



Metro Sul do Tejo

Auditoria de seguimento







Auditoria de Seguimento à Concessão Metro Sul do Tejo

Setembro 2011



Ficha Técnica

COORDENAÇÃO GERAL

Maria Gabriela Ramos
(Auditora Coordenadora do DA IX)

COORDENAÇÃO DA AUDITORIA

António Garcia
(Auditor Chefe do DA IX)

EQUIPA AUDITORIA

Ana Dias
Maria João Silveira

CONCEPÇÃO E ARRANJO GRÁFICO

Ana Salina

FOTOGRAFIAS

Cortesia da empresa Metro, Transportes do Sul, SA

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

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

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

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





COMPOSIÇÃO DA 2.^a SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU ESTE RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro José Luís Pinto Almeida

Conselheiro António José Avérous Mira Crespo

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I Sumário Executivo

II Corpo do Relatório

III Vista ao Ministério Público, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

IV Anexos







ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1.	INTRODUÇÃO.....	5
1.1.	Natureza e âmbito da auditoria	5
1.2.	Objectivos da auditoria	5
1.3.	Metodologia adoptada.....	5
1.4.	Exercício do contraditório	6
2.	CONCLUSÕES	7
2.1.	A Concessão MST	7
2.1.1.	Renegociação do contrato	7
2.2.	Riscos e limitações da concessão	8
2.3.	Desempenho do projecto.....	10
2.3.1.	Qualidade do serviço.....	10
2.4.	Encargos totais com o projecto MST.....	11
2.4.1.	ILD – infra – estruturas de longa duração	11
2.4.2.	Acordo de reequilíbrio financeiro	12
2.4.3.	Compensações por défices de tráfego	12
2.5.	Encargos adicionais do projeto MST	14
2.6.	Mecanismos de gestão e fiscalização do contrato de concessão	15
2.7.	RECOMENDAÇÕES.....	15
II	CORPO DO RELATÓRIO	17
3.	ENQUADRAMENTO GERAL DA CONCESSÃO METRO SUL DO TEJO	17
3.1.	Caracterização da concessão	17
4.	ANÁLISE SUMÁRIA DO MODELO CONTRATUAL	20
4.1.	Controlo da fraude	22
4.2.	Sistema de partilha de risco	23
4.3.	Reequilíbrio financeiro da concessão.....	24
4.4.	Qualidade do serviço.....	25
5.	ENCARGOS COM O PROJECTO.....	27
5.1.	Comparticipação em ILD/material circulante e equipamento de bilhética	27
5.2.	Acordo de reequilíbrio financeiro	28
5.3.	Compensações por défices de tráfego	30



5.4.	Encargos adicionais do projeto	32
6.	DESEMPENHO OPERACIONAL DO PROJECTO	33
6.1.	Desempenho do projecto até 2010.....	33
7.	ANÁLISE DOS MECANISMOS DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO.....	35
III	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	38
8.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	38
9.	DESTINATÁRIOS	38
10.	PUBLICIDADE	38
11.	EMOLUMENTOS.....	38
IV	ANEXOS.....	41
1.	Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da MTS, SA.....	43
2.	Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CD do IMTT	49
3.	Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças .	69
4.	Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.....	73



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição do investimento da 1.ª fase	28
Gráfico 2 – Distribuição dos custos gerados pelo acordo	30
Gráfico 3 – Distribuição do investimento público	33



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Previsões de tráfego até 2011 versus tráfego real	10
Quadro 2 – Estrutura de financiamento 1.ª fase MST	11
Quadro 3 – Encargos suportados pelo Estado Concedente	12
Quadro 4 – Total das indemnizações compensatórias pagas pelo Estado Concedente	13
Quadro 5 – Encargos adicionais do MST	14
Quadro 6 – Custo global - 1.ª fase do MST	27
Quadro 7 – Encargos assumidos pelo Estado Concedente no âmbito do Acordo de reequilíbrio financeiro.....	29
Quadro 8 – Previsões de tráfego até 2015	30
Quadro 9 – Custo total das Indemnizações compensatórias (já liquidadas e por liquidar)	31
Quadro 10 – Encargos adicionais do MST	32
Quadro 11 – Desempenho da Concessionária MTS, S.A., em 2008	33
Quadro 12 – Desempenho da Concessionária MTS, S.A., em 2009	34
Quadro 13 – Desempenho da Concessionária MTS, S.A., em 2010	34





SIGLAS

DBOFM	<i>Design, Build, Operate, Finance and Maintain</i>
DL	Decreto-Lei
DGTT	Direcção-Geral de Transportes Terrestres
GMST	Gabinete do Metro Sul do Tejo
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
ILD	Infra-Estruturas de Longa Duração
IMTT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP
MF	Ministro das Finanças
MOPTH	Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação
MTS	Metro, Transportes do Sul, S.A.
MST	Metro Sul do Tejo
PKT	Passageiro/Quilómetro
PPP	Parceria Público - Privada
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REFER	Rede Ferroviária Nacional, E.P.E.
TC	Tribunal de Contas



I SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Natureza e âmbito da auditoria

1. Esta auditoria configurou uma ação de acompanhamento da concessão do Metro Sul do Tejo, a qual foi pela primeira vez analisada pelo Tribunal de Contas no seu Relatório n.º 46/06, aprovado pela sua 2.ª Secção.
2. Assim, no presente trabalho o Tribunal teve por objetivo o aprofundamento e a atualização de matérias relevantes relacionadas com aquela concessão, focalizando-se, em particular, no desempenho do projeto desde que a totalidade da 1.ª fase do MST entrou em exploração em Novembro de 2008.
3. Deste modo, e uma vez que as recomendações então formuladas foram dirigidas ao Estado e visaram situações verificáveis quando da contratação de futuras PPP, o Tribunal não procedeu, no âmbito desta auditoria, à verificação do acolhimento dado às recomendações. Acresce, ainda, o facto de o contrato de concessão estar em vias de renegociação, constituindo circunstância para o seguimento de soluções que venham ao encontro do que, sobre esta matéria, o Tribunal tem recomendado.

1.2. Objectivos da auditoria

4. Tendo em consideração o exposto e os elementos de informação disponíveis no Tribunal acerca da concessão Metro Sul do Tejo, formularam-se os seguintes objectivos gerais:
 - Analisar e identificar os encargos do Estado com o projecto Metro Sul do Tejo;
 - Aferir o desempenho do projeto entre 2008 e 2010;
 - Analisar as implicações financeiras do novo Acordo para o Estado;
 - Avaliar a monitorização e fiscalização do projecto Metro Sul do Tejo;

1.3. Metodologia adoptada

5. A auditoria foi realizada com base no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, e nos procedimentos e metodologias de controlo seguidas pela INTOSAI.
6. A auditoria, para além dos trabalhos de campo, estendeu-se, ainda, ao exame e apreciação dos seguintes elementos:
 - Análise do contrato de concessão celebrado entre o Estado Concedente e a Concessionária MTS, S.A.;
 - Contrato de concessão – Anexo 4 – Bandas de tráfego de referência;
 - Acordo de reequilíbrio financeiro celebrado entre o Estado Concedente e a Concessionária;
 - Estudos de tráfego;
 - Legislação nacional referente à concessão MST;
 - Pedidos de compensação financeira enviados pela Concessionária ao Estado Concedente;
 - Informações verbais e escritas fornecidas em entrevistas realizadas com os intervenientes na concessão;



- Respostas aos questionários enviados pelo TC ao IMTT e à Concessionária MTS, S.A.;
- Imprensa escrita;
- Informação disponível em alguns sítios da internet.

1.4. Exercício do contraditório

7. No sentido de dar cumprimento ao disposto na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, nomeadamente nos seus artigos 13.º e 87.º, o juiz relator do processo enviou um relato preliminar, com os resultados da auditoria, a coberto de ofícios por si assinados, ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, ao Ministro das Finanças e da Administração Pública, ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., e à Concessionária Metro Transportes do Sul, S.A.. Este procedimento teve por finalidade permitir a todos os possíveis interessados nos resultados da auditoria do TC pronunciar-se sobre o conteúdo e conclusões daquele documento.
8. Daquele conjunto de destinatários todos se pronunciaram, tendo as respetivas respostas sido detalhadamente analisadas pelo Tribunal e devidamente acolhidas e introduzidas neste relatório, em tudo o que tenham contribuído para corrigir, aclarar ou precisar a matéria de facto, ou para melhor formular ou modelar as observações e as conclusões constantes do relatório preliminar.
9. As respostas recebidas foram inseridas em anexo ao presente relatório, dele fazendo parte integrante.



Fonte: www.MTS.pt

2. CONCLUSÕES

2.1. A Concessão MST

10. A concessão do MST – Metro Sul do Tejo - foi atribuída, em 2002, pelo Estado Concedente à Concessionária MTS – Metro, Transportes do Sul, S.A., após concurso público internacional¹.
11. O concurso visou a adjudicação, em regime de concessão, do projeto, construção, fornecimento de equipamento e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação da 1.ª fase da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, nos concelhos de Almada e do Seixal².
12. A concessão assentou na celebração de um **contrato a longo prazo**, celebrado por um **prazo de 30 anos**.
13. O contrato teve início a 12 de Dezembro de 2002, e terá o seu terminus em 2032, podendo ser prorrogado nos termos definidos no contrato e ainda por acordo entre as partes envolvidas.
14. O modelo de negócio escolhido para o MST assentou numa concessão tipo “**DBOFM**”³, que integrou o projecto, a construção, a operação, o financiamento e a manutenção da 1.ª fase do empreendimento do MST.
15. **O projecto MST não apresenta evidências de ser economicamente viável. Neste contexto, a própria Concessionária reconhece que a viabilidade económica do projecto MST, nos termos que estão definidos e com o actual tarifário, não é possível sem o apoio do Estado, referindo ainda que as tarifas praticadas são “tarifas sociais”, que não suportam os custos operacionais e financeiros do projecto.**

2.1.1. Renegociação do contrato

16. No decurso da construção das ILD - infra-estruturas de longa duração, ocorreram diversas vicissitudes, entre elas o atraso na construção, que **originaram um processo de renegociação do contrato**, respeitante a um conjunto de matérias susceptíveis de introduzir alterações ao contrato inicial, bem como de conduzir ao agravamento das implicações financeiras para o Estado Concedente.
17. Nesta sequência, **foi nomeada uma comissão de acompanhamento**⁴, com a finalidade de renegociar a concessão MST.
18. Porém, o **processo de renegociação**⁵ **arrastou-se durante três anos**, devido a vários aspectos dos quais se destaca a existência de alterações de natureza política, com a sucessiva vigência dos XV, XVI e XVII Governos Constitucionais, que atravessaram o desenvolvimento do processo do MST, e a criação de múltiplas estruturas intervenientes.

¹ Lançado em 23 de Setembro de 1999.

² O contrato de concessão prevê, igualmente, o desenvolvimento da 2.ª e 3.ª fases do MST, a construir nos concelhos do Seixal e do Barreiro, desde que verificadas, cumulativamente, as seguintes condições: que o volume de tráfego verificado em dois anos consecutivos de exploração se tenha mantido acima do limite mínimo da banda de tráfego de referência; constatação, mediante estudo económico-financeiro, de que a observância de determinados volumes de tráfego viabiliza a concretização e exploração da 2.ª e 3.ª fases, e a conclusão, a constar de estudo de procura, da fiabilidade dos volumes de tráfego referidos.

³ *Design, build, operate, finance and maintain.*

⁴ Nos termos e para os efeitos previstos no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.

⁵ Que teve início em Dezembro de 2004.



19. Devido às vicissitudes enumeradas, os trabalhos da comissão de acompanhamento apenas terminaram em 2008, com a assinatura de um aditamento⁶ ao contrato de concessão do MST, que se limitou a alterar a matéria que regula a entrada do serviço ferroviário e recepção das infra-estruturas.
20. **Deste aditamento resultaram, pois, novas datas de entrada em exploração do serviço ferroviário MST, que foram efectuadas em três novas etapas: troço entre Corroios e Cova da Piedade até 30 de Abril de 2007, troço entre Corroios e a Universidade até 15 de Dezembro de 2007 e demais troços, até 27 de Novembro de 2008.**
21. A figura que se segue ilustra a 1.ª fase completa da rede do MST:



Fonte: www.MTS.pt

22. Dos trabalhos da comissão de acompanhamento resultou, também, a celebração⁷ de um **Acordo de Reequilíbrio Financeiro, entre o Estado Concedente e a Concessionária MTS, S.A., na sequência de um pedido formalizado pela Concessionária em Fevereiro de 2006, em virtude da totalidade da rede só ter ficado operacional cerca de três anos após a data estimada contratualmente (Dezembro de 2005).**
23. Deste Acordo resultou para o Estado o pagamento de **uma quantia na ordem dos 77,5 milhões de euros, relativa a compensações por perda de receita, a encargos adicionais com estaleiros e a indemnizações por trabalhos adicionais.**
24. Com efeito, este Acordo diz respeito a encargos adicionais suportados pelo Estado, provenientes do atraso na entrada em exploração do MST e das alterações aos prazos de realização das ILD.

2.2. Riscos e limitações da concessão

25. Neste modelo de concessão, **o risco de tráfego é, essencialmente, assumido pelo Estado**, visto que, nos anos em que o tráfego de passageiros se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência, o Estado Concedente terá que compensar a Concessionária, nos termos previstos no contrato.
26. Esta situação resulta do facto de os estudos de tráfego, efectuados pelo Governo, **se terem revelado excessivamente optimistas.**
27. Sobre esta questão, o IMTT – Instituto da Mobilidade e do Transporte Terrestre referiu que *“o facto dos fluxos de tráfego verificados serem muito inferiores aos previstos para a Banda de Tráfego de Referência – apenas cerca de 25% desse valor – conduz a que se esteja a gerir um contrato na zona de excepção, em que a Concessionária não tem qualquer risco de tráfego, não tendo assim, qualquer incentivo para se focar no objecto do contrato, isto é, nos passageiros”.*

⁶ Este aditamento foi materializado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2008, de 24 de Janeiro e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 167/2008, de 13 de Novembro.

⁷ Em 21 de Novembro de 2008.



28. **No entanto, importa sublinhar que, apesar de o Estado ter assumido, substancialmente, o risco de tráfego, através das compensações financeiras à Concessionária, esta não é ressarcida do “número total de passageiros que viaja sem validar o seu título – que integra aqueles que são possuidores de passe ou complemento já pago mas não devidamente validado, outros com bilhete pronto a ser validado se entrar o fiscal a bordo e ainda os que realmente não têm qualquer título” que “andarà atualmente na ordem dos 25%”.**
29. No tocante a este ponto, importa lembrar que a Concessionária **suporta parte do risco de fraude, já que o mesmo é partilhado entre o Estado e a Concessionária.**
30. Sobre este assunto o IMTT veio referir, em sede de contraditório, que até Abril de 2011, o risco de fraude tem sido suportado pelo Estado, “porque, pese embora a taxa de fraude dos passageiros efetivamente transportados seja muito superior a 8% - 22,7% segundo a única medição efetuada pela Concessionária em Junho de 2010 – o volume de PKT que viajam em fraude tem sido inferior a 8% do limite inferior da Banda de Tráfego de Referência. Tal deve-se ao facto de o volume de passageiros efetivamente transportados representar uma pequena parte daquele limiar”.
31. O IMTT esclarece ainda que “Só no caso do volume de PKT que viajam em fraude ser superior a 8% do limiar inferior da Banda de Tráfego de Referência é que a Concessionária terá uma efetiva perda de receitas. Caso contrário, isto é, no caso do volume de passageiros*quilómetro que viajam em fraude ser inferior a 8% daquele limiar, a Concessionária terá, então, um acréscimo de receitas para além do previsto no caso base.
32. **A Concessionária suporta ainda o risco proveniente das receitas acessórias, ou seja, as receitas de publicidade.** Trata-se de um risco não controlável dependente da evolução da conjuntura económico-financeira.
33. De facto, verifica-se que o nível de receitas acessórias projectado no modelo Caso Base tem sido muito superior ao efectivamente encaixado pela Concessionária. **Esta situação consubstancia mais um factor de desequilíbrio do contrato.**
34. Por outro lado, as limitações inerentes ao sistema de controlo e validação de tráfego, que dificultam a certificação dos fluxos de tráfego, também têm sido apontadas como um dos factores críticos do contrato, que tem condicionado o pagamento das indemnizações compensatórias à Concessionária.
35. Neste sentido, a Concessionária destaca como principais limitações contratuais, **o controle da fraude, a indefinição e subjectividade na forma e procedimentos para certificação dos fluxos de tráfego, o difícil acesso às indemnizações compensatórias e o pagamento de juros, dividendos e reembolsos de capital aos accionistas.**
36. Note-se que, em Dezembro de 2010, **a taxa da fraude situar-se-ia à volta de 25% dos passageiros transportados**, apontando a Concessionária, como **uma das dificuldades na execução do contrato, a vulnerabilidade do sistema de validação e a impossibilidade de controlo e redução da fraude.**
37. Por outro lado, o facto do volume de tráfego ainda não ter atingido o limite mínimo da banda de tráfego de referência, desde o período inicial da concessão (28 de Novembro de 2008) até 31 de Dezembro de 2010, levou a que o Concedente tenha mostrado disponibilidade para renegociar o contrato de concessão do MST.
38. Com efeito, é possível constatar que o actual modelo contratual não se mostra vantajoso nem para o **Estado Concedente, que assume grande parte do risco de tráfego, pagando anualmente⁸ à Concessionária indemnizações compensatórias**, nem para a **Concessionária que acaba por assumir risco de fraude**, do qual resultam dificuldades com o cálculo dos fluxos de tráfego (passageiro/quilómetro). A esta situação não será, também, alheio o facto de o sistema de validação dos títulos ser aberto e de os passageiros não validarem o título de transporte.

⁸ Tal facto verifica-se desde o início da exploração do serviço ferroviário MST.



39. Nesta medida, é a **Concessionária que suporta os encargos resultantes dos passageiros que não validam o título de transportes** e que, por isso, não entram para o cálculo do cálculo das indemnizações compensatórias pagas pelo Estado Concedente.
40. Acresce, ainda, que a própria Concessionária considera que se poderia melhorar o controlo no combate à actual fraude, se fosse alterado o **“sistema de validação dos títulos, impedindo as validações a bordo e transferindo todos os validadores que actualmente se encontram no interior das composições para as plataformas de embarque de passageiros”**.

2.3. Desempenho do projecto

41. Verificou-se que, decorrido dois anos após o início da exploração do serviço ferroviário MST, o tráfego real representa **menos de 30% das previsões iniciais de procura, o que evidencia uma deficiente estimativa da procura**.
42. O quadro seguinte ilustra o exposto:

QUADRO 1 – PREVISÕES DE TRÁFEGO ATÉ 2011 VERSUS TRÁFEGO REAL

Anos	Passageiros x km Transportados (PKT)			
	2008	2009	2010	2011
Limite mínimo da banda de referência	16.139.445 ⁹	88.064.228	88.228.363	88.681.649
Tráfego real / estimado	1.889.278 ¹⁰	24.725.862	29.329.763	32.261.410 ¹¹

Fonte: MTS, S.A., GMST e Anexo 4 ao contrato de concessão MST.

43. De destacar que o tráfego real/estimado ficou sempre muito aquém do limite mínimo da banda de tráfego de referência.
44. Com efeito, verificou-se que o tráfego real, em 2009¹² e em 2010, representou 28,1% e 33,2%, respectivamente, do limite mínimo da banda de tráfego de referência.
45. O mesmo sucede com as previsões da Concessionária MTS, S.A. para o ano de 2011, que prevêm um tráfego que representa 36,3% do limite mínimo da banda de tráfego de referência, **o que reforça o facto de as projecções de tráfego terem sido sobreavaliadas**.
46. O actual modelo de Concessão **é, assim, viabilizado com a contribuição das compensações financeiras do Estado Concedente**, a qual, até 2010, ascendeu a cerca de sete milhões e meio de euros por ano.

2.3.1. Qualidade do serviço

47. A Concessionária MTS, S.A., realiza, anualmente, inquéritos de satisfação ao cliente com o objectivo de aferir o grau de satisfação dos utilizadores do serviço ferroviário MST.
48. Os resultados destes inquéritos, medidos numa escala de 0 a 10, têm revelado **elevados índices de satisfação. Em 2009 e 2010 o índice de satisfação do cliente global foi de 7,70 e 7,81, respectivamente**.
49. **Do inquérito de satisfação ao cliente, realizado em 2010**, resultaram como aspectos positivos do serviço prestado, a comodidade dos veículos e do transporte, o impacte sócio económico/ambiental e a apresentação dos funcionários da MTS, S.A..

⁹ O volume de tráfego apurado em 2008 diz respeito ao período compreendido entre 27 de Novembro e 31 de Dezembro de 2008.

¹⁰ O volume de tráfego apurado em 2008 diz respeito ao período compreendido entre 27 de Novembro e 31 de Dezembro de 2008.

¹¹ Trata-se de uma previsão elaborada pela Concessionária.

¹² Trata-se do primeiro ano completo de exploração.

50. Como pontos com índice positivo mas passíveis de melhorias, encontram-se a facilidade de apresentação de reclamações, a informação sobre ocorrências relacionadas com o serviço e o nível de cobertura da rede do MST.
51. **O tempo** (de espera e de viagem) **e a acessibilidade** (correspondência, transbordos) **foram as componentes do serviço identificadas com maior relevância para os clientes.**
52. Em termos gerais, **é de sublinhar, neste período inicial da concessão, o bom desempenho da Concessionária, em termos de qualidade de serviço, nomeadamente no que concerne à rapidez e à acessibilidade do material circulante.**
53. **Até Janeiro de 2011, não existem evidências de que tenha havido lugar ao pagamento de prémios ou à aplicação de penalidades à Concessionária relativamente aos níveis de qualidade do serviço prestado.**

2.4. Encargos totais com o projecto MST

54. **Os encargos do Estado, com a 1.ª fase do projecto MST, foram repartidos por três rubricas: ILD, Acordo de Reequilíbrio Financeiro e compensações por défices de tráfego.**

2.4.1. *ILD – infra – estruturas de longa duração*

55. **Enquanto as ILD foram subsidiadas a 100% por dinheiros públicos, o material circulante e o equipamento de bilhética foram financiados pela Concessionária MTS, S.A., num montante de 55 milhões de euros, através de empréstimos bancários.**
56. O total do investimento da 1.ª fase do empreendimento do MST atingiu o montante de 339 milhões de euros, repartidos entre infra-estruturas de longa duração, material circulante e equipamento de bilhética.
57. Tais encargos foram distribuídos entre o Estado Concedente, a Administração Local, o FEDER e a Concessionária MTS, S.A..
58. O quadro seguinte ilustra o exposto:

QUADRO 2 – ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO 1.ª FASE MST

Unidade: euro

	Financiamento	Montantes
ILD	Estado	193.139.384
	Administração local	15.000.000
	FEDER	75.544.445
	Total de investimento público	283.683.829
Material circulante / equipamento de bilhética	Privado: concessionária MTS	55.269.153
	Total	338.952.982

Fonte: GMST.

59. **O montante total suportado por dinheiros públicos atingiu cerca de 284 milhões de euros, sendo 68% suportados pelo Estado Concedente (193 milhões de euros), 5% suportados pela Administração Local (15 milhões de euros) e cerca de 26% suportados pelo FEDER (76 milhões de euros).**

2.4.2. Acordo de reequilíbrio financeiro

60. A 21 de Novembro de 2008 foi celebrado um Acordo entre o Estado Concedente e a Concessionária MTS, S.A., com a finalidade de repor o equilíbrio financeiro da concessão, em virtude do atraso de entrada em exploração do metropolitano ligeiro de superfície, bem como das alterações aos prazos de realização das ILD.
61. **No âmbito deste Acordo resultaram encargos para o Estado Concedente, no montante de 77,5 milhões de euros.**
62. Estes encargos constituem a segunda maior componente dos encargos públicos com o empreendimento MST e encontram-se detalhados no quadro seguinte:

QUADRO 3 – ENCARGOS SUPOSTADOS PELO ESTADO CONCEDENTE

Unidade: euro

Encargos públicos	Montante
Compensação por perda de receita	27.036.976
Encargos com ILD	
Indemnização relativa a trabalhos adicionais	12.874.349
Encargos adicionais com estaleiros	29.169.423
Juros de mora relativos a trabalhos contratuais	541.118
Actualização de preços dos trabalhos contratuais	5.676.213
Expropriações Rua de Alvalade	262.345
Total de encargos de ILD	48.523.448
Contratação da operação de cedência de créditos	1.679.643
Custos de negociação	225.000
Total	77.465.067

Fonte: GMST.

63. De realçar que o pagamento da quantia de **27 milhões de euros de compensação por perda de receita**, ficou a dever-se ao atraso de três anos na entrada em exploração do serviço ferroviário.
64. Note-se que estava prevista a entrada em exploração do MST em Dezembro de 2005, todavia esta só veio a verificar-se a 27 de Novembro de 2008.
65. No que concerne aos **encargos com as ILD, é de sublinhar que foram pagos cerca de 13 milhões de euros referentes a trabalhos adicionais.**
66. Ainda no que respeita à rubrica ILD, constatou-se que a maior tranche correspondeu aos encargos com estaleiros, numa quantia que totalizou 29 milhões de euros¹³.

2.4.3. Compensações por défices de tráfego

67. As compensações suportadas pelo Estado Concedente, devem-se ao facto de a procura de tráfego do serviço ferroviário MST, nos dois anos de serviço de exploração já decorridos, nunca ter atingido o limite mínimo da banda de tráfego de referência.
68. Neste sentido, o Estado Concedente tem vindo a compensar, anualmente, a Concessionária MTS, S.A., pela insuficiência da procura.
69. Assim, até Abril de 2011, o Estado Concedente já compensou a Concessionária MTS, S.A. em 13,8 milhões de euros, conforme consta o quadro seguinte:

¹³ Note-se que estes encargos resultaram do impasse decorrente da indisponibilidade dos terrenos para a realização da infra-estrutura.



QUADRO 4 – TOTAL DAS INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS PAGAS PELO ESTADO CONCEDENTE

Unidade: euro

Anos	Indemnizações compensatórias
2008/2009	4.625.507
2009	3.833.700
2010	5.351.999
Total	13.811.206

Fonte: MTS, S.A..

70. Verificou-se, pois, que o Estado Concedente pagou cerca de 4,6 milhões de euros relativos ao período de 27 de Novembro de 2008 a 30 de Junho de 2009, cerca de 3,8 milhões de euros, referentes ao 3.º e 4.º trimestre de 2009, e 5 milhões de euros, respeitantes ao 1.º, 2.º e 3.º trimestre de 2010.
71. Acresce ainda que, nesta data¹⁴, encontram-se a decorrer negociações entre o Estado Concedente e a Concessionária, relativas ao pagamento de 1,6 milhões de euros, respeitantes ao 4.º trimestre de 2010.

QUADRO 5 – TOTAL DAS INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS A SUPORTAR PELO ESTADO CONCEDENTE

Unidade: euro

Anos	Indemnizações compensatórias
2010	1.674.603

Fonte: MTS, S.A..

72. Perspectiva-se, também, para o ano de 2011, o pagamento à Concessionária de cerca de **8 milhões de euros a título de compensações por défices de tráfego**, de acordo com a estimativa elaborada para aquele ano.
73. Sublinhe-se que não existem evidências de que os **riscos de reequilíbrio financeiro associados ao pagamento de indemnizações compensatórias** tenham sido objecto de avaliação, em sede de análise de propostas.
74. De facto, neste processo foi tida em conta, essencialmente, a minimização da comparticipação pública no investimento inicial da concessão, descurando-se a **avaliação do risco relativo aos eventuais encargos com as indemnizações compensatórias associados ao ciclo de vida do projecto**.
75. No caso em apreço, verifica-se que **o total das indemnizações compensatórias já pagas e a pagar pelo Estado à Concessionária MTS, S.A. até 2011 ascendem a 23 milhões de euros**. Ou seja, o Estado, na concessão MST, irá suportar, em média, cerca de **sete milhões e meio de euros por ano, a título de indemnizações compensatórias**. O quadro seguinte ilustra o exposto:

¹⁴ Em Janeiro de 2011.



QUADRO 6 – TOTAL DAS INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS SUPOSTADAS/A SUPOSTAR PELO ESTADO CONCEDENTE ATÉ 2011

Unidade: euro

Anos	Indemnizações compensatórias	Observações
2008 ¹⁵ / 2009 (1.º e 2.º Trimestre)	4.625.507	Quantia já liquidada
3.º Trimestre de 2009	2.050.857	Quantia já liquidada
4.º Trimestre de 2009	1.782.842	Quantia já liquidada
1.º Trimestre de 2010	1.746.806	Quantia já liquidada
2.º Trimestre de 2010	1.714.625	Quantia já liquidada
3.º Trimestre de 2010	1.890.567	Quantia já liquidada
4.º Trimestre de 2010	1.674.603	Quantia por liquidar
Sub-total	15.485.807	
2011	7.655.370	Estimativa
Total	23.141.177	

Fonte: MTS, S.A..

76. A análise do quadro anterior permitiu concluir que, dos dois anos completos de exploração decorridos, resultaram cerca de 15 milhões de euros a título de indemnizações compensatórias a pagar à Concessionária MTS, S.A. No entanto, considerando a estimativa calculada pela Concessionária para o ano de 2011, tal quantia ascenderá a 23 milhões de euros.
77. **Tendo em consideração o valor médio das indemnizações compensatórias devidas pelo Estado à Concessionária (na ordem dos 7 milhões e meio de euros anuais), verifica-se que o custo médio suportado pelo Estado por PKT ascende a 0,28€.** Este valor é considerado elevado quando comparado com os valores do Metropolitano de Lisboa e do Metro do Porto, em que o Estado suporta custos em média de 0,03 € e 0,05€, respectivamente por PKT.

2.5. Encargos adicionais do projeto MST

78. Nos termos do exposto nos pontos anteriores, constata-se que **o projecto MST (1.ª fase) irá provavelmente absorver até 2011, 384 milhões de euros de dinheiros públicos**¹⁶.
79. **O investimento público neste projeto até 2011 teve, pois, um acréscimo de cerca de 101 milhões de euros, relativamente ao previsto inicialmente (284 milhões de euros), o que significa um aumento de 35,4%**, discriminado da seguinte forma:

QUADRO 7 – ENCARGOS ADICIONAIS DO MST

Unidade: euro

Investimento público inicial – ILD	283.683.829
Encargos adicionais	
Acordo de reequilíbrio financeiro	77.465.067
Indemnizações compensatórias	
Indemnizações compensatórias liquidadas	9.185.699
Indemnizações compensatórias por liquidar	6.300.110
Indemnizações compensatórias estimativa 2011	7.655.370
Sub-total indemnizações compensatórias	23.141.177
Total de encargos adicionais	100.606.244
Total do investimento público	384.290.073

Fonte: GMST, IMTT e MTS, S.A..

¹⁵ De 27 de Novembro a 31 de Dezembro de 2008.

¹⁶ A esta quantia acresce, ainda, 55.269.153€ suportados pela Concessionária MTS.



80. Como se pode verificar, os encargos adicionais resultaram do Acordo de Reequilíbrio Financeiro e das indemnizações compensatórias resultantes do défice de procura, acrescidos ainda da estimativa elaborada pela Concessionária para o ano de 2011. Com efeito, para o ano de 2011, a Concessionária prevê uma estimativa de tráfego, de 24.993.045,74 PKT (passageiro/quilómetro), o que corresponderá a uma compensação a pagar pelo Estado de cerca de 8 milhões de euros.
81. Note-se que só o Acordo de Reequilíbrio Financeiro corresponde a 20% dos encargos adicionais com a 1.ª fase do projecto, atingindo as indemnizações compensatórias, em Janeiro de 2011, cerca de 6% daquela rubrica.
82. Porém, **os encargos com as indemnizações compensatórias poderão aumentar, visto que a procura, em Dezembro de 2010, nunca atingiu o limite mínimo da banda de tráfego de referência, perspectivando-se, igualmente para 2011, e para os próximos anos, o mesmo cenário.**

2.6. Mecanismos de gestão e fiscalização do contrato de concessão

83. Na concessão MST, constatou-se a **ausência de um sistema de fiscalização eficiente, decorrente da existência de inúmeras entidades que detêm competências na concessão**, mas que, contudo, **não detêm uma visão global de acompanhamento do contrato.**
84. Com efeito, verificou-se a **dispersão das competências do Estado Concedente, por diversas entidades**: IMTT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., GMST – Gabinete do Metro Sul do Tejo, REFER – Rede Ferroviária Nacional E.P.E. e comissões de acompanhamento. Isto para além da competência genérica em matéria económico-financeira por parte da IGF.
85. Apesar de ter sido atribuído recentemente à REFER competências de gestor de contrato, parte importante deste trabalho tem vindo a ser desenvolvido por uma técnica do IMTT.
86. No que respeita à IGF, constata-se que o seu papel se tem limitado à fiscalização das questões contratuais de carácter económico e financeiro.
87. Por outro lado, a atuação do IMTT circunscreve-se à fiscalização da *“actividade da Concessionária em tudo o que respeite ao cumprimento do Contrato de Concessão”*.¹⁷
88. Acresce ainda que **não existem evidências de que esta entidade, após dois anos completos de serviço ferroviário do MST, tenha elaborado qualquer relatório sobre a fiabilidade e pontualidade do serviço ferroviário.**
89. **Em Dezembro de 2010, o IMTT ainda se encontrava a desenvolver um manual de Fiscalização, com o objectivo de poder identificar situações de incumprimento por parte da Concessionária.**

2.7. RECOMENDAÇÕES

90. Tendo em consideração as principais observações e conclusões da auditoria, o Tribunal entende formular as seguintes recomendações:

Ao Governo:

- ✓ O Estado deverá introduzir, no âmbito da renegociação do contrato de concessão do MST, mecanismos mais rigorosos e eficazes de controlo de tráfego que permitam minimizar os impactos da fraude ao pagamento de bilhetes no equilíbrio económico e financeiro do contrato.

¹⁷ Cláusula 62.2 al. a) do contrato de concessão do MST.



- ✓ O Estado deverá reforçar os meios técnicos e humanos que permitam assegurar uma gestão e fiscalização do contrato mais eficaz nas suas diversas valências.
- ✓ No âmbito do lançamento de uma PPP, o Estado Concedente deverá alicerçar as suas decisões em estudos de procura mais credíveis e conservadores e os projetos devem ser fundamentados através de rigorosos estudos de viabilidade económica e social.
- ✓ De igual modo, deve o Estado Concedente proceder, sistematicamente, à contínua reavaliação dos riscos decorrentes de qualquer processo de negociação ou de renegociação de contratos de PPP, no sentido de poderem aferir o respectivo impacto no seu esforço financeiro.
- ✓ Atentos os elevados compromissos assumidos para as gerações futuras, o lançamento e contratação de projetos em regime de PPP deverá ser objeto de consensos alargados ao nível de todas as partes interessadas (Stakeholders).



II CORPO DO RELATÓRIO

3. ENQUADRAMENTO GERAL DA CONCESSÃO METRO SUL DO TEJO

3.1. Caracterização da concessão

91. O Relatório n.º 46/06 – 2.ª Secção do TC aprovou os resultados da auditoria à concessão do Metro Sul do Tejo. Neste relatório foram indicadas as **principais etapas** desta concessão que a seguir se apresentam de forma sumária.
92. Em 1999, o Estado Concedente lançou **um concurso público internacional** para a adjudicação, em regime de concessão, do projecto, construção, fornecimento de equipamento e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo¹⁸.
93. Em 2002¹⁹, foi **constituída uma equipa de missão, denominada Gabinete do Metro Sul do Tejo**²⁰, para proceder à coordenação e verificação do cumprimento dos objectivos definidos no contrato de concessão do MST, até à entrada em funcionamento da 1.ª fase da rede,²¹ que abrangeu parte dos Concelhos de Almada e do Seixal.
94. A equipa de missão cessaria a sua actividade aquando da entrada em operação da 1.ª fase da rede do MST.
95. Contudo, o Governo prorrogou a actividade da equipa de missão²² até 2012²³. Porém, por força da RCM n.º 87/2010, de 11 de Novembro, o Governo antecipou a extinção formal do referido Gabinete.
96. Ainda em **2002, foi adjudicada a concessão** do projecto, construção, fornecimento de equipamento e de material circulante, financiamento da exploração, manutenção e conservação da 1.ª fase da rede do MST, à MTS, S.A.²⁴.
97. Esta 1.ª fase contemplou a construção de três linhas de metro, respectivamente entre Corroios e Cacilhas, Corroios e Pragal e Cacilhas e Universidade ficando, desde logo, prevista a possibilidade de futuras extensões reservadas para uma 2.ª fase, entre Corroios e Fogueteiro e uma 3.ª fase até ao Barreiro.
98. A estrutura accionista da concessionária MTS, S.A. apresentou a seguinte constituição: Barraqueiro Transportes, S.A. (operação), Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, S.A., Sopol, S.A. e Mota-Engil, (construção), Siemens Aktiengesellschaft, Ensulmec, S.A. e Siemens, S.A. (equipamentos).
99. O projecto integrou ainda a execução dos trabalhos de requalificação do espaço canal ao longo do traçado, bem como, a zona adjacente ao mesmo, denominado PREC – Plano de Requalificação do Espaço Canal, elaborado pelas Câmaras Municipais do Seixal e de Almada.

¹⁸ Este concurso foi regulado pelo Decreto-Lei n.º 337/99, de 24 de Agosto.

¹⁹ Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002, de 3 de Abril.

²⁰ Constituída por elementos nomeados pelo Estado.

²¹ 27 de Novembro de 2008.

²² A fim de promover a realização dos estudos relativos ao desenvolvimento da 2.ª e 3.ª fase da rede do MST.

²³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/2009, de 23 de Julho.

²⁴ Despacho Conjunto n.º 309/2002, de 19 de Abril.



100. Posteriormente, foram aprovadas as **bases de concessão da rede do MST**²⁵.
101. Ainda, no ano de 2002, foi aprovada a **minuta do contrato de concessão** celebrada entre o Estado Português e a MTS, S.A.²⁶.
102. **O contrato foi assinado em 30 de Julho de 2002, pelo prazo de 30 anos**, com início a 12 de Dezembro de 2002, com a emissão da Declaração de Impacto Ambiental, podendo ser prorrogado nos termos do contrato e ainda por acordo entre a Concessionária e o Concedente.
103. **Quanto à caracterização do modelo de concessão, este contrato representa um modelo de parceria público - privada, “não auto-sustentável” do ponto de vista financeiro, já que a sua exequibilidade depende de uma garantia do Estado, que o leva a assumir as despesas do projecto e a compensar financeiramente a Concessionária em caso de défices de tráfego.**
104. A este propósito, sublinhe-se que **o risco nuclear desta concessão - o risco da procura/tráfego – é, essencialmente, assumido pelo Estado, na medida em que, nos anos em que o tráfego de passageiros se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência, o Estado Concedente terá que compensar a Concessionária**²⁷.
105. Se se constatar que, durante os primeiros três anos civis completos, decorridos após a entrada em serviço de exploração do MST, o volume de tráfego não atingiu, em cada um desses anos, o limite mínimo da banda de tráfego de referência, a Concessionária terá o direito de exigir que, excepcionalmente, seja resgatada a concessão, daí resultando elevadas consequências financeiras para o Estado.
106. Posteriormente, entrou em vigor, na ordem jurídica Portuguesa, o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril²⁸, que veio consagrar o regime jurídico das PPP, e que conduziu à **obrigatoriedade de nomear uma comissão de acompanhamento do processo**, em representação do Estado Concedente, no caso de ocorrer um processo de renegociação, facto que veio a acontecer, posteriormente, na concessão MST.
107. Nesta conformidade, em Dezembro de 2004, **foi constituída uma comissão de acompanhamento**²⁹, **com o objectivo de renegociar a concessão do MST**, na medida em que esta se encontrava numa situação de impasse, que arrastou o processo de renegociação durante vários anos.
108. Para esta situação contribuíram as **alterações políticas**, ou seja, as sucessivas nomeações dos XV, XVI e XVII Governos Constitucionais, que coexistiram com o processo MST, a **multiplicidade de estruturas intervenientes**, tais como duas comissões de acompanhamento, Gabinete do Metro Sul do Tejo, Município de Almada, Concessionária e Tutela, a **força do poder local face à Administração Central, e a inexistência de uma estrutura com rápido poder decisório em matéria de concessões, no âmbito das PPP**.
109. Assim, à **data do encerramento dos trabalhos de auditoria (2006) que deu origem ao Relatório n.º 46/06, 2.ª Secção, o ponto de situação da concessão traduzia-se no atraso na construção das infra-estruturas respeitantes à 1.ª fase da rede do MST**. Note-se que a data prevista para a entrada em funcionamento da 1.ª fase, tinha como referência o mês de Dezembro de 2005. Por outro lado, ainda continuava o processo de renegociação do contrato de concessão do MST, relativamente a um conjunto de matérias, susceptíveis de introduzir não só alterações ao contrato inicial, como também de conduzir ao agravamento das implicações financeiras para o Estado.
110. No processo de renegociação estiveram presentes, para além da comissão de acompanhamento³⁰, o GMST e a Concessionária.

²⁵ Decreto-Lei n.º 167-A/2002, de 22 de Julho.

²⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 102-A/2002, de 22 de Julho.

²⁷ De acordo com a fórmula prevista na cláusula 14.2 do contrato de concessão,

²⁸ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

²⁹ Despacho Conjunto n.º 99/2005, de 31 de Janeiro.

³⁰ Constituída nos termos do n.º 3 do art.º e do n.º 2 do art.º 14º do Decreto-Lei n.º 86/2003, com representantes da REFER e da Parpública.

111. Estas entidades iniciaram os seus trabalhos em Dezembro de 2004, tendo o seu terminus ocorrido, em 2008, com a aprovação de um aditamento³¹ ao contrato de concessão, que se limitou a alterar a matéria que regula a entrada em serviço e recepção das infra-estruturas.
112. Assim, o Concedente e a Concessionária acordaram que a entrada em serviço da 1.ª fase do MST se efectuasse nas seguintes três etapas distintas:
- Entrada em serviço do troço entre **Corroios e a Cova da Piedade, até 30 de Abril de 2007**, correspondendo a etapa 0 ao período entre 12 de Dezembro de 2005 e 29 de Abril de 2007;
 - Entrada em serviço do troço entre **Corroios e a Universidade, até 15 de Dezembro de 2007**, correspondendo a etapa 1 ao período entre 30 de Abril e 14 de Dezembro de 2007;
 - Entrada em serviço de todos os demais troços da 1.ª fase do MST, **até 27 de Novembro de 2008**, correspondendo a etapa 2 ao período entre 15 de Dezembro de 2007 e 26 de Novembro de 2008.
113. A imagem seguinte ilustra a totalidade da rede de Metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo (1.ª fase):



Fonte: www.MTS.pt

114. De realçar que esta **nova data de entrada em exploração da totalidade da 1.ª fase da rede do MST (27 de Novembro de 2008)**, não acarreta a **prorrogação do prazo da concessão**³² que, recorde-se, são trinta anos a contar da data da emissão da Declaração de Impacto Ambiental, ocorrida em 12 de Dezembro de 2002.
115. A primeira fase do projecto está concluída. No concelho de Almada, vai do interface de Cacilhas até à Universidade do Monte da Caparica. No concelho do Seixal o metropolitano chega até ao interface de Corroios.
116. Porém, a **operacionalização da 1.ª fase da concessão do MST apenas ficou completa, na sua totalidade, cerca de três anos após o prazo contratualizado inicialmente (Dezembro de 2005)**, o que

³¹ RCM n.º 14/2008, de 24 de Janeiro e RCM n.º 167/2008, de 13 de Novembro que alterou a minuta do aditamento ao contrato de concessão do MST.

³² Previsto na cláusula 13.1 do contrato.

acarretou para o Estado Concedente encargos adicionais resultantes do atraso na entrada em exploração da infra-estrutura, formalizados num Acordo de Reequilíbrio Financeiro da concessão.

4. ANÁLISE SUMÁRIA DO MODELO CONTRATUAL

117. Na sequência do concurso público internacional realizado, o Estado Concedente adjudicou à MTS, S.A., a 1.ª fase da concessão do MST, a construir nos concelhos de Almada e do Seixal.
118. O contrato, tal como já foi referido, foi assinado em 30 de Julho de 2002, pelo prazo de 30 anos, com início a 12 de Dezembro de 2002.
119. O objeto da concessão consistiu na realização, a cargo da Concessionária, do projeto, construção, fornecimento de equipamentos e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação do MST.
120. O modelo de negócio escolhido para a concessão MST assentou numa concessão tipo “DBOFM”³³, que juntou “a uma empresa operadora (Barraqueiro), um fornecedor de material circulante (Siemens), e uma empresa de construção civil (Teixeira Duarte)”.
121. Segundo a Concessionária, teria sido “mais benéfico lançar concursos separados para cada especialidade e depois para a operação, à semelhança do que aconteceu, por exemplo, com a Fertagus. Para o operador este modelo é muito mais pesado porque há uma responsabilidade muito mais alargada”.
122. A Concessionária referiu ainda que, caso se concretizem os 30 anos do contrato, seria fundamental que fosse o operador a ficar responsável por todas as obras que forem efectuadas e pelo material circulante³⁴.
123. Contudo, em sede de contraditório, o IMTT veio referir que “a opção do Estado pela integração num único concurso das várias componentes faz todo o sentido, passando a responsabilidade de coordenação entre as várias vertentes do projeto para a Concessionária. Esta opção do Estado é, aliás, justificada pela razão que a Concessionária aponta como desvantagem para a integração feita pelo Estado ao afirmar “Para o operador este modelo é muito mais pesado porque há uma responsabilidade muito mais alargada””.
124. Relativamente à comparação feita pela Concessionária com a Fertagus, o IMTT veio ainda referir que “A comparação feita pela Concessionária com a Fertagus não parece adequada uma vez que esta opera numa linha aberta a outros operadores e que faz parte de uma rede muito mais extensa. O carácter “integrado” dos sistemas de metropolitano é reconhecido na legislação comunitária sobre sistemas ferroviários, ao excluir este tipo de sistemas da obrigatoriedade de separação contabilística entre a exploração das infraestruturas e a exploração do serviço de transporte. Note-se que nos termos da legislação aplicável não poderia ter sido atribuído à Fertagus um contrato que, para além da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros, contemplasse igualmente a exploração da infra-estrutura”.
125. O início da exploração do serviço ferroviário começou, na totalidade, em 27 de Novembro de 2008, mais tarde do que o contratualizado, que definia como data para a abertura da 1.ª fase do MST, o mês de Dezembro de 2005.
126. O modelo de concessão do MST é estabelecido em bandas de tráfego para viabilização financeira do projecto.
127. Como pressupostos económico-financeiros do desenvolvimento da 2.ª e 3.ª fases, a construir nos concelhos do Seixal e do Barreiro, contempladas no contrato de concessão, é necessário que se

³³ Design, build, operate, finance and maintain.

³⁴ De acordo com uma entrevista dada pelo Presidente da Metro, Transportes do Sul, [www.transportesem](http://www.transportesem.revista.com) revista.com.



- verifiquem cumulativamente as seguintes condições: que o volume de tráfego verificado em dois anos consecutivos de exploração se tenha mantido acima do limite mínimo da banda de tráfego de referência; existência de um estudo económico-financeiro que constate que a observância de determinados volumes de tráfego viabiliza a concretização e exploração destas fases; conclusão do estudo de procura, da fiabilidade dos volumes de tráfego referidos³⁵.
128. No que concerne às projeções de tráfego efetuadas pelo Governo, e constantes do caso base³⁶, verificou-se que estas se apresentaram sobreavaliadas.
129. O modelo financeiro foi concebido de modo a viabilizar a concessão. Assim, foi-lhe atribuído um determinado número de passageiros com vista à obtenção de um preço de bilhete menos oneroso, o que levou a que o tráfego ficasse inflacionado, ficando, até Dezembro de 2010, data da presente auditoria, aquém da procura definida nas bandas de tráfego.
130. Sobre este ponto a Concessionária refere que: “a viabilidade económica do projecto MST, mantendo-se o actual tarifário, o modelo de exploração e a dimensão e desenho da rede actual, **não se nos afigura possível sem o apoio do Estado. As tarifas praticadas presentemente são claramente “tarifas sociais”** que não podem cobrir os custos operacionais e financeiros de um projecto desta natureza... Um aumento dos preços praticados irá naturalmente ter reflexos positivos nos proveitos de exploração, mas não deverá ser esquecida a elasticidade da procura que, neste momento, não se encontra devidamente quantificada, nem estabilizada”. (sublinhado nosso).
131. Ainda no que concerne à viabilidade económica do projecto, a Concessionária veio referir que “o desenho actual da rede, porventura adequado à época em que começou a ser concebido o MST (inícios da década de 90 do século XX), já estaria desactualizado aquando do lançamento do Concurso Público para outorga da Concessão (1999) e mais ainda o estará hoje, pois não leva em conta a existência do Hospital Garcia de Orta e do Fórum Almada, o crescimento da Costa da Caparica e o aparecimento de outros aglomerados habitacionais entretanto surgidos nas zonas envolventes de Corroios e Laranjeiro”.
132. Quanto à **estrutura de financiamento da concessão**, verificou-se que, no que concerne às infra-estruturas de longa duração, estas foram subsidiadas a 100% por dinheiros públicos. A Concessionária foi responsável pelo financiamento da aquisição do material circulante e do equipamento de bilhética.
133. De acordo com a Concessionária, **o modelo contratual da concessão MST apresenta algumas dificuldades na sua execução, que se traduzem, entre outras, no seguinte: “Capacidade de assegurar a continuidade da operação da Concessão e o cumprimento de todos os outros compromissos operacionais e contratuais, sem o recebimento atempado das indemnizações compensatórias; (...) vulnerabilidade do sistema de validação e impossibilidade de controlo e redução da fraude; enquadramento dos custos operacionais dentro do modelo financeiro contratual face aos custos não previstos com estudos, contagens, inquéritos, aferições de equipamento e demais diligências extra-contratuais exigidas pelo Concedente para certificação dos fluxos de tráfego; concepção das infra-estruturas de longa duração, em particular o acabamento da via, obrigando a elevados custos de manutenção de calçadas, espaços verdes e áreas com acabamento em grilha; dificuldades conjunturais impeditivas da obtenção das receitas de publicidade previstas; dificuldades no cumprimento dos índices contratuais de exploração (pontualidade, fiabilidade e disponibilidade), com o inerente risco elevado de penalidades, devido aos frequentes impedimentos de via e de circulação por razões alheias à Concessionária e à apreciação subjectiva a que estas condicionantes estão sujeitas”**.
134. Já o **IMTT elege a dispersão das obrigações contratuais por diversa documentação, sem a devida consolidação num único documento final, como a dificuldade encontrada, na prática, na execução do contrato de concessão, tornando difícil a fiscalização do mesmo**.

³⁵ Clausula 68.

³⁶ “As projeções de tráfego constantes no caso base e que serviram para o estabelecimento das Bandas de Tráfego, foram definidas pelo Governo...”. – Resposta ao questionário enviado pelo TC à Concessionária MTS.



4.1. Controlo da fraude

135. Uma das limitações do contrato de concessão referida pela Concessionária é o “controlo da fraude de acentuada dificuldade pelo tipo de operação subjacente ao modelo”. Com efeito, em Dezembro de 2010, a taxa de fraude era de 25% dos passageiros transportados.
136. A este propósito, a Concessionária refere que “a fraude detectada e quantificada através da metodologia universalmente aceite, (quociente entre o número de autos emitidos e o número de títulos fiscalizados) é apenas da ordem de 1% (...), **enquanto o número total de passageiros que viaja sem validar o seu título** – que integra aqueles que são possuidores de passe ou complemento já pago mas não devidamente validado, outros com bilhete pronto a ser validado se entrar o fiscal a bordo e ainda os que realmente não têm título (1%) – **andar actualmente na ordem dos 25%**”.
137. **Contribui para a existência da taxa de fraude a inadequada concepção do sistema de validação de títulos definido como obrigatório nas condições do concurso.** O Caderno de Encargos “obrigou à instalação dos validadores a bordo das composições, o que permite ao passageiro que viaja com bilhete simples ou pré-comprado, apenas validar o seu título caso se aperceba da presença ou entrada de fiscais a bordo durante o seu percurso”.
138. Ademais, esta foi uma das dificuldades que a Concessionária apontou na execução do contrato de concessão, ou seja, a vulnerabilidade do sistema de validação e a impossibilidade de controlo e de redução da fraude.
139. De facto, a medição do passageiro/quilómetro apresenta-se como uma variável difícil de medir com precisão, não só devido ao número elevado de passageiros, como também por se tratar de um sistema aberto.
140. Sobre esta matéria, o IMTT referiu que “o facto de o texto contratual não ser explícito em algumas matérias, leva a que o sistema de reporte que a Concessionária tem adoptado em algumas situações não seja, (...) o mais adequado. (...) O caso mais grave prende-se com o cálculo do passageiro/quilómetro necessário para o apuramento das compensações devidas pelo Estado por insuficiência de tráfego e a sua certificação”.
141. Para colmatar esta dificuldade, a Concessionária implementou o reforço das equipas de fiscalização, encontrando-se a ser ponderado o uso de outras metodologias, nomeadamente, a vigilância electrónica ou a fiscalização permanente, através da presença de um fiscal em cada veículo. No entanto, na opinião da Concessionária, estas soluções só se revelariam eficazes, caso o sistema de validação de títulos fosse transferido para as plataformas de embarque de passageiros, o que implicaria um investimento não previsto no modelo financeiro.
142. O actual sistema de validação de títulos implementado, associado a alguma falibilidade dos contadores automáticos instalados em cinco veículos, e à existência de um sistema aberto, bem como à morosidade e elevados custos para a execução de contagens físicas frequentes, surgem como os obstáculos a uma rigorosa determinação do PKT (passageiro/quilómetro).
143. No tocante a este ponto, o IMTT referiu que: “A questão que se põe quanto ao mecanismo de pagamento prende-se com o cálculo dos fluxos de tráfego, o que em sistemas de transporte de grandes massas, como é o caso do MST, é sempre muito difícil de apurar, mesmo com recurso às tecnologias mais sofisticadas existentes no mercado. Os fluxos de tráfego são dinâmicos, sendo muito difícil comprová-los a posteriori, e exigem, por isso, recursos substanciais por parte da fiscalização de molde a garantir a correcção do seu apuramento ao longo do tempo”.
144. Note-se que, o PKT constitui uma das variáveis a ter em conta na fórmula para o cálculo das indemnizações compensatórias a pagar pelo Estado Concedente, no caso de ocorrerem défices de tráfego.



145. Sobre esta matéria, a Concessionária informou o Tribunal de Contas de que *“para efeitos das indemnizações compensatórias, (...) não é ressarcida pelo Estado destes 25% (ou seja qual for a percentagem de títulos validados), uma vez que o número total das não-validações determinado aquando de cada pedido trimestral de comparticipação do Estado (sejam elas provenientes de fraude ou de não validação de títulos mensais pré-pagos), é adicionado ao número de títulos validados e registados no PCGB (Posto Central de Gestão de Bilhética), assim se definindo a base de cálculo para fixação da banda de tráfego realmente existente no período em apreço. (A indemnização compensatória é calculada a partir da diferença entre o limite inferior da banda de referência contratual e a banda real assim determinada). Por sua conta e a suas expensas, a Concessionária levou a cabo uma Campanha de Sensibilização ao Passageiro MTS, no sentido de alertar para a obrigatoriedade de validação a bordo de todos os títulos, cujo impacto será avaliado em futuras contagens físicas que vierem a ser efectuadas”*.

4.2. Sistema de partilha de risco

146. O contrato de concessão do MST dispõe que a **Concessionária assume integralmente a responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão**, durante o prazo da sua duração ou de eventuais prorrogações, salvo nos casos em que o contrário resulte expressamente do contrato³⁷.

147. Os riscos inerentes à concessão incluem, entre outros, **os riscos decorrentes da exploração do serviço concessionado**.

148. Sobre este ponto, a Concessionária refere que: *“os riscos de exploração, entendendo-se por estes os custos operacionais com a operação da rede, manutenção de equipamentos e material circulante e conservação de instalações, são riscos que a Concessionária deverá poder assumir depois de ultrapassada a fase de “build-up”³⁸ do sistema (no mínimo os três primeiros anos de operação da totalidade da rede MST)”*.

149. **A Concessionária suporta parte do risco de fraude já que este é partilhado entre o Estado e a Concessionária**.

150. Sobre este assunto, o IMTT veio referir, em sede de contraditório, que até ao momento, o risco de fraude tem sido suportado pelo Estado, “porque, pese embora a taxa de fraude dos passageiros efetivamente transportados seja muito superior a 8% - 22,7% segundo a única mediação efetuada pela Concessionária em Junho de 2010 – o volume de PKT que viajam “em fraude” tem sido inferior a 8% do limite inferior da Banda de Tráfego de Referência. Tal deve-se ao facto de o volume de passageiros efetivamente transportados representar uma pequena parte daquele limiar”.

151. O IMTT esclarece ainda que “Só no caso do volume de PKT que viajam “em fraude” ser superior a 8% do limiar inferior da Banda de Tráfego de Referência é que a Concessionária terá uma efetiva perda de receitas. Caso contrário, isto é, no caso do volume de passageiros*quilómetro que viajam em fraude ser inferior a 8% daquele limiar, a Concessionária terá, então, um acréscimo de receitas para além do previsto no caso base.

152. A Concessionária destacou, ainda, **o montante das receitas de publicidade como outro risco não controlável, já que, face à crise financeira, que em 2011 ainda se verifica, houve uma redução substancial daquelas receitas**.

153. Por outro lado, **a concessão do MST encontra-se estruturada, em termos financeiros, segundo um sistema de bandas de tráfego, onde o Estado Concedente assume grande parte do risco nuclear desta concessão, ou seja, o risco da procura**, na medida em que, nos anos em que o tráfego de passageiros se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência, o Estado Concedente terá que compensar a Concessionária³⁹.

³⁷ Clausula 28.

³⁸ Fase de desenvolvimento do negócio.

³⁹ De acordo com o estabelecido na cláusula 14.2 do contrato de concessão.



154. Ora, na realidade, e após dois anos completos de exploração do serviço ferroviário, **o Estado já pagou indemnizações compensatórias à Concessionária, na ordem dos sete milhões e meio de euros anuais, em virtude de a procura nunca ter atingido o limite mínimo da banda de tráfego de referência.**
155. De facto, verifica-se que os actuais cerca de 25 a 30 mil passageiros transportados por dia, ficam muito aquém dos previstos no anexo 4 ao contrato de concessão que dispõe sobre as bandas de tráfego de referência.
156. Os estudos da procura realizados mostravam que o projecto seria auto-sustentável, caso a procura atingisse os níveis definidos no caso base.
157. **No que concerne ao tratamento contabilístico dos encargos com PPP, é entendimento do Eurostat⁴⁰, que a dívida deste projecto só pode ser considerada “Off Balance Sheet”, ou seja, fora do balanço do Estado, sem qualquer repercussão na dívida pública, se o parceiro privado, para além de assumir o risco de construção, assumir, também, na íntegra, o risco de tráfego associado à exploração do serviço, o que não aconteceu neste contrato.**
158. O contrato prevê, também, a possibilidade de a receita de bilheteira ser partilhada *-clawback-*, com o Estado Concedente, nos anos em que o tráfego de passageiros se situar dentro ou acima da banda superior de tráfego⁴¹.
159. Porém, apesar de a **concessão ter um historial de dois anos, resulta evidência de que o mercado actual, ainda em formação, coloca reservas quanto à existência de um aumento de procura que assegure a concessão, sem recorrer ao esforço financeiro do Estado**, ou seja, aos dinheiros públicos que, cada vez mais, são um bem escasso.
160. O exposto permite concluir que o contrato de concessão estabelece **uma matriz de risco, onde o Estado Concedente assume grande parte do risco de tráfego, que tem um grande nível de impacto financeiro.**
161. O IMTT informou em sede de contraditório que recebeu recentemente o Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Transportes⁴², que constitui uma **comissão para a renegociação da concessão do projeto de construção, financiamento, fornecimento de equipamentos e de material circulante, exploração, manutenção e conservação da totalidade da rede de metropolitano ligeiro da margem sul.**
162. Neste âmbito foi determinado à comissão que o relatório a elaborar incluía um estudo e propostas de alteração à concessão tendo em conta os seguintes objetivos: redimensionar o sistema de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, adequando-o à procura real já verificada; reduzir o esforço financeiro do Estado com esta Concessão; e clarificar o texto contratual, designadamente nas matérias em que este se revele omissivo.

4.3. Reequilíbrio financeiro da concessão

163. O contrato de concessão do MST define as condições que concedem à **Concessionária o direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão⁴³**, ou seja, a modificação imposta pelo Estado Concedente das obrigações da Concessionária ou das condições de realização da Concessão, as alterações legislativas de carácter específico, que tenham como resultado directo um aumento significativo de despesas ou uma perda significativa de receitas da Concessionária.

⁴⁰ Decisão n.º 18/2004, de 11 de Fevereiro.

⁴¹ Clausula 14.2.

⁴² Despacho conjunto de 5 de Março de 2011.

⁴³ Na cláusula 30.1.

164. A reposição do equilíbrio financeiro da concessão pode ter lugar, consoante a opção do Estado Concedente, através de uma ou mais das seguintes modalidades:

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

165. Para além das condições acima expostas que asseguram à Concessionária o direito ao reequilíbrio financeiro da concessão, **o contrato prevê, ainda, compensações nos seguintes casos:**

- Nos termos previstos na cláusula 22.2, está prevista a **reposição do equilíbrio financeiro da concessão, pela ocorrência de um caso de força maior**, que tem como efeito exonerar a Concessionária de responsabilidade pelo não cumprimento pontual das obrigações emergentes do contrato de concessão.
- Neste caso, há lugar à reposição do equilíbrio financeiro da concessão apenas na medida do excesso dos prejuízos sofridos.
- Nos termos previstos na mesma cláusula, o contrato prevê, ainda, que, em caso de **ocorrência de um caso de força maior que leve à rescisão do contrato de concessão, o Estado Concedente assumirá a responsabilidade pelo contrato de financiamento**⁴⁴.
- Caso se verifique a **rescisão do contrato de concessão por iniciativa da Concessionária, por motivo imputável ao Estado Concedente, este deverá indemnizar a Concessionária nos termos gerais de direito, bem como, assumir a responsabilidade pelo contrato de financiamento**⁴⁵.
- Em caso de **resgate, o Estado Concedente assume, também, todas as posições jurídicas da Concessionária, que emergem do contrato de financiamento, indemnizando-a pelos Fundos Próprios Accionistas e pelo valor dos recebimentos dos *cash flows* accionistas**^{46 47}.
- **No caso de resgate excepcional exercido pela Concessionária, cabe ao Estado Concedente assumir os direitos e obrigações relativamente ao contrato de financiamento, reembolsando ainda a Concessionária dos Fundos Próprios Accionistas**⁴⁸.
- **Caso o resgate excepcional seja exercido pelo Estado Concedente, este assume os direitos e obrigações previstos no contrato de financiamento do imobilizado corpóreo afecto à concessão, e ainda uma compensação pelos Fundos Próprios Accionistas e pelo valor dos recebimentos dos *cash flows* accionistas**⁴⁹.

166. Para além das compensações anteriormente referidas, o contrato de concessão prevê as seguintes situações a favor do Estado Concedente:

- **Possibilidade de ser partilhada a receita de bilheteira, nos anos em que o tráfego de passageiros se situar dentro ou acima da banda superior de tráfego o que, até Dezembro de 2010, nunca aconteceu**⁵⁰.
- **Em caso de rescisão do contrato de concessão pelo Estado Concedente, a Concessionária deverá indemnizá-lo se se verificarem deficiências na conservação ou manutenção dos bens**⁵¹.
- **O contrato prevê, ainda, a aplicação de multas contratuais à Concessionária, no caso de incumprimento das suas obrigações**⁵².

4.4. Qualidade do serviço

167. Nos indicadores de qualidade da oferta, o contrato de concessão do MST indica a possibilidade de aplicação de penalidades⁵³, bem como, a atribuição de prémios⁵⁴.

⁴⁴ Cláusula 22.8.

⁴⁵ De acordo com o previsto na cláusula 23.8.

⁴⁶ Fluxos monetários.

⁴⁷ Cláusulas 24.2 e 24.3.

⁴⁸ Cláusula 24.7.

⁴⁹ Cláusula 24.7.

⁵⁰ Cláusula 14.2.

⁵¹ Cláusula 23.6.

⁵² Cláusula 21.1.

168. No que concerne à eficácia das penalizações previstas no contrato por quebra da qualidade do serviço, o IMTT veio informar o TC de que: *“Uma vez que a metodologia para o cálculo destes indicadores não se encontra totalmente explicitada no Contrato, e que o IMTT considerou que a metodologia que foi apresentada pela Concessionária não seria a mais adequada, têm-se realizado reuniões de trabalho com a Concessionária onde se tem vindo a apurar a forma de cálculo destes indicadores, não se tendo ainda chegado a uma posição final. Assim, ainda não houve lugar à eventual aplicação de penalidades, mas, no entanto, a redacção dada à cláusula 56.4 do Contrato, dá um carácter difuso à sua aplicação”*.
169. O Estado Concedente assumiu, também, o pagamento de prémios de desempenho à Concessionária, quanto aos níveis da qualidade do serviço, relativos aos parâmetros de fiabilidade e pontualidade do serviço ferroviário, os quais serão obtidos a partir de valores médios semanais medidos ao longo do ano, relativamente à totalidade da rede do MST, nos seguintes períodos: horas de ponta da manhã e da tarde dos dias úteis; dias úteis; sábados; domingos e feriados.
170. Cabe ao IMTT a tarefa de elaborar os relatórios de fiabilidade e pontualidade, que têm como objectivo verificar os níveis de serviço, que irão servir de base ao cálculo dos prémios e penalizações a atribuir ou a aplicar à Concessionária⁵⁵.
171. De referir que, em **Dezembro de 2010, o IMTT, ainda se encontrava a elaborar os relatórios de fiabilidade e pontualidade, respeitantes ao período de 2008 a 2010.**
172. Para efeitos de aplicação do sistema de prémios e penalidades, a Concessionária obriga-se a enviar, ao Estado Concedente, os valores médios mensais necessários para o cálculo dos indicadores de qualidade e de capacidade da oferta, bem como os valores da taxa de fraude apurados em trabalho de campo.
173. Sobre esta matéria, a Concessionária informou o Tribunal de que *“as maiores dificuldades no cumprimento dos indicadores da qualidade da oferta residem: na indisciplina da circulação rodoviária (...), no dilatado tempo de resposta das forças policiais no apoio à resolução de acidentes (...), na ausência de desnivelamento de tráfego em determinadas zonas da rede do MST (...) e em eventuais avarias de mecanismos de via (...)”*⁵⁶.
174. Com o objectivo de aferir a qualidade do serviço prestado, a MTS, S.A., implementou “um conjunto de equipamentos embarcados no material circulante – IBIS, *Integrated Board Information System* – e no Posto de Comando e Controlo PCC e ao longo da linha – VICOS LIO – que permitem monitorizar, em tempo real, a exploração e criar registos em bases de dados. Assim, é possível ter conhecimento do sucedido, comboio a comboio, e avaliar o cumprimento do horário, em particular na origem e destino. Este conjunto de equipamentos tem-se revelado suficiente e eficaz para o pretendido”.
175. Ainda no que respeita à qualidade do serviço prestado pela MTS, S.A., a empresa realiza, anualmente, o Inquérito de satisfação ao cliente. Da sua análise destacam-se como pontos positivos do serviço prestado, a comodidade dos veículos e do transporte, o impacto sócio económico-ambiental e a apresentação dos funcionários da MTS, S.A.. O tempo (de espera e de viagem) e a acessibilidade (correspondências, transbordos) foram as componentes do serviço identificadas com maior importância pelos clientes.
176. Deste modo, **a qualidade do serviço prestado até 2010, pode ser considerada boa**, já que, em 2009, o índice de satisfação do cliente global foi de 7,70 e em 2010, foi de 7,81, numa escala de 1 a 10.

^{53.} O valor das penalizações previstas é bastante significativo, uma vez que vai de um valor mínimo de cinco mil euros a um valor máximo de quinhentos mil euros, por situação de incumprimento e por semana, com um limite máximo de doze milhões e quinhentos mil euros. Quanto a algumas situações que, aparentemente, terão um regime diferente de penalização, está-se, ainda, a aprofundar a análise jurídica do Contrato que permita concluir, ou não, pela possibilidade de aplicação daquelas penalizações a estas situações”.

⁵⁴ Cláusula 56.2.

⁵⁵ Número de veículos com atraso inferior a 5 minutos, número de veículos que não efectuou o serviço ou que chegou ao destino com atraso superior a 5 minutos. Para horas de ponta de manhã e da tarde dos dias úteis, dias úteis, sábados e domingos.

⁵⁶ Note-se que a Concessionária, no âmbito do cumprimento da pontualidade do serviço, apenas é responsável pelos atrasos que sejam da sua responsabilidade directa, o que, como refere o IMTT, é muito difícil de identificar.

177. Como resulta do exposto, ao IMTT compete a tarefa de elaborar os relatórios de pontualidade e fiabilidade da concessão do MST. **Contudo, até Janeiro de 2011, não existem evidências de que aquela entidade tivesse elaborado qualquer relatório, apesar do serviço de exploração ferroviária do MST ter atingido dois anos completos de exploração. Nesta medida, também, ainda não houve lugar quer ao pagamento de prémios, quer à aplicação de penalidades à Concessionária MTS S.A..**

5. ENCARGOS COM O PROJECTO

178. **Os encargos do Estado com o projecto do MST (1.ª fase) foram repartidos por três grupos: encargos provenientes da comparticipação nas infra-estruturas de longa duração, pagamentos efectuados ao abrigo do Acordo de Reequilíbrio Financeiro assinado entre o Estado Concedente e a Concessionária e pagamento de compensações por défices de tráfego.**

5.1. Comparticipação em ILD/material circulante e equipamento de bilhética

179. Uma das vertentes da responsabilidade financeira do Estado Concedente, neste contrato de concessão, assentou nos encargos assumidos com a construção das infra-estruturas de longa duração do MST (ILD) e, ainda, com o conjunto de actividades acessórias à respectiva concretização, nomeadamente, realização de projectos, aquisição de terrenos e construção de fundações de estruturas.
180. **Sublinhe-se que as ILD foram suportadas a 100% por dinheiros públicos, num montante de 193 milhões de euros.**
181. Para o custo total com o projecto⁵⁷ concorreram, também, os encargos públicos suportados pela Administração Local e pelo FEDER e, ainda, o investimento privado suportado pela Concessionária MTS, S.A..
182. O quadro que se segue evidencia o exposto:

QUADRO 8 – CUSTO GLOBAL - 1.ª FASE DO MST

Unidade: euro

	Montantes	%
Investimento do Estado Concedente	193.139.384	57
Investimento da Administração Local	15.000.000	22
Financiamento Comunitário	75.544.445	5
Total investimento público	283.683.829	84
Total Investimento privado: Concessionária MTS, S.A.	55.269.153	16
Total Investimento 1.ª fase	338.952.982	100

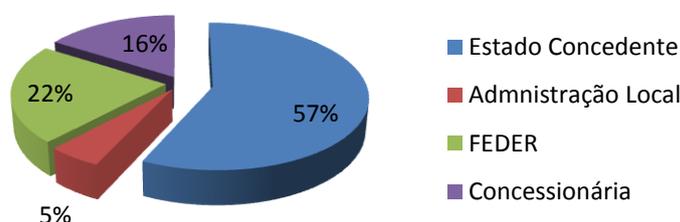
Fonte: GMST.

183. **A análise do quadro anterior permite constatar que o total dos encargos públicos e privados, respeitantes à 1.ª fase do MST, ascendeu a 339 milhões de euros.**
184. Os apoios financeiros públicos ascenderam a cerca 284 milhões de euros, o que corresponde a cerca de 84% do investimento total da concessão.
185. A quantia suportada pelo Estado Concedente (193 milhões de euros) corresponde à maior parcela do investimento público, e destinou-se, conforme já referido, à construção das ILD.
186. O projecto MST beneficiou de co-financiamento proveniente do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER da União Europeia (aproximadamente 76 milhões de euros), que corresponde à segunda maior componente do investimento público do projecto.

⁵⁷ Investimento em ILD, material circulante e equipamento de bilhética.

187. Já o investimento privado, suportado pela Concessionária MTS, S.A., realizado através de empréstimos bancários, para obtenção do financiamento respeitante à aquisição do material circulante e do equipamento de bilhética, atingiu o montante de 55 milhões de euros, isto é, cerca de 16% do investimento total do projecto.
188. Daqui se retira que o investimento da Concessionária foi executado sem recurso a capitais próprios.
189. Na componente ILD e arranjos exteriores é de registar o montante residual de 15 milhões de euros, suportado pelos Municípios de Almada e do Seixal.
190. A estrutura do custo total do projecto encontra-se distribuída no gráfico seguinte:

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO DA 1.ª FASE



Fonte: GMST.

5.2. Acordo de reequilíbrio financeiro

191. O fim do processo de renegociação do contrato de concessão ficou, também, marcado com a celebração de um **Acordo, em 21 de Novembro de 2008**⁵⁸, entre o Estado Concedente e a Concessionária, **com o objectivo de repor o equilíbrio financeiro da concessão.**
192. Este acordo, conforme já referido, resultou **do atraso da data de entrada em exploração do metropolitano ligeiro de superfície relativamente ao previsto no contrato de concessão**, e das alterações aos prazos de realização das ILD.
193. Os factores que contribuíram, de forma mais significativa, para o atraso da data de entrada em exploração do metro prendem-se com a disponibilização dos terrenos necessários para a execução das infra estruturas e com as alterações unilaterais do traçado da via requeridas pela Câmara Municipal de Almada.
194. No âmbito do Acordo celebrado, **foram atribuídas à Concessionária compensações directas pelo Estado Concedente, cujo montante total ascendeu a 77 milhões de euros**, conforme demonstra o quadro seguinte:

⁵⁸ Este acordo teve por base a RCM n.º 14/2008, de 24 de Janeiro – clausula 6ª.



QUADRO 9 – ENCARGOS ASSUMIDOS PELO ESTADO CONCEDENTE NO ÂMBITO DO ACORDO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO

Unidade: euro

Encargos assumidos pelo Estado Concedente	Montante
Compensação por perda de receita	27.036.976
Encargos com ILD	
Indemnização relativa a trabalhos adicionais	12.874.349
Encargos adicionais com estaleiros	29.169.423
Juros de mora relativos a trabalhos contratuais executados até 12/12/2005	541.118
Actualização de preços dos trabalhos contratuais executados até 12/12/2005	5.676.213
Expropriações Rua de Alvalade	262.345
Total de encargos com ILD	48.523.448
Comparticipação em custos de renegociação	225.000
Encargos com a contratação da operação de cedência de créditos	1.679.643
Compensação total assumida pelo Estado Concedente	77.465.067

Fonte: GMST.

195. Da análise do quadro em apreço, verificou-se o seguinte:

- **Os encargos com as ILD totalizaram cerca de 49 milhões de euros, repartidos da seguinte forma:**
 - ✓ Os encargos adicionais com **estaleiros** ascenderam a **29 milhões de euros, o que representa cerca de 60% do total dos encargos com ILD**, constituindo, pois, a maior tranche desta rubrica⁵⁹.
 - ✓ **De destacar que apenas 13 milhões de euros respeitam a trabalhos adicionais, o que corresponde a 17% do valor total do Acordo de Reequilíbrio Financeiro, ou seja, os montantes constantes deste Acordo, em termos de obra efectiva, assumem um carácter residual.**
 - ✓ Na rubrica “actualização de preços dos trabalhos contratuais executados até 12/12/2005”, o Estado Concedente gastou 6 milhões de euros.
 - ✓ Com o processo expropriativo dos terrenos, o Estado Concedente suportou 262 mil euros. O pagamento de juros de mora, relativos a trabalhos contratuais, atingiu 541 mil euros.
 - ✓ O Estado Concedente acordou, ainda, com a Concessionária, o pagamento devido a **perdas de exploração do serviço ferroviário, desde 12 de Dezembro de 2005 até 26 de Novembro 2008.**
 - ✓ Com efeito, o contrato prevê que a **Concessionária tem direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão, por perda significativa de receitas**, que, neste caso, ocorreu da **não entrada em exploração do serviço ferroviário na data prevista (Dezembro de 2005), mas, sim, após três anos, ou seja, em 27 de Novembro de 2008.**
 - ✓ Tal quantia, que totalizou **27 milhões de euros**, foi calculada com base no sistema de bandas de tráfego que parametriza a concessão (anexo 4 ao contrato), segundo o qual, o cálculo é feito de acordo com os Passageiros x Km Transportados (PKT).
- Note-se que as compensações por perda de receita correspondem à segunda maior tranche paga pelo Estado Concedente, **no âmbito deste Acordo de Reequilíbrio Financeiro, ou seja, cerca de 35%.**
- **Os encargos directos com o processo de renegociação do contrato de concessão do MST totalizaram o montante global de 225 mil euros e respeitam a despesas de consultoria.**
- **O Estado Concedente despendeu a quantia de cerca de 2 milhões de euros, respeitantes ao pagamento de um contrato de cessão de créditos celebrado entre a Concessionária e uma instituição financeira de crédito.**

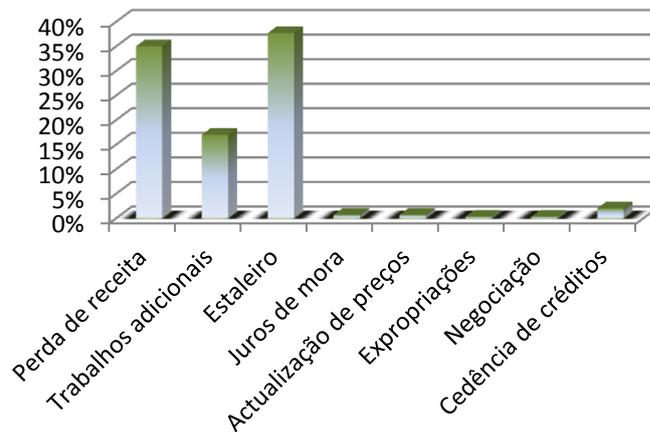
⁵⁹ Note-se que estes encargos resultaram do impasse decorrente da indisponibilidade dos terrenos para a realização da infra-estrutura.



- **Sublinhe-se ainda que, para além do pagamento de cerca de 77,5 milhões de euros assumido pelo Estado Concedente, o Acordo estabeleceu que, fora do seu âmbito, ficará uma verba próxima dos 11 milhões de euros, que a Concessionária se reserva o direito de exigir em tribunal arbitral.**

196. O gráfico seguinte é elucidativo dos custos gerados pelo Acordo de Reequilíbrio Financeiro:

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS GERADOS PELO ACORDO



Fonte: GMST.

5.3. Compensações por défices de tráfego

197. **As compensações por défices de tráfego constituem a terceira maior componente dos encargos públicos com o projecto MST.**

198. **Apesar dos estudos de tráfego apontarem para estimativas demasiado optimistas**, a procura de tráfego, após dois anos completos de exploração de serviço ferroviário (2008/2010), nunca atingiu o limite mínimo da banda de tráfego de referência.

199. O quadro seguinte contém as previsões de tráfego constantes do caso base até 2015, bem como o tráfego real/estimado pela Concessionária, até 2011:

QUADRO 10 – PREVISÕES DE TRÁFEGO ATÉ 2015

Anos	Passageiros x km Transportados (PKT)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Limite mínimo da banda de tráfego de referência	16.139.445 ⁶⁰	88.064.228	88.228.363	88.681.649	89.138.089	89.597.709	90.060.537	90.526.600
Tráfego real / estimado	1.889.278 ⁶¹	24.725.862	29.329.763	32.261.410 ⁶²				

Fonte: MTS, S.A., GMST e Anexo 4 ao contrato de concessão – bandas de tráfego.

200. Os valores constantes do quadro anterior evidenciam que o **tráfego real verificado em 2009 e em 2010 corresponde a 28,1% e 33,2%, respectivamente, do tráfego estabelecido no limite mínimo da banda de tráfego de referência.**

⁶⁰ O volume de tráfego apurado em 2008 diz respeito ao período compreendido entre 27 de Novembro e 31 de Dezembro de 2008.

⁶¹ O volume de tráfego apurado em 2008 diz respeito ao período compreendido entre 27 de Novembro e 31 de Dezembro de 2008.

⁶² Trata-se de valores estimados pela Concessionária.

201. **Situação semelhante ocorre com as estimativas elaboradas pela Concessionária que, para 2011, apurou um tráfego correspondente a 36,4% do estabelecido no limite mínimo da banda de tráfego de referência, o que significa que as projeções de tráfego⁶³ foram sobreavaliadas.**
202. As compensações por insuficiência da procura são calculadas de acordo com a fórmula prevista na alínea b) da cláusula 14.2 do contrato de concessão⁶⁴.
203. A realidade dos factos demonstra que, desde o início da exploração (2008) até 2010, o Estado Concedente tem vindo a compensar, anualmente, a Concessionária MTS, S.A., nos termos definidos no contrato, por insuficiência da procura. Até 2011, a previsão do montante a pagar pelo Estado Concedente é de 23 milhões de euros.
204. O quadro seguinte ilustra o exposto:

QUADRO 11 – CUSTO TOTAL DAS INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS (JÁ LIQUIDADAS E POR LIQUIDAR)

Unidade: euro

Anos	Indemnizações compensatórias	Observações
2008 ⁶⁵ / 2009	4.625.507	Quantia já liquidada
2009	3.833.700 ⁶⁶	Quantia já liquidada
2010	5.351.999 ⁶⁷	Quantia já liquidada
2010	1.674.603 ⁶⁸	Quantia por liquidar
2011	7.655.370	Quantia estimada
Total	23.141.177	

Fonte: GMST e IMTT.

205. Conforme se pode comprovar do quadro anterior, o Estado Concedente compensa a Concessionária, numa quantia que, em média, ascende a cerca de sete milhões e meio de euros anuais (considerando os anos de 2008 até à quantia estimada para o ano de 2011).
206. **Os dados disponíveis não apontam para que, num período de curto e médio prazo a situação se inverta, ao ponto do Estado Concedente deixar de pagar à Concessionária indemnizações compensatórias por insuficiência da procura.**
207. De resto, a própria Concessionária refere que *“com o modelo, desenho e dimensão actual da rede MST, não se vislumbra capacidade significativa para virem a ser reduzidas as compensações no curto-médio prazo, salvo eventualmente através de um aumento do tarifário – mas, mesmo este, dependente da elasticidade da procura – e mediante a redução da oferta, suprimindo circulações durante os períodos de menor afluência e alterando as horas de início e final da operação diária”*.
208. Questionado sobre o que poderia contribuir para a redução do pagamento das indemnizações compensatórias suportadas pelo Estado Concedente, o IMTT vem referir que: *“À primeira vista, parece ser possível diminuir alguma oferta, isto é, o número de comboios realizados em alguns períodos do dia, e reduzir, assim os custos. No entanto, estes sistemas ferroviários caracterizam-se por fortes economias de escala, pelo que uma redução na oferta deverá ter um impacto reduzido nos custos. De qualquer forma, uma avaliação das condições financeiras desta Concessão terá de ser realizada conjuntamente com a tutela financeira”*.
209. Já a Concessionária aponta como eventuais aspectos que poderiam contribuir para a redução do pagamento das indemnizações compensatórias, o eventual aumento do tarifário (dependente da

⁶³ Constantes do Anexo 4 ao contrato de concessão.

⁶⁴ $BTMn \times (PKT3n - PKTin)$, sendo a BTM, a base tarifária média no ano, PKT3n, o tráfego em passageiros x Km definido no limite mínimo da banda de referência, e, PKTin, o tráfego em passageiros x Km efetivamente verificado no ano.

⁶⁵ Final de 2008.

⁶⁶ Esta quantia refere-se ao 3.º e 4.º trimestre de 2009.

⁶⁷ Esta quantia refere-se ao 1.º, 2.º e 3.º trimestre de 2010.

⁶⁸ Esta quantia refere-se ao 4.º trimestre de 2010.

elasticidade da procura) e a redução da oferta, através da supressão de circulações durante os períodos de menor afluência.

210. Constata-se, pois, que os riscos de reequilíbrio financeiro relacionados com o pagamento de **indenizações compensatórias não foram tidos em conta, em sede de análise das propostas apresentadas pelos concorrentes, onde apenas foi ponderado o investimento público inicial com as ILD. Ou seja, não foi avaliado o risco de eventuais encargos com as indenizações compensatórias relativamente ao ciclo de vida do projecto.**
211. Por último refira-se que, tendo em consideração o valor médio das indenizações compensatórias devidas pelo Estado à Concessionária (na ordem dos 8 milhões de euros anuais), o custo médio suportado pelo Estado por PKT ascende a 0,28€.
212. Este valor é considerado muito elevado quando comparado com os valores do Metropolitano de Lisboa e do Metro do Porto, que apresentam valores de PKT de 0,03 € e 0,05€, respectivamente.

5.4. Encargos adicionais do projeto

213. **O projecto MST apresentou um custo inicial de 284 milhões de euros (apenas investimento público). Contudo, em Janeiro de 2011, o projeto apresentava encargos adicionais no montante de 101 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de cerca de 35,4%.**
214. Note-se que, no cômputo geral, este projecto já absorveu 384 milhões de euros de dinheiros públicos.
215. O quadro seguinte evidencia e discrimina os encargos adicionais ocorridos no projecto MST:

QUADRO 12 – ENCARGOS ADICIONAIS DO MST

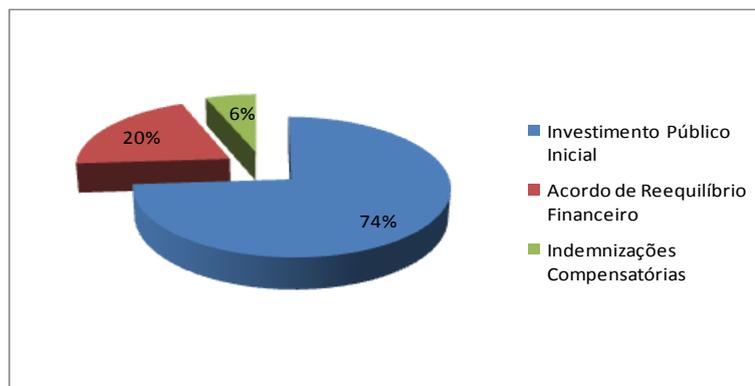
Unidade: euro

Investimento público inicial	283.683.829
Encargos adicionais do projecto	
Acordo de reequilíbrio financeiro	77.465.067
Indenizações compensatórias	23.141.177
Total de encargos adicionais	100.606.244
Total do investimento público	384.290.073

Fonte: GMST e IMTT.

216. Como se poderá verificar no quadro anterior, **no âmbito do Acordo do Reequilíbrio Financeiro, celebrado em 2008, o Estado Concedente despendeu a quantia de 77 milhões de euros, o que corresponde a 20,3% do investimento público com o projecto.**
217. A acrescer a esta quantia, surge o pagamento de **indenizações compensatórias por insuficiência da procura, no montante de 23 milhões de euros, a suportar pelo Estado até ao final do ano de 2011, que representam 6% do investimento público.**
218. O gráfico que se segue ilustra o referido:

GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO



Fonte: GMST, IMTT e MTS, S.A..

6. DESEMPENHO OPERACIONAL DO PROJECTO

6.1. Desempenho do projecto até 2010

219. Decorridos dois anos, após o início da exploração do serviço ferroviário MST (2008 a 2010), o volume de tráfego real ficou sempre abaixo do previsto no caso base, conforme se pode verificar da análise dos quadros seguintes:

QUADRO 13 – DESEMPENHO DA CONCESSIONÁRIA MTS, S.A., EM 2008

Unidade: euro

	2008		Desvio
	Real	Caso base	Montante
Volume de tráfego (em PKT)	1.889.278 ⁶⁹	16.139.445 ⁷⁰	- 14.250.167
Proveitos operacionais	21.055.599	12.194.799	8.860.799
Custos operacionais	- 18.770.243	- 15.701.382	- 3.068.860
Resultados operacionais	2.285.356	- 3.506.583	5.791.939
Custos e proveitos financeiros	- 3.378.280	- 4.321.896	943.616
Custos e proveitos extraordinários	9.308.220	9.817.342	- 509.122
Imposto sobre o rendimento	- 266.154	- 700.080	433.936
Resultado líquido	7.949.143	1.288.784	6.660.359
Custos de operação e manutenção	- 8.117.120	- 3.869.204	- 4.247.916
Receitas de bilhética	1.078.016 ⁷¹	1.712.94	- 634.079
Receitas acessórias	237.909	287.195	- 49.286

Fonte: MTS, S.A. .

⁶⁹ O volume de tráfego apurado em 2008 diz respeito ao período de 27 de Novembro a 31 de Dezembro de 2008.

⁷⁰ Vide nota de rodapé anterior.

⁷¹ Este montante não inclui as compensações do Estado por insuficiência de tráfego.

QUADRO 14 – DESEMPENHO DA CONCESSIONÁRIA MTS, S.A., EM 2009

Unidade: euro

2009			Desvio
	Real	Caso base	Montante
Volume de tráfego (em PKT)	24.725.862	88.064.228	- 63.338.366
Proveitos operacionais	13.094.370	60.872.917	- 47.778.547
Custos operacionais	- 21.828.896	- 65.134.524	43.305.628
Resultados operacionais	- 8.734.526	- 4.261.607	- 4.472.919
Custos e proveitos financeiros	- 2.305.680	- 3.203.860	898.180
Custos e proveitos extraordinários	11.385.936	9.817.342	1.568.594
Imposto sobre o rendimento	- 94.482	- 517.444	422.962
Resultado líquido	251.248	952.568	- 701.320
Custos de operação e manutenção	- 6.629.539	- 4.471.206	- 2.158.333
Receitas de bilhética	2.810.163⁷²	9.525.830	- 6.715.667
Receitas acessórias	287.041	1.595.470	- 1.308.429

Fonte: MTS, S.A..

QUADRO 15 – DESEMPENHO DA CONCESSIONÁRIA MTS, S.A., EM 2010

Unidade: euro

2010			Desvio
	Real	Caso base	Montante
Volume de tráfego (em PKT)	29.329.763	88.228.363	- 58.898.600
Proveitos operacionais	7.534.157	8.559.887	- 1.025.730
Custos operacionais	- 16.629.198	- 12.275.925	- 4.353.273
Resultados operacionais	- 9.095.041	- 3.716.038	- 3.327.543
Custos e proveitos financeiros	- 1.070.399	- 2.402.895	1.332.496
Custos e proveitos extraordinários	10.352.676	7.363.007	2.989.670
Imposto sobre o rendimento	40.392	- 437.914	478.306
Resultado líquido	227.628	806.160	- 578.532
Custos de operação e manutenção	- 5.211.044	- 3.452.508	- 1.758.536
Receitas de bilhética	3.284.740⁷³	7.298.588	- 4.861.587
Receitas acessórias	196.793	1.220.535	- 1.023.742

Fonte: MTS, S.A. e IMTT.

220. Outros aspectos importantes a realçar dos quadros anteriores são os seguintes:

221. Em 2008, os proveitos operacionais foram superiores aos que estavam previstos no modelo financeiro, apesar de o serviço ferroviário, naquela data, ter apenas um mês de exploração completo.

222. Tal situação resultou do facto de a Concessionária e o Estado Concedente terem assinado um Acordo de reposição do equilíbrio financeiro da concessão⁷⁴, que se traduziu no pagamento, em 2008, à Concessionária das compensações nele consignadas⁷⁵.

223. Assim, em 2008, foram contabilizados todos os proveitos recebidos no âmbito do mencionado Acordo, referentes aos exercícios de 2005 a 2008. Por este motivo, a empresa, especialmente em 2008, também apresentou resultados líquidos positivos.

224. Em 2009 e 2010, os resultados líquidos positivos ficaram muito aquém do previsto no modelo financeiro devido, segundo a Concessionária, à “crise mundial de 2008 em determinadas actividades e nos investimentos que as empresas realizam em promoção e publicidade. Esse efeito devastador veio a atingir a MTS, constatando-se actualmente que a previsão de proveitos de Publicidade constante no

⁷² Este montante não inclui as compensações do Estado por insuficiência de tráfego.

⁷³ Este montante não inclui as compensações do Estado por insuficiência de tráfego.

⁷⁴ Em 21 de Novembro de 2008.

⁷⁵ Respeitantes ao período entre 12 de Dezembro de 2005 e 26 de Novembro de 2008.

*Modelo Financeiro da Concessão dificilmente poderá vir a ser atingida nas circunstâncias económicas que afligem Portugal*⁷⁶.

225. A Concessionária acrescentou ainda que: *“o sistema de validação de títulos concebido pelo Estado e assim lançado no Concurso, veio a demonstrar enormes fragilidades, potenciadoras de fraude e tornado ineficaz qualquer fiscalização realizada e dificultando a detecção e penalização dos infractores. Consta-se hoje, que a percentagem de passageiros que não valida o seu título de transporte a bordo é da ordem dos 25%, passageiros estes que são contados como prejuízo da Concessionária, uma vez que são adicionados ao número de validações praticadas e, por isso, fazem elevar o número real de viajantes que não são alvo de ressarcimento pelo Estado Concedente. Existem ainda alguns custos não despididos que o Modelo financeiro não previu, como por exemplo os custos referentes a estudos, nomeadamente contagens, inquéritos, aferições de equipamentos e demais diligências extra-contratuais exigidas pelo Concedente para certificação dos Fluxos de Tráfego”*.
226. No entanto, constatou-se que, em 2009, as compensações recebidas do Estado foram estimadas por excesso, sendo compensadas, em baixa, no ano de 2010.
227. **Em 2009, os proveitos operacionais foram apenas 21% do montante definido no caso base, porque estava previsto⁷⁷ um financiamento intercalar da Caixa Geral de Depósitos à MTS, S.A., por conta das compensações do Estado Concedente a pagar naquele ano.**
228. Porém, o Estado Concedente optou por outro modo de financiamento, pagando directamente à Concessionária, em 2008, e não em 2009, **o que explica pois, os elevados proveitos contabilizados em 2008, por contrapartida da respectiva redução em 2009**. Por este motivo, os custos operacionais, em 2009, foram cerca de 1/3 dos previstos no caso base.
229. **Em 2010, verificou-se que os proveitos operacionais foram quase idênticos aos previstos no modelo financeiro**, pelo facto de o valor dos proveitos contabilizados, resultante do somatório das receitas de bilheteira com as compensações do Estado Concedente, se ter aproximado dos valores previstos no Modelo financeiro.
230. De destacar ainda que **os elevados resultados extraordinários**, relativos aos primeiros três anos de actividade, que oscilam entre 9 e 11 milhões de euros, se devem ao facto de **as participações do Estado Concedente, referentes à fase de construção, terem sido registadas como proveitos diferidos⁷⁸**, sendo reconhecidas, anualmente, como proveitos extraordinários, proporcionalmente às amortizações desses investimentos subsidiados.
231. Por último, constatou-se que, no período compreendido entre **2009 e 2010, as receitas acessórias foram muito inferiores às previstas no modelo financeiro, devido a dificuldades conjunturais do mercado impeditivas da obtenção das receitas de publicidade previstas**.

7. ANÁLISE DOS MECANISMOS DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO

232. Ao nível dos poderes de fiscalização e acompanhamento da concessão MST, emergentes do contrato de concessão, constatou-se a **dispersão da figura do Estado Concedente, cujas competências, nesta matéria, se encontram diluídas por diversas entidades**.
233. Senão veja-se, quanto às competências exercidas pela IGF, no âmbito da **fiscalização do cumprimento das obrigações de cariz económico e financeiro por parte da Concessionária**.

⁷⁶ “Com efeito, o modelo financeiro da Concessão prevê que uma parte das receitas da Concessionária sejam obtidas através da angariação de publicidade ao longo de toda a rede MST, sejam “mupis”, espaços MST nas paragens (abrigos, palas de cobertura, faces disponíveis nas máquinas de venda), decoração externa dos veículos, flashes e cartazes no interior dos veículos, etc., constituindo essa receita um risco assumido pela Concessionária, a fim de poder equilibrar a tarifa actualmente praticada. Prevê-se que esta receita pudesse vir a atingir montantes da ordem de um milhão e meio de euros anualmente”.

⁷⁷ No âmbito do Acordo de reequilíbrio financeiro.

⁷⁸ Na rubrica de acréscimos e diferimentos.

234. Já o IMTT, que apenas passou a acompanhar a concessão após a entrada em exploração do serviço em Novembro de 2008, exerce competências técnicas, fiscalizando, em representação do Estado Concedente, a actividade da Concessionária em tudo o que respeite ao cumprimento do contrato de concessão e também as matérias não abrangidas no âmbito das atribuições e competências de outras entidades.
235. Sobre esta matéria, o IMTT referiu que foi adoptada uma *“redacção mais vaga”* que *“dificulta a fiscalização do contrato por não deixar totalmente especificadas todas as obrigações da Concessionária, sendo motivo de conflito entre as partes”*.
236. O IMTT referiu ainda que *“A dispersão das obrigações contratuais por diversa documentação - caderno de encargos do concurso, proposta do concorrente e suas reformulações, esclarecimentos prestados pelo júri do concurso, reuniões de negociação, etc..- sem a devida consolidação num único documento final, torna difícil a fiscalização do Contrato”*.
237. O IMTT reconheceu também a necessidade de se consolidar *“num só documento todas as obrigações das partes e que se clarificassem alguns pontos cuja redacção não é muito clara”*.
238. Sobre os condicionalismos que recaem sobre o controlo dos indicadores de qualidade da oferta, o IMTT referiu que: *“Num sistema integrado, como este, em que a Concessionária não só presta o serviço de transporte, como também disponibiliza a infra-estrutura e efectua o comando e controlo da circulação, é muito difícil fiscalizar a imputação de responsabilidades necessária, nos termos do Contrato, para o cálculo dos indicadores de qualidade da oferta. Estes indicadores deviam ser medidos do ponto de vista do passageiro, isto é, comparação apenas entre os horários e o serviço prestado, independentemente das causas dos desvios”*.
239. **O IMTT informou ainda que apenas possui uma técnica afeta às funções de acompanhamento do contrato de concessão do MST, não existindo, portanto, uma adequada estrutura de meios técnicos e humanos que exerça aquelas funções.**
240. Mais referiu que existe *“ falta de meios do IMTT para afectar pessoal devidamente qualificado na área de exploração de serviços de transporte para exercer as funções de fiscalização desta Concessão”*.
241. Em sede de contraditório, o IMTT veio informar que preparou e apresentou uma Proposta de Modelo de Reestruturação Institucional no sentido das *“matérias relativas à supervisão/fiscalização dos contratos de concessão serem autonomizadas em unidade orgânica específica, a qual poderá contribuir para criação de sinergias internas ao nível do tratamento sistemático destas matérias”*.
242. **Assim, à data de Abril de 2011, não havia evidência de que o IMTT tivesse produzido qualquer relatório sobre a fiabilidade e pontualidade do serviço ferroviário.** Está prevista a saída do primeiro relatório em 2011, assim que estejam apurados todos os indicadores, e que reportará ao período de 2008 a 2010.
243. O IMTT informou o TC de que *“tem centrado as suas atenções e meios, primordialmente, nas duas vertentes que considera mais relevantes para o acompanhamento da exploração deste Contrato, e que são: a medição/aferição dos fluxos de tráfego, pelos seus efeitos financeiros nas obrigações contratuais do Estado, e a pontualidade do serviço, por ser o factor de maior importância para a prestação dum serviço de qualidade ao passageiro”*.
244. Mais referiu o IMTT que, em resultado de acções ou medidas de fiscalização e monitorização por si desenvolvidas, se verificou o seguinte: introdução de medidas a nível da sinalização das travessias pedonais do canal ferroviário; alteração dos horários de Verão e de Inverno, de molde a coordená-los com outros transportes – Transtejo e Fertagus, e diminuição dos conflitos com o tráfego rodoviário nos cruzamentos de nível; afixação ao público de horários pormenorizados, com a indicação da hora de passagem em cada estação.



245. No entanto, instado sobre se já foram detectadas situações de incumprimento da Concessionária, o IMTT respondeu que *“está a ultimar um “Manual de Fiscalização” que permitirá de forma sistemática identificar as situações de incumprimento. Após a finalização deste Manual, este será aplicado não só para o futuro, mas também para todo o período já decorrido desde o início da exploração da totalidade da primeira fase do MST”*. **O IMTT referiu ainda que é muito vaga a possibilidade de uma efectiva fiscalização das obrigações da Concessionária quanto a esta matéria, encontrando-se a decorrer uma análise jurídica que poderá ajudar a esclarecer esta situação.**
246. Compete, ainda, ao IMTT, na qualidade de entidade reguladora, o desempenho da missão de regular e fiscalizar o sector dos transportes terrestres em Portugal.
247. Acresce ainda que, em resultado da entrada em vigor da RCM n.º 87/2010, de 11 de Novembro, o IMTT, que já exercia funções de fiscalização e regulação da concessão, assumiu, também, as competências atribuídas ao GMST, então extinto pela referida RCM.
248. O Tribunal considera oportuno referir que o IMTT, quando questionado sobre o preenchimento de uma ficha referente à concessão do MST, informou que *“...a maioria dos elementos solicitados se reportam a matéria económica-financeira cuja competência nos Contratos de Concessões das PPP ferroviárias, está atribuída à Inspeção Geral de Finanças, não dispondo o IMTT, por sistema, da informação necessária que permita responder a algumas das questões aí enunciadas”*.
249. Quanto à missão do GMST, verificou-se que este organismo procedeu, em nome do Estado, à coordenação e verificação do cumprimento dos objetivos definidos no contrato de concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo⁷⁹, não possuindo competências ao nível do acompanhamento do contrato de concessão.
250. Por último, em Novembro de 2010, também foram cometidas à REFER⁸⁰ competências operacionais de planeamento e gestão da concessão, desconhecendo-se, contudo, como irá ser o seu relacionamento com as demais entidades com funções de fiscalização e acompanhamento da concessão.
251. Como resulta do exposto, existem limitações no que respeita à fiscalização e gestão do contrato.
252. Note-se que, recentemente, foram atribuídas à REFER competências de gestor de contrato. Contudo parte importante deste trabalho tem vindo a ser desenvolvido por uma técnica do IMTT.

⁷⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002, de 3 de Abril.

⁸⁰ Através da RCM n.º 87/2010, de 11 de Novembro.





III VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

253. **Do projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu o respectivo parecer.**

9. DESTINATÁRIOS

254. **Do presente relatório serão remetidos exemplares:**

- À Presidência da República.
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão de Economia e Obras Públicas;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo e, especificamente, aos:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro da Economia e do Emprego;
 - Ministro de Estado e das Finanças.
- Ao Conselho de Administração da MTS, S.A..
- Ao Presidente do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP.
- Ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 4, do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

10. PUBLICIDADE

255. **Este relatório e o seu anexo, contendo as respostas enviadas em sede de contraditório, será inserido no Sítio do TC na Internet e divulgado pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas.**

11. EMOLUMENTOS

256. **Nos termos do DL 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, por parte do IMTT, enquanto representante do Estado concedente auditado, e pela MTS, S.A., no montante de 17.164,00€ (dezasete mil cento e sessenta e quatro euros) a dividir em partes iguais, €8.582,00 (oito mil quinhentos e oitenta e dois euros) para cada.**
257. **Estes emolumentos são fixados pelo Tribunal tendo em atenção o apuramento feito no processo, nos termos dos n.ºs 1,2 e 3 do artigo 10º daquele diploma, sendo igualmente, o TC a determinar, ao abrigo do art.º 11.º do diploma emolumentar, o respectivo sujeito passivo.**





Tribunal de Contas, em 15 de Setembro de 2011

O Conselheiro Relator

(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos

(José Luís Pinto Almeida)

(António José Avérous Mira Crespo)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto







IV ANEXOS

1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da MTS, SA
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CD do IMTT
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças
4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações





1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da MTS, SA





J.

À Area IX,
1. Dar em todo
2. Anexar ao domínio
respectivo.
26.04.2011



J.

Exmo. Senhor
Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Tribunal de Contas – Gabinete do Juiz Conselheiro
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Seixal, 18 de Abril de 2011

N/Ref#: CA11907/2011

Assunto: Auditoria de Seguimento à Concessão Metro Sul do Tejo

Excelentíssimo Senhor Professor,

A MTS – Metro Transportes do Sul, S.A. (“Concessionária”) recebeu e agradece o Relato enviado pelo Tribunal de Contas, no passado dia 6 de Abril, relativo ao assunto em referência.

Após ter analisado cuidadosamente o teor do referido documento, a Concessionária não pode deixar de fazer notar a validade das apreciações e das considerações feitas por esse Venerando Tribunal relativamente à concessão e aos problemas com que a mesma tem lidado, designadamente em fase de exploração.

Num espírito de total colaboração com o Tribunal de Contas, gostaria a Concessionária de elencar apenas alguns aspectos do Relato que, a seu ver, merecem ser revistos ou complementados e que, seguindo a estrutura do Relato, são os seguintes:

- (i) Página 9 – Quadro I – Ponto 37 - O valor relativo à estimativa de tráfego para 2011 que consta actualmente do Quadro I (24.993.045 PKT) corresponde à estimativa enviada pela Concessionária ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. (“IMTT”) em 18 de Junho de 2010, em cumprimento do disposto na cláusula 67.3 do Contrato de Concessão. Contudo, este valor veio a ser

DGTC 26 04 11 08135

1

J.





corrigido depois de, em Novembro de 2010, o Concedente ter aprovado tacitamente a metodologia de determinação dos fluxos de tráfego, a qual levou à correcção da estimativa/previsão do tráfego para 2011, que foi então actualizada para PKT=32.261.410.

(ii) Página 13 – 2º Parágrafo – Ponto 72 – Uma vez corrigidos os volumes de tráfego dos anos 2008, 2009 e 2010 em função da metodologia aprovada com os pagamentos efectuados pelo Estado em 24 de Novembro de 2010 (valores devidamente actualizados no Ponto (iii)), o custo médio suportado pelo Estado por PKT passa dos 0,42€ referidos no Relato de Auditoria do Tribunal de Contas, para 0,28€. Mesmo este valor actualizado é elevado, particularmente quando comparado com os valores homólogos do Metropolitano de Lisboa e do Metro do Porto, mas será de atender que para tal concorrem, entre outros, dois factores relevantes:

- a) O Percurso Médio do sistema MTS é inferior ao dos demais operadores indicados em comparação, o que releva para efeito da determinação dos PKT ($PKT = \text{Passageiros Transportados} \times \text{Percurso Médio}$), denominador da fracção que calcula o Custo Médio por PKT e, conseqüentemente, agrava esse mesmo Custo para o Operador com menor Percurso Médio. Pensamos que no caso presente, por estarmos num cenário de comparação com outros Operadores, o custo médio suportado pelo Estado deveria ser calculado “por Passageiro Transportado” e não “por PKT”, a fim de que o valor final não seja influenciado pelo factor “Percurso Médio” que em nada releva para este fim.
- b) Haverá ainda que considerar para o efeito, também em distinção dos referidos operadores, que enquanto as operações do Metropolitano de Lisboa e do Metro do Porto estão estabilizadas e consolidadas, a operação da concessão do Metro Sul do Tejo está ainda em fase de arranque e crescimento (*build up*), podendo ilustrar-se esse facto com taxas de crescimento na procura de 18,04% entre Janeiro de 2009 e Janeiro de 2010, e de 31,78% de Janeiro de 2010 a Janeiro de 2011.



- (iii) Página 28 – Quadro 8 – Ponto 191 – Importa considerar no quadro os valores reais já conhecidos e que não os seguintes:
 - a. Correção do Limite mínimo da banda de tráfego de referência em 2010: valor correcto=88.228.363 (conforme está mencionado no Quadro 1 da página 9);
 - b. Actualização do tráfego real de 2008, (por razão da aplicação da metodologia viabilizada pelo IMTT com pagamento compensações em 24 de Novembro de 2011): PKT=1.889.278;
 - c. Actualização do tráfego real de 2009, (por razão da aplicação da metodologia viabilizada pelo IMTT com pagamento compensações em 24 de Novembro de 2011): PKT=24.725.862;
 - d. Actualização da estimativa de tráfego para 2011: PKT=32.261.410, (o valor que consta do quadro corresponde à estimativa enviada ao IMTT em 18 de Junho de 2010 em cumprimento do disposto na cláusula 67.3 do contrato de concessão).
- (iv) Página 28 – 4º parágrafo – Ponto 192 – Em virtude dos ajustamentos indicados para o ponto anterior, onde se lê “24,5%” deverá passar a ler-se “28,1%”.
- (v) Página 28 – 5º parágrafo – Ponto 193 – Em virtude dos ajustamentos indicados para o penúltimo ponto, onde se lê “28,2%” deverá passar a ler-se “36,4%”.
- (vi) Página 30 – 2º parágrafo – Ponto 204 – Onde se lê “0,42€” deverá passar a ler-se “0,28€”.
- (vii) Página 31 – Quadro 11 – Ponto 212 – Deverá ser tida em consideração a actualização do volume de tráfego em PKT, sendo o valor, por razão da aplicação da metodologia viabilizada pelo IMTT com pagamento compensações em 24 de Novembro de 2010, de PKT=1.889.278.





(viii) Página 32 – Quadro 12 – Ponto 212 - Deverá ser tida em consideração a actualização do volume de tráfego em PKT, sendo o valor, por razão da aplicação da metodologia viabilizada pelo IMTT com pagamento compensações em 24 de Novembro de 2010, de PKT=24.725.862.

Muito se agradecia que V. Exa. tivesse em boa conta as referências actualizadas que agora se enviam, permanecendo esta Concessionária à inteira disposição do Tribunal de Contas para qualquer esclarecimento adicional ou colaboração que V. Exa. possa entender necessária.

Com os meus melhores cumprimentos e a maior consideração.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Brandão', is positioned above the typed name.

José Luís Brandão
(Presidente do Conselho de Administração)



2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CD do IMTT





JF



A Excel. Ex.
1. Dar entrada
2. Anexar ao domínio
Respectivo. 26.04.2011
JF.

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Tribunal de Contas
Rua Barbosa du Bocage. N.º61

1069-045 Lisboa

S/ Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
Proc.nº 38/10 - Audit	2011-04-06	15/GP	2011-04-19

Assunto: **Auditoria de Seguimento à Concessão Metro Sul do Tejo.**

No seguimento do V. ofício em referência, remetendo projecto de Relato de Auditoria de Seguimento da Concessão Metro Sul do Tejo, tenho a honra de enviar a V. Ex.ª a resposta do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., para efeitos de exercício do contraditório.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

(Carlos do Maio Correia)

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal
Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446

16CTC 26 04*11 08134





AUDITORIA DE SEGUIMENTO À CONCESSÃO METRO SUL DO TEJO (RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS)

O INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES TERRESTRES, I.P. (IMTT) foi notificado do Projecto de Relato de Auditoria do TRIBUNAL DE CONTAS (TC) – **AUDITORIA DE SEGUIMENTO À CONCESSÃO METRO SUL DO TEJO** - para, querendo, se pronunciar, no âmbito do exercício de contraditório.

Nestes termos, cumpre referir o seguinte, tendo em conta a sistemática constante do Relato de Auditoria:

A – PRAZO DA CONCESSÃO (PONTOS 7, 114 DO RELATO DE AUDITORIA)

O Contrato de Concessão do MST – Metro Sul do Tejo foi atribuído em 2002, pelo Estado Concedente à Concessionária MTS – METRO, TRANSPORTES DO SUL, S.A.. após lançamento de concurso público internacional - concurso esse lançado em 23 de Setembro de 1999.

Ora o modelo contratual adoptado, - incluindo o **prazo da concessão** o qual foi considerado pelo Douto Relato de Auditoria como *demasiado longo* – deve ser analisado à luz dos normativos e das práticas vigentes à data do lançamento do concurso.

A doutrina comunitária sobre concessões, em particular sobre concessões relacionadas com gestão de serviços de interesse económico geral¹ - admite, sem especificar, a "*duração relativamente longa*" das relações de parceria público-privadas (PPP).

Mais recentemente o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, que entrou em vigor em Dezembro de 2009, estabelece o **prazo limite de 15 anos** para a duração de contratos de serviço público, incluindo serviços ferroviários ou "*por outros modos guiados*" (como é o caso do MST). No entanto, **esse prazo pode ser prorrogado, no máximo, para metade da sua duração original** se, *tendo em conta as condições de amortização dos activos, os operadores de serviço público fornecerem activos que sejam significativos face ao conjunto de activos necessários à realização dos serviços de transporte de passageiros objecto do contrato de serviço público e que estejam predominantemente ligados aos serviços de transporte que são objecto do contrato.*

A mesma ideia (prazo necessário para a amortização dos investimentos relacionados com os activos afectos a uma dada concessão) consta da legislação nacional sobre contratação

¹ Cf., nomeadamente, Comunicação Interpretativa da Comissão sobre a aplicação do Direito Comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às PPP (2008/C 91/02) e Livro Verde sobre PPP e o Direito Comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões (COM(2004) 327 Final).

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal

Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446



Instituto da Mobilidade
e dos Transportes Terrestres, I.P.

pública. De facto o Código dos Contratos Públicos (CCP)² estabelece em sede de concessões de serviços públicos que (i) o prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário; e que (ii) na falta de estipulação contratual, o prazo a que se refere o n.º anterior é de 30 anos, nele se incluindo a duração da prorrogação de qualquer prorrogação contratualmente prevista³.

No Contrato de Concessão MST, a Concessionária foi responsável pelo investimento em material circulante e equipamento de bilhética, num valor de cerca de 55 milhões de euros.

Cumprir referir que a redução que se realizou no prazo da concessão FERTAGUS, por ocasião da renegociação do seu contrato, em 2005 – apontada como exemplo no Relato de Auditoria - só foi possível por o Estado ter assumido a responsabilidade pela aquisição do material circulante, o que antes da referida renegociação era da responsabilidade da FERTAGUS.

B – TARIFÁRIO (PONTOS 11, 127 DO RELATO DE AUDITORIA)

A Base Tarifária Média (BTM) a vigorar em cada ano civil tem sido actualizada todos os anos de acordo com a fórmula estipulada no Anexo 16 ao Contrato de Concessão – **98% da inflação homóloga verificada nos 12 meses anteriores**. Nos termos do referido Anexo, o tarifário a praticar em cada ano civil não pode ultrapassar esse valor da BTM. Ora, o que tem sucedido é que o tarifário com que se deu início à exploração do serviço de transporte ferroviário tem apresentado uma receita média por passageiro*quilómetro superior ao valor da BTM fixada, **razão pela qual não foi autorizada qualquer subida do tarifário**.

No quadro seguinte mostra-se o valor anual da BTM calculada segundo o Anexo 16 e a receita média por passageiro*quilómetro auferida pela Concessionária em cada um dos anos.

Ano	BTM (euros/pax.km)	Receita/pax.km (euros)	Varição
2008	0,1186	0,1633	+37,7%
2009	0,1213	0,1471	+21,3%
2010	0,1193	0,1450	+ 21,5%

Note-se que do acréscimo de receitas de bilheteira que se tem verificado só beneficia a Concessionária uma vez que, nos termos contratuais, o **Estado Concedente não pode deduzir esse acréscimo de receita da Concessionária ao valor da compensação a pagar a esta por insuficiência de tráfego**.

² Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, cf. alterado.

³ Cf. Artigo 410.º do CCP.

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal

Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446





Assim, nos actuais termos contratuais só será possível autorizar aumentos no tarifário a praticar ao público quando esse tarifário for inferior à BTM, o que se não tem verificado. Por outro lado, o actual Contrato só prevê mecanismo de partilha de receitas do tarifário quando o tráfego medido em passageiros.km transportados (PKT) se situar acima do limite superior da Banda de Referência, pelo que o eventual aumento não acarretaria quaisquer vantagens (financeiras) para o Estado-Concedente.

De notar que as receitas de bilhética indicadas no QUADRO 13 (ano de 2010) do Relato de Auditoria não incluem a totalidade das compensações devidas pelo Estado no âmbito dos passes 4_18@escola.tp e sub23@superior.tp, enquanto no QUADRO 12 (ano de 2009) essas compensações estão incluídas nas receitas de bilhética.

O valor que deverá constar no Quadro 13 é de 3 284 740€, para que esse valor seja comparável com o do Quadro 12.

C – TAXA DE FRAUDE (PONTOS 30 A 35; PONTOS 127 A 139; PONTO 218 DO RELATO DE AUDITORIA)

Em primeiro lugar importa salientar que o Metro Sul do Tejo (MST) é um sistema aberto, quer isto dizer que os passageiros para acederem ao transporte não têm nenhuma barreira física que permita o acesso apenas aos passageiros que validem um título de transporte válido.

Assim a contabilização dos passageiros e da taxa de fraude no MST é e será sempre um elemento de potencial conflito entre Concedente e Concessionária, não existindo sistemas perfeitos para este tipo de sistemas abertos, aliás tal acontece frequentemente no caso dos operadores de transporte colectivo rodoviário que frequentemente se queixam de ser prejudicados na repartição de receitas porquanto referem sistematicamente que transportam mais passageiros dos que os que transportam, quer pelo facto do controlo da fraude ser muito difícil exigindo um controlo da fraude com elevado recurso a meios humanos e por consequência muito dispendiosos, quer pelo facto de os passageiros mesmo com título válido (p. ex. um título mensal) não procederem à sua validação.

Ao contrário do que é afirmado no Douto Relato, **o risco associado à taxa de fraude foi considerado na fase do concurso**. Da análise da documentação concursal ressalta a preocupação que então houve para que este risco fosse correctamente quantificado pelos concorrentes.

De referir que a Concessionária estimou uma taxa de fraude de 1,5% na fase de apresentação de propostas, tendo procedido à correcção desse valor para 8% na fase de negociação. Tal correcção deveu-se ao facto de aquele valor inicial ter sido considerado pelo Júri do concurso, no Relatório de Avaliação das Propostas, como *claramente inferior à média obtida noutros sistemas*.

Junta-se extracto de documento apresentado pela Concessionária na fase de negociação das propostas (cf. ANEXO I), em que esta justifica o valor por si proposto de 8%, para a taxa de fraude no sistema. **Neste documento é patente ter a Concessionária conhecimento da**

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal

Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446

PC



Instituto da Mobilidade
e dos Transportes Terrestres, I.P.

existência, em sistemas similares, de taxas de fraude muito superiores à que se propôs assegurar.

O modelo financeiro do Caso Base inclui, explicitamente, uma parcela para a fraude. Essa parcela prevê uma perda de receitas de bilheteira no valor do produto da BTM por 8% do número de passageiros.km transportados (PKT) correspondente ao limiar inferior da Banda de Tráfego de Referência. Dado o equilíbrio financeiro do modelo, a Concessionária é compensada desse valor por meio da BTM fixada – isto é, é compensada quer através das receitas de bilheteira, quer através das compensações pagas pelo Estado por insuficiência de tráfego. **Só no caso do volume de PKT que viajam “em fraude” ser superior a 8% do limiar inferior da Banda de Tráfego de Referência é que a Concessionária terá uma efectiva perda de receitas.** Caso contrário, isto é, no caso do volume de passageiros*quilómetro que viajam em fraude ser inferior a 8% daquele limiar, a Concessionária terá, então, um acréscimo de receitas para além do previsto no Caso Base. Assim, o risco de fraude está partilhado entre o Estado e a Concessionária.

Até ao momento, esse risco tem sido suportado pelo Estado, porque, pese embora a taxa de fraude dos passageiros efectivamente transportados seja muito superior a 8% - 22,7% segundo a única medição efectuada pela Concessionária em Junho de 2010 - o volume de PKT que viajam “em fraude” tem sido inferior a 8% do limite inferior da Banda de Tráfego de Referência. Tal deve-se ao facto do volume de passageiros efectivamente transportados representar uma pequena parte daquele limiar.

Ano	8% do limite mínimo da Banda de Tráfego de Referência (PKT)	Volume de passageiros transportado “em fraude” (PKT)	% dos passageiros transportado “em fraude” relativamente ao limiar
2008	1 291 156	429 700	2,7%
2009	7 045 138	5 623 682	6,4%
2010	7 066 381	6 670 799	7,6%

Note-se que as matérias relacionadas com a taxa de fraude têm vindo a ser discutidas pelo IMTT com a Concessionária, tendo-se registado inicialmente posições divergentes.

Da análise do Contrato e dos documentos concursais verifica-se que a taxa de fraude **resulta da relação entre os passageiros transportados e os passageiros que viajam sem título de transporte validado**. No entanto, a Concessionária tem vindo a calcular a taxa de fraude a partir da relação entre o número de títulos de transporte fiscalizados e o número de autos de

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal

Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446

PC





infracção emitidos, metodologia esta que conduziu, em dado momento, à apresentação de taxas de fraude irrealistas – *taxas de fraude de cerca de 1%*⁴.

A posição que o IMTT tem assumido relativamente a esta matéria permitiu que a **Concessionária reconhecesse que a taxa de fraude real seria muito superior à calculada segundo a metodologia por si considerada**. Nestes termos, e embora a Concessionária apenas tenha procedido a uma medição desse indicador em Junho de 2010, tal veio a traduzir-se numa **redução do valor das compensações pagas pelo Estado em mais de 1,5 milhões de euros para o período de 27 de Novembro de 2008 a 31 de Dezembro de 2010**.

D – RECEITAS ACESSÓRIAS (PONTOS 27-28; PONTO 144; 217 E 224 DO RELATO DE AUDITORIA)

A diferença que se verifica no nível de receitas acessórias projectado no modelo do Caso Base e o efectivamente recebido pela Concessionária poderá ser explicado, para além da actual conjuntura económico-financeira, por um excesso de optimismo por parte da Concessionária na fase de negociação das propostas, para o qual foi alertada pela Comissão de Negociação do concurso. No entanto, a Concessionária manteve as suas propostas, pois tal era-lhe, então, vantajoso.

No entanto, estas receitas acessórias configuram um risco da Concessionária.

E – CERTIFICAÇÃO DOS FLUXOS DE TRÁFEGO E PAGAMENTO DAS INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS (PONTOS 29-30; PONTOS 127, 133-138; 218-219 DO RELATO DE AUDITORIA)

O Contrato de Concessão prevê o cálculo dos fluxos de tráfego através de equipamentos para contagem automática de passageiros instalados em 5 dos 24 veículos da frota, conforme consta das respectivas cláusulas 47.10 e 47.12:

“47.10. A Concessionária deverá instalar equipamento para contagem dos passageiros entrados e saídos, em 5 (cinco) veículos de estatística, para determinar os fluxos de passageiros em cada paragem do MST e as cargas de passageiros entre paragens e nos troços do MST.

⁴ Aliás, para o apuramento dos fluxos de tráfego que dão origem às compensações a pagar pelo Estado por insuficiência de tráfego, propôs-se a Concessionária utilizar estes valores, reduzindo, assim, substancialmente, os fluxos de tráfego reais, e aumentando, conseqüentemente, o valor das compensações a pagar pelo Estado.

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal

Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446

PC



Instituto da Mobilidade
e dos Transportes Terrestres, I.P.

47.12. A Concessionária deverá distribuir os veículos de estatística, em cada dia, por serviços diferentes para permitir reconstituir estatisticamente, de forma fiável, os fluxos de passageiros entrados e saídos, as cargas de passageiros e as matrizes origem/destino."

No entanto, na alínea d) da cláusula 14.2 do Contrato não refere expressamente qual a metodologia a seguir para o cálculo dos fluxos de passageiros para efeitos das compensações a pagar pelo Estado.

Assim, a Concessionária contabilizou inicialmente (Março de 2009), exclusivamente, as validações dos títulos de transporte realizadas nos validadores instalados no interior dos veículos, excluindo, assim, os passageiros que viajavam sem título de transporte validado. Como consequência desta metodologia, o Estado teria de compensar a Concessionária, não só pelos passageiros com título válido mas que não validam, mas, também, pelos passageiros "em fraude", o que contrariava o disposto no Contrato.

Para certificação dos fluxos de tráfego calculados segundo esta metodologia, a Concessionária recorreu a uma sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC), a qual, na primeira certificação por si emitida (2009), excluía especificamente do seu âmbito os fluxos de tráfego, ao afirmar: "*Não é da nossa responsabilidade a confirmação da contagem efectiva de passageiros nem a validação do sistema de contagem de passageiros implementado, situações estas que concorrem directamente para o cálculo dos fluxos de tráfego apresentados pela Concessionária*", limitando-se, assim, apenas a verificar a correcção "aritmética" dos cálculos efectuados pela Concessionária.

A partir dessa data iniciou-se um longo processo em que o IMTT desenvolveu todos os esforços/diligências para que a Concessionária corrigisse/melhorasse a sua metodologia e recorresse a um "auditor independente" que efectivamente certificasse os fluxos de tráfego.

Como resultado desses esforços/diligências a Concessionária melhorou a metodologia, passando a incluir os passageiros que viajam sem título de transporte validado. No entanto, cumpre referir que do ponto de vista do IMTT a metodologia carece ainda de ser aperfeiçoada para que a recolha de dados seja representativa – note-se que a Concessionária apenas recolheu os dados num dado momento (Junho de 2010), ao que acresce a reduzida dimensão da amostragem realizada.

Não obstante ulteriores aperfeiçoamentos, da melhoria introduzida em resultado da intervenção do IMTT, resultou numa diminuição em mais de 1,5 milhões de euros nas compensações a pagar pelo Estado para o período de 2008 a 2010.

Para a certificação dos fluxos de tráfego, a Concessionária continuou recorrer à mesma sociedade de revisores oficiais de contas (SROC), que passaram a certificar explicitamente os fluxos de tráfego calculados pela Concessionária. Na certificação apresentada em Setembro de 2010 a SROC refere o seguinte: "*Assim, na nossa qualidade de **Audidores Independentes**, certificamos que os Fluxos de Tráfego apresentados expressam a realidade subjacente e que o correspondente cálculo da compensação do Estado, associada a esse nível de tráfego durante o período em questão, está correcto.*"

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal

Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446





Cumpra esclarecer que, ao contrário do afirmado no parágrafo 219. do Douro Relato de Auditoria, o IMTT ainda não aceitou como adequadas, quer a metodologia de cálculo utilizada pela Concessionária para o cálculo dos fluxos de tráfego, quer a "metodologia" utilizada pela SROC para certificação dos fluxos de tráfego.

No entanto, a documentação apresentada nestes termos pela Concessionária, a partir de Setembro de 2010, foi considerada como cumprindo com o clausulado contratual, uma vez que a Concessionária apresentava demonstrações dos fluxos de tráfego verificados e respectivos pedidos de montantes compensatórios acompanhados de certificação emitida por entidade independente – a SROC, que assumiu que os fluxos apresentados representavam a "realidade subjacente". Isto não obstante continuar a ser válida a posição técnica do IMTT sobre as possibilidades de melhoria da metodologia utilizada para os cálculos em questão.

Assim, desde dessa data, que o IMTT passou a emitir parecer favorável ao pagamento de montantes compensatórios pedidos e certificados pela Concessionária.⁵

Cumpra, no entanto, referir o seguinte: (i) tais montantes são passíveis de regularização após aprovação de metodologia objectiva para o apuramento dos fluxos de tráfego e cumprimento pela Concessionária de todos os requisitos exigidos no âmbito do Contrato de Concessão; (ii) foi determinado pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF)⁶, com a concordância de Suas Ex.ªs os Senhores Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Transportes, que todos os pagamentos efectuados a título de compensação pela prestação de serviço objecto da concessão assumissem carácter provisório, sujeitos a posterior regularização.

F – PROCURA EFECTIVA (PONTOS 37 E 191 DO RELATO DE AUDITORIA)

Quadros 1 e 8 - Os valores apresentados para a procura real em 2008 e 2009 foram corrigidos pela Concessionária no final de 2010 para 1 889 278 pax.km e 24 725 862 pax.km, respectivamente, por terem passado a incluir os passageiros transportados "em fraude".

G – QUALIDADE DO SERVIÇO E PRÉMIOS E PENALIDADES POR DESEMPENHO/MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO (PONTOS 48; 83-84; 127; 159-163; 169; 234 E 237 DO RELATO DE AUDITORIA)

Nos termos do modelo de fiscalização estabelecido para esta concessão, a IGF é responsável pela fiscalização das questões contratuais de carácter económico e financeiro; por outro lado, o IMTT deve "*fiscalizar a actividade da Concessionária em tudo o que respeite ao cumprimento do Contrato de Concessão*"⁷.

⁵ Em Janeiro de 2010 foi realizado um pagamento de cerca de 5 milhões de euros à Concessionária por conta das certificações que esta viria futuramente a apresentar, para obviar às dificuldades financeiras por ela sentidas por não recebimento das compensações do Estado.

⁶ Relatório de Auditoria da IGF, de Janeiro de 211, ao cumprimento das obrigações de cariz económico-financeiro estabelecidas no Contrato.

⁷ Cláusula 62.2, al. a) do Contrato de Concessão do MST.

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal

Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446

cc



Instituto da Mobilidade
e dos Transportes Terrestres, I.P.

O Relato de Auditoria constata que, "após dois anos completos de serviço ferroviário do MST" não existem evidências que tenha sido elaborado qualquer relatório sobre a fiabilidade e pontualidade do serviço ferroviário.

Não há dúvida que cabe ao IMTT a elaboração do referido relatório. No entanto, para que tal seja possível é indispensável proceder à recolha de dados, processo esse que se tem revelado moroso e não isento de dificuldades.

Nos termos contratuais (*cláusula 56.5 do Contrato de Concessão*) os dados em causa devem ser enviados mensalmente pela Concessionária ao IMTT. Ora, não obstante o IMTT ter apresentado vários pedidos à Concessionária nesse sentido, os primeiros dados apenas foram enviados no final de Novembro de 2009. O IMTT questionou então a qualidade/coerência dos dados.

Desde essa data que tem vindo a ser desenvolvido um trabalho conjunto (IMTT-Concessionária) no sentido de melhorar os processos subjacentes.

Em primeiro lugar verificou-se que a Concessionária não dispunha de qualquer aplicação informática que lhe permitisse comparar os dados dos horários programados com os dados resultantes da exploração. Mais, não existia a prática de registo sistemático da justificação dos desvios observados na exploração. Assim, foi necessário que a Concessionária desenvolvesse uma aplicação informática e que recuperasse, na medida do possível, dados anteriores.

Após o desenvolvimento da referida aplicação, em Março de 2010 foram remetidos ao IMTT os primeiros dados (referentes ao mês de Janeiro de 2010). Entretanto, foram recebidos até esta data os dados referentes aos meses em falta de 2009 e aos meses de 2010 (até Julho).

Diversos problemas de compatibilidade informática (versões de *software* diferentes, capacidade dos discos, ficheiros danificados, alterações no formato dos dados, etc...) vieram a dificultar o tratamento desses dados por parte do IMTT.

Pese embora o esforço entretanto desenvolvido pela Concessionária, continua a verificar-se uma falta de justificação sistemática dos desvios observados na exploração. Para além do mais, o IMTT tem vindo a considerar incorrecta a responsabilidade atribuída pela Concessionária a parte dessas justificações. A discussão quanto à atribuição de responsabilidades tem de ser feita perante um quadro estabilizado de justificações, porque, tal como a Concessionária reconhece, trata-se de um assunto de elevada subjectividade.

Tal como anteriormente indicado ao TC, é intenção do IMTT elaborar o relatório sobre fiabilidade e pontualidade do serviço ferroviário até ao final do 1.º semestre de 2011, caso haja disponibilidade de dados fiáveis.

H – MODELO DA CONCESSÃO (PONTO 117 DO RELATO DE AUDITORIA)

Nos termos referidos no Relato de Auditoria, citando a Concessionária, teria sido "mais benéfico lançar concursos separados para cada especialidade e depois para a operação, à

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal

Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446





semelhança do que aconteceu, por exemplo, com a FERTAGUS. Para o operador este modelo é muito mais pesado porque há uma responsabilidade muito mais alargada”.

Note-se que o Metro Sul do Tejo é um sistema não interoperável e fechado, à semelhança doutros sistemas ferroviários de âmbito territorial restrito como são, normalmente, os sistemas de metropolitano. Assim, a opção do Estado pela integração num único concurso das várias componentes faz todo o sentido, passando a responsabilidade de coordenação entre as várias vertentes do projecto para a Concessionária. Esta opção do Estado é, aliás, justificada pela razão que a Concessionária aponta como desvantagem para a integração feita pelo Estado, ao afirmar “Para o operador este modelo é muito mais pesado porque há uma responsabilidade muito mais alargada.”

A comparação feita pela Concessionária com a FERTAGUS não parece adequada uma vez que esta opera numa linha aberta a outros operadores e que faz parte de uma rede muito mais extensa. O carácter “integrado” dos sistemas de metropolitano é reconhecido na legislação comunitária sobre sistemas ferroviários, ao excluir este tipo de sistemas da obrigatoriedade de separação contabilística entre a exploração das infra-estruturas e a exploração do serviço de transporte. Note-se que nos termos da legislação aplicável não poderia ter sido atribuído à FERTAGUS um contrato que, para além da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros, contemplasse igualmente a exploração da infra-estrutura.

I – RECEITAS DE BILHÉTICA (PONTOS 212 E 222 DO RELATO DE AUDITORIA)

Importa aqui salientar que as receitas de bilheteira são, ao contrário do apresentado no ponto 6.1, superiores às previstas no Caso Base, tendo em conta os valores da BTM actualizados segundo o disposto no Contrato de Concessão.

Assim, sendo a receita de bilheteira obtida através do produto da BTM pelo limiar inferior da Banda de Tráfego de Referência, menos 8% devido à fraude, segundo o Caso Base, apresentam-se os respectivos valores previstos e reais no quadro seguinte:

Ano	(1) BTM (€/pax.km)	(2) Limiar inferior da Banda de Tráfego de Referência (pax.km)	(3) Receita de bilheteira prevista segundo o Caso Base (euros)	(4) Receita de bilheteira real (euros)	(5) Compens. do Estado cl. 14.2 (euros)	(6) Total Receita de bilheteira (euros) (4)+(5)	Var. (6)/(3)
2008	0,1186	16 139 445	1 761 007	1 078 016	776 264	1 854 280	+5,3%
2009	0,1213	88 064 228	9 827 616	2 810 163	7 682 944	10 493 107	+6,8%
2010	0,1193	88 329 763	9 694 721	3 284 740	7 026 603	10 311 343	+ 6,4%

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal

Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446

ec



Deste quadro retira-se que as **receitas de bilheteira da Concessionária** (considerando as receitas reais, que incluem as compensações do Estado para os passes de estudantes, e as compensações do Estado por insuficiência de tráfego) **são superiores às previstas no Caso Base** (actualizando este pelo mecanismo previsto contratualmente). Este acréscimo de receitas face ao previsto no Caso Base, deve-se a dois factores já acima apontados: (i) primeiro, por o tarifário em vigor em cada um dos anos em causa apresentar um receita por passageiro*quilómetro superior à BTM actualizada em cada um desses anos; (ii) segundo, ao facto do volume de passageiros*quilómetro transportados em fraude ser inferior a 8% do limiar inferior da Banda de Tráfego de Referência.

H – ACTIVIDADE DO IMTT (PONTOS 229; 232-233; 243)

De referir que a actividade do IMTT no domínio da fiscalização/supervisão de contratos de concessão em regime de PPP tem vindo a ser objecto de reflexão interna. A este facto acrescem as orientações transmitidas por Sua Ex.^a o Secretário de Estado dos Transportes ao novo Conselho Directivo do IMTT, na data da sua tomada de posse (4 de Fevereiro de 2011). Essas orientações prevêem a apresentação de um modelo de reestruturação orgânica e funcional que deve ter em conta, entre outros aspectos, a clarificação do “dispositivo de regulação do sector”, separando as funções “regulatórias” que lhe estão cometidas, das funções de “regulamentação” nos sub-sectoros abrangidos (transportes e logística, condutores, veículos).

Nesse sentido o IMTT preparou e apresentou uma PROPOSTA DE MODELO DE REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL, tendo especialmente em conta as referidas orientações. Na Proposta as matérias relativas à supervisão/fiscalização dos contratos de concessão foram autonomizadas em unidade orgânica específica, a qual poderá contribuir para criação de sinergias internas ao nível do tratamento sistemático destas matérias. Por outro lado, tratando-se de matérias que implicam “**transversalidade de tratamento**” tendo em conta a respectiva diversidade, tem sido orientação do Conselho Directivo do IMTT a envolvimento de elementos-chave com competências/valências adequadas (jurídica, técnica) a cada momento.

Para além do mais considera-se como factor crítico de sucesso na fiscalização/supervisão desta concessão a cooperação institucional com outras entidades com responsabilidades nesta matéria, como é o caso da IGF. Essencial é, como tem sido amplamente referido a propósito destas matérias, que o Estado-Concedente se coordene a “fale a uma única voz”. Só esta coordenação interna, coordenando as várias valências, permite unidade e reforça a posição do Estado.

NOTAS FINAIS

O IMTT recebeu recentemente o Despacho Conjunto de S. Ex.^{as} os Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Transportes, que constitui uma **comissão para a renegociação da concessão do projecto de construção, financiamento, fornecimento de equipamentos e de material circulante, exploração, manutenção e conservação da totalidade da rede de metropolitano ligeiro da margem sul**.

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal

Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446





Foi determinado à comissão que o relatório a elaborar inclua um estudo e propostas de alteração à concessão tendo em conta os seguintes objectivos:

- **Redimensionar o sistema de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, adequando-o à procura real já verificada;**
- **Reduzir o esforço financeiro do Estado com esta Concessão; e**
- **Clarificar o texto contratual, designadamente nas matérias em que este se revele omissa.**

É claramente uma oportunidade para introduzir melhorias e aperfeiçoamentos no modelo contratual subjacente a esta concessão em regime de PPP, tendo sobretudo em conta a redução do esforço financeiro do Estado. Não podendo deixar de se reconhecer os benefícios sociais deste projecto em termos de mobilidade das populações servidas, há que adequar a procura e a oferta e redimensionar o sistema, tendo em conta a realidade já demonstrada pela experiência da operação.

Uma nota final para reforçar a ideia referida acima neste documento: a concessão do MST deve ser entendida tendo em conta o respectivo enquadramento no momento da sua concepção/lançamento (2002). Tratava-se do segundo projecto em modelo de PPP no sector dos transportes. A experiência entretanto acumulada/reunida pelo Estado, nomeadamente tendo em conta outros projectos/sistemas, deve ser maximizada nesta renegociação, tendo em conta a defesa do interesse público.

IMTT, 19 de Abril de 2011

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal

Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte n.º 508 195 446

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'PC', is located in the bottom right corner of the page.



Anexo I

cc



Ministérios do Equipamento Social e das Finanças

1
[Handwritten signature]

Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo (MST) ORIGINAL

Concurso público internacional para adjudicação, em regime de concessão, do projecto, da construção, do fornecimento de equipamentos e de material circulante, do financiamento, da exploração, da manutenção e da conservação da totalidade da rede de metropolitano ligeiro da margem Sul do Tejo

VOLUME 18/27

Revisão da Proposta com base nos pressupostos entregues
pela Comissão de Avaliação em Maio de 2001

Modelo tarifário proposto e custo para o utente

Sistema tarifário e respectivo grau de intermodalidade com outros modos de transporte, Tarifas propostas e fórmulas de actualização do tarifário

(Ponto 7.B2)

ESTE VOLUME
TEM 109 FOLHAS

Julho de 2001

MTS
Metro Transportes do Sul





sistema tarifário e respectivo grau de intermodalidade com outros modos de transporte



pe





Justificação dos valores da taxa de Fraude

Resulta da própria lógica da exploração da generalidade dos sistemas de Metropolitano Ligeiro de Superfície que o acesso dos passageiros aos veículos não seja condicionado por formas de controlo baseadas em obstáculos físicos, como sejam as barreiras, portas automáticas, etc..

O esquema preconizado para o Metropolitano Ligeiro da Margem Sul também segue esta lógica. Trata-se, portanto de um sistema aberto em que existe perfeita ligação entre os veículos, as estações e a via pública, sem restrições ao nível do controlo de acessos.

Assim, se quisermos analisar de forma esquemática a utilização do Metropolitano, temos as seguintes etapas:

1. O passageiro adquire o título de transporte que melhor se adequa às suas necessidades, nas máquinas automáticas de venda.
2. Valida o título nos validadores existentes à entrada dos veículos.
3. Durante a sua viagem terá de manter o título que servirá como prova de pagamento.

Com base neste processo, é da inteira responsabilidade de cada passageiro assegurar que se encontra na posse de um título devidamente validado que lhe permite usar o Metropolitano para um determinado trajecto e é esse título que servirá de prova de pagamento.

Assim, facilmente se deduz, e várias experiências de outros sistemas abertos assim o têm demonstrado, que, não havendo uma forma de garantir que todos os utilizadores do Metropolitano adquirem e validam os títulos de transporte, é de esperar que uma



df



df
M

percentagem significativa do total de utentes utilize o transporte sem o pagar, se não existir um controlo rigoroso ao nível da fiscalização.

Por essa razão são aplicados, neste tipo de sistemas de transporte, processos de fiscalização nos veículos por forma a verificar se os passageiros possuem títulos devidamente validados. Estes processos funcionam de forma a abranger aleatoriamente um determinado número de veículos que circulam no sistema. Assim, não se pretende fiscalizar a totalidade dos utentes mas espera-se que o facto de existir a fiscalização tenha um efeito fortemente dissuasor em relação à prática da fraude.

o

Estudos realizados em Metropolitanos de Superfície que operam em sistema aberto e com processos de fiscalização pouco eficientes, revelaram níveis de taxa de fraude próximos de 20%. Noutros sistemas, também abertos, mas com melhores níveis de eficiência na fiscalização, foram estimadas taxas de fraude com valores entre 7% e 14%.

Outros estudos efectuados em sistemas parcialmente fechados, em que há um controlo por barreiras apenas em algumas estações, apontam para uma estimativa de taxa de fraude de cerca de 4%.

o

Em relação aos números apontados importa referir que existe grande dificuldade em obter dados estatísticos rigorosos uma vez que a taxa de fraude corresponde apenas a uma estimativa calculada a partir do número de casos faltosos que são detectados pelos sistemas de fiscalização, não sendo possível determinar de forma exacta os casos de fraude que não são detectados.

ec





Considerando os aspectos referidos e a partir da informação que foi possível obter relativa a projectos já em fase de operação, considerou-se para o projecto do MTS uma estimativa de taxa de fraude de 8%. O concorrente acredita que será possível manter este nível de evasão às tarifas mediante a aplicação de um controlo rigoroso em termos de fiscalização. Conforme descrito no volume P7 da Proposta (Política Comercial) a verificação dos títulos de transporte será efectuada regularmente e de forma aleatória sendo os veículos fiscalizados exhaustivamente, assegurando-se o controlo de todos os títulos de transporte.

A taxa de fraude que é agora considerada no Modelo Financeiro (8%) constitui uma alteração em relação à proposta e considera-se adequada, face a uma análise mais aprofundada do assunto e à recolha de mais informação sobre projectos semelhantes. O valor estimado na proposta fora de 1,5%, que foi considerado, no Relatório de Avaliação das Propostas, claramente inferior à média obtida noutros sistemas.



3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças





JF



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

12.MAI11 00649

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

Sua referência
Of. 5377

Sua Comunicação
06-04-2011

Nossa referência
Ent. 3162/11 Proc. 02.01

ASSUNTO: Auditoria de Seguimento à Concessão Metro Sul do Tejo

Exmo. Senhor,

Encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de, relativamente ao Relato - da Auditoria de Seguimento à Concessão Metro Sul do Tejo (Proc. Nº 38/10- Audit.), de transmitir a V. Exa. que o relato de auditoria suscita os seguintes comentários:

- Pagamentos Efectuados pelo Estado

Atentas as competências na fiscalização do cumprimento das obrigações da Concessionária de cariz económico e financeiro da IGF, foi solicitado um parecer sobre as comparticipações previstas na cláusula 14.2 do contrato de concessão para o período de 27 de Novembro de 2008 a 30 de Junho de 2009.

Em conformidade, a Inspecção-Geral de Finanças efectuou uma auditoria, em Janeiro de 2011, ao cumprimento das obrigações de cariz económico e financeiro estabelecidas no contrato e de avaliação do modelo de cálculo dos fluxos de tráfego, determinantes para apuramento do montante das compensações a pagar pelo Concedente e/ou das contribuições contratuais devidas pela Concessionária.

Foi então emitida a recomendação de que os pagamentos realizados pelo Estado devem continuar a assumir um carácter provisório, por os pedidos de compensação financeira não se encontrarem suportados por demonstrações de fluxos de tráfego obtidas através de adequadas metodologias de cálculo e acompanhados de certificação por parte de auditor independente.

A IGF recomendou igualmente que o IMTT procedesse à proposta de pagamento do valor de 4 625 507,74 € (sem IVA) relativamente ao período de 27 de Novembro de 2008 a 30 de Junho de 2009, o qual já foi efectuado em Abril 2011, pelo que deverão ser actualizados os vários quadros do relatório que referem que este valor está por liquidar.

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA

Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt





MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Por Despacho 482/11-SETF, de 6 de Abril, foi determinado que pagamentos subsequentes ficariam condicionados à validação dos montantes anteriormente liquidados.

- Renegociação do Contrato de Concessão

As conclusões da auditoria da IGF, realizada em 2010, evidenciaram e motivaram o Governo a assumir a necessidade de revisão dos termos da concessão bem como da determinação que todos os pagamentos efectuados a título de compensação pela prestação de serviço objecto da concessão devem adoptar um carácter provisório, sujeitos a posterior regularização, após aprovação de metodologia objectiva para o apuramento dos fluxos de tráfego e cumprimento pela concessionária de todos os requisitos exigidos no âmbito do contrato de Concessão celebrado com o Estado Português.

A necessidade de revisão dos termos da concessão ficou espelhada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27 de Dezembro, que concretizando medidas de consolidação orçamental previstas na lei do Orçamento do Estado para 2011, estabeleceu e calendarizou a renegociação do contrato de concessão em causa.

Esta comissão de renegociação foi já constituída, por despacho de 5 de Março de 2011, tendo sido ainda determinado que deveria ser efectuado um estudo e proposta de alterações à concessão com objectivo de, designadamente:

- Redimensionar o sistema de metropolitano ligeiro da margem Sul do Tejo, adequando-o à procura real já verificada;
- Reduzir o esforço financeiro do Estado com esta Concessão;
- Clarificar o texto contratual, designadamente, nas matérias em que este se verifica omissivo.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SETF

DGTC 13 05'11 09502

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA

Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt



4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações





JH

21/04 2011 11:50 FAX 351218815433

MOPT(A-AP010

001

351218815433



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

*Da unidade
Sr. Dr. Dr.
2011-04-21*
21.ABR.2011-002065
Jm

Exmo. Senhor
Prof. Dr. José Manuel Monteiro da Silva
Digno. Juiz do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 21 de Abril de 2011

Assunto: Auditoria de Seguimento à Concessão do Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo

No seguimento do ofício n.º 5378, de 6 de Abril de 2011, com a referência «Proc. n.º 38/10 – Audit», dirigido a Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, para os efeitos do superiormente solicitado, cumpre dizer:

O relato refere-se à auditoria de seguimento à concessão do metropolitano ligeiro da margem Sul do Tejo, integrada no Plano de Fiscalização de 2006, no âmbito do Sector Público Empresarial.

Tendo presentes as conclusões do Relatório relativamente à concessão do Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo, foi consultado o Gabinete do Sua Exa. Secretário de Estado dos Transportes, atendendo à delegação de competências em vigor, para se pronunciar sobre as mesmas.

Como decorre do Relatório do Orçamento do Estado para 2011, o Governo adoptou como grandes objectivos a melhoria das acessibilidades e das condições de mobilidade, com destaque para as grandes áreas metropolitanas e a melhoria da governação do sector, através de diversas orientações específicas, designadamente:

DGTC 26 04*11 08131

1





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

- Adoptar um novo paradigma de concepção e gestão das políticas que abandone o modelo da gestão eminentemente modal para um paradigma de gestão sistémica, com o objectivo de proporcionar melhores acessibilidades e melhor mobilidade de pessoas e mercadorias;
- Promover a sustentabilidade económica e financeira das empresas do sector (públicas e privadas) através de uma gestão eficiente das empresas públicas e de um sistema racional e eficiente de compensação das Obrigações de Serviço Público (OSP);
- Aprofundar a racionalidade na administração directa e no sector empresarial do Estado no domínio dos transportes, estudando a possibilidade de melhorar a integração de estruturas onde seja possível obter sinergias;
- Melhorar a articulação entre os diversos operadores de transporte público de Lisboa e do Porto ao nível da oferta de serviços de transporte, a fim de permitir uma maior integração das redes e a prestação de um melhor serviço de transporte público;
- Adequar as diferentes redes e serviços à procura presente e potencial, tendo em conta (i) as necessidades decorrentes do serviço público que o sistema de transportes assegura e (ii) a configuração de redes e serviços de transportes modernos e eficientes com capacidade de contribuir positivamente para as necessidades da competitividade da economia portuguesa e da sustentabilidade económica, social e ambiental da trajectória nacional de desenvolvimento;
- Clarificar o dispositivo de regulação do sector.

Nesse mesmo documento e de acordo com o Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, preconizou-se:

- A extinção do Gabinete do Metro Sul do Tejo;
- Com vista à adequação da oferta de serviços de transporte público de passageiros à procura, o Governo deve dar início ao processo de negociação da concessão atribuída à MTS – Metro Transportes do Sul, S. A., para a construção, fornecimento de equipamentos e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação da totalidade da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo.

II

2



21/04 2011 11:50 FAX 351218815433

MOPT(A-AP010

003

351218815433

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

Assim, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2010 de 11 de Novembro, foi determinada a extinção do Gabinete do Metro do Sul do Tejo (GMST) e determinado que:

- a) O Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I. P. (IMTT, I. P.), assume todas as competências anteriormente atribuídas à estrutura de missão ora extinta, nos termos do Decreto-Lei n.º 147/2007, de 27 de Abril, no que se refere à fiscalização da concessão e na qualidade de entidade reguladora;
- b) A REFER – Rede Ferroviária Nacional, E. P. E., assume as competências operacionais de planeamento e gestão da concessão, nos termos do Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2008, de 22 de Julho, ficando depositária da documentação e arquivo da estrutura de missão ora extinta e sucedendo nos respectivos direitos e obrigações;
- c) A AMTL assume as competências de promoção da cooperação dos municípios e entidades públicas e privadas, directa ou indirectamente relacionadas com a concessão em causa, nos termos da lei, designadamente, da Lei n.º 1/2009, de 15 de Janeiro.

Como decorre do exposto, o referido acto legislativo pretendeu clarificar as competências, na esfera de atribuições deste Ministério, relativas à concessão, uma vez que os termos dos actos legislativos que criaram aquela estrutura de missão eram susceptíveis de consagrar competências sobrepostas com outras existentes:

- Fiscalização da concessão;
- Preparação de procedimentos concursais;
- Articulação com outras entidades.

Ora, as competências referidas nas alíneas a) e c) acima indicadas já estão atribuídas legalmente a outras entidades, isto é, ao IMTT, I. P. e à AMTL.

Restava, portanto, atribuir as competências de planeamento e de gestão da concessão, depósito de documentação e assunção de outras competências remanescentes e direitos e obrigações, tendo-se considerado que a REFER era a entidade competente para o efeito, tendo a mesma assumido todos os direitos e obrigações inerentes ao GMST. Por conseguinte, terá



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

de despoletar todos os procedimentos de integração, tornando-se um verdadeiro gestor do contrato (na acepção que lhe era conferida pela RCM que instituiu o GMST).

Aliás, de outra forma não poderia ser, pois atribuir-se-ia competências gestonárias, por natureza susceptíveis de fiscalização por parte do Concedente, a entidades que têm naturezas fiscalizadoras e/ou reguladoras – IMTT, I. P., IGF, AMT).

Assim, a resolução pretendeu não deixar qualquer competência de fora, pelo que se presume que as competências de fiscalização da concessão e na qualidade de entidade reguladora do IMTT, I. P., já estão consagradas no Decreto-Lei n.º 147/2007, de 27 de Abril e que as competências de promoção da cooperação dos municípios e entidades públicas e privadas, directa ou indirectamente relacionadas com a concessão em causa, da AMT, já estão consagradas na Lei n.º 1/2009, de 15 de Janeiro.

Face ao exposto, não podemos concordar com as seguintes referências do douto relato de auditoria:

- “ (...)constatou-se a ausência de um sistema de fiscalização eficiente, decorrente da existência de inúmeras entidades que detêm competências na concessão, mas que, contudo, não detêm uma visão global de acompanhamento do contrato (...)”
- “ (...)ausência de um gestor de contrato(...)”
- “ (...)dispersão das competências do Estado concedente, por diversas entidades(...)”

III

Na sequência do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27 de Dezembro, que concretiza medidas de consolidação orçamental previstas na lei do Orçamento do Estado para 2011 e no Programa de Estabilidade e Crescimento, e onde se estabelece e calendariza a renegociação do contrato de concessão em causa, foi constituída, em Março de 2011, nos termos do artigo 8.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, por despacho conjunto de S. Exas os Secretários de



21/04 2011 11:50 FAX 351218815433

MOPT(A-APOIO

005

351218815433



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Estado do Tesouro e das Finanças e dos Transportes, uma comissão de negociação para a renegociação da concessão do projecto, construção, financiamento, fornecimento de equipamentos e de material circulante, exploração, manutenção e conservação da totalidade da rede de metropolitano ligeiro da margem Sul do Tejo.

Permitimo-nos transcrever, do referido despacho, o seguinte:

“Considerando que:

- a) O Decreto-Lei n.º 167-A/2002, de 22 de Julho, aprovou as Bases da Concessão que contém o regime legal aplicável à concessão e autorizou a outorga do contrato de concessão, sociedade MTS – Metro, Transportes do Sul, S. A., cuja minuta foi aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 102-A/2002, de 22 de Julho;*
- b) Posteriormente, foram renegociados os termos daquele contrato de concessão, pelo que através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2008, de 24 de Janeiro, foi aprovada a minuta do aditamento ao contrato de concessão;*
- a) No ano de 2009 – primeiro ano completo de exploração da totalidade da rede da primeira fase - a procura real verificada ficou bastante aquém da procura prevista na banda de referência, constante do contrato de concessão, para o mesmo ano;*
- b) As projecções apresentadas pela concessionária para 2010 e 2011, embora reflectam um aumento do nível de procura estimada, estão ainda assim longe de atingir os níveis previstos na banda de referência para este período;*
- c) Situando-se a procura real num patamar bastante inferior à procura prevista, importa adequar a oferta em conformidade, de modo a prevenir situações de sobredimensionamento dos requisitos impostos pela concessão – face à realidade actual – e introduzindo assim uma maior racionalização dos custos incorridos pelo erário público com esta concessão;*
- d) O referido sistema de metropolitano ligeiro de superfície está inserido numa região servida por diferentes modos de transporte público de passageiros, nomeadamente linhas de transporte público rodoviário, ligações fluviais à zona norte da Área Metropolitana de Lisboa, e por duas linhas de transporte ferroviário pesado de passageiros;*
- e) O sistema de metropolitano tem alguns interfaces com aqueles modos de transportes mas constata-se a sobreposição de serviços ou a falta de conexões ou adequados interfaces entre os diversos modos;*

5





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

f) *A renegociação da concessão do sistema de metropolitano ligeiro de superfície apenas poderá produzir os efeitos pretendidos, ou seja, racionalização de recursos, optimização da oferta, potenciação da procura, melhor serviço público, sobretudo se for integrada numa avaliação global e precisa de toda a oferta de transporte público na margem sul do Tejo. (...)*

Acrescente-se, ainda, que foi determinado à comissão que o relatório a elaborar, para apreciação tutelar, deveria incluir um estudo e proposta de alterações à concessão com objectivo de, designadamente:

- Redimensionar o sistema de metropolitano ligeiro da margem Sul do Tejo, adequando-o à procura real já verificada;
- Reduzir o esforço financeiro do Estado com esta Concessão;
- Clarificar o texto contratual, designadamente, nas matérias em que este se verifica omissivo.

IV

Ainda neste âmbito, e na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27 de Dezembro, que concretiza medidas de consolidação orçamental previstas na lei do Orçamento do Estado para 2011 e no Programa de Estabilidade e Crescimento, por despacho de S. Exa o Secretário de Estado dos Transportes, foi constituído um grupo de trabalho para analisar a adequação da oferta, integração e organização dos sistemas de transporte público existentes na margem sul do Tejo às necessidades de mobilidade das populações.

Foi determinado que o relatório a produzir deveria incluir, para além de um diagnóstico do sistema de transportes públicos, medidas que permitam introduzir maior eficiência e racionalidade ao sistema de transportes públicos da margem sul do Tejo, quer para o erário público, quer para as populações, bem como eventuais propostas de alterações legislativas que permitam a consecução dos objectivos enunciados.

Mais acrescentou que o relatório deveria ter em conta o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, no que se refere à aplicação progressiva e gradual, aos operadores existentes, do novo regime das obrigações de serviço



21/04 2011 11:51 FAX 351218815433

MOPT(A-APOIO

007

351218815433



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

público e ponderar um novo quadro para o financiamento das obrigações de serviço público (OSP), designadamente, através da introdução de fontes alternativas de financiamento, no quadro geral da revisão da legislação de enquadramento do sector, mas permitindo a aplicação de medidas inovadoras e céleres, na margem sul, criando uma "região-piloto" para este efeito.

V

Por outro lado, tendo em atenção o anteriormente exposto, mas também atenta a situação financeira da concessionária, foram emitidos pareceres favoráveis ao pagamento dos montantes compensatórios solicitados e certificados pela Concessionária, os quais são passíveis de regularização após aprovação de metodologia objectiva para o apuramento dos fluxos de tráfego e cumprimento pela concessionária de todos os requisitos exigidos no âmbito do contrato de Concessão celebrado com o Estado Português.

Aliás, em Janeiro de 2011, a Inspeção-Geral de Finanças efectuou uma auditoria ao cumprimento das obrigações de cariz económico e financeiro estabelecidas no contrato e de avaliação do modelo de cálculo dos fluxos de tráfego, determinantes para apuramento do montante das compensações a pagar pelo Concedente e/ou das contribuições contratuais devidas pela Concessionária.

Foram então retiradas, designadamente, as seguintes conclusões:

- Os pedidos de compensação financeira não se encontram suportados por demonstrações de fluxos de tráfego obtidas através de adequadas metodologias de cálculo, nem têm sido acompanhados de certificação por parte de auditor independente;
- O facto do auditor independente ter estado envolvido na elaboração da proposta da concessionária no concurso que procedeu à adjudicação da Concessão à MTS não é susceptível de garantir a sua independência;
- Não se verificou até à data, pelo Concedente, a aceitação da metodologia de determinação dos fluxos de tráfego apresentada pela concessionária;

7





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- A informação remetida à IGF não cumpre os requisitos exigidos contratualmente;
- Os pagamentos realizados pelo Estado devem continuar a assumir um carácter provisório.

Constata-se, assim, que as conclusões da IGF, nomeadamente as relativas ao apuramento dos fluxos de tráfego, coincidem, genericamente, com as constatações do IMTT, I. P., e da Secretaria de Estado dos Transportes, o que motivou a posição do Governo ao assumir a necessidade de revisão dos termos da concessão.

No âmbito da auditoria efectuada, a IGF emitiu várias recomendações à Concessionária, designadamente, a demonstração de fluxos de tráfego de suporte aos pedidos de compensação de acordo com metodologia adequada que mereça a concordância do Concedente e da IGF e seja certificada por um auditor independente.

Por outro lado, determinou, com a concordância de S. Exa o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e posteriormente, de S. Exa o Secretário de Estado dos Transportes, que todos os pagamentos efectuados a título de compensação pela prestação de serviço objecto da concessão assumem carácter provisório, sujeitos a posterior regularização.

Foi também determinado por S. Exa o Secretário de Estado dos Transportes que o IMTT, I. P., no âmbito das suas competências de fiscalização da concessão e de representação do Concedente, deveria acompanhar a execução das recomendações, no sentido da célere implementação das mesmas.

VI

Finalmente, refira-se que os objectivos do Governo referidos em no ponto I. influem directa e indirectamente na implementação de duas importantes medidas;

- Reestruturação do IMTT, I. P., de forma a assegurar a adequada segregação das funções de regulação económica que lhe estão cometidas das funções de



21/04 2011 11:51 FAX 351218815433

MOPT(A-AP010

009

351218815433



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

regulamentação nas áreas dos transportes rodoviários, ferroviários e fluviais e das plataformas logísticas;

- Clarificar o dispositivo de regulação do sector.

Assim, na tomada de posse no novo Conselho Directivo do IMTT, I. P., em Fevereiro de 2011, foram dadas instruções por S. Exa o Secretário de Estado dos Transportes, no sentido de ser apresentado à tutela, um diagnóstico relativo à sua estrutura orgânica e missão prosseguida, designadamente:

- Identificação e descrição detalhada da missão, atribuições e competências do Instituto;
- Identificação e descrição das atribuições e competências que devam acrescer às actuais ou que devam ser eliminadas ou transferidas para outras entidades da administração directa ou indirecta, atendendo às prioridades do MOPTC acima elencadas;
- Identificação de eventuais focos de ineficiência e de oportunidades de reestruturação com ganhos de eficiência;
- Identificação das atribuições e competências:
 - Meramente administrativas;
 - De poderes de autoridade sectorial; e
 - De funções de regulação,

Incluindo proposta de reorganização ou, no caso das funções de regulação, da possibilidade e viabilidade de integração em organismo regulador autónomo;

- Análise global do actual modelo organizacional e identificação das necessidades e condicionantes de transformação em modelo mais consentâneo com objectivos de racionalização e eficiência organizacional;
- Estimativa dos ganhos e da redução de despesa pública a obter com a reestruturação e dos custos do próprio processo de reestruturação.

Em suma, os principais objectivos prendem-se com a clarificação do "dispositivo de regulação do sector", separando as funções "regulatórias" que lhe estão cometidas, das funções de "regulamentação" nos sub-sectoros abrangidos (transportes e logística, condutores, veículos).





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Nesse sentido o IMTT, I. P., preparou uma proposta de modelo de reestruturação no sentido de a supervisão/fiscalização dos contratos de concessão serem autonomizadas em unidade orgânica específica, a qual contribuirá para a melhoria do tratamento sistemático destas matérias.

VII

Refira-se ainda que, através do Despacho n.º 1297/2011, de 4 de Janeiro de 2011, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 10, de 14 de Janeiro de 2011, foi determinada, a todos os operadores de transporte colectivo de passageiros da AML, a adopção generalizada da bilhética sem contacto, no sentido de, designadamente:

- Promover a intermodalidade, a racionalização e simplificação tarifária;
- Facilitar a compreensão dos utilizadores actuais e potenciais dos transportes públicos, aos respectivos sistemas tarifários, e logo facilitar a sua utilização e atractividade;
- Tornar o sistema mais amigável, transparente e acima de tudo verdadeiramente multimodal.

Refere o mencionado despacho que:

- O processo de adesão deverá ser efectuado em conjugação com a implementação de uma adequada simplificação tarifária, e a completar até final de 2011;
- A Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa, em colaboração com todos os operadores de transporte colectivo de passageiros e com a OTLIS — Operadores de Transportes da Região de Lisboa, apresentarão à Secretaria de Estado dos Transportes:
 - A definição dos princípios de utilização das unidades intermodais em cada operador, incluindo os requisitos técnicos e processuais subjacentes à sua implementação e correcto funcionamento;
 - A definição dos princípios de simplificação tarifária, associados às unidades intermodais e a forma da sua concretização por cada operador;
 - O planeamento e calendarização das acções necessárias à plena generalização das unidades de transporte com simplificação tarifária, até ao final de 2011, incluindo a sua adequada divulgação pelo público.



21/04 2011 11:51 FAX 351218815433

MOPT(A-APOIO

011

351218815433



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Esta medida será determinante para conhecer e gerir, em pormenor e com transparência e eficiência, todo o sistema de transportes da região de Lisboa.

VIII

Em face do exposto, não obstante as deficiências/ineficiências apontadas à concessão, comprova-se que o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações tem dado o apoio e efectuado a fiscalização necessária e possível à concessão, tendo em conta, sobretudo, as limitações impostas pelo contrato de concessão.

Nesse sentido, e em estreita colaboração com o Ministério das Finanças e da Administração Pública, tem sido prestado um acompanhamento rigoroso ao pagamento das indemnizações compensatórias à concessionária, acautelando o interesse do Estado, ao considerar todos os pagamentos provisórios até que seja definida uma metodologia de cálculo objectiva.

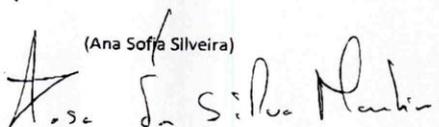
Por outro lado, foi iniciada a renegociação da concessão, no sentido de eliminar todas as deficiências/limitações impostas pelo texto contratual, sempre no sentido da defesa dos interesses do Concedente e na procura das soluções mais eficientes.

Quanto a este último aspecto, refira-se que diversas iniciativas indirectamente ligadas à concessão, já tomadas, em curso e/ou planeadas, procurarão obter ganhos de eficiência de todo o sistema de transportes da Área metropolitana de Lisboa e, em especial, da margem sul do Tejo.

Com os melhores cumprimentos,

 A Chefe do Gabinete

(Ana Sofia Silveira)



11

FIM

