

DIRECTRIZES E PROCEDIMENTOS

TRIBUNAL DE CONTAS

2008



Linhas de Orientação (Guide Lines) e
Procedimentos para o desenvolvimento de
Auditorias Externas a PPP

Ficha Técnica

-  **Autoria**
António Garcia *Auditor Chefe do Departamento de Auditoria IX*
-  **Colaboração Técnica**
Francisco Machado
-  **Supervisão**
Carlos Moreno *Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas*
-  **Concepção e arranjo Gráfico**
Ana Salina

Referências Bibliográficas

-  *Guide Lines da INTOSAI/ Audit Public/Private, Finance and Concessions/ Audit Risk in PPP*
-  *"Examining the value for Money of deals under the Private Finance Initiative" – NATIONAL AUDIT OFFICE – Agosto 1999*
-  *"Directrizes para Parcerias público Privadas bem sucedidas" – DG Política Regional COMISSÃO EUROPEIA – Março 2003*
-  *FRAMEWORK for evaluating the implementation of Private Finance initiative projects N A O Maio 2006*

ESTRUTURA DO DOCUMENTO

I		
	NOTAS PRÉVIAS	pg.1
II		
	ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL, JURÍDICO E ORÇAMENTAL DAS PPP	pg.9
III		
	LINHAS DE ORIENTAÇÃO (<i>Guide Lines</i>) E PROCEDIMENTOS DE AUDITORIAS EXTERNAS A PPP	pg. 25
IV		
	METODOLOGIA DE CONTROLO DOS “5 P”	pg. 29
	ANEXO I	
	Linhas de Orientação da INTOSAI	pg 45
	ANEXO II	
	Boas práticas relativas ao estudo, preparação, lançamento e gestão de uma PPP/PFI	pg. 55
	ANEXO III	
	Fo tes de Info m çã	pg. 61
	ANEXO IV	
	Legislação de Referên ia	pg. 65

GLOSSÁRIO

<i>Accountability</i>	Prestação de contas/necessidade de responsabilização e transparência da gestão pública
<i>Affordability</i>	Comportabilidade dos encargos para o Parceiro Público
<i>Benefícios sombra</i>	Benefícios financeiros não considerados contratualmente no Caso Base que potenciam o aumento da rentabilidade do parceiro privado sem qualquer contrapartida para o Estado
<i>Best practices</i>	Boas práticas
<i>Caso Base</i>	Representa a equação financeira sobre a qual assentam os pressupostos macroeconómicos e microeconómicos do projecto de PPP/traduz a condição financeira do parceiro privado
<i>Check list</i>	Lista de questões chave de controlo
<i>Clawback</i>	Partilha de benefícios
<i>Draft</i>	Proposta preliminar/inicial do contrato
<i>Guidelines</i>	Linhas de orientação/directrizes
<i>Know how</i>	Conhecimento técnico/saber como
<i>Outline Business Case</i>	Projecto/negócio de referência
<i>Outsourcing</i>	Contratação externa/consultores
<i>Procurement</i>	Processo de contratação
<i>Rankings</i>	Tabela de classificações
<i>Stakeholders</i>	Parceiros interessados/envidados no projecto de PPP
<i>Step in</i>	Direito de intervenção nos contratos de PPP por parte das entidades financiadoras
<i>Taskforces</i>	Grupos de trabalho/comissões
<i>Third Revenues</i>	Receitas acessórias
<i>Timings</i>	Datas/Calendarização
<i>Track Record</i>	Registo histórico
<i>Upsides Receitas</i>	Receitas excedentes face aos limites definidos contratualmente
<i>Value for Money</i>	Valor do dinheiro segundo princípios da eficiência, eficácia e economia

SIGLAS

<i>ACE</i>	Agrupamento Complementar de Empresas
<i>BAFO</i>	<i>Best and Final Offer</i> (Última e melhor oferta)
<i>CAPEX</i>	<i>Capital Expenditure</i> (Despesas de Capital)
<i>CE</i>	Caderno de Encargos
<i>CPC</i>	Custo Público Comparável
<i>IGF</i>	Inspeção Geral de Finanças
<i>INTOSAI</i>	Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria Pública
<i>IRC</i>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
<i>OPEX</i>	<i>Operating Expenditure</i> (Despesas operacionais)
<i>PPP</i>	Parcerias Público Privadas
<i>REF</i>	Reposição do Equilíbrio Financeiro
<i>SPV</i>	<i>Special Purpose Vehicle</i> (Veículo de propósito especial)
<i>TIR</i>	Taxa Interna de Rentabilidade
<i>VFM</i>	<i>Value for Money</i>



– | –

NOTAS PRÉVIAS

Portugal é, actualmente, o país europeu com maior percentagem de Parcerias Público Privadas quer em relação ao Produto Interno Bruto, quer em relação ao Orçamento do Estado.

Os contratos de parceria público privada celebrados pelo Estado concedente, no domínio das infra-estruturas de transporte (concessões rodoviárias e ferroviárias), envolvem actualmente importantes compromissos financeiros para o Estado, que representam cerca de metade do orçamento do MOPTC.

O modelo de contratação “Parceria Público Privada” avançou em Portugal antes de se ter desenvolvido o seu **enquadramento legal e orçamental específico**. A existência de um vazio legal ao nível das PPP conduziu os Governos a adoptarem regimes legais específicos para cada projecto ou grupo de projectos, com assento nuclear na figura da concessão e em procedimentos tradicionais de contratação de obras públicas, embora tendo introduzido forte componente de procedimento por negociação, face à natureza e à complexidade contratual inerente a estes projectos.

Aliás, ao nível comunitário, também não existe ainda **um quadro jurídico específico** que **regule as PPP**. Todavia, a Comissão tem sublinhado que todo e qualquer acto através do qual uma entidade pública confie a prestação de uma actividade económica a um terceiro deve estar subordinado às **regras e princípios do Tratado CE, nomeadamente, à transparência, à igualdade de tratamento, à proporcionalidade e ao reconhecimento mútuo**.

A **intervenção do TC**, no âmbito das Parcerias Públicas, conduziu, desde **2000, à realização de nove relatórios de auditoria**, cujo impacto e contributo das respectivas **recomendações para a melhoria contínua do processo de gestão e controlo das PPP em Portugal se revelou importante**, tendo em consideração as diversas medidas e as boas práticas introduzidas pelos sucessivos governos, das quais, parte substancial, **obtiveram acolhimento legislativo**.

Face a este contexto, e tendo por base as **directrizes da INTOSAI¹**, em matéria de **auditoria pública a contratos celebrados em regime de Parceria Público Privada**, o **desafio que se colocou ao Tribunal** foi o de **avaliar o trabalho** desenvolvido pelo **Estado concedente**, no sentido de obter o **Acordo/Contrato** que **melhor satisfizesse esses seus interesses e os dos contribuintes**, o que implicou, obviamente, uma **avaliação dos procedimentos de contratação** e dos **resultados alcançados**, à luz das melhores práticas utilizadas nestes modelos.

¹ Organização Internacional de Instituições Superiores de Controlo e Auditoria.



As Guide Lines e Procedimentos ora apresentados basearam-se na experiência colhida no terreno e foram amplamente testadas operacionalmente nas auditorias do Tribunal de Contas que a seguir se enumeram:

- ❖ Auditoria ao modelo de reequilíbrio financeiro – Concessão Lusoponte

Relatório de Auditoria do TC
n.º 31/2000

(<https://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtm>)

- ❖ Auditoria ao Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte – Concessão Lusoponte

Relatório de Auditoria do TC
n.º 47/2000

(<https://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtm>)

- ❖ Auditoria à Concessão de transporte ferroviário Eixo – Norte-Sul – Concessão Fertagus

Relatório de Auditoria do TC
n.º 24/2002

(<https://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtm>)

Esta óptica de intervenção traduziu uma apreciação substantiva do modelo contratual, até porque o que estava em causa eram dinheiros e valores públicos, cuja utilização estava subordinada a princípios de transparência e responsabilização, no sentido em que a **opção Parceria Público Privada** deverá justificar o *value for money*, isto é, evidenciar **vantagens acrescidas, em relação à opção tradicional de financiamento directo, por via do Orçamento de Estado e não ser alicerçada em motivações de índole orçamental relacionadas apenas com a contabilização off-balance sheet da dívida pública.**

O Tribunal analisou, no essencial, a razoabilidade dos pressupostos inerentes ao modelo financeiro que parametrizou os encargos a pagar pelo Estado à Lusoponte, em face das modificações unilaterais introduzidas por este. Neste relatório, o Tribunal destacou a existência de uma **sobrecompensação** à Lusoponte.



No âmbito deste processo, o Tribunal apreciou o resultado alcançado com este Acordo Global e sublinhou, mais uma vez, o **excesso injustificado de contrapartidas** proporcionadas à Lusoponte com o Acordo alcançado.



O objecto fundamental desta acção consistiu na verificação dos **impactos de natureza económica e financeira do projecto** de travessia ferroviária do eixo Norte/Sul. O Tribunal no âmbito deste processo, aferiu igualmente da **transparência e celeridade do processo de procurement e analisou a matriz de riscos inerente ao projecto**, bem com os níveis de serviço público prestados aos utentes, tendo em conta os padrões fixados contratualmente.





- ❖ **Auditoria temática às Concessões SCUT**
Relatório de Auditoria do TC
n.º 14/2003
(<https://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtm>)

O trabalho desenvolvido pelo TC nesta acção visou apreciar a **transparência, celeridade e eficácia do processo de *procurement* destas concessões**, bem como aferir dos principais **riscos e impactos financeiros para o Estado**, à luz das boas práticas internacionais de contratação pública em Parceria Público Privada.



- ❖ **Auditoria ao novo modelo de Concessão Fertagus**
Relatório de Auditoria do TC
n.º 31/2005
(<https://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtm>)

O Tribunal avaliou os resultados alcançados com este novo contrato de concessão e assinalou uma **evolução positiva do papel desempenhado pelo negociador Estado**, em matéria de defesa dos seus interesses financeiros. Destacou-se nesta acção, a **obtenção de um modelo de concessão mais equilibrado, mais transparente e mais consentâneo com os contratos celebrados na União Europeia para o sector ferroviário**.



- ❖ **Auditoria temática sobre os Encargos Públicos com as PPP**
Relatório de Auditoria do TC
n.º 33/2005
(<https://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtm>)

O Tribunal, nesta acção, visou, no essencial, **identificar a natureza dos principais encargos do Estado, bem como quantificar e avaliar os respectivos impactos em termos orçamentais**.

O TC constatou, também, que **não existiam contratos de parceria público privada em execução que não tivessem sido já objecto de processos de reequilíbrio financeiro ou de renegociação**. Se nas empreitadas tradicionais o Estado assumia o **risco dos trabalhos-a-mais**, agora, no âmbito das PPP, o Estado acaba por **assumir o mesmo risco**, mas por via dos **processos de reequilíbrio financeiro**, os quais, afinal, não configuram mais do que **encargos com trabalhos adicionais e outras alterações não previstas no projecto inicial**.



- ❖ **Auditoria à Concessão Metro Sul do Tejo**
Relatório de Auditoria do TC
n.º 46/2006
(<https://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtm>)

Esta acção teve como objecto nuclear a **análise das causas que conduziram ao arrastamento do processo de execução física das infra-estruturas do MST**, assim como a avaliação das **implicações financeiras do projecto** para o Estado, atenta a matriz de riscos plasmada no respectivo contrato de concessão.





❖ Auditorias de seguimento às Concessões SCUT e à temática dos Encargos com PPP

Relatórios de Auditoria do TC n.º s 34/2005 e 04/2007

(<https://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtml>)

O Tribunal realizou ainda **auditorias de seguimento** às **recomendações** proferidas anteriormente no âmbito das **auditorias temáticas às Concessões Scut** e aos **Encargos do Estado com as PPP**. Estas acções visaram igualmente actualizar os encargos públicos assumidos com estes projectos, bem como fazer o ponto de situação em cada um dos processos de reequilíbrio financeiro em curso.

Estas auditorias identificaram algumas alterações positivas na forma como o Estado se reposicionou na sua função de concedente, embora tenham permitido, também, relevar **insuficiências estruturais significativas**, nomeadamente por comparação com as boas práticas internacionalmente identificadas, que não lhe têm permitido tirar adequado partido da contratação em PPP.



❖ Auditoria à Gestão das Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias”

Relatório de Auditoria do TC n.º 10/2008

(<https://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtml>)

E recentemente, em Março de 2008, foi concluída uma **auditoria – e aprovado o respectivo relatório pelo Tribunal de Contas – subordinada ao tema da gestão dos principais Projectos de Parcerias Público Privadas em Portugal**, a qual incidiu, no essencial, sobre a actividade de **gestão e controlo das Estradas de Portugal** no domínio das PPP, ou seja, a entidade pública empresarial que integra a **maior carteira destes contratos, actualmente em execução, cujos compromissos financeiros se revelam preocupantes para o Estado**. No âmbito desta acção foi igualmente observado o **relacionamento e a articulação da EP com as múltiplas entidades que intervêm na gestão dos contratos de PPP**.

O desenvolvimento desta acção visou, no essencial, apreciar os seguintes **domínios de gestão e controlo de Projectos de PPP**, exercidos pela EP em articulação com outras entidades:

1 Controlo e fiscalização administrativa dos contratos (aprovações, licenças, estudos prévios, prestação de cauções, prestação de garantias, apólices de seguro, elaboração de manuais, obrigações de informação etc). Análise do controlo efectuado pela EP tendo em vista aferir do cumprimento formal e administrativo dos contratos, por parte das concessionárias.

2 Acompanhamento e monitorização financeira dos contratos (comparação do desempenho financeiro real com o desempenho previsionial constante do modelo Caso Base). Análise do trabalho efectuado pela EP no domínio de monitorização de custos, tráfego, receitas acessórias, proveitos e a evolução dos resultados de cada concessionária, bem como da respectiva rentabilidade. Incluíram-se nesta vertente a **análise e monitorização dos riscos com impacto financeiro na concessão**.



3 Controlo da qualidade do serviço prestado por cada concessionária (qualidade de manutenção, indicadores de sinistralidade, indicadores de disponibilidade das vias, análise das reclamações dos utentes, outros indicadores de qualidade).

Nesta vertente o Tribunal apreciou o trabalho desenvolvido pela EP, no sentido de aferir, monitorar, e fiscalizar a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias.

Integraram-se também neste domínio as acções de fiscalização empreendidas pelas EP durante a fase de construção dos empreendimentos

4 Negociação dos contratos de PPP, nomeadamente as alterações consubstanciadas em processos de Reequilíbrio Financeiro, bem como a análise do processo e da metodologia de negociação da EP e a da sua interacção com a Parpública e as respectivas comissões de negociação.

Aferiu-se, também, da razoabilidade **das Estruturas e Meios afectos pelas EP à Monitorização e Fiscalização das Concessões** (incluiu-se nesta vertente a análise dos custos envolvidos com o *outsourcing*, avaliação do *outsourcing* e os resultados alcançados).



Avaliação do impacto das Recomendações do TC no âmbito das PPP:

A partir de um acompanhamento progressivo e sistemático dos riscos envolvidos, a abordagem do TC à temática das PPP permitiu não só relevar conclusões importantes em processos específicos de PPP, como, ao mesmo tempo, identificar problemas estruturais que, se e quando resolvidos, terão efeitos reprodutivos na defesa do interesse público.

Assim, a quase totalidade das recomendações proferidas pelo Tribunal no âmbito das PPP teve acolhimento pelo Estado, pelo menos, em sede legislativa.

Contudo, importa sublinhar que a totalidade dos contratos em apreço, foi fechada sem a existência de qualquer legislação específica sobre PPP.

Porém, com a publicação do DL n.º86/2003, de 26 de Abril, foram introduzidos um conjunto de princípios tendo em vista regular, no essencial, a mais valia e a sustentabilidade dos projectos lançados sob a forma de PPP, isto é, foram estabelecidos uma série de pressupostos fundamentais para efectivar o lançamento e a contratação de uma PPP.



Todavia, decorridos três anos desde que aquele diploma entrou em vigor, constataram-se um conjunto de fragilidades que vieram a implicar a sua revisão. Esta situação é, aliás, reconhecida pelo próprio Ministério das Finanças no preâmbulo do Decreto-Lei nº 141/2006, de 27 de Julho, que introduziu alterações ao regime jurídico das PPP, como se poderá verificar:

As entidades com competências nesta matéria têm, aliás, repetidamente alertado para situações de acréscimo de onerosidade para o Estado, relativamente às expectativas iniciais ou mesmo aos termos efectivamente contratados, em que não se verifica uma efectiva transferência de risco para os parceiros privados ou em que, pelo menos, o parceiro público assume compromissos ou assegura taxas de rendibilidade dos capitais privados sem correspondência no perfil de risco efectivo do projecto.

Situações desse tipo, bem como a ausência de mecanismos de partilha de benefícios financeiros a favor do Estado, a não consideração no caso base de receitas acessórias provenientes da parceria, que passam a constituir receitas ocultas do parceiro privado, a excessiva frequência com que se tem recorrido à consultoria externa – nem sempre com a necessária transparência ou o desejável valor acrescentado para o Estado – ou a inadequação ou a baixa pressão competitiva verificada em procedimentos concursais recentes, não se compadecem, porém, com os indispensáveis rigor e a exigência na gestão dos recursos públicos, justificando esta intervenção legislativa do Governo e as soluções agora adoptadas naqueles domínios, que em parte vinham já obtendo acolhimento na prática contratual mais recente.

As falhas evidenciadas e reconhecidas pelo próprio Estado, no âmbito do preâmbulo deste diploma relativamente à gestão das PPP, incidem sobre os mais diversos domínios, como sejam, as situações de acréscimo de encargos para o Estado face aos montantes inicialmente contratualizados, a ausência de uma transferência efectiva de riscos para os parceiros privados, o pagamento, por parte do Estado, de remunerações accionistas desajustadas do perfil de risco do projecto, a não contemplação de mecanismos contratuais de partilha de benefícios financeiros a favor do Estado, a ausência de competitividade verificada em procedimentos concursais e finalmente o recurso excessivo e pouco transparente a consultores externos.



Na base da revisão do diploma que regula as PPP teve-se assim, em conta os seguintes objectivos:

- **Promover uma melhor articulação entre o Ministério da Finanças e as tutelas sectoriais**, através da constituição de comissões conjuntas (Ministério das Finanças e Ministério Sectorial) para as diversas fases das PPP (preparação, lançamento ou alteração), que emitem um relatório final comum. Neste sentido, passa a haver uma intervenção conjunta dos poderes de Estado, acabando-se com a obrigatoriedade de emissão dos dois pareceres independentes, por parte dos representantes dos ministros das finanças e da tutela sectorial, na fase de preparação da parceria, conforme previa o anterior diploma.

Também, no âmbito das alterações às PPP, o Ministro das Finanças deixa de emitir parecer vinculativo sobre estas, até porque este parecer incidia sobre propostas de alteração em cujo processo, o Ministério das Finanças não se encontrava representado. Com esta revisão, prevê-se agora, para todas as fases da parceria, a constituição de comissões cujos membros são designados em despacho conjunto pelo Ministério das Finanças e pelo ministério sectorial.

- **Aumento das exigências de transparência, rigor e controlo na preparação e desenvolvimento das PPP**, nomeadamente, através da obrigatoriedade de emissão da declaração de impacte ambiental previamente ao lançamento da parceria e da identificação expressa da entidade responsável pelo pagamento dos encargos, bem como a origem dos respectivos fundos. Neste âmbito, a revisão consagrou igualmente a obrigatoriedade de se constituir comissões de negociação em caso de alterações ao contrato, para além de um conjunto de procedimentos a observar em situações de reequilíbrio financeiro. Este domínio é ainda reforçado pela introdução de exigências de justificação da decisão de contratar consultores externos e de sanções nas situações de conflitos de interesse, isto, tendo em vista garantir a independência da consultoria prestada. Finalmente, neste vector, a revisão do diploma reforça a possibilidade de o Estado anular o processo de constituição da parceria, sem a obrigatoriedade de pagar qualquer indemnização ao parceiro privado, quando esta não vier a corresponder, em termos satisfatórios, aos fins de interesse público.
- **Clarificação do modelo de partilha de risco**, nomeadamente através da consagração do direito do parceiro público de partilhar benefícios financeiros da parceria, bem como do reconhecimento do direito do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro.



Estabelece-se ainda a obrigatoriedade de incluir no Caso Base todas as receitas acessórias do parceiro privado de modo a aferir do efectivo equilíbrio financeiro da parceria. No âmbito das peças contratuais, prevê-se, igualmente, a identificação de um conjunto de pressupostos em que há lugar à reposição do equilíbrio financeiro ou à partilha com o parceiro público dos benefícios financeiros da parceria.

- **Promover a flexibilização e a eficiência na concepção das PPP.** Neste domínio, prevê-se a possibilidade de aprovação de programas sectoriais de parcerias tendo em conta as prioridades políticas e clarifica-se a aplicação do regime jurídico das PPP às empresas públicas. As parcerias público privadas desenvolvidas por empresas públicas sob a forma societária passam a observar um conjunto de princípios e de boas práticas relativas à preparação, lançamento e contratação de PPP.

No âmbito do actual quadro jurídico é possível reconhecer o acolhimento de um conjunto de questões levantadas em vários relatórios do TC, e que haviam, nomeadamente, sido objecto de recomendações do Tribunal.

Entre tais matérias, com acolhimento legislativo, destacam-se:

- ✓ Cumprimento das normas relativas à programação financeira plurianual constantes da Lei de Enquadramento Orçamental;
- ✓ Definição clara dos objectivos e dos resultados pretendidos para o modelo de PPP escolhido;
- ✓ Demonstração do VFM face a outras alternativas de execução do projecto;
- ✓ O Modelo de PPP deve proporcionar ao parceiro privado uma remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco incorrido;
- ✓ Obtenção prévia de autorizações e pareceres administrativos que possam condicionar o desenvolvimento do projecto. Neste ponto, destaca-se a obrigatoriedade de obter a declaração de impacte ambiental, previamente ao lançamento da parceria, quando a mesma for exigível nos termos da lei aplicável;
- ✓ Criação de condições para a obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo;
- ✓ Concepção de modelos de PPP que evitem ou minimizem situações de incerteza susceptíveis de onerarem o parceiro público com processos indemnizatórios de longo prazo que prejudiquem a prossecução do interesse público;



- ✓ A necessidade dos riscos comerciais ou de negócio da parceria deverem ser, tanto quanto possível, transferidos para o parceiro privado;
- ✓ Obrigatoriedade de incluir, no Caso Base, todas as receitas acessórias da parceria;
- ✓ O direito do Estado partilhar benefícios financeiros da parceria;
- ✓ O estabelecimento de critérios, de impedimentos e de sanções em caso de conflitos de interesse no âmbito da contratação de consultores;
- ✓ Estabelecimento de procedimentos a observar em caso de REF.

– II –

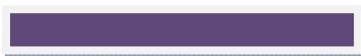
ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL, ECONÓMICO, JURÍDICO E ORÇAMENTAL DAS PPP

As Parcerias Público Privadas avançaram em Portugal antes de se ter desenvolvido o seu enquadramento legal e orçamental específico. Com efeito, houve, inequivocamente, a convicção, por parte de todos os governos, de que as PPP apresentam vantagens significativas que acabam por compensar o seu maior custo financeiro comparativamente ao custo de endividamento directo do Estado.

Uma das vantagens mais marcantes da opção PPP decorre das próprias restrições orçamentais e de endividamento que os Estados actualmente enfrentam no actual quadro do Pacto de Estabilidade da União Europeia.

As PPP constituem uma oportunidade para os Estados desenvolverem múltiplas infra-estruturas essenciais, sem onerar efectivamente a dívida pública e, simultaneamente, permitirem uma diluição do respectivo esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projectos infraestruturais.

Neste contexto de “restrições e imposições”, a opção PPP poderá apresentar vantagens orçamentais, quer ao nível do critério do défice, quer pelo critério da dívida pública. No que respeita ao critério do défice, a vantagem poderá traduzir-se na desorçamentação temporária de despesas enquanto no plano da dívida pública a vantagem assenta no facto do Estado prover infra-estruturas e serviços fundamentais à margem do seu Balanço (*off-balance-sheet*).



Na verdade, através deste mecanismo de contratação pública de bens e serviços, o Estado apresenta-se na qualidade de comprador de serviços públicos com base em activos fornecidos pelo sector privado, o que lhe permite à partida substituir despesas de investimento por despesas correntes.

Neste sentido, o DL 26/2002 de 14 de Fevereiro, que estabelece o novo classificador económico das receitas e despesas públicas, veio definir para a contabilidade orçamental o registo dos encargos com as PPP, no agrupamento de despesa aquisição de bens e serviços.

O *gap* temporal existente entre os timings de concepção/construção e os de pagamentos do serviço inerente à fase de operacionalização do activo permite assim, evitar, no curto prazo, o impacto do investimento do Estado nas contas públicas

Para além da vantagem puramente orçamental ou “contabilista” da opção PPP, a segunda grande vantagem poderá colocar-se em termos do *value for money* inerente aos serviços prestados quando confrontado com a opção tradicional da prestação directa dos serviços pelo Estado.

Um dos grandes objectivos do recurso às PPP deverá assim, consubstanciar-se na optimização do retorno dos impostos pagos pelos contribuintes, ou seja, na melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços a prestar aos contribuintes.

Todavia, o recurso às PPP deve ser analisado dentro de um quadro de sustentabilidade orçamental e de análise da eficiência da despesa pública, especialmente quando confrontada com outras opções.

Enquadramento jurídico das PPP

Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, veio preencher, finalmente, o vazio legal relativo à ausência de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado no âmbito das Parcerias Público Privadas. Este diploma define um conjunto de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado, com especial ênfase, nas fases de concepção, concurso, adjudicação e alteração das PPP.

Este diploma veio criar essencialmente um regime de controlo da despesa pública resultante de contratos de PPP. Conforme resulta do preâmbulo do diploma, visou-se assegurar o controlo prévio e sucessivo do Ministério das Finanças sobre os encargos financeiros das PPP, com incidência em diversos exercícios orçamentais.

O presente diploma sublinha igualmente, a importância da análise da eficiência da despesa pública, designadamente, com a consagração do princípio segundo o qual a opção PPP apenas se justifica quando se revelar vantajosa em confronto com o comparador do sector público.



O quadro legal específico das PPP estabelece também um conjunto de princípios gerais sobre a repartição de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado de modo assegurar a eficiência da parceria ao nível de um sistema equilibrado de distribuição de encargos e riscos entre os respectivos intervenientes.

Este diploma concentra ainda especial atenção às questões associadas à sustentabilidade dos encargos e riscos decorrentes da parceria, tendo em consideração a programação financeira plurianual do sector público administrativo.

Assim, nos termos deste quadro legal, a opção PPP estará subordinada não só a uma análise de *value for money* da despesa pública (confrontação com o “comparador público”), como igualmente a uma avaliação do dimensionamento e sustentabilidade dos encargos a assumir no âmbito do sistema de orçamentação plurianual do SPA

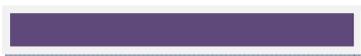
A regulamentação específica das PPP procura assim estabelecer parâmetros objectivos para avaliar e justificar a opção PPP face a outros modelos alternativos, como é o caso do modelo de gestão e financiamento directo pelo sector público, sem contudo, descurar a sua articulação com os preceitos enunciados na Lei de enquadramento orçamental.

Conceito de parceria pública privada e âmbito de aplicação

Para efeitos do actual quadro jurídico, entende-se como parceria público privada o contrato ou união de contratos, através dos quais entidades privadas, se obrigam, de forma duradoura, perante o parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade que visa a satisfação de uma necessidade colectiva, cabendo ao parceiro privado, no todo ou em parte, as responsabilidades pelo financiamento, investimento e exploração do projecto. Por outro lado, cabe ao parceiro público o acompanhamento e o controlo da execução do objecto da parceria, de modo a assegurar a prossecução dos fins de interesse público.

São considerados parceiros públicos para efeitos de aplicação do actual quadro jurídico o Estado e entidades públicas estaduais, os fundos e serviços autónomos e as entidades públicas empresariais. As empresas públicas sob a forma societária ficam sujeitas ao quadro jurídico das PPP, mas apenas no tocante a um conjunto² de exigências materiais e princípios de boa gestão vertidos no respectivo diploma.

² São eles: os fins subjacentes à constituição de parcerias; os princípios inerentes à repartição de responsabilidades dos parceiros público e privado; os pressupostos essenciais para o lançamento e contratação de PPP; os princípios de partilha de riscos; os princípios de equilíbrio financeiro; e os princípios relativos à contratação de consultores externos



As parcerias público privadas têm como finalidades nucleares o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços, introduzindo, para o efeito, adequados mecanismos de controlo que permitam uma avaliação permanente, por parte do parceiro público e dos potenciais utentes do serviço.

O quadro jurídico consagra ainda como principais instrumentos de regulação jurídica entre as entidades públicas e as privadas, os seguintes contratos:

- ✓ O contrato de concessão de obra pública
- ✓ O contrato de concessão de serviço público
- ✓ O contrato de fornecimento contínuo
- ✓ O contrato de prestação de serviços
- ✓ O contrato de gestão
- ✓ O contrato de colaboração, quando estiver em causa a utilização de um estabelecimento ou uma infra-estrutura já existentes, pertencentes a outras entidades que não o parceiro público.

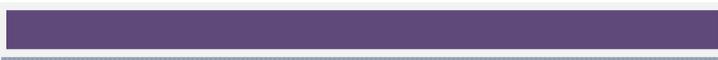
Excluem-se do âmbito de aplicação do quadro jurídico das PPP as empreitadas de obras públicas, os arrendamentos, os contratos de aprovisionamento, os contratos de fornecimento com duração inferior ou igual a três anos, bem como todas as PPP que impliquem cumulativamente, um encargo acumulado actualizado para o parceiro público inferior a 10 milhões de euros e um investimento actualizado de 25 milhões de euros.

Isto significa que mesmo que o encargo actualizado do parceiro público seja inferior a 10 milhões de euros, a PPP estará sempre sujeita às regras do respectivo diploma, caso o investimento seja igual ou superior a 25 milhões de euros.

Pressupostos para o lançamento e contratação de uma PPP

A Lei que regula as PPP estabelece então um conjunto de pressupostos chave a que deve obedecer o processo de lançamento e contratação de uma PPP, a saber:

- Cumprimento das normas relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental
- Definição clara dos objectivos e dos resultados pretendidos para o modelo de PPP escolhido
- Demonstração do VFM face a outras alternativas de execução do projecto
- O Modelo de PPP deve proporcionar ao parceiro privado uma remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco incorrido



- Obtenção prévia de autorizações e pareceres administrativos que possam condicionar o desenvolvimento do projecto. Neste ponto, destaca-se a obrigatoriedade de obter a declaração de impacte ambiental, previamente ao lançamento da parceria, quando a mesma for exigível nos termos da lei aplicável.
- Criação de condições para a obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo
- Concepção de modelos de PPP que evitem ou minimizem situações de incerteza susceptíveis de onerarem o parceiro público com processos indemnizatórios de longo prazo que prejudiquem a prossecução do interesse público.
- Identificação expressa da entidade responsável pelo pagamento dos encargos, bem como a identificação da origem dos respectivos fundos.

Princípios de partilha de riscos

Uma das questões nucleares inerentes à estruturação de projectos sob a forma de parceria público privada, reside na adopção de um sistema equilibrado de partilha de riscos entre os diversos intervenientes no projecto. A partilha de riscos entre as entidades envolvidas na PPP deve estar claramente identificada contratualmente. Neste sentido, o quadro jurídico das PPP estabelece um conjunto de princípios de partilha de riscos, a saber:

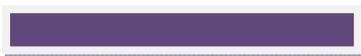
- Os diferentes riscos da parceria devem ser repartidos de acordo com a capacidade de gestão dos diversos intervenientes.
- O estabelecimento de uma parceria deverá implicar uma efectiva transferência de risco para o sector privado.
- Deverá ser evitada a criação de riscos que não justifiquem adequadamente a redução de outros riscos já existentes.
- Os riscos comerciais ou de negócio associadas à parceria devem ser, tanto quanto possível, transferidos para o parceiro privado.

Neste domínio, o quadro jurídico das PPP prevê também a possibilidade dos concorrentes apresentarem propostas com variantes assentes em pressupostos diferentes daqueles que serviram de base à declaração de impacte ambiental, desde que estes assumam integralmente o risco inerente a essas variantes.

Elementos constitutivos da aprovação e lançamento de uma PPP

A aprovação das condições de lançamento da PPP é feita por despacho conjunto do Ministro das Finanças e da tutela sectorial, o qual deve conter os seguintes elementos:

- ✓ O programa do procedimento adjudicatório aplicável;



- ✓ O Caderno de encargos;
- ✓ A análise das opções que determinaram a configuração do projecto;
- ✓ A descrição do projecto e do seu modo de financiamento;
- ✓ A demonstração do seu interesse público;
- ✓ A justificação do modelo de parceria escolhida;
- ✓ A demonstração da comportabilidade dos custos e riscos decorrentes da parceria em função da programação plurianual do sector público administrativo;
- ✓ A declaração de impacte ambiental, quando exigível nos termos da lei aplicável.

Avaliação das PPP

Nos termos do actual quadro jurídico, o processo de avaliação/negociação das parcerias implica a constituição de um conjunto de comissões, a saber:

- ✓ A comissão de acompanhamento nomeada por despacho conjunto do Ministério das Finanças e da tutela sectorial, para a fase de estudo e acompanhamento da PPP. Esta deverá elaborar um relatório, o qual integra a sua recomendação de decisão a ser tomada relativamente ao lançamento da PPP;
- ✓ A comissão de avaliação das propostas nomeada por despacho conjunto do Ministério das Finanças e da tutela sectorial, à qual cabe avaliar o impacto dos riscos e dos encargos incorridos pelo parceiro público, assim como o mérito das respectivas propostas;
- ✓ A comissão de negociação nomeada por despacho conjunto do Ministério das Finanças e da tutela sectorial, que compete representar o parceiro público nas negociações que venham a ocorrer com o parceiro privado. A esta cumpre analisar a conformidade do projecto de alteração com os pressupostos e princípios de partilha de riscos inerentes ao lançamento e contratação da PPP, bem como aferir do impacto dos encargos e riscos incorridos pelo parceiro público;
- ✓ A comissão de acompanhamento da fase de execução inicial da PPP, a designar por despacho conjunto do Ministério das Finanças e da tutela sectorial, quando a complexidade, o valor ou o interesse público da parceria o justifiquem.



Constituição efectiva de uma PPP

Assim, em termos processuais, serão necessárias seis etapas fundamentais para a constituição efectiva de uma PPP:

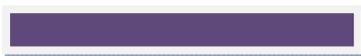
- ✓ A constituição de uma comissão de acompanhamento para estudar e avaliar previamente o projecto de PPP a lançar;
- ✓ A emissão de um relatório por parte da comissão de acompanhamento, contendo recomendações favoráveis ao lançamento e criação da PPP. Este relatório analisa, em especial, a conformidade do projecto de PPP com os pressupostos e princípios de lançamento, contratação e partilha de riscos vertidos no respectivo quadro jurídico, assim como, o impacto financeiro dos encargos e dos potenciais riscos da parceria para o parceiro público;
- ✓ Um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, com a decisão de lançamento da parceria e respectivas condições;
- ✓ A designação de uma comissão de avaliação de propostas, para avaliar os impactos financeiros e o *value for money* das respectivas propostas;
- ✓ A emissão de um relatório pela comissão de avaliação, contendo a recomendação da decisão a ser tomada;
- ✓ Um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, integrando a decisão da adjudicação da parceria.

A qualquer momento do processo de selecção do parceiro privado, mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, poderá ser anulado o respectivo processo, sem que haja direito a qualquer indemnização por parte do parceiro privado, caso a constituição da PPP em apreço não vá ao encontro dos fins de interesse público. Esta interrupção do procedimento é obrigatória no caso de apresentar-se a concurso apenas um concorrente, salvo decisão expressa e fundamentada dos referidos ministros

Processo de alteração de uma PPP

O processo de alteração dos termos de uma PPP, implica igualmente, um conjunto de passos a saber:

- ✓ A constituição de uma comissão de negociação, que representa o parceiro público nas negociações com o parceiro privado;



- ✓ A elaboração de um relatório³ por parte da referida comissão, que analisa a conformidade da alteração da PPP com os pressupostos e princípios de lançamento, contratação e partilha de riscos constantes do respectivo quadro jurídico, bem como quantifica o impacto dos encargos e riscos incorridos pelo parceiro público;
- ✓ Um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, o qual se presume tacitamente emitido, findo o prazo de 30 dias a contar da recepção do relatório da comissão de negociação.

A realização de obras adicionais ou qualquer alteração não prevista no contrato de parceria já celebrado carece igualmente de um despacho prévio de concordância dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, sempre que gerar para o parceiro público um acréscimo de encargos superiores a 1 milhão de euros, em termos acumulados anuais.

O referido despacho será emitido no prazo de 30 dias, período a partir do qual se presume tacitamente emitido.

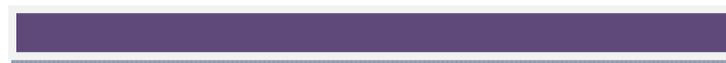
No âmbito do processo de alteração da PPP, o parceiro público deverá apresentar a respectiva fundamentação, bem como apresentar o orçamento e correspondentes condições de execução e de pagamento relativas à proposta do parceiro privado.

O Equilíbrio financeiro das PPP

A alteração significativa das condições financeiras de desenvolvimento da parceria pode dar lugar à reposição do equilíbrio financeiro do respectivo contrato, nomeadamente nos casos de modificação unilateral, por parte do parceiro público, das obrigações contratuais do parceiro privado.

Por outro lado, o parceiro público tem direito a partilhar equitativamente com o parceiro privado, os benefícios financeiros decorrentes do desenvolvimento da parceria, nomeadamente nos casos de refinanciamento dos projectos. O desenvolvimento de outras actividades, por parte do parceiro privado, não previstas expressamente no contrato de parceria, estará também dependente de uma proposta de partilha da respectiva receita, em face das projecções económico financeiras apresentadas

³Que deverá também a minuta das alterações contratuais e todos os elementos relevantes do projecto de alteração da PPP, que deverá acompanhar o relatório da comissão de negociação.



Para aferir do equilíbrio financeiro ter-se-á em conta o respectivo Caso Base (anexo ao contrato), que representa a equação financeira da parceria, o qual deverá integrar todas as receitas previstas pelo parceiro privado decorrentes do desenvolvimento da parceria, ou seja, as denominadas receitas acessórias.

A reposição do equilíbrio financeiro ou a partilha de benefícios a favor do parceiro público poderá ser efectuada através das seguintes modalidades:

- ✓ Alteração do prazo da parceria;
- ✓ Aumento ou redução de obrigações de natureza pecuniária;
- ✓ Atribuição de compensação directa;
- ✓ Combinação das modalidades anteriores ou qualquer outra forma que venha a ser acordada entre as partes.

Consultores externos

A contratação de consultores externos para apoio aos processos de parceria público privada deve identificar ou conter os seguintes aspectos:

- ✓ As razões objectivas que justificam essa contratação bem como o âmbito de intervenção do respectivo consultor;
- ✓ Os encargos previstos para o parceiro público ou para o Estado decorrentes dessa contratação e seu cabimento orçamental;
- ✓ O procedimento a adoptar na selecção do consultor externo.

O consultor externo que venha a prestar serviços ao parceiro público não poderá prestar assessoria ao parceiro privado ou a qualquer entidade que se apresente como concorrente no âmbito dessa parceria.

As PPP à luz do direito comunitário

Não existe nenhum quadro jurídico específico para as PPP a nível Europeu. Existe sim, um livro verde que propõe apurar se o tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado da CE) e o seu direito derivado constituem instrumentos adequados e suficientes face aos desafios colocados pelas PPP.



Todo e qualquer acto através do qual uma entidade pública confie a prestação de uma actividade económica a um terceiro, deve ser estudado de acordo com as regras e princípios do Tratado CE. Assim, as PPP estão sujeitas aos princípios da transparência, da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e do reconhecimento mútuo.

Note-se que o **livro verde** distingue dois tipos de PPP:

- ❑ **As PPP de tipo meramente contratual.** Neste caso a parceria baseia-se em relações exclusivamente contratuais e pode integrar o âmbito de aplicação das directivas europeias sobre contratos públicos.
- ❑ **As PPP de tipo institucionalizado.** Estas implicam uma cooperação numa entidade distinta, podendo conduzir à criação de uma entidade ad hoc de participação conjunta ou ao controlo de uma entidade pública por um operador privado.

As PPP podem ser objecto de concessões de obras e de serviços. Estas distinguem-se dos contratos tradicionais de empreitadas de obras públicas, pelo facto da contrapartida da obra corresponder a um direito de exploração da mesma, que pode também ser acompanhado do pagamento de um preço.

O elemento vital, distintivo e marcante de uma concessão é a assunção de risco de exploração por parte da concessionária.

A este propósito, afigura-se oportuno destacar algumas posições vertidas na **Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia sobre as Concessões em Direito Comunitário** (JOCE no. C 121 de 29/04/2000), no âmbito da delimitação das noções de “contrato de empreitadas de obras públicas” e de “concessão de obras ou de serviços públicos”.

A Comissão considera que o critério da exploração permite deduzir certos indícios para distinguir uma concessão de obras públicas de um contrato de empreitada de obras públicas. O direito de exploração implica, também, a transferência da responsabilidade pela exploração, que engloba os aspectos técnicos, financeiros e gestão da obra. **A concessionária, não só deverá assumir os riscos ligados a qualquer construção, como deverá também suportar os riscos inerentes à gestão e à utilização das infra-estruturas e equipamentos concessionados.** Para a Comissão, estar-se-á em presença de **contratos de empreitadas de obras públicas quando o custo da obra for suportado principalmente pelo Concedente** e o adjudicatário se remunerar apenas por meio de direitos cobrados directamente aos utentes da obra.



O Estado poderá pagar um preço (subsídios ou participações) em contrapartida das obras realizadas, contudo, esse preço, jamais poderá eliminar o risco inerente à exploração. É, de facto, a presença do risco de exploração, ligado ao investimento realizado ou aos capitais investidos que é determinante, especialmente quando o Concedente paga um preço. Em síntese, para estarmos perante um contrato de concessão, o direito à exploração deve ser acompanhado da transferência para a concessionária dos imprevistos inerentes a essa mesma exploração.

Se os poderes públicos assumirem os imprevistos inerentes à gestão da obra ou serviço, assegurando, por exemplo, o reembolso dos financiamentos ou níveis de receitas mínimos, falta claramente o elemento de risco, logo tratar-se-á de um contrato de empreitada de obras públicas e não de uma verdadeira concessão.

O Eurostat identifica ainda como tipos de parcerias público privada, uma diversidade de estruturas contratuais de longo prazo, a saber:

- ❖ Contratos de fornecimento de bens e serviços contínuos
- ❖ Criação de sociedades de economia mista – tipo joint-venture (participações de capital público e privado)
- ❖ Garantias sobre empréstimos contraídos pelo parceiro privado (denominados passivos contingenciais)
- ❖ Contratos de empreitada tradicional (construção e entrega de acordo com as especificações técnicas do dono da obra – Estado/parceiro público)
- ❖ *Leasings* (*leasing* operacional e *leasing* financeiro)
- ❖ Concessões tradicionais (sistema de cobrança directa aos utilizadores do serviço)
- ❖ Compra de serviços pelo Estado com base em pagamentos regulares (denominado modelo PFI)

Enquadramento institucional

Os *stakeholders* públicos envolvidos no processo de estudo, preparação, lançamento, negociação, acompanhamento ou fiscalização das PPP podem ser os mais diversos:

- ❖ As entidades públicas⁴ directamente responsáveis pela gestão e execução dos contratos de PPP, que representam o Estado concedente, como são, por exemplo, as Estradas de Portugal e o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário. Estas entidades públicas estão vinculadas integralmente às regras, exigências e princípios constantes do quadro jurídico das PPP;

⁴ Estado, entidades públicas estaduais, fundos e serviços autónomos e entidades públicas empresariais.



- ❖ As **empresas públicas**⁵ sob a forma societária cujas parcerias estão sujeitas aos mecanismos de controlo da **função accionista do Estado**, exercida pelos Ministros das Finanças e da tutela sectorial. Estas apenas devem observar, com as devidas adaptações, as exigências materiais e os princípios do quadro jurídico, nomeadamente, os relativos ao lançamento e contratação de PPP, à partilha de riscos, ao equilíbrio financeiro e aos critérios de contratação de consultores externos;
- ❖ As **empresas municipais e intermunicipais** que estão sujeitas ao regime jurídico das PPP desenvolvidas pela Administração Central com as devidas adaptações;
- ❖ **O Ministério das Finanças** que procede ao acompanhamento permanente e global das parcerias;
- ❖ A **Inspecção-geral de Finanças**, que exerce os poderes de fiscalização e controlo no tocante às matérias económico financeiras;
- ❖ A **Parpública**, *holding* do Estado, que integra um núcleo especializado em PPP e que tem como missão assessorar tecnicamente e coadjuvar o Ministro das Finanças no acompanhamento global das PPP;
- ❖ **O Ministério da tutela sectorial**, que procede de igual forma à monitorização permanente das parcerias;
- ❖ As **entidades indicadas pelo ministro da tutela sectorial**, que lhe prestam **apoio técnico** no âmbito do **acompanhamento global das PPP**;
- ❖ As **unidades ou estruturas especializadas** designadas pelo ministro da tutela sectorial no âmbito do **estudo, preparação e avaliação das PPP**. (Ex: Unidade de Missão de Saúde para as PPP);
- ❖ As **entidades ou serviços designados pelo ministro da tutela sectorial**, que procedem à **fiscalização e controlo** dos demais aspectos das parcerias. (Ex: Gabinete Metro sul do Tejo);
- ❖ **Tribunal de Contas** que exerce o controlo externo das PPP, tendo como base os princípios e as boas práticas de auditoria pública da INTOSAI relativos às PPP.

⁵ Incluem-se aqui, entre outras, por exemplo as Administrações Portuárias SA e a ANA SA



Enquadramento Orçamental

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de 2001⁶ estabeleceu igualmente um conjunto de princípios a que devem obedecer as PPP.

Em primeiro lugar, as PPP estão sujeitas, nos termos do art 18º, ao regime do orçamento por programas.

3- A estruturação por programas deve aplicar-se às despesas seguintes:

d) Despesas correspondentes a contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado

Por outro lado o artº 19º da mesma Lei determina a obrigatoriedade de comparar este modelo de contratação com o modelo tradicional de contratação pública, sem recurso ao financiamento privado:

2- A avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamento ou de exploração a cargo das entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida.

Este preceito resulta na obrigatoriedade de se proceder a uma análise do *Value Money* da Parceria quando confrontada com a opção tradicional de financiamento por parte do sector público. Isto traduz, na prática, a necessidade de conceber um “comparador público” para justificar a eventual mais valia da opção PPP.

Acresce ainda a este requisito, o constante do artigo 37.º da LEO, que fixa os elementos informativos que devem integrar a proposta do OE, nomeadamente os relativos às PPP.

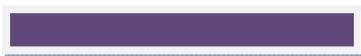
1- A proposta de lei do Orçamento de Estado é acompanhada, pelo menos, pelos seguintes elementos informativos:

c) Memória descritiva das razões que justificam o recurso a parcerias dos sectores público e privado, face a um programa alternativo elaborado nos termos do nº2 do artigo 19.º

Por último, o artigo 31.º da LEO estabelece a necessidade de fixar um limite máximo aos compromissos do Estado com as PPP.

1- O articulado da lei do Orçamento do Estado contém, designadamente:

⁶ Lei n. 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em anexo à Lei n. 48/2004, de 24 de Agosto.



I) A determinação do limite máximo de eventuais compromissos, a assumir com contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado

No âmbito da U.E., as regras de enquadramento orçamental devem obediência aos princípios e normas estabelecidas pela Comissão Europeia através do Eurostat, nomeadamente, com o objectivo de aferir do cumprimento dos critérios, fixados pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, relativos ao défice orçamental e ao rácio de dívida pública.

As regras do Eurostat são estabelecidas em consentaneidade com o sistema de contas nacionais da U.E, o denominado “SEC 95”, e constam do Manual do SEC 95 sobre o défice e a dívida das administrações públicas (Parte IV- Alugueres, licenças e concessões, ponto 4 – Infra-estruturas públicas financiadas e exploradas pelo sector das sociedades)

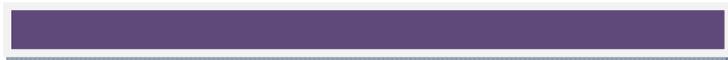
O principal objectivo destas normas é o de aferir sobre a natureza do investimento realizado pelo sector privado, ou seja, se se trata de um investimento a integrar no património público, ou, pelo contrario, se se está perante um investimento a integrar no património da empresa privada.

Neste contexto é possível descortinar três situações distintas a saber.

A primeira situação ocorre quando o Estado fica obrigado a realizar pagamentos regulares à sociedade que é responsável pela construção e financiamento da obra e assume, simultaneamente, grande parte dos riscos e benefícios associados à propriedade do activo durante a sua fase de exploração.

Neste caso concreto, trata-se de um investimento público, ao qual corresponde, como contrapartida, um empréstimo imputado do mesmo montante. Isto significa, que os encargos do Estado assumidos com a obra pública afectam, anualmente, o respectivo défice orçamental e o seu financiamento onera a dívida pública. As tradicionais empreitadas de obras públicas lançadas pelo Estado com recurso ao crédito constituem um exemplo claro desta primeira hipótese.

A segunda situação é visível quando o Estado realiza pagamentos regulares por serviços resultantes dos activos construídos e explorados por sociedades privadas, assumindo, no entanto, estas, os riscos e benefícios relacionados com a propriedade dos activos. Os pagamentos feitos pelo Estado, neste caso, afectam o défice orçamental, mas o valor do investimento realizado é registado no património da empresa privada, assim como o seu financiamento, não afectando assim, a dívida pública.



Um exemplo clássico desta situação é o que se passa com as locações operacionais e a maioria dos contratos de parcerias público privadas. Esta segunda hipótese deve ser tratada claramente como um investimento privado.

Sublinhe-se a este propósito, que o novo classificador económico das receitas e despesas públicas, criou para o efeito, no caso particular das concessões rodoviárias, uma rubrica de Aquisição de Serviços denominada “utilização de infra-estruturas de transporte”

A última situação, deverá ocorrer quando o Estado não incorre na obrigação de efectuar quaisquer pagamentos a uma sociedade privada, pelo facto do projecto se revelar auto-sustentável, do ponto de vista financeiro.

Neste caso, o activo também é registado no património da sociedade privada, mas não afectará, obviamente, nem o défice orçamental, nem a dívida pública. Um projecto destas características dispensa naturalmente a confrontação com o “comparador público”, uma vez que não existe um custo de oportunidade de capital para o Estado. Um exemplo desta situação, pode ocorrer nas concessões rodoviárias em regime de “portagem real”.

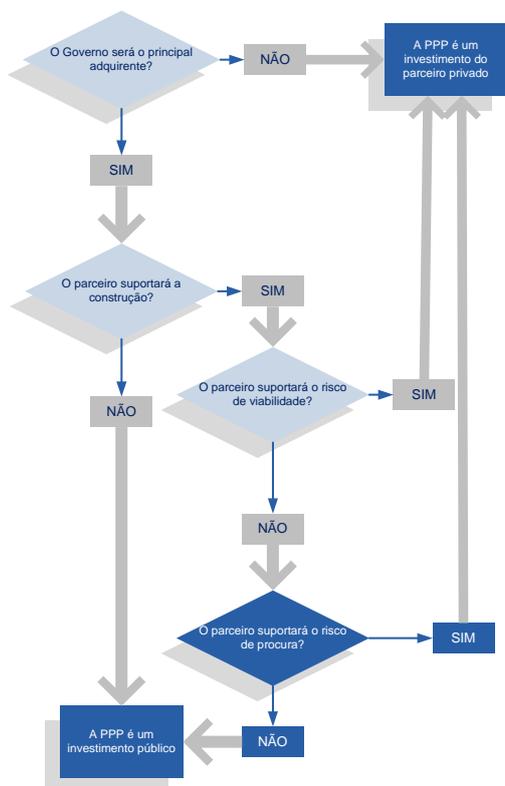
Todavia, dada a dificuldade em clarificar casos de fronteira, que suscitam dúvidas quanto à natureza pública ou privada do investimento, recentemente, o Eurostat definiu novas regras de contabilização dos investimentos realizados em regime de parceria público privada, com o modelo de repartição de risco a revelar-se determinante para a forma de afectação do défice público.

De acordo com a decisão do Eurostat sempre que o Estado realize um contrato de parceria com uma entidade privada e esta assuma determinados riscos, a despesa inicial de capital realizada não deverá afectar o défice.

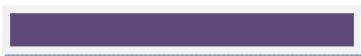
A questão chave reside na classificação dos activos envolvidos na parceria, isto é, ou se trata de activos do Estado (influenciando assim a dívida e o défice) ou, pelo contrário, se trata de activos do parceiro privado, cujo investimento não tem quaisquer repercussões ao nível da dívida pública.

Segundo o Eurostat, os activos da parceria devem ser classificados *off-balance sheet* para o Estado quando o parceiro privado assumir o risco de construção do activo e, pelo menos, um dos dois riscos seguintes: o da “disponibilidade” ou o da “procura”.

Diagrama de decisões do EUROSTAT para contratos de PPP



Fonte: European Commission/EUROSTAT



O cumprimento desta matriz de risco conduzirá a que o contrato de parceria público privada seja objecto de um tratamento contabilístico similar ao do leasing operacional, conforme previsto no SEC 95. Os pagamentos regulares realizados pelo Estado, neste caso, serão classificados como uma “aquisição de serviços”.

Caso contrário, os activos em causa serão classificados como activos do Estado, recebendo, neste contexto, um tratamento contabilístico idêntico ao do leasing financeiro, de acordo com o SEC 95, o que implicará o registo da despesa de capital e o respectivo empréstimo.

Exemplificando, se o Estado assumir o risco de construção ou se o parceiro privado assumir apenas o risco de construção e nenhum dos outros dois acima citados, a despesa de capital inicial relacionada com os activos será registada como formação bruta de capital fixo, repercutindo assim, um impacto negativo no saldo orçamental

Também, neste caso, os pagamentos efectuados pelo Estado ao parceiro privado, tendo em vista, por exemplo, compensar quebras de procura serão considerados como empréstimos, sendo assim, contabilizados na dívida pública

De facto, o factor risco revela-se nuclear para aferir do real impacto dos encargos do Estado com os contratos de parceria público privada., quer em termos de défice quer ao nível da dívida pública.



– III –

LINHAS DE ORIENTAÇÃO (GUIDE LINES) E PROCEDIMENTOS DE AUDITORIAS EXTERNAS A PPP

— Aprovadas pelo Tribunal de Contas, em reunião de Plenário da 2.ª Secção, de 10 de Julho de 2008, ao abrigo do disposto no n.º 1, alínea d), do art.º 87.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A abordagem de controlo externo do Tribunal de Contas às PPP deverá não só ter em conta as principais etapas do ciclo de gestão de uma PPP, que subjazem ao actual quadro institucional e jurídico que as regula, assim como perceber o papel dos diferentes parceiros (stakeholders) que intervém ao longo destas fases

Fase de estudo, preparação e avaliação prévia das PPP, que analisa o contexto estratégico e de oportunidade de lançamento do projecto, avalia as diversas opções da sua execução, bem como as necessidades envolvidas. Neste contexto, deverá ser elaborado o projecto de referência, para além de um conjunto de estudos preliminares (técnico, financeiro e estratégico)

Nesta fase os parceiros públicos devem apresentar ao Ministro da tutela sectorial a documentação do projecto de PPP, nomeadamente, o **estudo estratégico e as minutas dos instrumentos jurídicos** para a realização do procedimento prévio à contratação.

Posteriormente será nomeada, por Despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, uma **comissão de acompanhamento**, que elaborará um **relatório contendo uma recomendação da decisão a ser tomada**.

O **relatório desta comissão** analisará, em especial, a conformidade do projecto de parceria com os princípios e pressupostos da boa contratação de PPP, enunciados no respectivo quadro jurídico.

Esta fase integrará, em regra, as seguintes etapas:

- ✦ Criação de comissões (*taskforces*) pelo parceiro público que pretende iniciar processos de PPP;
- ✦ Realização de estudos preliminares;
- ✦ Elaboração da documentação do projecto – versão preliminar –: estudo estratégico, estudo económico-financeiro, custo público comparável, programa de procedimento e caderno de encargos;
- ✦ Proposta e decisão da tutela ministerial sectorial;
- ✦ Notificação ao Ministro das Finanças, para efeitos de constituição de uma comissão de acompanhamento, que será nomeada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial.



Fase de aprovação do projecto de PPP

Até à aprovação de um projecto de PPP, será dada uma série de passos, a saber:

- ✚ Constituição de uma **comissão de acompanhamento** para estudar e avaliar previamente o projecto de PPP a lançar. Esta apreciará e aprofundará os estudos estratégicos e financeiros apresentados e supervisionará toda a documentação final relativa ao Projecto de PPP;
- ✚ Emissão de um **relatório por parte da comissão de acompanhamento**, contendo uma recomendação da decisão a ser tomada. Este relatório analisa, em especial, a conformidade do projecto de PPP com os pressupostos e princípios de lançamento, contratação e partilha de riscos vertidos no respectivo quadro jurídico, assim como o impacto financeiro dos encargos e dos potenciais riscos da parceria para o parceiro público.

Pressupostos e princípios a verificar previamente ao lançamento e contratação de um projecto de PPP:

- ✓ Cumprimento das normas relativas à programação financeira plurianual;
- ✓ Definição clara dos objectivos e dos resultados pretendidos para a PPP;
- ✓ Apresentação do *value for Money*, face ao modelo de contratação tradicional;
- ✓ Obtenção previa das autorizações e pareceres administrativos exigidos;
- ✓ Concepção de modelos de PPP que minimizem potenciais alterações ou reequilíbrios;
- ✓ Criação de condições para obtenção de um processo concursal competitivo;
- ✓ Repartição de riscos em função da melhor capacidade de gestão das partes envolvidas.

Prolação de um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, com a decisão de lançamento da parceria e respectivas condições. Deste despacho conjunto (e seus anexos) deverão constar os seguintes elementos:

- ✚ Caderno de encargos;
- ✚ Programa do procedimento adjudicatório;
- ✚ Análise de opções;
- ✚ Descrição do Projecto e seu modo de financiamento;
- ✚ Demonstração do interesse público;
- ✚ Justificação do modelo de parceria escolhida;
- ✚ Demonstração da comportabilidade dos custos e riscos envolvidos, em termos orçamentais;
- ✚ Declaração de impacte ambiental;
- ✚ Designação de uma comissão de avaliação de propostas, para avaliar os impactos financeiros e o *value for money* das respectivas propostas.



Os principais parceiros (stakeholders) durante as fases de estudo, preparação e lançamento das PPP são:

- ✚ As estruturas técnicas da entidade pública contratante, que inicia o processo (ex.ºs: Estradas de Portugal, Estrutura de Missão das Parcerias da Saúde, Instituto Nacional de Transporte Ferroviário);
- ✚ Os Consultores Jurídicos e Financeiros, que assumem um papel relevante, no âmbito destes projectos;
- ✚ A comissão de acompanhamento de lançamento das parcerias, que integra representantes dos Ministérios da tutela sectorial, bem como das Finanças (normalmente Parpública ou IGF) e da entidade pública contratante;
- ✚ A Parpública, que presta apoio técnico ao Ministro das Finanças e às comissões de acompanhamento;
- ✚ A Autoridade Ambiental, que avalia os estudos de impacto ambiental;
- ✚ Os Ministros das tutelas sectoriais e das Finanças.

Fase de concurso/ procedimento concursal

Esta fase compreende múltiplas etapas, de acordo com o modelo de concurso seguido. Poderá incluir as seguintes etapas:

- ✓ Publicação do anúncio, do programa de concurso e do caderno de encargos;
- ✓ Preparação das propostas, por parte dos concorrentes;
- ✓ Acto público de abertura das propostas;
- ✓ Qualificação dos concorrentes/relatório para efeitos de audiência previa;
- ✓ Avaliação das propostas apresentadas;
- ✓ Aprovação do relatório da comissão de análise das propostas, que contém a proposta de escolha dos concorrentes que passam para a fase de negociação;
- ✓ Negociação com os concorrentes preferidos – normalmente dois;
- ✓ Aprovação do relatório da comissão, que contém a proposta de adjudicação ao concorrente seleccionado;
- ✓ Decisão de adjudicação;
- ✓ Assinatura do contrato.

No caso das PPP da área da Saúde o procedimento concursal inclui, ainda, uma etapa de negociação com o concorrente seleccionado.

Nesta fase de **avaliação e negociação** intervêm, fundamentalmente, os seguintes parceiros (*stakeholders*):

- ✚ Comissão de avaliação de propostas, que integra representantes dos Ministérios da tutela sectorial e das Finanças (Parpública ou IGF), bem como da entidade pública contraente;



- ✚ Consultores jurídicos, consultores financeiros e consultores técnicos (tráfego, seguros etc), que defendem os interesses do parceiro público e prestam assessoria às diversas comissões;
- ✚ Ministros da tutela sectorial e das Finanças, que procedem à adjudicação da PPP.

Fase de gestão, acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP

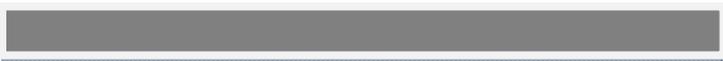
É considerada uma das fases nucleares para garantir o denominado Value for Money da parceria face à opção tradicional de contratação pública.

A fase de gestão e acompanhamento destes contratos compreende três períodos cruciais:

- ✓ O da gestão dos contratos durante a fase de concepção/construção;
- ✓ O da gestão dos contratos durante o ciclo de exploração;
- ✓ E o da gestão no termo do contrato.

Nesta fase intervêm também múltiplos interessados (*stakeholders*), nomeadamente:

- ✚ **As estruturas técnicas dos parceiros públicos**, que funcionam como entidades gestoras directas dos contratos de PPP;
- ✚ **Os consultores jurídicos, financeiros e técnicos**, que prestam assessoria ao parceiro público e às diversas comissões de acompanhamento e negociação dos contratos de PPP, assumindo papel relevante, no âmbito dos processos de alteração e negociação dos contratos de PPP, nomeadamente nos processos de reequilíbrio financeiro, arbitragens e refinanciamentos;
- ✚ **As comissões de negociação**, que integram representantes dos Ministérios da tutela sectorial e das Finanças, bem como do parceiro público / entidade pública contratante e às quais compete representar o parceiro público no âmbito das negociações com o parceiro privado;
- ✚ **A Parpública**, que presta apoio técnico ao Ministro das Finanças, no acompanhamento permanente das parcerias público privadas já celebradas, com especial relevo para a recolha e disponibilização de informação relativa aos custos e riscos e correspondente impacto financeiro;
- ✚ **A Inspeção-Geral de Finanças**, que exerce os poderes de fiscalização e controlo da execução das PPP, no tocante às matérias económico-financeiras, não obstante ter vindo a ser progressivamente substituída pela Parpública, em matérias fundamentais relativas à alteração das PPP, de cujos pareceres passaram a depender as aprovações do Ministro das Finanças;



- ✚ As **Autarquias e demais serviços e organismos do Estado**, que assumem responsabilidades pelo licenciamento e análise da conformidade dos projectos em relação à legislação vigente, destacando-se, de entre eles, as diversas entidades dependentes do Ministério do Ambiente, as quais, pelas suas atribuições legais, mais condicionalismos podem criar ao desenvolvimento e gestão das PPP;
- ✚ As **populações e os cidadãos em geral**, que têm a possibilidade de interpor providências cautelares, as quais podem conduzir a paragens de obras em diversos projectos de PPP;
- ✚ Os **controladores financeiros das tutelas ministeriais sectoriais**;
- ✚ Os **Ministros da tutela sectorial e das Finanças**, responsáveis pelo exercício da função de concedente, dos quais dependem muitas das aprovações relativas à gestão destes projectos;
- ✚ O **Tribunal de Contas**, que exerce o controlo externo e independente do desenvolvimento dos diversos projectos de PPP.

– IV –

METODOLOGIA DE CONTROLO DOS “5 P”

*Esta metodologia, consentânea, aliás, com as normas internacionais da INTOSAI, visa proporcionar ao auditor um método integrado, estruturado e coerente de abordar as principais questões que interferem no **Value for Money** de um projecto de Parceria Público Privada.*

Esta abordagem assenta em cinco pilares de controlo, a saber:

1. O **Planeamento do projecto – 1º “P”**, que compreende a fase de estudo e preparação da parceria;
2. O **Processo de contratação (procurement) – 2º “P”**, que integra o lançamento do concurso, a avaliação das propostas, a negociação com os concorrente e a adjudicação;



3. **O Projecto contratualizado – 3º “P”**, que reflecte o posicionamento do parceiro público, relativamente aos termos do projecto adjudicado, o qual integra um conjunto de responsabilidades, riscos e implicações financeiras para o Estado;
4. **A Performance do parceiro público – 4º “P”**, que diz respeito à capacidade, eficiência e eficácia de gestão, monitorização e fiscalização do contrato de PPP;
5. **A Performance do parceiro privado – 5º “P”**, que destaca o desempenho do parceiro privado, no âmbito do contrato de parceria.

1-Planeamento do Projecto

Objectivo geral do Auditor

Procedimentos a desenvolver pelo auditor

A lógica de controlo externo dos projectos de parceria deverá, essencialmente, ser dirigida para o controlo da actividade de gestão do Estado/parceiro público e não para o parceiro privado. Neste contexto, deverá o controlo externo dispensar especial atenção ao modelo de monitorização e fiscalização implementado pelo parceiro público, no âmbito do contrato, aferindo da adequação e eficácia dos mecanismos implementados, tendo em vista assegurar o cabal cumprimento das obrigações contratualizadas com o parceiro privado. Quanto ao parceiro privado, interessa ao controlo externo analisar o seu cumprimento das obrigações contratuais.

O auditor deve aferir o trabalho realizado pelo Estado/parceiro público durante a fase de estudo, preparação e avaliação prévia do projecto a realizar, bem como analisar os suportes de decisão conducentes à elegibilidade do projecto.

- ✓ Identificar os critérios de selecção, que fundamentaram a escolha do projecto;
- ✓ Verificar se o Estado/parceiro público definiu claramente os objectivos e os resultados desejados para o projecto;
- ✓ Confirmar se esses objectivos foram baseados numa adequada análise das necessidades reais a satisfazer, com a realização do empreendimento;
- ✓ Observar se o Estado/parceiro público fez uma avaliação prévia do mercado para o projecto: capacidades, conhecimento técnico (*know how*) e interesse de potenciais parceiros privados;
- ✓ Constatar se o Estado/parceiro público identificou e estudou outros modelos alternativos para a execução do projecto;



- ✓ Analisar os resultados dos estudos e pareceres encomendados pelo Estado/parceiro público;
- ✓ Identificar as razões que sustentam a opção pelo modelo escolhido;
- ✓ Verificar se o Estado/parceiro público procedeu a uma adequada estimativa do custo público comparável, bem como se identificou o potencial **VFM** para cada opção;
- ✓ Analisar a forma como o Estado ponderou e demonstrou a comportabilidade dos custos do projecto, em termos orçamentais, e, bem assim, se estabeleceu algum tecto;
- ✓ Observar se o Estado procedeu à elaboração de um *outline business case* – projecto de referência, que suporta as principais linhas da estratégia do negócio;
- ✓ Comprovar se, previamente ao lançamento da parceria, foi obtida a respectiva Declaração de Impacte Ambiental, assim como todos os licenciamentos e autorizações necessários ao bom desenvolvimento do projecto.

2- Processo de concurso – *procurement process* –

Objectivo geral do auditor

O auditor deve comprovar a racionalidade, a solidez, a transparência e a competitividade do processo de concurso, tendo em vista a obtenção da proposta economicamente mais vantajosa, ou seja, aquela que proporcionará o melhor *value for money*.

Procedimentos a desenvolver pelo Auditor

- ✓ Em primeiro lugar, o auditor deve verificar a tempestiva sujeição a visto prévio do contrato, sendo tal obrigatório;
- ✓ Analisar a clareza e objectividade das especificações técnicas do CE, nomeadamente o seu grau de detalhe, face à lógica de contratação, por via de parceria público privada;
- ✓ Verificar se as peças concursais integram uma proposta inicial (*draft*) do contrato, com a identificação das principais questões contratuais;
- ✓ Apreciar o âmbito de inovação permitido pela documentação do projecto, designadamente os eventuais condicionalismos impostos às propostas;
- ✓ Aferir da competitividade do processo de concurso, ou seja, do número de concorrentes, do número de propostas, das fases de concurso, bem como da calendarização e dos prazos (*timings*) do processo;



- ✓ Analisar o grau de celeridade das diversas fases processuais, isto é, da avaliação, negociação e adjudicação, tendo em consideração os respectivos prazos programados no projecto de referência (*business case*), identificando as causas subjacentes a eventuais deslizamentos do processo;
- ✓ Apreciar a metodologia de avaliação/critério de adjudicação, com especial ênfase na análise dos seguintes aspectos:
 - Critérios mínimos de qualidade impostos pelo CE⁷;
 - Relação preço/qualidade das propostas;
 - Aceitabilidade e avaliação de eventuais propostas com variantes ao nível da concepção, operação e do financiamento;
 - Tratamento dado a propostas com diferentes níveis de risco;
 - Papel desempenhado pelo comparador público;
 - Peso de eventuais formalidades desnecessárias no domínio da celeridade do processo de avaliação da proposta com o melhor *value for Money*.
- ✓ Analisar o impacto, em termos de *value for money*, de eventuais alterações resultantes do processo negocial com o concorrente preferido, identificando, nomeadamente, as principais alterações⁸ verificadas entre a “proposta preliminar”, a “proposta detalhada” e a “última e melhor proposta” (BAFO);
- ✓ Verificar se aquelas alterações/ajustamentos ocorridos entre a proposta inicial, a detalhada e a adjudicada cumprem os princípios e requisitos técnicos e funcionais constantes do CE
- ✓ Verificar se o Estado seleccionou, efectivamente, a proposta economicamente mais vantajosa, ou seja a proposta com o melhor *value for money*, tomando, numa primeira fase, em consideração factores de qualificação dos concorrentes – capacidade técnica, experiência- *trackrecord* e solidez/capacidade financeira – e, numa segunda fase, analisando critérios objectivos de avaliação de propostas – preço/custos envolvidos, valor técnico/qualidade, riscos assumidos.

⁷ Neste domínio afigura-se fundamental verificar se não passaram para a denominada *short list* ou para a fase de negociação propostas tecnicamente deficientes, que não cumpram critérios mínimos de qualidade impostos pela CE.

⁸ Alterações com impacto ao nível do vfm (matriz de risco, valor técnico/qualidade, condições financeiras/mecanismos de pagamento e prazos)



3- Projecto contratualizado

Objectivo geral do auditor

O auditor deve aferir o posicionamento do Estado/parceiro público, face aos termos do modelo de PPP contratualizado, competindo-lhe, nomeadamente, identificar a matriz de riscos do projecto, bem como quantificar as respectivas implicações financeiras.

Procedimentos a desenvolver pelo auditor

Caracterizar o modelo de PPP:

- ✚ Principais questões – *main issues* – contratuais:
 - ✓ Prazo do contrato;
 - ✓ Sistema de partilha de riscos;
 - ✓ Mecanismos de pagamento do contrato e incentivos;
 - ✓ Definição dos níveis de serviços e respectiva *performance*;
 - ✓ Condições de reequilíbrio financeiro, alterações e negociações do contrato;
 - ✓ Mecanismos de partilha de benefícios do contrato – *clawback*;
 - ✓ Garantias do contrato: garantias de *performance*, garantias reais/equipamentos e acções da SPV, cauções, acordos directos/direitos de *step in*, acordos de subscrição e realização do capital e programa de seguros;
 - ✓ Condições de extinção do contrato: força maior, resgate/interesse público, rescisão por incumprimento grave de um dos parceiros e termo do contrato;
 - ✓ Sistema de sanções do contrato: deduções aos pagamentos, multas, sequestro e rescisão;
 - ✓ Obrigações de informação de custos e *performance*, para efeitos de controlo e monitorização;
 - ✓ Titularidade/Transferência dos bens afectos à PPP, no termo do contrato/ valor residual.
- ✚ Caracterização da arquitectura contratual: contratos de construção, de operação e manutenção, de financiamento, de fornecimento, etc.;
- ✚ Caracterização da estrutura de financiamento do projecto, em termos de valor actual dos fluxos financeiros esperados, com identificação: Capex, Opex, custos financeiros, remunerações accionistas, impostos, receitas e participações/subsídios;
- ✚ Identificação do custo do projecto infraestrutural: Dívida + Capitais accionistas + Subsídios;
- ✚ Identificação do preço público da PPP: valor actual dos pagamentos realizados pelo Estado e/ou utentes do serviço inerente à PPP;
- ✚ Verificação se os valores envolvidos pela PPP não ultrapassam o limite máximo que tenha sido fixado em conformidade com o art. 31.º da LEO.



Identificar a Matriz de risco do projecto, com referência ao respectivo clausulado do contrato, devendo, em função da natureza do projecto, compreender os riscos que materializam uma maior probabilidade de ocorrência, bem como do seu impacto financeiro na PPP

- ✓ Riscos de planeamento/regulação – imposições unilaterais;
- ✓ Riscos de detecção de património arqueológico/histórico;
- ✓ Riscos legais: alterações legislativas gerais e específicas;
- ✓ Riscos de força maior;
- ✓ Riscos de procura/volume;
- ✓ Riscos de construção;
- ✓ Riscos financeiros;
- ✓ Riscos operacionais.

Quantificar as implicações financeiras do projecto para o Estado/parceiro público

O Auditor deverá identificar o Preço da PPP para o erário público

Dependendo da natureza do projecto, podem concorrer para o custo final de uma PPP as seguintes componentes:

- ✓ Estudos, pareceres e diversa consultoria;
- ✓ Encargos com os processos de expropriação;
- ✓ Subsídios ao investimento/ outras participações;
- ✓ Pagamentos regulares relativos aos serviços contratualizados;
- ✓ Compensações por défice de tráfego/ garantias de receitas mínimas;
- ✓ Pagamento de incentivos por desempenho;
- ✓ Encargos com processos de reequilíbrio financeiro / negociação dos contratos;
- ✓ Custos de estrutura e gestão de contratos – custos com consultores externos (*outsourcing*).

Ainda, no âmbito do modelo de PPP contratualizado, deverá, em especial, o auditor confirmar se :

- ✍ Estão previstos mecanismos de partilha de receitas/benefícios a favor do parceiro público;
- ✍ Existem deduções de pagamentos por quebras de performance/qualidade do serviço e se estes são efectivamente dissuasores;
- ✍ Está previsto um adequado sistema de penalizações, em caso de incumprimento contratual;



- ✍ O prazo da PPP se afigura consentâneo com os padrões comunitários de PPP similares;
- ✍ Existe a possibilidade de prorrogação de prazo da concessão, e em que moldes;
- ✍ O Estado/parceiro público não está a assumir riscos comerciais, o que se traduz, na prática, numa redução da eficiência operativa do parceiro privado – ex.º compensações por défice de tráfego, garantia de receitas mínimas;
- ✍ O parceiro privado assume efectivamente o risco de construção e o risco de procura e/ou de disponibilidade do serviço e, isto, para que a dívida do projecto não seja considerada, pelo Eurostat, para efeitos de contabilização, como dívida pública;
- ✍ Foram feitos estudos de tráfego idóneos quer pelo parceiro público, quer pelos parceiros privados;
- ✍ Todas as receitas acessórias da PPP foram inscritas no modelo Caso Base, no sentido de serem consideradas para efeitos de REF;
- ✍ Existem regras claras quanto ao processo de reversão dos bens de domínio público e respectivo valor residual;
- ✍ O contrato integra adequados parâmetros de avaliação da qualidade do serviço prestado aos utentes – ex.º índices de sinistralidade, pontualidade, fiabilidade, disponibilidade, satisfação dos utentes, taxa de sucesso escolar, redução de lista de esperas, etc;
- ✍ Os potenciais custos de negociação dos processos de REF não são integralmente imputados ao Estado/parceiro público;
- ✍ A remuneração accionista – TIR – se afigura consentânea com o perfil de risco do projecto e o custo do capital;
- ✍ Os pressupostos do modelo Caso Base como, por exemplo, a taxa de inflação, a procura estimada, o volume de investimento previsto, se afiguram razoáveis, face à realidade económica do projecto;
- ✍ O modelo financeiro Caso Base foi adequadamente auditado e validado;
- ✍ Encontra previsto um adequado reporte, por parte do parceiro privado, do desempenho do projecto, nas suas mais diversas valências: obrigações de informação;
- ✍ Existe a obrigatoriedade de a parte das obrigações de informação, relativas ao desempenho económico-financieiro real do projecto, virem formatadas nos moldes do Caso Base, tendo em vista facilitar a monitorização da evolução das diversas variáveis macro e micro económicas.



4- Performance do Estado/Parceiro Público

Objectivo geral do auditor

O auditor deve avaliar o modelo de gestão, monitorização e fiscalização do projecto de PPP, adoptado pelo Estado/parceiro público, tendo como base, nomeadamente, os princípios e as boas práticas internacionais, relativos à apreciação dos seguintes parâmetros:

- ✚ **Value for Money:** benefício público do projecto, que se traduz numa apreciação contínua da eficiência de afectação de recursos em relação à quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados;
- ✚ **Accountability:** sistema de reporte público, transparência das decisões, publicitação de relatórios de desempenho e de conformidade;
- ✚ **Affordability:** suportabilidade orçamental dos encargos a incorrer com as PPP.

No domínio da gestão destes contratos, o parceiro público deverá ter em conta os seguintes objectivos:

- ✚ **Minimizar o risco público, inerente a cada projecto de PPP,** criando, para o efeito, um adequado sistema de indicadores alertas e um plano formal de gestão do risco;
- ✚ Avaliar sistematicamente a **comportabilidade dos encargos** a incorrer com os projectos de PPP – impacto orçamental de potenciais reequilíbrios financeiros;
- ✚ Avaliar continuamente o **Value for Money**, apreciando a qualidade dos serviços prestados, bem como a satisfação dos utentes, face ao esforço financeiro exigido aos contribuintes;
- ✚ Garantir o **cumprimento cabal das obrigações contratuais**, através de uma eficiente e eficaz sistema de fiscalização.

O auditor deverá, em primeiro lugar, aferir o modelo de gestão e de fiscalização de PPP, adoptado pelo parceiro público, cabendo-lhe apreciar, designadamente, os seguintes aspectos:

- ✚ Estrutura de meios humanos e técnicos afectos à gestão e fiscalização dos contratos;
- ✚ A repartição de responsabilidades / gestores de contratos;
- ✚ Nível de formação e de conhecimentos e, bem assim, de sensibilidade das equipas, relativamente às especificidades dos projectos de PPP;
- ✚ Procedimentos e orientações para a gestão e fiscalização de contratos de PPP, caso existam;



- ✍ Procedimentos para aplicação de multas;
- ✍ Planos de actividade e programas de fiscalização implementados;
- ✍ Papel desempenhado pela Auditoria interna;
- ✍ Modelo de reporte público implementado – ex.º publicitação periódica de relatórios de acompanhamento e de avaliação da PPP;
- ✍ Forma de articulação com outros interessados (*stakeholders*);
- ✍ Gestão da consultoria externa (*Outsourcing*).

No domínio da **gestão do *Outsourcing***, o Auditor deverá, em particular, aferir dos seguintes aspectos:

- ✍ Critérios de escolha dos consultores;
- ✍ Custo suportado com os consultores;
- ✍ Avaliação realizada pelo parceiro público sobre o trabalho dos consultores;
- ✍ Nível de transmissão de conhecimentos;
- ✍ Nível de dependência dos consultores;

O Auditor deverá, posteriormente, apreciar o trabalho realizado pelo Estado/parceiro público, no âmbito das diversas fases e valências de gestão que integram um projecto de PPP, tendo em consideração, nomeadamente, os seguintes aspectos:

Aprovação e validação dos estudos e projectos

O auditor deverá verificar se todos os estudos e projectos foram efectivamente aprovados e validados ou se alguns deles foram apenas objecto de aprovações tácitas.

Monitorização dos processos de expropriações

O auditor deverá observar se existe algum acompanhamento/controlado, por parte do parceiro público, relativamente à realização dos processos expropriativos, independentemente de saber a quem cabe conduzir os respectivos processos.



Monitorização da fase de construção

- ❖ O auditor deverá comprovar se existe, por parte do parceiro público, um adequado controlo das diversas frentes de obra, designadamente, através da realização de regulares vistorias, enquadradas num programa de fiscalização, adequado às exigências e complexidade da obra em apreço;
- ❖ O auditor deverá verificar se existem relatórios de inspeções/vistoria, respeitantes à fase de construção e apreciar os seus resultados;
- ❖ O auditor deverá ainda constatar se a fiscalização da obra é efectuada apenas pela concessionária ou se o parceiro público contratou a sua própria fiscalização.

Monitorização da qualidade do serviço

O Auditor deverá aferir o sistema implementado pelo parceiro privado, tendo em vista a avaliação e o controlo da qualidade do serviço, competindo-lhe, designadamente, analisar os seguintes aspectos:

- ❖ Processo de análise e tratamento estatístico de reclamações;
- ❖ Recomendações proferidas e grau de cumprimento dos parceiros privados;
- ❖ Situações de incumprimento do parceiro privado;
- ❖ Multas aplicadas;
- ❖ Realização de Inquéritos para aferir do nível de satisfação dos utentes;
- ❖ Estabelecimento de tabelas de classificação (*rankings*) de qualidade do serviço prestado pelos diversos operadores;
- ❖ Estabelecimento de parâmetros e de critérios para aferir da qualidade do serviço – exemplo para uma auto-estrada: falhas de manutenção ou sinalização, nível de vigilância e de assistência aos utentes, acidentes verificados, encerramento das vias, falhas de equipamento, nível de monitorização ambiental que é realizado, etc;
- ❖ Programas de fiscalização/vistorias orientados para as áreas de risco, susceptíveis de comprometer a qualidade dos serviços prestados aos utentes;
- ❖ Equipas de fiscalização e respectivas competências;



- ❖ Relatórios realizados com incidência especial nas questões da qualidade do serviço.

Monitorização do desempenho financeiro do projecto

O auditor deverá examinar do tipo de monitorização que é efectuado pelo parceiro público sobre a performance financeira da concessionária, nomeadamente, o tipo de tratamento que é dado às obrigações de informação económica financeira prestadas pelas diversas concessionárias, cabendo-lhe designadamente, verificar se:

- ❖ Existem indicadores de alerta, elaborados pelo parceiro público, para monitorar a evolução económica e financeira do projecto;
- ❖ Existem relatórios periódicos de acompanhamento da situação económico-financeiro das concessionárias.

Controlo dos mecanismos de pagamento do contrato: volume, disponibilidade, incentivos, penalizações

O auditor deverá aferir a forma como o parceiro público controla os mecanismos de remuneração do parceiro privado, no sentido de garantir que os pagamentos realizados têm, efectivamente, como contrapartida, o desempenho real do projecto, isto é, da concessionária.

Neste segmento, consoante o projecto em apreço, deverá o auditor verificar o controlo que é efectuado pelo parceiro público sobre os mais diversos factores que concorrem para a remuneração do parceiro privado, como a seguir se exemplifica:

- ✓ Procura/Tráfego;
- ✓ Disponibilidade das infra-estruturas e equipamentos;
- ✓ Fiabilidade de equipamentos;
- ✓ Falhas de serviço;
- ✓ Índice de satisfação dos utentes;
- ✓ Sinistralidade;
- ✓ Aplicação de multas por incumprimento contratual;
- ✓ Controlo das receitas acessórias / novas actividades.

Monitorização e gestão dos riscos do contrato

O auditor deverá verificar se o parceiro público implementou um adequado plano de gestão dos riscos da PPP.



Renegociação de contratos / gestão dos Processos de REF

O auditor deverá apreciar, neste domínio, os seguintes aspectos:

- ❖ As razões que motivaram a renegociação/alteração do contrato;
- ❖ Elegibilidade do evento gerador de REF e fundamentos apresentados;
- ❖ A razoabilidade dos montantes pedidos com quantificação dos encargos;
- ❖ Critérios de reposição do equilíbrio financeiro;
- ❖ Montantes propostos ou aprovados pelo parceiro público;
- ❖ Impacto das alterações na matriz de risco inicial do projecto;
- ❖ Impacto financeiro das alterações /REFs no valor do contrato inicial;
- ❖ Resultados alcançados com o processo negocial.

5- Performance do Parceiro Privado

O auditor deverá aferir a *performance* do parceiro privado em três diferentes níveis:

✚ Ao nível da conformidade e regularidade das obrigações contratuais

O Auditor deverá verificar da conformidade e regularidade do SPV, em relação ao cumprimento das cláusulas financeiras e administrativas do contrato.

De igual modo, deverá comprovar o cumprimento das obrigações contratuais relativas a caucões, a garantias, a licenças, a rácios financeiros, a manuais, a pedidos de autorização, etc.

✚ Ao nível da qualidade do serviço prestado

O auditor deverá aferir a qualidade do serviço tomando em consideração os indicadores e os padrões de qualidade contratualizados, bem como as reclamações dos utentes, os relatórios de avaliação, os resultados das inspecções efectuadas e as observações in loco.

✚ Ao nível do desempenho financeiro do projecto

A *performance* financeira da sociedade veículo deverá ser avaliada, no essencial, comparando os resultados reais do projecto com os do Caso Base.



Check list exemplificativo para diagnóstico do nível de "performance do Estado/parceiro público", no tocante à contratação, gestão e fiscalização de uma PPP

✓ *Estudo e preparação da PPP*

1. De que forma foi justificada o interesse público e o nível de prioridade do projecto a desenvolver?
2. Foram estudadas hipóteses alternativas ao projecto, bem como aos respectivos modelos de execução a desenvolver?
3. Foi fixado algum tecto/limite de contribuição do Estado para o Projecto?
4. Foi elaborado um credível comparador público que demonstre o VFM da opção PPP face a outras alternativas?
5. Foram apresentados diversos estudos de procura? Os mesmos foram devidamente validados?
6. Que estudos de viabilidade económico financeira da PPP foram realizados?
7. Foi elaborado um adequado *outline business case* que defina as grandes linhas estratégicas do projecto a prosseguir pelo Estado/parceiro público



✓ *Gestão do processo de contratação (procurement)*

8. Foi apresentada em sede de concurso alguma minuta base, com as principais condições/cláusulas do contrato a celebrar?
9. Foram admitidas em sede de concurso propostas variantes ao nível da concepção, operação e financiamento?
10. Em sede de avaliação, foram tidos em consideração critérios de qualificação dos concorrentes (situação e capacidade financeira, know-how e experiência) e de avaliação das propostas (preço, qualidade técnica e risco)?
11. Foram estabelecidos no CE critérios mínimos de qualidade das propostas?
12. Foi fixado por via do comparador público (CPC) um preço máximo a pagar pela PPP?
13. Foram estabelecidos *pricings* para propostas com diferentes níveis de risco?
14. As alterações/ajustamentos efectuados na proposta preferida até à assinatura do contrato estão em conformidade com o CE?
15. Existiram derrapagens relativas à calendarização inicial do processo de adjudicação da PPP? Que causas deram origem a essas derrapagens?





✓ *Gestão a contratação externa (outsourcing)*

16. Foram adoptados critérios e procedimentos competitivos para escolha dos consultores

17. Foram estabelecidos mecanismos para avaliação do trabalho dos consultores

18. Foram implementados procedimentos para internalização de conhecimentos?



✓ *Controlo do desempenho da PPP*

19. Foram estabelecidos contratualmente mecanismos de partilha de benefícios da PPP com o parceiro privado?

20. Foram estabelecidos contratualmente mecanismos de pagamento associados à qualidade do serviço prestado? (Ex: deduções por quebra de performance)

21. Foram estabelecidos indicadores de alerta para monitorar e fiscalizar parâmetros qualitativos do projecto nas suas diversas fases?

22. Foram estabelecidos indicadores de alerta no tocante à monitorização financeira do projecto? (Ex: investimento realizado, custos operacionais, receitas do projecto, volume de procura, rendibilidades e apuramento de desvios em relação ao Caso Base, rendibilidades)

23. As rendibilidades accionistas encontram-se ajustadas ao perfil de risco do projecto e resultam da eficiência da sua gestão?

24. Existem "benefícios sombra" para o parceiro privado? (montantes de investimento não realizados, receitas acessórias não previstas, grandes manutenções/reparações adiadas, impostos sobre lucros inferiores aos previstos, etc)



✓ *Gestão do risco público*

25. Foi estabelecido formalmente um plano de gestão de riscos da PPP?

26. Os processos de REF e seu impacto financeiro têm sido reduzidos ao mínimo?

27. Foram transferidos para o parceiro privado essencialmente riscos de construção e riscos de procura/disponibilidade?

28. Existem acréscimos de encargos com a PPP aprovados tacitamente pelo parceiro público?

29. Existem estudos e projectos aprovados tacitamente pelo Estado/parceiro público?

30. Os pressupostos e as variáveis do modelo financeiro - Caso Base relativos à proposta adjudicada foram devidamente auditados e validados pelo Estado/parceiro público?

31. As declarações de impacte ambiental foram emitidas previamente ao lançamento da PPP?

32. As autorizações, licenciamentos e pareceres administrativos que condicionam a boa execução da PPP foram obtidas previamente ao lançamento da PPP?





✓ *Prestação de contas
(accountability) da PPP*

33. Existe um adequado sistema de reporte público das PPP que promova a *accountability*? (Ex: Relatórios de ponto de situação por projecto de PPP)



✓ *Boas práticas e linhas
de orientação (best
practices e guidelines)*

34. Foram elaborados, por parte do parceiro público, manuais de procedimentos internos para gestão e fiscalização de contratos de PPP?

35. Existem *guidelines* públicos que promovam as boas práticas de lançamento, contratação, gestão e fiscalização de contratos de PPP?



✓ *Fiscalização da PPP*

36. Existem equipas e programas de fiscalização dimensionados e adequados à complexidade das valências envolvidas nas diversas áreas de controlo do projecto de PPP?

37. Foram detectadas situações de incumprimento contratual por parte do parceiro privado?

38. Foram aplicadas multas em caso de incumprimento contratual?

39. Tem sido feita regularmente, por parte do parceiro público, uma avaliação da qualidade do serviço prestado pelo parceiro privado?

40. Existe um tratamento estatístico das reclamações efectuadas pelos utentes do serviço?

41. Foram formuladas recomendações ao parceiro privado tendo em vista a melhoria do serviço?



FIM





ANEXO I





Linhas de orientação da INTOSAI

As linhas de orientação da INTOSAI¹ especificamente aplicáveis à auditoria das PPP são as publicadas no âmbito do respectivo Grupo de Trabalho sobre a Auditoria à Privatização, Regulação Económica e Parcerias Público Privadas²:

1. Linhas de Orientação sobre as Melhores Práticas para a Auditoria do Risco em Parcerias Público Privadas (Novembro de 2004)³
 - Contêm a identificação dos principais riscos com que se deparam tanto o Estado, na sua gestão das PPP, como as SAI na auditoria das mesmas parcerias. São apontadas boas práticas para a gestão dos riscos referidos;
2. Linhas de Orientação sobre as Melhores Práticas para a Auditoria de Financiamento Público Privado e Concessões (revisão de Novembro de 2007, sobre versão de 2001)⁴
 - Constituem as linhas de orientação centrais para as auditorias na temática das PPP.

O presente anexo tem como objectivo principal a apresentação das linhas de orientação referidas em 2, de forma a contribuir para:

- ❖ Sublinhar a respectiva estrutura e o fio condutor;
- ❖ Evidenciar as boas práticas de gestão subjacentes;
- ❖ Densificar a análise crítica e promover a respectiva discussão, nomeadamente no que diz respeito à respectiva margem de interpretação;
- ❖ Familiarizar o auditor com o ponto de partida para a elaboração da metodologia dos 5P, aprovada pelo TC;
- ❖ Constituir um *checklist* de aspectos a ter em consideração, sobretudo na fase de planeamento da auditoria;
- ❖ Constituir uma base para a discussão da avaliação da qualidade dos trabalhos de auditoria efectuados;
- ❖ Potenciar a identificação das coordenadas dos aspectos a analisar na estrutura de um processo de gestão pública, na medida em que as linhas de orientação apresentadas, com exclusão da parte referente ao contexto das ISC, deixa entrever nos conteúdos e na estrutura, o que nas linhas de orientação aplicáveis à gestão das PPP, internacionalmente disponíveis, se refere a um *business case* a elaborar pelo Estado, nomeadamente na sua versão final (*full business case*).
- ❖ Alertar para a necessidade de, relativamente a diferentes fases do processo de gestão pública, serem auditados, ou tidos em conta, aspectos semelhantes, ainda que com diferente nível de exigência quanto ao detalhe e actualização.

Tratando-se o presente anexo de um resumo e de acordo com os objectivos de auditoria que forem estabelecidos, poderá não ser dispensável a consulta do texto original no sentido de contextualizar cada um dos aspectos agora referidos. Em relação a estes deve notar-se que poderão não exigir verificação, em sentido estrito, apesar de deverem ser tidos em conta, durante a realização das auditorias.

¹ International Organization of Supreme Audit Institutions (www.intosai.org) .

² INTOSAI - Working Group on the Audit of Privatisation, Economic Regulation and Public Private Partnerships.

³ *Guidelines on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP)*

⁴ *Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/ Private Finance and Concessions (revised)*



Tribunal de Contas

Aliás, o preâmbulo do texto original refere expressamente que nenhum dos aspectos incluídos nas linhas de orientação é de resposta imediata, requerendo às ISC a obtenção de informação adequada e de um equilíbrio global no processo conducente às conclusões de auditoria, na medida da complexidade dos processos de PPP.

Em termos de terminologia, procurou-se fugir à designada tradução à letra, embora reduzindo tanto quanto possível a distância ao texto original, por forma a não afunilar a interpretação do leitor em aspectos demasiado particulares ou instrumentos de gestão demasiado específicos, o que poderia ser contrário aos objectivos de linhas de orientação desta natureza.

De forma sucinta, o objectivo das linhas de orientação da INTOSAI em causa é o de proporcionar às ISC, um quadro de referência lógico, para a auditoria das PPP e das concessões, enquanto formas de *procurement* que diferem do *procurement* tradicional, da mera aquisição de activos e do *outsourcing* de serviços.

O quadro seguinte refere os aspectos que se encontram subjacentes às linhas de orientação da INTOSAI para a auditoria das PPP:

Secção	Linha de orientação	#	Aspectos de análise subjacentes
1 Abordagem geral das ISC	Responsabilidades de controlo das ISC	1	<ul style="list-style-type: none">✓ Âmbito legal de actuação das ISC e poderes de controlo no domínio das PPP;✓ Direito de acesso à informação existente nos parceiros privados;✓ Fundamentação das conclusões;✓ Não interferência na legítima margem de discricionariedade do nível de gestão.
	Aquisição das competências necessárias	2	<ul style="list-style-type: none">✓ Desenvolvimento de competências internas;✓ Avaliação da necessidade do recurso a consultores externos.
	Envolvimento da ISC	3	<ul style="list-style-type: none">✓ Oportunidade das auditorias;✓ Realização de auditorias de seguimento (follow-up);✓ Âmbitos e objectivos, em função do ciclo da PPP.
	Planeamento da auditoria	4	<ul style="list-style-type: none">✓ Identificação de áreas de risco;✓ Identificação das entidades intervenientes;✓ Identificação da forma de obtenção de evidências;✓ Foco na identificação do value for money e de lições relevantes para casos futuros;✓ Importância, dentro do legalmente possível, de utilizar informação relevante, comercialmente sensível ou confidencial, que pode ter importância para o suporte das conclusões, mesmo que eventualmente não inserida no texto dos relatórios.
2 Configuração do projecto	Seleccção do projecto	5	<ul style="list-style-type: none">✓ Prioridade do projecto (em termos de planeamento e implementação);✓ Valor acrescentado do projecto e sua qualidade face a projectos alternativos, nomeadamente os que poderiam ter sido financiados directamente com fundos públicos.
	Definição dos requisitos	6	<ul style="list-style-type: none">✓ Definição clara dos requisitos do projecto, desde início;✓ Definição dos outputs do projecto, tendo em conta o que dele se pretenda;✓ Necessidades expressas em função de requisitos de serviço;✓ Minimização do risco de futuras renegociações do contrato;✓ Minimização das limitações à margem de inovação do parceiro privado;✓ Consultas efectuadas aos stakeholders;✓ Identificação de limites de custo admissíveis;✓ Perspectiva da margem de flexibilidade para ajustamentos de preço e de requisitos de serviço, na fase operacional.
	Capacidades do sector privado;	7	<ul style="list-style-type: none">✓ Adequação da estratégia de comunicação com o mercado (por exemplo, em função dos potenciais parceiros privados, da tecnologia a utilizar, de se tratar ou não de um novo mercado);✓ Forma e adequação das sondagens preliminares ao mercado;✓ Avaliação do entendimento do sector privado, acerca das especificidades do projecto e das necessidades de serviço público;✓ Avaliação do impacto da informação referida no desenrolar do processo de <i>procurement</i>.
	Avaliação dos benefícios potenciais	8	<ul style="list-style-type: none">✓ Caracterização preliminar dos benefícios a obter com o projecto;✓ Identificação de restrições e limitações à obtenção dos mesmos benefícios;✓ Caracterização das bases para o estabelecimento de critérios para a futura avaliação de propostas;



Tribunal de Contas

Secção	Linha de orientação	#	Aspectos de análise subjacentes
			✓ Confirmação de que a avaliação não foi apenas concebida no final do processo para justificar a realização da PPP.
	Enquadramento nas políticas sectoriais	9	✓ Consideração dos impactos do projecto nas diferentes políticas sectoriais; ✓ Consideração dos mesmos impactos nos processos de decisão inerentes ao projecto.
	Seleção da melhor forma de parceria	10	✓ Equacionamento prévio de formas alternativas de <i>procurement</i> ; ✓ Capacidade de entendimento por parte das entidades públicas das especificidades do <i>procurement</i> em PPP; ✓ Fundamentação da escolha do modelo de parceria.
	Inovação	11	✓ Identificação da margem de inovação, para o parceiro privado, em termos de concepção, operação e financiamento; ✓ Justificação para a imposição ao parceiro privado de restrições à inovação; ✓ Caracterização das bases para o estabelecimento de critérios para a futura avaliação de propostas, no que respeita à inovação.
	Análise de riscos	12	✓ Identificação e avaliação prévia dos riscos envolvidos no projecto; ✓ Identificação da parte melhor posicionada para a gestão dos riscos; ✓ Avaliação dos prémios associados à transferência de cada risco; ✓ Adequação do leque de contrapartidas a fornecer pelo parceiro público (transferências de activos, garantias, ...); ✓ Determinação do âmbito de transferência dos riscos; ✓ Foco na optimização da transferência de riscos (não na maximização da transferência de riscos); ✓ Impacto da alocação de riscos, ao nível do tratamento contabilístico do projecto.
	<i>Affordability e previsível value for money</i>	13	✓ Avaliação prévia do preço da opção por PPP exigido pelo mercado; ✓ Avaliação prévia da sustentabilidade orçamental da opção por PPP (<i>affordability</i>); ✓ Avaliação financeira e não financeira dos benefícios e custos da opção por PPP; ✓ Avaliação prévia do value for money da opção por PPP, enquanto resultante de diversos factores (custo ao longo do ciclo de vida do projecto, flexibilidade e qualidade requeridas face às necessidades públicas).
	<i>Outline business case</i>	14	✓ Preparação de um adequado <i>outline business case</i> ⁵ . Constituirá uma base para actualização, até à adjudicação, incorporando, nessa altura, maior detalhe. Deverá ser pretendido com este documento não só fundamentar a exequibilidade do projecto, mas também a sua efectiva necessidade, na configuração prevista.
3 Gestão do projecto	Equipa de projecto	15	✓ Identificação das valências e competências necessárias ao Estado para a gestão do projecto; ✓ Planeamento e disponibilidade em função da respectiva necessidade; ✓ Identificação dos níveis de competência <i>in-house</i> ; ✓ Definição da política de recurso a consultores externos; ✓ Nomeação da equipa de projecto (imparcialidade, integridade e conformidade com códigos públicos de conduta, competência técnica, critérios de selecção, oportunidade de constituição); ✓ Clareza do processo de reporte e de decisão das equipas de projecto.
	Estudo do mercado da PPP	16	✓ Caracterização do mercado de potenciais concorrentes; ✓ Determinação da forma a utilizar para veicular ao mercado a oportunidade de negócio, subjacente à PPP; ✓ Auscultação directa de potenciais concorrentes e respectivas limitações legais.
	Aspectos contratuais	17	✓ Identificação das principais questões contratuais; ✓ Elaboração de um esboço contratual, correspondente ao contracto preferível para o Estado, mas tendo em conta a previsível aceitabilidade pelo parceiro privado e seus financiadores; ✓ Determinação da latitude legal de alteração das disposições contratuais preferíveis na perspectiva do Estado; ✓ Adequado conhecimento das implicações legais das disposições contratuais a propor.
	Estratégia do procedimento	18	✓ Definição de uma estratégia para o procedimento de contratação; ✓ Definição do modelo de procedimento de contratação (definição da tipologia e fases do procedimento, compatibilização com as regras e princípios Comunitários); ✓ Número de concorrentes em cada fase e avaliação prévia das possibilidades da tensão competitiva; ✓ Utilização de mecanismos específicos para aumentar a tensão competitiva; ✓ Definição das formas de comunicação com os concorrentes; ✓ Atenção dada pelo Estado aos custos a incorrer pelos parceiros privados e aos tempos necessários para a apresentação de propostas; ✓ Foco na maximização da tensão competitiva.
	Calendarização do projecto	19	✓ Realismo da calendarização do projecto;

⁵ Nossa nota: documento de suporte à decisão de início do lançamento da PPP que sintetiza o trabalho de planeamento efectuado e apresenta, entre outros aspectos, o racional de escolha, bem como a calendarização do projecto, critérios de avaliação das propostas e montantes envolvidos.



Secção	Linha de orientação	#	Aspectos de análise subjacentes
			<ul style="list-style-type: none">✓ Articulação da calendarização do projecto e da programação do trabalho da equipa de projecto;✓ Identificação de marcos temporais para a avaliação do progresso do projecto;✓ Identificação de marcos para a avaliação crítica da continuação da viabilidade do projecto.
	Comparação custo-benefício	20	<ul style="list-style-type: none">✓ Existência avaliação de alternativas de <i>procurement</i>.✓ Elaboração de comparador de custos com base no financiamento (e eventualmente projecto, construção e operação, dependendo do modelo de PPP em causa) exclusivamente público – comparador do sector público;✓ Elaboração de comparador de custos com base no cálculo independente dos custos expectáveis com mesmas soluções técnicas propostas pelos concorrentes – modelização de custos (<i>should cost model</i>);✓ Análise de benefícios das diferentes opções em conjunção com a análise de custos;✓ Risco de manipulação e erro decorrente da complexidade dos modelos de decisão;✓ Razoabilidade da comparação efectuada entre o comparador público e as alternativas em PPP.
	Lista de concorrentes	21	<ul style="list-style-type: none">✓ Avaliação da qualidade da lista de concorrentes;✓ Formas utilizadas para estimular activamente o interesse do mercado;✓ Publicidade do procedimento de contratação e sua compatibilidade com as normas e regulamentos em vigor;✓ Orientação dada aos potenciais concorrentes no sentido de obter boas propostas;✓ Formas de estimular a criação de consórcios;✓ Adequação das orientações veiculadas ao mercado, no sentido de obter boas propostas;✓ Qualidade dos concorrentes, em termos técnicos, de gestão, organização e financeiros;✓ Avaliação da efectiva vontade e capacidade para a apresentação de propostas relevantes.
	Especificação dos requisitos	22	<ul style="list-style-type: none">✓ Clareza das especificações dos requisitos apresentados pelo Estado⁶;✓ Risco de que o nível de competitividade do procedimento de contratação seja afectado por um número reduzido de propostas;✓ Adequação da relação entre requisitos e serviço público pretendido;✓ Adequação do grau de detalhe dos cadernos de encargos;✓ Não limitação da margem de inovação do parceiro privado;✓ Foco nos resultados da implementação do projecto e em aspectos relacionados com a qualidade de serviço (não nos inputs).
	Manutenção do nível de competição	23	<ul style="list-style-type: none">✓ Atenção dada à manutenção do nível de competição durante o processo de contratação como forma de obter qualidade nas propostas;✓ Gestão da negociação com o concorrente final de forma a manter a tensão competitiva.
	Revisões regulares	24	<ul style="list-style-type: none">✓ Existência de reavaliações do <i>value for money</i>, ao longo do projecto;✓ Manutenção da coerência com os propósitos originais do projecto;✓ Avaliação da continuidade da necessidade do projecto (estancar perdas de tempo e de recursos)✓ Avaliação independente (fora da esfera das negociações) da consistência entre os resultados previsíveis e os objectivos iniciais;✓ Regularidade e coerência das reavaliações efectuadas pela equipa de projecto e que tiveram como ponto de partida o <i>outline business case</i>;✓ Adequação do sistema de reporte;✓ Adequação (clareza, tempestividade e relevância) da informação reportada;✓ Gestão da intervenção do nível decisório.
	Orçamentação dos custos do projecto	25	<ul style="list-style-type: none">✓ Determinação realista e integral dos custos do projecto (recursos externos e internos);✓ Orçamentação dos custos com consultores de acordo com as tarefas atribuídas;✓ Fiabilidade do controlo dos mesmos custos;✓ Orçamentação tempestiva (o mais cedo possível), na óptica de projecto;✓ Tempestividade das revisões aos montantes orçamentados, de acordo com a informação tornada disponível ao longo do processo de <i>procurement</i>.
	Nomeação de consultores externos	26	<ul style="list-style-type: none">✓ Nomeação por concurso;✓ Contratação envolvendo pressão competitiva, também ao nível do factor preço;✓ Relação entre o preço, a qualidade esperada e os objectivos da contratação;✓ Identificação do risco de existência de conflitos de interesse;✓ Adequação das medidas utilizadas para reduzir o mesmo risco (impedimentos, exclusividade, blindagem da equipa de projecto a interesses e a contactos com ligação aos concorrentes);✓ Sistema de monitorização dos serviços prestados;✓ Avaliação do desempenho dos consultores externos (qualidade pretendida, preço contratado).
	Gestão de custos	27	<ul style="list-style-type: none">✓ Adequação da monitorização e da gestão dos custos com o projecto (forma, abrangência relativamente aos recursos internos e externos, regularidade de ocorrência);

⁶ Cadernos de encargos.



Tribunal de Contas

Secção	Linha de orientação	#	Aspectos de análise subjacentes
			<ul style="list-style-type: none">✓ Comparação dos custos incorridos com os custos orçamentados;✓ Justificações para as alterações aos montantes orçamentados;✓ Especial cuidado na atribuição de tarefas adicionais a consultores, desde a especificação dos objectivos (de forma a mitigar o risco de se gerarem contratações sucessivas);✓ Adequação das bases de remuneração dos consultores com o objectivo de controlar os custos e os conflitos de interesse (principalmente quando estes tenham funções relacionadas com a avaliação do mérito e procedimentos do projecto);✓ Consideração da existência de descontos em função do volume de serviços prestados.
4 Procedimento de contratação	Propostas dos concorrentes	28	<ul style="list-style-type: none">✓ Avaliação da obtenção, por parte do Estado, de um leque de boas soluções nas propostas apresentadas⁷;✓ Existência de propostas com diferentes soluções de projecto, operação, financiamento, alterações de especificações (se aplicável) e alocação de riscos.
	Avaliação das propostas	29	<ul style="list-style-type: none">✓ Ter sido efectuada uma avaliação de propostas de largo espectro, envolvendo aspectos financeiros e não financeiros, focada no <i>value for money</i>;✓ Consideração da partilha de risco, inovação e permutas (<i>trade-offs</i>) entre preço e qualidade;✓ Competência na avaliação de propostas;✓ Consistência num quadro de avaliação mais lato que deverá ter começado a ser definido previamente;✓ Consistência com os objectivos e o enquadramento público do projecto;✓ Consistência com os requisitos comunicados aos concorrentes;✓ Consideração do recurso a grupos de trabalho separados para o exame dos aspectos principais da avaliação para minimizar o indevido enviesamento da avaliação inicial dos aspectos técnicos e de qualidade de serviço das propostas, pelo conhecimento do factor preço;✓ Minimização da carga burocrática;✓ Pragmatismo na gestão da avaliação.
	Escolha do concorrente final	30	<ul style="list-style-type: none">✓ Avaliação global dos resultados da avaliação financeira e não financeira;✓ Selecção da proposta de melhor valor enquanto resultado conjunto dos factores preço, qualidade de serviço, transferência de risco e necessidades públicas;✓ Robustez do modelo de decisão que permitiu avaliar as permutas (<i>trade-offs</i>) entre os aspectos financeiros e não financeiros;✓ Razoabilidade e consistência da aplicação dos modelos de decisão.✓ Risco de excessiva dependência de critérios aritméticos e de ausência de juízos críticos no processo de selecção;✓ Razoabilidade das resistências do Estado à inovação das soluções apresentadas.
5 O contrato certo	Alterações durante a negociação com o concorrente escolhido	31	<ul style="list-style-type: none">✓ Existência e magnitude de alterações aos termos anteriormente existentes, durante a negociação, com o concorrente escolhido;✓ Magnitude da diminuição da tensão competitiva ao longo do procedimento;✓ Risco de alteração do valor da PPP para o Estado;✓ Risco das negociações exclusivas não se circunscreverem a aspectos de pormenor, em função do abrandamento da tensão competitiva;✓ Existirem aspectos fulcrais do contrato que não tendo sido devidamente abordadas em fases anteriores, só agora passam a ser discutidas;✓ Forma como foram geridas as negociações de maneira a minimizar as concessões ao concorrente escolhido.
	Realização de objectivos	32	<ul style="list-style-type: none">✓ Consistência do acordo final com os objectivos iniciais do projecto;✓ Existência de alterações aos objectivos iniciais durante o <i>procurement</i>;✓ Complexidade e longa duração das fases das PPP e risco de perda do foco nos objectivos iniciais;✓ Possibilidade de alteração superveniente dos objectivos da própria entidade pública contratante;✓ Possibilidade de não existirem no mercado combinações de factores e soluções que permitam atingir os objectivos;✓ Revisões regulares do projecto ao longo do processo de <i>procurement</i>;✓ Em especial, a realização de uma revisão do projecto imediatamente antes da assinatura do contrato, de forma a ser assegurado o atingir dos objectivos iniciais, ou, pelo menos, se saber se estes foram alterados;✓ Se a mesma revisão contempla alterações já previsíveis nas políticas sectoriais;✓ No caso de ocorrerem alterações aos objectivos;✓ Prudência utilizada para não comprometer a credibilidade e, assim, a possibilidade de virem a ser obtidas, pelo Sector Público, no futuro, boas PPP;✓ Estudos ou pareceres legais sobre as respectivas implicações, nomeadamente a interposição de acções legais pelos concorrentes.
	Avaliação de alternativas	33	<ul style="list-style-type: none">✓ Confirmação de que o negócio a fechar apresenta o melhor <i>value for money</i>, por comparação

⁷ Como forma de obter indícios sobre a demasiada especificação dos cadernos de encargos, envolvendo sobretudo os *inputs* do projecto e restringindo a inovação das propostas.



Secção	Linha de orientação	#	Aspectos de análise subjacentes
			<ul style="list-style-type: none">com alternativas razoáveis;✓ Revisão do business case, comparador do sector público e da modelização de custos (<i>should cost model</i>);✓ Análise do contrato no sentido de verificar se reflecte um negócio que atinge os objectivos públicos fixados, ao melhor preço para a qualidade dos serviços e activos a fornecer, bem como se espelha uma adequada repartição de riscos.
	Garantir o serviço	34	<ul style="list-style-type: none">✓ Adequação das disposições contratuais à produção do serviço público, nomeadamente as que dizem respeito;✓ À monitorização, ao controlo e à medição do desempenho, de acordo com os padrões de serviço fixados;✓ À remuneração do parceiro privado;✓ Ao resgate, ao sequestro e à resolução do contrato;✓ À transferência do contrato para o Estado;✓ Aos mecanismos de incentivos e penalizações;✓ À partilha de benefícios decorrentes da operação, incluindo os mecanismos de identificação e contabilização dos mesmos;✓ À flexibilidade proporcionada ao Estado para a revisão de aspectos como o preço do contrato e a qualidade;✓ Aos mecanismos de resolução de conflitos entre as partes.
	Confirmação da sustentabilidade financeira (confirmação da <i>affordability</i>)	35	<ul style="list-style-type: none">✓ Identificação de fontes de financiamento, adequadas aos recursos exigidos para implementar o projecto e para o respectivo decurso (nomeadamente custos de capital no curto prazo e compromissos a longo prazo);✓ Verificação do impacto das necessidades de financiamento do projecto, noutros projectos públicos.
6 A fase operacional	Adequação dos activos	36	<ul style="list-style-type: none">✓ Avaliação da adequação dos activos proporcionados pelo parceiro privado à produção de serviço público durante a duração do contrato;✓ Qualidade dos activos;✓ Qualidade da manutenção de acordo com o estabelecido no contrato;✓ Disponibilidade dos activos, com qualidade e dentro dos prazos previstos;✓ Existência de alterações aos montantes financeiros inicialmente previstos com a obtenção de activos⁸;✓ Justificação das mesmas alterações.
	Produção dos serviços e sua retribuição	37	<ul style="list-style-type: none">✓ Efectiva disponibilização dos serviços;✓ Pagamento dos serviços de acordo com o estipulado contratualmente;✓ Adequação do reporte de desempenho;✓ Adequação do cálculo dos pagamentos;✓ Reavaliação periódica, pelo Estado, ao longo do período do contrato, dos serviços produzidos e da respectiva relevância;✓ Reavaliação, pelo Estado, da necessidade de alterações ao seu modelo de negócio.
	Continuação da existência de <i>value for money</i>	38	<ul style="list-style-type: none">✓ Existência de revisões periódicas do Estado à evolução da execução do contrato e do respectivo <i>value for money</i>;✓ Comparação com os resultados e <i>value for money</i>, previsivelmente obtidos através de formas alternativas de <i>procurement</i>.✓ Verificação da sustentabilidade financeira (<i>affordability</i>), da satisfação dos <i>stakeholders</i>, e da materialização dos resultados;✓ Existência de adequada avaliação sobre a continuação do negócio, no caso de existirem falhas de desempenho.
	Continuação da adequação das estruturas de governação, e de relacionamento	39	<ul style="list-style-type: none">✓ Adequação das estruturas de governação enquanto factor chave para a responsabilização (<i>accountability</i>) e eficácia da PPP;✓ Bom relacionamento entre as partes envolvidas.
	Manutenção de uma boa equipa de gestão do contracto	40	<ul style="list-style-type: none">✓ Manutenção de uma equipa de gestão do contrato especializada e informada;✓ Mapeamento das características da equipa de gestão;✓ Cumprimento das respectivas responsabilidades;✓ Entendimento por parte da equipa de gestão do contrato:✓ Do contrato e do seu contexto;✓ Do negócio envolvido e dos seus objectivos;✓ Existência de fortes capacidades negociais;✓ Adequação de papéis e responsabilidades de gestão do contrato;✓ Adequação dos procedimentos instituídos e do respectivo cumprimento;✓ Adequação individual dos membros da equipa de gestão do contrato;

⁸ Nossa nota: geralmente sobrecustos e eventuais perdas de receitas por via de alterações pretendidas pelo Estado, na fase de construção.



Tribunal de Contas

Secção	Linha de orientação	#	Aspectos de análise subjacentes
			<ul style="list-style-type: none">✓ Avaliação periódica do desempenho da equipa de gestão do contrato;✓ Identificação de evidências de que foram introduzidas, tanto quanto possível, melhorias nos contratos firmados e nas disposições a contratar, em função das lições identificadas;✓ Adequação da gestão da relação contratual com o parceiro privado.
	Manutenção de adequada alocação de risco	41	<ul style="list-style-type: none">✓ Alocação de riscos à parte mais bem posicionada para a respectiva gestão, durante a duração do projecto;✓ Avaliação da manutenção da alocação óptima do risco;✓ Avaliação sobre se o Estado está a gerir adequadamente os riscos que reteve.
	Tratamento contabilístico apropriado	42	<ul style="list-style-type: none">✓ Análise do tratamento contabilístico dos activos;✓ Sua conformidade com as normas e orientações contabilísticas em vigor;✓ Alteração do tratamento contabilístico em função das alterações de alocação de risco ao longo do contrato;✓ Existência de alterações nas normas e orientações contabilísticas;✓ Alteração de tratamento contabilístico, em função da alteração das normas aplicáveis;✓ Análise da reavaliação dos riscos e remunerações envolvidas feita por auditores externos;✓ Eventual reavaliação de riscos e prémios de risco pela ISC.
	Gestão do termo do contrato	43	<ul style="list-style-type: none">✓ Adequado planeamento e gestão da saída do Estado do contrato;✓ Capacidade de o Estado efectuar juízos informados sobre as opções disponíveis na terminação do contrato;✓ Identificação da forma como serão produzidos os serviços quando o contrato terminar;✓ Identificação de como se poderão materializar os riscos subjacentes à entrega ao Estado da provisão do serviço;✓ Existência de planos do Estado para a gestão dos mesmos riscos.





ANEXO II





Boas práticas relativas ao estudo, preparação, lançamento e gestão de uma PPP/PFI

O presente anexo tem como objectivo a apresentação não exaustiva de boas práticas relativas à gestão pública ao longo do ciclo de vida de uma PPP/PFI, desde a fase de estudo e preparação, de forma a:

- Constituírem bases para a interpretação do contexto em que se inserem as linhas de orientação de auditoria e os procedimentos a desenvolver;
- Poderem ser utilizadas como referenciais de análise das práticas de gestão pública, no âmbito das auditorias a realizar, para o que necessitam da devida contextualização em função das PPP em causa e do âmbito e objectivos de auditoria fixados;

Deve ser sublinhado que não se tratam de recomendações apriorísticas para aplicação a todo e qualquer processo de PPP, mas de um apanhado de práticas que constam em conclusões e recomendações de auditoria do TC, bem como de diversos relatórios e estudos internacionais, e que poderão servir de orientação.

1. O recurso às Parcerias Público Privada (ipo PFI) deverá ser precedido de uma definição clara dos *outputs* do projecto a desenvolver, afigurando-se, para tal, de extrema importância a criação de um *Outline Business Case*, objectivos e resultados a atingir com determinado projecto devem ser claramente enunciados.
2. A utilização das PPP para o financiamento de projectos públicos deverá justificar *value for money* em relação à opção de financiamento tradicional (via orçamento de Estado). Isto significa que a contratação deve ser precedida de uma avaliação prévia sobre a economia, eficiência e eficácia, bem como de uma análise da respectiva sustentabilidade financeira (em termos orçamentais).
3. As PPP deverão ser empreendidas em projectos prioritários e não em qualquer projecto, de modo a subordinar a aplicação dos dinheiros públicos a princípios de eficiência e racionalidade económica.
4. Por questões de eficiência e eficácia a alcançar com o estabelecimento de uma PPP, a colaboração entre o sector público e o sector privado deverá iniciar-se o mais breve possível durante o ciclo de vida de cada projecto específico, tendo em vista a optimização da Parceria e dos recursos envolvidos.
5. O Estado deverá adoptar um sistema de planeamento mais cuidadoso e rigoroso, especialmente no que diz respeito à realização das *due diligence* necessárias à definição do modelo de PPP a lançar.
6. O contraente público deverá proceder a uma avaliação preliminar do potencial mercado para concretizar o projecto, bem como identificar os potenciais benefícios esperados pela participação do sector privado.
7. Os aspectos relacionados com a protecção ambiental (estudos relacionadas com a localização dos projectos e respectivas medidas de minimização dos impactes ambientais) devem ser abordados na fase mais incipiente possível durante a fase de planeamento do projecto, de modo a evitar à posteriori condicionamentos à execução do projecto e a minimizar custos de reequilíbrio financeiro para o Estado.
8. As peças concursais deverão estimular (e não limitar) a criatividade das soluções técnicas e financeiras, a apresentar pelos promotores, tendo em vista a optimização do valor económico do projecto. Neste contexto, recomenda-se que os requisitos pretendidos para o projecto devam ser formulados ou especificados em função dos objectivos e resultados a atingir e não em função dos meios necessários à obtenção daqueles.
9. A competitividade e a transparência de um processo de concurso revelam-se fundamentais para o alcance de uma proposta de valor acrescentado para o contribuinte. Neste sentido, recomenda-se que todas as propostas iniciais sejam rigorosamente avaliadas, de acordo com os requisitos e critérios técnicos patenteados nas peças de concurso, isto é, todas elas devem cumprir cabalmente as exigências do caderno de encargos e programa de concurso, de modo a respeitar o princípio da igualdade de tratamento entre todos os concorrentes
10. Igualmente, por questões de transparência e também de eficácia, os contratos celebrados com os consultores, que coadjuvem o Estado, devem contemplar cláusulas que evitem a emergência de conflitos de interesse susceptíveis de prejudicar o Estado.
11. Devem-se estabelecer critérios para avaliação do trabalho dos consultores bem como implementar mecanismos que fomentem uma maior internalização dos seus conhecimentos por parte das entidades do sector público.



12. A proposta mais vantajosa para o Estado, no âmbito de uma PPP será a solução que apresenta a melhor relação preço/qualidade e não, necessariamente, aquela que apresenta o preço mais baixo. Sendo assim, recomenda-se que a adjudicação destes contratos seja adjudicada com base num *trade-off* de preço e qualidade, e não apenas com base em critérios financeiros.
13. Em respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, as alterações ocorridas entre a escolha da proposta preferida e a assinatura do contrato devem limitar-se a aspectos superficiais de ajustamento da proposta e não interferir em aspectos essenciais do negócio jurídico, tais como preço, transferência de riscos, prazo, oferta e qualidade de serviços.
14. De igual modo, a fase de negociações com os candidatos escolhidos, que precede à apresentação das *best and final offers*, deve constituir o timing ideal para otimizar as propostas em termos de preço e qualidade para o Estado e não conduzir a uma redução efectiva do respectivo *value for money*, com sucessivos agravamentos do preço das propostas para o erário público.
15. O recurso às Parcerias Público Privadas deve ter em conta a sustentabilidade financeira dos respectivos encargos directos e indirectos.
16. O papel do Estado deverá ser mais regulador e menos “financiador” ou “segurador” para o que será necessária uma maior capacidade técnica e negocial. Sendo assim, os riscos financeiros, nomeadamente os riscos respeitantes às flutuações de taxa de juro e de refinanciamento de um projecto não devem, ser imputados ao Estado.
17. O parceiro privado, por outro lado, deverá assumir riscos de construção, riscos operacionais e tanto quanto possível os riscos de mercado.
18. Os riscos de uma Parceria Público Privada devem ser repartidos de uma forma equilibrada entre os diversos intervenientes, de modo a inquirir o desejável *value for money*. Neste contexto, a distribuição de riscos deve ser feita em função do princípio “da entidade melhor posicionada para a sua gestão”.
19. A análise do sistema de alocação de riscos revela-se nuclear para aferir o preço efectivo do contrato de Parceria para o erário público. Neste contexto, consoante os diferentes níveis de riscos apresentados por cada projecto, deverá ser estabelecido um *pricing*, de modo a aferir o verdadeiro custo da parceria e, simultaneamente, permitir comparar idênticos projectos, em termos de preço efectivo.
20. As rendibilidades dos promotores privados de uma Parceria Público Privada devem ser adequadas ao perfil de risco do projecto, ou seja, o Estado não deverá proporcionar aos parceiros privados rendibilidades accionistas supranormais.
21. Tendo em consideração a especial importância que assume o risco de tráfego em projectos de infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias, revela-se determinante a aposta no desenvolvimento de diversos estudos de tráfego, por forma a cimentar a idoneidade das projecções apresentadas pelos diversos concorrentes.
22. Revela-se determinante por parte das entidades do sector público o estabelecimento e formalização de modelos de gestão dos riscos associados às PPP.
23. O Estado, enquanto envolvido no risco de uma Parceria Público Privada, deve também prever contratualmente mecanismos de partilha de benefícios financeiros gerados pelo projecto de PPP.
24. Com efeito, essa partilha de benefícios deverá ter em conta “rendimentos extra” do projecto que não resultem da maior eficiência e racionalidade da gestão do parceiro privado.
25. Os ganhos resultantes da renegociação dos contratos de financiamento devam ser repartidos entre o parceiro público e o parceiro privado.
26. Os contratos de PPP devem contemplar indicadores/cláusulas mensuráveis que associem a remuneração das concessionárias/parceiros privados ao seu efectivo desempenho, em termos de qualidade de serviço prestado e da satisfação dos utentes.
27. Reduções verificadas na qualidade do serviço prestado devem também ser acompanhadas por reduções no respectivo preço a pagar pelos utilizadores do serviço/Estado.
28. Em caso de incumprimento sistemático por parte do parceiro privado devem ser accionados os mecanismos contratuais de penalização das concessionárias, nomeadamente a aplicação de multas.
29. Numa Parceria Público Privada a integração de um *package de third revenues* (receitas acessórias) revela-se determinante para otimizar a *bankability* do projecto e reduzir o envolvimento financeiro do Estado.
30. Recomenda-se que as mesmas devam ser inscritas no Caso Base e consideradas para efeitos de reequilíbrio financeiro, de modo a minimizar os respectivos custos para Estado.



31. O período necessário à exploração de um projecto lançado em Parceria Público Privada deve ter em conta a performance real do projecto, nomeadamente a remuneração efectiva dos capitais accionistas.
32. A utilização, por parte do sector público de prazos de concessão variáveis, indexados a *targets* de rendimentos accionistas, constitui uma solução de valor acrescentado para mitigação do risco geral do projecto.
33. O Estado deverá incentivar o Sector Privado a criar as condições para o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros, que contribuam para o desenvolvimento e a competitividade do mercado do financiamento de grandes projectos de infra-estruturas.
34. Atendendo à importância dos encargos financeiros no custo do financiamento das Parcerias Público Privada, recomenda-se a utilização de fontes de financiamento alternativas, de menor custo, como é caso dos empréstimos obrigacionistas, de modo a minimizar os custos da parceria para o Estado.
35. A elaboração, no âmbito de uma Parceria Público Privada, de modelos financeiros (tipo Caso Base) demasiado optimistas, ao nível dos pressupostos e das projecções económico financeiras, poderá comprometer o sucesso do Projecto para o Estado. Nestes termos, recomenda-se que seja feita, por parte de especialistas, uma análise rigorosa à idoneidade, razoabilidade e sustentabilidade dos parâmetros constantes dos modelos financeiros.
36. No âmbito das Parcerias Público Privadas, os modelos financeiros devem ser devidamente auditados e validados, ou seja, os mesmos devem ser testados em situações limite, isto é, mesmo sob circunstâncias pessimistas, os *cash-flows* gerados num projecto financiado em *Project Finance*, devem dar cobertura aos custos de capital, de modo a garantirem pontualmente o serviço da dívida.
37. Em matéria de gestão e controlo de um contrato de Parceria Público Privada afigura-se fundamental a criação de estruturas técnicas profissionalizantes dotados de competências ao nível técnico, jurídico e financeiro e de coordenação geral, tendo em vista o apetrechamento de capacidades negociais do sector público para a celebração de contratos de parceria com o sector privado.
38. O Estado deverá reforçar as suas capacidades de monitorização, fiscalização e gestão destes contratos, nomeadamente nas áreas de controlo que incidem sobre a avaliação do desempenho das concessionárias, com especial ênfase para os aspectos relacionados com a qualidade dos serviços, o ambiente e a segurança.
39. A monitorização do desempenho das concessionárias deverá ter lugar, não apenas com o início da prestação do serviço, mas também durante a fase de construção do empreendimento.
40. Devem ser implementados metodologias/*check lists* uniformes e coerentes para o desenvolvimento de programas de fiscalização e vistorias, quer durante a fase de construção quer na fase de exploração
41. A avaliação global da qualidade do serviço prestado pelas concessionárias deverá ser objecto de publicação em rankings de qualidade e de satisfação dos utentes
42. Revela-se de extrema utilidade a concretização de um sistema de reporte público, que evidencie sistematicamente o ponto de situação de cada PPP/concessão nos seus mais diversos aspectos.
43. Tendo em vista minimizar potenciais processos de reequilíbrio financeiro, recomenda-se o reforço das *due diligence* relativas à audição dos *stakeholders* envolvidos nos respectivos projectos de PPP.
44. O Estado deverá providenciar, no âmbito destes contratos, mecanismos de controlo orçamental que permitam aferir do envolvimento financeiro decorrente quer das obrigações contratualizadas (rendas, subsídios), quer daquelas, potencialmente, resultantes da sua matriz de riscos.
45. A opção PPP, envolvendo a consideração de custos, benefícios, riscos e recompensas entre os diversos intervenientes, deverá consubstanciar uma solução de valor acrescentado para o erário público e não constituir apenas uma mera transferência do financiamento para o sector privado por razões exclusivamente orçamentais.





ANEXO III





Fontes de Informação

O presente anexo tem como objectivo a apresentação das principais fontes de informação a utilizar na realização de auditorias no âmbito das PPP, no sentido de:

- Facilitar o planeamento das auditorias;
- Possibilitar a identificação de fontes de informação, de acordo com as vertentes de gestão, ou as fases do ciclo das PPP a analisar;
- Potenciar a análise da complementaridade entre informação relativa às PPP, desde o nível orçamental, até ao nível operacional.

Chama-se a atenção para o facto de:

- A ordem apresentada ser meramente indicativa;
- Diversas fontes de informação serem relevantes simultaneamente para a análise de diferentes vertentes e fases da gestão das PPP.

Fontes de Informação:

Programa do Governo;
Grandes Opções do Plano;
Diversos documentos oficiais de estratégia e de programação sectorial;
Legislação de contratação pública, incluindo regimes legais específicos;
Tratado EU, Directivas Comunitárias relativas a sectores de actividade ou a tipos de contratação específica e respectivas comunicações interpretativas;
Livros Brancos e Livros Verdes temáticos;
Imprensa;
Resenhas estatísticas diversas;
Fontes de informação instituídas pelos diversos <i>stakeholders</i> , nomeadamente on-line;
Contactos directos com os <i>stakeholders</i> ;
Cursos de formação e seminários;
Inquéritos, sondagens e entrevistas;
Linhas de orientação internacionais de auditoria (outras ISC);
Linhas de orientação internacionais para a gestão de PPP (instituições internacionais, ministérios e entidades públicas de outros países);
Modelos de organização pública sectoriais estrangeiros;
Relatórios de outras ISC;
Estudos de instituições e de consultores internacionais, incluindo casos de estudo;
Estudos de priorização de investimentos e outros estudos temáticos de origem ministerial;
Planos sectoriais directores de realização de infra-estruturas ou serviços;
Orçamento do Estado e respectivo Relatório, incluindo normas de enquadramento e execução;
Parecer sobre a Conta Geral do Estado (TC);
Documentos com origem parlamentar, nomeadamente das respectivas comissões técnicas;
Normas e orientações contabilísticas internacionais;
Orgânica do Governo;
Verificações de contas (TC) efectuadas ou em curso às entidades públicas directamente envolvidas;
Processos de auditoria efectuados ou em curso (TC) às entidades públicas directamente envolvidas;
Processos de visto (TC) relativos às entidades públicas directamente envolvidas;
Relatórios de unidades ou estruturas públicas de carácter específico relevantes intervenientes na gestão pública das PPP;
Linhas de orientação nacionais em matéria de gestão pública de PPP;
Planos de actividades, relatórios de actividades e relatórios de inspecção de órgãos de inspecção sectoriais;
Legislação orgânica das entidades públicas directamente envolvidas;
Planos de actividades, relatórios de actividades, orçamentos e contas das entidades públicas directamente envolvidas;
Actas dos órgãos da entidade pública contratante (ou outras com relevância), nomeadamente dos órgãos com funções de controlo e dos órgãos com funções executivas;
Organogramas e descrição de funções relativas às principais entidades públicas envolvidas;
Relatórios de auditoria interna;
Manuais de procedimentos das entidades públicas envolvidas;
Documentos de planeamento e relatórios, regulares ou não, das diversas áreas funcionais mais relevantes das entidades públicas primariamente envolvidas na gestão dos projectos (incluindo áreas jurídica, técnica, financeira, planeamento, gestão do contrato, auditoria interna, recursos humanos e formação, bem como outras mais específicas, de acordo com o projecto em apreciação)
Correspondência entre entidades públicas e destas com os parceiros privados e com outros <i>stakeholders</i> ;
Estudos prévios: estudos técnicos, de impacto ambiental, de viabilidade económica e financeira;
Processos de consulta pública;
Comparador público;
Declarações de Impacto Ambiental;
Outros processos de declaração de conformidade e processos de licenciamentos diversos inerentes ao projecto e de obtenção prévia ao lançamento;



Tribunal de Contas

Relatórios estudos e pareceres de consultores externos (área técnica, jurídica, financeira e de gestão, incluindo recursos humanos);
Outline business case;
Pareceres prévios ao lançamento da parceria (nomeadamente pareceres de comissões técnicas, interdepartamentais e de acompanhamento);
Despachos de decisão sobre o lançamento da parceria (nível ministerial);
Processo de contratação (anúncio, caderno de encargos, programa do procedimento, pedidos e respostas de esclarecimentos, propostas dos concorrentes, contencioso, actas, relatórios);
Full business case;
Contrato e respectivos anexos, incluindo o modelo financeiro;
Inventário de bens a transferir e transferidos pelo Estado;
Processos de aprovação de projectos (incluindo pareceres de equipas constituídas e dos consultores externos, mesmo que constituam responsabilidade dos parceiros privados);
Listagem de aprovação de projectos (incluindo os de aprovação tácita);
Processos de expropriação (com ou sem contencioso);
Processos relativos à implementação das medidas ambientais preconizadas pela autoridade ambiental;
Reclamações de proprietários moradores ou utilizadores de áreas confinantes;
Autos de vistoria;
Inventário de bens afectos à concessão;
Relatórios de inspecção diversos (construção, operação e manutenção);
Reclamações de utentes;
Processos de alteração da parceria pelo Estado (incluindo, pedido, estudo, orçamentação, análise técnica, *vfm*, e decisão);
Processos de reequilíbrio financeiro (incluindo cartas de reservas de direitos e reclamação, análise de elegibilidade, negociação, acordo, tribunal arbitral e respectiva decisão e pagamento);
Processos de renegociação contratual;
Processos relativos aos pagamentos contratuais (incluindo, declaração de conformidade da facturação emitida pela área técnica e pela área financeira);
Processos relativos a sanções contratualmente previstas;
Processos de pagamentos especiais (incluindo, parecer da IGF e decisão ministerial);
Relatórios e pareceres das diversas entidades ou órgãos públicos de natureza técnica directamente relacionados com o desempenho do contrato e em especial os de actividade relacionada com a avaliação de factores a ter em conta nos pagamentos ao parceiro privado;
Relatórios e pontos de situação diversos de monitorização das concessionárias (nomeadamente nas áreas financeira, de qualidade de serviço e de disponibilidade de infra-estruturas e equipamentos);
Rankings (listagens de classificação) de concessionárias (em aspectos de cumprimento contratual, nomeadamente em termos de qualidade de serviço);
Documentos de prestação de informação obrigatória pelos parceiros privados;
Relatórios e pareceres sobre a fiabilidade dos sistemas e da gestão das concessionárias em áreas-chave, nomeadamente por estarem envolvidas na produção de informação de prestação obrigatória ao Estado (tráfego, tratamento de reclamações, ...)
Relatórios de actividades e de contas das concessionárias;
Inquéritos de satisfação de utilizadores ou utentes.
Processos de transferência de activos e de responsabilidades entre Estado e parceiros privados (e vice-versa).



ANEXO IV





Legislação de Referência

O presente anexo tem como objectivo a apresentação da principal legislação a utilizar na realização de auditorias no âmbito das PPP, no sentido de:

- Facilitar a caracterização do quadro legal aplicável;

Chama-se a atenção para o facto de:

- Ser adicionalmente necessária a consulta a legislação específica de cada PPP a auditar;
- Poderem ocorrer alterações legislativas.

DISCIPLINA ORÇAMENTAL

-  **Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, (republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) - Lei de enquadramento orçamental.**
Nomeadamente relacionam-se com as PPP, os artigos 10.º, 18.º, 19.º, 31.º e 37.º.

REGIME GERAL DAS PPP

-  **Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (republicada em anexo ao Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho)**
Regime aplicável à definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global de parcerias público-privadas.
-  **Despacho n.º 13 208/2003 (2ª série), da Ministra das Finanças, de 7 de Julho**
Ao abrigo do disposto n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, é fixada em 4% a taxa de desconto real a ser usada na avaliação dos projectos de parcerias público-privadas.
-  **Despacho Normativo n.º 35/2003, de 20 de Agosto**
Incumbe a PARPÚBLICA de prestar apoio ao Ministro das Finanças no contexto dos procedimentos de definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração e acompanhamento global das parcerias público-privadas, reguladas no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.
-  **Despacho n.º 13 940/2003 (2ª série), da Ministra das Finanças, de 17 de Julho**
Atribui à Inspeção-Geral de Finanças, quanto às matérias económicas-financeiras, os poderes de fiscalização e controlo da execução das parcerias público-privadas previstos no artigo 12º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.

CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

-  **Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro**
Entre outros, destacam-se os artigos seguintes:
 - Art.º 31.º - Escolha do procedimento em função do tipo de contrato;
 - Art.º 37.º - Decisão de contratar nas parcerias público-privadas;
 - Art.º 44.º - Cadernos de encargos relativos a contratos de concessão;
 - Art.º 45.º - Cadernos de encargos relativos a parcerias público-privadas;
 - Art.º 67.º - Júri do procedimento;
 - Art.º 204.º e seguintes – Diálogo concorrencial;
 - Art.º 278.º e seguintes – Disposições gerais relativas aos contratos administrativos, incluindo o art.º 282.º relativo à reposição do equilíbrio financeiro;
 - Art.º 322.º - Direitos de step in e step out;
 - Art.º 339.º a 342.º - Execução e modificação de parcerias público-privadas;
 - Art.º 407.º e seguintes – Concessões de obras públicas e de serviços públicos.



REGIME DAS PPP NO SECTOR DA SAÚDE

 **Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.**
Princípios e os instrumentos para o estabelecimento de parcerias em saúde, em regime de gestão e financiamento privados, entre o Ministério da Saúde ou instituições e serviços integrados no Serviço Nacional de Saúde e outras entidades.

 **Decreto Regulamentar n.º 10/2003, de 28 de Abril**
Condições gerais dos procedimentos prévios à celebração dos contratos de gestão para o estabelecimento de parcerias em saúde ao abrigo do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto.

 **Decreto Regulamentar n.º 14/2003, de 30 de Junho**
Caderno de encargos tipo dos contratos de gestão que envolvam as actividades de concepção, construção, financiamento, conservação e exploração de estabelecimentos hospitalares.
