



Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda 2008) – Porto de Lisboa

Auditoria à “Gestão das Concessões/PPP Portuárias”







Auditoria à “Gestão das Concessões/PPP Portuárias”

Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda 2008) – Porto de Lisboa.

Julho 2009



Ficha Técnica

EQUIPA AUDITORIA

Maria João Silveira
Selma Rebêlo

COORDENAÇÃO DA EQUIPA

António Garcia
(Auditor Chefe do DA IX)

COORDENAÇÃO GERAL

Gabriela Ramos
(Auditora Coordenadora do DA IX)

CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

FOTOGRAFIAS

Cortesia do Porto de Lisboa

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

*Para mais informações sobre o Tribunal
de Contas contacte:*

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

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





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

Relator:

Conselheiro Carlos Moreno

Adjuntos:

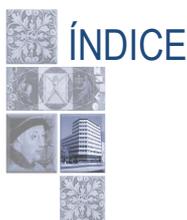
Conselheiro Manuel Henrique de Freitas Pereira
Conselheiro Raúl Jorge Correia Esteves
Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva
Conselheiro Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes
Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva
Conselheiro João Manuel Macedo Ferreira Dias
Conselheiro José Luís Pinto Almeida
Conselheiro António José Averous Mira Crespo

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

- I Sumário Executivo
 - II Corpo do Relatório
 - III Destinatários, Publicidade e Emolumentos
-







I	SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1.	INTRODUÇÃO.....	5
1.1.	<i>Natureza, âmbito e objectivos da auditoria temática sobre Concessões Portuárias.....</i>	5
1.2.	<i>Objecto do presente relatório.....</i>	5
1.3.	<i>Procedimentos e Metodologias</i>	5
2.	EXERCÍCIO E RESULTADOS DO CONTRADITÓRIO	6
2.1.	<i>Entidades intervenientes</i>	6
2.2.	<i>Referência global às respostas recebidas</i>	6
3.	OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	7
3.1.	<i>Âmbito do Projecto “ Terminal de Contentores de Alcântara”</i>	7
3.2.	<i>Dimensão física e financeira e encargos públicos com o Projecto</i>	7
3.3.	<i>Sustentabilidade do Projecto de Ampliação do Terminal de Alcântara.....</i>	7
3.4.	<i>Estudo das alternativas à implementação do Projecto</i>	9
3.5.	<i>Ausência de procedimento competitivo.....</i>	10
3.6.	<i>Perda de valor.....</i>	11
3.6.1.	<i>Alterações à proposta financeira inicial/Caso Base.....</i>	12
3.6.2.	<i>Redução do VFM do contrato durante a sua negociação.....</i>	13
3.7.	<i>Partilha de Benefícios do Refinanciamento</i>	14
3.8.	<i>Observações finais</i>	15
4.	CONCLUSÃO.....	18
5.	RECOMENDAÇÕES.....	19
II	CORPO DO RELATÓRIO.....	21
6.	CARACTERÍSTICAS SUMÁRIAS DO PORTO DE LISBOA.....	21
7.	O TERMINAL DE ALCÂNTARA	21
8.	O CONTRATO DE CONCESSÃO CELEBRADO EM 1984.....	21
9.	O INTERESSE PÚBLICO DO PROJECTO DE REQUALIFICAÇÃO DO TERMINAL DE ALCÂNTARA	22
10.	ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO, CUSTO GLOBAL E ENCARGOS PÚBLICOS DO PROJECTO DE AMPLIAÇÃO DO TERMINAL.....	23
11.	SUSTENTABILIDADE DO PROJECTO	25
12.	ESTUDO DE DIVERSAS SOLUÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJECTO.....	27
13.	MEMORANDO DE ENTENDIMENTO	31
14.	ADITAMENTO AO CONTRATO	32
15.	ALTERAÇÕES VERIFICADAS NO ÂMBITO DA PROPOSTA FINANCEIRA DA CONCESSIONÁRIA/CASO BASE.....	39
16.	REDUÇÃO DE VALOR DO CONTRATO NEGOCIADO	43
III	DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS.....	45
17.	DESTINATÁRIOS	45
18.	PUBLICIDADE	45
19.	EMOLUMENTOS.....	45





SIGLAS

AGPL	Administração-Geral do Porto de Lisboa
APL	Administração do Porto de Lisboa, S.A.
BPI	Banco Português de Investimento, S.A.
CBLR	Cálculo do Benefício Líquido do Refinanciamento
DHV	DHV, SA
DIA	Declaração de <i>Impacte Ambiental</i>
EIA	<i>Estudo de Impacte Ambiental</i>
GPERI	Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais
INTOSAI	Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria Pública
IPTM	<i>Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos</i>
IRR	O mesmo que TIR
KPMG	KPMG & Associados - Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, S.A
LISCONT	LISCONT – Operadores de Contentores, S.A.
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MFAP	<i>Ministério das Finanças</i> e da Administração Pública
MOPTC	<i>Ministério/Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações</i>
MOU	<i>Memorandum of Understanding</i> . Memorando de Entendimento
NPV	O mesmo que VAL
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PPP	Parcerias Público Privadas
REFER	REFER, Rede Ferroviária Nacional, E. P. E.
TC	Tribunal de Contas
TCA	Terminal de contentores de Alcântara
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit. Capacidade standard de um contentor de 20 pés de comprimento e 8 pés de largura.
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
VAL	Valor actual líquido
VFM	<i>Value for money</i>
ZH	Zero hidrogáfico



GLOSSÁRIO

Cash flow	Fluxo de caixa
Cash sweep	Afectação do <i>cash-flow</i> do projecto para antecipação da amortização da dívida. Prestação de garantia extra aos financiadores.
Caso Base	Representa a equação financeira na qual assentam os pressupostos macroeconómicos e microeconómicos do projecto de PPP/traduz a condição financeira do parceiro privado
Club deal	Assumpção de direitos ou activos por parte de um conjunto de empresas.
Commercial bank loan	Empréstimo bancário comercial
Deep sea	Transporte marítimo de longa distância
Due diligence	Acções consideradas necessárias e razoáveis, tendo em conta o objectivo e os riscos.
Fees	Remunerações de consultores. Honorários.
Financial close	Momento do acordo formal final dos contratos e dos documentos de financiamento.
Funding Structure	Estrutura de financiamento
Guide lines	Linhas de orientação
Project Finance	Financiamento maioritariamente com base nos <i>cash-flows</i> do projecto e baixo recurso a capitais accionistas.
Share capital	Capital accionista
Shareholder's indicators	Indicadores accionistas
Spread	Diferença entre o preço de oferta de compra e o preço de venda de um activo. Acréscimo (em pontos percentuais) ao indexante, que os bancos exigem quando concedem um financiamento.
Stakeholders	Intervenientes em sentido lato; os que influenciam ou são influenciados pelo processo de decisão de acordo com os seus direitos directos ou indirectos; entidades com legítimos interesses ligados ao processo de decisão.
Stand by equity	Linhas de fundos próprios a accionar em função de eventos contratualmente definidos.
Subordinated Debt	Dívida subordinada. Em caso de incumprimento, os credores desta dívida só são pagos depois dos credores da designada dívida sénior.
Supplementary capital	Suplementos de capital.
Swap	Troca de uma taxa de juro sobre um determinado capital por outra taxa de juro sobre o mesmo capital
Upsides de tráfego	Excedentes de tráfego face aos limites definidos contratualmente
Value for money	Valor do dinheiro segundo princípios da eficiência, eficácia e economia





I SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Natureza, âmbito e objectivos da auditoria temática sobre Concessões Portuárias

No seu Plano de Fiscalização para 2009, o Tribunal incluiu uma **auditoria temática** subordinada ao tema da “Gestão das Concessões/PPP Portuárias”, a qual incidirá, fundamentalmente, sobre os processos de negociação, contratação e fiscalização de relevantes projectos concessionados, em regime de serviço público, por parte das Administrações Portuárias.

Para o efeito foram seleccionadas as seguintes concessões:

- Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda-2008) - Porto de Lisboa;
- Concessão do Terminal XXI (1999) – Porto de Sines;
- Concessão do Terminal Sul (2001) – Porto de Aveiro;
- Concessão do Terminal de Contentores Norte e Sul (1999) - Porto de Leixões.

O desenvolvimento desta acção temática privilegia **identificar e caracterizar os principais riscos e implicações financeiras dos contratos para as respectivas Administrações Portuárias, bem como apreciar o *value for money* subjacente à fórmula de contratação, negociação e gestão do lado do concedente público.**

Uma vez terminada a auditoria a cada uma daquelas concessões, o TC elaborará um relatório autónomo vertical e, concluídas todas aquelas auditorias e sendo oportuno, um relatório síntese final.

1.2. Objecto do presente relatório

Este relatório contém os resultados da primeira das 4 auditorias acima enumeradas, a qual incidiu sobre a **Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda de 2008) – Porto de Lisboa**

1.3. Procedimentos e Metodologias

O desenvolvimento dos trabalhos teve em consideração os procedimentos e normas de Auditoria utilizadas pela INTOSAI, bem como as linhas de orientação e procedimentos do Tribunal para o desenvolvimento de Auditorias Externas Concessões/Parcerias Público Privadas. A metodologia utilizada pelo TC teve como suporte essencial uma **vasta e profunda análise documental**, bem como **múltiplas entrevistas pessoais**, junto dos principais *stakeholders* públicos envolvidos no processo agora auditado.

De entre a documentação analisada, destaca-se a seguinte, a título de exemplo:

- ✓ Legislação;
- ✓ Documentos contratuais;
- ✓ Parecer jurídico emitido durante a fase negocial;
- ✓ Estudo dos modelos financeiros;
- ✓ Correspondência trocada durante o processo negocial;
- ✓ Estatísticas de tráfego;
- ✓ Informações verbais e escritas fornecidas em entrevistas;
- ✓ Declarações públicas de membros do Governo e da APL;
- ✓ “Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo Portuário” – Dezembro de 2006;
- ✓ Outros elementos constantes do Portal da APL.



De entre as entrevistas levadas a cabo pelo responsável pela auditoria, salientam-se:

Na APL:

- Dr. Manuel Frاسquilho;
- Dr. Bruno Marcelo.

Na REFER:

- Eng. Castanho Ribeiro.

No MFAP:

- Drª Joana Freitas.

No MOPTC

- Dr. Pedro Ginjeira;
- Drª Mariana Abrantes – Controladora Financeira do Ministério, à data da execução da auditoria.

Por determinação do Juiz Conselheiro, que orientou e presidiu aos trabalhos da presente auditoria, foram solicitados, entre outros, os seguintes elementos à APL:

O Estudo do BPI, o estudo jurídico, o caso base, a troca de correspondência relativa ao processo negocial, o contrato e o plano estratégico (análise de soluções).

2. EXERCÍCIO E RESULTADOS DO CONTRADITÓRIO

2.1. Entidades intervenientes

Para exercício do contraditório, foram, por despacho do juiz relator, remetidos exemplares do relato de auditoria, ou seja, de um relatório preliminar, às seguintes entidades:

- Ministro de Estado e das Finanças;
- Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Director- Geral do Tesouro e Finanças;
- Inspector-Geral das Finanças;
- Presidente do Conselho de Administração do Porto de Lisboa;
- Presidente do Conselho de Administração da REFER;
- Presidente da Comissão Executiva da Parpublica;
- Director-Geral do Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais/PPP;

- Controladora Financeira do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, à data da realização da auditoria.

Exceptuada a IGF, as restantes entidades enviaram alegações ao Tribunal.

2.2. Referência global às respostas recebidas

Em tudo o que as respostas recebidas puderam, válida e fundamentadamente, contribuir para fixar a matéria de facto e, em especial, determinados valores, referentes aos encargos públicos líquidos, bem como para alterar ou modificar, de modo adequado, o conteúdo e a forma deste seu texto final, o Tribunal teve-as na devida conta, como é, aliás, seu imperativo legal e ético.

Das respostas recebidas, deve destacar-se que os MOPTC e o MEF subscreveram uma resposta conjunta e que o Presidente da APL, nas suas alegações, repetiu, com ligeiras modificações formais, o que constava do texto assinado pelos Ministros da respectiva tutela técnica e financeira.

No tocante às alegações substancialmente coincidentes do presidente da empresa pública concedente e dos dois membros do Governo que a tutelam, o Tribunal, sem prejuízo de ter retido tudo o que delas validamente podia contribuir para maior rigor e precisão deste seu texto final, entendeu, nos termos da lei (artigo 13º da lei nº 98/97 de 26 de Agosto), referir, sintetizar ou transcrever, prevalentemente no corpo deste relatório final, os aspectos essenciais de tais respostas e produzir, a seu respeito e quando necessário, os comentários indispensáveis.

Outra resposta que se entende dever relevar é a recebida da Controladora Financeira do MOPTC, à época em que o contrato ora auditado foi negociado e assinado, dado que, relativamente a ela, o TC optou por, igualmente, nos pontos pertinentes, sobretudo do corpo deste relatório final, sintetizar ou transcrever aspectos do respectivo conteúdo.



3. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

3.1. Âmbito do Projecto “Terminal de Contentores de Alcântara”

O projecto de requalificação do Terminal de Contentores de Alcântara é considerado um **projecto de relevante interesse público**, enquadrado nas orientações estratégicas do Governo para o sector marítimo-portuário e que envolve, no essencial, dois níveis de intervenção: a da vertente ferroviária, que visa estabelecer, por via de túnel, a ligação entre a linha de Cascais e a linha de cintura, e, bem assim, a vertente portuária, que assenta num plano de ampliação, apetrechamento e reorganização do referido terminal de contentores.

3.2. Dimensão física e financeira e encargos públicos com o Projecto

Este projecto implica a **triplicação da capacidade real de movimentação** do Terminal, passando dos actuais 280 mil TEUs para cerca de 840 mil e envolve um investimento na ordem dos **474,4 M €, a preços correntes, dos quais 294,2 M cabem à concessionária** e os restantes **180,2¹ M € ao Sector Público**, através da APL e da REFER, o que significa que quase **40%² do investimento total será directamente suportado pela APL e pela REFER**. Sublinhe-se que **quase 70% do investimento a cargo da concessionária virá a ser recuperado, por via da isenção de taxas a pagar por ela à APL, as quais atingirão o valor estimado de 199 M €, a preços correntes**.

Todos os valores acabados de referir foram apurados pelo TC, a partir da documentação e das alegações.

Valores do Investimento e dos Encargos Públicos Relativos ao Aditamento ao Contrato de Concessão TCA

Milhões €			
	Preços constantes	Preços correntes	
Investimento Total	345,8	474,4	
Investimento LISCONT	226,7	294,2	
Encargos Públicos (líquidos)	Investimento APL	99	157,9
	Receitas não cobradas à LISCONT (isenção taxas)	115	199
	Parcela Investimento REFER	47,5	53,3
	Comparticipação LISCONT	-27	-31
	Proveitos adicionais para a APL	-84	-131,4
	REF (Reposição do Equilíbrio Financeiro) -Benefícios extraordinários	?	?
	Total Encargos Públicos (líquidos) –	150,5	247,8
Total Encargos Públicos/Investimento Total	44%	52%	

Fonte: APL

No que respeita ao valor dos encargos públicos líquidos³, a preços correntes, com este projecto, constata-se que os valores estimados ascendem, sem considerar os eventuais reequilíbrios financeiros, a quase 250 M €, ou seja, a cerca de 52% do respectivo investimento total.

Apesar do investimento da concessionária (294,2 M€) representar, a preços correntes, cerca de 62% do investimento total (474,4 M€), verifica-se que o montante estimado de taxas que a APL deixa de cobrar à LISCONT, no valor de 199 M €, a preços correntes, representa quase 70% do valor do referido investimento, a cargo da concessionária.

3.3. Sustentabilidade do Projecto de Ampliação do Terminal de Alcântara

Apesar de os estudos realizados sobre previsões da procura indicarem que a capacidade do Terminal de Alcântara estaria esgotada entre 2009 e 2010, o **tráfego contratualizado no Caso Base do contrato revela-se objectivamente optimista**, já que apresenta **desvios negativos** de movimentação relevantes, **conforme se pode verificar no quadro que segue:**

¹ Valor descontado do montante de 31 M €, relativo à participação da LISCONT nas acessibilidades

² Este valor de quase 40% resulta e limita-se às participações directas da APL e da REFER, nos montantes de 157,9 e 53,3 M €, respectivamente, e após desconto do valor de 31 M € de participação da concessionária nas acessibilidades.

³ Valor descontado dos proveitos adicionais para a APL e do valor da participação da concessionária nas acessibilidades, acrescido da isenção de taxas à concessionária.

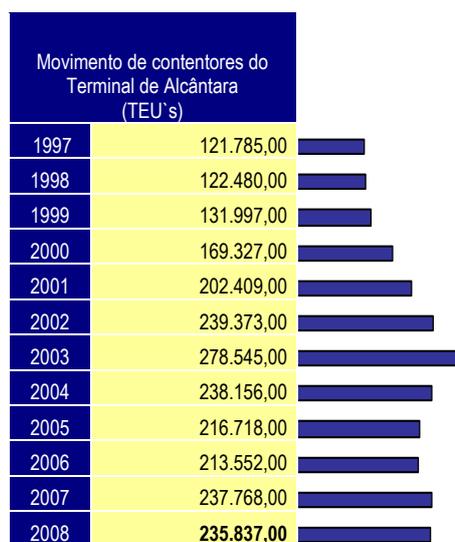


(TEUs)

Movimentação TCA	2008	2009	2010
Caso Base	270 545	295 168	322 338
Real/previsão APL	235 000	224 000	?
Desvio	- 13%	- 24%	

Fonte: APL

Por outro lado, o **gráfico seguinte** mostra que, com excepção do ano 2007, o Terminal tem vindo a perder **tráfego**, após 2003, **o que contribui, também, para fragilizar o realismo das projecções constantes do Caso Base.**



Fonte: APL-Portal do Porto de Lisboa

A circunstância de, como se demonstrou nos dois quadros precedentes, o tráfego contratualizado no Caso Base se revelar objectivamente optimista, terá como consequência o risco de proporcionar, por força do disposto no contrato, no decurso dos próximos 5 anos, a **atribuição de compensações directas à concessionária, por insuficiente procura, o que, pelo menos a médio prazo, afectará a sustentabilidade deste projecto, pelo lado da procura.**

Atente-se, com efeito, no quadro seguinte, o qual apresenta as previsões de tráfego do Caso Base para o período de 2009 a 2013:

2009	2010	2011	2012	2013
295.168	322.338	322.338	362.656	408.017

Fonte: APL

Como se poderá verificar pelo quadro que antecede, as projecções de tráfego, para o período de 2009 a 2013, constantes do Caso Base, surgem objectivamente sobreavaliadas, uma vez que o **tráfego aí estimado para 2013 é quase 75% superior ao tráfego real verificado em 2008** e o

tráfego estimado para 2010 é quase 40% superior ao tráfego efectivo verificado naquele mesmo ano.

O que acaba de ser referido não pode ser desligado do facto de as compensações financeiras a pagar, pelo concedente público à concessionária, a título de reposição do equilíbrio financeiro, deverem, segundo o contrato, ter em consideração a seguinte matriz de risco da procura:

Matriz de risco de Procura

Valores de movimentação acumulados inferiores a:

- mais de 20% entre 2009 e 2013
- mais de 20% entre 2014 e 2017
- (valores apurados por cada biénio)
- mais de 22,5% entre 2018 e 2019
- mais de 25% entre 2020 e 2031 (valores apurados por cada biénio)

Fonte: Caso Base/APL

O quadro que antecede mostra que, sempre que os valores reais de movimentação acumulados, em cada um dos períodos nele discriminados, sofra uma redução superior à percentagem que também nele se indica, há lugar à reposição do equilíbrio financeiro, a expensas do concedente público.

Isto significa que, apesar da reposição do equilíbrio financeiro fundada na matriz de risco da procura constante do Caso Base não se efectuar com base na reposição da TIR accionista, mas com base no restabelecimento dos rácios de cobertura da dívida, **o risco nuclear do negócio, ou seja, o tráfego subjacente à expansão do terminal, acaba por ser transferido, para o concedente público.**

Sublinhe-se que, no anterior contrato, que envolvia os mesmos concedente e concessionária, este risco era totalmente assumido pela concessionária.

Mesmo que se considere a bondade subjacente aos já referidos estudos de procura, que estimavam volumes consideráveis de tráfego, com esgotamento do Terminal a partir de 2009/2010, a verdade é que os bancos financiadores **não terão confiado totalmente naqueles estudos e exigiram que o concedente público assumisse, no contrato que assinou, "garantias de receitas mínimas" de tráfego para, por seu turno, viabilizarem o financiamento do projecto.**



Em suma, o tráfego acabou por constituir o elemento essencial do rendimento desta concessão, e sempre que ele descer para valores abaixo dos do Caso Base, nos termos revelados no quadro supra relativo à matriz de risco da procura, o ónus do risco do negócio passa para o concedente público.

A este propósito, o concedente alegou, em sede de contraditório, que em casos simétricos, ou seja, de excesso de tráfego, a APL também pode absorver 80% do correspondente benefício.

O Tribunal faz notar que, na verdade, a APL só poderá absorver benefícios de excesso de tráfego se demonstrar que tal eventual excesso não resultou da eficiente gestão e das oportunidades criadas pela concessionária, o que constitui, como a seguir se explicará, uma condicionante difícil de ultrapassar.

Com efeito, não pode deixar de se sublinhar que, na realidade, será difícil ocorrer um acréscimo “anormal e imprevisível” de benefícios financeiros da concessionária, associados a excessos de tráfego, que não resultem, no mínimo, em parte substancial, da sua eficiente gestão e das oportunidades por si criadas, já que estas situações constituem objectivos naturais e permanentes de toda e qualquer empresa privada, senão mesmo o âmago da sua existência.

Em suma, enquanto os défices de tráfego garantem, incondicional e objectivamente, à concessionária, nos termos do contrato, o direito à reposição do equilíbrio financeiro, em contraponto, os excessos de tráfego apenas garantem ao concedente público o direito a partilhar aquele benefício, no caso do tal excesso não resultar da eficiente gestão e das oportunidades criadas pela concessionária, no tocante à captação de novas linhas de tráfego, situações estas que, na verdade, só muito excepcionalmente não constituirão o resultado normal e natural da actividade da empresa concessionária, enquanto empresa privada que é.

Deve, ainda e por isso mesmo, acrescentar-se que o contexto em que os benefícios de “upsides de tráfego” poderão eventualmente ser partilhados com o concedente, constitui campo propício a diferendos inevitáveis entre as partes, e cuja resolução será sempre incerta e demorada.

3.4. Estudo das alternativas à implementação do Projecto

De entre as soluções estudadas para a implementação do projecto, a inerente à prorrogação do prazo do contrato em vigor foi considerada, no estudo do consultor da APL, datado de Abril de 2008, como a **mais vantajosa**, já que apresentava um valor actual líquido (VAL) estimado das receitas, de **153 M €**, para a APL. Note-se que este valor se mostrava ligeiramente superior ao **VAL estimado das receitas, no valor de 151 M €**, se se tivesse optado pela alternativa do projecto ser executado com investimentos realizados pela APL e resgate da actual concessão.

No citado estudo, referia-se, ainda, a este propósito, designadamente, que (...) *apesar do VAL estimado das receitas líquidas antes de financiamento e impostos da APL ser idêntico nos dois casos, no segundo, a APL assumiria um conjunto de riscos não negligenciáveis, designadamente ao nível dos riscos de projecto e de construção.*

No entender do Tribunal, se é certo que, no caso do resgate, a APL assumiria um conjunto de riscos não negligenciáveis, também não é menos certo que, no caso da prorrogação, os riscos assumidos pela APL, nos termos do contrato que assinou, acabaram, igualmente, por ser não negligenciáveis.

Com efeito, relativamente a esta questão, o Tribunal verificou o seguinte:

- Não se constatou evidência de que o concedente público tenha procedido nem à análise nem à quantificação dos **riscos** incorridos nos termos do aditamento ao contrato que assinou, tendo, em consideração, nomeadamente, as diversas cláusulas de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.
- Por outro lado, como a **avaliação das alternativas** só havia sido feita em Abril de 2008, com base, como é natural, em pressupostos bem diferenciados dos termos que vieram a ser negociados, posteriormente, em Julho de 2008, e ainda mais divergentes dos que acabaram por ser contratualizados, em Outubro de 2008, sucedeu que não se chegou a proceder a uma reavaliação do *value for money* da real



opção final adoptada.

- Acresce que, a **matriz de risco** que acabou por ser contratualizada, **diverge da prevista no Memorando e penaliza o concedente**, uma vez que este, no contrato, passou a assumir **mais risco**, por virtude, designadamente, da intervenção dos bancos financiadores do projecto, na sequência da alteração da conjuntura dos mercados financeiros, já visível à data da assinatura do referido contrato.
- De igual modo, se o concedente público tivesse negociado a manutenção da **TIR accionista de 11%**, que estava prevista no Memorando e não tivesse aceite a **TIR accionista de quase 14% que consta do contrato**, por si assinado, poderia ter reduzido em cerca de 10 anos a prorrogação do prazo da concessão.
- Finalmente, como a capacidade do Terminal não se vai, realisticamente, esgotar entre 2009 e 2010, como estava previsto no estudo do consultor da APL, o **risco** de o concedente vir a incorrer, nos próximos anos, em encargos adicionais, com processos de **reposição do equilíbrio financeiro**, designadamente, através da reposição dos rácios de cobertura da dívida da concessionária, **umenta objectivamente**.

Em suma, já à data da assinatura do aditamento ao contrato a alternativa da prorrogação do prazo não se impunha, em termos comparativos, com as outras opções consideradas, como sendo, seguramente, a mais vantajosa para o concedente público, pelo que a solução que, na altura, teria sido mais prudente e menos arriscado tomar, por ser a que melhor acautelava os interesses financeiros do concedente público e, portanto, dos contribuintes, teria sido a de aguardar o termo da concessão, em 2015, para proceder, então, ao lançamento de um concurso público.

3.5. Ausência de procedimento competitivo

Apesar da opção pela prorrogação do prazo da concessão corresponder a uma solução baseada no tradicional mecanismo do reequilíbrio financeiro, de prática, aliás, comum e generalizada nas concessões em Portugal, concretizado, no caso em apreço, através não só da extensão do

prazo da concessão **por mais 27 anos**, como da **isenção de taxas** a pagar pela concessionária, no montante estimado de **199 M €**, a **preços correntes**, há que sublinhar que a **ausência de procedimento competitivo** na escolha do co-contratante para o desenvolvimento do projecto de requalificação do Terminal de Alcântara, para além de não corresponder às boas práticas públicas, é susceptível de **reduzir, em termos de value for money, a mais valia da solução contratualizada**.

Com efeito, **contrariamente ao que veio referir o concedente público, em sede de contraditório, a opção de renegociar esta concessão, sem concorrência, a apenas 7 anos do seu termo, numa conjuntura desfavorável dos mercados financeiros e sem a fixação prévia, pelo concedente, de critérios objectivos de renegociação, não maximiza objectivamente o value for money de qualquer contrato, muito menos de um contrato de PPP, que assenta numa estrutura financeira complexa, como é a do Project Finance, no qual os bancos financiadores, sobretudo na actual conjuntura (já visível quando o contrato foi negociado e assinado), procuram transferir, para o concedente público, riscos comerciais, passam a exigir compensações por alterações de circunstâncias e a reduzir tendencialmente a sua exposição ao risco do projecto, através de um clausulado contratual mais minucioso e defensivo, em matéria de reequilíbrio financeiro**.

Para além de não ter podido beneficiar da concorrência, este processo evidenciou, mais uma vez, a fragilidade negocial que o Tribunal tem vindo regularmente a apontar aos concedentes públicos, por não revelarem capacidade para definir e impor, preliminarmente, critérios rigorosos e prudentes de renegociação, que são indispensáveis para otimizar o *value for money* dos contratos que acabam por assinar.

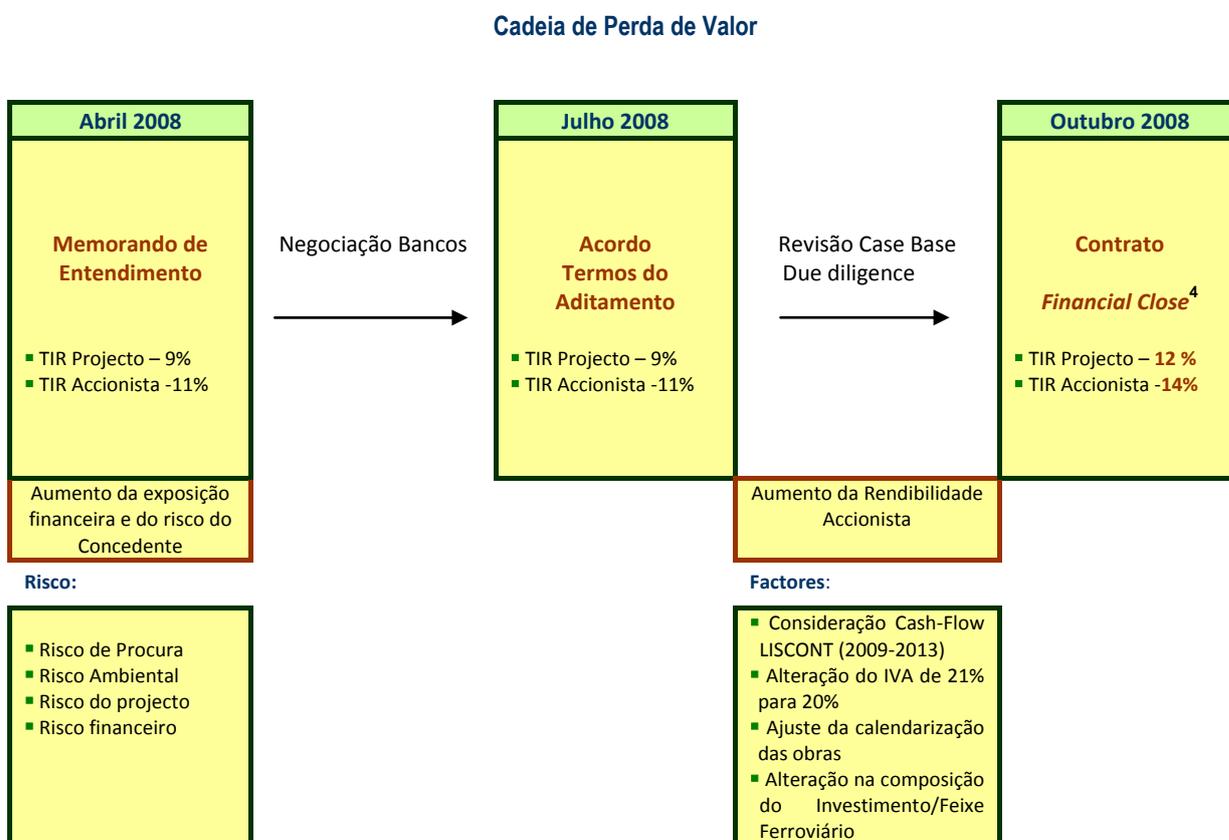
3.6. Perda de valor

O processo de negociação deste contrato revelou uma **cadeia de perda de valor** para o concedente público, concretizada por duas vias distintas:

1ª via – A **negociação, com os bancos financiadores do projecto, do clausulado jurídico do Aditamento ao Contrato**, com especial relevo para os mecanismos de **reposição e de manutenção do equilíbrio financeiro**, acabou por se saldar num **agravamento das responsabilidades e dos riscos do concedente público**.

2ª via – O ciclo da **revisão do Caso Base**, concretizado através de sucessivos ajustamentos, acabou por contribuir para **aumentar a rendibilidade accionista e a exposição financeira do concedente público ao desenvolvimento do projecto**.

A figura seguinte ilustra esta situação:



Fonte: APL

⁴ Fecho dos Contratos de Financiamento.

3.6.1. Alterações à proposta financeira inicial/Caso Base

Entre a data do Memorando de Entendimento, situada no mês de Abril de 2008, e a data da assinatura, em Outubro de 2008, do aditamento ao contrato celebrado entre a APL e a concessionária, ou seja, **no espaço de 6 meses, foram introduzidas várias alterações e ajustamentos no modelo financeiro, inicialmente apresentado por aquela ao concedente público.**

Sendo tal prática normal, já não se pode deixar de questionar o facto de **todos** os ajustamentos e alterações introduzidos no Caso Base, durante aquele período de 6 meses, **terem sido sempre desfavoráveis para o concedente público.**

Com efeito e por um lado, as citadas modificações permitiram elevar a rendibilidade accionista de **11% para quase 14%, sem contrapartida para a APL**, em matéria de **redução do prazo**, o que representa uma **redução do value for money do contrato para o concedente público.**

Para este aumento da TIR accionista contribuíram, **segundo a APL**, os seguintes factores:

- A alteração do IVA de 21% para 20%.
- Ajuste da calendarização das obras, por exemplo delay de 1 ano da obra do cais.
- Alteração na composição do investimento devido aos ajustes ao valor da obra do feixe ferroviário.
- Por fim, e principalmente, a grande diferença deve-se a que a prorrogação da concessão assentava no princípio de investimento versus anos de concessão. Assim sendo, no modelo do MOU apenas se considerou o impacto após terminus das obras, logo não se considerou neste modelo o Cash Flow da Liscont entre 2009 e 2013. No modelo final, desde 2009 todo o Cash Flow foi considerado.

Por outro lado, note-se que o prazo de 27 anos contratualizado consubstancia, objectivamente, um **prazo conservador**, que não acautela adequadamente, como podia e devia ter sucedido, os interesses financeiros do concedente público, dado que, se este tivesse negociado a manutenção da **rendibilidade accionista de 11%**, proposta pela concessionária no modelo financeiro inicial, e não tivesse acabado por aceitar a rendibilidade efectivamente contratualizada de quase **14%**, o citado prazo de 27 anos poderia, naturalmente, ter sofrido uma redução de cerca de **10 anos**.

Note-se, ainda, que o **valor dos rendimentos líquidos dos accionistas (Shareholder NPV)**, em virtude das diversas revisões efectuadas ao Caso Base, passou, no espaço de uma semana, de **4.201.852 Euros (Caso Base-13/10/08)** para **7.436.261 Euros (Caso Base 20/10/08)**.

Esta situação foi **justificada**, em sede de **contraditório**, pelo concedente, pelo facto do Caso Base do contrato, por um lado, não incluir a activação do **mecanismo de cash sweep**⁵, e, por outro, incluir os ajustamentos entretanto efectuados relativamente ao **montante exacto** da contribuição da **concessionária** para a **melhoria das acessibilidades**, bem como ao **calendário** do respectivo desembolso.

O concedente alegou, ainda, que a versão de 13/10/2008 do Caso Base objecto daquela revisão constituía apenas um **documento de trabalho**, que visava testar o mecanismo de *cash sweep*.

A este respeito, o **Tribunal** entende dever sublinhar os pontos que seguem.

O quadro seguinte ilustra e demonstra objectivamente que os representantes do Sector Público, que negociaram este Projecto aceitaram, nas últimas revisões efectuadas ao Caso Base, durante a semana que precedeu à data da assinatura do contrato, **aumentar a rendibilidade accionista, sem contrapartida alguma, para o concedente público:**

⁵ Trata-se de um mecanismos, com carácter excepcional, de afectação do *cash-flow* do projecto para antecipar a amortização da dívida.



Caso Base

SHAREHOLDER'S INDICATORS	Date	
	20-10-2008	13-10-2008
<i>Invested capital by share holders/total concession</i>)	36.986.464,00	37.333.233,00
<i>Dividends+interests to shareholders (total concession)</i>	506.589.960,00	523.365.629,00
Project IRR (before taxes)	13,09%	12,89%
Project IRR (after taxes)	11,72%	11,49%
Project NPV @01-01-2008 @9,0%	36.337.718,00	34.166.503,00
Shareholder IRR	13,78%	12,90%
Shareholder NPV @ 01-01-2008 @12,0%	7.436.261	4.201.852

Fonte: APL (em inglês no original)

Por outro lado, importa sublinhar que, representando o Caso Base a equação financeira através da qual o concedente público fica vinculado, em matéria de responsabilidades e de riscos, em caso de reequilíbrio financeiro, torna-se **indispensável que o concedente defina, previamente, critérios rigorosos de renegociação, incluindo tectos de rendibilidade máxima, de modo a evitar que as due diligence relativas ao Caso Base, em particular as de última hora, possam conduzir a aumento da rendibilidade accionista sem contrapartida alguma para o concedente público.**

Em terceiro lugar, não é objectivamente compreensível que, em vésperas de assinar um contrato, que vai envolver os dinheiros públicos por mais 34 anos, o concedente público aceite mais uma alteração ao Caso Base, em virtude da detecção de uma incongruência, a qual tem como consequência novo aumento da rendibilidade dos accionistas da concessionária, sem qualquer contrapartida para o concedente público.

Por último, deve salientar-se que, no contexto económico em que o contrato foi assinado, a referida **TIR accionista de quase 14% não deixa de ser objectivamente considerada como uma remuneração desproporcionada, face ao nível do risco incorrido pela concessionária no âmbito deste contrato.**

3.6.2. Redução do VFM do contrato durante a sua negociação

O aditamento ao contrato, na sequência das negociações em que intervieram os bancos financiadores do projecto, passou a revelar **agravamento quer das condições financeiras,**

quer das responsabilidades e dos riscos da concessão, para o concedente público.

Por outro lado, o aditamento ao contrato também mostrou **perda de valor**, em relação ao **contrato anterior**, uma vez que, neste último, o concedente público não assumia, ao contrário do que sucede com o aditamento renegociado e assinado, qualquer **risco de tráfego**, nem qualquer **risco financeiro**, relativo a aumento de *spreads*, nem, igualmente, qualquer risco de **“reembolso de capitais accionistas”**, em caso de resolução do contrato.

Importa, a este respeito, sublinhar que os novos riscos que o concedente público acabou por assumir, bem como as várias cláusulas de reequilíbrio financeiro que aceitou não chegaram a ser **objecto nem de análise, nem de avaliação nem de quantificação, no sentido de aferir o seu impacto no esforço financeiro do concedente, tal como o recomendariam as boas práticas**⁶.

O concedente público, ao aceitar que das negociações, em que os bancos financiadores do projecto intervieram, tivesse resultado, para a APL, uma **redução significativa do valor do contrato**, quer em termos de riscos, quer em termos financeiros, **não acautelou, de modo adequado e com o rigor necessário, os interesses financeiros públicos.**

Com efeito, no aditamento ao contrato que subscreveu, o concedente público aceitou que o **risco do negócio, para a concessionária, ficasse minimizado**, uma vez que a APL **acabou por garantir, na prática, volumes mínimos de procura**, e ficou ainda obrigada, em casos de

⁶ (Cfr Guide lines auditorias PPP 31, 32 e 33)



“alteração de circunstâncias”, como contingências ambientais, geotécnicas, entre outras, a **suportar os prejuízos que possam decorrer da manutenção do contrato para a concessionária**, isto se nenhuma das partes o decidir resolver.

Aliás, mesmo em caso de resolução do contrato, o concedente público, para além de assumir os contratos de financiamento, fica também **responsável por reembolsar, à concessionária, o capital próprio e os suprimentos dos accionistas, o que não se pode considerar como solução aceitável, em termos de protecção dos interesses financeiros públicos.**

Em suma, o novo **contrato, que o concedente público negociou e assinou, mostra-se desequilibrado**, do ponto de vista **financeiro** e do modo como o **risco** ficou repartido pelas partes. Para o ilustrar, basta ter presente que o **financiamento do projecto foi estruturado sem capitais próprios, com base apenas em empréstimos bancários e suprimentos dos accionistas, cujo reembolso, porém, está garantido pelo concedente público, caso se registem situações adversas, que prejudiquem a viabilidade económica e financeira da concessionária.**

O quadro que segue ajuda a compreender o que precede:

Funding Structure do Caso Base

(Milhares de euros)

Share capital	0
Supplementary capital	0
Subordinated Debt	36.986
Commercial bank loan – A	133.773
Commercial bank loan – B	14.000

Fonte: Caso Base/APL (em inglês no original)

Com efeito, o quadro que antecede mostra que o financiamento do projecto corresponde ao *Funding Structure* do Caso Base, ou seja, à estrutura de capitais permanentes, não incluindo, portanto, nem o auto-financiamento, nem as linhas de fundos “*stand by equity*”, que são fundos próprios contingentes, comprometidos desde o início do projecto, mas que apenas serão realizados caso sejam necessários fundos accionistas adicionais para o cumprimento dos rácios mínimos definidos no contrato de financiamento.

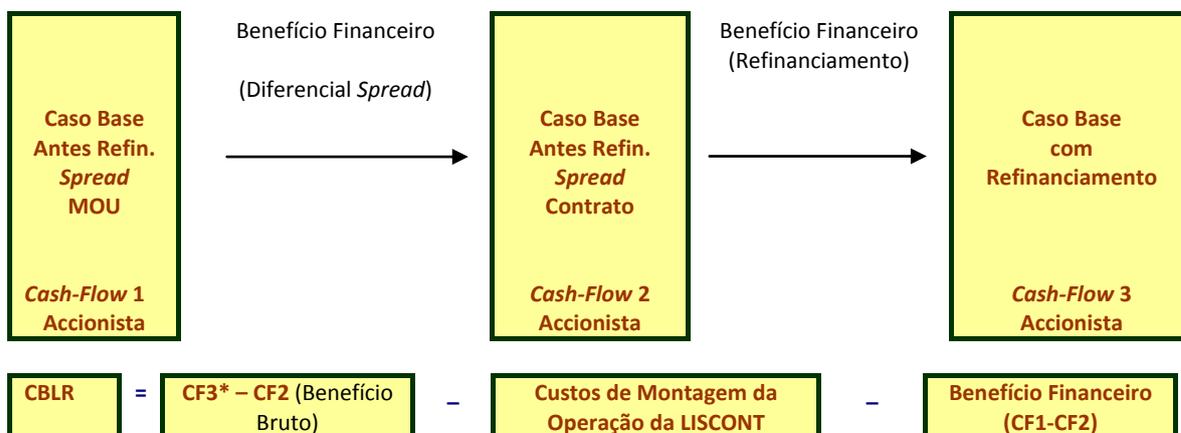
3.7. Partilha de Benefícios do Refinanciamento

No que respeita ao cálculo do benefício líquido do refinanciamento, a partilhar entre a concessionária e o concedente público (CF3-CF2), este aceitou que aquela deduzisse, daquele montante, o **benefício que a concessionária tinha, para si, reservado (CF1-CF2), numa fase pré-contratual**, e que correspondia a um **spread inferior ao valor que acabou por constar do contrato final, como o explicou ao Tribunal a APL, nos termos que seguem:**

As condições financeiras previstas no Caso Base Preliminar foram determinadas por uma determinada conjuntura macro-económica. Contudo, no momento do financial closer estava previsto (e confirmou-se como poderá verificar pelos valores dos spreads) que as condições de financiamento fossem mais penalizadoras para o concessionário pelo que as partes acordaram que, em face dessa penalização sofrida pela Liscont, a repartição dos benefícios tivesse por base apenas condições financeiras iniciais. Deste modo, e até se atingirem as condições de financiamento iniciais, os benefícios seriam exclusivamente para a Liscont. Atingindo-se essas condições iniciais, os benefícios do refinanciamento seriam então repartidos pelas partes.

O que antecede revela que esta situação, na prática, significa a transferência de risco financeiro - relativo ao aumento dos *spreads* - para o concedente. A figura que segue explicita a observação feita:

Cálculo do Benefício Líquido do Refinanciamento (CBLR)



Fonte: APL

* CF = Cash Flow

Pode, pois, concluir-se que o concedente público acordou com a concessionária que esta reservasse, para si, o diferencial de *Cash-Flow* accionista, correspondente à diferença entre o Caso Base, antes de Refinanciamento, e o mesmo Caso Base, assente no *spread* menor previsto no Memorando de Entendimento.

Conforme se poderá verificar, através do quadro abaixo, constatou-se, ao longo do processo negocial, uma degradação das condições de financiamento.

	Modelo MOU	Caso Base contrato	Mercado à data do contrato
Taxa de juro -20 anos	4,85%	4,90%	4,88%
Spread: construção	1,75%	1,80%	
Spread: operação	1,50%	1,80%; 1,90%; 2,10%	

Fonte: APL

Deve sublinhar-se que, das negociações entre a concessionária e o concedente público, resultou, para a primeira, a **salvaguarda do benefício associado ao *spread* menor previsto no modelo subjacente ao Memorando de Entendimento**, não tendo o concedente garantido a possibilidade de **repor, também, o equilíbrio financeiro da concessão**, com base na TIR accionista mais baixa constante do modelo do referido **Memorando de Entendimento**.

Neste contexto, quer o aumento da TIR accionista, quer, igualmente, a não partilha dos benefícios correspondentes ao custo adicional

dos *spreads*⁷, acabaram por consubstanciar uma efectiva transferência de risco financeiro para o concedente público.

O Tribunal não pode deixar de acentuar que esta situação torna-se objectivamente questionável na renegociação de um contrato de PPP, com a expressão financeira do presente, em regime de ajuste directo.

O TC recorda, ainda, que o presente contrato foi o primeiro, em Portugal, a retirar dos benefícios a partilhar com o concedente, no 1º refinanciamento, o custo da degradação das condições de financiamento verificado à data de assinatura do contrato.

O concedente público aceitou assumir integralmente o custo do agravamento dos *spreads*, o que não se considera razoável.

3.8. Observações finais

Em primeiro lugar, não pode deixar de se questionar a necessidade, o interesse e a razoabilidade do concedente público, a APL, ter concretizado uma PPP em que não existe capital próprio⁸ em risco, no tocante à estrutura de capitais permanentes, ou seja, em que não se

⁷ Diferença entre o *spread* inicial – mais baixo- e o contratualizado – mais alto- tendo a concessionária salvaguardado, para si, o *spread* inicial e o concedente público suportado integralmente o agravamento do *spread* contratualizado.

⁸ Note-se que o capital próprio, designadamente, o capital social e as prestações suplementares (pela sua natureza de longo prazo e permanência) apresentam um nível de remuneração e de risco superior ao exigível em fundos sob a forma de suprimentos accionistas, os quais representam dívida subordinada, em que o reembolso é prioritário em relação aos capitais próprios e o nível de remuneração exigível é obviamente menor.

verifica qualquer reforço do capital social ou das prestações suplementares por parte dos accionistas da concessionária.

Independentemente de a concessionária ter dado as suas acções em penhora às entidades financiadoras, o que importa sublinhar é que a **estrutura de capitais permanentes**, subjacente ao **Funding Structure** do Caso Base contratualizado e, portanto, aceite pelo concedente público, não deixa dúvidas sobre o que acaba de ser referido, já que é composta apenas **por suprimentos**, os quais apresentam um custo consideravelmente mais baixo, quando comparados com outras fontes de fundos próprios, o que significa que o nível de exposição accionista é menor.

Com efeito, e como se pode verificar pelo exame do respectivo Caso Base, as rubricas **Share Capital e Suplementar capital** não apresentam qualquer valor, o que significa **não existir capital próprio em risco, no tocante à estrutura de financiamento do projecto de ampliação do Terminal**.

Note-se, aliás, que o concedente público negociou e aceitou que o financiamento assegurado pelos suprimentos accionistas (empréstimos), apesar de representar apenas **8% do investimento total (37M€ / 474 M€)**, tivesse, ainda assim, o seu **retorno garantido, em caso de alteração de circunstâncias, designadamente, em situações que ponham em causa a viabilidade económico-financeira do Projecto para a concessionária**.

Apesar do concedente referir, **em sede de contraditório**, uma exposição accionista⁹ ao negócio da ordem dos 129 M€, a preços correntes, e um financiamento de cerca de 31% do investimento total (146,5/474 M€), **deve assinalar-se que parte relevante daquele investimento será suportado pelo auto-financiamento, que ascende, no Caso Base, a cerca de 109,4 M €, a preços correntes, e não por entradas efectivas de fundos dos accionistas**.

Por outro lado, deve, também, recordar-se que as taxas que a APL deixa de cobrar à LISCONT, no montante estimado de 199 M €, a preços correntes, excedem o valor do financiamento dos accionistas (auto-financiamento e suprimentos),

no montante de 52,5 M €, a preços correntes. Os quadros seguintes ilustram esta situação:

Estrutura do Financiamento do Projecto

Valores em milhões de euros a preços correntes			
Investimento Total	474,4		
Investimento LISCONT	Auto Financiamento	109,5	23%
	Suprimentos	37,0	8%
	Empréstimos Bancários	147,8	31%
Investimento Público	APL	142,4	38%
	REFER	37,8	
Investimento Total	180,2 ¹		

Fonte: APL/Caso Base do Aditamento

¹ Valor descontado do montante de 31 M € relativo à participação de acessibilidades da LISCONT.

Cobertura do Financiamento da LISCONT pelas das taxas não cobradas

Valores em milhões de euros a preços correntes	
Valor estimado das taxas que a APL deixa de cobrar à LISCONT (1)	199,0
Suprimentos (2)	37,0
Auto Financiamento (3)	109,5
Total (4) = (2) + (3)	146,5
Excedente (5) = (1) – (4)	52,5

Fonte: APL

Em **segundo lugar**, deve observar-se que, não obstante o quadro jurídico das PPP (alínea b) do artigo 7º do Decreto-lei nº 86/2003, de 16 de Abril)¹⁰, bem como o Código dos Contratos Públicos¹¹ (artigo 413º) prescreverem que uma PPP deve implicar uma **significativa e efectiva transferência de risco para o sector privado**, tal não se verifica neste contrato.

⁹ Suprimentos- 37 M€; Stand By – 41 M€; Penhora acções – 16 M€; Cash-flow da concessão 35 M€. Note-se que os fundos *Stand By* e a penhora de acções constituem apenas instrumentos de liquidez e de garantia, típicos do *Project Finance*, pelo que os mesmos não constituem qualquer modalidade de financiamento ou de entrada efectiva de fundos dos accionistas.

¹⁰ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

¹¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de Janeiro que foi rectificado pela Declaração de Rectificação nº 18-A/2008 de 18 de Março, e alterado pela Lei 59/2008, de 11 de Setembro.



Em **terceiro lugar**, o concedente APL **não acautelou, previamente à renovação do contrato desta concessão, o risco ambiental**, o que o levou a aceitar, na sequência da participação nas negociações dos bancos financiadores do projecto, um **clausulado potencialmente gerador de encargos adicionais**, por conta daquele risco, nomeadamente, através de processos de reequilíbrio financeiro, a favor da concessionária.

Neste ponto, o procedimento adoptado pelo concedente público não seguiu o princípio constante do nº 4 do artigo 6º do quadro jurídico regulador das PPP, que estabelece, no que respeita, em especial, à declaração de impacte ambiental, que a mesma **deverá ser obtida previamente ao lançamento da parceria, princípio este que não pode ser postergado no caso em que uma anterior parceria é renovada por um longo prazo e substancialmente modificada.**

Com efeito as PPP promovidas por empresas públicas, sob a forma societária, devem observar, com as devidas adaptações, as **exigências materiais e os princípios constantes do regime jurídico das PPPs**¹². Ora, o facto de estar em causa, como se referiu, uma parceria já existente, não pode eximir a empresa pública concedente de **observar, com as devidas adaptações, as exigências e os princípios constantes daquele diploma**, já que o que àqueles está subjacente são **regras de prudência e de boa gestão dos dinheiros públicos**, que, em caso algum, podem ser ignoradas.

Em **quarto lugar**, há que salientar o facto de o concedente público, não obstante ser uma empresa pública tutelada pelos Ministérios das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações não ter recorrido, no âmbito deste processo de negociação, **ao saber e à experiência que, no domínio das PPP's, se concentram na Parpública e no MOPTC. Aliás, aquela empresa, na tutela directa do MF, confirmou ao Tribunal, em sede de contraditório, que a Parpública ou os seus elementos da equipe de PPP's que actua no seu seio não tiveram qualquer intervenção neste processo(...).**

Em **quinto lugar**, não pode deixar de se observar que, **contrariando as boas práticas**¹³ de negociação, seguidas, aliás, em recentes contratos de PPP em Portugal, os **encargos e fees** com a montagem e a gestão deste projecto, **por parte da concessionária, foram, por via do Caso Base, imputados ao concedente**, com o seu acordo, para efeitos de **reequilíbrio financeiro da concessão.**

O quadro que segue ilustra esta situação evidenciando os montantes em causa, cuja imputação o concedente público – a APL – aceitou que lhe fosse feita:

FEES de Montagem e Gestão do Projecto – 2009 da LISCONT

	(Euros)
▪ Assessoria Jurídica	300.000,00
▪ Assessoria Financeira	200.000,00
▪ Consultores – Técnicos	100.000,00
▪ Equipa de Gestão	250.000,00
▪ Despesas Administrativas	200.000,00
▪ EIA	100.000,00
▪ Advogados – Bancos	150.000,00
▪ Outros	50.000,00
TOTAL	1.350.000,00

(Fonte: Caso Base/APL)

Em **sexto lugar**, importa sublinhar com preocupação que, na fase de desenvolvimento da auditoria, foi informado o Tribunal, **pelos intervenientes no processo de negociação, entrevistados**, que, caso **não tivessem sido aceites, pelo concedente público, as condições que os bancos financiadores do projecto fixaram para viabilizar o financiamento da concessão, não teria havido projecto.**

Finalmente, deve observar-se que a **urgência com que este contrato foi negociado e finalizado, bem como a oportunidade da sua celebração**, sobretudo tendo em conta que o concedente público se vinculou por um longo período, com a duração de **27 anos, não se revelam objectivamente compatíveis com o actual contexto de mercado das PPP/concessões, já perfeitamente visível na altura da assinatura do contrato, o qual é generalizadamente considerado adverso, designadamente porque, como é também mundialmente reconhecido pelos especialistas, os bancos financiadores**

¹² Nº 6 do artigo 2º do regime jurídico das PPP.

¹³ Cada uma das partes deverá ser responsável pelos custos em que incorre com os processos relativos à reposição do equilíbrio financeiro, como se afigura elementar.



passaram a redefinir o perfil dos seus contratos de financiamento, no sentido de reduzirem a sua exposição ao risco e de aumentarem as suas margens e honorários, bem como de obterem compensações, por alteração de circunstâncias e, bem assim, de transferirem, para o concedente público, riscos financeiros e comerciais, o que, tudo somado, só pode ter como consequência a deterioração do *value for money* dos contratos de concessão, para o lado dos concedentes públicos.

A este propósito, a **Controladora Financeira do MOPTC**, no exercício de funções à data da negociação e conclusão deste contrato¹⁴, referiu ao TC, em sede de **contraditório**, que ***o risco de fragilizar a imagem e a situação financeira do Concedente, por ter concedido condições demasiados generosas e onerosas para ele, aumenta na actual conjuntura de crise. Na indisponibilidade de financiamento privado para as PPP, seria preferível retomar o investimento público no regime PIDDAC, do que eternizar as actuais condições onerosas.***

4. CONCLUSÃO

Em conclusão, o Tribunal não pode deixar de relevar que este contrato de concessão, celebrado pela APL, não consubstancia nem um bom negócio, nem um bom exemplo, para o Sector Público, em termos de boa gestão financeira e de adequada protecção dos interesses financeiros públicos, atentas as seguintes principais razões:

Por um lado, porque se trata de um contrato renegociado em regime de ajuste directo, **sem o recurso a qualquer procedimento competitivo, o que fragilizou a posição negocial do concedente público;**

Por outro lado, porque o contrato foi renegociado **sem a fixação prévia, pelo concedente público, de critérios objectivos e rigorosos de *value for money***, o que originou que os resultados alcançados com as negociações acabassem por traduzir uma **perda de valor** não só em relação ao **contrato anterior**, como, igualmente, no que toca às **condições iniciais estabelecidas no Memorando de Entendimento;**

Também, porque, estando em causa uma PPP, o **contrato que o concedente público assinou se mostra desequilibrado quer no tocante à partilha de risco**, pela elevada exposição que confere ao concedente naquele domínio, quer, igualmente, pela **expectativa de remuneração accionista de quase 14% que consentiu, objectivamente desproporcionada ao grau de risco incorrido pela concessionária, no projecto.**

Com efeito, bastava que a **TIR accionista inicial de 11%**, proposta pela concessionária e subjacente ao modelo financeiro do Memorando de Entendimento, **tivesse sido mantida pelo concedente**, para que o **referido prazo de 27 anos tivesse naturalmente sofrido uma redução da ordem dos 10 anos.**

Ainda, porque o contrato subscrito pela APL não foi precedido nem de uma **análise, nem de uma avaliação quantitativa dos riscos a incorrer pelo concedente público**, em especial, os relativos às cláusulas de reequilíbrio financeiro introduzidas na sequência das negociações com os bancos financiadores.

Finalmente, porque a **oportunidade da celebração deste contrato, face à conjuntura económica e financeira já visível quando ele foi finalizado e assinado, é objectivamente questionável**, atenta a **onerosidade das condições de financiamento contratualizadas**, bem como a **nova extensão do prazo da concessão**, que acabou por comprometer o concedente público por mais **27 anos.**

¹⁴ A então Controladora Financeira do MOPTC exerce, actualmente, idênticas funções no Ministério da Saúde por ter, entretanto, chegado ao fim o seu contrato no MOPTC.



5. RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta os resultados da presente auditoria, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

5.1. No quadro do actual contexto económico e financeiro, deve o Estado, entendido no seu sentido mais amplo, **ponderar e reequacionar formas alternativas de financiamento ao actual Project Finance**, praticado sob a forma de *club deals* pelos bancos, dado que este modelo de financiamento pode tornar-se demasiado oneroso para o erário público, enquanto perdurar a conjuntura vigente.

5.2. Os concedentes públicos, no âmbito dos processos negociais, em especial dos relativos a PPP, devem definir, **sempre e previamente** ao início das negociações com os parceiros privados, **critérios rigorosos de negociação**, designadamente, **regras, limites, parâmetros e contrapartidas, ao nível das condições financeiras e dos riscos dos contratos a negociar ou renegociar**, a fim de não ficarem prisioneiros de correcções e actualizações, de última hora, provenientes dos contratantes privados, as quais, normalmente, acabam por reduzir o *value for money* dos contratos finais, para o lado dos concedentes públicos.

5.3. No sentido de garantir o *value for money* dos contratos de PPP, devem os concedentes públicos munir-se de **adequados meios humanos e técnicos, quer para efeitos de negociação** dos contratos com os parceiros privados, quer tendo em vista a **monitorização, gestão e fiscalização** do cumprimento pontual das obrigações contratuais.

5.4. De igual modo, devem os concedentes públicos proceder, sistematicamente, à **contínua reavaliação dos riscos decorrentes de qualquer processo de negociação ou de renegociação de contratos de PPP**, no sentido de poderem aferir do respectivo impacto no seu esforço financeiro, bem como do *value for money* do contrato, face a outras alternativas possíveis.

5.5. Nas parcerias público privadas, promovidas por empresas públicas, devem observar-se, com as devidas adaptações, os **princípios do Quadro Jurídico das PPP**, nomeadamente, obter-se, **previamente à decisão de lançar ou de renegociar um contrato, as necessárias Declarações de Impacte Ambiental, de modo a transferir o risco**

de execução do projecto para os parceiros privados.

5.6. Devem, também, os concedentes públicos, evitar **assumir riscos financeiros e riscos de procura**, especialmente em projectos com relevante capacidade de auto-financiamento, renegociados em regime de ajuste directo, e, portanto, sem concorrência.

5.7. De igual modo, no âmbito de uma PPP, devem os concedentes públicos, em caso de resolução do contrato (por força maior/ alteração de circunstâncias) **recusar cláusulas contratuais que garantam o reembolso dos capitais accionistas investidos no projecto**, tendo por fim assegurar que o **risco do negócio** correrá, de facto, por conta do **parceiro privado**.

5.8. Nas **renegociações** de contratos de PPP, devem, igualmente, os concedentes públicos assegurar que os contratos renegociados não consubstanciem **perdas de valor**, em comparação com os **contratos iniciais**.

5.9. Devem, ainda, os concedentes públicos, não subscrever contratos de PPP sem que, da parte dos parceiros privados exista comprometimento efectivo na parceria, através da realização de capital social ou de outras formas de financiamento, com idênticas características de risco.

5.10. Mais, devem os concedentes públicos, nos contratos de PPP que subscrevam, ser rigorosos no estabelecimento do *tradeoff* entre a rendibilidade accionista e a partilha de riscos, por forma a que não haja transferência de valor do parceiro público para o parceiro privado.

5.11. Finalmente, no âmbito de PPP e, em particular, em caso de **renegociação de contratos** anteriores, os concedentes públicos não devem assumir, por via do Caso Base, **encargos das concessionárias com consultores**, dado, que cada uma das partes deve ser responsável apenas pelos seus próprios custos.



II CORPO DO RELATÓRIO

6. CARACTERÍSTICAS SUMÁRIAS DO PORTO DE LISBOA

O território nacional tem **nove portos comerciais marítimos**, sendo **quatro deles secundários** (Viana do Castelo, Figueira da Foz, Faro e Portimão) e **cinco principais** (Douro e Leixões, Aveiro, **Lisboa**, Setúbal e Sesimbra, e Sines).

O **Porto de Lisboa**, localizado nas duas margens do estuário do rio Tejo, tem excelentes condições naturais de acessibilidade marítima e de abrigo, que o tornam um porto de grande valor estratégico para Portugal.

Assegurado por uma barra -16m, o porto dispõe, para a movimentação de cargas, de cais acostáveis e terminais fundados até -17m (ZH), no que diz respeito a granéis, e - 14m (ZH), no que diz respeito a carga de contentores.

Dispõe, ainda, de um estaleiro de reparação naval, de quatro docas de apoio à navegação de recreio e de outras duas para serviço ao trem naval, bem como de dois terminais de passageiros, para cruzeiros turísticos e, finalmente, de infra-estruturas mais simples, orientadas para a navegação de recreio e a pesca artesanal. Contudo, a pressão urbana que rodeia o porto não tem permitido solucionar os problemas das acessibilidades terrestres, as quais são, aliás, agravadas pela inexistência de uma logística multimodal de apoio (ferroviária/rodoviária e fluvial).

O Porto de Lisboa, por ser abrigado e com condições naturais óptimas, tornou-se na **principal infra-estrutura nacional para o tráfego de contentores**, o que é particularmente importante para a capital do país. Acresce que dispõe de serviços regulares de cabotagem, para os principais portos do Norte da Europa e de Espanha, e que os armadores nacionais também nele operam, ligando Lisboa aos Açores, Madeira e África (nomeadamente aos PALOP's).

7. O TERMINAL DE ALCÂNTARA



Fonte: PORTAL_PORTO_LISBOA

O Terminal de Contentores de Alcântara, actualmente concessionado à LISCONT, tem uma área de terraplano concessionada de 97.323 m² e uma área de terraplano licenciada de 27.655m². O cais tem 630 metros e um fundo de -13 m ZH. A sua capacidade teórica de movimentação instalada é de 350.000 TEUs/ano e a sua capacidade de armazenagem de 8.592 TEUs.

Este Terminal está, assim, especialmente preparado para o tráfego *deep-sea*.

Constitui, por outro lado, um porto privilegiado para as ligações directas entre a Europa e os mercados da América do Norte, Central e do Sul, bem como ao mercado Africano. É servido por um ramal ferroviário próprio, que permite ganhos de eficiência no tráfego de/para o Norte do país, assim como para a Galiza, Estremadura Espanhola e Andaluzia.

8. O CONTRATO DE CONCESSÃO CELEBRADO EM 1984

O Terminal de Contentores de Alcântara é um dos 18 terminais do Porto de Lisboa o qual é gerido pela Administração do Porto de Lisboa (APL).



O Decreto-lei nº 287/84, de 23 de Agosto, autorizou a então Administração-Geral do Porto de Lisboa – AGPL- (à qual sucedeu a APL, por força do Decreto-Lei nº 336/98, de 3 de Novembro) a concessionar o direito de exploração, em regime de serviço público, do terminal de contentores e estabeleceu as bases gerais da concessão.

O objecto da concessão consistia na movimentação de contentores e de mercadorias não contentorizadas.

Na sequência de um concurso público internacional, a exploração daquele terminal foi concessionada à LISCONT, que assinou o primeiro contrato de concessão com a APL, em 18 de Dezembro de 1984, pelo prazo de 20 anos, com início no dia 5 de Maio de 1985, data do arranque da exploração.

O Aditamento ao contrato de concessão assinado em 1997.

Em 19 de Dezembro de 1997 a APL e a LISCONT estabeleceram um plano de investimentos, a realizar pela LISCONT, para a ampliação do terminal portuário, no valor de 5.040.000.000\$00 (25.139.414,01€), o que originou um aditamento ao primitivo contrato de concessão, no qual, como contrapartida daquele investimento a cargo da concessionária, se prolongou o prazo da concessão por mais dois períodos de cinco anos, isto é, até 5 de Maio de 2015.

Note-se que, quer neste aditamento, quer no contrato inicial, celebrado em 1984, a concessionária sempre assumiu o risco de tráfego.

As orientações estratégicas do Governo para o Porto de Lisboa, em 2006

O perfil traçado para o Porto de Lisboa, nas Orientações Estratégicas do Governo Para o Sector Marítimo Portuário, em Dezembro de 2006, cobria as seguintes vertentes:

- Desenvolver a sua vocação como porto multifuncional;
- Consolidar a respectiva posição na carga geral e, bem assim, aumentar a sua actual capacidade, pela optimização e modernização das infra-estruturas existentes;

- Reforçar a sua posição no segmento dos granéis sólidos alimentares, enquanto primeiro porto nacional e segundo ibérico;
- Aumentar a correspondente capacidade logística, através da ligação à plataforma portuária polinucleada de Castanheira do Ribatejo/Bobadela, potenciada, nomeadamente, pela utilização da via fluvial, e, futuramente, à plataforma urbana nacional do Poceirão;
- Dinamizar a sua actual situação de primeiro porto de cruzeiros no continente, tornando-o uma referência nas rotas turísticas internacionais;
- Melhorar a integração na área urbana envolvente, em coordenação com os instrumentos de gestão territorial dos municípios da área de jurisdição.

No quadro da concretização daquelas orientações estratégicas (metas), foi previsto, para 2008, a realização da 1ª fase de alargamento do Terminal de Contentores de Alcântara.

9. O INTERESSE PÚBLICO DO PROJECTO DE REQUALIFICAÇÃO DO TERMINAL DE ALCÂNTARA

O projecto de requalificação do Terminal de Alcântara constitui, segundo a APL, um projecto de relevante interesse público, alinhado com as orientações estratégicas do Governo para o sector marítimo-portuário, enquadrado no perfil estratégico aí definido para o Porto de Lisboa, designadamente, no que toca à consolidação, no contexto ibérico, da sua posição no tráfego de carga contentorizada, no que respeita à aposta das suas ligações às plataformas logísticas, bem como no que concerne à promoção da respectiva intermodalidade, através do reforço das correspondentes ligações ferroviárias e fluviais.

O projecto em apreço envolve, no essencial, dois níveis de intervenção:

Intervenção ferroviária, com a criação de um novo nó ferroviário de Alcântara, que visa estabelecer a ligação entre a linha de Cascais e a linha de cintura, através da construção de um túnel, de modo a permitir a continuidade dos serviços urbanos de passageiros entre estas linhas, bem como da edificação de uma nova estação em Alcântra-terra.



Intervenção portuária (objecto da presente auditoria), que envolve um novo plano de investimentos, compreendendo, por um lado, a ampliação, reorganização e reapetrechamento do TCA, com vista a passar da actual capacidade efectiva de cerca de 280.000 TEUs/ano para uma capacidade real de movimentação da ordem dos 840.000 TEUs/ano, envolvendo, por outro lado, obras de melhoramento das acessibilidades marítimas, para garantir o acesso a navios com calado máximo de 15,50m e 400m de comprimento, bem como a criação de uma zona de acostagem e operação de barcaças, para viabilizar o transporte fluvial de cargas, em articulação com áreas logísticas, e, finalmente, integrando a construção de uma ligação ferroviária desnivelada, entre o terminal e a linha de Cintura, em articulação com a ligação para passageiros.

10. ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO, CUSTO GLOBAL E ENCARGOS PÚBLICOS DO PROJECTO DE AMPLIAÇÃO DO TERMINAL

Relativamente aos valores do investimento público no Terminal de Contentores de Alcântara, o Tribunal, neste seu relatório final, tomou em consideração os valores apresentados, em sede de contraditório, pelos MOPTC/MEF/Presidente da APL.¹⁵

Este projecto envolve um investimento global de 474,4¹⁶ M €, a preços correntes, dos quais 294,2 M €, a preços correntes, cabem à concessionária LISCONT, 157,9 M €, a preços correntes, são da responsabilidade da APL e os restantes 53,3 M €, a preços correntes, são imputados à REFER. O investimento público envolvido ascende, assim, a cerca de 211 M €, a preços correntes.

Note-se que, cerca de 68% do investimento, 294,2 M €, a preços correntes, a cargo da concessionária, ou seja, o equivalente a 199 M €, a preços correntes, será posteriormente recuperado, por via da isenção de taxas.

Significa isto que, parte substancial do investimento a cargo da concessionária virá a ser auto-financiado, através do *cash-flow* resultante do não pagamento de taxas à APL.

Os MOPTC/MEF/ Presidente da APL alegaram, em sede de contraditório, que a *isenção de taxas não é uma forma de financiamento*, embora admitam que a mesma é um *elemento de determinação dos cash-flows operacionais que são do accionista* e que o *prazo de concessão seria prorrogado em mais 2/3 – de 27,5 para 45 anos - caso não fosse concedida a isenção parcial de taxas*.

No entendimento do Tribunal, a isenção de taxas não deixa de constituir, ainda que em sentido lato, um mecanismo de financiamento deste projecto, uma vez que a mesma é determinante para melhorar o *cash-flow*, contribuindo, desta forma, para o denominado “auto-financiamento” do projecto.

Os MOPTC/MEF/ Presidente da APL referiram, igualmente, em sede de contraditório, que a APL terá um aumento extraordinário de receitas de 84,3 M€, a preços constantes, que não teria caso não houvesse aditamento.

Todavia, o Tribunal assinala que a APL também deixará de cobrar à concessionária taxas no valor estimado de cerca de 115 M €, a preços constantes (199 ME a preços correntes).

O montante total estimado com os encargos públicos afectos a este projecto deverá ascender, a preços correntes, a cerca de 248 M €, o que representa mais de 50% do valor total do investimento respeitante à ampliação do Terminal.

Sublinhe-se que, para o apuramento daquele montante, a preços correntes, foi tido em conta não só a perda de receita da APL (isenção de taxas) no valor de 199 M €, como também os proveitos adicionais obtidos pela APL com a prorrogação do contrato, no valor de 131,4 M €.

Refira-se também que este projecto, na parte em que é financiado pela concessionária, é-o **sem recurso a capitais próprios permanentes**, já que o montante a investir resulta de suprimentos dos seus accionistas, no montante global de 37 M €, bem como de empréstimos bancários, no montante aproximado de 148 M €. Existe ainda

¹⁵ Esclarece-se que os valores de investimento e de financiamento constantes do Relatório inicial do Tribunal (relato), e que agora se rectificaram, resultaram de um documento disponibilizado pela APL, no decurso dos trabalhos de auditoria.

¹⁶ A este valor foi deduzido o montante de 31 M € será abatido ao esforço financeiro directo da APL e REFER



uma linha de fundos accionistas *Stand By Equity*, no valor de 41 M €, para fazer face a eventuais contingências do projecto

Note-se que os fundos próprios da concessionária afectos ao projecto, sob a forma de dívida subordinada, não representam mais do que cerca de 8% do custo global estimado para o projecto, conforme se poderá verificar no quadro que se segue.

Estrutura de Financiamento do Projecto de Ampliação do TCA

(Valores em milhões de euros a preços correntes)

Investimento Total	474,4			
Investimento LISCONT	294,2	109,4	23%	Auto Financiamento ² (Cash flow Projecto)
		37	8%	Suprimentos Accionistas
		147,8	31%	Empréstimos Bancários
Investimento Público	180,2 ¹		38%	APL REFER

¹Valor descontado do montante de 31 M € relativo à participação da LISCONT nas acessibilidades

² Note-se que este valor representa apenas 55% do cash-flow resultante do valor estimado das receitas não cobradas pela APL à concessionária.

Fonte: APL

No tocante a este ponto, os MOPTC/MEF/Presidente da APL alegaram, no exercício do contraditório, que *existe capital próprio em risco já que a Liscont deu acções em penhora às entidades financiadoras e que é irrelevante que não haja qualquer reforço do capital social ou das prestações suplementares por parte dos accionistas da concessionária dado que o que importa numa PPP é que haja uma significativa exposição ao negócio dos capitais da concessionária que no caso concreto ascende a 129 M€.*

O Tribunal entende que, independentemente da concessionária ter ou não dado as suas acções em penhora às entidades financiadoras, o que importa sublinhar, neste caso concreto, é que a estrutura de capitais permanentes, subjacente ao *Funding Structure* do Caso Base contratualizado, não deixa margem para dúvidas sobre a posição sustentada pelo TC, ao ser composta apenas por suprimentos, que apresentam um custo

consideravelmente mais baixo, em comparação com outras fontes de fundos próprios, o que significa que o nível de exposição accionista é, assim, menor.

De facto, e como se pode verificar no respectivo Caso Base, as rubricas *Share Capital e Suplementar capital* apresentam valor zero, o que significa não existir capital próprio em risco no tocante à estrutura de financiamento do projecto de ampliação do Terminal.

Em sede de contraditório, os mesmos respondentes acabados de citar vieram, ainda, alegar que o *cash-flow* da actual concessão (27,9 M € a preços correntes) e a caixa da actual concessão (7 M€ a preços correntes), constituíam um aumento significativo da exposição accionista ao negócio.

Ora, no entendimento do TC, estes valores integram o auto-financiamento da concessão e não a estrutura de capitais permanentes do projecto de ampliação do Terminal.

Por outro lado e relativamente às linhas *Stand By*, no montante de 41 M €, a preços correntes, também invocadas por aqueles respondentes a favor da sua tese, deve sublinhar-se que estes fundos apenas são “chamados” ao projecto em casos especiais, para fazer face a custos adicionais ou imprevistos, não fazendo, por isso, parte da estrutura de capitais permanentes da concessão.

Por último, o Tribunal observa que, mesmo que se pretenda considerar, como o fazem os mesmos alegantes, para efeitos de exposição accionista ao negócio, o montante de 129 M €, a preços correntes, de fundos da concessionária, esta verba acaba por ser mais do que compensada pelo montante de 199 M €, a preços correntes, que o concedente público deixa de cobrar à concessionária, a título de taxas devidas à APL.

Em suma, o Tribunal considera que o nível de risco que o concedente público negociou e concordou que fosse assumido pela concessionária, neste aditamento ao contrato, pelas razões já apontadas, se revela substancialmente inferior ao nível de risco que tem sido assumido pelos parceiros privados em outros contratos de PPP em Portugal, como o Tribunal o verificou, oportunamente, nas múltiplas auditorias que já realizou sobre esta



temática das PPP.

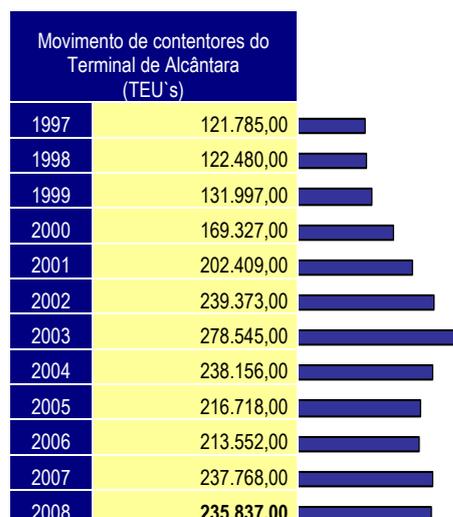
11. SUSTENTABILIDADE DO PROJECTO

Num primeiro tempo (antes da negociação e assinatura do aditamento ao contrato), a necessidade de expansão do TCA encontrava sustentabilidade não só nas previsões de tráfego de vários estudos, que evidenciavam, na altura, com grande probabilidade, o esgotamento da sua capacidade entre 2009 e 2010, como também nas características específicas *Deep Sea* deste Terminal, que o tornavam singular, face a outros terminais do Porto de Lisboa ou do Porto de Setúbal.

É que o TCA é o único com condições marítimas para receber navios de grande porte, que exigem fundos da ordem dos 13,5m a 15,5m. Por outro lado, os desenvolvimentos registados, ao nível do transporte marítimo e do mercado dos serviços portuários, implicavam, também, uma resposta adequada por parte das plataformas portuárias às necessidades dos mercados.

Contudo, verificou-se que, nos últimos cinco anos, com excepção do ano de 2007, o TCA tem vindo a perder tráfego todos os anos, tendo registado, em 2008, uma movimentação de 235 mil TEUs, inferior ao valor da movimentação de 2002, que se havia, então, cifrado em 239 mil TEUs.

O quadro seguinte ilustra esta situação:



Fonte: Portal do Porto de Lisboa

Para 2009, em face da crise internacional, que se agudizou a partir do final do 3º Trimestre de 2008, a APL prevê nova redução da movimentação, desta vez, para cerca de 224 mil TEUs, o que torna as previsões de tráfego do Caso Base, cifrados em 295 mil TEUs optimistas, em comparação com a realidade esperada pelo próprio concedente público.

Ora, caso os valores de movimentação acumulada registados entre 2009 e 2013 se situem 20% abaixo dos valores projectados no Caso Base para aquele mesmo período, a APL terá de compensar a concessionária, o que não protegerá, de forma adequada, os interesses financeiros públicos.

Note-se que o Caso Base prevê, para 2009, 2010 e 2011, movimentações de 295.168 e de 322.338 TEUs, para os dois últimos anos, não podendo estas previsões, face à situação económica internacional, deixar de se revelarem, objectivamente, sobreavaliadas.

O quadro que segue, contém as previsões de tráfego constantes do Caso Base/Mercado LISCONT, até 2013:

Anos	2009	2010	2011	2012	2013
TEU's	295.168	322.338	322.338	362.656	408.017

Fonte: APL

Como se poderá verificar no quadro supra, sendo o **tráfego estimado para 2013 quase 75% superior ao tráfego real** verificado em 2008, assim como o tráfego estimado **para 2010 quase 40% superior ao tráfego verificado** naquele mesmo ano de 2008, tudo aponta, realística e objectivamente, para que as projecções de tráfego constantes do Caso Base se apresentem **sobreavaliadas**.

A realidade do mercado coloca, pois, sérias dúvidas, no tocante à existência de procura que garanta, por si só, ou seja, sem recurso a reequilíbrios financeiros, por insuficiência de tráfego, a sustentabilidade do volume de investimento proposto pela concessionária e aceite pelo concedente público, isto é, a triplicação da capacidade do Terminal.

Relativamente a este ponto, os MOPTC/MEF/Presidente da APL vieram referir, em sede de contraditório, que o *Relato de auditoria não põe em causa os estudos da DHV que apontavam para a saturação do TCA em 2009/2010 mas, contraditoriamente, sustenta-se na quebra*



verificada na procura de 2003 a 2006 para questionar a credibilidade das projecções constantes do Caso Base.

Os mesmos alegantes referiram, ainda, que o juízo crítico formulado pelo Relato de Auditoria respeitante às projecções de procura do TCA constantes do Caso Base é improcedente porquanto a queda de procura 2004-2006 é um aspecto absolutamente conjuntural.

E acrescentam que, face ao contexto actual da economia mundial em que não há quaisquer certezas sobre se a recuperação económica será galopante ou mais gradual, a conclusão do Tribunal de Contas traduz desde logo um mero exercício especulativo(...).

No tocante a estas alegações, o Tribunal entende esclarecer o seguinte:

Em primeiro lugar, apesar de o Tribunal não pôr em causa os estudos de tráfego da DHV, é sua obrigação declarar, por o ter constatado, que as projecções de tráfego constantes do Caso Base se encontram sobreavaliadas, face à realidade, tanto mais que este desvio poderá implicar, nos próximos anos, um custo adicional para o erário público, ainda por estimar.

Em segundo lugar, foram os próprios bancos financiadores do projecto a colocarem em causa as projecções de tráfego optimistas, constantes do Caso Base, ao não terem aceite financiar o projecto de ampliação do TCA sem que, primeiro, o concedente público tivesse aceite dar cobertura a valores mínimos de tráfego, de acordo com a matriz de procura definida no Caso Base.

Em terceiro lugar, o Tribunal entende não ser nem rigoroso nem aceitável que o concedente público tenha dado o seu acordo a suportar o risco de tráfego subjacente à expansão do terminal.

Na verdade, se o risco de tráfego foi inaceitável para os bancos, também o deveria ter sido para o concedente público, ou seja, em última instância, para o erário público.

Acresce, em quarto lugar, que esta situação poderá constituir um precedente negativo para outros projectos com capacidade de auto-financiamento

A este propósito, o Tribunal considera dever transcrever, as observações remetidas, também em sede de contraditório, pela então ¹⁷ Controladora Financeira do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações:

A necessidade da grande expansão do Terminal é baseada numa previsão de tráfego excessivamente optimista, onde o cenário base extrapola a melhor taxa de crescimento dos últimos 5 anos, uma metodologia relativamente simplista. Assim, o Caso Base tornou-se, de facto, no Caso Optimista, mesmo antes da actual crise do comércio internacional, e revelou-se não bancável. Parece claro que as exigências dos bancos relativamente às condições de financiamento da concessionária devem-se tanto ou mais a problemas de robustez do projecto do que à contracção dos mercados financeiros internacionais. A urgência da realização das negociações e do projecto não se confirma.

As previsões de tráfego rigorosas e prudentes deveriam ser validadas e assumidas pelo organismo da Administração Pública mais capacitado para o efeito, neste caso o IPTM, que poderia também enquadrar a previsão na actividade portuária a nível nacional. Em geral, seria de evitar o precedente do Estado ficar com risco de tráfego no sector portuário e noutros projectos com capacidade de auto-financiamento. Se o risco de tráfego é inaceitável para os bancos, dificilmente será aceitável para o contribuinte.

Ainda em sede de contraditório, os MOPTC/MEF/Presidente da APL referenciaram existir uma incorrecta detecção, por parte do Tribunal, de uma alteração da procura constante do Caso Base, que teria sido neste introduzida entre o MOU e a assinatura do contrato.

A este respeito o TC esclarece que, aquando da análise do modelo financeiro do Caso Base, durante o desenvolvimento da auditoria, questionada a APL à cerca da divergência detectada nos dados de tráfego entre o MOU e o contrato assinado, foi, então, esclarecido que se tinha verificado mais uma alteração às projecções de tráfego, em resultado da captação de uma linha da China. Sendo assim, se erro existe, ele não releva, evidentemente, da responsabilidade do TC mas da entidade que o informou oportunamente, como se explicou.

¹⁷ Actualmente, Controladora Financeira do Ministério da Saúde, por ter chegado ao fim o prazo do seu contrato com o MOPTC



Referem ainda os alegantes MOPTC/MEF/ Presidente da APL, em sede de contraditório, que o facto da reposição do equilíbrio financeiro não ter em consideração a reposição da TIR, em caso da procura insuficiente, vem demonstrar que se trata do evento potencialmente menos oneroso.

O aspecto nuclear que é dever do Tribunal aqui assinalar é o de que o concedente público, ao repor os rácios de dívida dos bancos, em caso de procura insuficiente, está clara e objectivamente a assumir o risco comercial da exploração do Terminal, o qual, aliás, até de acordo com as linhas de orientação iniciais constantes do Memorando de Entendimento, não caberia ao concedente, mas à concessionária.

12. ESTUDO DE DIVERSAS SOLUÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJECTO

O projecto de aumento de capacidade do Terminal de Contentores de Alcântara, segundo o consultor do concedente público, apresenta viabilidade económica e financeira para a APL, pelo que foram estudadas várias alternativas para a implementação deste projecto, também de acordo com o relatório do mesmo consultor, de Abril 2008.

A análise das diversas opções de implementação daquele projecto conduziu ao estudo de diferentes cenários, a saber: Cenário A – o Projecto não seria executado, com um VAL estimado de receitas de 135,6 M €; Cenário B, isto é, a proposta da LISCONT, com um VAL estimado de receitas de 153,4 M €; e, finalmente, o Cenário C – que considerava o Resgate da concessão em 2011 e todo o investimento pela APL, com um VAL estimado de receitas de 151 M €.

No entender ainda do consultor da APL, a proposta da LISCONT, segundo a qual esta assumiria os investimentos propostos, no montante de cerca de 227 M €, a preços constantes, e requeria, em contrapartida, a extensão do prazo da concessão até 2042, bem como a isenção de rendas de concessão pelos acréscimos de tráfego acima da capacidade actual do terminal e pelos terraplenos e cais acostável a construir, constituiria uma solução mais vantajosa do que a solução do resgate.

A propósito dos cenários B e C, referia ainda o já citado consultor, designadamente, que (...) *apesar do VAL estimado das receitas liquidas antes de financiamento e impostos da APL ser idêntico nos dois casos, no segundo, a APL assumiria um conjunto de riscos não negligenciáveis, designadamente ao nível dos riscos de projecto e de construção.*

Contudo, como o consultor do concedente público não considerou, então (por isso não estar equacionado na altura do seu parecer), que, no “cenário da prorrogação” (Cenário B - Proposta da LISCONT), a APL acabaria por vir, também, a assumir riscos de projecto, isto é, riscos de construção, e, bem assim, riscos de procura, não lhe foi possível pronunciar-se sobre se aquela opção ainda continuaria a revelar-se como a mais vantajosa, agora, isto é, num contexto modificado, no qual o tráfego constante do Caso Base se revela objectivamente sobreavaliado.

Os MOPTC/MEF/ Presidente da APL referiram, em sede de contraditório, que (...)o Relato de Auditoria conclui falsamente que o consultor da APL, BPI, atribui vantagem à opção de prorrogação com base na escassa diferença de cerca de 2 M € apresentada para o VAL dos cenários Prorrogação e Resgate (...), e reafirmam que a prorrogação (...) para além de apresentar um perfil de risco mais vantajoso para o concedente, apresentava um VAL esperado marcadamente superior ao de todos os restantes cenários possíveis.

No que respeita a estas alegações, o Tribunal esclarece o seguinte:

Na verdade, os citados alegantes não tomaram em consideração que no Relato de auditoria já se referia textualmente que, apesar do VAL estimado das receitas liquidas antes de financiamento e impostos da APL ser idêntico nos dois casos, no segundo, a APL assumiria um conjunto de riscos não negligenciáveis, designadamente ao nível dos riscos de projecto e construção

Por outro lado, o Tribunal constatou que, no real contexto em que o cenário da prorrogação foi concretizado, o concedente público, a APL, também acabou por assumir riscos consideráveis do projecto, seja riscos de construção,



seja, especialmente, riscos de tráfego, pressupostos estes que não foram obviamente considerados no estudo do consultor da APL, por, na altura, serem estranhos ao cenário estudado pelo dito consultor.

Com efeito, se o TC está de acordo com o facto de que, no caso do resgate, a APL assumiria um conjunto de riscos não negligenciáveis, no caso da prorrogação, o Tribunal também constatou que os riscos que acabaram por ser assumidos pela APL, após a negociação com os bancos financiadores do projecto, são, igualmente, não negligenciáveis.

O Tribunal não pode deixar de lembrar, ainda, que o "estudo das alternativas", realizado pelo consultor da APL, se reportava a Abril de 2008 e partia do pressuposto que o Terminal esgotava a sua capacidade entre 2009 e 2010, o que, de facto, está objectivamente longe de se poder concretizar.

Acresce que o Tribunal constatou que, apesar de se ter assistido, entre Abril e Outubro de 2008, a uma degradação das condições do negócio, para o lado do concedente público, aquele não procedeu a uma nova avaliação do *value for money* do cenário da prorrogação, face aos outros cenários, como o recomendavam as boas práticas de gestão e de avaliação dos contratos de PPP¹⁸ e era imperativo fazer em nome da boa gestão e da adequada defesa dos dinheiros públicos.

Com efeito, o Tribunal verificou que, após a negociação com os bancos financiadores do projecto, dos termos do Aditamento, o concedente público aceitou passar a assumir risco de tráfego e que, por outro lado, o *cash-flow* gerado durante a fase de investimento (2009-2013) passou a ser considerado no Caso Base, o que permitiu elevar a expectativa de rentabilidade accionista de 11% para cerca de 14%, e, isto, sem qualquer contrapartida para o concedente.

O concedente público, marginalizando as boas práticas de gestão e de renegociação de contratos de PPP, tal como o TC o

comprovou, não procedeu a uma análise quantificada dos riscos em que podia incorrer naquele contrato, no âmbito de diferentes cenários (ex: redução de 25% tráfego, aumento dos custos de construção em 20%, aumentos dos custos de operação em 20%; atraso de 6 meses na obtenção da Declaração de Impacte ambiental, atraso em 6 meses na abertura da solução ferroviária etc).

O Tribunal sublinha, ainda, que, no caso de o concedente público ter negociado e concretizado a manutenção da rentabilidade accionista, prevista inicialmente pela concessionária no Memorando de Entendimento, no valor de 11%, poderia ter reduzido, em cerca de 10 anos, o prazo da prorrogação da concessão para a APL.

Este aspecto chave para o *value for money* da decisão do concedente não foi por ele tido em conta, pelo que o Tribunal considera que a opção tomada pela APL não se impõe, em termos comparativos, às outras opções consideradas, como, seguramente, a mais vantajosa para o concedente.

Em conclusão, face a um contexto da economia mundial em que, como expressamente o alegaram, em sede de contraditório, os MOPTC/MEF/ Presidente da APL, não há quaisquer certezas sobre se a recuperação económica será galopante ou mais gradual, situação esta que era, aliás, já previsível quando o contrato foi assinado, o Tribunal considera que o concedente público deveria ter ponderado como solução mais prudente, mais transparente e menos arriscada no tocante à defesa dos interesses financeiros públicos, esperar pelo termo da concessão, em 2015, para proceder, então, ao lançamento de um concurso público, isto, evidentemente, sem prejuízo de, até ao final daquele prazo, a evolução da situação poder vir a aconselhar outra alternativa.

No que respeita a esta questão, o Tribunal considera pertinente e oportuno transcrever os comentários remetidos, em sede de contraditório, pela então Controladora Financeira do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações:

¹⁸ Cfr Guideline INTOSAI PPP n.º 33 "Avaliação de alternativas"



A opção por renegociar com o concessionário a escassos 7 anos do termo da concessão que já vem de 1984, em regime de ajuste directo, por motivos de urgência, sem concorrência e sem critérios objectivos, foi uma opção relativamente arriscada. Conjugado com a conjuntura adversa, isto resultou na degradação das condições do negócio que vão prejudicar a APL como Concedente durante 34 anos, e que já poderá estar a prejudicar a bancabilidade da APL.

A renegociação e prorrogação de contratos, que equivale sempre a um ajuste directo sem benefício de concorrência, é uma opção apropriada apenas em situações de pequenas alterações de condições e prazos, e sem alterações da partilha de riscos. No entanto, devemos reconhecer que as renegociações são inevitáveis em contratos de muito longo prazo, ditos “incompletos”, pelo que os critérios de renegociação devem ser cuidadosamente definidos, divulgados e cumpridos. Não se pode permitir que o objectivo do reequilíbrio financeiro da concessionária venha a prejudicar o “equilíbrio financeiro” do Concedente e as suas condições de acesso a financiamento ou remuneração do Estado como accionista.

Na ausência de alternativa ao ajuste directo, o Estado deveria procurar optar por opções de renegociações prudentes e menos arriscadas.

Por se tratar apenas de uma concessão indirecta (tipo subconcessão) através da APL, SA como Concedente, e não de uma concessão do Estado, não foi aplicado o regime jurídico das PPP, pelo que esta comissão de negociação parece não ter beneficiado da experiência negocial existente na Parpública e noutros organismos do MOPTC. As subconcessões, concessões indirectas e até as concessões municipais devem ser todas equiparadas a concessões de obras e/ou serviços públicos, quer para efeitos do enquadramento orçamental e quer para efeitos da definição do regime jurídico e procedimentos contratuais aplicáveis. Estas matérias devem ser determinados pela substância e não apenas pela forma destes contratos complicados. Este novo contrato do Terminal de Alcântara deve passar a ser acompanhado directamente pelo IPTM e o GPERI, que recolhem a experiência no sector, e pelos organismos do MFAP

Apesar de ser um projecto estruturante, o projecto de expansão do Terminal não terá sido sujeito a consulta pública explícita, nem apresentado e aprovado na AR. Assim, não foi efectivamente consensuado com as Partes Interessadas como se veio a verificar pela contestação a posteriori. Note-se que qualquer alteração que tenha que ser feita no seguimento da contestação recente será considerada como uma alteração unilateral, com eventuais encargos para a APL como Concedente.

A consensualização dos grandes projectos de investimento é um factor de sucesso e as deficiências nesta matéria, que se revelam diariamente nos títulos dos jornais, são um dos principais riscos para o Concedente e para o contribuinte.

Os projectos de investimento público, especialmente os grandes projectos estruturantes, deveriam ser submetidos aos mesmos testes de viabilidade económica, de consulta e consenso público, e de sustentabilidade e enquadramento orçamental, independentemente do regime de contratação - empreitada directa da Administração Pública, empreitada de empresa pública ou parceria publico-privada.

Deve recordar-se que a opção inerente à “prorrogação do prazo” assenta, na prática, num mecanismo de reequilíbrio financeiro, similar, aliás, a outros já realizados em Portugal, concretizado, no essencial, por duas modalidades: por um lado, mediante o prolongamento do prazo da concessão por mais 27 anos e, por outro lado, através da isenção de tarifas a cobrar à concessionária, no montante estimado de 199 M €, a preços correntes.

O que se visava, pois, era adequar o Terminal a eventuais novas exigências do serviço público, atenta a procura então estimada e a evolução tecnológica verificada ao nível do sector marítimo portuário.

Ainda assim, o TC entende dever notar que a ausência de um procedimento competitivo, para a escolha do co-contratante para o desenvolvimento do projecto de requalificação do Terminal de Alcântara, não pode, objectivamente, deixar de ser considerada como fragilizante da mais valia da solução económica contratualizada.



Relativamente a este ponto, os alegantes MOPTC/MEF/Presidente da APL vieram referir, em sede de contraditório, que a opção tomada, de prorrogação, maximiza o *value for money* e que esta solução é a que melhor serve o interesse público, numa lógica de custo/opportunidade.

No entendimento, porém, do Tribunal, renegociar esta concessão, sem concorrência, e numa conjuntura desfavorável dos mercados financeiros, não maximiza seguramente o *value for money* deste contrato, como, aliás, de qualquer contrato, e, muito menos, de um contrato de PPP, assente numa estrutura financeira complexa como a do *Project Finance*, em que os bancos financiadores passaram, por força da referida conjuntura, a transferir, para o concedente público, riscos comerciais, e, bem assim, a exigir compensações por alterações de circunstâncias e, ainda, a reduzir tendencialmente a sua exposição ao risco do projecto, através de um clausulado mais exigente, rigoroso e defensivo, em matéria de reequilíbrio financeiro.

Este processo evidencia, mais uma vez, a tradicional fragilidade negocial dos concedentes públicos, que tem, aliás, de há muito sido referenciada, pelo TC, nas suas auditorias a PPP, ao não definirem e imporem, previamente ao início das negociações com os parceiros privados, critérios rigorosos e prudentes de renegociação, os quais seguramente contribuiriam para otimizar o *value for money* do contrato e impediriam a aceitação, sobretudo na fase final das negociações, de cláusulas penalizantes para os interesses financeiros públicos, oriundos dos co-contratantes privados.

Exemplificando com o caso, em análise, do terminal de Alcântara, o TC aponta o seguinte:

- No anterior contrato, o concedente público garantiu a assunção integral do risco de tráfego, pela concessionária. Na renegociação do presente contrato, o concedente aceitou garantir valores mínimos de tráfego, nos termos do Caso Base.

- No anterior contrato, o concedente público, em casos de força maior (eventos não seguráveis), não assegurava qualquer reembolso de capitais accionistas. Na renegociação deste contrato, o concedente aceitou a transferência, para si próprio, de tal risco.

- Com o aditamento ao contrato, que agora assinou, o concedente passou a aceitar, como "alterações de circunstâncias", riscos de projecto, relacionados com os aspectos de natureza ambiental e geotécnica, entre outros, se estes conduzirem a um agravamento dos valores de investimento da concessionária ou puderem comprometer a sua viabilidade económica e financeira, o que, na prática, se traduz em aceitar reembolsar os capitais investidos pelos accionistas da concessionária, o que, evidentemente, não acontecia com o anterior contrato.

No entendimento do Tribunal, para que, de facto, se concretizasse o *value for money* deste contrato seria necessário, em primeiro lugar, uma partilha equilibrada de riscos entre o concedente público e o parceiro privado, o que, na realidade, não resulta do contrato finalmente assinado pela APL.

Em segundo lugar, deveriam ter sido previamente definidos critérios rigorosos de renegociação, incluindo tectos de rendibilidade máxima, a fim de evitar que as *due diligence* efectuadas ao Caso Base, em especial as de última da hora, tivessem permitido aumentar, a rendibilidade accionista.

Em terceiro lugar, para garantir o *value for money* de qualquer contrato, e também do que está em causa, teria sido necessário que o concedente público se tivesse munido de adequados meios humanos e técnicos de monitorização, gestão e fiscalização, para assegurar o cumprimento, ponto por ponto, das obrigações contratuais e reduzir assimetrias de informação entre concedente e concessionário, o que não se constata no caso vertente.

Em quarto lugar, o *value for money* deste contrato acabou por ser eliminado, uma vez que tendo em conta quer o contexto económico e financeiro vigente, quer o perfil de risco assumido pela APL, uma TIR accionista de cerca de 14%, negociada e aceite pelo concedente público, representa, objectivamente, uma remuneração desproporcional.



Finalmente, o Tribunal relembra que, no âmbito da sua experiência de auditoria pública a renegociações de contratos de PPP, indicou, como marco referencial de “boas práticas de renegociação”, por parte de concedentes públicos, o caso do contrato da concessão Fertagus (Relatório n.º 32/05, aprovado em 10 de Novembro).

Em tal relatório, a propósito da renegociação do “contrato Fertagus”, o Tribunal destacou, em suma, os seguintes aspectos positivos:

- O concedente promoveu a elaboração de estudos de procura menos optimistas;
- O concedente negociou e conseguiu a transferência do risco de tráfego para a concessionária;
- O concedente negociou a redução da TIR accionista de 11% para 8%;
- O concedente conseguiu concretizar a redução do prazo de prorrogação da concessão de 30 anos para 9 anos;
- O concedente alcançou uma partilha incondicional de *upsides* de receitas.

Ora, no processo de renegociação ora em apreço, relativo ao Terminal de Alcântara, o TC constatou que:

- Não foram equacionados cenários de procura pessimistas;
- O concedente passou a aceitar risco de tráfego;
- O concedente passou a aceitar risco do negócio da concessionária (reembolsando os capitais accionistas em casos de alteração de circunstâncias/ força maior);
- O prazo proposto pela concessionária de 27 anos, não foi discutido pelo concedente e foi por ele aceite, sem qualquer contrapartida;
- O concedente não impôs qualquer tecto para a rendibilidade accionista;
- O concedente deu o seu acordo a um incremento da TIR accionistas de 11% para quase 14%;
- O concedente aceitou que a partilha de benefícios ficasse condicionada à prova de que os mesmos não resultavam da eficiente gestão/ oportunidades criadas por parte da concessionária, o que significa que receitas resultantes de

upsides de tráfego só remota e dificilmente poderão vir a ser partilhadas e, seguramente, num quadro conflitual entre as partes;

- O concedente acabou por aceitar risco financeiro, ao não partilhar a parte dos benefícios financeiros relativos ao agravamento dos *spreads*.

13. MEMORANDO DE ENTENDIMENTO

Em 28 de Abril de 2008, foi celebrado um Memorando de Entendimento entre o Estado, a APL, a REFER, a LISCONT e a TERTIR, que teve por base a aceitação do novo plano de investimentos e o correspondente plano de negócio propostos pela LISCONT, bem como a definição dos aspectos fundamentais, a considerar na negociação, tendo em vista a futura incorporação destes no novo contrato de concessão a celebrar oportunamente.

Neste contexto, ficaram acordados, naquele Memorando, entre outros, um conjunto de aspectos e de orientações, a saber:

- Aprovação do plano de investimentos da LISCONT, no montante global de 227 M € ,de acordo com as condições acordadas nos respectivos anexos;
- Prorrogação do termo do prazo da concessão para 31 Dezembro de 2042;
- Possibilidade de resgate da concessão a partir de 5 de Maio de 2025;
- Ampliação da área de concessão;
- Isenção de pagamento de taxas dominiais, referentes às novas áreas da concessão, até ao termo do prazo da concessão (podendo, no entanto, esta terminar logo que a movimentação acumulada se situasse acima de 24.936.153 TEUs);
- Isenção do pagamento de taxas referente à movimentação de contentores que se situem no intervalo de uma quantidade superior a 400.000 TEU's e inferior à quantidade máxima prevista pela LISCONT para o ano em causa;
- À APL competia assegurar os trabalhos de dragagem do cais e da barra, de modo a garantir as condições de operacionalidade acordadas;
- Possibilidade do contrato de financiamento ser renegociado pela LISCONT, com partilha equitativa de ganhos financeiros entre as partes;



- A LISCONT deveria obter as licenças e autorizações e demais condições necessárias à realização das obras previstas no novo plano, comprometendo-se a APL a desenvolver esforços para a aprovação dos projectos da sua competência e a sensibilizar terceiras identidades para uma célere aprovação dos projectos da competência destas;
- Definição dos casos, termos e condições em que haveria reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato, designadamente, no caso da entrada em operação de um novo terminal de contentores de Lisboa que afectasse a procura do TCA;
- Definição do detalhe e da periodicidade da informação, a prestar pela LISCONT, relativa a indicadores operacionais e outros dados, para a fiscalização e monitorização do contrato;
- Definição do regime sancionatório a aplicar;
- Construção de uma solução ferroviária desnivelada, como um pressuposto necessário dos investimentos a realizar pela LISCONT ao abrigo do novo plano;
- Atribuição à LISCONT da integral responsabilidade pelos trabalhos necessários à concretização da solução identificada para a Zona 3 (Feixe de mercadorias -Doca Seca, no terminal de contentores de Alcântara);
- Assacar à REFER a exclusiva responsabilidade pela realização dos trabalhos necessários à concretização da solução identificada para as zonas 1 (Feixe de Recepção/Expedição e respectivo acesso à linha geral), zona 2 (Túnel de ligação entre as zonas 1 e 3) e Zona 4 (ligação desnivelada entre a Linha de Cascais e a Linha da Cintura);
- A LISCONT deveria pagar à APL o montante de cerca de 27,4 M € como seu contributo para a melhoria das acessibilidades do terminal de contentores de Alcântara, destinando-se esta verba a financiar os trabalhos relativos às acessibilidades marítimas e ferroviárias a cargo da APL e da REFER;
- A APL diligenciaria junto da respectiva Tutela pela aprovação dos competentes instrumentos legislativos, necessários ao enquadramento normativo das

modificações a introduzir no Contrato de Concessão;

- Durante o prazo de 90 dias, após a data da assinatura do Memorando, a APL e a LISCONT deveriam negociar os termos exactos das modificações a introduzir no Contrato de Concessão, de acordo, porém, com as linhas básicas definidas no Memorando.

Neste acordo, destacam-se, como aspectos positivos para o concedente, do ponto de vista financeiro, a alteração do patamar de isenção de rendas variáveis da concessão acima de 340.000 TEUs para um patamar acima de 400.000 TEUs e o fim da isenção de rendas (fixas e variáveis), caso o tráfego acumulado atinja os 24,9 milhões de TEUs. A primeira alteração permite à APL, de acordo com o seu consultor, aumentar o VAL estimado das suas receitas líquidas em cerca de 3,5 M € e a segunda alteração contribui para um aumento das suas receitas líquidas, na ordem dos 9 M €.

Note-se que estes aspectos vieram a ser acolhidos no aditamento ao contrato.

14. ADITAMENTO AO CONTRATO

Em Julho de 2008, três meses após a celebração daquele Memorando de Entendimento, foram acordados, já com a intervenção dos bancos financiadores do projecto, os termos do aditamento ao contrato de concessão, os quais vieram regular diversos aspectos relacionados quer com a implementação do novo plano de investimentos, quer com os mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro do contrato.

Este aditamento ao contrato de concessão configura, em substância, um contrato marcadamente diferente do anterior contrato de concessão, atendendo à dimensão e à complexidade do conteúdo do novo plano de investimentos, ao prazo contratualizado, à minuciosa e refinada malha jurídico-financeira que define as condições de reequilíbrio financeiro da concessão e ao modelo de financiamento, que passa a assentar numa estrutura de *Project Finance*.



Se se tiver em conta que mais de 90% das cláusulas do actual contrato de concessão de exploração do Terminal de Contentores de Alcântara resultaram do citado aditamento, não pode deixar de se observar que o que está em causa, substancial e objectivamente, é um novo contrato, embora, formalmente, o mesmo constitua um aditamento ao anterior.

O Tribunal verificou que as condições de reequilíbrio financeiro do contrato, negociadas durante aquele período (entre Abril e Julho de 2008), envolvendo o concedente e a concessionária, bem como os bancos financiadores do projecto¹⁹, acabaram por vir a desequilibrar o contrato, em desfavor do concedente público, ou seja a APL.

Atente-se, com efeito, nos seguintes pontos:

- O novo contrato prevê que as **alterações efectuadas ao Plano de Investimentos**, resultantes das exigências do processo de avaliação ambiental, dos estudos e projectos já aprovados, dos trabalhos de dragagem a cargo da APL, do atraso na disponibilização dos terrenos e bens imóveis, do atraso na abertura da solução ferroviária ou de qualquer evento de força maior, **serão pagas pelo concedente público**, por via de processos de reequilíbrio financeiro ou de outras compensações financeiras.
- O novo contrato contempla, igualmente, o **pagamento, pelo concedente**, de compensações por **alteração das circunstâncias**, o que leva a **transferir, para o concedente público, riscos de projecto e riscos relativos a questões ambientais e da natureza dos solos, entre outras**, que possam agravar os custos do plano de investimentos. Não obstante, as partes comprometem-se a reapreciar os termos do contrato e a encontrar soluções para minorar a onerosidade dos encargos para ambas as partes.
- No novo contrato, **o risco de negócio, para o lado da concessionária, mostra-se reduzido ao mínimo**, uma vez que o **concedente ficou obrigado a suportar os prejuízos que decorreram da manutenção do contrato para a LISCONT**,

se nenhuma das partes decidir resolver o contrato.

- Por outro lado, caso haja resolução do contrato, o **concedente público está obrigado a assumir os direitos e obrigações emergentes dos contratos de financiamento e, bem assim, a reembolsar a concessionária quer do valor do capital próprio, quer dos eventuais suplementos dos accionistas.** Ora, num modelo de contratação desta natureza, o normal seria haver **partilha de risco**, ou seja, o concedente deveria assumir os contratos de financiamento, mas **nunca o risco de investimento de capitais privados.**
- Este mesmo novo contrato prevê, também, a **transferência do risco de mercado para o concedente**, através da cláusula contratual que garante o direito da concessionária à reposição do equilíbrio financeiro, no caso de determinados **valores de movimentação reais se virem a revelar inferiores aos projectados no modelo financeiro Caso Base.**
- Esta cláusula, **significa que, o concedente**, aceitou, com a consequente onerosidade para si próprio, **salvaguardar a concessionária do risco de mercado**, independentemente dos factos que venham a estar na origem de uma eventual quebra de procura.

Sublinhe-se, ainda, que a reposição do equilíbrio financeiro, por insuficiente procura, será realizada sempre que se verificarem valores de movimentação acumulados, inferiores aos projectados no Caso Base, de acordo com a respectiva matriz de procura nele inscrito.

Acrescente-se que, segundo as boas práticas e a própria Lei-quadro das PPP, os riscos de mercado ou comerciais devem ser, tanto quanto possível, transferidos para o parceiro privado, o que não se verificou neste contrato.

Por outro lado, a mesma legislação-quadro estipula que as autorizações e pareceres administrativos, tais como os de **natureza ambiental**, e, em especial, a Declaração de Impacte Ambiental devem ser obtidas, previamente ao lançamento da parceria, de modo a permitir que **todo o risco de execução seja, ou possa ser transferido para o parceiro privado, o que também não se verificou neste processo.**

¹⁹ CGD e BES



Trata-se de um **princípio de boa gestão** que também as empresas públicas devem observar, embora com as devidas adaptações, e independentemente de se tratar de uma **parceria nova ou da renovação** de uma já existente, em particular quando, como sucedeu no caso presente, a renovação acabou por se consubstanciar numa profunda e extensa modificação do contrato anterior.

A este propósito é relevante transcrever a informação prestada, em sede de contraditório, ao TC pela REFER, segundo a qual esta empresa *...não sendo parte no contrato de concessão e respectivo aditamento, rejeitou a previsão de pagamento do eventual prejuízo económico que poderia advir para a APL, caso após 1 de Abril de 2013 não se encontrasse concluída a construção das obras da solução ferroviária, com base na reposição do equilíbrio financeiro do contrato com a Liscont, com repercussão no aumento das despesas ou na diminuição das receitas. Esta situação assenta na circunstância de que o existente canal de ligação ferroviária de superfície do TCA só será encerrado quando o subterrâneo estiver concluído, garantindo-se, deste modo, capacidade para os comboios de mercadorias previstos pela Liscont para o período de 2013/2015.*

Aliás, a REFER acrescenta, ainda, que, para além da complexidade técnica da obra, nunca se comprometeria contratualmente com uma data, **sem a prévia aprovação ambiental**, rejeitando, por isso, o pagamento de qualquer valor a título de reequilíbrio financeiro.

Transcreve-se, de seguida, o que a REFER expressou, por escrito, ao TC:

Tendo em conta, como atrás referido, que uma das condicionantes do Projecto é que a actual ligação de superfície seja garantida até à passagem de comboios de mercadorias por via subterrânea (haverá necessidade de efectuar pequenos cortes de circulação para viabilizar intervenções em áreas coincidentes ou concomitantes entre a nova estrutura ferroviária, a construir, e a existente), a conclusão da empreitada, na data referida, pode vir a ser condicionada por um conjunto de aspectos, nomeadamente os seguintes:

- *Aprovação do EIA e eventual atraso na emissão da DIA;*

- *Tramitações referentes à realização de um concurso público internacional para a Empreitada;*
- *Obra de elevada complexidade técnica, estando inserida em ambiente urbano e em zona de forte influência de tráfego rodoviário, para além das normais incertezas associadas a este tipo de trabalhos derivadas do seu cariz eminentemente geotécnico.*

Ora o contrato de concessão assinalado prescreve expressamente que:

Sem prejuízo do prazo previsto no nº 4 para a realização dos trabalhos de dragagem a cargo da APL, a mesma deve assegurar, até 31 de Maio de 2010, a obtenção de uma declaração de impacte ambiental favorável, se exigível nos termos da lei aplicável, de forma a aferir da viabilidade dos termos de concepção e execução previstos para esses trabalhos.

E acrescenta, ainda, aquele contrato, o que se segue:

Nas situações em que ocorram motivos ponderosos decorrentes de eventuais restrições técnicas, ambientais, meteorológicas ou de medidas compensatórias ambientais que venham a ser impostas, pode a APL adiar ou interromper o cumprimento da obrigação prevista no número anterior, assistindo à Liscont o direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, nos termos e condições estabelecidas nas cláusulas 24.ª e 25.ª .

Face ao exposto, não pode deixar de se concluir que o facto do concedente público não ter acautelado, previamente à decisão de contratar, o risco ambiental, acabou por conduzir à introdução, no contrato final, face ao interesse dos bancos financiadores, de um clausulado potencialmente gerador de encargos adicionais para a parte pública, nomeadamente, através de processos de reequilíbrio financeiro.

Relativamente a este ponto, os **MOPTC/MEF/Presidente da APL** vieram alegar, em sede de contraditório, no essencial, o seguinte:



com excepção do caso relativo à abertura da solução ferroviária e das situações de suspensão dos trabalhos por ocorrência de casos de força maior, todos os restantes eventos que provoquem atrasos na execução das obras a cargo da concessionária não conferem a esta o direito à reposição do reequilíbrio financeiro, conforme decorre do disposto na Cláusula 12.º do Aditamento.

Ao afirmar que em sede de resolução do contrato por alteração das circunstâncias “ seria normal haver partilha de risco, ou seja, o concedente deveria assumir os contratos de financiamento, mas nunca o risco de investimento de capitais privados” o Tribunal de Contas demonstra não saber o que é a partilha de risco num contrato de concessão.

Com efeito, carece de sentido falar-se em “partilha de risco” quanto aos efeitos da resolução do contrato por alteração das circunstâncias dado que na origem está um evento relativamente ao qual o concessionário não tem qualquer forma de controlo, pelo que, a solução de o reembolsar do capital próprio e dos eventuais suprimentos dos accionistas é perfeitamente admissível.

As circunstâncias do caso, em particular as condições respeitantes à viabilidade do financiamento da concessão, tornaram imprescindível que o concedente assumisse uma parte do risco de mercado através do mecanismo de reequilíbrio financeiro;

O Tribunal de Contas omite que, em sentido inverso, as partes acordaram na partilha de benefícios por excesso anormal de procura não resultante da eficiente gestão da concessionária, sendo que, na falta de acordo quanto à divisão do acréscimo de benefícios, o concedente fica com 80% desse acréscimo.

A norma da lei das PPP que obriga à obtenção de declaração de impacte ambiental previamente ao lançamento da parceria não se aplica ao caso concreto em que está em causa a modificação das condições contratuais de uma parceria já existente;

Está cabalmente demonstrado que das negociações com a concessionária e os bancos financiadores não resultou para a APL qualquer agravamento – e muito menos notável - quer das

condições financeiras, quer ao nível dos riscos da concessão, sendo que, quanto ao risco de mercado, aceitou-se partilhar uma parte do mesmo com a concessionária mas da forma menos onerosa possível e tendo como contrapartida adicional a inclusão de uma cláusula de partilha de benefícios por excesso de procura favorável à APL.

Á luz do que precede, o Tribunal, verifica que só as alterações ao Plano de Investimentos, que resultem das exigências do processo de avaliação ambiental, dos estudos e projectos já aprovados, dos trabalhos de dragagem da APL, do atraso na disponibilização dos terrenos e bens imóveis, do atraso da abertura da solução ferroviária ou de qualquer evento de força maior, serão, sempre e exclusivamente, pagos pelo concedente público, por via de processos de reequilíbrio financeiro ou de outras compensações financeiras.

Mesmo assim, este contrato continua a mostrar-se desequilibrado, por não acautelar, de forma adequada, os interesses financeiros públicos.

Passemos, com efeito, em revista, em primeiro lugar, as condições de reequilíbrio financeiro, constantes do contrato em apreço:

- Clausula 12.º (n.º 4) Nos casos de suspensão dos trabalhos por motivos de força maior, assiste à LISCONT o direito de reposição do equilíbrio financeiro.
- Clausula 13.ª (n.º 3) A introdução de alterações nos estudos e projectos já aprovados ou nos respectivos termos de execução confere à LISCONT o direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão.
- Clausula 14.ª (n.º5, n.º6) Caso os trabalhos de dragagem não se encontrem concluídos até à data em que a LISCONT conclua a execução das infra-estruturas previstas no plano de investimentos, assiste à LISCONT o direito à reposição do equilíbrio financeiro. A APL deve assegurar, até 31 de Maio de 2010, uma declaração de impacte ambiental favorável, se exigível nos termos da Lei aplicável, de forma a aferir da viabilidade dos termos de concepção e execução previstos para esses trabalhos.



- Clausula 14.ª (n.º 8) Nas situações decorrentes de eventuais restrições técnicas, ambientais, meteorológicas ou de medidas compensatórias ambientais que venham a ser impostas, pode a APL adiar ou interromper o cumprimento da obrigação de realizar os trabalhos de dragagem da barra e do cais, assistindo à LISCONT o direito à reposição do equilíbrio financeiro.
- Clausula 15.ª (n.º2, n.º3 n.º 4, n.º 5 e n.º 7) A APL deve assegurar, até 31 de Dezembro de 2010, a extinção das concessões de obras públicas, de serviço público e de exploração de bens de dominiais e de todos os direitos de uso privativo eventualmente constituídos sobre os terrenos e bens imóveis necessários à execução das obras previstas no plano de investimentos, sendo de sua responsabilidade o pagamento das respectivas indemnizações. Constituindo igualmente dever da APL assegurar até 31 de Maio de 2010 a cessão da utilização das Zonas C e D. Pode, pois, concluir-se que os atrasos verificados no cumprimento destes deveres, por parte da APL, que afectem os timings do plano de investimentos, conferem à LISCONT o direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão
- Clausula 16.ª Se após o dia 1 de Abril de 2013 não se mostrar concluída a construção das Zonas 1,2, e 4, e tal facto, só por si, impeça a imediata utilização da solução ferroviária assiste à LISCONT o direito de reposição do equilíbrio financeiro.
- Clausula 18.ª Qualquer alteração ao Plano de Investimentos deve observar, directamente ou com as necessárias adaptações, o disposto na clausula 13.ª, assistindo à LISCONT, nos casos de alteração por razões de interesse público, o direito à reposição do equilíbrio financeiro.
- Clausula 25ª A concessionária tem ainda direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos seguintes casos:
 - Modificação por razões de interesse público das condições de desenvolvimento das actividades integradas na concessão e/ou dos termos do plano de investimentos.
 - Ocorrência de casos de força maior, excepto se, em resultado dos mesmos se verificar a resolução do Contrato de concessão.
 - Alterações legislativas de carácter específico que tenham impacto significativo na concessão
 - Descoberta de bens com valor histórico, arqueológico, palenontológico ou arquitectónico que causem atrasos irrecuperáveis na conclusão das obras do Plano de Investimentos.
 - Verificação de valores de movimentação acumulados inferiores à seguinte Matriz:

Matriz de risco de Procura²⁰

Valores de movimentação acumulados inferiores a:

- mais de 20% entre 2009 e 2013
- mais de 20% entre 2014 e 2017
(valores apurados por cada biénio)
- mais de 22,5% entre 2018 e 2019
- mais de 25% entre 2020 e 2031
(valores apurados em cada biénio)

Fonte: Caso Base/APL

Para além das condições enunciadas que outorgam à concessionária o direito ao reequilíbrio financeiro da concessão, o contrato prevê, também, compensações nos seguintes casos:

- Nos termos do n.º 1 da cláusula 26.ª estão previstas compensações para a concessionária, nos casos de “alteração de circunstâncias” em que se verifiquem factos ou contingências, de natureza ambiental ou concernentes às condições e natureza dos solos, entre outras, que agravem as condições e os custos inerentes à execução dos trabalhos previstos no Plano de Investimentos ou ao desenvolvimento das actividades concedidas, tornando excessivamente oneroso, no plano técnico e económico, a realização desses trabalhos e

²⁰ O quadro que antecede mostra que, sempre que o tráfego real acumulado, em cada um dos períodos nele discriminados sofra uma redução superior à percentagem que também nele se indica, há lugar à reposição do equilíbrio financeiro, a expensas do concedente público.



actividades. Neste caso concreto, se nenhuma das partes decidir resolver o contrato de concessão, ou se a resolução se encontrar vedada pelo facto de constituir grave prejuízo para a realização do interesse público, assiste à concessionária, nos termos do n.º 6 da clausula 26.ª, o direito a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade, pelos prejuízos decorrentes da manutenção do contrato.

- Caso se verifique a resolução do contrato de concessão, a APL assumirá, de acordo com o n.º 5 da clausula 26.ª, os direitos e obrigações da LISCONT relativamente aos contratos de financiamento, reembolsando ainda à concessionária o capital próprio e os eventuais suprimentos dos accionistas desta.
- Caberá, ainda, ao concedente, nos termos, do n.º 8 da clausula 35.ª, em caso de resolução do contrato, mas desta vez, por ocorrência de um caso de força maior, não só assumir os contratos de financiamento como também reembolsar à LISCONT o capital próprio e os eventuais suprimentos dos accionistas desta, salvo se o evento em causa corresponder a um risco segurável em praças da União Europeia por apólices comercialmente aceitáveis.

Já no que respeita aos processos de reposição do equilíbrio financeiro, a favor do concedente, o contrato prevê apenas duas situações:

- A primeira está referida na cláusula 27.ª - Sempre que houver um acréscimo anormal e imprevisível dos benefícios financeiros para a LISCONT que não resulte da sua eficiente gestão e das oportunidades por si criadas, há lugar à partilha equitativa desse acréscimo de benefícios entre aquela e a APL. Na falta de acordo entre as partes o acréscimo de benefícios sujeito à partilha corresponderá a 80 pontos percentuais à APL e 20 pontos percentuais à LISCONT.

Não pode, contudo, deixar de se sublinhar que, na prática, será difícil ocorrer um acréscimo “anormal e imprevisível” de benefícios financeiros da concessionária que não resulte, no mínimo, em parte

substancial, da sua “eficiente gestão” e das “oportunidades por si criadas”, já que, sendo a concessionária uma empresa privada, estas situações constituirão o seu objectivo permanente e normal, senão mesmo uma das suas principais razões de ser.

Acresce que, ao contrário das cláusulas que impõem o REF a favor da concessionária que são objectivas, claras e taxativas, esta cláusula não tipifica nem exemplifica, de forma clara e objectiva, os benefícios a partilhar com o concedente, deixando, além do mais, margem demasiado larga para diferendos inevitáveis entre as partes.

- A segunda consta da Clausula 28ª - A APL e a LISCONT concordam em partilhar, em partes iguais, os benefícios do refinanciamento. Com efeito, no 1º refinanciamento, a estes benefícios deverá ser deduzido, não só os encargos da LISCONT suportados com o estudo e montagem da operação, como, igualmente, o montante relativo ao agravamento ocorrido nos *spreads*, entre a data do Memorando e a data do Contrato.

O Tribunal entende que esta situação configura, na prática, uma transferência de risco financeiro associado ao aumento dos *spreads* para o concedente público.

Em conclusão, o Tribunal não pode deixar de relevar que este contrato, comparativamente a outros contratos de PPP, anteriormente negociados em Portugal, configura, para o concedente público, um contrato acentuadamente desequilibrado, do ponto de vista financeiro e do sistema de partilha de risco.

Vejamos, com mais detalhe, porquê.

Em primeiro lugar, no tocante ao risco de tráfego, constatou-se que, apesar do optimismo subjacente aos estudos de procura, que estimavam volumes consideráveis de tráfego, com esgotamento do Terminal a partir de 2009/2010, os bancos financiadores acabaram por não confiar naqueles estudos e conduziram a APL a aceitar conceder “garantias de receitas mínimas” de tráfego.

Ora, sendo o tráfego o elemento essencial do rendimento desta concessão, se ele descer para



valores abaixo dos fixados na matriz de procura do Caso Base, quem passa a assumir o ónus do risco do negócio é o concedente público.

Em segundo lugar, no que respeita ao risco ambiental, também se observou que, contrariando as boas práticas de gestão e de negociação de contratos de PPP, o concedente público não acautelou, previamente à decisão da prorrogação da concessão, os aspectos ambientais que poderiam condicionar o bom desenvolvimento do projecto.

Com efeito, os estudos de impacte ambiental relativos ao projecto nova Alcântara (o da ligação da linha de Cascais à Cintura em túnel, bem como o do terminal de contentores e o de aprofundamento do cais) não foram realizados, previamente à celebração do aditamento ao contrato com a concessionária.

Se tal tivesse sucedido, teria permitido ao concedente público transferir, para o parceiro privado, o risco de execução e evitaria casos de reequilíbrio financeiro, associados a eventuais restrições ou medidas compensatórias ambientais. Daí, a introdução, no contrato final, de múltiplas cláusulas associadas à salvaguarda do risco ambiental, penalizantes para o concedente público.

Em terceiro lugar, a aplicação da Lei das PPP, pelas empresas públicas, ainda que com as devidas adaptações, não pode deixar de respeitar as exigências materiais e os princípios constantes daquele diploma, uma vez que isso corresponde a observar um princípio de prudência e de boa gestão dos dinheiros públicos, que deverá, em ordem ao princípio da prossecução do interesse público, prevalecer sobre quaisquer interpretações restritivas ou meramente formais daquela lei-quadro.

Acresce que, no caso presente, não é aceitável que se invoque, como o fazem os alegantes citados, que está em causa uma simples “modificação” do contrato anterior, já que, como o presente relatório o demonstra, trata-se de um verdadeiro **novo contrato**, do ponto de vista **substancial**, embora formalmente concretizado através de um aditamento ao anterior contrato.

Em quarto lugar, e relativamente aos riscos de “resolução de contrato”, por motivos de “alteração de circunstâncias”, associados, mais uma vez, a contingências de natureza ambiental

e outras relacionadas com as condições e a natureza dos solos, constatou-se que o concedente reembolsará a concessionária dos seus capitais próprios e suprimentos, o que consubstancia uma devolução do risco de negócio para o concedente público.

Não pode deixar de se alertar, também, para o facto de não se conhecer, em Portugal, no âmbito das PPP já contratualizadas, um contrato de concessão que, em caso de resolução por força maior/alteração de circunstâncias, imponha ao concedente público o reembolso dos capitais e dos fundos accionistas afectos ao projecto.

Com efeito, em mais de 20 contratos de PPP já auditados pelo TC esta situação nunca foi encontrada.

Se os casos de força maior configuram eventos que, na verdade, a concessionária não tem qualquer forma de poder controlar, o mesmo se verifica, exactamente, com o concedente público.

Se esta circunstância não carece de demonstração por ser evidente, não pode deixar de se questionar a razoabilidade, a equidade e a proporcionalidade de o concedente público ter aceite suportar o reembolso de capitais privados, em tal eventualidade.

Também no âmbito dos mais de 20 contratos de PPP já auditados pelo Tribunal, não se conhece contrato que estabeleça, tal como sucede com o presente, que os factos ou contingências de natureza ambiental ou concernentes às condições e à natureza dos solos, que agravem de uma forma relevante o plano de investimentos/actividades concedidas, podem constituir “alteração de circunstâncias” e, dar, por isso, origem a compensações financeiras, a suportar pelo concedente público, ainda que menos onerosas que as relativas a processos de reequilíbrio financeiro.

Em quinto lugar, no tocante à partilha dos benefícios do refinanciamento, apesar do contrato prever a possibilidade do concedente partilhar com a concessionária os benefícios do refinanciamento, constatou-se, todavia, que os ganhos relativos ao 1º refinanciamento, correspondente ao aumento dos valores de *spread*, verificado entre o Memorando de Entendimento e a assinatura do Contrato, estão exclusivamente reservados para a concessionária, isto é, não serão repartidos com



o concedente público, o que significa, na prática, uma transferência do ónus do risco de variação da taxa de juro para o concedente público.

O Tribunal não quer deixar de alertar para o facto de que, no seu entender, se esta situação se poderia considerar aceitável e razoável, em sede de um procedimento competitivo, já assim não sucede tratando-se, como se trata, de uma renegociação de um contrato de PPP, de grande magnitude financeira, em regime de ajuste directo.

De igual modo, dos mais de 20 contratos de PPP, celebrados em Portugal, e que o TC já auditou, este é o único que amputa aos benefícios a partilhar com o concedente, no 1º refinanciamento, o custo da degradação das condições de financiamento, verificado à data de assinatura do contrato.

No entender do Tribunal, enquanto o concedente público aceitou acautelar, em favor do parceiro privado, o benefício subjacente ao *spread* menor associado ao modelo financeiro do Memorando de Entendimento, já não soube salvaguardar, como se esperaria, a mesma vantagem, associada à remuneração accionista, constante daquele modelo financeiro.

Em sexto lugar, constatou-se perda de valor neste aditamento ao contrato, ou melhor neste novo contrato, em relação ao contrato anterior, uma vez que o concedente não assumia, no último, qualquer risco de tráfego, nem qualquer risco financeiro, relativo a aumento de *spreads*, nem, bem assim, qualquer risco de “reembolso de capitais accionistas”, em caso de resolução do contrato.

O Tribunal não pode, ainda, deixar de relevar, com preocupação, que todos estes riscos, assumidos pelo concedente público, associados às múltiplas cláusulas de reequilíbrio financeiro, acabaram por não ser objecto de qualquer análise, avaliação e quantificação, no sentido de aferir o seu impacto no esforço financeiro do concedente, como o recomendariam as boas práticas²¹ e, bem assim, o rigor da gestão e o adequado acautelamento dos dinheiros públicos.

Por último, destaca-se, como indicador nuclear da redução de *Value for Money* do aditamento ao contrato em causa, o facto de o prazo de 27 anos de prorrogação, aceite sem discussão nem

reservas pelo concedente, se mostrar desproporcional, face ao perfil de risco que aquele aceitou fosse assumido pela concessionária, no contrato.

Em suma, não restam dúvidas de que o processo negocial do aditamento ao contrato conduziu a uma objectiva perda de valor, relativamente ao contrato anterior, por parte do concedente público.

15. ALTERAÇÕES VERIFICADAS NO ÂMBITO DA PROPOSTA FINANCEIRA DA CONCESSIONÁRIA/CASO BASE

Apesar dos termos do aditamento ao contrato de concessão terem sido objecto de um acordo, em Julho de 2008, entre Abril e Outubro de 2008, o Caso Base, que reflecte a proposta financeira da concessionária, foi objecto de sucessivas e diversas alterações e revisões que implicaram uma melhoria da sua rentabilidade.

Com efeito, os ajustamentos introduzidos na proposta financeira da concessionária entre o Memorando de Entendimento (Abril 2008) e a assinatura do aditamento ao contrato (Outubro 2008), **permitiram elevar a rentabilidade accionista de 11% para quase 14%, sem qualquer contrapartida para a APL, em matéria de redução do prazo, o que objectivamente consubstancia uma redução do *value for money* do contrato para o concedente público.**

Para este aumento da TIR accionista contribuíram, **segundo o concedente público, a APL, os seguintes factores, tal como se transcreve:**

- A alteração do IVA de 21% para 20%.
- Ajuste da calendarização das obras, por exemplo delay de 1 ano da obra do cais.
- Alteração na composição do investimento devido aos ajustes ao valor da obra do feixe ferroviário.
- Por fim, e principalmente, a grande diferença deve-se a que a prorrogação da concessão assentava no princípio de investimento versus anos de concessão. Assim sendo, no modelo do MOU apenas se considerou o impacto após terminus das obras, logo não se considerou neste modelo o Cash Flow da Liscont entre 2009 e 2013. No modelo final, desde 2009 todo o Cash Flow foi considerado.

²¹ Cfr. *Guide lines auditorias PPP 31, 32 e 33*



Sublinhe-se que, o consultor da APL, no dia que antecedeu a assinatura do contrato, escreveu o que segue:

Ontem detectamos uma incongruência entre as datas de pagamento pela Liscont da participação nos custos de acessibilidades (clausula 17.ª do Aditamento) e as datas consideradas no Modelo Financeiro (neste considerava pagamentos a partir de 2009 e até 2012 e no Aditamento considera os mesmos pagamentos mas só a partir de 2010 e até 2013) que comunicamos à KPMG e que esta já corrigiu no modelo que nos enviou hoje de manhã. Esta alteração introduzida pela KPMG, que presumimos ter sido negociada com a APL (relativamente às datas de pagamento das referidas participações), tem como consequência uma melhoria da rentabilidade Accionista devido a decalage de um ano em cada um dos pagamentos considerados.

Acresce que este mesmo consultor alertou, ainda, o concedente público, a APL, para o facto de as condições de financiamento previstas no Caso Base poderem prejudicar financeiramente a APL, em caso de reequilíbrio da concessão, por estas se revelarem inferiores às de mercado.

Vejamos o que, a este propósito, escreveu o referido consultor:

Para o Concedente existe toda a vantagem em que as taxas de juro de referência (taxa a 15 anos e taxa Euribor a 6 meses) sejam no Caso Base as maiores possíveis, dado que em situações de reequilíbrio financeiro (cláusula 24ª do Aditamento) o impacto de aumento de custos, aumento de investimentos ou diminuição de proveitos, sobre os rácios de cobertura ou rentabilidade accionista é menor se os custos financeiros projectados forem superiores. Neste contexto sugerimos que as taxas a utilizar no modelo no Fecho Financeiro sejam o mais actualizadas possíveis.

Todavia, até à data de assinatura do contrato, as condições de financiamento previstas no Caso Base voltaram a sofrer nova alteração, ficando, assim, idênticas às condições praticadas no mercado.

Sublinhe-se, também, que já em Abril de 2008, o consultor do concedente público referia, no seu relatório de então, que a adopção do cenário de inflação por si proposto permitiria **reduzir o prazo**

da concessão em 10 anos, ou, em alternativa, o aumento do volume de investimentos em cerca de 35 M €, mantendo esta a mesma rentabilidade-objectivo do projecto (9%), subjacente ao Caso Base inicial.

A concessionária optou pelo aumento do volume do investimento para garantir o prazo adicional proposto.

No âmbito das sucessivas alterações do Caso Base, em particular das de última hora, também se constatou que o valor actual dos rendimentos líquidos pagos aos accionistas (*Shareholder NPV*), passou, no espaço de apenas uma semana, de 4.201.852 euros (versão do Caso Base de 13/10/08) para 7.436.261 euros (versão do Caso Base de 20/10/08), tendo contribuído para mais um aumento de TIR accionista, que se veio a fixar, como já referido, em cerca de 14%.

Esta situação veio a ser **explicada pelo concedente** com o facto do Caso Base do contrato final não incluir o efeito, excepcional, do mecanismo de *cash sweep*, nem o valor exacto do investimento do feixe ferroviário, nem, mesmo, as condições relativas aos contratos de financiamento, que só ficaram fechadas, em termos negociais, no dia da assinatura do aditamento.

Apesar destas revisões do Caso Base aceites pelo concedente e objectivamente favoráveis à concessionária, o prazo adicional de 27 anos manteve-se sem qualquer alteração para menos e, isto, conjuntamente com aquele aumento relevante da rentabilidade dos accionistas.

Face a este contexto, não pode deixar de se concluir que o prazo adicional de 27 anos se revela desproporcional.

A este respeito, são de relevar, em especial, os seguintes aspectos:

Em primeiro lugar, o concedente acordou e consentiu em que a **concessionária não assumisse integralmente o risco de tráfego**, já que lhe garantiu parte substancial do tráfego no Caso Base, e, isto, **sem correr qualquer risco de capital accionista**, uma vez que, em caso de resolução do contrato (por força maior ou “alteração de circunstâncias”), o concedente concordou em garantir o reembolso dos capitais accionistas.



Por outro lado, o concedente público aceitou, sem reservas, que a concessionária apresentasse uma **TIR accionista de quase 14%**, objectivamente não **proporcional ao risco incorrido no negócio**, que se mostra substancialmente reduzido, dado que o concedente é quem suporta os prejuízos que possam decorrer da manutenção do contrato por parte da concessionária, se nenhuma das partes o decidir resolver.

Em terceiro lugar, os encargos públicos envolvidos com o projecto de ampliação do Terminal representam mais **de 50% do investimento a realizar**, ou seja, cerca de 247,8 M €, a preços correntes, cabendo a sua responsabilidade ao Sector Empresarial do Estado, por via da REFER e da APL.

Em quarto lugar, quanto ao investimento da concessionária, verifica-se que este é realizado sem qualquer reforço dos capitais próprios, já que é apenas suportado com base em suprimentos dos accionistas e auto-financiamento do projecto.

Finalmente, se o concedente público tivesse mantido, ao longo das negociações, a rendibilidade dos accionistas de 11%, como estava, aliás, subjacente ao modelo financeiro inicial, proposto pela concessionária, e não tivesse dado o seu acordo à actual TIR accionista de quase 14%, o prazo da concessão poderia realisticamente ter sofrido **uma redução de cerca de 10 anos**.

No tocante a este ponto, os MOPTC/MEF/Presidente da APL alegaram, em sede de contraditório, que não foram introduzidas alterações ao Caso Base entre a data do MOU e a data do aditamento ao Contrato, com reflexo nos valores da TIR de Projecto e TIR accionista, aduzindo que se trata de duas realidades distintas, portanto, não comparáveis.

Os mesmos alegantes acrescentaram que o modelo financeiro subjacente ao MOU não é um verdadeiro Caso Base, uma vez que foi apenas construído para identificar o prazo adequado para amortizar os investimentos previstos e remunerar a concessionária. Já, por seu turno, o Caso Base do Aditamento ao Contrato é, para aqueles mesmos alegantes, um verdadeiro Caso Base, que conta com o *cash-flow* da concessão (ainda não prorrogada).

O Tribunal, não pode aceitar esta argumentação, uma vez que o *cash-flow* da actual concessão, gerado durante a fase do investimento (entre 2009 e 2013), deve ser considerado para efeitos do apuramento do prazo adequado para amortizar e remunerar a concessionária. Note-se que é a consideração deste *cash-flow* que é determinante para o aumento da expectativa de rendibilidade accionistas de 11% para quase 14%.

Por outro lado, o Tribunal considera não dever ir, tecnicamente, pela via de analisar e comparar formalmente modelos financeiros, mas sim, pela de aferir a evolução das condições financeiras desde o projecto inicial até à assinatura do contrato.

O Tribunal não pode, ainda, deixar de sublinhar que, enquanto nada obstou, por parte do concedente público, a que a concessionária tivesse reservado, para si mesma, a vantagem do *spread* menor associado ao que os alegantes apelidam como “Caso Base não verdadeiro” do Memorando de Entendimento, já o mesmo concedente público não soube reservar, para si, como seria normal, razoável e proporcional, a vantagem da remuneração accionista inferior, associada aquele mesmo Caso Base, o qual, como já referido, seria “não verdadeiro”, no entender dos alegantes MOPTC/MEF/Presidente da APL.

A verdade é que se a expectativa inicial de uma TIR accionista de 11%, constante do modelo financeiro subjacente ao MOU, se tivesse mantido, o prazo necessário para amortizar e remunerar adequadamente a concessionária não seria o de 27 anos, mas, sim, o de cerca de 17 anos.

Os já referidos MOPTC/MEF/Presidente da APL vieram também alegar, no exercício do contraditório, “que as circunstâncias do caso, em particular as condições respeitantes à viabilidade do financiamento da concessão, tornaram imprescindível que o concedente assumisse uma parte do risco de mercado através do reequilíbrio financeiro”.

Ora, como, na verdade, tal não estava previsto no Memorando de Entendimento, sucede que a redução de valor do contrato acabou por ser motivada pelo acréscimo “*ex novo*” de risco assumido pelo concedente público, à conta, porventura, de novas regras do mercado de *Project Finance*, entretanto adoptadas pela banca para o financiamento de PPP.



O Tribunal entende que não pode ser o erário público a arcar com os riscos que os bancos não estejam porventura dispostos a assumir.

Os citados MOPTC/MEF/Presidente da APL alegaram, ainda, que a evolução do VAL accionista de 4,2 M € para 7,4 M € se tratava de um manifesto equívoco do Tribunal de Contas, dado que o designado Caso Base de 13/10/08 era tão só um mero documento de trabalho, em curso de sucessivas actualizações e correcções.

Acrescentaram os mesmos alegantes que “Em 13 de Outubro, o modelo não reflectia o valor exacto do investimento do feixe ferroviário completamente fechado em termos negociais nem as condições do *financial close*, que aliás só ficaram fechadas no dia de assinatura do aditamento”.

Em conclusão, até ao fecho dos *financial close*, na perspectiva dos MOPTC/MEF/Presidente da APL, os modelos financeiros, que representam a equação financeira à qual o concedente público fica vinculado para efeitos de reequilíbrio financeiro, são meros documentos de trabalho, em actualização.

O Tribunal não pode acolher este argumento, já que é inquestionável que o concedente público deve, previamente, impor regras, parâmetros e contrapartidas ao nível das condições financeiras dos contratos de PPP a renegociar e não pode estar sujeito, até à última hora, a sucessivas correcções e actualizações, cujo impacto final seja o de onerar crescentemente o *value for money* do contrato final para os contribuintes.

Com efeito, os são princípios de boa gestão dos dinheiros públicos não são compatíveis, com negociações voláteis, conduzidas apenas pelo parceiro privado.

No tocante a este ponto, considera-se oportuno transcrever a posição assumida, em sede de contraditório, pela Controladora Financeira do MOPTC, na altura da negociação e celebração deste contrato:

A partilha de riscos sofreu uma grande alteração no novo contrato e o Concedente passou a assumir bastante mais risco de tráfego, com encargos ou perda de receitas já a partir de 2009 ou 2010. Ao elevar o TIR accionista de 11% para 14% durante as renegociações, sem benefício de

uma bitola concorrencial, o Concedente estará a absorver praticamente todo o impacto da crise conjuntural, um efeito que será eternizado pela obrigatoriedade de atingir esse TIR em futuros reequilíbrios, mesmo quando os riscos tiverem atenuado.

As cedências do Concedente para realizar este contrato em tempo recorde podem ainda vir a prejudicar o Estado ao criarem precedentes e expectativas da parte de concessionários e bancos noutros projectos.

Seria de evitar alterar a partilha de riscos em sede de meras renegociações, pois dificilmente se consegue uma solução equilibrada para o Concedente, que sofre de informação assimétrica e baixo poder negocial em situações de ajuste directo com um concessionário incumbente.

A APL e o IPTM devem reavaliar e quantificar os riscos assumidos pela APL como Concedente neste novo contrato do Terminal de Alcântara, fazendo análises de sensibilidade à luz da actual conjuntura de recessão do comércio internacional, e recomendar medidas de contenção de risco à Tutela.

A análise, apenas parcial, de riscos na óptica da APL como Concedente feita em Abril 2008 considerava o risco financeiro “muito baixo” apesar de crise financeira que já se avinhava, e o risco de tráfego “médio”. Neste curto espaço de tempo, estes riscos têm-se revelado bastante mais elevados e acabaram por passar para a APL, pelo que se irão reflectir nos fluxos financeiros entre a concessionária e o Concedente bastante diferentes do previsto no Caso Base.

O agravamento dos rácios de cobertura de serviço de dívida exigidos pelos bancos e o forte aumento na TIR accionista no decurso das negociações, são sinais de que o Concedente passou a suportar cada vez mais risco, como foi previsto e alertado.

As comissões de negociação devem analisar e quantificar os riscos para o Concedente, e a partilha de riscos deve ser aprovada explicitamente pelo organismo da AP que tem capacidade para gerir os riscos no sector e cujo orçamento poderá ter que suportar os encargos financeiros adicionais.



Os critérios de reequilíbrio e de renegociação aplicáveis, tais como os rácios de cobertura, e a previsão de encargos orçamentais plurianuais no Caso Base e nos Casos Pessimistas e Optimistas, devem ser aprovados, enquadrados em termos orçamentais, e divulgados no respectivo Mapa do Relatório do Orçamento.

Os novos encargos e riscos para a APL como Concedente parecem ter prejudicado a bancabilidade da APL, que pela primeira vez poderá ter que apresentar aval do Estado para obter financiamento de longo prazo. Efectivamente, o novo contrato de concessão pode eternizar as condições da actual crise conjuntural por 34 anos, em detrimento do Concedente. A eventual partilha de benefícios de refinanciamento parecem complexas e poderão dar azo a diferendos, isto é, se o tráfego inverter e voltar a evoluir de uma forma optimista e permitir o refinanciamento.”

16. REDUÇÃO DE VALOR DO CONTRATO NEGOCIADO

Os termos do aditamento ao contrato, que finalizou as negociações entre o concedente público e a concessionária, conduziram ao agravamento das responsabilidades e dos riscos da concessão apenas para o lado do concedente público.

O agravamento dos riscos do concedente público ficou a dever-se à sofisticada e minuciosa malha jurídico-financeira que, no final das negociações entre os parceiros público e privado, acabou por definir as condições de reequilíbrio financeiro da concessão, a qual teve origem nos interesses dos bancos financiadores, bem como no modelo de financiamento baseado numa estrutura de *Project Finance*, sendo visível que, neste caso, os referidos bancos financiadores acabaram por ver todo o seu risco eliminado.

Em síntese, o concedente público não acautelou devidamente os seus interesses financeiros, ao permitir que as negociações tivessem, afinal, conduzido a uma redução significativa do valor do contrato, quer em termos de riscos, quer em termos financeiros, uma vez que, além do mais, não se afigura razoável nem aceitável que só na semana que precedeu a assinatura do contrato, em sede de revisão do Caso Base, a TIR accionista tenha passado de 12,9 % para 13,8%. Importa sublinhar que a peça contratual Caso Base

representa a equação financeira, através da qual o concedente público fica amarrado, em matéria de responsabilidades e de riscos, em caso de reequilíbrio financeiro.

Aliás, a fragilidade negocial do concedente público, verificada ao longo de todo o processo de negociação dos aspectos financeiros do contrato/Caso Base, designadamente, no que respeita à aceitação pelo concedente de aumentos crescentes de rendibilidade dos accionistas, conduziu a que, tão só um dia antes da assinatura do contrato, tivesse ocorrido mais uma alteração do Caso Base, cuja incongruência, aliás detectada e alertada pelo consultor da APL, permitiu, por si só, aumentar mais a rendibilidade dos accionistas, para efeitos de reequilíbrio financeiro.

A referida fragilidade manifestou-se, por exemplo, no facto de não terem sido tomados em conta, pelo parceiro público, a **Lei-quadro das PPP**, bem como **princípios e boas práticas** que devem estar sempre presentes no âmbito da contratação em PPP, e, ainda, na circunstância de, no presente caso, o Sector Público não ter utilizado a **experiência negocial de concessões/PPP, de que são portadores os recursos humanos de que dispõe a Parpública e o MOPTC precisamente para concretizarem, com sucesso, negociações difíceis e complexas, como foram as deste contrato.**

Em sede de contraditório, os citados MOPTC/MEF referiram ao Tribunal que a Parpública também tinha dado o seu contributo neste processo quando solicitada para o efeito.

Todavia, o Presidente da Parpública, também em sede de contraditório, veio referir textualmente ao TC que: A Parpública ou os elementos da equipe de PPP's que actua no seu seio não tiveram qualquer intervenção neste processo...

O referido não aproveitamento, neste caso, da experiência acumulada na Parpública e no MOPTC em matéria de negociação de PPP, terá também contribuído para o facto do **concedente público ter aceite, ainda que por via da inscrição no Caso Base, para efeitos de REF, suportar os fees de gestão e montagem da LISCONT com assessorias técnica, financeira e jurídica**, cujos encargos ascendem, em 2009, a 1.350.000 €.

Ora, esta situação não se afigura razoável, dado que cada uma das partes, pública e privada, deve



responder pelos custos em que ela própria incorre, no âmbito dos processos de reposição do equilíbrio financeiro, aliás, como, na esteira das boas práticas de negociação, sucedeu em outros recentes contratos de PPP, em Portugal.

No tocante a este último aspecto, os alegantes MOPTC/MEF/Presidente da APL responderam que, dado não estar em causa a discussão dos termos de um típico reequilíbrio financeiro, estes encargos não podem deixar de ser considerados como fazendo parte do custo de todo o investimento proposto e, assim, considerados para efeito do Caso Base.

Relativamente aos encargos de negociação e montagem da operação da concessionária, o Tribunal reitera a sua posição no sentido de considerar injustificável que os mesmos sejam inscritos no Caso Base, sem qualquer compensação pelos encargos também incorridos pelo concedente na operação. Esta situação evidencia, mais uma vez, a frágil, se não má negociação, por parte do concedente público, do contrato em apreço.

Sublinhe-se, finalmente, que, apesar do contrato prever a possibilidade do concedente partilhar com a concessionária os **benefícios do refinanciamento**, os ganhos relativos ao 1º refinanciamento, correspondente ao aumento dos valores de **spread**, verificado entre o Memorando de Entendimento e o Contrato, ficaram **exclusivamente reservados para a concessionária**, isto é, não foram repartidos com o concedente, o que significa, na prática, uma transferência do ónus do risco de variação da taxa de juro para o concedente.

Por outro lado, e contrariando as boas práticas já adoptadas em contratos semelhantes, em Portugal, o contrato negociado pela APL prevê que seja deduzido, para além dos encargos suportados pela LISCONT com o estudo e montagem da operação de refinanciamento, **o valor do benefício correspondente à diferença entre o Caso Base antes do Refinanciamento e o Caso Base antes do Refinanciamento baseado no spread da dívida previsto no Caso Base preliminar**, o que se afigura inaceitável, dado que se trata de um contrato renegociado em regime de ajuste directo, isto é, sem concorrência.

Conforme se poderá verificar, no quadro abaixo, assistiu-se, ao longo da negociação deste contrato,

a uma degradação das condições de financiamento.

	Modelo MOU	Caso Base contrato	Mercado à data do contrato
Taxa de juro -20 anos	4,85%	4,90%	4,88%
Spread: construção	1,75%	1,80%	
Spread: operação	1,50%	1,80%; 1,90%; 2,10%	

Fonte: APL

Relativamente a esta matéria, os MOPTC/MEF/Presidente da APL alegaram, em sede de contraditório, o seguinte:

“Deve esclarecer-se que quando o Memorando de Entendimento foi assinado em Abril de 2008, existia já consciência de que as condições de financiamento se tinham degradado e de que continuariam a degradar-se durante mais algum tempo o que iria conduzir a que, na altura da assinatura do Aditamento, as mesmas fossem expectavelmente menos favoráveis do que aquelas que estavam subjacentes ao modelo financeiro do Memorando – tal como de facto veio a suceder.

“Foi pois com base nessa percepção que, logo em sede de Memorando de Entendimento, as partes acordaram que, no caso do primeiro refinanciamento, a concessionária reservaria para si os ganhos até ao spread previsto no modelo financeiro daquele Memorando, solução essa que depois ficou definitivamente plasmada na Cláusula 28ª do Aditamento.”

“Tratou-se assim de uma solução objectivamente equitativa dado que, uma vez que a LISCONT iria assumir todo o risco da degradação do spread entre a data do Memorando de Entendimento e a data do Aditamento, então deveria em contrapartida ficar com todos os benefícios do primeiro refinanciamento até ao limite daquele mesmo spread.”

O Tribunal reitera aqui, mais uma vez, a sua posição no sentido de que o concedente público deve evitar suportar riscos financeiros inerentes à variação de *spreads*, tal como longamente o sustentou noutros pontos deste seu relatório.



III DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

17. DESTINATÁRIOS

Do presente relatório serão remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicação;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Ministro de Estado e das Finanças;
- Ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Ao Presidente do Conselho de Administração do Porto de Lisboa – APL
- Ao Presidente do Conselho de Administração da REFER
- À ex-Controladora Financeira do MOPTC
- Ao Director-Geral do Tesouro e Finanças
- Ao Director-Geral do Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais/PPP
- Ao Presidente da Comissão Executiva da PARPÚBLICA
- Ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 4, do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

18. PUBLICIDADE

Este relatório, será inserido no Sítio do TC na Internet e divulgado pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas e em prazo adequado.

19. EMOLUMENTOS

Nos termos do DL 66/96²², de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, pela Administração do Porto de Lisboa, S.A., no montante de 17.164,00 € (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros).

²² Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto e 3-B/2000, de 4 de Abril



Tribunal de Contas, em 14 de Julho de 2009

O Conselheiro Relator



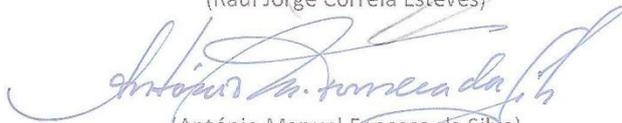
(Carlos Moreno)

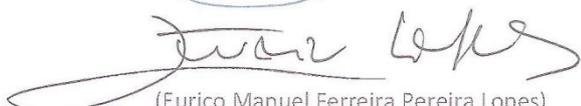
Os Conselheiros Adjuntos

 (nos termos da declaração de voto em anexo)

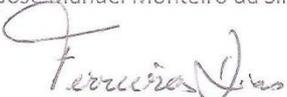
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)


(Raúl Jorge Correia Esteves)


(António Manuel Fonseca da Silva)


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)


(José Manuel Monteiro da Silva)


(João Manuel Macedo Ferreira Dias)


(José Luís Pinto Almeida)


(António José Avérous Mira Crespo)

Fui Presente
O Procurador-Geral Adjunto


(António Cluny)



RELATÓRIO DE AUDITORIA À CONCESSÃO DO TERMINAL DE
CONTENTORES DE ALCÂNTARA (ADENDA 2008) – PORTO DE LISBOA

Declaração de voto

Voto o Relatório por estar de acordo com a sua mensagem principal ínsita na generalidade das suas conclusões e recomendações.

Com efeito, ressalvados alguns aspectos relativos à respectiva fundamentação e respostas ao alegado em contraditório, que não têm a minha concordância, mas que não têm influência determinante nas respectivas conclusões, entendo que se justifica um juízo muito crítico ao contrato celebrado quanto à garantia de efectiva salvaguarda dos interesses públicos, em especial devido à ausência de procedimento competitivo, através de concurso público internacional, de modo a assegurar total transparência e a maximização dos resultados para o concedente público. A celebração deste contrato por ajuste directo e a forma como se encontram apresentadas algumas cláusulas económico-financeiras é susceptível de também poder ser objecto de crítica quanto à duração da prorrogação considerada, à transferência/partilha de riscos que veio a ser acordada, em especial quanto aos riscos de procura e riscos financeiros, e quanto às possibilidades de reequilíbrio financeiro que foram garantidas à concessionária em desfavor do concedente público.

Entendo, porém, que se justificaria um tratamento mais aprofundado da questão da taxa interna de rendibilidade e uma resposta mais desenvolvida, neste domínio, ao alegado em contraditório pelos Ministro de Estado e das Finanças e Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (e também pelo Conselho de Administração da APL). E isso devido à relevância desta questão, que é um elemento chave para aferir, em termos de boa gestão, se o concedente público salvaguardou ou não o interesse público, isto é, se existe equilíbrio entre as partes ou se foram dadas vantagens em excesso, para mais sem procedimento competitivo, aos interesses privados.

Acresce que, em auditoria, o contraditório serve um objectivo principal: obter, na medida do possível, um consenso entre auditor e auditado sobre os factos. E quando esse consenso não seja atingido, deve assinalar-se a divergência e apresentar as razões que justificam a posição do auditor.

Quanto à taxa interna de rendibilidade do accionista, o Relatório centra a sua principal crítica na alteração verificada nessa taxa de cerca de 11 % (subjacente ao memorando de entendimento de Abril de 2008) para cerca de 14 % (constante do caso base de Outubro de 2008).

A este respeito, os mencionados respondentes referem a págs. 45 das suas alegações que, ao aludir a tal alteração, o *“relato de auditoria compara realidades que não são comparáveis o que, só por si, retira rigor, objectividade e credibilidade à análise de auditoria que deveria ser séria, credível e objectiva”*.

MPJ





Tribunal de Contas

E, desenvolvidamente, justificam esta sua conclusão, principalmente com o facto de para o cálculo da taxa de cerca de 11 % (subjacente ao memorando de entendimento de Abril) não ter sido considerado o *cash-flow* da actual concessão e para a taxa de cerca de 14 % (mencionado em Outubro no caso base do aditamento ao contrato de concessão) esse *cash-flow* já ter sido considerado.

A não consideração desse *cash-flow* no memorando de entendimento é justificada pelo facto de aí do que se tratava era de identificar o *"prazo adequado para amortizar o volume dos investimentos previstos e remunerar a concessionária"* e para este efeito não deverem ser considerados os *cash-flows* da actual concessão por *"duas ordens de razões"*:

- i) *não resultam do novo plano de investimentos;*
- ii) *correspondem a fluxos esperados que se manteriam, caso não existisse novo plano de investimentos e conseqüente prorrogação de prazo, fazendo parte da rentabilidade expectável que os accionistas da concessionária legitimamente já têm".*

Em minha opinião, estes argumentos são em si mesmos, pelo menos no plano teórico, inatacáveis.

No entanto, o Relatório, sem deixar de comentar esses argumentos e a sua aplicação concreta, devia centrar a sua análise na questão essencial de saber se, em Abril de 2008, uma TIR accionista de cerca de 11 % (ou, considerando os recálculos dos respondentes, de cerca de 14 % quando incluído o *cash-flow* da actual concessão) devia ou não ter sido aceite pelo concedente público, ou seja, se era ou não a mais adequada para remunerar o accionista atentos os riscos incorridos por este.

E também questionar, tendo em conta os desenvolvimentos posteriores em termos de transferência/partilha de riscos, se essa TIR deveria ou não ser reduzida em consonância com esses desenvolvimentos.

Já no denominado Caso Base introduziu-se para os cálculos os *cash-flows* da actual concessão e essa foi, no entender dos mencionados respondentes, a principal causa para que a TIR accionista passasse a ser de cerca de 14 %, pelo que, para que a comparação se possa fazer, como referem, de forma justa e correcta, procedem (pág. 47) ao recálculo dessa TIR (e da TIR Projecto) como se, no memorando de entendimento em Abril também se tivesse tomado em conta, entre outros aspectos, o *cash-flow* da actual concessão. E chegam à conclusão de que se isso fosse feito verificar-se-ia que a TIR de Abril e a TIR de Outubro são praticamente equivalentes *"fazendo cair por terra irremediavelmente a tese da perda de valor enunciada pelo Tribunal de Contas"*.

É esta análise quantificada (e as outras que se seguem sobre a mesma questão) que, em, minha opinião, por ser central nas alegações dos respondentes, devia ser objecto de ponderação crítica pelo Tribunal e objecto de adequada e fundada resposta no Relatório, que, certamente por não os considerar relevantes, omite esses cálculos ao referir-se ao alegado e, por isso, não lhes dá aquela resposta.

Nessa ponderação justificar-se-ia ainda que fosse incluída uma análise detalhada das conseqüências gravosas para o concedente público que podem eventualmente resultar do uso

mh



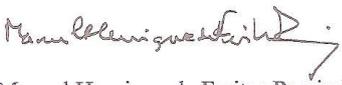
Tribunal de Contas

de uma taxa interna de rendibilidade accionista de cerca de 14 % para efeitos de futuras reposições de equilíbrio financeiro.

Por tudo o que se acaba sinteticamente de referir, entendo que a questão da taxa interna de rendibilidade deveria ser tratada com mais desenvolvimento no Relatório.

Tribunal de Contas, 14 de Julho de 2009

O juiz conselheiro


(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

