

Gestão de Contratos em Parceria Público - Privada

Silvana Andreia do Rosário Tavares

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Engenharia do Território

Júri

Presidente: Professor Doutor Rui Manuel Moura de Carvalho Oliveira

Orientador: Professor Doutor Rui Domingos Ribeiro da Cunha Marques

Vogal: Professor Doutor Carlos Paulo Oliveira da Silva Cruz

Outubro 2012

Agradecimentos

Ao professor Rui Cunha Marques por ter aceitado este desafio, por todo o apoio, paciência e a sua disponibilidade. Um sincero Obrigado.

À minha família em geral, em especial à minha mãe pelo seu apoio e carinho, à minha irmã-gémea pelo seu apoio, aos meus irmãos, à minha mais velha Vanda e cunhado Nelo, pelos seus conselhos, confiança e força que depositaram em mim, embora foram poucos os momentos formam muito importante para a concretização deste objetivo.

À Magaly pela sua amizade, apoio e críticas construtivas que proporcionaram a realização deste trabalho.

À Sílvia pelo seu companheirismo e pelas longas horas que passamos juntas para concluir esta etapa das nossas vidas.

Aos meus amigos que diretamente e indiretamente tiveram envolvimento na realização desta dissertação que proporcionaram-me momentos únicos que levaram à sua conclusão.

Ao Pedro pelo seu apoio, amor, carinho, motivação, amizade e por estar sentado ao meu lado a torcer por mim.

Por fim, um grande especial agradecimento a uma pessoa muito especial para mim, o meu ídolo, ao meu querido pai, António Tavares. Onde quer que estejas, a realização de todo este percurso foi sempre a pensar em ti. Obrigado por acreditares em mim.

Um Obrigada sincero do fundo do meu coração a todos que participaram neste projeto de uma certa forma...

Resumo

Esta dissertação tem por objetivo analisar a gestão de contratos de um projeto real em regime de Parceria Público-Privada (PPP) para um metro ligeiro de superfície, neste caso o Metro Sul do Tejo. Neste documento serão apresentadas propostas, medidas e recomendações para a gestão de contratos de uma PPP, tendo por base a análise de vários contratos portugueses, com o mesmo cariz, e o estudo de guias de boas práticas de gestão de contratos em países anglo-saxónicos com vasta experiência nesta disciplina.

Esta investigação encontra-se dividida em três partes: a primeira parte diz respeito à análise da legislação nacional aplicada aos transportes públicos, da discussão de vários contratos de outros metros em Portugal e do estudo dos relatórios do tribunal de contas e dos documentos respeitantes ao caso de estudo; para a segunda parte foi realizada uma extensa revisão bibliográfica sobre a gestão de contratos em Portugal e no estrangeiro; por fim, na terceira parte foi analisada o contrato do MST e proposto um modelo de gestão de contratos para o MST, que compreende propostas para a sua melhoria e recomendações para os diferentes *stakeholders* envolvidos na parceria.

Palavras-chaves: Contrato, Gestão de contratos, Metro Ligeiro, MST, PPP, Transporte Público.

Abstract

This thesis aims to discuss a contract management model of a real project in Public Private Partnership (PPP) for a light railway (LRT), in this case Metro Sul do Tejo (MST). The management model proposes measures and recommendations for PPP contract management. These proposals have been based on the analysis of several Portuguese contracts, as well as on the study of good practice guidelines in contract management in Anglo-Saxon countries with extensive experience in this area.

The research is divided in three parts. The first part comprises the study of national laws on public transport, analysis of several other contracts on metros in Portugal, study of reports from the Accounts Court and documentation related to the case study. The second part involved the research of contract management bibliography in Portugal and abroad. For the third and last part, the MST contract was analysed and a model for the contract management is proposed, as well as recommendations for the stakeholders in the PPP.

Keywords: Contract, Contract management, Light Railway, MST, PPP, Public Transportation.

Índice

1	Introdução	1
1.1	Considerações gerais	1
1.2	Metodologia.....	2
1.3	Estrutura.....	3
2	Organização dos Metropolitanos em Portugal.....	5
2.1	Legislação aplicável ao sector dos transportes	5
2.2	Autoridade Metropolitana de Transportes (AMT)	6
2.3	A estrutura institucional do sector dos transportes em Portugal	8
2.4	IMTT- Instituto de Mobilidade Transportes Terrestres.....	9
2.5	Financiamento do Sistema de Metro	9
2.6	Metropolitanos em Portugal	11
2.6.1	Metro de Lisboa	11
2.6.2	Metro do Porto	12
2.6.3	Metro Mondego (MM)	13
2.6.4	Metro Ligeiro de Mirandela	16
2.6.5	Sistema Automático de Transporte Urbano.....	16
3	Gestão de Contratos	19
3.1	Parcerias Público-Privadas (PPP)	19
3.2	Gestão de Contratos	21
3.2.1	Considerações gerais	21
3.2.2	Gestão eficaz de contrato e Gestão do Risco	25
3.2.3	Gestão de contratos, o contrato e o processo de <i>procurement</i>	26
3.2.4	Os recursos para a gestão de risco do contrato	26
3.2.5	Elementos principais para a gestão eficaz de contratos	27
4	Metro Sul do Tejo.....	33
4.1	O projeto	33
4.1.1	Considerações gerais	35
4.1.2	Financiamento da Concessão	37
4.1.3	Partilha do risco	38
4.1.4	Desempenho operacional da PPP até 2011.....	39

4.2	Encargos totais com o projeto MST	41
4.2.1	Infraestruturas de longa duração (ILD)	41
4.2.2	Acordo de reequilíbrio financeiro	42
4.2.3	Compensações por défices de tráfego	43
4.3	Encargos adicionais do projeto	47
4.4	Qualidade do serviço	48
5	Modelo de Gestão de Contrato do MST	49
5.1	Modelo existente	49
5.2	Proposta de um modelo	52
5.2.1	Recolha e análise da informação	53
5.2.2	Manual de gestão de contratos	55
5.2.3	Monitorização e relatórios de desempenho	57
5.2.4	Governança, probidade e conformidade	59
5.2.5	Gestão das alterações contratuais	63
5.2.6	Planos de Contingência	65
5.3	Discussão	67
6	Conclusões	69
6.1	Síntese conclusiva	69
6.2	Recomendações	70
6.3	Estudos futuros	72
	Bibliografia	73
	Anexos	i

Lista de Figuras

Figura 1 Rede Atualmente prevista para o SMM.	14
Figura 2 Modelo possível de expansão da rede.	14
Figura 3 Esquema de financiamento das ILD's.	15
Figura 4 Rede atual e futura do SATU de Oeiras.	17
Figura 5 Rede atual do Metro Sul do Tejo.	34
Figura 6 Planta do Traçado do projeto global do MST.	35
Figura 7 Estrutura da Concessionária e seus fornecedores.	36
Figura 8 Previsões de tráfego até 2011 1 tráfego real.	39
Figura 9 Distribuição do investimento público.	47
Figura 10 Modelo de Gestão de Contratos para o MST.	52
Figura 11 A importância da recolha e análise da informação na Gestão de Contratos.	54
Figura 12 Processo do desempenho da monitorização.	58
Figura 13 Estrutura de Governança.	59
Figura 14 Método para iniciar uma alteração contratual.	64
Figura 15 Plano de expansão da rede. Fonte Anteprojeto do MST em 2007.	2
Figura 16 Bandas de Tráfego.	iii

Lista de Quadros

Quadro 1 Cronograma das autoridades metropolitanas de transporte europeias.	6
Quadro 2 Entidade e as suas competências.	8
Quadro 3 Estimativas para o investimento com a construção do sistema SMM.	15
Quadro 4 Medidas para a gestão de contrato e o ciclo de vida do projeto.	23
Quadro 5 Representação dos acionistas.	36
Quadro 6 Estrutura do financiamento da 1ª fase do MST.	41
Quadro 7 Encargos suportados pelo Estado – Concedente.	42
Quadro 8 Modelo de cálculo da compensação:	44
Quadro 9 Previsões de tráfego até 2015.	45
Quadro 10 Custo total das indemnizações compensatórias (já liquidadas e por liquidar).	46
Quadro 11 Encargos adicionais do MST.	47
Quadro 12 Responsabilidades e funções das equipas de gestão.	61
Quadro 13 Tipos de planos de contingência.	66
Quadro 14 – Desempenho da PPP em 2008 a 2010.	iv
Quadro 15 Exemplo de uma matriz de risco.	v

Lista de Siglas/ Acrónimos

AMT	Autoridade Metropolitana de Transporte
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
CC	Contrato de Concessão
CMA	Câmara Municipal de Almada
CMO	Câmara Municipal de Oeiras
CP	Comboios de Portugal, E.P.E.
CRTM	Consórcio Regional de Transportes de Madrid
DL	Decreto-Lei
IC	Indemnizações Compensatórias
ILD	Infraestruturas de Longa Duração
IMTT	Instituto de Mobilidade e Transportes Terrestres
LMBTR	Limite Mínimo da Banda de Tráfego de Referência
MST	Metro Sul do Tejo
PDM	Plano Diretor Municipal
PPP	Parcerias Público Privadas
PMO	Parque Material e Oficinas
SATU	Sistema Automático de Transporte Urbano de Oeiras
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MLM	Metro Ligeiro de Mirandela
MM	Metro Mondego
SMM	Sistema de Mobilidade do Mondego
VfM	Value for money
TC	Tribunal de Contas

1 Introdução

1.1 Considerações gerais

A introdução de um sistema de Metro Ligeiro é, nos dias de hoje, uma prática corrente em diversos centros urbanos no mundo. Este modo transporte é reconhecido como uma solução de transporte sustentável e recomendado do ponto de vista ambiental.

A este sistema associam-se elevados objetivos de produção de transporte, de forma a retirar o máximo proveito das suas características de capacidade e velocidade e, ao mesmo tempo, rentabilizar e justificar os elevados investimentos. Estes mesmos investimentos, por originarem um forte endividamento do sector têm estado na origem do recurso ao modelo de contratação pública baseado em Parceria Público-Privada (PPP).

Em consequência desta situação, é urgente avaliar a qualidade do nível de desempenho e delinear medidas na gestão de contratos em regime de PPP, para que o possam tornar mais eficiente com o mínimo de encargos para o parceiro público.

Em Portugal, a escassez de recursos públicos e a exigência de requisitos de qualidade de serviço, são cada vez mais exigentes, por um lado, têm levado à procura crescente da modalidade de contratação pública PPP. No entanto, nem sempre o seu desenvolvimento alcança os objetivos pretendidos. Uma PPP consiste numa relação comercial entre o setor privado e o público onde se partilham os riscos, os benefícios e as responsabilidades, para a fornecimento de serviços de infraestrutura.

Neste trabalho realizou-se uma revisão das boas práticas internacionais e com grande experiência em gestão de contratos existente em alguns países. Assim, são destacados os principais aspetos de uma gestão adequada dos contratos em PPP e apresentam-se algumas medidas que podem permitir uma melhoria na gestão do contrato relativo ao caso de estudo, o Metro Sul do Tejo (MST), que apresenta uma grande complexidade e tem uma vida longa.

1.2 Metodologia

A metodologia adotada foi a análise de um metro ligeiro de superfície, o MST, onde pretende-se compreender a gestão de contratos da Parceria Público - Privada.

A primeira etapa na realização desta dissertação foi procurar perceber o modo como se realiza a gestão de contratos nos países anglo-saxónicos com grande influência e maior tradição nesta matéria, tendo em consideração como funciona em Portugal, tendo como o caso de estudo do MST.

As fontes utilizadas para recolher os elementos e informação necessária foram as entidades públicas e privadas, o recurso a relatórios de contas e relatórios do tribunal de contas nacionais referentes ao MST (os dados utilizados são referentes aos anos 2008 a 2011), bem como a legislação nacional relativa ao transporte público, a estrutura institucional do sector, o financiamento do sistema e os diferentes contratos de metropolitanos.

A segunda etapa diz respeito à revisão da literatura e em particular das práticas de gestão de contratos. Foi realizada vasta pesquisa bibliográfica que, numa primeira instância até poder-se-ia pensar que seria escassa, mas que apresentou como uma das maiores dificuldades a seleção e filtragem de conteúdos.

A terceira etapa consistiu na análise e interpretação dos documentos relativos ao MST e análise do respetivo contrato de concessão.

Finalmente após a maturação do tema, procedeu-se a uma discussão e proposta de um modelo de gestão de contrato para o caso em estudo, que se julga ser o mais pertinente.

A gestão de contratos é uma temática relativamente nova onde existe pouca reflexão a nível académico e profissional, e portanto, reduzido debate sobre este assunto, e com alguma dificuldade se encontram artigos internacionais que debatem a problemática. Trata-se de uma matéria pluridisciplinar que confina conceitos de engenharia, economia, gestão, administração pública, direito entre outros. Salientam-se a inexistência de bibliografia portuguesa de referência a esta temática.

1.3 Estrutura

A dissertação encontra-se organizada e estruturada em seis capítulos, em que o capítulo 1 constitui a presente introdução. No Capítulo 2 é apresentada a legislação aplicável ao setor de transportes e o sumariado dos metros existentes em Portugal, assim como, a seu modelo de contratualização.

O capítulo 3 evidencia uma descrição dos principais aspetos relativos às PPP. A partir do estudo geral da modalidade de contratação pública baseada em PPP são apresentadas medidas e considerações genéricas que envolvem a gestão de contratos de uma PPP.

O capítulo 4 descreve o estudo do caso relativo ao MST e discute o seu desempenho e os seus encargos.

O capítulo 5 descreve o modelo existente do MST em relação à sua gestão de contratos e efetua uma análise crítica da situação vigente, bem como a sua discussão. Após análise do contrato da PPP é proposto um modelo de gestão de contratos do caso em estudo. Por fim são apresentadas as conclusões e recomendações para estudos futuros.

São apresentados 5 anexos com informação complementar ao trabalho, cuja consulta facilitará a compreensão do trabalho permitindo acesso fácil a toda a informação considerada importante: plano de expansão da rede (fases 1, 2 e 3), gráfico dos limites de banda de tráfego, desempenho da PPP até ao ano 2010 e por fim a matriz de riscos.

2 Organização dos Metropolitanos em Portugal

No presente capítulo pretende-se descrever a organização dos metropolitanos em Portugal, de uma forma muito genérica.

Em Portugal, o modelo de transporte em metropolitano, no que respeita à gestão das infraestruturas e à prestação dos serviços de transporte, varia de caso para caso. Existem seis metropolitanos, dos quais quatro se encontram em exploração: o Metropolitano de Lisboa (ML), o Metro do Porto (MP), o Metro Sul do Tejo, (MST), o Metro Ligeiro de Mirandela e o metro de Sistema Automático de Transportes Urbanos (SATU). Além destes sistemas de metro existe o Metro do Mondego (MM) encontra-se em fase de construção e reconversão das infraestruturas de longa duração. Estes sistemas de transportes possuem, cada um deles, diferentes características quanto à sua gestão, assim como o enquadramento legal em que estão inseridos. Como o objetivo deste estudo se concentra no MST, os restantes metropolitanos serão descritos de modo genérico.

2.1 Legislação aplicável ao sector dos transportes

Este sector é legislado através da Lei de Bases do Sistema de Transporte Terrestre (LBTT), Lei n.º10/90 de 17 de Março. A LBTT refere que um sistema de transporte terrestre compreende as infraestruturas e os fatores produtivos adectos às deslocações por via terrestre de pessoas e de mercadorias, no território português ou que nele tenham término ou parte do percurso e rege-se pela presente lei, seus decretos-lei de desenvolvimento e regulamentos.

A presente lei prevê necessidade de criar de uma comissão metropolitana de transportes, designadamente, uma Autoridade Metropolitana de Transportes (AMT) com direitos e obrigações específicos (i.e. personalidade jurídica), com autonomia administrativa, financeira e atribuições e competências. De acordo com a revista Metrópoles “Pretende-se que seja uma entidade supramunicipal com responsabilidade de elaborar o plano de transportes de uma região metropolitana. Uma entidade que permita promover a efetiva coordenação das políticas de intervenção no sector, em articulação com as diretrizes definidas em matéria de ordenamento do território, dispondo de meios adequados e de capacidade de decisão relativamente aos diversos tipos de problemas que o sistema de transportes comporta responsável pela elaboração do plano de transportes da região metropolitana” (Araújo, 2006).

Em 2003 são criadas as AMT's de Lisboa e Porto e estão a exercer as suas funções como estará previsto de segundo o DL.¹

¹ O Decreto-Lei nº 1/2009, de 5 de Janeiro.

2.2 Autoridade Metropolitana de Transportes (AMT)

A primeira ATM na Europa foi criada em 1959 em Paris (Syndicat des Transports d'Ile-de-France, STIF) que possuíam características que hoje se assumem com sendo de uma AMT. Mais tarde em 1968 surgem, outras AMT's, também em Manchester, Liverpool e Sheffield Os problemas que os sistemas de transportes enfrentaram nesta altura eram significativamente diferentes, dos desafios que são confrontados nos dias de hoje. Essas autoridades têm vindo a mudar, ao longo do tempo, adaptando-se às novas estruturas políticas, económicas e sociais e, especialmente, aos novos problemas e desafios. Assim, nas últimas décadas, surgem por toda a Europa novas autoridades e renovam-se as políticas implementadas. Em contrapartida, em Portugal, as primeiras AMT's (Lisboa e Porto) surge apenas em 2003, quarenta anos depois da pioneira francesa. O Quadro 1 apresenta em ordem cronológica a criação das AMT's europeias

Quadro 1 Cronograma das autoridades metropolitanas de transporte europeias.

Fonte: Cruz, (2006).

Data de criação	AMT	Data de criação	AMT
1959	Paris (STIF)	1989	Bremen (VBN)
1968	Manchester (GMPTE)	1990*	Rhine-Ruhr (VRR)
1968	Newcastle (Nexus)	1990	Zurich (ZVV)
1968	Sheffield (SYPTTE)	1993*	Amsterdam (ROA)
1973	Glasgow (SPT)	1993	Prague (ROPID)
1975	Munich (MVV)	1994	Frankfurt (RMV)
1975**	Bilbao (CTB)	1995	Dublin (DTO)
1977	Athens (OASA)	1996	Berlin (VBB)
1978	Stuttgart (VVS)	1996*	Hamburg (HVV)
1983	Lyon (SYTRAL)	1996	Helsinki (YTV)
1984	(*) Viena (VOR)	1997	Barcelona (ATM)
1985	Leeds (YTV)	2000	Copenhagen (HUR)
1985	Madrid (CRTM)	2000	London (TfL)
1987	Colonia (VRS)	2000	Valencia (ETM)

(*) Data de criação das suas atuais funções e responsabilidades;

(**) A sua função original era de construir o metro. A integração tarifária só ocorreu no ano 2000.

Através da análise do

Quadro 1 pode-se observar um crescimento exponencial das autoridades metropolitanas entre as décadas de 80 e 90. Levanta-se a hipótese de que adesão à CEE e a recorrente estabilidade económica poderá ter impulsionado o desenvolvimento destas entidades reguladoras.

Em Portugal, há muitos anos que se vêm reclamando a criação de uma entidade metropolitana coordenadora da problemática dos transportes nos centros urbanos de grande dimensão (nomeadamente, nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), à semelhança, aliás, do que ocorre na generalidade das metrópoles europeias de referência. Esta problemática não é estranha à generalidade das metrópoles europeias de referência, arquitetando-se respostas como, por exemplo, o Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM).

A criação de uma AMT “justifica uma abordagem integrada e global sobre o funcionamento do sistema de transportes, a única capaz de introduzir racionalidade e massa crítica a um dos maiores problemas com que se debate a gestão das cidades nas sociedades modernas.”,) para a justificação da importância de uma AMT (Araújo, 2006).

Apesar da pertinência desta matéria, as iniciativas de diversos governos constitucionais e partidos representados na Assembleia da República, no contexto da orientação específica da própria LBTT², que aponta para a criação de Comissões Metropolitanas de Transportes (Lisboa e Porto), por falta de consenso ou de prioridade política não tiveram o esperado desenvolvimento legislativo.

Contudo, em 2003, o Governo, através do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação, após autorização legislativa da Assembleia da República consagrou a criação das AMT de Lisboa e Porto. O Decreto-Lei nº 268/2003, de 28 de Outubro vem criar a Autoridade Metropolitana de Lisboa e a Autoridade Metropolitana do Porto, no uso da autorização legislativa concedida pela necessidade urgente de melhorar o quadro de vida das duas áreas metropolitanas, atuando sobre os seus sistemas de transportes e no cumprimento do seu programa, criar autoridades metropolitanas de transportes nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, que têm como sua génese nas comissões metropolitanas de transportes, previstas na LBTT.

É importante que haja um vantajoso modelo conceptual que permita, de modo articulado, a integração dos vários critérios que caracterizam uma Autoridade Metropolitana de Transportes.

² Lei n.º 10/90, de 17 de Março.

2.3 A estrutura institucional do sector dos transportes em Portugal

A estrutura institucional do sector de transportes é composta por várias entidades com diferentes níveis de atuação. O Quadro 2 apresenta a atuação de cada uma das entidades (Cruz, 2006).

Quadro 2 Entidade e as suas competências. Fonte: Adaptado de Cruz, (2006).

Entidade	Competências
Estado	Responsável pelas decisões de financiamento do sistema de transporte em Portugal (financiamento das infraestruturas rodoviárias e ferroviárias do metro ligeiro de superfície, metro convencional e comboio) juntamente com os municípios abrangidos;
IMTT	Responsável pela regulação, fiscalização e funções de coordenação e planeamento do sector dos transportes terrestres; supervisiona e regulamenta as atividades desenvolvidas;
Áreas Metropolitanas e Regiões	Assume a regulação e coordenação dos vários modos de transportes dentro dos limites das áreas metropolitanas (Lisboa e Porto). Atualmente, as suas competências estão dependentes do desempenho das AMT's;
Municípios	Responsáveis pela regulação do transporte urbano e local através de concessões para a exploração de sistemas rodoviários urbanos e municipais; bem como, pela definição de percursos escolares e de projetos das redes rodoviárias municipais; Responsável pelo financiamento das infraestruturas rodoviárias do seu domínio.

Segundo Quadro 2 é crucial que embora cada entidade tenha a sua função e com diferentes níveis de atuação, estejam todas articuladas entre si. Em Portugal, continua a prevalecer um processo de decisão centralizada que gere, praticamente, todo o sistema (concessões de serviços / planeamento / programação / execução de infraestruturas / fixação de tarifas e regime de exploração da rede viária fundamental). Por outro lado, a multiplicidade de organismos e operadores intervenientes no sector apresentam níveis elevados de descoordenação, o que tem impedido o desejável planeamento integrado urbanismo e transportes e a necessária articulação intermodal de transportes.

2.4 IMTT- Instituto de Mobilidade Transportes Terrestres

O Instituto de Mobilidade Transportes Terrestres, adiante designado por IMTT, é um organismo da Administração Central, com jurisdição sobre o território nacional e dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Tem como missão regular, fiscalizar exercer funções de coordenação e planeamento do sector dos transportes terrestres. Tendo também funções de supervisão e regulamentação das atividades desenvolvidas neste sector, visando satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens, com promoção da segurança, da qualidade e dos direitos dos utilizadores dos referidos transportes. O IMTT encontra-se redigido pelo Decreto-Lei n.º 147/2007, de 27 de Abril, e os seus estatutos na Portaria n.º 545/2007, de 30 de Abril.

Este organismo congrega as atribuições e competências das seguintes entidades, que se extinguíram a Direção Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais (DGTTF), Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF), e as atribuições da Direcção-Geral de Viação (DGV) nas matérias relativas a condutores e veículos.

O IMTT prossegue atribuições do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações sob superintendência e tutela do respetivo ministro, assessoria o Governo em matérias do sector dos transportes terrestres e assegura a representação do Estado em organismos internacionais deste sector. No âmbito das suas atribuições de regulação, o IMTT integra uma Unidade de Regulação Ferroviária³ (URF), estrutura dotada de autonomia funcional e com funções de regulação económica e técnica deste subsector.

2.5 Financiamento do Sistema de Metro

Este tipo de sistema de metro, dado a sua dimensão, requer elevados investimentos. O seu financiamento pode abranger três categorias: as infraestruturas, o material circulante e a operação do sistema pela prestação de serviço público, de acordo com o estudo realizado por Cruz, (2006).

O investimento das infraestruturas de longa duração (ILD's), normalmente está alocado ao Estado. No entanto, existem em alguns casos, em que esse investimento pode ser suportado parcial ou integral pelos municípios e autoridades metropolitanas. Como o caso do metro de Milão, em que o Estado para além participar no cofinanciamento comunitário, cobre a totalidade do investimento das ILD's, ou em Munique, onde o Estado participa com 60% e as administrações local e regional suportam o restante de 20% cada uma.

³A URF é uma estrutura integrada no IMTT, I.P., dotada de independência funcional e autonomia técnica com funções de regulação económica e técnica das atividades ferroviárias, incidindo designadamente na relação entre os gestores da infraestrutura e os operadores de transporte.

Em relação ao material circulante, este fica normalmente da responsabilidade do operador de transporte através dos seus capitais próprios e do recurso de capitais alheios.

No que respeita, ao financiamento da operação do sistema depende do tipo de prestação de serviço público que possui, e depende das políticas de subsídio da operação do sistema de cada país. Em Barcelona, a ATM subsidia a 100% a operação do sistema de forma a cobrir os défices de exploração em cada ano. Por um lado, esta política é vantajosa pois evita o endividamento dos operadores de transportes, mas, por outro lado, não estimula a eficiência dos operadores (Santos, 2008).

Uma das formas para estimular a eficiência consiste em estimar o défice que operador incorre pela prestação de serviço público cobrindo apenas esse valor. Caso o operador apresente custos elevados que possam originar défices onerosos, estes serão suportados exclusivamente pelo operador. De acordo com o estudo realizado por Santos (2008) esta situação é frequente, no caso da contratualização dos serviços em PPP, de que são exemplos as concessões dos metros de Londres (pela LU), de Lyon, Rennes e Lille (pela Keolis), de Estocolmo (pela Veolia, antiga Connex) e de Copenhaga (pelo consórcio Ansaldo STS e Azienda Transpoli Milanese).

Em Portugal, pelas obrigações de serviço que prestam, os vários metros do país e outras empresas de transporte público de passageiros nos vários modos, têm recebido anualmente do Estado compensações financeiras, designadas por indemnizações compensatórias (IC), em montante inferior ao custo estimado dessas obrigações. O modelo de financiamento subjacente à prestação do serviço público é estabelecido pela tutela, sem dado a conhecer, às empresas de transporte os critérios que o definem.

No futuro, as obrigações de serviço público deverão ser, de acordo com as orientações estratégicas da União Europeia, para o sector dos transportes, objeto de contratualização entre o Estado e os vários operadores. A ser concedida pelo município, pela AMT ou pelo Estado, a prestação do serviço público deve ser contratualizada para garantir o seu cumprimento.

2.6 Metropolitanos em Portugal

Nos seguintes subcapítulos serão apresentados uma breve descrição de cada metropolitano, segundo os seus estatutos e enquadramento legal, as suas competências e formas de financiamento de cada metro.

2.6.1 Metro de Lisboa

a) Estatutos e enquadramento Legal

O Metropolitano de Lisboa (ML) não possui um contrato com direitos e obrigações do ML, E.P.E. As suas atribuições estão estabelecidas em DL. Não houve concurso, a gestão do sistema foi delegada pelo Estado no ML, E.P.E.⁴, que detém direito exclusivo de operação na cidade de Lisboa. O ML iniciou a sua atividade em 29 de Dezembro de 1959 como empresa privada. Em 1975 deu-se a nacionalização⁵ da empresa que passou a designar-se Metropolitano de Lisboa, E.P.E. Os seus estatutos encontram-se publicados em DL nº 148-A/2009 de 26 de Junho. Segundo este DL, o ML é uma entidade pública empresarial, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e de património próprio. Esta entidade tem fins de realização obrigatória concordantes com os do Estado, mas também exerce poderes próprios de autoridade. As atribuições, competências e os programas gerais de ação são definidos pelo Ministério da tutela e fixados pelo DL mencionado anteriormente.

b) Competências

Cabe ao ML a construção, a instalação, a manutenção e gestão das Infraestruturas ferroviárias que lhe são afetas, incluindo a gestão da capacidade da infraestruturas e a gestão sistemas de regulação e segurança, a exploração do sistema, e modernização da rede, o que leva a que seja, o operador de transporte no subsolo da cidade de Lisboa e dos concelhos limítrofes da Grande Lisboa, abrangidos pela respetiva área correspondente ao nível III da Nomenclatura para Fins Territoriais e Estatísticos (NUTS). Também é responsável pela operação e pela exploração industrial, ou seja, pela manutenção dos veículos.

c) Financiamento do Sistema

De acordo com a informação do *site* do ML, parte do financiamento das ILD provém Orçamento de Estado PIDDAC⁶ - Cap. 50, Fundos Comunitários – Feder e Fundo de Coesão e, ainda, pelo recurso ao mercado de capitais na sua vertente obrigacionista com aval do Estado Português.

⁴E.P.E designa Entidade Pública Empresarial.

⁵Nacionalização ou estatização é um termo dado para a aquisição pelo Estado de uma empresa privada.

⁶PIDDAC é um Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.

A operação do serviço é financiada pela atribuição de fundos oficiais (através de dotações para capital estatutário, IC, fundos comunitários e outros subsídios) e eventualmente do endividamento bancário, que vai constituir o meio de sobrevivência da empresa.

No que diz respeito às receitas, estas provêm de cobrança das tarifas e preços praticados na exploração da atividade do ML, dos rendimentos de bens próprios, do produto da alienação de bens próprios, publicidade, doações, heranças, subsídios e compensações financeiras do Estado ou de outras entidades públicas.

A nível das IC, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2009, de 3 de Dezembro de 2009, foi atribuído ao Metropolitano de Lisboa pelo Estado, o montante de 28 milhões de euros, em resultado das obrigações assumidas por esta Empresa em termos de exploração, de transporte e de tarifas.

2.6.2 Metro do Porto

a) Estatutos e enquadramento Legal

O Metro do Porto, S.A. é uma sociedade comercial anónima constituída por capitais de entidades públicas. Iniciou a sua atividade como “Metro da Grande da Área Metropolitana do Porto, S.A.”, em 1993 descrito no DL nº 71/93 de 10 de Março. A sociedade tem por objeto a exploração, em regime de concessão atribuída pelo Estado, de um sistema de metro ligeiro que abrange a AMP.

O regime jurídico inicial sofreu algumas alterações, onde se destaca ao DL nº 394-A/98, de 15 de Dezembro que revogou o DL nº 71/93 e criou novos estatutos para a sociedade. Estes estatutos foram resultantes da aprovação das bases da concessão de exploração, em regime de serviço público e de exclusividade, de um sistema de metro ligeiro na AMP, pelo prazo de 50 anos, tendo a concessão sido atribuída pelo Estado à sociedade Metro do Porto, S.A. Nesta data, a sociedade contou com a entrada de dois novos sócios: a Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A (STCP) e Estado. Para além dos estatutos, houve uma adoção de um acordo parassocial, em que os sócios comprometeram a adotar várias condutas no seio da sociedade. Em 2001, esses estatutos foram reformulados pelo DL nº 261/2001, de 26 de Setembro. Mais tarde, os estatutos foram republicados pelo DL nº 192/2008, de 1 de Outubro, do qual salienta-se o aumento do capital social e nova estrutura acionista e reformulação da estrutura da sociedade.

b) Competências

De acordo com DL nº 192/2008 de 1 de Outubro, incumbe à sociedade a realização dos estudos, conceção, planeamento, projetos e construção das infraestruturas necessárias à concretização do empreendimento, bem como o fornecimento de equipamentos e material circulante. A concessão tem uma duração de 50 anos.

A operação do sistema é da responsabilidade da empresa ViaPorto S:A: com a competência de operação e manutenção. O contrato, assinado a 26 de Fevereiro de 2010 tem a duração de 5 anos por uma duração de cinco anos.

Segundo o DL nº 192/2008, a Concessionária deve subconcessionar a exploração e manutenção da totalidade do sistema e a realização do projeto e construção dos troços referidos no presente DL. A escolha da subconcessionária deverá assegurar a minimização dos riscos e encargos para o Estado e à concessionária.

c) Financiamento do sistema

Para além das receitas resultantes da operação do sistema, segundo os termos da Base XIII do DL nº 192/2008, o financiamento da concessão é assegurado pelas receitas decorrentes da atividade concessionária, ou seja, pelas dotações do Orçamento do Estado, de fundos de origem comunitária, de empréstimos contraídos, de contribuições de capital, de entradas de fundos, suprimentos e prestações acessórias de capital realizadas pelos acionistas, podendo estas ser convertidas em capital quando o seu valor, ainda que acumulado, seja igual ou superior a 10 vezes o capital detido pelo acionista prestador.

2.6.3 Metro Mondego (MM)

a) Enquadramento Legal

O Metro Mondego S.A. é uma sociedade anónima criada em 20 de Maio de 1996, constituída por capitais exclusivamente públicos, à semelhança com o Metro do Porto. A sociedade é constituída pelos municípios abrangidos pela linha de metro: Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã. Em 1 de Junho de 2001, o Estado entrou na nova estrutura de acionista com 53% do capital social até à data. Em Janeiro de 2002, a concessão de exploração do MM, em regime de serviço público, foi atribuída, pelo Estado, à sociedade Metro-Mondego, S.A. com uma duração de 30 anos. Neste caso particular, o Estado apresenta-se com concedente, acionista e regulador. Atualmente, este sistema de metro foi extinto e encontra-se integrado na REFER.

b) Competências⁷

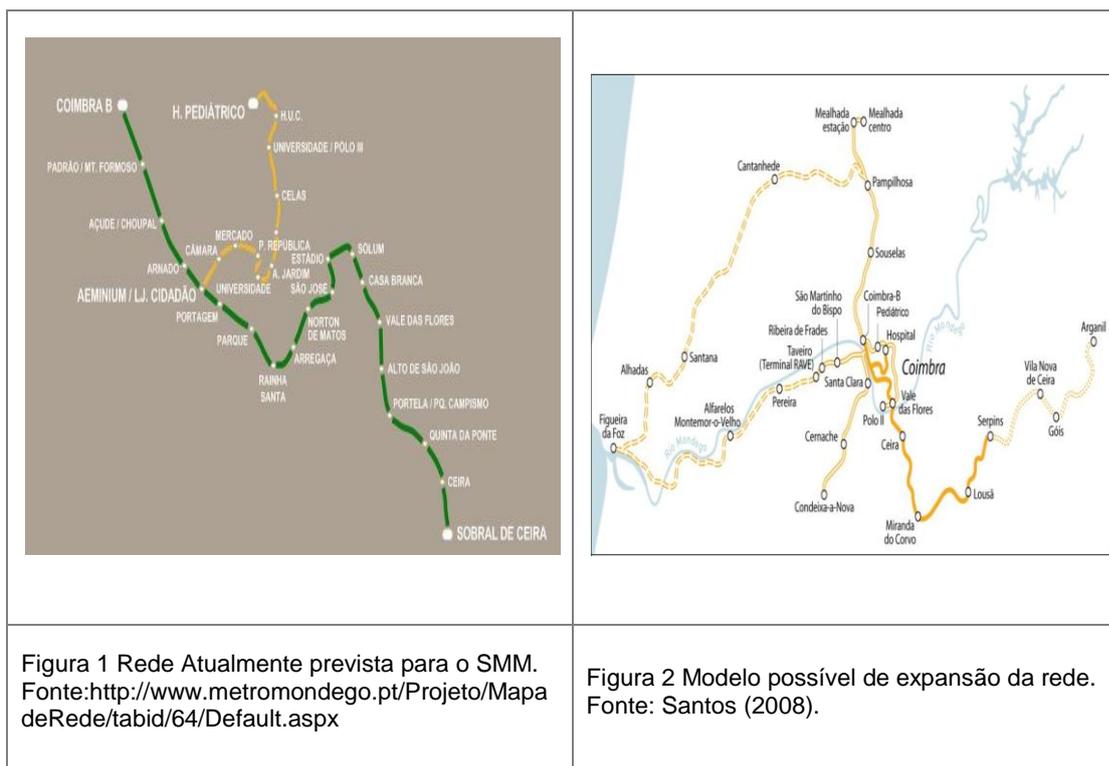
A concessionária, Metro do Mondego, S.A. tem a responsabilidade da conceção, projeto, realização das obras de construção, fornecimento, montagem e manutenção do material circulante e dos demais equipamentos que constituem o sistema objeto da concessão e exploração de um sistema de metro ligeiro de superfície nos municípios de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã.

⁷ Segundo o DL n.º226/2004, de 6 de Dezembro.

De acordo com o DL n.º226/2004, de 6 de Dezembro, a Concessionária propôs um concurso público internacional para adjudicação de duas subconcessões em regime de modelo de PPP. A subconcessionária A ficaria encarregue da conceção, construção, financiamento e manutenção das infraestruturas com um prazo de 34 anos, enquanto a subconcessionária B cabe a exploração do serviço com um prazo de 9 anos. Este prazo permite evitar a acomodação e a eventual ineficiência do operador.

c) O projeto

O projeto do MM sofreu sucessivas alterações desde do primeiro projeto, por motivos de ordem económica e política ou constrangimentos físicos no terreno. O primeiro projeto relativo ao Metro Mondego, de nome MLM (Metro Ligeiro do Mondego - Elétrico Rápido de Superfície) incluía a cooperação entre vários modos de transporte, a saber, serviço de metro ligeiro de superfície (nas linhas assinaladas a amarelo e vermelho), serviço ferroviário urbano (na linha azul) e serviço rodoviário (na linha verde). A Figura 1 ilustra o sistema pensado.



A multimodalidade implementada visava uma maior adequação de oferta à procura estimada, de forma a conseguir um sistema mais eficiente. O projeto passou a ter o nome de Sistema de Mobilidade do Mondego (SMM) e o plano da rede passou a ser o apresentado na Figura 1.

O SMM surgiu com o objetivo de retomar uma ligação interrompida há cerca de 30 anos, entre Coimbra B e Serpins, através de um modo de transporte, o *tram-train*, de características compatíveis com a circulação em meio urbano e suburbano. Este tipo de sistema integra-se

numa lógica de gestão sustentável da mobilidade. O desenvolvimento do SMM baseia-se numa aposta sistemática e coerente na intermodalidade e, também, em sistemas tecnológicos integrados de bilhética, de informação ao passageiro e de tarifário.

O SMM desenvolver-se-á em duas fases, sendo que a primeira corresponde à modernização da Linha da Lousã entre Coimbra B e Serpins e a segunda à construção da Linha do Hospital entre a beira-rio e o novo hospital pediátrico. (Figura 1).

Os planos de expansão do sistema SMM podem ser observados na Figura 2. A ligação de Condeixa a Coimbra tem vindo a ser planeada há alguns anos. O percurso de 20 km, com uma duração de aproximadamente de 40 minutos encontra-se congestionado nos períodos de hora de ponta da manhã e da tarde, devido a uma forte presença de movimentos pendulares (casa-trabalho ou casa-escola), que chega atingir uma 1h30 de duração de percurso (em hora de ponta). Devido à conjetura atual que enfrenta o País, este projeto encontra-se em adiado.

d) Financiamento do sistema

O modelo de financiamento para este sistema de transporte consistia no Estado deter 50% do investimento das ILD's e incumbia ao parceiro privado o restante valor. Na Figura 3 e no Quadro 3 estão representados os esquemas de financiamento da construção do sistema Metro Ligeiro Mondego e os valores estimados pelo MM para a sua concretização, de acordo com o modelo de PPP.

Quadro 3 Estimativas para o investimento com a construção do sistema SMM.
Fonte: Santos, (2008).

Valor do Investimento Base (com a construção)	247 Milhões de Euros
Prémio do Risco	20% que se espera seja incluída nas propostas do setor privado
Valor do Investimento Base com prémio de Risco	302 Milhões de euros
Participação do Estado no financiamento inicial	Fechado: 50% (151M€) até ao máximo de 175M€

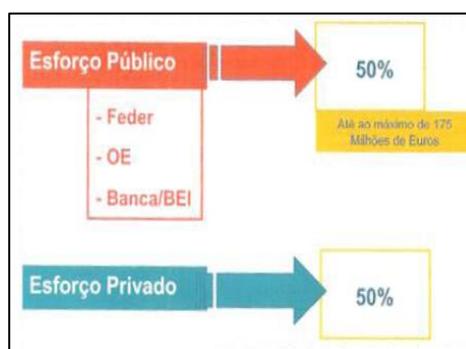


Figura 3 Esquema de financiamento das ILD's.
Fonte: Santos, (2008).

2.6.4 Metro Ligeiro de Mirandela

a) Estatutos e enquadramento Legal

O Metropolitano Ligeiro de Mirandela, S.A é uma empresa criada pelo município de Mirandela para o transporte coletivo de passageiro. O grupo societário é constituído pela Câmara Municipal de Mirandela (90%) e pela Comboios de Portugal, E.P.E (CP), (10%).

O Sistema de Metro Ligeiro de Mirandela (MLM) compreende o troço entre Mirandela e Carvalhais. O MLM foi lançado ao abrigo de um contracto de prestação de serviços celebrado entre a CP e o Metro Ligeiro de Mirandela S.A.

A criação do MLM ocorreu em 1995, firmada no DL n.º 24/95 de 8 de Fevereiro. Este sistema surgiu para dar resposta a um conjunto de medidas de racionalização de linhas com baixa frequência da CP. A empresa, no início da década de 1990, suprimiu da Linha do Tua, que anteriormente fazia ligação com a Linha do Douro (na estação do Tua) a Bragança e encerrou o troço em Bragança e Mirandela, devido à pouca frequência//atração de clientes do serviço. Este sistema de metro surge com o objetivo de dar resposta/substituição da linha de Tua. Anteriormente era um percurso que durava 20 minutos (em comboio), atualmente demora 40 minutos e continua apresentar valores baixos de procura.⁸

2.6.5 Sistema Automático de Transporte Urbano

a) Sistema inovador

O Sistema Automático de Transporte Urbano (SATU) é um sistema de transporte urbano localizado no concelho de Oeiras, apoiado em viaduto de betão, por tração a cabos e movido a eletricidade. Circula em via própria elevada, sobre carris, como um elevador horizontal.

Foi inaugurado a 7 Junho de 2004, é um dos chamados mecanismos “*people mover*”, um sistema inovador em Portugal, de transporte público de passageiros, totalmente automático, que não tem condutor nem motor incorporado.

Este sistema de transporte circula com uma frequência de quatro minutos e possui um modo de exploração designado por “modo à chamada”, (ou seja, como um elevador), permite a movimentação de pessoas entre a linha de caminho-de-ferro (CP) Lisboa/ Cascais e alguns polos empresariais, habitacionais e comerciais (Centro Comercial Oeiras Parque).

⁸ Fonte: <http://www.cm-mirandela.pt/index.php?oid=275>

b) Estatutos e Competências

A SATU-OEIRAS, Sistema Automático de Transporte Urbano, E.M., é uma empresa municipal de capitais mistos, criada a Setembro de 2001 entre a Câmara Municipal de Oeiras (CMO) e a empresa Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, S.A. Com personalidade jurídica e dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, de onde a CMO detêm 51% do capital social da sociedade é uma PPP do tipo institucional.

A empresa municipal é responsável pelo estudo, conceção e operação do serviço de transporte. A construção e implementação do sistema automático de transporte foram delegados pela autarquia à empresa Teixeira Duarte. Após a conclusão da obra, a construtora está incumbida de entregar à empresa municipal SATU-OEIRAS, E.M., retendo 49% do capital social. Pela obra, a Teixeira Duarte receberá anualmente da empresa municipal, ao longo de 50 anos, o montante despendido.

A empresa também está encarregada da gestão de serviços de transporte, o estudo, a conceção e realização de projetos, o desenvolvimento, a construção e a instalação do SATU no concelho de Oeiras e ainda à implementação, gestão e exploração deste sistema por tempo indeterminado.

c) Evolução da Rede

Atualmente, a rede resulta da 1.^a fase, em que, estende-se desde o centro histórico de Paço de Arcos (Estação dos Navegantes) até ao centro comercial Oeiras Parque (Estação do Forum) passando pelo bairro da Tapada do Mocho (Estação da Tapada).

Para a 2.^a fase está previsto prolongamento ao pólo empresarial LagoasPark em Porto Salvo. Contudo, espera-se que, no futuro, este transporte possa, através da realização de uma 3.^a fase, atingir o outro pólo empresarial, o TagusPark, e até ao Cacém, possibilitando o transbordo entre a Linha de Sintra e a Linha de Cascais.

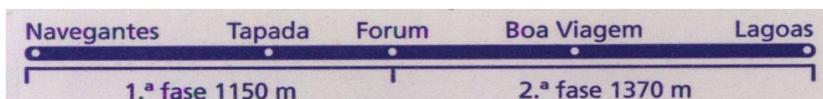


Figura 4 Rede atual e futura do SATU de Oeiras.

Fonte: C.M.O.

(<http://www.cmoeiras.pt/amunicipal/OeirasProjecta/Transportes/SATUO/Paginas/SATU.aspx>)

Por fim, o MST, como é o objeto de estudo deste tema de dissertação será objeto de estudo nos capítulos seguintes com maior detalhe.

3 Gestão de Contratos

“It is important that contracts are actively managed throughout their life to help ensure contractor performance is satisfactory, stakeholders are well informed and all contract requirements are met”

ANOVA, Developing and Managing Contracts Better Practice Guide, 2012

3.1 Parcerias Público-Privadas (PPP)

Segundo o Livro Verde da Comissão Europeia de 2004, uma Parceria - Público - Privada (PPP) pode ser definida como uma “forma de cooperação entre os sectores público e privado para o financiamento, construção, renovação, manutenção e gestão de uma infraestrutura ou uma prestação de serviço público”.

Em Portugal, a estrutura de uma PPP caracteriza-se pela existência de dois intervenientes: o Estado – o concedente - como parceiro público⁹, e o parceiro privado¹⁰ – empresa concessionária. Esta última possui o *know-how* e a experiência no sector e nas diversas funções que possa vir a desempenhar nas fases de financiamento, construção, gestão, renovação e manutenção da infraestrutura – funções estas que, agrupadas, se designam frequentemente por uma concessão (United States Department of Transportation, 2008).

Com o vazio legal ao nível das PPP, os Governos foram adotando regimes legais específicos para (grupos de) projetos, baseando-se na figura da concessão e em procedimentos tradicionais de contratação pública, introduzindo, todavia procedimentos por negociação, face à natureza e à complexidade contratual destes projetos (TC, 2008).

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) estabeleceu várias obrigações no âmbito do orçamento do Estado relativos a esta matéria. Sempre que se recorra a PPP, é apresentado um orçamento com um quadro com os custos anuais expectáveis de cada parceria. A opção PPP passa a encontrar-se subordinada a uma análise de *Value for Money*¹¹ (VfM) da despesa pública e deverá ser fixado um limite máximo aos compromissos do Estado com as PPP.

⁹ O parceiro público engloba as entidades públicas estaduais; os fundos e serviços autónomos; as empresas públicas e as entidades por elas constituídas com vista à satisfação de interesses comuns.

¹⁰ O parceiro privado é constituído, geralmente, por um conjunto de empresas que formam um consórcio que concorre a um concurso público. Caso vençam esse concurso a denominação dada ao consórcio passa a ser empresa concessionária.

¹¹ VfM é definido como uma combinação ideal de todo o ciclo de vida de custos e qualidade (ou adequação) de um bem ou serviço para atender a exigência do utente. Todo ciclo de vida é usado para se referir ao período de vida do produto ou serviço. O VfM não é a escolha de bens e serviços com base na proposta de menor custo (HM Treasury, 2006).

Apesar das provisões da LEO, não foram tomadas medidas significativas para controlar os compromissos das PPP. O primeiro regime legal das PPP em Portugal surgiu para o sector da saúde em 2002, pelo DL n.º 185/2002, de 20 de Agosto. Tendo o regime legal geral das PPP sido publicado no DL n.º 86/2003, de 26 de Abril.

De acordo com o DL n.º 86/2003, o artigo 2º, nº1, da legislação portuguesa entende-se uma PPP “como o contrato ou união de contratos, por via dos quais as entidades privadas, se obrigam de uma forma duradoura perante a entidade pública, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade de tendente à satisfação de uma necessidade coletiva e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou parte, ao parceiro privado”.

No entanto, foram introduzidas algumas alterações a este regime das PPP, pelo DL n.º 141/2006, no sentido de reforçar a intervenção do Ministério das Finanças, no lançamento e acompanhamento de parcerias, bem como melhorar os respetivos mecanismos de controlo financeiro. Também foram clarificados alguns aspetos da partilha de riscos entre os parceiros públicos e privados, consagrando-se alguns princípios, já conhecidos na prática contratual.

Relativamente à classificação europeia, as PPP distinguem-se pela sua natureza contratual ou institucionalizada. A administração central do Estado Português tem preferido a primeira hipótese, uma vez que a PPP contratual é uma parceria entre o parceiro privado e público que assenta apenas num contrato. Já a PPP institucionalizada ocorre quando é constituída uma nova entidade, onde existe uma cooperação entre o setor público e privado. Esta opção tem sido utilizada sobretudo em municípios na constituição de empresas mistas (empresas municipais com capitais maioritariamente públicos, como é o caso da SATU de Oeiras), para prestação de alguns serviços públicos (água, águas residuais, resíduos sólidos, reabilitação urbana, energia...).

Para além do VfM, a escolha de uma PPP, em relação ao modelo contratação pública apresentar inúmeras vantagens) das quais salientam (Marques e Silva, 2008):

- 1) A partilha de risco e a transferência de responsabilidades ao parceiro com maior capacidade de os gerir;
- 2) A maior agilidade do financiamento proporcionando um maior número de infraestruturas construídas;
- 3) Um custo global do projeto inferior comparativamente ao modelo tradicional.

A vasta experiência e conhecimento do sector privado encorajam a inovação e a eficiência das infraestruturas resultante dos custos de investimento mais reduzidos, do cumprimento da calendarização prevista e das melhorias dos processos de gestão e um melhor resultado de VfM na prestação de serviços públicos no modelo de PPP.

Um dos **aspetos negativos** na implementação de PPP, a nível nacional, são os parceiros públicos dotados de pessoal com pouca qualificação e preparação para o envolvimento em projetos, que são na sua maioria, de grande complexidade. Mesmo que recorram a

consultoria especializada, esta ocorre de forma pontual, não acompanhando todo o ciclo de vida do projeto (Marques e Silva, 2008).

As PPP aumentaram de importância, nas décadas mais recentes em Portugal. Esta evolução acompanhou o Estado na esfera económica: um Estado que passou de operador direto para regulador e fiscalizador. No início dos anos 90, as PPP difundiram-se rapidamente em grandes projetos de rede rodoviária, hospitais, escolas, prisões, transportes, infraestruturas de saneamento, etc. Entre estas temos o caso do Metro Sul do Tejo (MST).

Como cada vez há mais projetos que recorram ao modelo de contratação em regime de PPP, é importante analisar, como são geridos os contratos destas PPP. Neste seguimento, no subcapítulo adiante será abordado a gestão de contratos de uma PPP, depois um exemplo de um caso de estudo, o MST, localizado na margem sul do Tejo, concretamente nos concelhos de Almada e Seixal.

3.2 Gestão de Contratos

3.2.1 Considerações gerais

A gestão de contratos é um processo que permite que ambas as partes do contrato cumpram com as suas obrigações, a fim de satisfazer os objetivos exigidos no contrato. Consiste na combinação de funções e responsabilidades, envolvendo também a construção de uma boa relação de trabalho entre o concedente e o concessionário. A gestão do contrato continua ao longo da vida de um contrato e envolve a gestão proactiva para antecipar as necessidades futuras, bem como reagir às situações que possam surgir (OGC,2002), incluindo ainda todos os procedimentos necessários ao ajustamento *à posteriori* do contrato, ou seja, os processos de renegociação (Cruz e Marques, 2012).

O objetivo central da gestão de contratos é obter os serviços de acordo com o contrato e desta forma maximizar o VfM. Isso significa otimizar a eficiência, eficácia e economia do serviço ou do relacionamento descrito no contrato, equilibrar os custos contra riscos e gerir ativamente a relação de concedente-concessionário. A gestão de contrato pode também envolver apontar para permanente melhoria no desempenho durante a vida útil do contrato (ANAO,2012).

Devido ao longo de vida de cada projeto é importante que exista uma gestão eficaz do contrato, que, uma vez assinado, permitirá a monitorização e o acompanhamento da parceria nas várias fases incluídas no projeto.

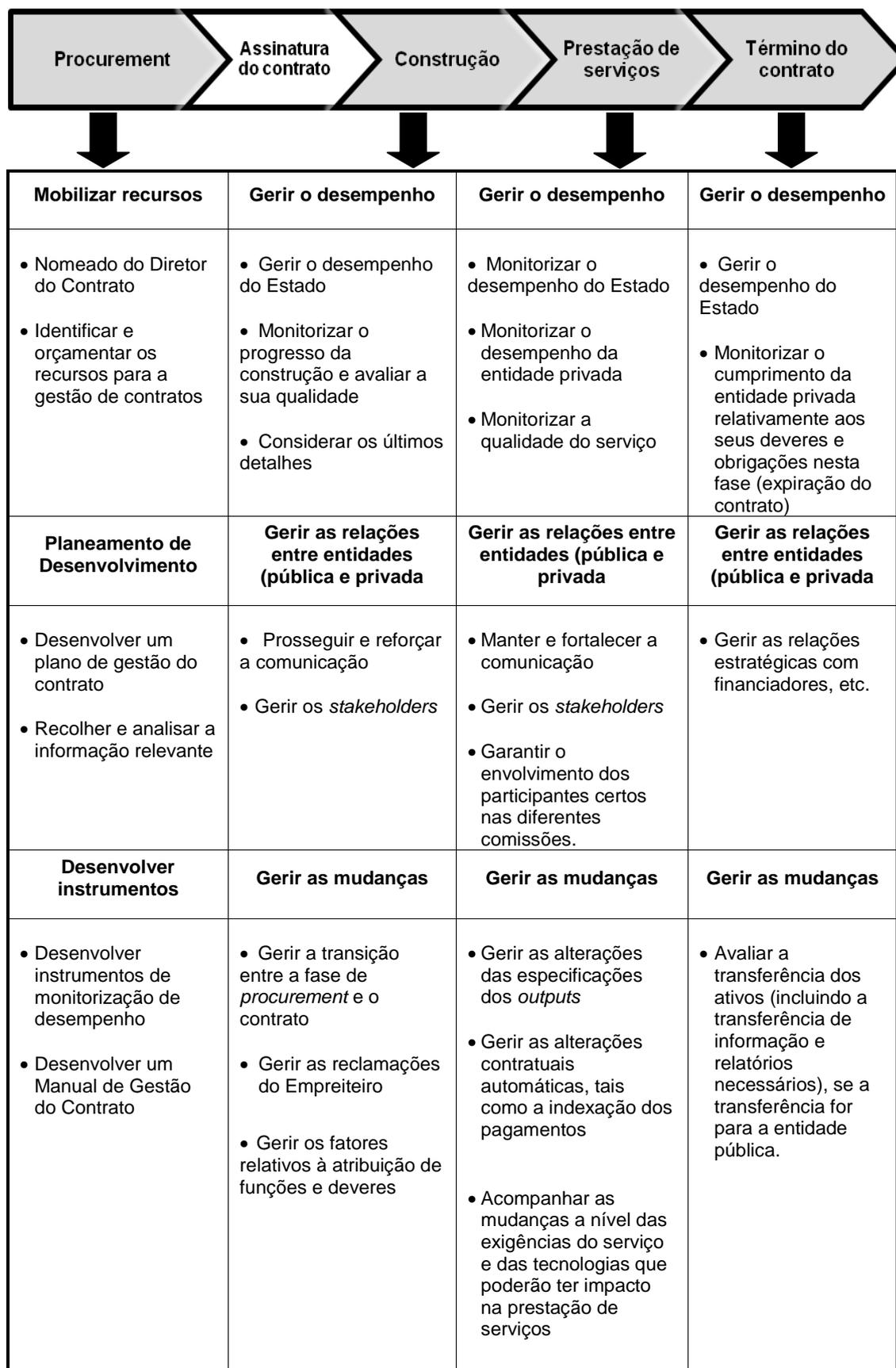
Por exemplo, os projetos das *Partnerships Victoria* encontram-se divididos em quatro fases que são as seguintes:

- A **fase de contratação** do contrato, que refere-se à execução, quando a entidade pública (Governo) estabelece os fundos de financiamento durante o ciclo de vida do contrato e a escolha do parceiro privado;
- A **fase de construção** inicia-se aquando da construção (ou implementação), passando pelo processo de concessão até ao início dos pagamentos; é momento em que se inicia o fornecimento dos serviços contratados;
- A **fase de prestação de serviços**, que abrange a realização e a utilização dos serviços contratados durante o ciclo de vida do contrato;
- O **término ou fim do contrato** é o período que corresponde ao fim do contrato.

Para cada uma das fases do ciclo de vida do contrato, há uma série de atividades que devem ser realizadas dentro da entidade pública e privada, de forma a verificar a eficácia da gestão do contrato. No Quadro 4 apresenta-se resumidamente as principais atividades de cada fase do ciclo de vida de um projeto.

Quadro 4 Medidas para a gestão de contrato e o ciclo de vida do projeto.

Fonte: Adaptado de Partnerships Victoria, (2003).



Integrar a Gestão de contratos no Contrato	Gerir possíveis situações de contingência	Gerir possíveis situações de contingência	Gerir possíveis situações de contingência
<ul style="list-style-type: none"> • Incluir os relatórios e os principais indicadores de desempenho • Integrar mecanismos para lidar e gerir disputas e conflitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a manutenção dos planos de contingência e de revisão antes do início da prestação de serviços • Dar resposta aos erros e desastres 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a manutenção e a revisão dos planos de contingência • Avaliação prévia do impacto ambiental • Dar resposta em situações de contingência 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a manutenção e a revisão dos planos de contingência • Avaliação prévia do impacto ambiental • Dar resposta aos erros e desastres
Outras fatores a Considerar	Outras fatores a Considerar	Outras fatores a Considerar	Outras fatores a Considerar
<ul style="list-style-type: none"> • Verificar se o Diretor do Contrato é credenciado • Que principais indicadores de desempenho podem ser medidos? 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir a recolha de informação e os registos referentes ao projeto • Rever as práticas de Gestão de Contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir o conhecimento, documentação e arquivos • Rever a práticas de Gestão de Contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir o conhecimento, documentação e arquivos • Rever a práticas de Gestão de Contrato
Responsabilidade Governamental	Responsabilidade Governamental	Responsabilidade Governamental	Responsabilidade Governamental
<ul style="list-style-type: none"> • O Diretor do Projeto (Dono de Obra) deve: <ul style="list-style-type: none"> - Garantir que o Diretor do Contrato tenha acesso à informação e aos recursos necessários para elaborar o plano de gestão de contrato; - Que o plano é elaborado; - E que por parte do Governo foram terminadas todas as preparações para se dar início à elaboração do contrato. 	<ul style="list-style-type: none"> • O Dono de Obra continua desempenhar a sua função • O Diretor do Contrato implementa um plano de Gestão do Contrato • O Diretor do Contrato reporta à equipa sénior e ao Ministério da Tutela 	<ul style="list-style-type: none"> • O Diretor de Contrato continua desempenhar a sua função, aplicando e regulando as revisões das ferramentas e processos da Gestão do contrato • O Diretor do Contrato reporta à equipa sénior e ao Ministério da Tutela • A entidade pública planeia um plano de sucessão 	<ul style="list-style-type: none"> • O Diretor de Contrato continua desempenhar a sua função • Se for necessário, a entidade pública responsável fornece ou assegura serviços alternativos; ou presta assistência na transferência das instalações e dos conhecimentos para o Governo • O Diretor do Contrato reporta à equipa sénior e ao Ministério da Tutela

Tendo em conta a longevidade dos contratos (25 a 40 anos), é inevitável que ocorram alterações de naturezas diversas que possam afetar o ciclo de vida do projeto. O projeto passará por inúmeras fases e acontecimentos, que envolverão determinados riscos e oportunidades para o Estado implementar certas estratégias de controlo e de mitigação. O Estado deve ainda garantir que as estratégias empregues durante o ciclo de vida do projeto e os processos sejam adaptados consoante as circunstâncias.

3.2.2 Gestão eficaz de contrato e Gestão do Risco

Uma gestão eficaz de contratos no contexto de um projeto em PPP deve identificar, monitorizar e gerir todos os riscos durante a vigência de um contrato, de forma a atingir os seus objetivos e gerar VfM. Para tal deverão ser contemplados:

- **a quantificação dos riscos reais e potenciais e as perdas/benefícios a eles associados**, os quais devem ser identificados e geridos ao longo do ciclo de vida do contrato; e
- **o desenvolvimento de estratégias de gestão** para assumir, controlar, mitigar ou eliminar esses riscos ou perdas.

De forma pontual, o setor privado de um projeto de PPP deverá abordar o setor público com propostas para alterações no contrato ou novas oportunidades que possam conduzir a benefícios mútuos. A gestão eficiente de contratos auxiliará o Estado a avaliar e compreender os benefícios dessas propostas, tendo em conta que o espetro dos riscos que devem ser considerados para fins de gestão de contrato (os “riscos contratuais”) é mais amplo do que o espetro dos riscos considerados pela equipa de *procurement* para fins de alocação de riscos contratuais (os “riscos do projeto”).

A fim de identificar e gerir este espetro de riscos contratuais, a estratégia de gestão de contratos aplicada deve incorporar a recolha de informações completas, a sua análise e as práticas de gestão em curso que deverão ser monitorizadas. Os novos riscos que surjam durante o ciclo de vida do projeto devem ser identificados, sem descurar os riscos emergentes, para o estabelecimento de medidas de controlo. A incapacidade de desenvolver e implementar uma estratégia de gestão contratual eficiente para o projeto é, em si, um risco que deve ser gerido (Grimsey e Lewis, 2002).

3.2.3 Gestão de contratos, o contrato e o processo de *procurement*

É vital estabelecer um contrato que não só identifique claramente as obrigações do parceiro privado e do público, mas que permita também um relacionamento frutífero baseado nas perspetivas e compromissos de ambos, a longo prazo.

O amadurecimento da relação entre as entidades pública e privada deve ter como alicerce um contrato flexível, cuja gestão evolua no sentido de acompanhar o risco associado ao fornecimento dos serviços contratados ao longo do ciclo de vida do projeto. Cabe ao setor público garantir que o contrato *per se* não sofrerá alterações significativas, podendo apenas ser modificado por acordo escrito de todas as partes envolvidas.

Para que o risco seja gerido de forma eficaz, as bases para a gestão do contrato devem ser incorporadas na minuta fornecida aos concorrentes, que deverá ser mantida durante o desenvolvimento e a finalização do contrato, garantindo, desta forma:

- A incorporação no contrato de uma base sólida para a gestão eficaz;
- A partilha adequada de conhecimento entre as equipas de *procurement* e de a gestão de contrato; e
- A colocação em prática da estratégia de gestão de contrato após a execução do mesmo.

No início desta fase, é importante nomear um Gestor do Contrato¹² para a equipa de *procurement*, ou pelo menos, permitir-lhe a observação deste processo, conferindo-lhe o acesso aos membros da equipa de forma a permitir uma preparação informada da estratégia de gestão do contrato. Neste contexto, a equipa de *procurement* deve fornecer ajuda prática na compreensão do projeto e dos riscos a ele inerentes, enquanto o Diretor de Obra é incumbida a responsabilidade de assegurar que o Gestor do Contrato trabalha conjuntamente com a equipa de *procurement* para o desenvolvimento de uma estratégia de gestão de contrato eficaz, até que receba a sua aprovação (Partnerships Victoria, 2003).

3.2.4 Os recursos para a gestão de risco do contrato

Segundo Grimsey e Lewis (2005), o sector público deve disponibilizar e mobilizar recursos para contratar as atividades de gestão adequadas, de forma a garantir que o VfM obtido inicialmente aquando da alocação contratual dos riscos de projeto não seja comprometido e o risco seja gerido de forma correta ao longo da vida do contrato.

¹² O Diretor de Contrato atua como o Governo (é um agente relevante do setor público) na gestão de acordos contratuais entre o Governo e a entidade privada. Este atua em nome do Governo em relação ao exercício dos direitos do mesmo às prerrogativas e às obrigações nos termos do contrato.

A inadequada mobilização de recursos pode resultar em estratégias impróprias da gestão do contrato, comprometendo a capacidade para controlar e mitigar os riscos assumidos pelo setor público. Além disso, ao longo do tempo, uma inapropriada gestão de contrato pode conduzir a ações não intencionais, tais como, o *take-back* dos riscos que tenham sido atribuídos ao setor privado na fase de *procurement* (Risk Allocation and Contractual Issues, 2001).

De acordo com *Partnerships Victoria* (2003), os recursos necessários para uma boa gestão de contratos incluem: 1) um orçamento adequado; 2) pessoal experiente, com o *know-how* para gerir o relacionamento entre as entidades privadas e outros *stakeholders*; e 3) uma prática comum de recorrer a consultores com experiência no projeto.

Como uma boa gestão de riscos de contrato deve começar durante a fase de *procurement*, com o desenvolvimento de estratégias de gestão de risco adequadas, os seus recursos devem estar disponíveis durante esta fase e não apenas após a execução do contrato.

3.2.5 Elementos principais para a gestão eficaz de contratos

Este tópico apresenta as diretivas para uma gestão eficaz de contratos, segundo os projetos de várias entidades internacionais experientes neste campo que devem assistir o Estado nas suas diferentes etapas. Estas diretivas incorporam (Partnerships Victoria, 2003): 1) a recolha e análise da informação; 2) o manual de gestão do contrato, 3) a monitorização e avaliação de desempenho; 4) as relações entre as entidades privadas e pública; 5) a governança, probidade¹³ e conformidade; 6) a gestão da informação; 7) a gestão das alterações contratuais; 8) os planos de contingência.

1) Recolha e análise da informação

O planeamento, recolha e análise da informação são os principais passos para a gestão de contratos e devem percorrer todo o seu ciclo de vida de um projeto (Partnerships Victoria, 2003).

Esta etapa permite obter a informação necessária para a implementação das estratégias, e ajuda a redefinir o plano de gestão de contratos, auxiliando o Governo (setor público) a identificar e a gerir os riscos de projeto. Este procedimento deve iniciar-se na fase de *procurement* recorrendo a processos iterativos de revisão regulares que permitam definir novas estratégias de gestão de contratos e identificar novas fontes de informação. Essa recolha de informação permitirá mais tarde desenvolver um documento útil para a gestão de contrato, o manual de gestão de contratos.

¹³Probidade significa honestidade, boa conduta ética e moral (sítio Priberam: <http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=probidade>).

É uma palavra utilizada nos Governos internacionais para indicar “ bom processo” (Partnerships Victoria, 2001a).

2) Manual de Gestão do Contrato

O Manual de Gestão de Contrato (MGC) é uma das tarefas mais importantes após a assinatura do contrato. Este documento requer uma compreensão da documentação legal do projeto e também (ANOVA, 2012):

- da intenção comercial de ambas as partes;
- das questões da operação, da indústria e da comunidade associadas à provisão de serviços;
- do contexto legal em que se insere o projeto.

Nesta etapa, o Gestor do Contrato, com o auxílio da equipa de *procurement*, elabora um detalhado Manual de Gestão de Contratos. Este documento permite perceber as previsões chave e o ambiente em que o contrato deve ser gerido e deve ter em conta as seguintes questões:

- **O que deve ser feito, por quem e quando?**

O MGC atribui as responsabilidades e identifica as obrigações do Estado, passando pela mitigação e controlo de riscos, bem como a metodologia para monitorização do desempenho das obrigações do parceiro privado.

- **Como a função do Estado será desempenhada?**

O manual identifica os recursos, as delegações e autorizações necessárias para o Governo cumprir com as suas obrigações.

- **Quais são as implicações de qualquer incumprimento, por parte do parceiro privado ou público, e como devem ser tratadas?**

O manual de gestão de contratos possui planos de contingência, medidas e mecanismos para a resolução de problemas.

Ao responder a estas questões, o Gestor de Contrato, com o auxílio do manual, conseguirá antecipar e mitigar possíveis riscos, de forma a maximizar os resultados. Contudo, é necessário uma revisão e uma atualização regular, do documento para que se garantam resultados durante todo o ciclo de vida do projeto.

3) Monitorização e avaliação de desempenho

Dada a natureza dinâmica dos projetos, é fundamental que o parceiro público tenha acesso à informação adequada sobre as diversas variáveis neles envolvidas, de forma a poder proceder às ações de controlo necessárias à sua adaptação face a novas circunstâncias. Estas ações de controlo devem estar incorporadas numa estratégia de monitorização e avaliação de desempenho, para que o setor público compreenda o *modus operandi* do setor privado e conheça os riscos associados ao projeto.

Numa estratégia efetiva de monitorização e avaliação de desempenho, o parceiro público deve (Partnerships Victoria, 2003):

- Compreender o ambiente de negócio e os objetivos do Estado que celebra o contrato. As medidas de desempenho deverão estar interligadas com os objetivos estratégicos ou com os resultados pretendidos;
- Compreender as operações internas do parceiro privado, nomeadamente os *cash flows*, de modo a que o setor público possa ter uma perceção dos seus pontos fortes e fracos, como por exemplo o desempenho financeiro do projeto;
- Monitorizar a qualidade da gestão do parceiro privado através de indicadores que identifiquem as suas fraquezas ou tendências, com vista ao diagnóstico precoce de problemas;
- Analisar regularmente a qualidade do serviço através dos indicadores de desempenho e do *output* especificado;
- Propor a alteração ou de novos indicadores que sejam necessários para uma monitorização mais eficaz.

Após a avaliação destes elementos, o parceiro público deve ainda aplicar medidas apropriadas para mitigar e controlar os riscos que possam existir de forma a maximizar o VfM do projeto.

4) Relações entre as entidades privadas e pública

No que respeita a este tópico é imperativa a existência e a manutenção de uma boa relação entre as partes privada e pública. O bom relacionamento entre eles permite antecipar e lidar com os riscos, criando-se assim uma relação a longo prazo com mútuos benefícios para ambas as partes (Partnerships Victoria, 2003).

5) Governança, probidade e conformidade

Uma gestão adequada não envolve apenas a gestão de contrato e as relações entre os sectores (público e privado), mas também práticas adequadas de governança, probidade e conformidade que devem estar estabelecidas pelo setor público para a interação com o setor privado e outros *stakeholders* (Grimsey, D., & Lewis, M. K. , 2004). Estas práticas permitirão que o setor público cumpra a lei e as políticas governamentais.

6) Gestão da informação

A capacidade do setor público gerir com sucesso um contrato pode depender da obtenção da informação, do conhecimento e da estratégia de gestão de informação adaptada às necessidades do projeto que o Gestor do Contrato possua. Nos projetos do *Partnerships Victoria*, o Diretor de Contrato garante que a informação recolhida seja mantida, periodicamente revista e organizada, para que seja facilmente acessível. Estas práticas permitirão ao setor público cumprir com a obrigação de manutenção dos registos e a sua divulgação, mantendo as obrigações de confidencialidade.

7) Gestão das alterações contratuais

Durante o ciclo de vida de um projeto é normal que ocorram alterações contratuais que requerem uma gestão adequada. Estas alterações devem ser contempladas na fase de *procurement* e previstas no contrato, uma vez que podem ser a origem de um risco ou de uma potencial oportunidade para extrair benefícios adicionais para o projeto (*Partnerships Victoria*, 2003).

Os processos que garantam uma boa gestão das alterações devem incorporar as seguintes características:

- Os protocolos adequados estão a postos para gerir a mudança;
- O pessoal apropriado com autoridade para solicitar e autorizar as alterações;
- As potenciais alterações são avaliadas cuidadosamente por pessoal qualificado, tendo sido consultados todos os *stakeholders* envolvidos;
- As alterações estão organizadas pela sua prioridade e a sua implementação está dotada de recursos suficientes;
- As implementações das alterações são controladas e testadas;
- As alterações são adequadamente documentadas;
- As alterações não comprometem os resultados de VfM.

Uma gestão eficaz das alterações assegura que as mudanças sejam geridas sem criar riscos desnecessários ou aceitação não intencional do risco pelo Estado.

8) Planos de Contingência

Os planos de contingência são vitais nos projetos, porque nem sempre é possível transferir a totalidade dos riscos da prestação de serviços para o setor privado. Se o privado falhar com as obrigações do contrato na prestação de serviços, o Estado poderá ser imputado e enfrentar reações adversas dos utentes. Além disso, as obrigações na provisão dos serviços do setor privado podem ser suspensas devido a acontecimentos de força maior. Se isso ocorrer o Estado pode vir a ser obrigado a interromper os serviços, devendo, por isso, considerar (Partnerships Victoria, 2003):

- A identificação de possíveis contingências que possam ocorrer e a avaliação das suas consequências;
- A explicação do funcionamento das cláusulas relevantes do contrato devem estar disponíveis para o fácil acesso e uso da equipa de gestão de contratos;
- O desenvolvimento de planos de contingência adequados que incluem planos de recuperação de desastres e continuidade de negócio (*business continuity plan*), de *step-in*¹⁴ e de planos de *default*¹⁵.

Este tipo de planos de contingência permitem ao Estado reagir a situações imprevistas e controlar os seus impactos na prestação de serviços e nos resultados do VfM.

Estes elementos são aqueles que permitirão que exista uma gestão eficaz de contratos e os riscos associados sejam geridos atempadamente. Só assim é possível atingir o objetivo fundamental de um PPP que é atingir o VfM.

¹⁴ Plano de *Step-in* é decisão do Estado de assumir a totalidade ou parte das obrigações da prestação de serviços do setor privado por um período de tempo do contrato.

¹⁵ Plano de *default* refere-se a planos que estão prevenidos, quando existe uma falha no cumprimento das obrigações do contrato da parte do setor privado.

4 Metro Sul do Tejo

4.1 O projeto

O Metro Sul do Tejo é um metropolitano ligeiro de superfície situado na margem sul do rio Tejo, que circula nas principais artérias da cidade de Almada, pela EN10 até Corroios e nas vias urbanas do Monte da Caparica. Possui um sistema de bilhética de tecnologia sem contacto e integrado com o sistema dos restantes operadores da Área Metropolitana de Lisboa. A rede apresenta, atualmente, uma extensão de 13,5 km de linha e 19 estações. Este projeto foi traçado como o objetivo de (CMA, 2012):

- Melhorar e aumentar a qualidade e a capacidade de transporte (redução dos tempos de percurso, garantia da fiabilidade dos horários, otimização dos modos de transporte coletivo da travessia do Tejo);
- Reforçar a coesão do sistema urbano do norte da Península de Setúbal (Almada, Seixal, Barreiro e Moita), também designado por «Grande Cidade da Margem Sul do Tejo», segundo um modelo polinuclear;
- A construção do MST, em articulação direta com a rede ferroviária pesada que faz a travessia do Tejo e do transporte fluvial, desempenha um papel decisivo na (re)estruturação do território regional nos próximos anos: constituição dum grande pólo do Norte da Península de Setúbal e integração das atividades económicas, dos serviços e dos equipamentos que permitirão restabelecer o equilíbrio entre residentes e ativos;
- Revalorizar os eixos que serve e conferir-lhes um carácter mais urbano;
- Complementaridade entre o MST e os outros sistemas de transporte (interfaces com o eixo ferroviário Norte-Sul, com os transportes fluviais e com os transportes coletivos rodoviários), indispensável para melhorar as condições de travessia do Tejo;
- Contribuir para a estruturação dos sistemas regionais urbanos, urbano-industriais, urbano turísticos, rurais e de paisagem protegida.

O projeto do MST estende-se ao longo de três concelhos (Almada, Seixal e Barreiro) e em três fases (Anexo 1):

1ª Fase:

- Corroios – Cacilhas;
- Cacilhas – Pragal – Universidade;
- Corroios – Pragal;
- 1ª Fase do PMO (Parque de Material e Oficinas).

2ª Fase:

Corroios – Fogueteiro;
2ª Fase do PMO;

3ª Fase:

Fogueteiro – Seixal;
Seixal – Barreiro.

A primeira fase tem uma extensão de 13,5 Km, com via dupla, e faz a ligação dos concelhos de Almada e Seixal. O seu traçado permite as ligações com os restantes modos de transportes em Corroios e Pragal (transporte ferroviário *Fertagus* com ligações diretas à cidade de Lisboa), e Cacilhas (transporte fluvial da *Transtejo* com ligação direta também a Lisboa).

Em Maio de 2007 o MST iniciou a 1ª fase do seu funcionamento (Corroios – Cova da Piedade), e em Dezembro, desse mesmo ano, concretizou a extensão dessa linha até à Universidade. Em Novembro de 2008 iniciou a exploração da totalidade da rede que passou a ter três linhas em funcionamento (Linha 1 que faz a ligação entre Corroios e Cacilhas, Linha 2 – que liga Pragal a Corroios; e a Linha 3 com início em Cacilhas e faz ligação até à Universidade situada na Caparica, como é possível verificar na Figura 5.



Figura 5 Rede atual do Metro Sul do Tejo. Fonte: <http://www.mst.pt/>

A área de implantação da 1ª fase do Metro Sul do Tejo abrange parte do Concelho de Almada (freguesias de Almada, Cacilhas, Caparica, Cova da Piedade, Feijó, Laranjeiro e Pragal) e do concelho do Seixal (freguesia de Corroios). A segunda fase está projetada para o concelho do Seixal, onde está prevista a ligação entre Corroios e o Fogueteiro, do qual, acompanhará a estrada EN-10 e terá dois interfaces, em Cruz de Pau e Paivas (

Figura 6). Esta ligação ainda não se encontra construída.

A terceira fase também não se encontra construída, mas irá desenvolver-se no concelho do Seixal e chegará ao concelho do Barreiro com ligações entre Fogueteiro, o terminal fluvial do Seixal, o terminal do Barreiro e o apeadeiro do Lavradio (atualmente explorado pela CP).

Devido à conjuntura económica atual do País, estas duas fases estarão em *standby*, sem tempo determinado e sem previsão para a sua concretização.



Figura 6 Planta do Traçado do projeto global do MST. Fonte: <http://www.MST.pt/>

4.1.1 Considerações gerais

O metro ligeiro de superfície de Almada surge em resultado de uma concessão entre o Estado, o concedente e a MST, como a concessionária, com um prazo de trinta anos.

A sociedade MST – Metro Transportes do Sul S.A. é constituída por membros do agrupamento que foram vencedores do concurso público internacional regulado pelo Decreto-Lei nº. 337/99, de 24 de Agosto. O programa de concurso e o caderno de encargos foram aprovados pelo Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, em 14 de Setembro de 1999. Em Março de 2002 a Concessão foi adjudicada à empresa Metro Sul do Tejo S.A.. O modelo de negócio escolhido foi do tipo “*DBOFM*”¹⁶ que integra o projeto, a construção, a operação, o financiamento e a manutenção da 1ª fase do projeto MST.

A empresa desenvolve a sua atividade em regime de concessão, de projeto, 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, ao abrigo do Contrato de Concessão assinado a 30 de Julho de 2002 com o Estado. A Concessão compreende a exploração de publicidade, das áreas comerciais e dos parques estacionamentos nas instalações do MST ou em locais adjacentes.

¹⁶ *Design, build, operate, finance and maintain.*

A sociedade da concessionária é compreendida pelas pessoas coletivas, que detêm mais de 20% do capital assinado em 31 de Dezembro de 2009 são o Grupo Barraqueiro e a Siemens A.G. O quadro seguinte apresenta os restantes acionistas da sociedade MST e as respetivas quotas do capital social, enquanto a Figura 7 apresenta a estrutura de concessão do MST com os seus respetivos fornecedores.

Quadro 5 Representação dos acionistas. Fonte: Relatório de Contas do MST de 2009.

Entidade	%	Montante (€)
Barraqueiro Transportes. S.A.	34,00	1.700.000
Siemens A.G.	21,30	1.065.000
Ascendi Group, SGPS, S.A.	18,09	904.400
Meci, S.A.	10,67	533.500
Teixeira Duarte – Engenharia e Construções S.A.	9,11	455.600
Sopol, S.A.	6,80	340.000
Siemens, S.A.	0,03	1.500

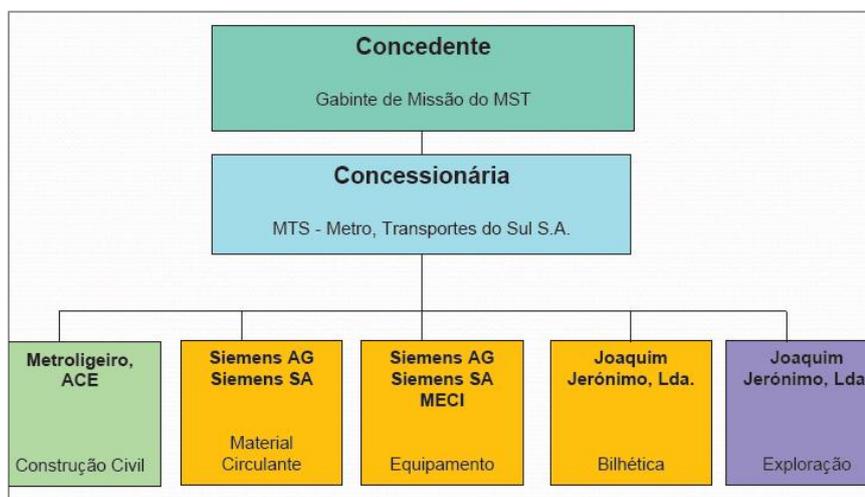


Figura 7 Estrutura da Concessionária e seus fornecedores. Fonte: MST

No decurso da construção das ILD, ocorreram diversos contratemplos tais como o atraso na construção, que originaram um processo de renegociação do contrato, respeitante a um conjunto de matérias suscetíveis de introduzir alterações ao contrato inicial, bem como de conduzir ao agravamento das implicações financeiras para o Estado (Tribunal de Contas, 2011). Nesta sequência foi nomeada uma comissão de acompanhamento com a finalidade de

renegociar a concessão MST. No entanto, este processo de renegociação¹⁷ arrastou-se durante três anos devido a vários aspetos dos quais se destacam a existência de alterações de natureza política, que atravessaram o desenvolvimento do processo do MST, e a criação de múltiplas estruturas intervenientes. Dos trabalhos da comissão de acompanhamento resultou também a celebração¹⁸ de um Acordo de Reequilíbrio Financeiro, entre o Estado Concedente e a Concessionária MST S.A. Este veio 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).

No Acordo de Reequilíbrio Financeiro, cláusulas 30.1a) e 30.3 do contrato de concessão refere que, a concessionária tem direito a reposição do equilíbrio financeiro apenas em dois casos, a saber: as modificações impostas pelo concedente das obrigações do concessionário; nas condições de realização da concessão que tenha como resultado direto um aumento significativo de despesas ou de uma perda significativa de receitas da Concessionária.

Este acordo originou 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 indemnizações por trabalhos adicionais. Este acordo também 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.

4.1.2 Financiamento da Concessão

O financiamento da concessão para a primeira fase do projeto teve um custo inicial de 320 milhões de euros. Ao Estado competiu 83% do financiamento do projeto, o que corresponde a 265 milhões euros, para cobrir os custos das ILD's e a concessionária cobria o restante (17%) para a aquisição do material circulante e equipamento de bilhética.

A Concessionária é responsável pela obtenção dos fundos e do financiamento necessário ao desenvolvimento de todas as atividades que integram o objeto da concessão, de forma a cumprir clara e atempadamente todas as obrigações que assume no Contrato de Concessão.

Com vista à obtenção dos fundos necessários ao desenvolvimento das atividades objeto da Concessão, a Concessionária celebrou o Acordo de Subscrição e de Realização de Capital e o Contrato de Financiamento.

No contrato de financiamento foram estipulados limites de empréstimo entre as entidades bancárias e o MST. O empréstimo, no valor de 56,5 milhões de euros, foi dividido em duas parcelas: o empréstimo A1, até ao montante de 52,5 milhões de euros e o empréstimo A2, até ao montante de 4 milhões de euros.

¹⁷ Teve início em Dezembro de 2004.

¹⁸ Em 21 de Novembro de 2008.

O empréstimo A1 refere-se ao financiamento dos investimentos em material circulante, equipamento de bilhética, equipamento para o PMO e outros investimentos; ao provisionamento da Conta de reserva do serviço da dívida; ao pagamento do serviço da dívida decorrente do financiamento vencido até ao termo do período de utilização. Este período corresponde a um prazo de 20 anos a contar com a data de celebração do contrato.

O empréstimo A2 refere-se exclusivamente ao financiamento de necessidades de tesouraria da Concessionária, com um prazo de 4 anos, a contar da data de celebração do contrato. No conjunto geral verifica-se que o financiamento das ILD representa grande parte do financiamento do MST.

4.1.3 Partilha do risco

A concessionária assume alguns riscos inerentes à concessão durante o prazo da sua duração ou de eventuais prorrogações, salvo alguma exceção contratual.

Os riscos inerentes à Concessão são riscos decorrentes de¹⁹:

- Atrasos, trabalhos a mais e defeitos de projeto ou da execução de obras;
- Processos expropriativos ou de constituição de servidões;
- Atraso no fornecimento de equipamentos ou de material circulante, na sua instalação, defeitos e manutenção;
- Exploração do serviço concessionado;
- Exigências decorrentes de normas legais ou determinações administrativas de natureza ambiental. (Apresentadas em anexo no CC nas cláusulas 30.3 e 32.7);
- Risco da procura do lado do concessionário.

Além dos riscos, referidos anteriormente, os riscos próprios à concessão incluem também os riscos decorrentes da exploração do serviço concessionado. 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”²⁰ do sistema (no mínimo os três primeiros anos de operação da totalidade da rede MST)”*.

O modelo de concessão do MST é estabelecido em bandas de tráfego para viabilização financeira do projeto, onde o Estado assume o risco nuclear desta concessão, o risco da procura. Este sistema implica que, nos anos em que o tráfego de passageiros se situe abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência, o Estado terá que compensar a

¹⁹ Segundo a cláusula 28.2. do Contrato de Concessão do MST.

²⁰ Fase de desenvolvimento do negócio.

Concessionária.²¹ Nesta situação, o parceiro privado, para além de assumir o risco de construção, deveria assumir na íntegra o risco de tráfego associado à exploração do serviço, o que não aconteceu neste contrato. Este acontecimento leva a que não haja incentivos para eficiência do contrato da parte do parceiro privado. Isso não é um modelo que se deseja na forma de contratação em PPP, mais uma vez é um outro tipo de riscos que ocorreu para o parceiro público, ao assumir o risco de passageiros.

4.1.4 Desempenho operacional da PPP até 2011.

Após uma análise dos relatórios de contas do MST, verificou-se que, durante dois anos após o início da exploração do serviço ferroviário MST, o tráfego real representa menos de 30% das previsões iniciais de procura. Este facto evidencia uma deficiente estimativa da procura, através da Figura 8 ilustra as previsões de tráfego até 2011 *verso* o tráfego real.

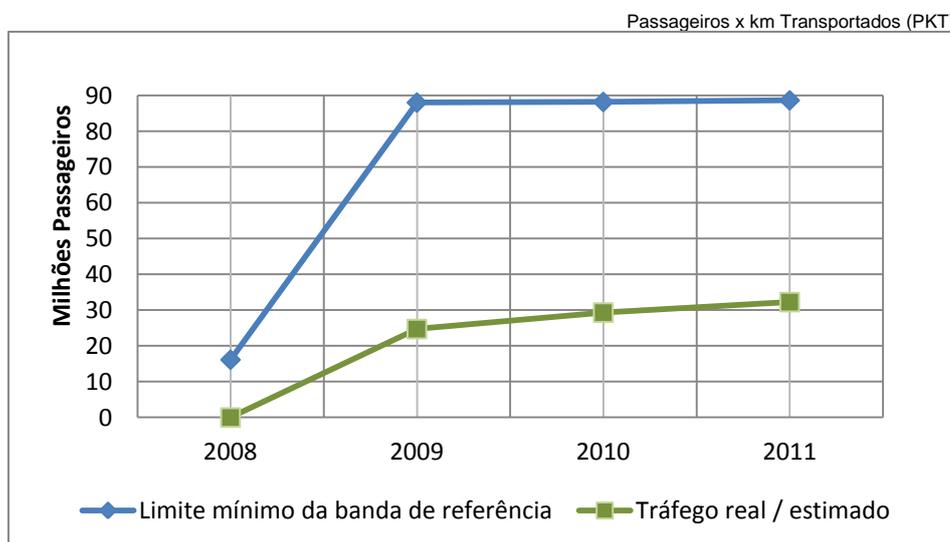


Figura 8 Previsões de tráfego até 2011 e tráfego real.

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

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

²¹ De acordo com o estabelecido na cláusula 14.2 do Contrato de Concessão.

É de notar que o tráfego real ficou sempre muito aquém do LMBTR. Mais concretamente, o tráfego real, em 2009²² e em 2010, representou apenas 28,1% e 33,2%, respetivamente, do LMBTR. Para o ano 2011 a situação foi idêntica, as previsões da Concessionária que apontam para um tráfego que representa 36,3% do LMBTR, o que reforça a ideia de as projeções de tráfego terem sido sobreavaliadas.

Assim, os atuais cerca de 25 a 30 mil passageiros transportados por dia ficam muito aquém dos previstos no contrato de concessão que dispõe sobre as bandas de tráfego de referência (em Anexo 2). Os estudos da procura realizados mostravam que o projeto seria autossustentável caso a procura atingisse os níveis definidos no caso base.

O atual modelo de concessão é assim viabilizado com a contribuição das compensações financeiras do Estado, a qual até 2010 ascendeu a cerca de sete milhões e meio de euros por ano (Tribunal de Contas, 2011).

O Anexo 3 apresenta o desempenho do projeto MST desde 2008 até 2010. Desta tabela conclui-se que em 2008 os proveitos operacionais foram superiores, face ao que estava previsto no modelo financeiro, embora o serviço tenha apenas um mês de exploração completo. Este facto resultou do acordo de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, que traduziu no pagamento das compensações à concessionária em 2008. Logo, foram contabilizados todos os proveitos recebidos no âmbito do acordo, referentes aos anos de exercício de 2005 a 2008. Por este motivo que a empresa, apresenta, neste ano, resultados líquidos positivos (Tribunal de Contas, 2011).

Em 2009, os proveitos operacionais apresentaram apenas 22% do montante definido no caso base, porque estava previsto um financiamento intercalar da parte da banca à concessionária, por conta das compensações do Estado que deveria ter sido pago naquele ano. Mas no entanto, esse valor foi reposto no ano 2008, daí a razão de existirem elevados proveitos operacionais contabilizados em 2008, e contrapartida uma redução em 2009. Por este motivo, os custos operacionais, em 2009, foram cerca de 1/3 do previsto no caso base. Em relação às receitas de bilhética que apresentaram acerca de menos 30% em relação ao caso de base.

No ano de 2010, verificou-se que os valores dos proveitos operacionais foram muito próximos do previsto no modelo financeiro, tendo em conta que esses valores resultaram do somatório das receitas de bilheteira com as compensações do Estado.

Segundo o relatório do TC (2011), em 2009 e 2010, as receitas acessórias foram muito inferiores às previstas no modelo financeiro, devido “à dificuldade conjunturais do mercado impeditivas da obtenção das receitas de publicidade previstas.”

²²Trata-se do primeiro ano completo de exploração.

4.2 Encargos totais com o projeto MST

Durante a 1ª fase do projeto MST, verificou-se que, aos encargos atribuídos ao Estado, previstos contratualmente, que diziam respeito às infraestruturas de longa duração (ILD's), acresceram mais dois domínios: o acordo de reequilíbrio financeiro e as compensações por défices de tráfego.

4.2.1 Infraestruturas de longa duração (ILD)

As ILD foram subsidiadas a 100% por capitais públicos, o material circulante e o equipamento de bilhética foram financiados pela concessionária MST S.A., como já foi referido, no montante de 55 milhões de euros, através de empréstimos bancários. O total do investimento da 1.ª fase do empreendimento do MST atingiu o montante de 339 milhões de euros, repartidos entre as ILD, o material circulante e o equipamento de bilhética. Esses encargos foram distribuídos entre o Estado, a Administração Local, o FEDER e a Concessionária MST, S.A. como se pode verificar no Quadro 6.

Quadro 6 Estrutura do financiamento da 1ª fase do MST.

Fonte: GMST.

	Financiamento		Montante
ILD	Público	Estado	193.139.384 €
		Administração local	15.000.000 €
		FEDER	75.544.445 €
	Total de investimento público		283.683.829 €
Material circulante e Equipamento de bilhética	Privado: Concessionária MST		55.269.153 €
TOTAL DO INVESTIMENTO			338.952.982 €

4.2.2 Acordo de reequilíbrio financeiro

O Acordo do reequilíbrio financeiro resultou de um processo de renegociação do CC celebrado a 21 de Novembro de 2008. Este acordo, entre o Concedente e a Concessionária, tinha a finalidade de repor o equilíbrio financeiro da concessão, em virtude do atraso de entrada em exploração do metropolitano ligeiro de superfície, devido à disponibilização dos terrenos necessários para a execução das infraestruturas; as alterações unilaterais do traçado da via requeridas pela CMA; e bem como as alterações aos prazos de realização das ILD. No âmbito, deste acordo, foram atribuídas à Concessionária compensações diretas pelo Estado no montante de 77,5 milhões de euros, conforme demonstra o Quadro 7 (Tribunal de Contas, 2011):

Quadro 7 Encargos suportados pelo Estado - Concedente.

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas (2011).

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 €
Atualização 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 €

Através do Quadro 7 pode-se concluir que o Estado teve grandes encargos com as ILD's, o que correspondem, aproximadamente a 63% dos encargos totais, mesmo assim, as compensações por perda de receitas representam 35%. Os encargos com as ILD totalizaram acerca de 49 milhões de euros. Os encargos adicionais com estaleiros ascenderam os 29 milhões de euros, o que representa a cerca de 60% do total dos encargos com ILD. Estes montantes resultaram do impasse decorrente da indisponibilidade dos terrenos para realização da infraestrutura.

É de notar que apenas acerca de 13 milhões de euros, que respeitam a trabalhos adicionais, corresponde a 17% do valor do Acordo de Reequilíbrio Financeiro, ou seja, os montantes constantes deste acordo, em termos de obra efetiva, assumem um carácter residual.

Na rubrica de atualização de preços dos trabalhos contratuais executados até 12/12/2005, o Estado gastou acerca de 6 milhões de euros. Com o processo expropriativo dos terrenos, o Estado suportou 262 mil euros. O pagamento de juros de mora, relativos a trabalhos contratuais, atingiu 541 mil euros.

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 pela entrada em exploração do serviço ferroviário três anos após a data prevista (Dezembro de 2005), ou seja, em 27 de Novembro de 2008. A tal quantia, que totalizou 27 milhões de euros, foi calculada com base no sistema de bandas de tráfego que parametriza a concessão, segundo o qual, o cálculo é feito de acordo com os Passageiros x km (PKT).

Note-se que as compensações por perda de receita correspondem à segunda maior componente paga pelo Estado, no âmbito do Acordo de Reequilíbrio Financeiro, ou seja, cerca de 35%. Os encargos diretos 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.

Sublinhe-se ainda que, para além do pagamento de cerca de 77,5 milhões de euros assumidos pelo Estado, 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 (Tribunal de Contas, 2011).

4.2.3 Compensações por défices de tráfego

A concessão do MST encontra-se estruturada, em termos financeiros, segundo um sistema de bandas de tráfego²³, de acordo com as cláusulas²⁴ do Contrato de Concessão (CC), nos anos em que o tráfego de passageiros se situe **abaixo do LMBTR**, o Concedente compensa a Concessionária. Enquanto nos anos em que o tráfego de passageiros se situar **dentro ou acima da Banda Superior de Tráfego**, a Concessionária deve entregar ao Estado uma contribuição contratual fixada de acordo com duas regras. No Quadro 8 e em Anexo 2 descrevem como é feito o cálculo.

²³ Bandas de tráfego identificam o volume de tráfego anual em passageiros/km (PKT) ao longo do período da concessão.

²⁴ Cláusula 14.2. do contrato de concessão do MST.

Quadro 8 Modelo de cálculo da compensação: Fonte: Cruz e Marques, (2012)

Procura real vs. Estimada	Fórmula para o cálculo
Se $PK_n > PKT1_n > PKT2_n$	Compensação= $BTM_n \times (PK_n - PKT1_n) \times 0,15 + (PK_n - PKT2_n) \times 0,1$
Se $PKT1_n > PK_n > PKT2_n$	Compensação = $BTM_n \times (PKT1_n - PKT2_n) \times 0,1$ Compensação da Concessionária para o Concedente
Se $PK_n < PK3_n$	Compensação = $BTM_n \times (PK3_n - PK_n)$
Se $PK_n < PK4_n$ Nos primeiros 3 anos de operação	Se o tráfego estiver sistematicamente abaixo de PK4 durante os primeiros 3 anos de operação, o Concessionário pode requerer o resgate da concessão, por parte do Concedente, e ser alvo de uma compensação que considere: <ul style="list-style-type: none"> • Assunção pelo Concedente dos empréstimos; • Soma dos seguintes: i) reembolso do capital dos acionistas a uma taxa igual à Euribor (6M); ii) soma dos cash-flows descontados à taxa Euribor (6M), para o período remanescente da concessão até ao 15ºano.

Notas:

BTM_n – Banda Tarifária Média no ano n;

PK_n – Tráfego real medido em Passageiros/Km Transportados no ano n;

$PK1_n$ – Limite superior da banda superior;

$PK2_n$ – Limite inferior da banda superior;

$PK3_n$ – Limite inferior da banda de referência;

$PK4_n$ – Limite inferior da banda inferior;

No anexo 2 é possível observar o gráfico com os limites de banda de tráfego e a estimativa da procura. Com base nesta conclui-se que o projeto é viável para aqueles valores de procura, mas é interessante perceber que estes valores da procura são calculados pela entidade executa o projeto, a entidade privada (a concessionária). Este estudo deveria estar do lado do Estado, pois é este que irá avaliar a qual a equipa que irá desenvolver o projeto.

As compensações por défices de tráfego constituem a terceira maior componente dos encargos públicos com o projeto MST. Essas compensações surgem devido aos estudos de tráfego apontarem para estimativas demasiado otimistas, a procura de tráfego, após dois anos

completos de exploração de serviço ferroviário (2008 e 2010), nunca atingiu o limite mínimo da LMBTR.

O Estado Português deveria consultar uma equipa de especialistas para que possam avaliar o grau de eficiência e de viabilidade destes projetos de grande dimensão e de grande complexidade. Com este erro, o Estado Português é obrigado, de acordo com as cláusulas do CC, a estabelecer o reequilíbrio financeiro para compensar a Concessionária do baixo valor da procura que a leva a milhares de euros de prejuízo.

O Quadro 9, contém as previsões de tráfego constantes do caso base até 2015, bem como, o tráfego real/estimado pela Concessionária, até 2011:

Quadro 9 Previsões de tráfego até 2015.

Fonte: Tribunal de Contas (2011) e Anexo 4 do CC- Bandas de Tráfego.

Anos	Passageiros x km (PKT)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
LMBTR	16.139.44560	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 ²⁵	24.725.862	29.329.763	32.261.410 ²⁶	--	--	--	--

Situação semelhante ocorre com as estimativas elaboradas pela Concessionária, para o ano 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 tráfego foram sobreavaliadas. As compensações por insuficiência da procura são calculadas de acordo com a fórmula prevista na alínea b) da cláusula 14.2 do contrato de concessão.

A realidade dos factos demonstra que, desde o início da exploração (2008) até 2010, o Estado tem vindo a compensar, anualmente, a Concessionária MST, S.A., nos termos definidos no contrato, por insuficiência da procura. Até 2011, a previsão do montante a pagar pelo Estado é de 23 milhões de euros. O Quadro 10 ilustra este acontecimento:

²⁵ O volume de tráfego apurado em 2008, diz respeito ao período compreendido entre 27 de Novembro e 31 de Dezembro de 2008.

²⁶ Valores estimados pela Concessionária.

Quadro 10 Custo total das indemnizações compensatórias (já liquidadas e por liquidar).

Fonte: GMST e IMTT.

Anos	Indemnizações compensatórias (€)	Observações
2008 ²⁷ /2009	4.625.507	Quantia já liquidada
2009	3.833.700 ²⁸	Quantia já liquidada
2010	5.351.999 ²⁹	Quantia já liquidada
2010	1.674.603 ³⁰	Quantia por liquidar
2011	7.655.370	Quantia estimada
Total	23.141.177	--

Verifica-se que o Estado 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 3º e 4º trimestre de 2009, e 5 milhões de euros respeitantes ao 1º, 2º e 3º trimestre de 2010. Em Janeiro de 2011 decorreram negociações entre o Estado e a Concessionária relativos ao pagamento de 1,6 milhões de euros, respeitantes ao 4º trimestre de 2010.

O Estado compensou 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). Os dados apresentados não apontam para que, num período de curto e médio prazo a situação se inverta, ao ponto do Estado deixar de pagar à Concessionária IC por insuficiência da procura (Tribunal de Contas, 2011).

Os encargos com as IC poderão aumentar, visto que a procura em Dezembro de 2010 nunca atingiu o limite mínimo da banda de tráfego de referência. Perspectiva-se o mesmo cenário para os próximos anos.

²⁷ Final do ano 2008.

²⁸ Referente ao 3º e 4º trimestre de 2009.

²⁹ Referente ao 1º, 2º e 3º trimestre de 2010.

³⁰ Referente ao 4º trimestre de 2010.

4.3 Encargos adicionais do projeto

O projeto 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 na ordem de 101 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de cerca de 35,4%.

Na avaliação geral, este projeto já absorveu acerca de 384 milhões de euros de investimento público. O Quadro 11 evidencia e discrimina os encargos adicionais ocorridos no projeto MST.

Quadro 11 Encargos adicionais do MST. Fonte: GMST e IMTT.

Investimento público inicial	283.683.829 €
Encargos adicionais do projeto	
Acordo de reequilíbrio financeiro	77.465.067 €
Indemnizações compensatórias	23.141.177 €
Total de encargos adicionais	100.606.244 €
Total do investimento público	384.290.073 €

Como se poderá verificar no quadro anterior, no âmbito do Acordo do Reequilíbrio Financeiro, celebrado em 2008, o Estado despendeu a quantia de 77 milhões de euros, o que corresponde a 20,3% do investimento público com o projeto. A acrescer a esta quantia, surge o pagamento de IC 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. O Figura 9 ilustra o que foi referido anteriormente.

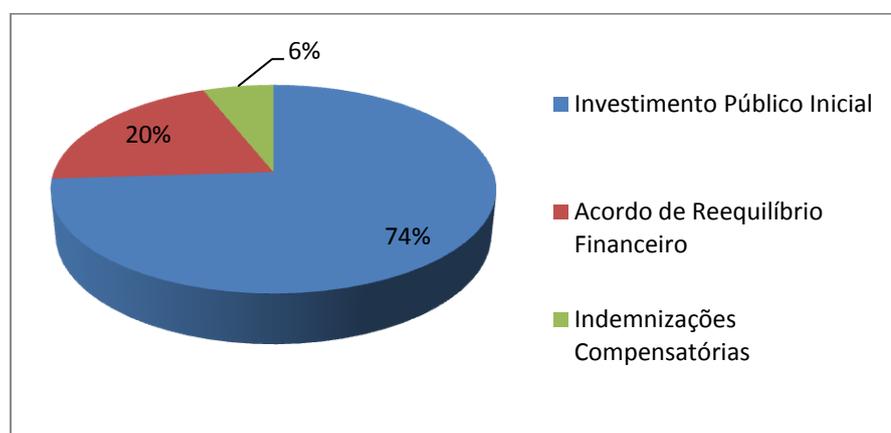


Figura 9 Distribuição do investimento público.

Fonte: Adaptado de Tribunal de Contas. (2011).

4.4 Qualidade do serviço

Segundo o Tribunal de Contas (2011), o MST realiza anualmente inquéritos de satisfação ao cliente com o objetivo de aferir o grau de satisfação dos utilizadores do serviço ferroviário MST. Os resultados, 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, respetivamente. Dos inquéritos de satisfação ao cliente, realizado em 2010, resultaram como aspetos positivos do serviço prestado: a comodidade dos veículos e do transporte, o impacto socioeconómico/ambiental, a apresentação dos funcionários da MST S.A., a facilidade de apresentação de reclamações, a informação sobre ocorrências relacionadas com o serviço e o nível de cobertura da rede do MST. O tempo (de espera e de viagem) e a acessibilidade (correspondência, transbordos) foram umas das componentes do serviço identificadas com maior relevância para os clientes.

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.

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 (Tribunal de Contas, 2011).

Com o objetivo de aferir a qualidade do serviço prestado a MST S.A. implementou um conjunto de equipamentos integrados no material circulante (IBIS, *Integrated Board Information System*), 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 suficientes e eficazes para o pretendido.

5 Modelo de Gestão de Contrato do MST

5.1 Modelo existente

Neste modelo de concessão o risco de tráfego é assumido pelo Estado, os fluxos de tráfego verificados são 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 exceção, em que a Concessionária não tem qualquer risco de tráfego, não tendo assim, qualquer incentivo para se focar no objeto do contrato, isto é, nos passageiros.

Importa relembrar que a Concessionária partilha o risco de fraude (passageiros que viajam sem título de transporte), com o Estado. Em Dezembro de 2010, a taxa da fraude situar-se-ia à volta de 25% dos passageiros transportados. A Concessionária aponta como uma das dificuldades na execução do contrato a vulnerabilidade do sistema de validação e a impossibilidade de controlo e redução da fraude (Tribunal de Contas,2011).

Por outro lado, o facto do volume de tráfego ainda não ter atingido o LMBTR, 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.

O facto de o sistema de validação dos títulos ser aberto e de os passageiros não validarem o título de transporte cria um problema. A Concessionária suporta os encargos resultantes dos passageiros que não validam o título de transportes e que, por isso, não entram para o cálculo das IC pagas pelo Estado. O MST considera que se poderia melhorar o controlo no combate à atual fraude caso se fosse alterado para um *“sistema de validação dos títulos, impedindo as validações a bordo e transferindo todos os validadores que atualmente se encontram no interior das composições para as plataformas de embarque de passageiros”*.

No contrato de concessão do MST são definidas as condições que concedem à Concessionária o direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão. Estas cobrem: modificações impostas pelo Concedente das obrigações da Concessionária ou das condições de realização da Concessão, alterações legislativas de carácter específico que tenham como resultado direto um aumento significativo de despesas ou uma perda relevante de receitas da Concessionária.

Como já foi referido no capítulo 4, a reposição do equilíbrio financeiro da concessão pode ter lugar, consoante a opção do Estado, através de uma ou mais das seguintes modalidades:

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

Estas condições, acima descritas, asseguram à Concessionária o direito ao reequilíbrio financeiro da concessão. Além destas condições, o contrato prevê ainda compensações nos seguintes casos (CC,2002):

- ✓ Segundo a cláusula 22.2, está prevista a reposição do equilíbrio financeiro da concessão pela ocorrência de um caso de força maior. Tem como efeito desobrigar 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;
- ✓ O contrato prevê, também, que em caso de **ocorrência de um caso de força maior** que leve à rescisão do contrato de concessão o Estado assumirá a responsabilidade pelo contrato de financiamento;³¹
- ✓ Caso se verifique a **“rescisão do contrato de concessão por iniciativa da Concessionária**, por motivo imputável ao Estado, este deverá indemnizar a Concessionária nos termos gerais de direito” (CC,2002) bem como assumir a responsabilidade pelo contrato de financiamento;³²
- ✓ Em **caso de resgate, o concedente assume também todas as posições jurídicas da Concessionária**, que emergem do contrato de financiamento, indemnizando-a pelos Fundos Próprios Acionistas e pelo valor dos recebimentos dos *cash flows* acionistas;³³
- ✓ No caso de **resgate excepcional exercido pela Concessionária** cabe ao Estado Concedente assumir os direitos e obrigações relativamente ao pessoal e ao Contrato de Financiamento do mobilizado corpóreo e reembolsando ainda a Concessionária dos Fundos Próprios Acionistas;³⁴

³¹ Cláusula 22.8.

³² Segundo o previsto na cláusula 23.8 do CC.

³³ Cláusula 24.2 e Cláusula 24.3.

³⁴ Cláusula 24.7.

Para além destas compensações, anteriormente referidas, o CC prevê as seguintes condições a favor do concedente:

- ✓ A possibilidade da receita de bilheteira ser partilhada, nos anos em que o tráfego de passageiros se situar dentro ou acima da banda superior de tráfego. Esta situação até Dezembro de 2010 nunca aconteceu (TRIBUNAL DE CONTAS, 2011);³⁵
- ✓ Em caso de rescisão do contrato de concessão pelo Concedente, a Concessionária deverá indemnizá-lo, caso se verifiquem deficiências na conservação ou manutenção dos bens;³⁶
- ✓ O contrato prevê a aplicação de multas contratuais à Concessionária no caso de incumprimento das suas obrigações.³⁷

Estas condições do reequilíbrio financeiro da concessão foram a favor do lado do parceiro privado, a concessionária. O concedente assume grande parte da responsabilidade em casos de resgaste da concessão, força maior (desastre naturais) e rescisão do contrato.

³⁵ Cláusula 14.2

³⁶ Cláusula 23.6

³⁷ Cláusula 21.1.

5.2 Proposta de um modelo

Neste ponto é proposto um modelo com seis elementos, considerados fundamentais para a gestão de contrato do MST. Como já foi referido, através da recolha prévia de um conjunto de dados, foi possível determinar estes elementos chave, nomeadamente, através da análise de vários guias de boas práticas, incluídos em relatórios internacionais, de entidades governamentais³⁸ com larga experiência em gestão de contratos.

Portanto, o modelo de gestão de contratos encontra-se organizado em seis vertentes, a saber: a recolha e análise de informação; o manual de gestão de contratos; a monitorização e os relatórios de desempenho; a governança; a gestão das alterações contratuais e o plano de contingência, como se ilustra na Figura 10.



Figura 10 Modelo de Gestão de Contratos para o MST

³⁸ Entidades governamentais consultadas: Partnerships Victoria, Canadian Coalition for Good Governance, UNITED NATIONS, Office of Government Commerce of UK.

5.2.1 Recolha e análise da informação

De acordo com a recolha e análise de dados exposta em capítulos anteriores, conclui-se que, as previsões da estimativa da procura utilizadas foram sobrestimadas em relação ao LMBTR, tendo o Estado assumido o risco nos anos em que a procura se situou abaixo deste LMBTR. Poderá, eventualmente, ter ocorrido uma falha na recolha ou na análise de informação por parte da concessionária.

No sentido de dar resposta a esta questão, propõe-se que:

- Seria do interesse do Estado constituir uma equipa com capacidade de analisar as estimativas de tráfego de passageiros, de forma a evitar a assunção do risco associado às bandas de tráfego;
- O Estado deveria ainda, estabelecer e manter um método de recolha e análise de informação, o qual poderá recorrer a uma ferramenta de análise, como seja a matriz de riscos associados ao contrato. Cada risco identificado é incorporado na matriz de risco e avaliado segundo a probabilidade da sua ocorrência e a severidade, apresentando-se igualmente, as respetivas medidas de controlo e de mitigação (Partnerships Victoria, 2003).

Os riscos associados do contrato com maior impacto para o Estado são:

- Riscos contratuais alocados ao Estado;
- Riscos decorrentes de problemas que não foram resolvidos na execução do contrato;
- Riscos contratualmente atribuídos ao setor privado (risco residual);
- Riscos decorrentes da ineficiência da gestão do setor público;
- Riscos associados a alterações contratuais.

A matriz de risco é um documento que deverá ter um carácter dinâmico, passível de ser revisto e atualizado durante o ciclo de vida do projeto, como forma de garantir que os riscos são mitigados de forma eficaz. No anexo 4 apresenta-se um exemplo de uma matriz de risco (Marques e Berg, 2011).

A recolha e a análise da informação deverão ser feitas de forma contínua, com vista ao desenvolvimento de ferramentas adequadas à gestão eficaz do contrato do projeto. Como se pode verificar na Figura 11.

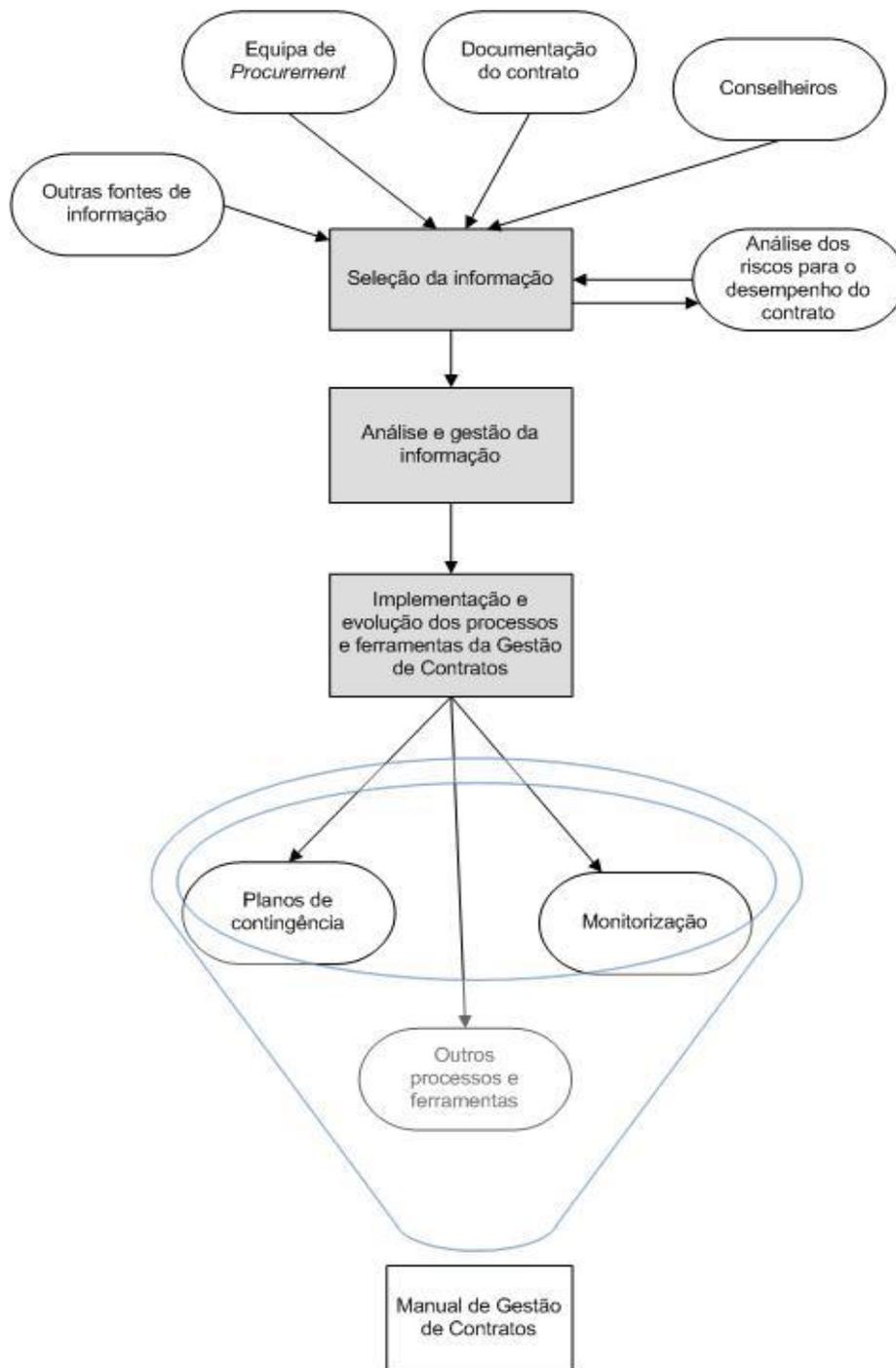


Figura 11 A importância da recolha e análise da informação na Gestão de Contratos.

Fonte: Adaptado de Partnerships Victoria (2003).

5.2.2 Manual de gestão de contratos

O Manual de Gestão de Contratos (MGC) preocupa-se com os mecanismos da relação entre o concedente e o concessionário, a implementação dos métodos que definem a interface entre eles e o bom funcionamento da rotina das funções administrativas (OGC, 2002).

A importância do MGC reside no sucesso do contrato e na relação entre as partes envolvidas, que não devem ser subvalorizadas. A compreensão clara dos métodos administrativos garantem às partes envolvidas, uma percepção de “quem faz o quê”, “quando” e “como”.

Genericamente, um MGC baseia-se nos seguintes pressupostos (ANOA, 2012):

- Nomear um Gestor de contrato, que terá a responsabilidade última da gestão do contrato e consequentemente, do desenvolvimento do MGC, sendo inclusive identificado no manual;
- Deve existir uma rotatividade das equipas envolvidas e possui o *know-how*, longo da vida do projeto;
- O tempo de vida do projeto poderá ser superior a 25 anos;
- Uma eventual associação entre os agentes públicos e os consultores externos na gestão do contrato.

Caso estes pressupostos não sejam válidos, o Gestor de contrato deve desenvolver o manual de gestão de contratos tendo em conta as diferentes condições contratuais em causa.

De acordo com o *Partnerships Victoria* (2003), as responsabilidades específicas do Gestor do contrato são as seguintes:

- Identificar e reunir as melhores informações e fontes de informação;
- Atribuir a responsabilidade da recolha de informação;
- Coordenar a síntese da informação e o desenvolvimento do MGC;
- Determinar os riscos, os procedimentos e as ferramentas do plano de contingência, que deverão estar incluídos no MGC.

Para a construção do MGC é necessário mobilizar recursos e envolver o diretor do contrato e a equipa de gestão de contratos na identificação das responsabilidades e tarefas específicas de cada elemento. Toda esta fase deverá estar concluída antes da implementação do MGC. No caso do MST, estas medidas deveriam ter sido definidas, na fase de execução do contrato, para evitar a dispersão de responsabilidades.

O MGC é uma ferramenta essencialmente prática, que deve ser relevante não só para o dia-a-dia, mas também a longo prazo, na gestão contratual de um projeto (ANOA, 2012). Para tal deve conter os seguintes aspetos:

- **Ações de destaque:** o MGC deve destacar continuamente quais as medidas imediatas e críticas que devem ser implementadas pelo diretor de contrato, enquanto este o administra. Estas medidas devem ser definidas no contexto de uma clara compreensão da intenção comercial entre as partes (privada e pública), no âmbito legislativo, regulamentar e político;
- **Alinhar recursos:** o MGC permite ao diretor de contrato identificar os recursos necessários para executar as tarefas e gerir os riscos mais significativos durante as fases do ciclo de vida do projeto;
- **Apoiar a Governança:** o manual deve auxiliar as práticas de governança do setor público, incluindo a comunicação, responsabilidade e processos de tomada de decisão;
- **Combinar os processos e ferramentas de gestão de contratos:** O manual de gestão e contratos deve fornecer um único ponto de referência para as ferramentas e processos de gestão, visto estas poderem desenvolver-se separadamente;
- **Alteração:** o MGC deve ser um documento em atualização constante para que permaneça relevante durante todo o longo ciclo de vida do projeto.

O Gestor do contrato deve registrar no MGC, o estado de cada ação e se ação será necessária recorrentemente ou apenas para dar resposta a um evento específico (Partnerships Victoria, 2003).

Após a recolha e síntese das informações anteriormente referidas, o Gestor de contrato deve ter já adquirido um conhecimento das ações que terão que ser levadas a cabo pela equipa de gestão de contrato. O MGC deve, assim, ser direto e delinear clara e concisamente essas ações, de forma a identificar:

- As ações específicas;
- O indivíduo responsável por cada ação;
- O tempo ou data para executar cada ação;
- A razão para realização de cada ação;
- E o estatuto de cada ação.

Para que o MGC acompanhe a evolução do projeto, o diretor do contrato deve garantir uma adequada revisão e atualização do mesmo, bem como, considerar as questões complexas que surgem no âmbito do contrato (Partnerships Victoria, 2003). Para isso deverá:

- Determinar o tempo em que o MGC deve ser revisto;
- Identificar potenciais fatores que poderão exigir uma revisão antecipada do manual;
- Organizar os recursos necessários para a revisão e atualização do manual;
- Coordenar o processo de revisão;
- Atualizar o manual para refletir os resultados da revisão.

A revisão do manual de gestão do contrato deve incluir uma avaliação das variações que possam surgir no contrato e do ambiente em que o contrato foi gerido desde da última revisão do MGC. A avaliação da revisão do manual deve ser crítica e determinar se esta é adequada para gerir as mudanças que possam ocorrer.

5.2.3 Monitorização e relatórios de desempenho

Para o desenvolvimento de estratégias de monitorização e avaliação do desempenho do MST, o Governo deverá considerar (OGC, 2002):

- A calendarização da monitorização e da avaliação do desempenho, pois poderá mudar ao longo do tempo;
- A natureza da monitorização e avaliação do desempenho, atendendo aos agentes externos que possam influenciar os requisitos;
- O nível ou tipo de medida delineadas com base na monitorização e na avaliação. A equipa responsável pela monitorização e avaliação deverá garantir que um estreito controlo seja dirigido a determinados pontos fulcrais, normalmente, dando especial atenção ao mecanismo de controlo de pagamentos.

A equipa que desenvolver estas estratégias deve compreender, como funciona o setor privado e deve ter a experiência em monitorização da prestação de serviços.

A estrutura para monitorização do projeto do MTS poderá desenvolver-se em três passos (Partnerships Victoria, 2003):

- 1º Compreender o negócio da empresa privada, ou seja, entender os fatores que influenciam as estratégias do privado e desempenho do projeto;
- 2º Analisar a qualidade do projeto, que deve ser avaliada através do estado financeiro do projeto, da qualidade da gestão, do desempenho do serviço e da relação entre as entidades privada e pública;
- 3º Determinar os requisitos para a recolha de informação e identificar a sua fonte.

Estes passos permitem ao Concedente desenvolver uma estrutura de monitorização coerente e compreender o funcionamento da Concessionária.

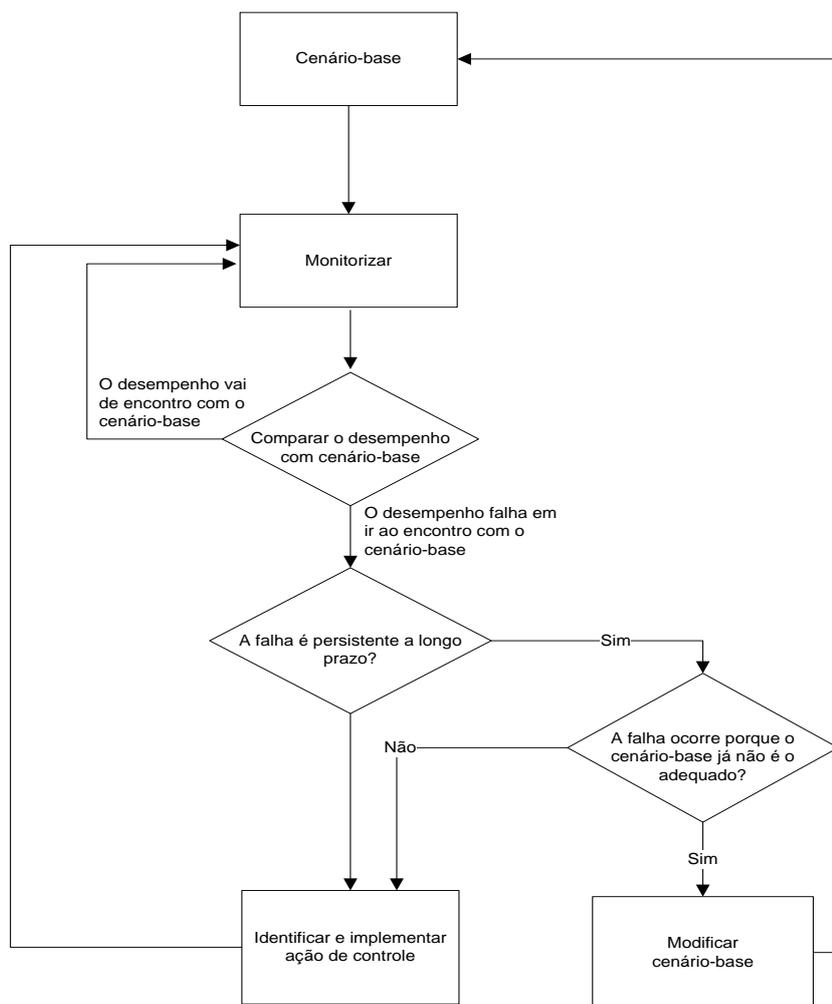


Figura 12 Processo do desempenho da monitorização.

Fonte: Adaptado de OCG, 2002.

Dado a complexidade de alguns projetos durante a fase de prestação de serviços, a Concessionária e o Concedente podem conjuntamente nomear e financiar uma entidade independente com experiência e qualificação, que desempenhe as tarefas de monitorização do serviço, aliviando o Concedente desse encargo. A monitorização e a avaliação do desempenho fornecem ao Concedente uma perceção do desempenho do parceiro privado, de acordo com os resultados dos *outputs* especificados e o conhecimento da sustentabilidade do contrato.

5.2.4 Governança, probidade e conformidade

As boas práticas de governança, probidade e conformidade devem estar estabelecidas na interação entre as entidades públicas (municípios, empresas municipais, entre outras), o setor privado e os outros *stakeholders*. As três componentes são criadas com base em quatro questões (United Nations, 2008):

1. Que informações devem estar na posse do Estado, de forma a poder garantir os devidos *standards* de governança, probidade e conformidade?
2. O que é necessário fazer, por quem e quando, de forma garantir a conformidade e os riscos para o Estado sejam geridos eficazmente?
3. Quais são as consequências para o Estado e para os resultados do projetos, se os *standards* não forem cumpridos?
4. Como devem ser geridas as consequências do incumprimento dos *standards* de forma eficaz?

Para desenvolver uma estrutura de governança, probidade e conformidade, é necessário que o Estado proceda a uma recolha e análise da informação relevante para cada uma das três componentes. Este processo permite garantir que os riscos, associados a cada componente, sejam identificados, registrados e introduzidos dentro da estrutura. Esta separação das componentes, ilustrada na Figura 13, auxilia o Estado a desenvolver as suas ferramentas e processos de governança, probidade e conformidade separadamente, de forma a gerir os riscos.

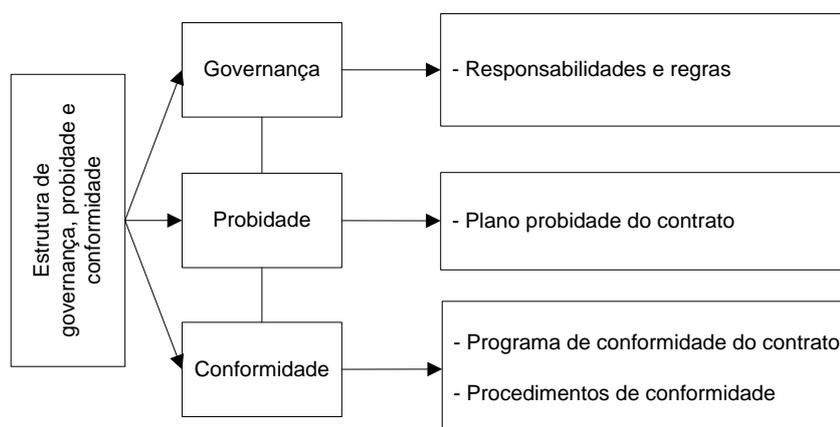


Figura 13 Estrutura de Governança.

Fonte: Adaptado de Partnerships Victoria, 2003.

Após a análise da informação recolhida, o Estado deve considerar a divisão de responsabilidades entre as entidades públicas e privadas. Esta divisão permite também identificar quais os assuntos que são da sua inteira responsabilidade assim como quando esta responsabilidade é apenas residual.

a. Governança

Uma boa governança entre *stakeholders* é um importante contributo a longo prazo no desempenho financeiro e proporciona uma redução dos riscos nos investimentos de um projeto (CCGG, 2010). Embora esteja aberta a várias interpretações, uma boa governança de forma geral é baseada em seis princípios (United Nations, 2008):

- Participação: o grau de envolvimento entre os *stakeholders*;
- Decência: grau de formação e da gestão das regras são realizados, sem causar as queixas das pessoas;
- Transparência: o nível de clareza e abertura das decisões tomadas;
- Responsabilidade: a medida em que os atores políticos são responsáveis com a sociedade pelas suas ações;
- Igualdade: em que medida as regras foram aplicadas de mesma forma a toda sociedade;
- Eficiência: em que medida os limitados recursos humanos e financeiros são utilizados sem por em causa as gerações futuras.

Tendo em conta estes princípios de governança, pode-se considerar que os objetivos de uma boa governança em PPP's devem seguir os seguintes objetivos (United Nations, 2008):

- ✓ Um processo de seleção justo e transparente pelos *stakeholders* enquanto estão a desenvolver parceria;
- ✓ É obtido o *value for money*;
- ✓ Melhoria dos serviços públicos essenciais, em particular para os mais desfavorecidos. Um treino adequado para todos os intervenientes em novas parcerias;
- ✓ Incentivos justos para todas as partes e recompensas para quem toma os riscos, alcançando sucesso comercial;
- ✓ Uma negociação sensata de conflitos que assegura a continuação dos serviços e impede o colapso dos projetos;
- ✓ Uma melhoria geral da segurança dos serviços prestados em regime de PPP.

Estes princípios e objetivos conduzem a grandes benefícios na gestão de uma PPP, bem como dos *stakeholders* envolvidos.

As regras e as responsabilidades relacionadas com a gestão e realização do contrato devem ser identificados e registrados no MGC, para que a alocação da responsabilidade seja clara.

No

Quadro 12 será apresentado os papéis decisivos do Gestor de contrato, da equipa de gestão sénior e da equipa de gestão do contrato (Partnerships Victoria, 2003).

Quadro 12 Responsabilidades e funções das equipas de gestão.

Fonte: ANOA, (2012).

Responsável	Responsabilidade e regras
<p style="text-align: center;">Gestão Sénior</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir que a significância do projeto é devidamente reconhecida.
	<ul style="list-style-type: none"> - Responsável pelo projeto; - Responsável do sucesso da entrega dos serviços do Estado; - Garantir que o conselho do Governo ou de Ministro da tutela é periodicamente informado.
	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir que as entidades públicas de topo tenham interesse na revisão da entrega dos serviços dos projetos durante o ciclo de vida do projeto;
	<ul style="list-style-type: none"> - Nomear o Gestor de contrato; - O Gestor e equipa de gestão do contrato conseguem satisfatoriamente lidar com a complexidade do projeto e os desafios;
<p style="text-align: center;">Gestor do contrato</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gerir o contrato a partir da data da sua assinatura até o projeto atingir os objetivos que foram estabelecidos; - Fazer apreciação crítica para a entidade pública e acompanhar o ciclo de vida do projeto; - Gerir as relações de entre entidade privada e pública; - Delegar a autoridade para qualquer medida necessária, para que o setor público cumpra com as obrigações que estão impostas no contrato; - Tem autoridade de tomar qualquer ação sobre o setor público para cumprir com as obrigações do contrato.
<p style="text-align: center;">Equipa de gestão de contratos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reportar diariamente ao Gestor de contrato de todas as atividades de gestão do contrato; - Devem ser identificados na fase de <i>procurement</i>, de forma que procedam ao desenvolvimento das ferramentas e processos de gestão do contrato

b. Probidade

Para os funcionários públicos e agências do setor público, a probidade envolve mais do que simplesmente evitar conduta corrupta ou desonestidade. Também envolve a aplicação em conformidade com os valores do setor público e deveres como responsabilidade, imparcialidade e transparência (VGPB, 2005). O Estado Português deve implementar e introduzir práticas de probidade, de forma a garantir que, o contrato dos projetos sejam justos e honestos durante os seus ciclos de vida.

A probidade concentra-se em princípios que devem estar implícitos nas entidades públicas e privadas, que são: honestidade e a imparcialidade, consciência e transparências nos projetos; segurança e confidencialidade; identificação dos conflitos de interesses e conformidade com as obrigações legais e as políticas do Governo (Probity in Health Infrastructure, 2006).

Estes princípios devem ser aplicados durante a gestão de um contrato e o ciclo de vida de um projeto. Para tal, deve – se desenvolver uma ferramenta essencial para a gestão da probidade, o plano de probidade (Partnerships Victoria, 2001a). Este plano consiste em ajudar a promover uma cultura de probidade, que resulta em registos que demonstrem a equidade do processo e também auxilia a realização eficiente dos objetivos do projeto.

c. Conformidade

O programa de conformidade ajudará o Estado ou entidades públicas a identificar, registar e gerir os riscos de conformidade ao longo do ciclo de vida do projeto. Este documento delinea o programa e os processos de conformidade que fazem parte da estrutura de governança. Estes documentos devem estar incluídos no manual de gestão de contratos.

O programa de conformidade é um elemento importante para a boa governança de um projeto (ou de uma empresa) em que permite (Australian Standard (AS), 2006):

- Prevenir, identificar e dar resposta às violações das leis, regulamentos, códigos ou normas organizacionais de um projeto;
- Promover uma cultura de cumprimentos dentro de um projeto;
- Auxiliar a organização a permanecer ou tornar-se um bom cidadão corporativo.

O programa de conformidade, para que seja bem-sucedido, requer uma gestão dinâmica e estratégica do projeto. A pessoa responsável pelo programa deverá ter autoridade dentro do projeto (AS,2006).

5.2.5 Gestão das alterações contratuais

As alterações do serviço, dos procedimentos ou do contrato podem causar efeito sobre a prestação de serviços, ou mesmo sobre o desempenho do projeto, sobre os custos e sobre se o contrato está a gerar o VfM. A gestão de alterações contratuais é um elemento muito importante na gestão de contrato (OGC, 2002).

As alterações contratuais são acontecimentos comuns que devem estar contemplados e previstos no contrato, por vezes, podem estar relacionados com problemas que não foram contemplados noutras fases do projeto. Assim, o contrato deve prever uma variedade de ocorrências de alteração contratuais que incluem:

- A transição das fases de construção para a prestação de serviços;
- A transferência de ativos no final do prazo do contrato;
- As alterações das especificações do *output*, a pedido de uma das partes do contrato;
- Alterações nos montantes de pagamento através de *benchmarking* ou outros mecanismos.

Para combater estes eventos é útil utilizar métodos de controlo de alterações contratuais, que deverão estar incluídos no contrato.

As entidades envolvidas, cada uma tem as suas funções e responsabilidades nos métodos de controlo, que devem estar claramente identificados, conjuntamente com os procedimentos para aumentar, avaliar, calcular os custos e aprovar as solicitações dessas mudanças (OGC, 2002). Conforme descreve o *Partnerships Victoria*, para planear um método de gestão das alterações contratuais, devem considerar as seguintes questões:

- Quem devem solicitar a alteração?
- Quem deve estar envolvido na avaliação do impacto dessa alteração?
- Quem pode autorizar a alteração?
- Qual a prioridade da alteração?
- Como é a implementação dessa alteração e como será controlada e testada
- Como é documentado essa alteração?

Os métodos de gestão das alterações contratuais devem estabelecer um ponto central através do qual todas as alterações são coordenadas. Na Figura 14 ilustra os passos que determinam se a alteração contratual pode ser feita através do método de controlo de alteração contratual, e quem pode solicitar essa alteração.

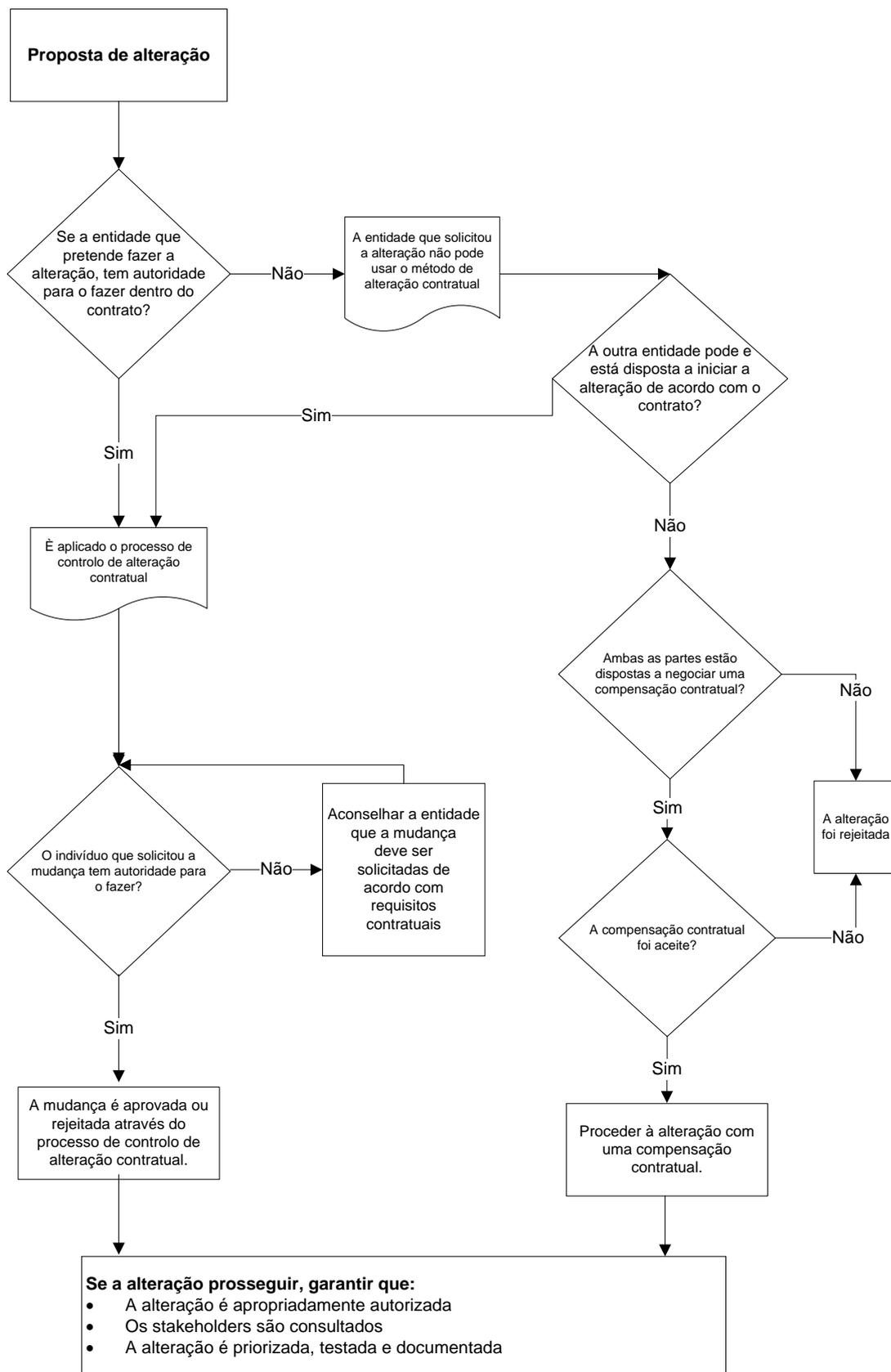


Figura 14 Método para iniciar uma alteração contratual.

Fonte: Adaptado de OGC (Office Government Commerce), (2002).

5.2.6 Planos de Contingência

É importante que estejam contemplados no contrato planos de contingência que permitem que as entidades envolvidas no contrato, saibam como agir numa situação de força maior.

Um plano de contingência, também chamado planeamento de risco, tem como objetivo descrever as medidas a serem tomadas pelo Estado em caso de um evento imprevisto e/ou de força maior. Podem incluir processos vitais que permitem o bom funcionamento do serviço, ou estado mínimo aceitável. Evita-se, assim uma paralisação prolongada do serviço que possa originar maiores prejuízos, como grandes perdas de receita, sanções governamentais ou a insolvência da empresa. Deste modo, os eventos de contingência podem ser generalizados em três categorias possíveis (CCGC, 2010):

- Eventos que ocorrem devido a uma interrupção da prestação de serviços, mas que **não envolve uma falha** da parte do setor privado, por exemplo: eventos de força maior (uma catástrofe);
- Eventos que surgem **devido a uma falha** do setor privado que origina uma interrupção na prestação de serviços (ineficiência do desempenho do setor privado);
- Uma falha do privado que **não resulta** de uma interrupção nas prestações de serviços: por exemplo, o privado não conseguir garantir uma indemnização que está estabelecida no contrato pode levar à insolvência.

Estes eventos podem ser identificados através da recolha e análise da informação. Após a sua análise procede-se à verificação de quais os planos de contingência mais convenientes para cada caso, sendo então inseridos no manual de gestão de contratos.

Tanto o Estado como o parceiro privado devem ter planos de contingência para lidar com consequências imprevistas, porque são elementos importantes que irão determinar se implicam uma interrupção temporária da prestação de serviços. Caso aconteça é preciso saber como essa interrupção pode ser feita e por quem (OGC,2002). Como os serviços prestados no âmbito de projetos de PPP são, em última análise, serviços público, o Estado, em geral pode, mas não sempre, estar na melhor posição para localizar ou disponibilizar acordos de serviços temporários e devem preservar o direito de o fazer.

Os planos de contingência devem ser contemplados a sua implementação quando um projeto se torna inviável. Pode haver eventos de contingência que podem não ser abrangidos por um do plano de continuidade de negócios, plano de recuperação desastres, plano de *step-in* ou plano *default*. Nestas circunstâncias, o Estado deve considerar como vai planear a contingência para ser melhor integrada no quadro geral gestão de contrato do projeto (Partnerships Victoria, 2003). No Quadro 13 é apresentado a utilidade de cada um dos planos de contingência.

Quadro 13 Tipos de planos de contingência.

Fonte: Adaptado de Risk Allocation and Contractual Issues, Partnerships Victoria, (2001b)

Tipo de Plano	Função
Plano de continuidade de negócios	É uma ferramenta de prevenção e de mitigação do impacto de uma interrupção, da provisão de um serviço que esteja especificado no contrato, salvaguardando o Estado e os utentes.
Plano de recuperação de desastres	Este plano também é uma ferramenta que ajuda na recuperação do funcionamento dos serviços mais críticos resultantes de um impacto de uma catástrofe. Caso os serviços da parte privada não sejam essenciais à recuperação o estado pode não exigir este plano.
Plano de <i>step-in</i>	O Estado assume a totalidade ou parte das obrigações da prestação de serviços do setor privado, por um período de tempo. Se um risco materializado for de uma consequência que está muito além da capacidade do privado de resolver, pode haver a necessidade urgente de o Estado intervir. Normalmente, é uma situação de curto prazo que pode ou deve ser resolvido rapidamente.
Plano <i>default</i>	Geralmente o Estado tem o direito de invocar um “ <i>default provision</i> ” se o privado não cumprir com as suas obrigações contratuais.

5.3 Discussão

Após a análise e comparação com a proposta do modelo de gestão de contratos para o MST, que se julga ser a mais pertinente, verifica-se que existe uma grande divergência do que se propõe e do que existe. No contrato que foi estabelecido para a concessão do MST, a partilha dos riscos entre o concedente e o concessionário não positiva por parte do setor público. A assunção do risco das bandas de tráfego (o risco da procura) é assumida pelo Estado, sendo este um risco que poderia ser assumido pela concessionária, pois é esta que tem pelo, menos parcialmente, o controlo sobre o número de passageiros e mecanismos para aumentar a sua atratividade. Segundo o conceito de partilha de risco de uma PPP, a empresa concessionária *“possui o know-how e a experiência no sector e nas diversas funções com melhor capacidade de gerir os riscos”*. Os dados de estimativa de procura deveriam ter sido determinados *a priori* no lançamento do concurso ou estar do lado do Estado, desde de início, ao serem fornecidos pela concessionária criam motivando toda a ineficiência da concessão.

O presente contrato não possui ferramentas adequadas nem nenhum documento de auxílio para a gestão de contratos, como por exemplo o MGC, que definem as tarefas a desempenhar por cada entidade/pessoa envolvida e define as responsabilidades de cada interveniente, ou seja, dos *stakeholders* e as consequências das suas falhas. Deste modo, o MGC, ou documento semelhante, permite antecipar e mitigar possíveis riscos, e geri-los da melhor forma, de modo a maximizar os resultados.

O facto de não estarem previstos planos de contingência cria graves problemas para o Estado e a concessionária em situações catástrofes ou eventos graves. O contrato prevê também que o concedente assumira grande parte da responsabilidade em casos de resgaste da concessão, força maior (desastre naturais) e rescisão do contrato. Um bom exemplo foi o sucedido com a descoberta de vestígios arqueológicos bem como alterações impostas pelo concedente ao traçado da via. Os atrasos causados por estas alterações deram origem à renegociação do contrato resultando em elevados custos ao concedente, como foi referido no capítulo 4.

Nas cláusulas de monitorização do contrato do MST especificam-se os indicadores ao nível de tráfego e operação da concessão: tráfego de passageiros, qualidade de oferta, capacidade de oferta para avaliação do desempenho da concessionária, consumo e custos de energia (por linha e totais), número ativos, e custos com o pessoal. Existem também indicadores e rácios de gestão, que são referentes a indicadores económico-financeiros: custos operacionais, financeiros, receitas operacionais, proveitos e ganhos financeiros., etc. São apresentados ainda os indicadores de segurança e satisfação do cliente. Nas mesmas cláusulas de monitorização do contrato do MST não existem indicadores ao nível do enquadramento, como por exemplo: área de influência da rede, potenciais passageiros, distâncias médias entre estações. Não está previsto também a procedimentalização do reporte e da apresentação dos diferentes indicadores nem os meios e os recursos da entidade concedente para desempenhar essa função.

Segundo o contrato, os indicadores de monitorização devem ter uma periodicidade mínima de seis meses e a concessionária tem a obrigatoriedade da recolha destes dados, sempre que forem solicitados pelo concedente e o IMTT. Este último deveria analisar os indicadores para fiscalizar a concessão, no entanto, não o tem feito de forma atempada e apropriada. Como se constata não existe um manual de fiscalização (Tribunal de contas, 2011).

Através dos relatórios respeitantes ao MST, percebe-se a existência da dispersão de funções entre as entidades públicas (IMTT e GMST), talvez consequência da extinção das entidades públicas responsáveis pela fiscalização do cumprimento das obrigações de cariz económico e financeiro por parte da concessionária.

Todos estes problemas são agudizados pela falta de mecanismos para a gestão relacional entre as partes designadamente para a resolução de conflitos e de problemas. Ainda que existam sanções previstas no Contrato, estas deviam ser aplicadas apenas numa situação muito extremada e como é sabido em Portugal, pelas dificuldades do nosso estado de direito e da justiça em termos de eficiência e eficácia, dificilmente as mesmas mesmo que aplicadas são executadas, por conseguinte, este instrumento não funciona.

A nível da gestão contratual existe uma descompensação na partilha de risco ente o Estado e a Concessionária. Como já foi referido anteriormente, o Estado suporta grande parte dos riscos inerentes à concessão. Isto é evidenciado no facto de os relatórios de contas apenas mencionarem multas contratuais aplicadas ao Estado e não à concessionária.

É visível no contrato a incapacidade do Estado de avaliar contratos complexos, como o caso de MST, uma tarefa que exige pessoal com elevados conhecimentos técnicos (Tribunal de Contas 2011).

Todos estes factos formam uma imagem geral que ilustra uma clara descoordenação na governança do contrato e, portanto, na gestão do contrato.

6 Conclusões

6.1 Síntese conclusiva

Após analisar toda a documentação relativa ao MST e após conversa e discussão com vários dos intervenientes conclui-se que este projeto, inicialmente muito promissor, revelou-se insustentável devido a várias razões, salientando-se, no entanto, a sobrestimação da procura. Este é um caso crítico que merece uma grande reflexão a nível do impacto nos seus benefícios e prejuízos de um projeto em regime de PPP.

A renegociação do contrato da concessão, que resultou de um alargamento do prazo de início da prestação de serviços e um acordo de reequilíbrio financeiro. Nesta renegociação não há evidências de alterações contratuais que promovam uma gestão eficaz do contrato no futuro, do ponto de vista prática apenas veio gerar maiores encargos para o Estado.

Neste contexto, o projeto do metro ligeiro de superfície não apresenta evidências de ser economicamente viável. A concessionária reconhece que a viabilidade económica do projeto, com o atual tarifário e nos termos contratualmente definidos, não é possível sem o apoio do Estado, uma vez que as tarifas praticadas são “sociais”, que não suportam os custos operacionais e financeiros do projeto. Para além destes aspetos, os baixos valores do tráfego de passageiros comparativamente ao LMBTR traduzem-se numa concessão que depende das IC do Estado, que não comportam incentivos para melhorar a eficiência da concessionária. Este fato levou a que o MST não fosse para além da sua primeira fase de construção, ficando em discussão o seu prolongamento para as freguesias da Caparica e aos concelhos do Seixal e do Barreiro. Incerto ficou também o alcance das receitas previstas e a aproximação aos valores de procura. Na atual situação económico-financeira, que o País atravessa, não é previsível no curto e médio prazo a realização das restantes fases.

No que toca à gestão do contrato e incluindo a fiscalização e acompanhamento da parceria, existe uma dispersão de funções e de responsabilidades por parte das entidades públicas, como o IMTT; o GMST e a REFER, que resultaram em dificuldades na adoção de soluções que salvaguardem o interesse público, tanto na fase de renegociação como na assimetria de informação existente entre os parceiros público e privado. Esta situação poderá ser minimizada através da aplicação de um modelo de gestão de contrato adequado e a distribuição de funcionalidade mais assertiva para o MST, ainda que o mesmo tivesse que ter sido definido na fase consursal.

A participação ativa de um regulador eficaz é muito importante, para que possa compreender, analisar e calcular as necessidades de grandes investimentos de infraestruturas de transportes para determinadas áreas do País, o que também neste caso não se verificou.

Para controlar o endividamento do parceiro e garantir a melhoria da qualidade do serviço prestado é necessário promover ações de melhoria da eficácia e eficiência da gestão de contrato da PPP. Estas medidas passam primeiramente por alterações contratuais que promovem a eficiência da operadora e do Estado através do fornecimento de mecanismos que

permitam uma gestão do contrato eficaz. A solução apontada pelo modelo de gestão de contratos ajudará a médio e longo prazo a evitar a contínua escalada dos custos da concessão operacionais e a tornar o metro ligeiro mais eficiente.

É de salientar que a recolha de dados para este trabalho foi limitada pela dificuldade das entidades públicas em fornecer esses dados. Tal facto mostra ainda que o dever de transparência para com os cidadãos não está a ser cumprido da melhor maneira.

O atual modelo de gestão de contratos do MST é muito precário, não segue quaisquer boas práticas, nem usa instrumentos de gestão importantes (planos e manuais) e, por conseguinte, compromete assim os seus objetivos bem como a geração de Vfm.

No geral, existe uma falta de estratégia para mitigar ou eliminar riscos, reais e potenciais, e as perdas/benefícios a eles associados. Aliás, esta mesma falta de estratégia é, em si mesmo, um grande risco que deve ser gerido (Grimsey e Lewis, 2002).

6.2 Recomendações

Tendo em consideração as principais observações e conclusões analisadas no presente trabalho, são formuladas recomendações, primeiro para a manutenção e/ou renegociação do contrato e depois para cada parte do contrato.

Na contratação em regime da PPP é imperativa a análise da conveniência e oportunidade, assim como a utilização das PPP em projetos prioritários ou onde estas possam originar ganhos de eficiência e aumentar a eficiência na alocação dos riscos.

Em relação aos riscos, é importante que exista uma definição clara e objetiva da partilha dos riscos entre o concedente e a concessionária, para que haja uma determinação perceptível das funções e responsabilidade de cada entidade que responde em ordem ao Estado.

Na governança devem ser atribuídas penalidades pelos incumprimentos, garantindo que as mesmas sejam cumpridas e os prémios quando são atingidos bons resultados de eficiência, de forma que haja incentivos.

Deve ser assegurada a existência de ética e conduta entre todos os *stakeholders*, para que a tomada de decisão inclua o melhor compromisso entre os interesses de todos os *stakeholders* e que esteja implícito o interesse público.

Ao longo do projeto deve ser assegurada ajuda externa através de consultoria com experiência em gestão de contratos.

Para a MST:

A recolha e análise da informação mais rigorosa dos estudos de procura e viabilidade económica do projeto.

No que respeita à monitorização, o MST deve fazer uma descrição clara dos parâmetros e indicadores para gestão dos contratos e a análise do desempenho da concessionária.

No contrato, além de identificar os potenciais acontecimentos de contingência, o MST deve desenvolver planos de contingência e definir a responsabilidade, de forma a evitar situações de “o que vamos fazer?”, num caso de um evento de força maior.

A concessionária deverá introduzir, por exemplo, 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 como forma de conseguir assegurar o equilíbrio económico e financeiro do contrato.

De acordo com o TC (2011) a dispersão das obrigações contratuais por diversa documentação deveria estar devidamente consolidada num único documento final, de forma a facilitar a fiscalização da concessão.

De forma a evitar a dependência do Estado, através das IC, o MST tem de ser capaz de captar maiores níveis de receitas, através de meios alternativos às receitas de tráfego, como por exemplo, através da comercialização dos espaços das estações, ou de campanhas de publicidade nos veículos, ou ainda através de *merchandising* do metro para turistas (como acontece em Londres). O MST pode beneficiar de mais verbas, vindas por exemplo de impostos sobre as empresas que beneficiem diretamente da rede de metro.

Para o Estado:

No âmbito do lançamento de uma PPP, o Estado deverá fundamentar as suas decisões em estudos de procura mais credíveis e conservadores e os projetos deverão ser fundamentados através de rigorosos estudos de viabilidade económica e social. Os estudos de procura devem ser tecnicamente validados pelo Estado e determinados *à priori* no lançamento do concurso;

O Estado deverá reforçar os meios técnicos e humanos que permitam assegurar uma gestão e fiscalização dos contratos mais eficazes nas suas diversas valências. O pessoal deve ter formação e qualificação para lidar com projetos com esta complexidade.

A construção de um manual de gestão de contratos preocupando-se com os mecanismos da relação entre o concedente e o concessionário, a implementação dos métodos que definem a interface entre eles e o bom funcionamento da rotina das funções administrativas. O manual é uma ferramenta essencialmente prática, que deve ser relevante não só para o dia-a-dia, mas também a longo prazo, na gestão contratual do projeto.

De acordo com o TC (2011) a dispersão das obrigações contratuais por diversa documentação deveria estar devidamente consolidada num único documento final, de forma a facilitar a fiscalização da concessão.

Recomenda-se a urgência de criação de uma agência de acompanhamento com qualificação em gestão de contratos em regime de PPP, tendo em conta que em Portugal existe elevados casos similares como o MST, em que a concessão sobrevive à custa do Estado.

O Estado deve proceder, sistematicamente, à contínua reavaliação dos riscos decorrentes de qualquer processo de negociação ou de renegociação de contratos de uma PPP, como o caso do MST, no sentido de poder aferir o respetivo impacto no seu esforço financeiro.

6.3 Estudos futuros

São escassos os casos de estudo a nível de gestão de contratos em Portugal principalmente direcionados ao transporte público urbano, no domínio do transporte ferroviário, em particular o metro ligeiro.

A presente dissertação pode ser um bom princípio, no sentido que reúne informação sobre o MST cujo acesso nem sempre é fácil devido à dispersão de informação pelas demais publicações. Espera-se portanto, que motive outros estudos, ajudando ao seu desenvolvimento e ao progresso da empresa.

Seria relevante apontar boas práticas em matéria de gestão de contratos em outros sectores (como, por exemplo, o rodoviário) a nível nacional que pudessem ser, com o devido acautelamento, implementadas no nosso país. Países com maior experiência na gestão de contratos e com resultados positivos na aplicação da mesma, podem ser utilizados como bons exemplos para o nosso País.

Para futuros trabalhos deixa-se em aberto algumas questões que podem incentivar outros estudos desta temática, a gestão de contratos de uma PPP, tais como questões do fórum político e económico do tipo: “Qual a melhor forma de gestão, pública ou privada?”, “Os concelhos da margem sul necessitariam de um metro ligeiro, qual o impacto da sua implementação?”, “Qual a melhor forma de prestação de serviços e melhor forma de contratualização dos diferentes serviços?”, “Quais são os riscos de uma má gestão de contratos de uma PPP num determinado setor?”. Estas questões são muito importantes para o planeamento de um serviço de transportes mais eficiente e dariam bons tópicos de discussão em análises futuras. Embora se identifique a relevância destas questões, estas foram excluídas desta análise, dado o volume de trabalhos que implicariam e o objetivo a que a esta dissertação se propõe.

Bibliografia

ANAO (2012). Australian National Audit Office, *Developing and Managing Contracts Better Practice Guide*, Australia.

Australian Standard, 2006. Compliance programs, Australia.

Araújo D., 2006. Destaque: *Autoridade metropolitana de transportes*, em *Metrópoles Revista*, 4º trimestre, nº16, pp. 60-68.

CCGG, (2010). Canadian Coalition for Good Governance, *Building high performance boards*, Canada, 2010.

CMA (Câmara Municipal de Almada) (2012). Disponível em:

(http://www.malmada.pt/xportal/xmain?xpid=cmav2&xpgid=genericPage&genericContentPage_qry=BOUI=39192155&actualmenu=39259386)

CMO (Câmara Municipal de Oeiras), (2012). Disponível em:

(<http://www.cmoeias.pt/amunicipal/OeirasProjecta/Transportes/SATUO/Paginas/SATU.aspx>)

Comissão Europeia (2004). Livro verde sobre as parcerias público-privado e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões. COM (2004) 327. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/>

Cruz, C., (2006). *Organization of metropolitan transport systems: the portuguese case*, Dissertação de mestrado, FEUP.

Cruz, C. e Marques, R. (2012). *O Estado e as Parcerias-Público-Privadas*. Edições Sílabo, Lisboa.

EMTA, (2011). European Metropolitan Transport Authorities.

Disponível em: (http://www.emta.com/print_format.php?id_article=694)

GASEPC, (2011). – GABINETE DE ACOMPANHAMENTO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO, PARCERIAS E CONCESSÕES, Boletim Informativo, Parcerias Público-Privadas e Concessões, 1.º Trimestre 2011, Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças,

Grimsey, D. e Lewis, M. K. (2002). *Evaluating the risks of public private partnerships*

for infrastructure projects, *International Journal of Project Management*, Vol.12, np2, pp.68-74.

Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). *The governance of contractual relationships in public private partnerships.* *Journal of Corporate Citizenship*,15, 91–109.

Grimsey e Lewis (2005). *Are public private partnerships value for Money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views,* *Accounting Forum*, 29 (4), 345-378.

HM Treasury, (2006). *Value for Money Assessment Guidance*, HM Treasury, London, Reino Unido, p1.

Marques, R. (2005). *A regulação de serviços públicos.* Lisboa: Ed. Sílabo.

Marques, R. C. e Silva, D. (2008). *As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e recomendações.* *Revista de Estudos Politécnicos*, 5 (10), 33-50, Portugal.

Marques, R e Berg, S., (2011). “Risk, contracts and private sector participation in infrastructure” *Journal of Construction Engineering and Management*, 137 (11), 925-932.

Linklaters, (2006). *website consultado em outubro de 2011,* (<http://www.linklaters.com/Publications/Publication1619Newsletter/PublicationIssue20060928/Pages/PublicationIssueItem1696.aspx>)

OGC (Office Government Commerce), (2002). *The U.K. of Office Government Commerce*, HM Thearusy, Norwich, Reino Unido.

Price Water House Coopers (2005). *Delivering the PPP promise: A review of PPP issues and activity*, Reino Unido.

Partnerships Victoria (2003). *Contract Management Guide*, Department of Theasury and Finance, Melbourne, Australia.

Partnerships Victoria (2001a), *Practitioners’ Guide*, Department of Theasury and Finance, Melbourne, Australia.

Partnerships Victoria (2001b). *Risk Allocation and Contractual Issues*, Department of Theasury and Finance, Melbourne, Australia.

Public Private Partnerships (2003). *UK expertise for international markets*, Londres, Reino Unido.

Santos, C, 2008. *Análise do desempenho dos metropolitanos na Europa, caso de reflexão sobre o caso Português*, Dissertação de Mestrado, IST.

Scottish Parliament Finance Committee. *Report on public private partnerships*, Edinburgh, 2002, v.1, Report SP Paper 635, Session 1. Website disponível em: (www.scottish.parliament.uk) Acesso em: Junho 2011.

United Nations (2008). *Guidebook on promoting a good governance in PPP*, New York e Geneva.

United States Department of Transportation (2008). *Innovation wave: an update on the burgeoning private sector role in U.S. highway and transit infrastructure*, United States of America.

Tribunal de Contas (2011). Auditoria de seguimento. Relatório n.º 22/11 – 2ª Secção, Lisboa: Tribunal de Contas. Disponível em (<https://www.tcontas.pt/>).

Outros documentos consultados:

- Lei n.º 10/90 de 17 de Março. ---Diário da República, Série I, n.º. 64/1990 –página 1306 a 1314;
- Lei Enquadramento Orçamental - Diário da República, Série I, n.º.199/2004, página 5633 a 5655;
- Autoridades Metropolitanas de Lisboa e Porto - Diário da República, Série I, n.º. 268 de De 28 de Outubro, Diário da República, Série I;
- Autoridades Metropolitanas de Lisboa e Porto - Diário da República, Série I, n.º. 2 de 5 de Janeiro de 2009 , páginas 19 a 24;
- Decreto-Lei n.º.86/2003 de 26 de Abril - Diário da República, Série I, n.º.97- páginas 2683 a 2686;
- Decreto-Lei n.º.141/2006 de 27 de Julho de 2006 - Diário da República, Série I – n.º. 144,páginas 5344 a 5356;
- Contrato de Concessão do MST.
- Apontamentos das aulas teóricas e práticas da cadeira, “Políticas e Financiamento de Transportes”, Mestrado de Planeamento e Operação de Transportes, 2011/2012.

Anexos

Anexo 1 – Plano de expansão da rede (fases 1, 2 e 3).

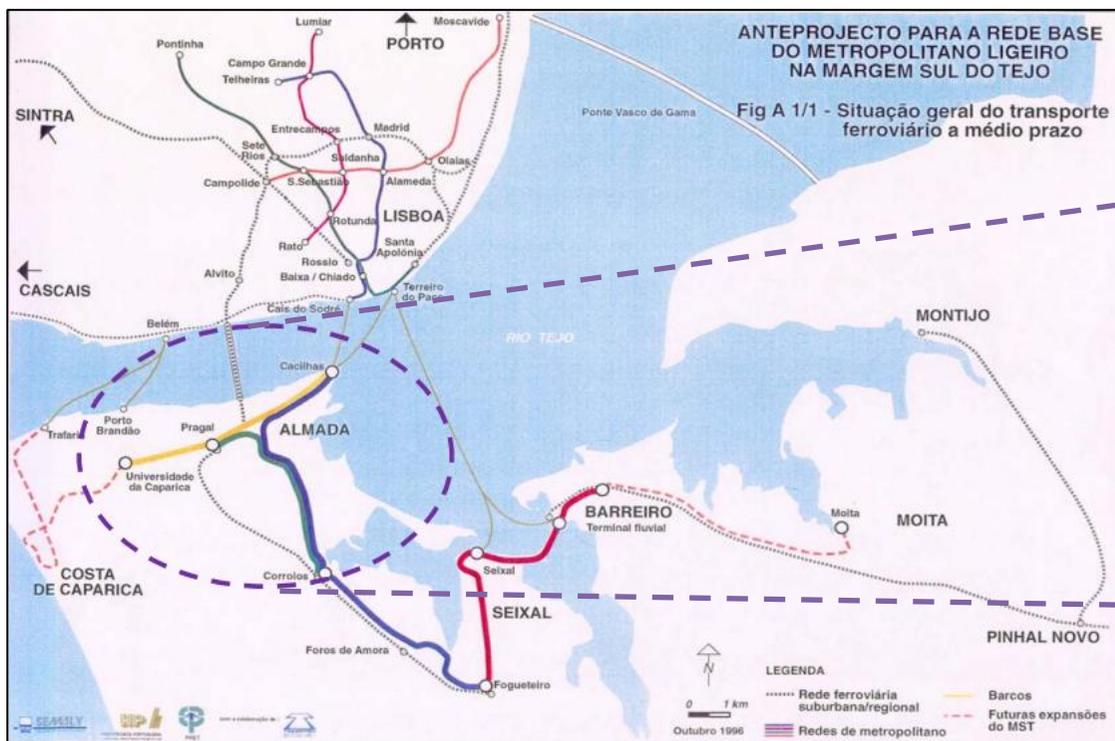


Figura 15 Plano de expansão da rede. Fonte Anteprojecto do MST em 2007

Anexo 2 - Gráfico dos limites de Banda de Tráfego.

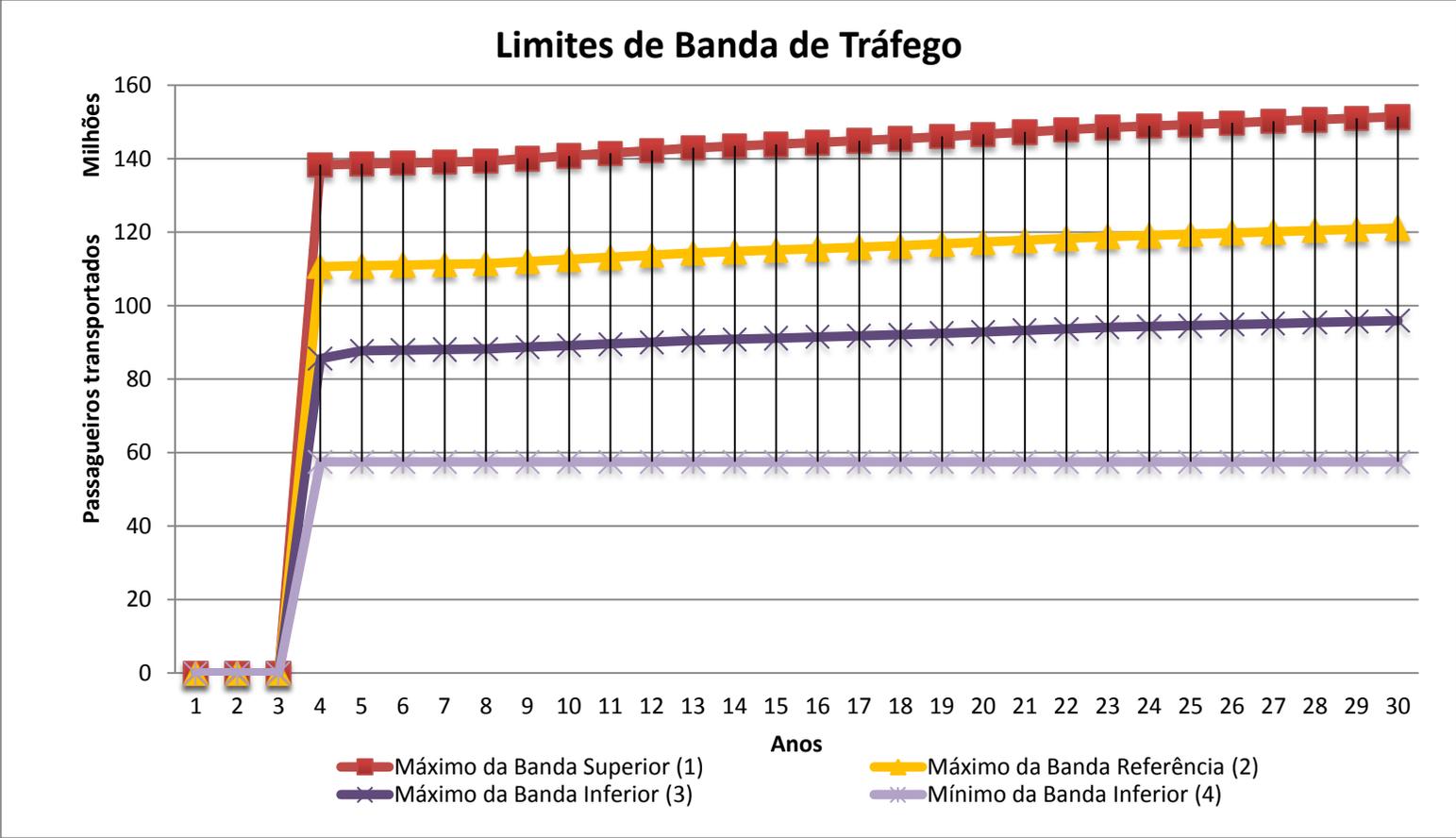


Figura 16 Bandas de Tráfego.

Anexo 3 Desempenho da PPP.

Quadro 14 – Desempenho da PPP em 2008 a 2010 Fonte: Tribunal de Contas, 2011.

	2008			2009			2010		
	Real	Caso base	Desvio (€)	Real	Caso base	Desvio (€)	Real	Caso base	Desvio (€)
Volume de tráfego (em PKT)	1.889.278	16.139.445	-14.250.167	24.725.862	88.064.228	-63.338.366	29.329.763	88.228.363	-58.898.600
Proveitos operacionais	21.055.599	12.194.799	8.860.799	13.094.370	60.872.917	-47.778.547	7.534.157	8.559.887	-1.025.730
Custos operacionais	-18.770.243	-15.701.382	-3.068.860	-21.828.896	-65.134.524	43.305.628	-16.629.198	-12.275.925	-4.353.273
Resultados operacionais	2.285.356	-3.506.583	5.791.939	-8.734.526	-4.261.607	-4.472.919	-9.095.041	-3.716.038	-3.327.543
Custos e proveitos financeiros	-3.378.280	6.660.359	943.616	-2.305.680	-3.203.860	898.180	-1.070.399	-2.402.895	1.332.496
Custos e proveitos extraordinários	9.308.220	-4.247.916	-509.122	11.385.936	9.817.342	1.568.594	10.352.676	7.363.007	2.989.670
Imposto sobre o rendimento	-266.154	-700.080	433.936	-94.482	-517.444	422.962	40.392	-437.914	478.306
Resultado líquido	7.949.143	1.288.784	6.660.35	251.248	952.568	-701.320	227.628	806.160	-578.532
Custos de operação e manutenção	-8.117.120	-3.869.204	- 4.247.916	-6.629.539	-4.471.206	-2.158.333	-5.211.044	-3.452.508	-1.758.536
Receitas de bilhética	1.078.016	1.712.94	-634.079	2.810.163	9.525.830	-6.715.667	3.284.740	7.298.588	-4.861.587
Receitas acessórias	237.909	287.195	-49.286	287.041	1.595.470	-1.308.429	196.793	1.220.535	-1.023.742

Anexo 4 – Matriz de riscos

Quadro 15 Exemplo de uma matriz de risco. Fonte: ANOA, (2012).

Categoria do risco	Descrição	Consequência	Probabilidade	Gravidade do Risco	Alocação do Risco	Medida de Mitigação e controle do risco

Nos pressupostos da Gestão de contratos, o risco pode ser atribuído contratualmente para o privado, o Estado precisa de considerar as medidas de mitigação e controle do risco para evitar qualquer risco residual para o Estado.