



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Nina Cruz

Processo n.º 04/04 – AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 34/2004

2ª SECÇÃO

INDÁQUA-FEIRA – Indústria de Águas de Santa Maria da Feira, SA

Exercício de 2002



Rina Cruz

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	4
NOTA PRÉVIA	4
SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES / OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	4
RECOMENDAÇÕES	10
1 – INTRODUÇÃO	10
1.1 – FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACCÇÃO	10
1.2 – METODOLOGIA ADOPTADA.....	11
1.2.1 – Planeamento.....	12
1.2.2 – Execução.....	13
1.3 – COLABORAÇÃO E CONDICIONANTES	13
1.4 – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	13
2 – GÉNESE DA CONCESSÃO: DA DECISÃO CONCESSÓRIA À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO.....	14
3 – DESCRIÇÃO GERAL DO CONTRATO DE CONCESSÃO.....	17
3.1 – Objecto e investimentos	17
3.2 – O valor do contrato, da concessão e da caução.....	18
3.3 – A capitalização da concessionária.....	21
3.4 – O Plano de Investimento Municipal	22
3.5 – A propriedade dos bens afectos à concessão	22
3.6 – A retribuição da concessão	25
3.7 – Os fluxos financeiros do concedente para a concessionária	25
3.8 – Síntese dos fluxos financeiros entre o concedente e a concessionária em geral	30
3.9 – Execução do Plano de Investimentos da Concessionária: as obras	32
3.10 – Avaliação global do contrato de concessão	45
4 – EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ACTUAL DA CONCESSÃO.....	46
4.1 – Descrição geral dos principais problemas.....	46
4.2 – Aspectos operacionais diversos	49
4.2.1 – O abastecimento em alta.....	49
4.2.2 – As perdas de água.....	50
4.2.3 – A sede da concessionária.....	50
4.2.4 – A política de marketing da empresa	51
4.2.5 – A fiscalização pelo concedente	53
5 – ACTIVIDADE DESENVOLVIDA PELA EMPRESA	54



Nina Cruz

6 – ORGANIZAÇÃO/PLANEAMENTO E CONTROLO	63
6.1 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	63
6.2 – RECURSOS HUMANOS	67
6.3 – PLANEAMENTO E CONTROLO	70
6.3.1 – Instrumentos de gestão previsional	70
6.3.2 – Fiscalização/Relatórios e Pareceres do ROC	70
7 – CONTROLO INTERNO	72
8 – APRECIACÃO GLOBAL DA ESTRUTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA	76
8.1 – Análise económica	76
8.2 – Análise financeira	81
9 – PROJECT FINANCE/CASO BASE	89
9.1 – PROJECT FINANCE	89
9.2 – CASO BASE	92
10 – DECISÃO	108
11 – ANEXOS	110
11.1 – EMOLUMENTOS	110
11.2 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2002	111
11.3 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO	112
11.4 – FICHA TÉCNICA	113



Nina Cruz

SIGLAS	
ACE	Agrupamento Complementar de Empresas
ACE GCF	Agrupamento Complementar de Empresas – Grupo Construtor da Feira
ADP	Águas do Douro e Paiva, SA
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BOT	<i>Build, Operate and Transfer</i>
CMSMF	Câmara Municipal de Santa Maria da Feira
DA	Departamento de Auditoria
DGTC	Direcção – Geral do Tribunal de Contas
EBIT	<i>Earnings Before Interests and Taxes</i>
EBITDA	<i>Earnings Before Interests, Taxes, Depreciations and Amortizations</i>
ETA	Estação de Tratamento de Águas
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IRR	<i>Intern Rate Return</i>
MSMF	Município de Santa Maria da Feira
RJEOP	Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas
ROC	Revisor Oficial de Contas
SMF	Santa Maria da Feira
SIMRIA	SIMRIA – Saneamento Integrado dos Municípios da Ria, SA
SMAS	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
UAT	Unidade de Apoio Técnico
VAL	Valor Actual Líquido

GLOSSÁRIO	
BOT	Modelo de concessão de serviços públicos que assenta na construção do estabelecimento pela concessionária (<i>Build</i>), sua operação e consequente captação de receitas (<i>Operate</i>), com a reversão do mesmo para a entidade concedente no final do período contratual (<i>Transfer</i>)
CASO BASE	Modelo financeiro que assenta num conjunto de pressupostos, dados, rácios e projecções económico-financeiras de carácter previsional parametrizados a preços reais, para um determinado horizonte temporal
BANCOS GARANTES	Instituições financeiras que prestam garantia a favor da entidade financiadora do cumprimento pela concessionária das obrigações para esta decorrentes do contrato de financiamento celebrado
DÍVIDA SUBORDINADA	Total das prestações acessórias que integram os capitais próprios e empréstimos (inclui capital, juros e outros encargos) cujo reembolso aos credores juniores (accionistas) compete à concessionária
DÍVIDA SÉNIOR	Total dos empréstimos (inclui capital, juros, comissões, encargos e outras despesas) cujo reembolso ao banco compete à concessionária
FRONT END	Comissão paga pela concessionária aos bancos garantes, relativa aos custos de montagem e organização da prestação da garantia BEI
PROJECT FINANCE	Forma mais comum de financiar grandes projectos (capital intensivo) e que dependem exclusivamente da <i>performance</i> do mesmo e não dos activos ou outras fontes do promotor para pagar o serviço da dívida contraída



SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA PRÉVIA

No âmbito do Programa de Fiscalização para 2004 do DA VIII/UAT.2, foi realizada uma auditoria de gestão à “INDÁQUA FEIRA – Indústria de Águas de Santa Maria da Feira, SA”, a qual teve como **exercício de referência o ano económico de 2002**.

Neste ponto do Relatório apresentam-se sinteticamente as principais conclusões e observações de auditoria, bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos 1 a 9.

SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES / OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

1. Na sequência de concurso público internacional lançado pela Câmara Municipal de Santa Maria da Feira para a concessão da exploração e gestão dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e saneamento do concelho, por escritura pública de 11/03/1999 celebrada no Primeiro Cartório Notarial desta cidade, foi constituída uma sociedade anónima denominada “Indáqua Feira – Indústria de Águas de Santa Maria da Feira, SA”, à qual veio a ser adjudicada aquela concessão.
2. O contrato de concessão, composto de 129 cláusulas e 34 documentos anexos, foi celebrado em 03/12/1999, pelo prazo de 35 anos, prevendo um investimento por parte da concessionária na ordem dos 30 milhões de contos – para construção das infra-estruturas necessárias à cabal cobertura dos sistemas no território concelhio – e um investimento da autarquia de cerca de 6,5 milhões de contos. Para fazer face a tal investimento, a concessionária optou pelo modelo de *project finance*, financiando-se fundamentalmente através do BEI e de suprimentos dos seus accionistas. Como retribuição, obrigou-se a mesma a pagar determinadas prestações ao concedente, ao longo do período contratual, no montante global de cerca de 1,6 milhões de contos (sem correcção monetária). Com esta concessão lograria a autarquia ver realizadas as obras de implantação de infra-estruturas dos sistemas concedidos na totalidade do



Nina Cruz

seu território e, igualmente, ver prestado aos munícipes utilizadores um melhor serviço, quer ao nível da distribuição de águas, quer ao nível do saneamento.

3. Para além do plano de investimento previsto especificamente por parte do concedente, este tem ainda uma participação no investimento da concessionária, quer directamente, quer através de compensações a esta, o que sucede por via dos seguintes fluxos financeiros:
 - a. 1.750.000 contos, a entregar em numerário ou em espécie através de 7 prestações anuais de 250 mil contos cada (na prática, até ao momento, constatou-se que tal pagamento tem vindo a ser feito em espécie, pela entrega de obras de valor equivalente). Estes pagamentos em concreto representam a assunção pelo concedente de uma parte do risco da exploração da actividade concedida, os quais, por definição e por lei, não se revelam pois muito congruentes com a ideia de que tal exploração deve correr por conta e risco da concessionária;
 - b. 480.000 contos a pagar em três prestações anuais para o reequilíbrio da concessão, por virtude de ter deixado de ser possível cobrar cauções aos utilizadores, na sequência do DL n° 195/99, de 08/06, entretanto publicado, alteração legislativa impossível de prever no momento da apresentação da candidatura da concessionária;
 - c. Compensações diversas advenientes do facto de ao concedente não ter sido possível cumprir as suas obrigações decorrentes do seu plano de investimentos (nomeadamente, construção de reservatórios de água e ETARs), com implicações directas nas receitas previstas a cobrar pela concessionária e que tinham servido de base aos cálculos iniciais.

4. Para execução deste plano de investimentos, consubstanciado numa empreitada no valor global de cerca de 20 milhões de contos (dos quais já foram consignados cerca de 8 milhões de contos até ao final do ano de 2003), a realizar nos primeiros 8 anos do período contratual, o agrupamento concorrente apresentou-se ao concurso para a



Nina Cruz

adjudicação da concessão com o compromisso de constituir uma sociedade comercial – por sinal, um ACE a formar pelas suas 4 accionistas maioritárias, todas entidades empreiteiras – facto que se entende como ilegal, por violar os princípios da concorrência e da igualdade de tratamento e os direitos de estabelecimento e de livre prestação de serviços, todos constantes de Directivas comunitárias e suficientemente vertidos no ordenamentos jurídico nacional (cfr. o regime jurídico de empreitadas de obras públicas).

5. É necessário o pontual cumprimento por parte da entidade concedente do seu plano de investimentos, para que os objectivos visados com a concessão possam ser cabalmente atingidos, visto que, a não ser assim, saem duplamente prejudicados os munícipes, por não disporem dos sistemas operacionais e porque o concedente se vê obrigado a ressarcir a concessionária por lucros cessantes, o que sucede a expensas do erário municipal.
6. Na sequência da não construção dos mencionados reservatórios de água e ETARs e dos consequentes desvios da concessão, quer ao nível do investimento, quer ao nível das receitas – o que provocou alterações no modelo económico e nos rácios previstos – os bancos garantes do financiamento recusaram-se a emitir as necessárias Cartas de Garantia ao BEI, tendo este congelado os seus desembolsos. Esta situação provocou uma diminuição do investimento previsto a cargo da concessionária e mesmo a sua suspensão nos primeiros seis meses de 2004, embora existam já negociações com a entidade concedente no sentido de acordar o reequilíbrio económico e financeiro do contrato.
7. A concessionária, nos termos contratuais, deveria ter construído até ao termo do 3º ano de actividade a sua sede, o que não fez ainda, encontrando-se a utilizar as instalações dos antigos SMAS. No entanto, tem efectuado as necessárias provisões contabilísticas com vista ao pagamento das rendas devidas ao concedente desde essa data. O contrato de arrendamento foi celebrado apenas em Julho de 2004, conforme documento anexo às alegações dos responsáveis da CMSMF no âmbito da auditoria a este município.



8. A actividade prosseguida pela Indáqua-Feira no âmbito das suas competências abrange várias vertentes, desde o investimento e exploração até ao funcionamento. Até Dezembro de 2003, o investimento em abastecimento de água e saneamento cifrava-se na ordem dos 87% e 10%, respectivamente, denotando-se um grande atraso ao nível deste último. Em termos de exploração têm sido angariados novos contratos (crescimento na ordem dos 67% face ao número de contratos existentes no final de 2000), junto das redes antigas sedeadas em zonas urbanas e nas zonas onde foram executadas novas redes a cargo do Grupo Construtor da Feira. Em termos de facturação, o abastecimento de água acolhe a maior percentagem face ao saneamento. No que se reporta à qualidade da água para consumo, constatou-se que têm sido efectuadas análises periódicas regulares, tendo algumas delas apresentado valores acima dos máximos admissíveis, os quais foram regularizados em tempo.

Relativamente às águas residuais, o controlo de qualidade com vista à salvaguarda do meio receptor é deficiente.

9. Quanto à estrutura organizacional foi possível apurar que se trata de uma organização do tipo linear com decisão centralizada em cada director de departamento com reporte directo ao administrador-executivo. A actividade da empresa está estruturada em quatro áreas – administrativa e financeira, comercial, técnica e de exploração – inexistindo secções, encontrando-se as tarefas adstritas aos funcionários em função das suas competências e/ou *Know-How* detido.
10. A empresa não dispõe formalmente de um quadro de pessoal com a definição da estrutura das carreiras profissionais, categoria, níveis e estatuto remuneratório, bem como do respectivo regulamento. A Indáqua-Feira detinha no exercício de 2002, cerca de 64 funcionários, adstritos na sua maior parte ao Departamento de Exploração.
11. Os funcionários do município em serviço na concessionária no regime de requisição, encontram-se em situação ilegal, visto já ter decorrido o prazo máximo de 3 anos, de acordo com o artigo 27º, nº 3 do DL nº 427/89, de 07/12.



Nina Cruz

12. A empresa elabora vários documentos de gestão previsional e mapas de controlo orçamental, apurando regularmente os desvios verificados.
13. Relativamente à Fiscalização, que é exercida por uma SROC, constatou-se que estão a ser elaborados o Relatório e Parecer no final do ano, bem como a Certificação Legal de Contas (art.º 420º, n.º 2 do CSC e art.º 52º do DL n.º 487/99, de 16/11), contudo deveriam ser igualmente elaborados os Relatórios anuais sobre a fiscalização efectuada (art.º 452º, n.º 1 do CSC e al. a), n.º 1, art.º 52º do DL n.º 487/99, de 16/11).
14. No âmbito da análise económica relevam os seguintes aspectos:
- o Os Resultados operacionais apresentam-se negativos nos anos de 1999 e 2000 e positivos nos anos de 2001 e 2002.
 - o Os Resultados financeiros apresentam valores negativos nos exercícios de 2000 a 2002.
 - o Os Resultados extraordinários apresentam valores positivos nos exercícios de 2000 a 2002.
 - o Os Resultados líquidos, com valores negativos em 1999 e 2000, apresentam valores positivos em 2001 e 2002, como resultado do impacto positivo, designadamente no exercício de 2002, dos resultados operacionais e extraordinários verificados.
15. No contexto da análise financeira destacam-se as seguintes situações:
- o No Activo, nos exercícios de 2001 e 2002, sobressai o peso significativo das rubricas de Imobilizações corpóreas – Edifícios e outras construções e Imobilizações em curso, que, no seu conjunto, representam, respectivamente, cerca de 69% e 72% daquele agregado, como reflexo dos investimentos efectuados, nomeadamente no sistema de água.
 - o No Capital próprio - com um ligeiro decréscimo em 2000 de -1,6% como consequência dos resultados líquidos negativos verificados e com crescimentos nos anos de 2001 e 2002, de 0,4% e 1,7%, respectivamente, em função dos resultados



Nina Cruz

líquidos positivos apurados nestes exercícios – houve um acréscimo da sua rentabilidade, conforme resulta da análise do respectivo indicador.

A quebra verificada nos indicadores de Autonomia Financeira e de Solvabilidade Total, nomeadamente no exercício de 2002, resulta dos investimentos realizados que no Activo acolhem expressão nas rubricas de Imobilizações corpóreas – Edifícios e outras construções e Imobilizações em curso e no Passivo nas rubricas de Dívidas a terceiros m/l prazo e Dívidas a terceiros curto prazo – Outros credores – Fornecedores de imobilizado c/c.

- o No Passivo, sobressaem, nos exercícios de 2001 e 2002, os valores inscritos na rubrica de Dívidas a terceiros – médio e longo prazo – Dívidas a instituições de crédito, que reflectem os desembolsos efectuados pelo Banco Europeu de Investimento (B.E.I.) no âmbito do contrato de financiamento.

Ressaltam, também, nos exercícios de 2000 a 2002, os montantes contabilizados na rubrica de Dívidas a terceiros – médio e longo prazo – Empresas do grupo, que espelham a realização dos valores das prestações acessórias, previstas no Plano de Capitalização, disponibilizadas pelos accionistas, e na rubrica de Dívidas a terceiros – curto prazo - Outros Credores, designadamente na sua divisionária de Fornecedores de imobilizado c/c onde se encontram efectuados os lançamentos relativos às principais empresas associadas ao projecto e construção das obras necessárias à execução do Plano de Investimentos.

16. A avaliação sumária do controlo interno permite aferir que este garante a operacionalidade do sistema, carecendo de melhoria ao nível da segregação de funções e ao nível do imobilizado;
17. Não está a ser adoptada uma contabilidade analítica com definição de critérios para a imputação dos centros de custos/proveitos pelos dois sistemas – água e saneamento.



Nina Cruz

18. Foi concebido o “caso base” – instrumento referencial – que assenta numa multiplicidade de parâmetros e variáveis, endógenas e exógenas, de carácter previsional parametrizados para um horizonte temporal de 35 anos. Os três anos de actividade já decorridos não permitem efectuar comparações dado, por um lado, o curto período de tempo decorrido e, por outro, a ocorrência de alterações de vária ordem, as quais tiveram ou poderão vir a ter repercussões significativas em relação ao modelo inicial, nomeadamente, o atraso verificado ao nível das obras de saneamento, a alteração de alguns pressupostos base e a adopção de diferentes critérios ao nível das políticas contabilísticas.

RECOMENDAÇÕES

Em face das matérias constantes do presente relatório, formulam-se as seguintes recomendações à concessionária:

A SROC deverá elaborar os relatórios anuais sobre a fiscalização efectuada, de acordo com o disposto no artº 452º, nº1 do CSC e artº 52º nº1, al. a) do DL nº 487/99, de 16/11.

A concessionária deverá, em conjugação com a autarquia regularizar a situação dos funcionários requisitados naquela entidade e aí a exercer funções para além do limite máximo temporal previsto na lei.

Deverá ser adoptada uma contabilidade própria e autónoma para cada um dos sistemas (água e saneamento), tal como preconiza o DL nº 147/95, de 21/06 bem como a cláusula 74ª do contrato de concessão.

1 – INTRODUÇÃO

1.1 – FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

No uso das competências do Tribunal de Contas e de acordo com o Programa de Fiscalização para 2004 do Departamento de Auditoria VIII/Unidade de Apoio Técnico 2, aprovado em



Nina Cruz

reunião do Plenário da 2ª Secção, de 11/12/2003, foi realizada uma auditoria à gestão da “INDÁQUA FEIRA – Indústria de Águas de Santa Maria da Feira, SA”, entidade concessionária do serviço público de distribuição de águas e de saneamento do concelho de Santa Maria da Feira, adiante designada por Indáqua-Feira, **tendo por exercício de referência o ano económico de 2002.**

Esta auditoria teve início em 16/02/04 e decorreu na sede da empresa, em Santa Maria da Feira, durante um período de 15 dias úteis, conforme o Plano Global e Programa de Auditoria, aprovados por despacho do Juiz Conselheiro da Área, exarado na Informação n.º 03/04 — DA VIII/UAT.2, processada de fls. 1 a fls. 9, Parte A, Vol. II. Em virtude do elevado número de situações e documentos a analisar, foi solicitada a interrupção do trabalho de campo e, posteriormente uma prorrogação do prazo de auditoria por mais 5 dias úteis, a qual foi aprovada por despacho do Juiz Conselheiro da Área, exarado na Informação n.º 13/04 – DA VIII/UAT.2, processada de fls. 10 a fls. 12, Parte A, Vol. II.

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as metodologias adoptadas pelo Tribunal de Contas e acolhidas no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos.

Os objectivos da acção consistiram em apreciar a génese e evolução da concessão, verificar a existência e eficácia dos instrumentos de avaliação com vista a um adequado controlo e monitorização por parte da gestão para avaliação dos resultados alcançados, verificar o acompanhamento exercido pelo Fiscal Único no exercício das suas funções, avaliar a segurança e fiabilidade do sistema de controlo interno, conhecer a respectiva estrutura organizacional e os meios humanos afectos, apreciar a estrutura económico-financeira e avaliar os resultados alcançados, analisar o contrato de financiamento em regime de *Project finance*, e, igualmente, analisar os fluxos financeiros existentes entre o concedente (Município de Santa Maria da Feira) e a concessionária (Indáqua-Feira).

1.2 – METODOLOGIA ADOPTADA

Em cumprimento do Plano Global e Programa de Auditoria, a metodologia adoptada baseou-se nos princípios, métodos e técnicas de auditoria geralmente aceites e integrou as fases de Planeamento e Execução.



1.2.1 – Planeamento

Iniciou-se com o estudo prévio da entidade e decorreu na Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), tendo por base a apreciação dos seguintes documentos disponíveis, relativos aos exercícios de 1999 a 2002, constantes do *dossier permanente*:

- Balanço, Demonstração de Resultados, Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados e Demonstração dos Fluxos de Caixa;
- Relatórios de Gestão;
- Relatórios e Pareceres do Fiscal Único;
- Elementos extraídos da *Internet*.

Numa fase posterior, já nas instalações da entidade auditada, foi efectuada uma reunião em que estiveram presentes, por parte da Indáqua Feira, Eduardo Marques – Administrador e Paulo Santos – Director Financeiro, por parte da Indáqua SA, Virgínia Teixeira – Jurista, Filipa Rebelo – Directora Financeira e Sónia Silva – Contabilista e, por parte da DGTC, o Auditor-Coordenador, o Auditor-Chefe e os restantes elementos da equipa, tendo-se dado a conhecer os objectivos da auditoria e recolhida informação sobre a organização e funcionamento da empresa, bem como sobre os principais problemas sentidos pela Administração.

Seguidamente, procedeu-se à análise do contrato de concessão e respectivos anexos, realizaram-se entrevistas com o responsável pela área económico-financeira e demais funcionários, efectuou-se a leitura das actas das reuniões dos órgãos sociais, a apreciação do controlo dos fluxos existentes entre o concedente e a concessionária, bem como do contrato de financiamento em regime de *Project finance* e o exame e avaliação do sistema de controlo interno existente.



Nina Cruz

1.2.2 – Execução

O trabalho de campo desenvolveu-se de acordo com o Programa de Auditoria tendo sido recolhidos todos os elementos considerados pertinentes para a consecução dos objectivos da acção.

1.3 – COLABORAÇÃO E CONDICIONANTES

A acção realizou-se dentro da normalidade, não se tendo verificado qualquer condicionante digna de relevo, sendo de realçar todo o apoio prestado à equipa pelo Conselho de Administração, pelo responsável da área económico-financeira e por parte de todos os funcionários contactados.

1.4 – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

De acordo com o que prescreve o artigo 13º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi o Relato de Auditoria notificado aos membros do Conselho de Administração da Indáqua-Feira, para efeitos de exercício do contraditório, tendo sido enviadas, em 19/07/2004, as alegações subscritas pela totalidade dos seus membros.

As mesmas foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, constando na íntegra ou de forma sucinta nos pontos pertinentes.



Nina Cruz

2 – GÉNESE DA CONCESSÃO: DA DECISÃO CONCESSÓRIA À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

O concelho de Santa Maria da Feira conta com uma população de cerca de 130.000 residentes, distribuídos por 31 freguesias numa área de 211 quilómetros quadrados ¹. No final do ano de 1999, as taxas de cobertura de distribuição de água e de recolha de efluentes cifravam-se, respectivamente, em 20 % e em 5 % ².

Por deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal de Santa Maria da Feira datadas de 07/04/1997 e de 17/04/1997, foi, respectivamente, proposta e aprovada a abertura de um concurso público internacional para a “Concessão da exploração e gestão dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e saneamento” do concelho, ao abrigo do disposto nos artigos 51º, nº 3, alínea a) e 39º, nº 2, alínea j), ambos do DL nº 100/84, de 29/03 (que correspondem aos actuais artigos 64º, nº 6, alínea a) e 53º, nº 2, alínea q), da Lei nº 169/99, de 18/09).

O correspondente anúncio procedimental foi publicado no Diário da República em 27/09/1997 e no Jornal Oficial das Comunidades Europeias em 30/10/1997.

Na sequência de tal concurso e através de deliberação do órgão executivo municipal de 01/02/1999, foi adjudicada **provisoriamente** a dita concessão ao agrupamento concorrente denominado “Indáqua Feira”, o qual se havia obrigado pela proposta apresentada e de acordo com o prescrito no caderno de encargos, a constituir uma sociedade comercial para o efeito.

Assim, por escritura pública celebrada no Primeiro Cartório Notarial de Santa Maria da Feira em 11/03/1999, foi constituída uma sociedade anónima denominada “Indáqua-Feira – Indústria de Águas de Santa Maria da Feira, SA”, dotada do capital de mil milhões de escudos (mais tarde redenominado e renominalizado para euros), com o seguinte objecto social, constante do artigo 3º dos seus estatutos (vd. cópia dos estatutos actualizados processada de fls. 1 a 15 do Volume III):

¹ Fonte: “Guia do Autarca 2002-2006”, in Diário de Notícias, Março de 2002



Nina Cruz

“A sociedade tem por objecto exclusivo o exercício, em regime de concessão, das actividades de indústria e prestação de serviços relativos à exploração e gestão conjunta dos Serviços Públicos Municipais de tratamento e distribuição de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes no Concelho de Santa Maria da Feira, incluindo a construção, extensão, reparação, renovação, manutenção e melhoria de todas as instalações, infra-estruturas e equipamentos que compõem os sistemas concessionados, bem como a realização de todas as obras necessárias à execução do plano de investimento no âmbito da referida concessão.”

Constituíram aquele agrupamento concorrente e, posteriormente, esta sociedade, as seguintes entidades, com as percentagens de participação no capital social que se indicam (cfr. extractos de conta insertos de fls. 16 a 53 do Volume III):

INDÁQUA – INDÚSTRIA E GESTÃO DE ÁGUAS, SA – **68 %**;
CIFIAL – CENTRO INDUSTRIAL DE FERRAGENS, SA – **25 %**;
HIDROCONTRATO – CONTRATAÇÃO E COORDENAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE ENGENHARIA, LDA – **5 %**;
ENGIL – SOCIEDADE DE CONSTRUÇÃO CIVIL, SA – **0,5 %**;
MOTA E COMPANHIA, SA – **0,5 %**;
SOCIEDADE DE CONSTRUÇÕES SOARES DA COSTA, SA – **0,5 %**;
TEIXEIRA DUARTE – ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES, SA – **0,5 %**.

De notar que estas últimas quatro sociedades – Engil, Mota e Companhia, Soares da Costa e Teixeira Duarte – apesar de possuírem em conjunto apenas 2 % do capital da Indáqua Feira, são, no entanto, detentoras (igualmente em conjunto) de 56 % do capital social da Indáqua, SA, que participa com 68 % na Indáqua Feira, pelo que acabam por ser, indirectamente, as suas principais accionistas (vd. documento a fls. 54 do Volume III).

² Fonte: “Relatório e Contas de 1999 da Indáqua-Feira – Indústria de Águas de Santa Maria da Feira, SA” (vd. cópia inserta no Volume IV dos Anexos).



Nina Cruz

Os estatutos da empresa foram publicados no Diário da República, III Série, nº 94, de 22/04/1999 e esta declarou início de actividade para efeitos fiscais em 12/03/1999 (vd. cópias destes documentos a fls. 55 e ss e a fls. 58 e 59 do Volume III). Pode igualmente consultar-se de fls. 60 a 67 do Volume III a cópia da certidão actualizada do registo comercial da Indáqua-Feira.

Uma vez constituída a empresa concessionária, nos termos legais e contratuais, veio a Câmara Municipal de Santa Maria da Feira a adjudicar-lhe **em definitivo** a referida concessão, por deliberação de 28/06/1999, tendo sido celebrado o consequente contrato em 03/12/1999.

A minuta do contrato de concessão foi enviada a visto do Tribunal de Contas (Processo nº 12.964/99), tendo sido devolvida em sessão diária de visto da 1ª Secção de 14/10/1999, dado que “... atento o disposto no artigo 46º, nº 1, alínea c), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, não se vê fundamento para se sujeitar à fiscalização prévia a minuta do contrato em apreço, devendo essa fiscalização incidir sobre o próprio contrato, depois de devidamente formalizado.”.

Enviado de novo após a sua celebração (Processo nº 14.845/99), com o valor de 2.500.000 contos, veio a ser visado em 17/02/2000.

Tendo sido celebrado um aditamento ao mesmo contrato em 17/07/2000, de que adiante se dará conta, o qual foi igualmente remetido a visto do Tribunal de Contas (Processo nº 3.048/2000), foi o mesmo devolvido em 09/01/2001, visto ter deixado de “... estar sujeito a fiscalização prévia, nos termos do disposto no artº 82º, da Lei nº 30-C/2000, de 29 de Dezembro” (sessão diária de visto da 1ª Secção de 09/01/2001), ou seja, o valor do encargo para a autarquia decorrente desta alteração, no montante de 39.448.430\$00, revelou-se inferior ao limiar estabelecido naquele preceito, para efeitos de sujeição a visto.

O início da concessão deu-se formalmente no dia 03/01/2000, na sequência de solicitação do executivo camarário para que fosse dispensada a fase de transição de 60 dias prevista no artigo 25º, nº 1 do contrato.



Nina Cruz

3 – DESCRIÇÃO GERAL DO CONTRATO DE CONCESSÃO

O contrato de concessão, cujo texto consta de um extenso documento complementar à respectiva escritura e se consubstancia em 129 cláusulas, engloba um aditamento com 8 cláusulas e 34 documentos anexos – que dele fazem parte integrante – como sejam, o “Plano de Capitalização”, o “Acordo de Subscrição dos Accionistas”, o “Contrato de Projecto e Construção”, o “Contrato de Garantia”, o “Plano de Investimentos”, o “Regulamento dos Serviços” e o “Tarifário”, só para citar alguns exemplos (pode consultar-se o contrato e alguns dos seus anexos relevantes para a presente auditoria no Volume II, partes A, B, C, D e E).

Dada a extensão e complexidade do contrato e seus anexos – em face das múltiplas vertentes da relação contratual que foram contempladas e perante os seus diversos intervenientes – passa-se a fazer uma breve apresentação das características fundamentais que o enformam.

3.1 – Objecto e investimentos

A concessão, com um prazo de 35 anos, tem por objecto a gestão e exploração conjuntas dos serviços de tratamento e distribuição de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes no concelho de Santa Maria da Feira, a realização de todas as obras necessárias à execução do “Plano de Investimentos” a cargo da concessionária e que constitui o anexo X ao contrato, bem como a construção, extensão, reparação, renovação, manutenção e melhoria de todas as obras, instalações, infra-estruturas e equipamentos que compõem os referidos sistemas (cfr. artigos 2º e 6º do contrato).

Para a realização do seu “Plano de Investimentos”, a concessionária comprometeu-se a efectuar um investimento de cerca de 30 milhões de contos, dos quais aproximadamente 20 milhões seriam destinados, maioritariamente, à ampliação das redes (de saneamento e de distribuição) nos primeiros 8 anos da vigência do contrato.

O modelo de financiamento encontrado pela concessionária para tal investimento consubstanciou-se num *Project Finance*, englobando as necessárias fases de concepção, projecto, construção, financiamento, operação e reversão para a concedente, contando com o



Nina Cruz

Banco Europeu de Investimentos (BEI) como entidade financiadora e com o “Banco Totta e Sotto Mayor de Investimentos, SA” como entidade garante perante o BEI (nos termos do contrato de prestação de garantias este foi “*Líder de um sindicato bancário a constituir ...*”, visando assegurar o financiamento do Projecto “... *sob a forma de prestação de garantias ao Banco Europeu de Investimento*”, o qual contava ainda, individualmente, com os Bancos Totta & Açores e Pinto e Sotto Mayor).

Vieram clarificar os responsáveis, nas suas alegações, que as entidades garantes perante o BEI foram duas – o Banco Totta & Açores e o Banco Pinto e Sotto Mayor – e que, mais tarde, estas vieram a ser substituídas pelos Bancos Santander Negócios Portugal e o Millenium BCP de Investimento.

Levando-se em conta o esclarecimento agora apresentado, não pode deixar de se notar que o mesmo deveria ter sido atempadamente prestado no decurso da auditoria, concluindo-se assim que o documento denominado “Contrato de Prestação de Garantias ao BEI”, que constitui um dos anexos ao contrato de concessão e que foi fornecido à equipa de auditoria, se trata de um documento que já não estava em vigor.

3.2 – O valor do contrato, da concessão e da caução

O valor do contrato, de estipulação obrigatória de acordo com o artigo 11º, nº 2, alínea c) do DL nº 379/93, de 05/11, foi fixado, na cláusula 5ª, em dois milhões e quinhentos mil contos – entendendo-se ser este valor equivalente ao da própria concessão – montante encontrado por referência à caução a prestar, a qual, de acordo com o prescrito no artigo 10º, nº 2, alínea h) do mesmo DL, não poderia ser inferior a 30 % do valor da concessão, com o mínimo de 750.000 contos previsto no caderno de encargos. Assim, com o fim de “... *não onerar desnecessariamente os custos da escritura de concessão sem que daí adviesse qualquer benefício para o interesse público*”, foi encontrado para a concessão e para o correspondente contrato o mencionado valor de 2.500.000 contos, pese embora a “artificialidade” deste número face aos reais montantes envolvidos que, como se referiu, rondam os 30 milhões de contos (cfr. explicação processada de fls. 69 a 71 do Volume III adiantada pela Indáqua-Feira



Nina Cruz

para a determinação deste valor contratual, em sede do Processo nº 14.845/99, da 1ª Secção do Tribunal de Contas, pelo qual o dito contrato veio a ser visado, conforme supra se relatou).

A verdade é que a lei aplicável não contém qualquer fórmula objectiva de fixação do valor da concessão, nem, tampouco, o que por tal se deva entender, pelo que não seria legalmente exigível que se atendesse à totalidade dos montantes a investir para efeito de assim determinar o valor da concessão, do contrato e da caução.

Igualmente, o recurso ao valor global das rendas a pagar pela concessionária ao longo dos 35 anos do contrato – que ascendem, sem correcção monetária, a cerca de 1.600.000 contos, como adiante se verá – não espelham a realidade financeira da situação, pois não reflectem os diversos investimentos previstos.

Assim, ainda que se entenda que, de facto, pode ter existido prejuízo para o erário público pela não arrecadação de emolumentos da escritura, caso o valor desta houvesse sido encontrado por recurso a outro critério que melhor reflectisse a realidade financeira vertida no dito contrato, e que a caução (de 30 % desse valor) poderia, igualmente, ter garantido de forma mais efectiva e adequada essa mesma realidade, a verdade é que não foi directamente infringido qualquer preceito legal, acrescendo que tal contrato, na sequência da explicação atrás vertida sobre a questão, foi visado pelo Tribunal de Contas.

A caução a prestar no âmbito da relação concessória veio a ser satisfeita pelo “Banco Português do Atlântico, SA”, a favor do Município de Santa Maria da Feira, em 10/08/1999 e pelo valor de 1.345.947.000\$00, ou seja, 6.713.555,33 euros (cópia a fls. 71-A, do Volume III). Este valor corresponde, de acordo com a cláusula 102ª do contrato, a “... 30% do valor das obras a realizar nos dois anos seguintes, acrescido de 5% do valor do activo líquido da sociedade Concessionária, apurado no balanço referente e 31 de Dezembro do ano anterior, não podendo em caso algum o seu valor ser inferior a 750.000.000\$00... (€3.740.984) ”.



Nina Cruz

De acordo com este critério de fixação e correcção anual do valor da caução, apresentam-se no quadro seguinte os valores referentes aos anos de 2000, 2001 e 2002:

QUADRO I
VALORES DE ACTUALIZAÇÃO DA CAUÇÃO PARA O TRIÉNIO 2000 / 2002

Unidade: Euro

ANO	ACTIVO LÍQUIDO	INVESTIMENTOS PREVISIONAIS A 2 ANOS	TOTAL DA CAUÇÃO A PRESTAR
2000	5.653.640 5% = 282.682	25.060.210 30% = 7.518.063	7.800.745
2001	14.004.230 5% = 700.212	26.584.202 30% = 7.975.261	8.675.473
2002	26.213.656 5% = 1.310.683	24.450.833 30% = 7.335.250	8.645.933

Fonte: Relatórios e Contas e “Caso Base”

Ora, segundo se constatou, o valor da caução prestada no ano de 1999 (€6.713.555,33) não foi actualizado nos anos seguintes de acordo com os montantes apresentados neste quadro, pelo que não foi cumprida a estatuição do artigo 102º do contrato de concessão.

Acerca desta conclusão alegaram os responsáveis, em síntese, o seguinte:

Por via das obras entregues pelo concedente a título de pagamento em espécie do subsídio previsto – vd. *infra* ponto 3.7 – e pela não execução de obras de construção de redes de saneamento previstas para esses anos, em virtude da falta de construção das ETARs pelo concedente – vd. *infra* ponto 4.1 – foi reduzido o valor global das obras que estavam para ser efectuadas em cada um dos biénios subsequentes aos anos constantes do quadro atrás, não havendo, pois, lugar à actualização do valor da caução, dados os valores de investimento previsionais, confrontados com o critério mencionado do artigo 102º do contrato. Referem ainda que “... o acerto desta previsão pode, hoje, ser verificado, por confronto com os valores da facturação efectivamente emitida pelo Grupo Construtor da Feira”.

Esclarece-se que, de facto, os valores constantes do quadro apresentado atrás, no que concerne aos investimentos previsionais, tiveram por fonte o Caso Base, **pelo que são de aceitar as explicações ora apresentadas.**



3.3 – A capitalização da concessionária

Com vista à capitalização da concessionária, para possibilitar a esta o cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de concessão e demais obrigações consequentes do modelo de financiamento adoptado – nomeadamente a obrigação de manutenção de uma determinada *ratio* entre capitais próprios, acrescidos da dívida subordinada, e o activo líquido do balanço – foi celebrado entre os (então ainda futuros) accionistas da Indáqua-Feira um “Acordo de Subscrição”, em 11/03/1999, que constitui o Anexo IV ao contrato de concessão e se encontra processado no Volume II, Parte E, o qual sofreu um primeiro aditamento em 22/06/1999 e um segundo em 03/12/1999.

Por este documento as partes definem e asseguram o cumprimento de um “Plano de Capitalização da Concessionária”, já acordado em sede da proposta económica apresentada pelo consórcio, materializado na obrigação de pagar as acções que lhes competem percentualmente e de votar favoravelmente e cumprir a chamada de prestações acessórias (note-se que foi realizado somente 30 % do capital social no momento da constituição da empresa, ficando o restante valor a realizar nos 6 meses seguintes à celebração do contrato de concessão – cfr. artigo 4º do pacto social da Indáqua-Feira – o que, segundo se constatou, não foi cumprido, dado que esse prazo terminaria em 03/05/2000 e só no início do ano de 2001 foi liquidada a *tranche* final do capital social subscrito pela accionista CIFIAL, SA).

Estas prestações acessórias, nos termos do dito “Acordo de Subscrição”, podem ascender até 3 milhões de contos, acrescido de mais 1 milhão de contos com vista a “... *compensar eventuais insuficiências de cobertura das necessidades de financiamento da concessão ... após a total utilização do financiamento disponibilizado pelo Banco Europeu de Investimentos à Concessionária ...*”, na proporção da participação de cada uma das partes, devendo ser acauteladas por garantia bancária adequada.

Temos assim, em suma, que a capitalização da concessionária foi assegurada pelas seguintes formas: realização do capital social (1 milhão de contos); realização de prestações acessórias (3 a 4 milhões de contos); financiamento do BEI (16 milhões de contos); receitas geradas pela



Nina Cruz

actividade da empresa; outros fluxos financeiros oriundos do Município, que adiante se descreverão.

3.4 – O Plano de Investimento Municipal

Paralelamente ao plano de investimentos da concessionária, assegurado pela forma relatada, e que se reconduz maioritariamente à ampliação das redes (desenvolvimento das condutas de distribuição e de drenagem), obrigou-se a autarquia à execução de um “Plano de Investimento Municipal”, no valor de cerca de 6,5 milhões de contos, destinado essencialmente à construção de reservatórios de água para consumo público e à construção de Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETARs), para além de interceptores, condutas elevatórias, estações elevatórias, emissários e outras intervenções pontuais. A estes reservatórios e ETARs ligar-se-iam as redes construídas pela concessionária, respectivamente a jusante e a montante, permitindo o funcionamento em pleno de ambos os sistemas.

3.5 – A propriedade dos bens afectos à concessão

Todas as infra-estruturas, instalações, equipamentos e quaisquer outros bens afectos ou necessários à exploração dos sistemas, móveis ou imóveis, existentes à data do contrato, bem como os terrenos a adquirir pelo concedente (Anexo VI) foram contratualmente afectos à concessão, de acordo com a cláusula 22^a. Nos termos da cláusula 24^a, a concessionária passaria a pertencer a propriedade de todos estes bens até ao final do prazo da mesma.

Estas disposições, nomeadamente no que concerne à propriedade dos bens imóveis, como sejam as infra-estruturas, terrenos, terrenos a adquirir, etc (e ainda daqueles bens que sejam construídos pela concedente no âmbito do seu plano de investimentos), têm de ser entendidas à luz da legislação vigente com algum cuidado, o que efectivamente se verificou ter sucedido.

Assim, uma primeira leitura do artigo 7º do DL nº 379/93, de 05.11 (“*Enquanto durar a concessão, a propriedade dos bens integrados nos sistemas municipais e a ela afectos pertence à concessionária, revertendo para os respectivos municípios no termo da concessão*”), não desmentida ou clarificada pelas demais disposições deste diploma ou das



Nina Cruz

constantes do DL n.º 147/95, de 21/06, que se lhe seguiu, e que parece estar na origem da Cláusula 24ª do contrato de concessão, poderia induzir à conclusão de que a propriedade de tais bens (v.g. os imóveis já existentes ou os terrenos a adquirir) teria de ser transmitida do concedente para a concessionária, solução que não faria grande sentido nem conduziria a qualquer resultado prático útil, antes pelo contrário.

Sucedo que o DL n.º 379/93 – consequência imediata da alteração à Lei de Delimitação de Sectores, que abriu a distribuição de águas para consumo público, a recolha, tratamento e rejeição de efluentes e a recolha e tratamento de resíduos sólidos aos capitais privados, por via da possibilidade de concessão destas actividades – foi fortemente influenciado pelo modelo anglo-saxónico denominado BOT (Build, Operate and Transfer): no pressuposto da realidade nacional de então, em que a existência destes sistemas ao nível local era muitas vezes nula ou bastante incipiente. Estabeleceu-se, assim, com esse diploma uma lógica em que à concessionária caberia a sua construção / implementação (Build), para seguidamente os operar e explorar (Operate), transferindo ao concedente a sua propriedade no termo do contrato (Transfer).

Já o DL n.º 147/95, de 21/06, ao melhor detalhar alguns aspectos do regime jurídico dos sistemas municipais, veio introduzir alterações nessa lógica, aproximando-se mais do modelo “Affermage”, oriundo do direito Francês, em que a concessão poderia ser tida como um “arrendamento” ou mera cessão de exploração dos sistemas, onde não era pressuposto essencial a existência de investimento.

Da conjugação de ambos os diplomas resulta um regime suficientemente eclético, onde cabe sem esforço a concessão de sistemas municipais sem investimento por parte da concessionária, onde, portanto, não faz sentido que a **propriedade** dos bens afectos a esses sistemas seja, a qualquer título, da concessionária.

Assim sendo, não pode nem deve ser tomado à letra o citado artigo 7º do DL n.º 379/93, pelo que a Cláusula 24ª do contrato de concessão, segundo a qual “... *enquanto durar a concessão, a propriedade dos bens referidos na Cláusula 22ª pertence à concessionária ...*”, deve ser interpretado com reservas, dele não podendo derivar a transmissão da propriedade de certos



Nina Cruz

bens do concedente para a concessionária, como sejam os imóveis afectos à concessão ou os terrenos a adquirir pelo concedente.

Em rigor, o próprio DL n.º 379/93, excepciona o que prescreve no artigo 7.º citado, ao estabelecer no artigo 9.º, n.º 3, que “A concessão pode abranger a utilização de obras e equipamentos instalados pelo município ou municípios concedentes.” (sublinhado nosso). Ao mencionar a possibilidade de “utilização” dessas obras ou equipamentos, também eles, naturalmente, integrados nos sistemas, descarta a lei aqui a necessidade da concessionária deter a sua propriedade, que derivaria do artigo 7.º.

A verdade é que, ao que foi possível constatar em sede de auditoria, não houve transmissão de propriedade deste tipo de bens, os quais permanecem na titularidade do Município, ainda que afectos à concessão.

Ainda neste âmbito importa referir que foram, no entanto, cedidos pelo concedente à concessionária diversos bens móveis (viaturas, equipamento básico, e equipamento administrativo – elencados no Vol. VI), para utilização por esta. Aquando da sua transferência os mencionados bens não apresentavam qualquer valorização, tendo-se apurado também que não se encontravam relevados nas contas do Município, quando deveriam estar, sendo este o proprietário dos bens (informação a fls. 9, Parte D, Vol. V). Consequentemente, não estão a ser efectuadas as respectivas amortizações e reintegrações no âmbito da autarquia, sendo certo que se tratam de bens de imobilizado sujeitos a deprecimento.

Quanto a este aspecto, os responsáveis alegam o seguinte:

“... A este respeito importa notar que, não se encontrando atribuído qualquer valor a estes bens, na contabilidade do Concedente; tendo a Concessionária recebido estes bens a título gratuito; e devendo restituí-los ao Concedente, uma vez extinta a Concessão, igualmente a título gratuito; a Concessionária entendeu que não deveria atribuir um valor artificial e não sustentado em quaisquer dados concretos, a bens para cuja aquisição não suportou qualquer encargo, dado a própria Administração Fiscal não reconhecer o respectivo custo de amortização como custo fiscal, na determinação da matéria colectável em sede de IRC. De qualquer modo, observa-se que esta é uma questão meramente transitória, já que os bens que venham a ser adquiridos, ao longo da vida da



Nina Cruz

Concessão, para substituir aqueles que foram recebidos do Concedente, serão inscritos contabilisticamente pelos respectivos valores e sujeitos às amortizações devidas.”

Pela análise das alegações, constata-se que os responsáveis não captaram da forma correcta o que ficou vertido no Relato, dado que os factos descritos no mesmo referem-se a bens cuja propriedade é (e continuou a ser) do município e que no momento da concessão foram cedidos à Indáqua-Feira. Tal como relatado, considera-se que aqueles bens deveriam estar relevados nas contas **do município** (e não da concessionária, como entendido pelos alegantes), de forma a reflectir a verdadeira situação económica, financeira e patrimonial da autarquia de Santa Maria da Feira (vd. Critérios de Valorimetria, insertos no n.º4 do POCAL). Cumpre nesta matéria dizer que, de acordo com as alegações produzidas pelos responsáveis da autarquia no âmbito da auditoria a ela efectuada, a situação já ficou resolvida.

3.6 – A retribuição da concessão

A retribuição da concessão a pagar pela concessionária foi estipulada na cláusula 79ª, tendo assentado em dois valores distintos: uma primeira componente, devida ao longo de cada um dos 35 anos do contrato, no valor de 12.000 contos, ou o equivalente em euros, reportada a 16 de Fevereiro de 1998; uma segunda componente, a pagar desde o 25º ano do contrato, no valor de 118.000 contos, ou o equivalente em euros, reportada a 16 de Março de 1998. Ambas estas componentes, de acordo com a cláusula 80º, serão ainda objecto de actualização anual com base na variação do “Índice de Preços ao Consumidor” verificado no ano anterior com referência a 1 de Janeiro.

3.7 – Os fluxos financeiros do concedente para a concessionária

A) - Foi previsto nas cláusulas 70ª a 72ª o pagamento de um “subsídio a fundo perdido” pelo concedente à concessionária, no valor global de 1.750.000 contos, fraccionados em sete prestações anuais e sucessivas no montante de 250.000 contos cada, para afectação exclusiva ao plano de investimentos desta, os quais podem ser efectuados em espécie através da entrega de obras executadas pelo concedente.



Nina Cruz

No caso de pagamento em espécie, a concessionária poderá deixar de executar obras do seu plano de investimentos em montante equivalente ao recebido.

Na prática, verificou-se que a autarquia tem efectuado o pagamento deste subsídio em espécie, porquanto no período que mediou entre a abertura do concurso (1997), altura em que foi apresentada a rede cadastrada existente à data, e o início da concessão (2000), foi construída mais rede pelos SMAS. Esta rede (não cadastrada para efeitos de concurso), corresponde a obra que a concessionária se tinha proposto efectuar e que consta do seu plano de investimentos e que, assim, naturalmente, vai deixar de executar, consubstanciando-se desta forma o “subsídio” numa **redução** do mesmo, embora, na realidade e formalmente, o plano de investimentos da concessionária se mantenha igual, só que parcialmente executado por outrem.

Outra realidade que não pode ser confundida com esta reside nos denominados “erros de cadastro”: quando a concessionária vai iniciar a construção de uma parte da rede que consta do seu plano e descobre que essa rede já existe, seja por lapso seu ou por lapso do cadastro apresentado pelo concedente no momento da abertura do concurso, naturalmente que não a vai duplicar, antes vai executar rede, no mesmo valor, em outros locais não previstos inicialmente mas onde entretanto se faça sentir a sua falta.

Ora, relativamente à primeira das realidades, por definição, num contrato de concessão de serviços públicos, o risco inerente à exploração da actividade concessionada corre por conta da concessionária, existindo mesmo, no caso em apreço, um preceito legal que aponta nesse sentido, o artigo 13º, nº 1, do DL nº 379/93, de 05/11. Ao subsidiar com tais valores a concessionária, a fundo perdido – para além do seu próprio plano de investimentos e demais fluxos – a autarquia está de alguma forma a interferir na actividade em favor dessa concessionária, minimizando o risco ou, de outra forma, a assumir ela própria *ab initio* uma parte desse risco, facto que não se revela totalmente congruente com a ideia de concessão.

Relativamente ao que aqui assim ficou exposto, vieram os responsáveis discordar no ponto 5 do documento por eles oferecido, alegando, em suma, que tal meio de



Nina Cruz

financiamento da concessão foi definido à partida pela concedente através do caderno de encargos e disponibilizado independentemente dos resultados da concessionária, com o fim de permitir alguma contenção dos valores do tarifário a suportar pelos consumidores – face aos avultados valores de investimento em causa – sendo que a alternativa a esse subsídio seria a não exequibilidade da totalidade dos investimentos perspectivados.

Nas suas alegações, os responsáveis vêm apenas mencionar elementos óbvios e pressupostos no texto do Relato que em nada invalidam a conclusão a que aí se chega. Naturalmente que o subsídio em causa radica no caderno de encargos e que tem por escopo defender os consumidores de um tarifário “proporcional” à grandeza dos investimentos pretendidos, facto que não prejudica a conclusão constante do Relato e visada pelos responsáveis. Aliás, o que se coloca em causa é uma questão de princípio: a escolha, **pela autarquia**, de um modelo concessório com a previsão de atribuição de um avultado subsídio, o qual distorce a essência da própria relação contratual adoptada e não qualquer crítica à concessionária. Tal já não sucederia se, ao invés do subsídio, a concedente tivesse considerado, logo à partida, hipóteses alternativas, como sejam: o oferecimento de um mais longo período contratual; a diluição da maior parte do investimento por maior número de anos, ao invés dos 8 previstos; a inclusão formal das obras (ora oferecidas como “subsídio”) no plano de investimentos do Município, entre outras.

Mantém-se pois, a conclusão ora em causa.

B) – Outro fluxo financeiro do Município para a concessionária e que deriva da cláusula 126^a do contrato, sintetiza-se da seguinte forma: à data da apresentação da proposta pelo consórcio concorrente, na sequência da abertura do concurso, a cobrança de cauções aos novos clientes foi pressuposto financeiro que enformou o “caso base” e condicionou todo o modelo económico concebido.

Após a apresentação desta proposta e antes da celebração do contrato foi publicada legislação que, impedindo a concessionária de cobrar tais cauções, alterou os pressupostos em que aquela se baseou e afectou o equilíbrio económico-financeiro da mesma. Foi o caso do DL n.º 195/99, de 08/06, em cujo artigo 1.º, n.º 2, se estabeleceu que “*É proibida a exigência de*



Rina Cruz

prestação de caução, sob qualquer forma ou denominação, para garantir o cumprimento de obrigações decorrentes do fornecimento dos serviços públicos essenciais mencionados no número anterior.” (o número anterior deste artigo remete para os serviços mencionados no artigo 1º, nº 2, da Lei nº 23/96, de 26/07, entre os quais se contam os “Serviços de fornecimento de água”).

Assim, visando a reposição de tal equilíbrio (aliás de acordo com o preceituado na cláusula 97ª, nº 1, alínea a), do próprio contrato), obrigou-se o Município a compensar a concessionária por esta alteração legislativa que ela não podia ter previsto – e por outras novas disposições legais que acarretaram despesas para a concessionária – atribuindo-lhe, nos três primeiros anos da concessão, uma contrapartida financeira no valor de 160 mil contos anuais.

A origem deste valor em concreto – para além de compensar pequenas despesas decorrentes de novas obrigações legais da concessionária – que ascende a um total compensatório de 480 milhões de escudos, quase meio milhão de contos, prende-se, grosseiramente, com o seguinte raciocínio: partindo do princípio que numa população de cerca de 130.000 habitantes, com tendência de crescimento ao longo dos 35 anos da actividade, o universo máximo de clientes / contratos não ultrapassa os 43.000 (média de um contrato por cada 3 habitantes, ou seja, cada agregado familiar engloba, em média, 3 habitantes), sendo certo que a concessão arrancou com cerca de 13.000 contratos, a Indáqua só podia almejar a celebração de pouco mais de 30.000 novos contratos ao longo do seu período operativo. Se for considerada perdida a verba (repita-se, grosseiramente estimada e só para efeitos de justificar o valor da compensação) de 16.000\$00 por contrato a título de caução, temos por fundamentado aquele valor.

Relativamente à necessidade de devolução das cauções referentes a contratos anteriores à concessão – recebidos pelos extintos SMAS – preceituada pelo artigo 6º, nº 1, do mencionado DL nº 195/99, de 08/06, e a efectivar pela concessionária de acordo com o nº 2 do mesmo artigo (como entidade que “... *no momento dessa restituição, assegure o fornecimento do serviço*”), ela foi efectuada pela Indáqua-Feira, a qual veio a ser posteriormente ressarcida pela autarquia.



Nina Cruz

Esclareceram aqui os responsáveis, nas suas alegações, que esta compensação financeira foi ainda originada pela nova regulamentação relativa ao controle analítico da água e pela imposição do pagamento de taxas para financiamento do IRAR (Instituto Regulador de Águas e Resíduos), decorrentes, respectivamente, do DL n° 236/98, de 01/08 e do DL n° 362/98, de 18/11, obrigações que não foram previstas na proposta mas que, de facto, foram consagradas no já referido artigo 126° do contrato.

No entanto, em resposta escrita à requisição n° 4, no sentido de esclarecer esta matéria, tinham informado o Administrador Delegado e o responsável da empresa pela área financeira que: *“Nos elementos disponibilizados no concurso da Concessão previa-se que os concorrentes considerassem as cauções previstas na lei, tendo sido um dos pressupostos do modelo económico elaborado pela “Price Water House & Coopers” para a Indáqua Feira na apresentação das propostas em 1998. Durante a fase negocial do contrato a legislação foi alterada, deixando de haver lugar ao pagamento de cauções, o que originou que a Price revisse o modelo com essa alteração, modelo revisto esse que é anexo ao Contrato de Concessão. O valor contratual de 480.000 c a pagar em três tranches de 160.000 c foi o valor encontrado pela Price e aprovado pelos consultores financeiros da Câmara, para que os rácios do modelo apresentado a concurso fossem repostos, em tudo na semelhança do previsto contratualmente para a reposição do equilíbrio económico e financeiro da Concessão.”*

Foram estes esclarecimentos (vd. fls. 93 do Volume III) – que nada referem sobre as despesas com o controlo analítico das águas e com taxas devidas ao IRAR – que motivaram a redacção da parte do Relato aqui em causa, aceitando-se no entanto o contributo ora prestado pelos responsáveis.

C) – Foi ainda detectado um outro fluxo financeiro de igual sentido aos ora relatados, com origem na seguinte situação: a autarquia, como melhor se explicará adiante, não cumpriu a obrigação, constante do seu plano de investimentos, de construção das ETARs (cláusula 49ª, n° 1), sem as quais a concessionária se viu impossibilitada de operar o sistema de captação, tratamento e rejeição de águas residuais nos locais onde o concedente já havia construído redes, não podendo, em consequência, cobrar receitas por este serviço. Assim, o concedente



Nina Cruz

tem sido confrontado com a necessidade de ressarcir a concessionária pelas receitas desta forma perdidas (cfr. Cláusula 97ª, nº 1, alínea e), e nº 9, alínea c)). No entanto, tal como referido nas alegações pelos responsáveis, o concedente não tem efectuado o pagamento destas verbas.

3.8 – Síntese dos fluxos financeiros entre o concedente e a concessionária em geral

Apresenta-se de seguida o quadro-resumo dos fluxos financeiros / em espécie existentes entre a concessionária e o concedente (vd. Parte A, Vol. V):



Nina Cruz

QUADRO II
RESUMO DOS FLUXOS FINANCEIROS CONCESSIONÁRIA/CONCEDENTE

Unidade: Euro

DESCRIÇÃO	MONTANTE ENTREGUES POR		
	CONCESSIONÁRIA	CONCEDENTE	
	NUMERÁRIO	NUMERÁRIO	ESPÉCIE
1999			
Cláusula 23ª do Contrato de Concessão – Aquisição dos stocks	124.669,47		
Cláusula 79ª do Contrato de Concessão – Renda da concessão (referente a 2000)	62.339,76		
Contrato de concessão – Despesas de escrituras	37.550,33		
TOTAL	224.559,56		
2000			
Cláusula 20ª do Contrato de concessão – Metade do VMA ³	411.695,31		
Cláusula 71ª do Contrato de concessão			1.247.146,98
Cláusula 126ª do Contrato de concessão – Compensação de cauções		798.076,64	
TOTAL	411.695,31	798.076,64	1.247.146,98
2001			
Cláusula 20ª do Contrato de Concessão – Remanescente VMA	411.695,31		
Cláusula 71ª do Contrato de Concessão			1.253.865,40
Cláusula 79ª do Contrato de Concessão	62.339,76		
Cláusula 126ª do Contrato de Concessão – Compensação de cauções		798.076,64	
Danos na rede		2.274,25	
TOTAL	474.035,07	800.350,89	1.253.865,40
2002			
Acerto de contas	721.639,18		
Acerto de contas		344.943,03	
Cláusula 71ª do Contrato de Concessão			1.462.823,33
Cláusula 79ª do Contrato de Concessão	65.592,92		
Cláusula 126ª do Contrato de Concessão		798.077,00	
Danos na rede		1.640,02	
TOTAL	787.232,10	1.144.660,05	1.462.823,33
TOTAL GERAL	1.897.522,04	2.743.087,58	3.963.835,71

Fonte: Serviços da Indáqua-Feira

Em termos conclusivos e globais, constata-se que foi transferido por parte do concedente o montante de €6.706.923, valor esse maioritariamente pago ao abrigo das disposições contidas no contrato de concessão (subsídio em espécie e compensação de cauções) e onde se inclui o montante de € 348.857 (cerca de 5% das verbas transferidas pelo concedente no período 2000-2002), que diz respeito a danos na rede incorridos por parte da autarquia e acerto de

³ VMA: Valor Máximo de Aquisição



Nina Cruz

contas. Neste último estão incluídos, entre outros, os valores relativos a: diferença de tarifário; saneamento não facturado; devolução de cauções; férias, subsídio de férias e respectivos custos do ano de 1999, pagos em 2000, referentes aos funcionários requisitados à autarquia.

De salientar ainda os valores entregues ao concedente pela concessionária nos anos de 2000 e 2001, de €411.695,31 em cada um desses anos, a coberto da cláusula 20ª e que se referem ao valor máximo de aquisição (VMA) que esta se dispôs contratualmente a pagar pela aquisição por parte da autarquia de diversos terrenos necessários à exploração dos sistemas, por via do recurso a expropriações.

Relativamente ao quadro supra, os responsáveis alegam que se verificou (...) um lapso no valor total dos montantes entregues pela Concessionária, que é de 1.897.552,04 € e não de 1.672.962,48 €, facto este que se assume, dado que por lapso não se considerou no somatório o valor relativo ao exercício de 1999. De qualquer modo, o erro verificado não invalida as conclusões formuladas no relato de auditoria.

3.9 – Execução do Plano de Investimentos da Concessionária: as obras

A) – Como foi já relatado, o plano de investimento da concessionária cifra-se num valor de cerca de 30 milhões de contos, 20 dos quais referentes a obras a executar nos primeiros 8 anos do contrato.

Para esse efeito, o consórcio vencedor apresentou-se já a concurso, no ano de 1997, prevendo desde logo uma entidade empreiteira ainda a criar a quem seriam adjudicadas essas obras: o “GCF – Grupo Construtor da Feira, ACE”.

Trata-se de um agrupamento complementar de empresas que veio a ser constituído por escritura pública celebrada no Primeiro Cartório Notarial de Santa Maria da Feira em 22/06/1999, entre as já atrás mencionadas “Mota & Companhia, SA”, “Engil – Sociedade de Construção Civil, SA”, “Sociedade de Construções Soares da Costa, SA” e “Teixeira Duarte



Nina Cruz

– Engenharia e Construções, SA” (vd. cópia da escritura e da certidão extraída do registo comercial processadas, respectivamente, a fls. 72 e 89 do Volume III).

Este ACE tem por objecto a “... *melhoria das condições de exercício e de resultado da actividade das sociedades agrupadas, na realização de todos os trabalhos, fornecimentos e serviços necessários à execução **da empreitada** de concepção, projecto e construção de obras integradas na concessão da exploração e gestão conjunta dos serviços públicos municipais de tratamento e distribuição de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes no concelho de Santa Maria da Feira e quaisquer outros trabalhos para os quais o agrupamento seja consultado pela concessionária e respeitem directa ou indirectamente às aludidas obras, podendo ter como fim acessório a realização e partilha de lucros ...*” (sublinhado nosso).

Constituída sem capital próprio e com duração limitada à realização do seu objecto, foi estipulada a participação igualitária de cada empresa (25%) nos encargos do agrupamento, bem como nos seus resultados.

Este agrupamento, como bem resulta do seu objecto, foi criado antes do contrato de concessão ainda a celebrar, sendo que as empresas que o integram não poderão ceder a sua posição contratual sem o prévio consentimento do concedente e da concessionária “... *de acordo com o disposto no contrato de concessão e no contrato de projecto e construção.*” (cfr. contrato de agrupamento, artigo 6º).

Neste mesmo sentido reza a cláusula 38ª, nº 2 do contrato de concessão que: “*Para cumprimento das obrigações assumidas em matéria de concepção, projecto e construção das Obras necessárias à execução do Plano de Investimento, a Concessionária celebrou com o ACE o Contrato de Projecto e Construção, no âmbito do qual todos e cada um dos membros do ACE é solidariamente responsável para com o ACE pelo cumprimento pontual e integral das obrigações decorrentes do contrato de Projecto e Construção.*”



Nina Cruz

Esta disposição, nos termos da qual se consigna a responsabilidade solidária, no âmbito do Contrato de Projecto e Construção celebrado com a concessionária de “... *todos e cada um dos membros do ACE* ...” para com ... o próprio ACE, revela-se, no mínimo, redundante, pelo que parece tratar-se de lapso, devendo entender-se antes que o dito regime de responsabilidade se reportaria às obrigações assumidas para com a concessionária.

Em qualquer caso, o certo é que tal questão não se reveste de grande cuidado, uma vez que, como se viu, estas quatro empresas agrupadas são, igualmente, as accionistas maioritárias da Indáqua-Feira (ainda que de forma indirecta). O factor realmente relevante em matéria de responsabilidades pela execução do contrato de projecto e construção reside, de facto, na responsabilidade da concessionária perante a concedente.

Contra esta alegada redundância manifestam-se os responsáveis no ponto 9 das suas respostas, esclarecendo que as empresas que integram o ACE, não sendo parte no Contrato de Projecto e Construção, repartiram entre si, internamente, as diversas tarefas inerentes ao cumprimento das obrigações decorrentes desse contrato, havendo, pois, necessidade em estabelecer o regime de responsabilidade solidária entre todas elas, quanto a **todas** as obrigações em causa, “... *para reforço das garantias do ACE, da Concessionária e, portanto, do Concedente.*”.

Não obstante a pura lateralidade da questão face ao que ora interessa – que é a responsabilidade da concessionária perante o concedente, sendo que as maiores accionistas daquela são, precisamente, as empresas agrupadas no ACE – sempre se dirá que não têm razão os responsáveis, pois resulta da Lei nº 4/73, de 4 de Junho, que, pelas dívidas do agrupamento respondem solidariamente as empresas agrupadas, não dispondo o contrato em contrário.

B) – O contrato de projecto e construção que, na essência, aglomera toda a matéria de obras constante do plano de investimento da concessionária e a atribui ao dito ACE, consubstancia **uma empreitada** de obras públicas – de acordo, aliás, com a terminologia constante do próprio objecto do Agrupamento atrás transcrito – em que a concessionária é dona da obra, e



Nina Cruz

que se divide em diversas “frentes de trabalho”, de acordo com a evolução da execução daquele plano.

Adianta-se que, de acordo com o quadro nº II – “Investimentos da Concessionária”, inserto no ponto 5. A) do Relato, desta empreitada no valor de cerca de 20 milhões de contos a realizar nos primeiros 8 anos do contrato (719 Kms no valor de 8.084.000 contos relativamente a redes de água e 723 Kms no valor de 10.845.000 contos quanto a redes de saneamento), foram já consignadas obras num montante total superior a 8 milhões de contos até ao final do ano de 2003, sendo 6.970.000 contos de redes de águas e 1.056.000 contos de redes de saneamento (respectivamente, 620 e 70 Kms).

Resta saber se este modelo, tal como relatado, fere de alguma forma o quadro jurídico vigente que o envolve.

Cumpramos antes do mais apreciar, em face da invulgar componente de obras de natureza pública a executar, se nos encontramos perante um contrato de concessão de serviços públicos ou de concessão de obras públicas.

E, quanto a isto, parece não sobrares grandes dúvidas de que o contrato em apreço se trata de concessão de serviços públicos, ou, pelo menos, de que o seu principal traço distintivo e caracterizador é a concessão da exploração e gestão de um serviço público.

Sobre esta precisa questão se debruça Pedro Gonçalves, no seu livro “A Concessão de Serviços Públicos” (Almedina, 1999, pgs. 151 e ss), onde diz:

“Mesmo quando, no desempenho da sua (possível) função de financiamento da administração de infra-estrutura, a concessão de serviços públicos exige do concessionário a instalação do estabelecimento «a partir do nada», as diferenças dela em relação à concessão de obras públicas, embora menos evidentes, continuam a existir: na concessão de obras públicas o que está em causa é a construção e a exploração de uma obra pública; o concessionário de obras públicas não presta um serviço (nem fornece um bem) aos utentes,



Nina Cruz

limita-se a facultar-lhes, contra o pagamento de uma taxa (v.g. portagem), o uso ou utilização de uma obra que ele próprio construiu.

...

Assim, mesmo quando o serviço público gerido pelo concessionário se «apoia» numa obra por ele construída (v.g., serviço de distribuição domiciliária do gás natural apoiada na rede construída pelo concessionário), é manifesto que o direito do concessionário não tem por objecto a exploração da obra, mas a gestão do serviço público que a obra eventualmente suporta”

Parece, pois, suficientemente claro que o contrato que ora nos ocupa se caracteriza como uma concessão de serviços públicos. Ainda que lhe possa ser reconhecido uma natureza mista, em que a vertente de concessão de obras públicas adquira relevância, esta revestirá sempre a natureza de uma “... obrigação contratual que o concessionário de serviços públicos assume, que não implica, para todos os efeitos legais, que o contrato de concessão deixe de se considerar um contrato de concessão de serviços públicos.” (Autor e obra citados, pg. 155).

Tratando-se de uma concessão de serviços públicos, esta (a concessão) não se encontra sujeita ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas (RJEOP), de acordo com o disposto no artigo 2º, nº 6 do DL nº 59/99, de 02/03 (ou artigo 1º do DL nº 405/93, de 10/12, aplicável à data do lançamento do concurso para a concessão), ou seja, este regime não é aplicável na fase de formação do contrato de concessão.

No entanto, o artigo 3º, nº 1, alínea h) do DL nº 59/99, considera como dono **de obra pública** “As concessionárias de serviço público, sempre que o valor da obra seja igual ou superior ao estabelecido para efeitos de aplicação das directivas da União Europeia relativas à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas”, ou seja, 5 milhões de euros (aproximadamente 1 milhão de contos), **o que significa que a Indáqua-Feira estaria sujeita a tal regime, dada a sua qualidade de dono de obra pública e o valor dessas obras**⁴.

⁴ E também face ao disposto no DL nº223/01, de 9 de Agosto



Nina Cruz

Regime idêntico derivava também do DL n° 405/93, de 10/12, alterado pela Lei n° 94/97, de 23/08, nos termos do qual as concessionárias de serviços públicos locais, não se encontrando abrangidas pelo seu âmbito de aplicação (artigo 1º, *a contrari sensu*), encontram-se no entanto a ele obrigadas “... sempre que o valor da obra seja igual ou superior ao estabelecido para efeitos de aplicação das directivas da União Europeia relativas à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas.” (cfr. Artigo 239º).

Não obstante a identidade de tratamento em ambos os diplomas, visto que o primeiro dos citados entrou em vigor em 02/06/1999 (vd. artigo 278º) e é aplicável “... às obras postas a concurso após essa data ...”, será este o regime aplicável, pois não se pode considerar que as obras em causa tenham sido submetidas ao mercado aquando do momento em que foi lançado o procedimento para a adjudicação da concessão (nesse momento tampouco estavam ainda individualizadas), mas somente após essa adjudicação ter ocorrido e após a celebração do contrato de concessão, pois só então, estando a concessionária obrigada a lançar um procedimento concursal, ela estaria investida na qualidade necessária para tal. Isto é, não se pode confundir o procedimento para adjudicação da concessão do serviço público com aquele que a concessionária, após lhe ter sido adjudicada a exploração desse serviço, deveria ter lançado de acordo com os preceitos legais enunciados, para encontrar o empreiteiro que levasse a cabo as obras a que se obrigou acessoriamente à exploração dos ditos serviços.

Em suma, não estando o lançamento e operação da concessão de serviços públicos sujeita a tal regime jurídico, já a concessionária destes serviços terá de o respeitar, sempre que lance uma empreitada de obras públicas de valor superior a 5 milhões de euros.

Neste preciso sentido, escreve ainda o mesmo Autor *supra* citado (pg. 154):

“Em conclusão, a concessão de serviços públicos em que o concessionário assume a obrigação de executar obras e a concessão de obras públicas são figuras concessórias distintas – trata-se de uma distinção que não tem um interesse meramente teórico, visto que há regimes legais que se aplicam apenas a uma daquelas figuras (v.g., a adjudicação de concessões de obras públicas – e já não as de serviços públicos – segue o regime das empreitadas de obras públicas; por outro lado, as empreitadas dos concessionários de

*Nina Cruz*

serviços públicos – e já não as dos concessionários de obras públicas – acima de determinado valor seguem também aquele regime).” (sublinhado nosso).

De tudo o exposto, decorre que a Indáqua-Feira, na sua qualidade de concessionária de serviços públicos, a quem igualmente incumbe a execução de obras públicas – como obrigação decorrente do contrato de concessão – **deveria ter sujeitado a empreitada em que se subsumiu parte do seu plano de investimento, consubstanciada no contrato de projecto e construção, ao regime jurídico de empreitadas de obras públicas, o que não sucedeu.**

Assim, terá de se sublinhar que foram violadas as mencionadas normas do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, pelas quais a concessionária, na qualidade de “dona de obras públicas”, teria de submeter a empreitada à concorrência, não respeitando os princípios enformadores de diversas Directivas Comunitárias relativas a contratos públicos, como sejam os princípios da concorrência e da igualdade de tratamento, o direito da livre prestação de serviços e de estabelecimento, princípios e direitos estes que estão, aliás, na origem do regime jurídico mencionado de início.

Ao não respeitar o quadro jurídico e os princípios comunitários, suficientemente vertidos no ordenamento jurídico nacional, este tipo de situação conduz ainda a uma viciação do mercado – pelo menos ao nível de projectos de grande dimensão – visto que o que a autarquia levou a concurso foi, somente, uma concessão de serviços públicos e não uma concessão ou empreitada de obras públicas. Ora, através desta concessão, da qual foi adjudicatária a Indáqua-Feira, o referido ACE logrou ser, igualmente, adjudicatário directo, *intuito personae*, sem submissão à concorrência, de uma avultada empreitada de obras públicas, quanto à qual a sua dona – a concessionária – estaria obrigada a lançar o competente concurso.

Acerca destas conclusões pronunciaram-se extensamente os responsáveis – discordando do seu sentido – da forma que se passa a sintetizar e, igualmente, a comentar:

Num primeiro grupo de argumentos alegam, em suma, que a necessidade de escolha e identificação do parceiro a quem iria ser adjudicada a empreitada derivava desde logo do



Nina Cruz

caderno de encargos e dos critérios de apreciação das propostas e, nessa lógica, toda a proposta da agora concessionária, incluindo o contrato de projecto e construção, foi prevista no sentido de apresentar segurança e solidez estrutural, requisitos que passavam pela vinculação prévia com o ACE em termos precisos, ainda que em sede de “estudo prévio”, quanto às obras que se propunham executar.

Relativamente a estes argumentos dir-se-á somente, como aliás já resulta claro do texto do Relato, que o modelo cuja adopção se critica, ora defendido pelos alegantes, é responsabilidade da entidade que lançou o concurso público para adjudicação dos serviços em causa, ou seja, a autarquia, nunca se tendo questionado nesta sede a regularidade da proposta elaborada pela concessionária e que veio a sair vencedora, a qual se limitou, como é natural, a cumprir os requisitos impostos por via do dito caderno de encargos.

Num segundo grupo de motivos, alegam os responsáveis que tem sido este “... *o modelo adoptado nas mais recentes contratações de grandes empreendimentos públicos, sejam concessões de serviços públicos ou concessões de obras públicas, e que é habitualmente designado como regime de “project finance”. Este regime caracteriza-se, exactamente, pelo inter-relacionamento estabelecido entre os diversos contratos inerentes à realização do projecto (financiamento, concepção e construção, operação e manutenção, etc), definindo um conjunto em que todas as responsabilidades se encontram atribuídas de forma transparente e em regime de “back to back total” a entidades que para o efeito se vincularam, desse modo se alocando a totalidade dos riscos de execução do projecto. ...*”

Continuam, alegando que não seria viável o aproveitamento de recursos privados para a consecução de importantes investimentos de carácter público sem a definição prévia das entidades a quem cabe assumir os riscos pelas tarefas de concepção e construção, e que, a posição constante do Relato, compromete generalizadamente todas as demais concessões de serviços públicos igualmente contratadas em regime de *Project Finance*.

Contra esta ordem de argumentos, com os quais se não concorda, bastará apontar genericamente as seguintes ideias:



Nina Cruz

- a) A construção de um estabelecimento como aquele em que se apoiam os serviços prestados pela concessionária, ou qualquer outro, como seja uma auto-estrada, uma rede de distribuição de energia, de telecomunicações, etc., trata-se de uma tarefa de índole exclusivamente material e técnica, mais ou menos complexa, mas que **facilmente se destaca** do que é verdadeiramente essencial e que constitui o real “objecto” que normalmente a Administração pretende transferir para as entidades privadas, com a sujeição ao mercado (seja de obras, seja de serviços públicos): a gestão global de toda uma actividade ou serviço a prestar. Idêntico raciocínio vale para as tarefas de “concepção”.

Concretizando um pouco, dir-se-á que o principal objectivo da autarquia com a concessão *sub júdice* consistiu na devolução da prestação dos serviços de abastecimento de águas e saneamento a uma entidade privada, ficando esta com as responsabilidades de financiar, construir, operar e manter esses serviços. Por outro lado, para a autarquia não deveria relevar o facto de a construção do estabelecimento necessário ter de ser levada a cabo pela própria concessionária ou por **qualquer** entidade terceira, desde que a obra se realizasse nos prazos e com a qualidade exigível. A gestão daqueles serviços por si só é comprovadamente lucrativa, ainda que a longo prazo, sendo inúmeros os exemplos da sua atractividade aos capitais privados. Assim, não faz sentido considerar-se que o regime de Project Finance obrigue a que a construção esteja já previamente atribuída e / ou seja levada a cabo, necessariamente, pelo próprio concessionário ou por entidade por si detida ou controlada (sendo certo que a lei aponta em sentido diverso, no que concerne à concessão de serviços públicos, tal como já se concluiu). Em consequência, falece o argumento de que com a posição sustentada no Relato se compromete generalizadamente o modelo de *Project Finance*.

A não ser, naturalmente, que o principal escopo lucrativo do concorrente a este modelo de concessão não se encontre na gestão dos serviços concessionados, mas antes na execução material da própria empreitada. Só que, repete-se, a lei não permite tal hipótese, havendo que submeter essa empreitada ao mercado.

- b) Por outro lado, anota-se que os responsáveis, em abono da sua tese, não apontam qualquer exemplo do modelo que preconizam, limitando-se a tecer as considerações



genéricas que se sintetizaram. Já no sentido da posição sustentada no Relato são várias as situações existentes, podendo, como mero exemplo, apontar-se o “Metro do Porto, SA”, onde a responsabilidade pela concepção e construção do estabelecimento é cometida, por concurso público, para momento ulterior à adjudicação da concessão (vd. artigos 3º e 4º, do DL nº 394-A/98, de 15/12), sendo portanto separadas a concepção e construção do estabelecimento da sua operação e gestão.

Num terceiro momento das alegações que sobre esta matéria fazem, os responsáveis, no ponto 10 do documento apresentado, debruçam-se sobre a qualificação a dar ao contrato: se se trata de uma concessão de serviços públicos ou de uma concessão de obras públicas. E concluem não poder qualificá-lo de forma unitária, mas antes como um contrato misto de obras públicas e de serviço público, sendo que (citando Sérvulo Correia): “... *em qualquer das hipóteses e subhipóteses o regime de legalidade do contrato administrativo misto terá de equacionar-se segundo a doutrina da combinação: a parte do conteúdo correspondente a cada um dos tipos combinados deverá ter o regime de legalidade que lhe corresponde segundo a natureza do seu objecto.*”.

Partindo deste pressuposto, aplicam à parte do contrato que consideram qualificar-se como “concessão de obras públicas” a regulamentação pertinente constante do Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas (DL n.º 59/99, de 02/03), concluindo pela não obrigatoriedade de lançamento de concurso público por parte da concessionária, de acordo com o artigo 248º desse diploma (preceito previsto expressamente para as concessões de obras públicas).

Sucedo que não acompanhamos o pressuposto da qualificação mista do contrato, com a consequente aplicação de regimes jurídicos distintos a cada uma das suas vertentes.

Para que fizesse sentido tal qualificação dualista, seria necessário que se encontrassem presentes os aspectos caracterizadores, pelo menos os essenciais, de cada um dos contratos combinados. Ora, se é líquido que se encontram no contrato de concessão todos os elementos – quer principais, quer meramente acessórios – **que caracterizam uma concessão de serviços públicos** (ainda que esta figura contratual não tenha uma definição consagrada



Nina Cruz

legalmente nem nenhum regime jurídico geral, mas apenas se encontra disciplinada em legislação diversa, para além de o seu conceito se encontrar largamente densificado pela doutrina nacional e internacional), **o mesmo já não sucede quanto à concessão de obras públicas.**

A lei define a “concessão de obras públicas” no artigo 2º, nºs 3 e 4 do RJEOP, considerando-a como o contrato administrativo de empreitada de obras públicas que tem como contrapartida o direito de exploração da obra, acompanhado ou não do pagamento de um preço. Assim, sem cuidar dos demais elementos, assume-se como traço essencial daquela figura contratual “o direito de explorar a obra”, o qual de forma alguma se encontra na concessão ora em análise. Nesta, o direito que a concessionária tem de utilizar a obra (e não de a explorar), está **totalmente** subordinado ao seu direito principal: a obtenção de um rendimento, como contrapartida da **prestação de serviços** aos munícipes. A utilização da obra é aqui absolutamente acessória dos serviços a prestar.

Note-se que mesmo o Prof. Freitas do Amaral, em sede de um parecer emitido em Janeiro de 1999, precisamente a propósito de uma consulta efectuada pela Indáqua, SA, no decorrer do processo de concurso para adjudicação da concessão objecto da presente auditoria (publicado em “Estudos sobre Concessões e outros actos da Administração”, com Lino Torgal, Almedina, 2002, páginas 171 e ss), na qual se pronuncia em favor da qualificação combinada do contrato, não deixa de reconhecer expressamente que, no presente caso, “*as obras públicas têm um carácter secundário*” (página 182).

Já o anterior RJEOP (DL nº 405/93, de 10/12, alterado pela Lei nº 94/97, de 23/08) mencionava expressamente no seu artigo 239º que “*O presente diploma aplica-se ainda às concessionárias do serviço público, sempre que o valor da obra seja igual ou superior ao estabelecido para efeitos de aplicação das directivas da União Europeia relativas à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas*”, preceito cuja inserção sistemática não deixa margem para dúvidas, visto inserir-se no Capítulo VIII – “Disposições Finais e Transitórias”, visando pois a aplicação de todo o regime constante do



Nina Cruz

diploma, nomeadamente incluindo os preceitos relativos à formação dos contratos (artigos 47º e seguintes).

Não se vislumbrando na concessão da Indáqua, o elemento distintivo por natureza de uma concessão de obras públicas e, não sendo assim possível aceitar a dita qualificação mista, são de manter as conclusões do Relato.

Continuam ainda os responsáveis a defender a desnecessidade de lançamento de concurso por parte da concessionária, desta feita alegando que, mesmo que se considerasse o contrato como concessão de serviço público, as regras do RJEOP permitiriam tal conclusão. Só que chegam a essa conclusão pressupondo a aplicação (invocando a analogia numa parte das alegações) das regras do dito RJEOP relativas às concessões de obras públicas, constantes dos artigos 243º e seguintes, confundindo a situação do concorrente ao concurso para adjudicação do serviço público com a situação de eventual concorrente simultâneo à adjudicação de obras públicas, que, a nosso ver, teria de ser separada e posterior e lançada pela própria concessionária.

Ora, quando no Relato se mantém que a concessionária, como dona de obra pública, está sujeita ao RJEOP, não são essas as regras (especialmente destinadas à concessão de obras públicas) às quais terá de obedecer – pois como se disse, não estamos perante uma concessão de obras públicas – mas antes às que, genericamente, se aplicam a todos os donos de obras públicas na prossecução de um empreitada. E é destas normas que deriva a obrigação de sujeição da empreitada – em si mesma e separada da concessão do serviço público – ao mercado (em função do seu valor).

Ou seja, todo o contraditório dos responsáveis neste momento das suas alegações parte do pressuposto de que, **considerando-se a concessão como de serviços públicos**, lhe seriam aplicáveis as normas expressamente existentes no RJEOP para as **concessões de obras públicas**, encontrando na candidatura a um concurso para concessão de serviços públicos (que se verificou) a legitimidade do mesmo concorrente para uma eventual candidatura simultânea a um concurso de obras públicas.



Nina Cruz

Esta posição dos responsáveis não merece a nossa concordância.

Como mero exemplo ilustrativo da confusão nos pressupostos de que enfermam as alegações dos responsáveis nesta questão, transcreve-se o seguinte trecho: “... a sujeição da adjudicação desses contratos aos princípios da igualdade e transparência, que justificam a necessidade dos procedimentos concursais, já se verificara na sede do Concurso para adjudicação da concessão, na qual toda essa matéria foi submetida ao escrutínio do Concedente, em igualdade de circunstâncias com os demais Concorrentes ...”.

Esclarece-se, na esteira do entendimento que tem vindo a ser assumido, que a sujeição das obras à concorrência, em sede de concurso para concessão dos serviços públicos, não pode ser confundida nem prejudicar **a necessidade da sua submissão ao mercado em sede de concurso para adjudicação exclusiva dessas mesmas obras**, que devia ter sido levada a cabo, posteriormente, pela concessionária, nos termos dos preceitos legais apontados. Aqui se verifica a discrepância dos argumentos expendidos pelos responsáveis com a posição assumida no Relato.

Por último, quanto a esta matéria, invocam ainda os alegantes que “... todo este conjunto de contratos (o de concessão, os de financiamento e o de concepção e construção) foram oportunamente submetidos à apreciação deste Tribunal, para efeitos de concessão do visto, que nada objectou então.”.

A concessão do visto prévio do TC não impede nem exclui a possibilidade de a matéria em causa vir a ser analisada em sede de fiscalização sucessiva, atenta a natureza e as metodologias próprias desta actividade da 2ª Secção do Tribunal de Contas, como, aliás, já sucedeu em anteriores casos, sem que isso prejudique os efeitos emergentes do “visto”.

Em conclusão, atentas as respostas que se foram dando neste ponto às alegações dos responsáveis, mantém-se a posição sustentada no Relato.



Nina Cruz

3.10 – Avaliação global do contrato de concessão

Salvaguardados os aspectos acabados de relatar, cumpre dizer que a concessão em análise, na sua globalidade, tratando-se de um enredo de situações complexas, nomeadamente aquelas atinentes à vertente do modelo de financiamento adoptado pela concessionária, acaba por se revelar, no seu todo, como um negócio cuidadosamente preparado, almejando uma finalidade ambiciosa, só possível através de um delicado equilíbrio de posições, revelando um aparente equilíbrio financeiro da concessão, com vantagens nítidas ao nível do investimento para o Município.

Com efeito, ao avultado investimento por parte da concessionária, visado pelo concedente, teria este de corresponder adequadamente, justificando-se assim a sua participação no projecto através do plano de investimento municipal.

A desejada mais valia da concessão – quer ao nível do serviço para os munícipes, quer ao nível das finanças autárquicas – advinda da utilização de recursos privados, não se verificará, no entanto, sem o cumprimento rigoroso das obrigações do Município no seio do contrato.

Quanto ao texto do contrato, oferecendo algumas dúvidas de interpretação, acautela no entanto de forma adequada os interesses dos utentes, pelo menos ao nível da qualidade do serviço a prestar e quanto aos poderes de intervenção e acompanhamento da actividade pela parte pública, não se tendo verificado situações dignas de reparo em termos de legalidade, para além das reservas já formuladas.

*Nina Cruz*

4 – EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ACTUAL DA CONCESSÃO

4.1 – Descrição geral dos principais problemas

Se do ponto de vista da formulação da concessão, a apreciação possível é positiva, com as reservas tecidas, já quanto à sua execução o mesmo não se pode dizer.

Com efeito, constatou-se que a autarquia não tem cumprido diversas obrigações contratuais, nomeadamente as decorrentes do seu plano de investimento, ou seja, encontram-se ainda por construir os reservatórios e as ETARs, entre outras intervenções.

A falta de boa parte dos reservatórios – que constituem o ponto onde é “descarregada” a água proveniente do sistema multimunicipal de abastecimento em alta, que no caso se trata da empresa “Águas do Douro e Paiva, SA”, e marca o início da distribuição em baixa pela concessionária – tem sido colmatada através de ligações directas efectuadas entre ambas as condutas. Ainda assim, tal situação impede uma mais eficiente gestão da distribuição, com consequências ao nível da pressão da água e da resolução de situações de interrupção dessa distribuição.

Já a não construção das ETARs, em violação da cláusula 49ª do contrato de concessão, levou a outro tipo de consequências: a partir de determinada altura, ainda na fase inicial do investimento, considerou-se desnecessário continuar a instalar condutas de saneamento, que se revelariam inúteis sem a ligação às ETARs. Por tal razão, justificadamente e com o assentimento do concedente, a concessionária concentrou os seus esforços na implantação da rede de distribuição de água, sendo ressarcida pela autarquia quanto às receitas provenientes do saneamento assim deixadas de cobrar relativamente aos locais onde chegou a implementar condutas.

Como consequência destas situações resulta que, do plano da concessionária para os primeiros 8 anos do contrato, o qual contemplava um investimento de (aproximadamente) 11 milhões de contos em saneamento e 8 milhões de contos no sistema de distribuição de água,



este último se encontra cumprido em cerca de 87%, com 600 quilómetros de condutas, ao passo que o primeiro não foi além dos 10 %, com cerca de 1 milhão de contos investido.

Sublinhe-se que para a concessionária, até ao momento, não terão advindo daqui grandes prejuízos, visto, por um lado, ter investido mais fortemente do que o previsto nas águas e se encontrar a recolher, conseqüentemente, maiores proveitos e, por outro, estar a ser ressarcida pela autarquia pela não arrecadação de receitas do saneamento, relativamente aos locais onde chegou a construir rede sem poder cobrar taxas.

O prejuízo da concessionária deriva antes da diminuição do investimento e do ulterior retorno, ou seja, cifra-se em lucros cessantes.

Com efeito, presentemente, os subsídios do BEI encontram-se congelados, o que originou a paragem das obras e o “desagrupamento” temporário do ACE GCF.

Questionados os serviços por escrito sobre quais as razões que a tal levaram, em concreto, estes responderam como segue (vd. ponto 3 da resposta à requisição nº 4, de 17/03/2004, processada a fls. 92 do Volume III):

“Os Bancos Garantes do financiamento recusaram-se a emitir as necessárias Cartas de Garantia ao BEI, solicitadas em Julho de 2003 para o designado 6º desembolso, devido ao reiterado incumprimento na concretização do investimento Municipal, que está a originar desvios significativos na Concessão, quer ao nível do investimento e sua sequência, como a nível das receitas previstas, o que provoca alterações significativas no Modelo Económico e nos rácios previstos.

Entretanto foram iniciadas negociações com o Concedente, que apresentou em final de Outubro um novo Programa de Investimentos Municipal, estando em elaboração um pedido formal de reposição do equilíbrio económico e financeiro da Concessão, a entregar em Março de 2004, havendo o propósito de ambas as partes de conseguirem um entendimento no prazo de seis meses. Por arrastamento foi adaptado o Plano de Investimentos da Indáqua Feira, correspondendo a um termo do investimento em 2009 e à suspensão do investimento



nos seis primeiros meses de 2004, atendendo à actual indisponibilidade de recursos financeiros”.

Por seu lado, as razões do incumprimento por parte da autarquia prendem-se com dificuldades de obtenção dos necessários subsídios comunitários, os quais, presentemente, estão dependentes da acção da SIMRIA, SA, entidade encarregada de os solicitar e de proceder à construção e gestão das ETARs na sua área de intervenção, da qual o Município de Santa Maria da Feira faz parte.

Quanto à matéria relatada neste ponto, referiram os alegantes no ponto 11 do seu documento, em síntese, que a suspensão das obras de instalação de condutas de saneamento resultou não da sua inutilidade sem a correspondente ligação às ETARs – como se relatou – mas antes da circunstância de o contrato de financiamento celebrado com o BEI prever uma cláusula de salvaguarda ambiental segundo a qual este não financiaria as redes de saneamento sem estar assegurada a atempada disponibilidade dos órgãos de tratamento e rejeição de efluentes. Na sequência do incumprimento da concedente, que motivou a situação explicada, os Bancos Garantes das obrigações da concessionária perante o BEI decidiram suspender a emissão de cartas de garantia, o que conduziu à suspensão do financiamento.

Regista-se esta explicação mais detalhada, anotando-se também que poderia já ter sido dada – conforme expressamente solicitado pela equipa de auditoria – em sede da resposta à questão colocada através da requisição nº 4, de 17.03.2004, atrás mencionada. Diga-se ainda de passagem que esta explicação, que se aceita, difere das que por diversas vezes foram verbalmente adiantadas pelos responsáveis dos serviços da concessionária, com quem a equipa teve oportunidade de contactar no trabalho de campo.

Esclareceram ainda os alegantes que não foi por iniciativa da concessionária mas sim por solicitação do concedente que se deu o reforço na construção das redes de distribuição de água, questionando as afirmações feitas no Relato de que, desta forma, se possa ressarcir da falta de receitas provenientes do saneamento e da inexistência de grandes prejuízos. Afirmam também que têm sofrido elevadas perdas de receitas, previstas no modelo financeiro



Nina Cruz

contratual, pela não prestação dos serviços de saneamento, a qual não é compensada pelo acréscimo de receitas oriundas da distribuição de água: porque a principal necessidade dos utentes respeita ao saneamento, pois para a água dispõem de alternativa e a compensação não tem sido paga pelo concedente.

Concluem dizendo que “... a Concessionária enfrenta uma situação de completa incerteza quanto aos termos da futura execução do remanescente do seu Plano de Investimentos, em virtude do total desconhecimento quanto aos termos da futura execução da totalidade do Programa de Investimentos Municipal, o que tem evidentes reflexos nas suas relações contratuais respeitantes ao financiamento da Concessão.”.

Registam-se as afirmações dos responsáveis, sendo no entanto de anotar que as mesmas evidenciam um panorama mais pessimista do que aquele que a equipa teve oportunidade de constatar em sede de trabalho de campo, onde existiam esperanças de equilibrar financeiramente a concessão mediante acordo para tal com a entidade concedente. Por outro lado, pela confrontação do “caso base” com a análise económico financeira efectuada *infra*, não parece que a empresa esteja a ser tão gravemente afectada pela perda de receitas derivadas da falta de prestação dos serviços de saneamento.

4.2 – Aspectos operacionais diversos

4.2.1 – O abastecimento em alta

A Indáqua-Feira sucedeu na posição contratual do Município, como utilizadora, relativamente ao contrato vigente para o abastecimento de água em alta, celebrado com a empresa concessionário do sistema multimunicipal denominada “Águas do Douro e Paiva, SA”, a qual autorizou tal cessão (vd. cláusula 83^a).

É pois, esta a entidade fornecedora da grande parte da água consumida no concelho, visto as captações próprias serem diminutas (situavam-se perto dos 18 % ao longo do primeiro ano da concessão) e terem estado a ser progressivamente abandonadas – particularmente aquelas que



Nina Cruz

apresentavam maiores problemas – pelo facto de a sua obtenção e manutenção dos necessários níveis de qualidade se revelarem mais onerosos do que a aquisição à ADP.

4.2.2 – As perdas de água

Um dos objectivos operacionais da empresa consistiu na redução das perdas de água – ocasionadas por rupturas, ligações clandestinas, etc – que se situavam nos 47 % no início da concessão e passaram para 33 % no final do ano de 2002, sendo o limiar perspectivado na ordem dos 20 % (sabendo-se ser difícil uma redução para além deste valor, até porque uma parte significativa tem origem em deficiências de leitura ocasionadas por contadores mais antigos, outra parte consiste em rupturas difíceis ou impossíveis de detectar, utilização de água para combate a incêndios, etc.).

4.2.3 – A sede da concessionária

De acordo com o estipulado na cláusula 10ª do contrato, a Indáqua-Feira tem sede no concelho de Santa Maria da Feira, sendo que, nos termos do nº 4 deste preceito, o concedente cedeu-lhe no momento da celebração as instalações que serviam de sede aos Serviços Municipalizados, o que fez a título de comodato e pelo período de três anos. Após esse prazo, atingido em 03/12/2002, suficiente para a concessionária construir as suas próprias instalações, deveria aquele edifício ter sido restituído ao concedente.

Constatou-se, no entanto, que até à data da auditoria a Indáqua-Feira não havia iniciado a construção da sua sede, não obstante tal ser um objectivo consignado, sucessivamente, em todos os seus planos de actividade. Ao perfazer os três anos mencionados, segundo também foi possível comprovar, esta contactou o concedente no sentido de celebrar o competente contrato de arrendamento e começou a efectuar provisões contabilísticas para o posterior pagamento de rendas, não se tendo apurado que a autarquia tenha efectuado qualquer diligência quanto a tal questão.

As rendas ora em causa consubstanciam uma receita que a autarquia deve cobrar, pelo que não se entende a situação presente, nada justificando a permanência gratuita da concessionária nas instalações do concedente.



Nina Cruz

No que a esta matéria respeita, alegaram os responsáveis o que se passa a transcrever:

“Relativamente ao tema da sede da Concessionária, abordado na pág. 34 do Relato, observamos que se trata de questão que só se coloca a partir do ano de 2003 e não no de 2002, a que respeita a auditoria realizada. De todo o modo, como também se refere no mesmo Relato, os termos de resolução do problema já se encontram discutidos pelas partes – em termos para os quais são inteiramente livres de o fazer – e a Concessionária tem vindo a provisionar os encargos previsivelmente emergentes desse acordo.”.

Anote-se que “o ano a que respeita a Auditoria” se trata meramente do exercício de “referência”, não ficando o controle levado a cabo por via desta acção confinado em exclusivo aos factos ocorridos ou com reflexos nesse ano.

Depois, não é correcto que concedente e concessionária sejam “inteiramente livres” de regular os termos da resolução do problema, visto que o concedente – representado pelo órgão administrativo que é o executivo camarário, e como emanção do princípio da legalidade previsto no artigo 3º, nº 1, do CPA – encontra-se subordinada ao contrato de concessão que subscreveu, designadamente nesta matéria, ao que prescreve o seu artigo 10º, não podendo deixar de cumpri-lo injustificadamente e, assim, abdicar de receitas que lhe são legalmente devidas. Conforme documento anexo às alegações dos responsáveis da CMSMF no âmbito da auditoria a este Município, o contrato de arrendamento foi celebrado apenas em Julho de 2004.

4.2.4 – A política de marketing da empresa

Relativamente ao relacionamento com os clientes, como uma das vertentes de qualidade do serviço a prestar, a qual passa também pela sólida implementação de uma boa imagem da empresa, existe no departamento comercial uma área de intervenção no âmbito da imagem, a qual tem assumido um papel importante nesta vertente, por via da acção de “equipas de venda” porta a porta, da promoção de acções de sensibilização junto da população, junto das



Nina Cruz

escolas e das freguesias, através da elaboração de brochuras temáticas ou genéricas, da oferta de produtos de *merchandising*, da publicidade por *outdoors*, *mupis*, *mailings*, etc.

Esta intervenção tem assumido o atendimento a clientes e tratamento de primeiro grau de situações problemáticas, nomeadamente reclamações, matéria que se revela de especial sensibilidade numa actividade como a que é objecto da concessão, sabido que, nos tempos actuais, nenhuma empresa sobrevive sem se concentrar de forma séria no relacionamento com os clientes.

Em consequência, actuando-se assim também ao nível da captação de clientes, constata-se que, de um número inicial de cerca de 12.000 contratos no início da concessão, passou-se para 21.354 contratos em 31.12.2002 e cerca de 24.200 no final da auditoria.

A Indáqua-Feira tem sentido no entanto fortes resistências à angariação de novos clientes, tanto pela existência de captações próprias (a maioria das quais desprovidas de qualquer garantia de salubridade), como devido ao facto de se tratar de uma entidade nova e que só com o passar do tempo e com as adequadas acções de marketing vai poder incutir confiança nos consumidores de molde a vencer essa resistência natural.

Ainda nesta matéria, constatou-se que a Indáqua-Feira instituiu um adequado sistema de recolha e resolução de reclamações.

Nas suas alegações os responsáveis entenderam ser de acrescentar, no que concerne aos fundamentos da resistência à angariação de novos clientes, os factos que se passam a transcrever:

“... o resultante da indisponibilidade do serviço de que mais falta sentem os potenciais utentes – o de saneamento -, em virtude da inexecução do Programa de Investimentos Municipal; bem como a falta de cooperação do concedente, quanto à implementação da obrigatoriedade, legalmente estabelecida, de ligação aos serviços (neste momento apenas) de distribuição de água, fazendo encerrar as captações próprias que se encontrem em condições de salubridade deficiente.”.



Nina Cruz

Ficam assim registados mais estes fundamentos.

4.2.5 – A fiscalização pelo concedente

Solicitados esclarecimentos aos serviços sobre quais as acções de fiscalização / acompanhamento da actividade da concessão efectuadas pela autarquia, responderam o seguinte:

“Cláusula 93ª – O Concedente reúne regularmente com a administração da Indáqua Feira onde são prestadas todas as informações solicitadas. Todos os anos são enviados os elementos previstos no ponto 2 dessa cláusula. Todos os anos são enviados os relatórios previstos nas cláusulas 91ª e 92ª do Contrato, onde é referida toda a actividade da Concessionária nas suas diversas valências.

Cláusula 94ª – O Concedente tem uma equipa de acompanhamento da Concessão que regularmente reúne e acompanha os investimentos e a operação dos sistemas e equipamentos.

O controlo da qualidade da água é efectuado de acordo com a legislação em vigor e com base num programa estabelecido pela Delegação de Saúde.”

Assim sendo, parece que têm sido genericamente seguidas as previsões contratuais nesta matéria por ambas as partes.

*Nina Cruz***5 – ACTIVIDADE DESENVOLVIDA PELA EMPRESA**

A Indáqua-Feira iniciou a sua actividade em 12/03/99 e a concessão em Janeiro de 2000. De seguida, em termos sucintos, dar-se-á conta das actividades prosseguidas pela empresa (elementos constantes na Parte B, Vol. V).

A) *Em termos de investimentos*: apresenta-se um quadro-resumo relativamente aos dois sistemas da rede existente à data do contrato de concessão, e os investimentos prosseguidos pela concessionária com vista à exploração das redes de água e saneamento:

QUADRO III
INVESTIMENTOS DA CONCESSIONÁRIA

	Valores em contos	
	REDES DE ÁGUA	REDES DE SANEAMENTO
Rede inicial	<i>Comprimento: 280 Km</i>	<i>180 Km</i>
Plano de investimento adjudicado ao GCF	<i>Comprimento: 719 Km</i> Valor: 8.084.000	<i>723 Km</i> 10. 845.000
Obra consignada até final de 2003	<i>Comprimento: 620 Km</i> Valor: 6.970.000	<i>70 Km</i> 1.056.000
Obra a consignar	<i>Comprimento: 99 Km</i> Valor: 1.114.000	<i>653 Km</i> 9.789.000
Trabalhos do “forfait” ⁵ já facturados	<i>Comprimento: 520 Km</i> Valor: 5.681.000	<i>57 Km</i> 837.000
Revisão de preços	Valor: 392.000	101.000
Obras consignadas a não facturar (acerto de ramais e subsídio em espécie)	Valor: 1.270.000	A valorizar

Fonte: Serviços da Indáqua-Feira

O valor global dos investimentos previstos em saneamento é superior em 34% ao do das redes de abastecimento de água. Até Dezembro de 2003, foram efectuados investimentos em redes de abastecimento de água e saneamento na ordem dos 86% e 10%, respectivamente, o que denota um grande atraso ao nível do saneamento, como já referido.

De notar que a empresa iniciou a actividade com uma taxa de cobertura ao nível do saneamento na ordem dos 5%, taxa essa que não sofreu significativas alterações até ao final

⁵ Trabalhos de empreitada

*Nina Cruz*

de 2003. Relativamente ao abastecimento de água, a taxa de cobertura no início da concessão era de 28% atingindo cerca de 87% no ano de 2003.

A justificação para esta situação deriva essencialmente de dois factores: o adiamento em termos do investimento na rede de saneamento decidido pelo concedente, e a compatibilização dos trabalhos de abastecimento de água com as pavimentações de estradas nacionais. Em contrapartida, a concessionária prosseguiria com o investimento em redes de água, de forma a manter o nível de investimento global.

Os investimentos previstos no Plano de Investimentos Municipal (a serem realizados pelo concedente) encontram-se numa fase bastante incipiente, tanto ao nível do abastecimento de água – atraso na construção dos reservatórios, como ao nível do saneamento – atraso na construção dos emissários e das ETAR's (apenas a ETAR da Remolha foi recebida provisoriamente), não havendo perspectivas quanto à sua construção.

Relativamente a esta questão, os responsáveis alegam o seguinte: *Na pág. 38 do Relato, afirma-se que a ETAR da Remolha foi recebida provisoriamente, o que não é correcto, uma vez que essa ETAR ainda não se encontra concluída, nem foi disponibilizada pelo Concedente.*

Ora, na realidade e conforme se pode comprovar pelos elementos fornecidos pelos serviços da Indáqua (fls. 111 e 160 do Vol. V), a ETAR da Bacia da Remolha foi recebida provisoriamente a nível de construção civil, mantendo-se por isso a afirmação constante do relato.

B) Em termos de exploração, a situação constatada é a seguinte:

QUADRO IV
INDICADORES DE EXPLORAÇÃO

	SMAS		INDÁQUA-FEIRA		
	1998	1999	2000	2001	2002
N.º contratos/contadores	11.209	12.771	15.080	17.975	21.354
volume de água comprada (m³)			2.956.352	3.050.727	3.392.779
volume de água captada (m³)		2.662.902	604.222	649.000	361.360
volume de água vendida (m³)			1.824.409	2.132.005	2.487.047
perdas de água (m³)			1.736.165	1.567.722	1.267.092
n.º avarias	23	245	47	50	53
- Indáqua			23	35	36
- Provocada			23	14	16

Fonte: Relatórios de exploração dos ex-SMAS e Indáqua-Feira

*Nina Cruz*

A actividade da Indáqua-Feira iniciou-se com cerca de 12.800 contratos tendo vindo a angariar novos contratos nos anos subsequentes, nas redes antigas sedeadas em zonas urbanas e nas zonas onde foram executadas novas redes a cargo do Grupo Construtor da Feira, em grande medida, fruto das acções de *marketing* desenvolvidas pelo Departamento Comercial, tendo obtido um acréscimo de 67% face ao número de contratos existentes no final de 2002.

Esta situação revela-se bastante apreciável, na medida em que se verifica, por um lado, no concelho de Santa Maria da Feira um elevado grau de dispersão geográfica da população, e por outro, a existência de captações próprias (furos) em muitas casas, leva a que exista uma certa relutância, por parte do consumidor, em fazer a ligação ao sistema de abastecimento público.

Ao nível do fornecimento de água, a Indáqua Feira detém algumas captações próprias, mas a grande fatia do fornecimento de água em alta tem sido obtida através da empresa Águas do Douro e Paiva (ADP). Denota-se uma grande percentagem de perdas de água anuais, derivadas na sua maioria de rupturas, ligações directas e fugas. Apesar destas serem detectáveis, muitas vezes não se consegue a sua prevenção à *priori*, dada a falta de mecanismos de controlo mais precisos, como sejam a telegestão/telemetria. A realização destes investimentos, apesar de se encontrarem previstos no Plano de Investimentos da concessionária ainda não se concretizou.

A percentagem de perdas de água tem vindo a reduzir-se ao longo do triénio, tendo-se apurado uma diminuição na ordem dos 27%.

O número de avarias anual tem apresentado um crescimento acentuado (quase o dobro das incorridas com os SMAS) derivado essencialmente da deterioração das redes antigas.

Quanto a estas questões, os responsáveis alegam: *Sobre o tema das perdas anuais de água, abordado na pág. 39 do Relato, importa ter presente que, aquando do início da Concessão, essas perdas cifravam-se em cerca de 47%, tendo decrescido para 33% no final de 2003 e representando cerca de 27%, durante o período já decorrido de 2004, o que constitui um valor substancialmente inferior à média nacional. Assim, podemos dizer que este é um ponto*

*Nina Cruz*

em que a Concessionária tem empenhado muito do seu esforço, obtendo resultados assinaláveis.

Por outro lado, observa-se que o projecto e os equipamentos de telegestão/telemetria, a instalar nas redes de abastecimento de água, não se destinam à melhoria da eficiência das mesmas redes. No entanto, cabe esclarecer que a inexecução destes mecanismos de telegestão/telemetria se prende directamente com a inexecução do Programa de Investimento Municipal – no que respeita aos reservatórios de água –, porquanto esses equipamentos deverão ser instalados nas saídas desses reservatórios.

No que concerne à eficiência das redes de abastecimento de água e ao conseqüente decréscimo do coeficiente de perdas, convirá acrescentar que a Concessionária tem instalado várias “DMA – District Meter Área”, isolando determinados segmentos de rede, os quais permitem detectar consumos anormais em horários de consumo nulo.

Quanto ao crescimento do número de avarias, naturalmente que, em parte, se deve à deterioração das redes mais antigas (representando cerca de 280 km), mas também deverá ser considerado o aumento muito significativo da rede que, em finais de 2003, já se estendia por cerca de 800 km.

Existia de facto uma imprecisão, quando no relato se referia que o controlo das fugas no sistema de distribuição era feito através dos equipamentos telegestão/telemetria – que servem para controlar as fugas de água no abastecimento em alta, nomeadamente os níveis de entrada e saída dos caudais –, quando efectivamente este é feito através dos DMA's cujo processo está a ser implementado pela Indáqua. Contudo, mesmo que imputável ao município, ainda não foram realizados os investimentos em telegestão/telemetria, tal como o inicialmente previsto e consignado no Caso Base. Quanto às restantes matérias, mantém-se o relatado.

Quanto ao consumo de água, verifica-se que é elevado ao nível do consumidor doméstico representando cerca de 70% do total da água consumida. Em termos globais, no período 2000-2002, cresceu cerca de 36%, tendo ocorrido o maior aumento em 2002 (12%, em 2001 e 22%, em 2002).

*Nina Cruz*QUADRO V
ÁGUA CONSUMIDA

Água consumida (m3)	2000	2001	2002
domésticos - 1º escalão	535.674	648.384	780.698
2º escalão	548.738	586.071	769.113
3º escalão	154.686	120.230	156.709
4º escalão	54.006	28.313	47.854
Total doméstico	1.293.104	1.382.998	1.754.374
Comercial/industrial	247.962	312.513	347.644
Estado/Autarquias	203.428	246.782	282.518
Cons.Próprios/Outros	396	3.912	8.924
Obras	79.519	75.169	81.815
Água avarias		16.005	11.773
Total	1.824.409	2.037.379	2.487.048

Fonte: Relatórios de exploração da Indáqua-Feira 2000-2002

De igual modo, verifica-se que a maior fatia da facturação provém do consumidor doméstico, representando cerca de 58% no cômputo geral. A facturação tem evoluído anualmente na ordem dos 24%, sendo o acréscimo no triénio na ordem dos 53%.

QUADRO VI
ÁGUA FACTURADA

Facturação - abastecimento de água	2000	2001	2002
Doméstico - tarifa	953.600	1.037.846	1.374.432
Doméstico - taxa de utilização	626.730	901.566	1.139.274
Total doméstico	1.580.330	1.939.412	2.513.706
Outros consumidores - tarifa	733.220	939.989	965.030
Outros consumidores - taxa de utilização	124.140	177.116	197.635
Outras taxas	283.680	322.980	491.801
Total	2.721.370	3.379.497	4.168.172

Unidade: euros

Fonte: Relatórios de exploração da Indáqua-Feira 2000-2002

Em Outubro de 2000, e com a aprovação do tarifário, por parte do concedente, teve início a cobrança das tarifas de saneamento (10 meses após o início da actividade) nas zonas onde há recolha e tratamento de esgotos, que se resume a uma área geográfica muito limitada – cidade de Santa Maria da Feira e loteamentos onde existem ETAR's compactas.

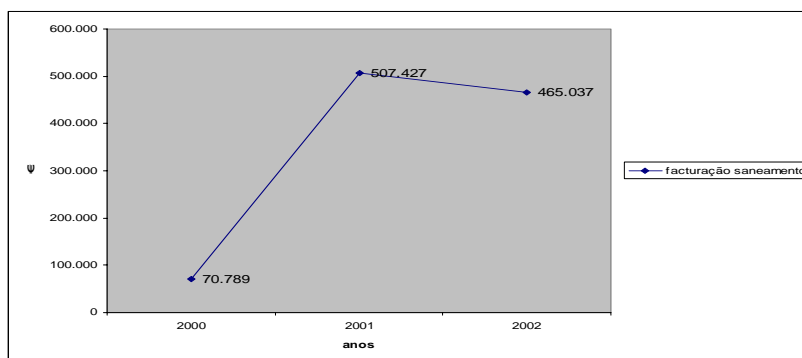
Em termos de facturação, constata-se que o ano de 2001 se revelou profícuo na cobrança deste tipo de tarifas, vindo a sofrer um decréscimo no ano de 2002, derivado da redução acordada com o concedente das taxas fixas de saneamento referentes ao Comércio e ao Estado. Estas taxas são cobradas em função da área coberta dos edifícios, o que originava em determinadas situações uma distorção de valores, pelo que a concessionária acordou com o concedente em reduzir as referidas taxas e, em contrapartida, haver uma compensação através

*Rina Cruz*

Tribunal de Contas

da cobrança de taxas, pela análise de projectos de redes prediais e de loteamentos e pela fiscalização das respectivas obras (vd. gráfico abaixo referenciado).

GRÁFICO 1
FACTURAÇÃO SANEAMENTO



Fonte: Relatórios de exploração da Indáqua-Feira

Da leitura e análise dos relatórios de exploração dos extintos SMAS relativos ao período 1998-1999, não se vislumbra que alguma vez tenha sido implementado um tarifário para o saneamento com a consequente arrecadação da receita inerente, havendo, contudo a arrecadação das receitas provenientes da limpeza das fossas, em que o serviço prestado consistia na recolha de lamas e apoio do serviço de desobstrução e limpeza.

C) Em termos de funcionamento: a Indáqua-Feira detém um sistema informático integrado de gestão de águas que é efectuado pela Edinfor – Sistemas Informáticos, SA. Este sistema permite automatizar o tratamento dos processos relacionados com a comercialização dos produtos, baseados na leitura de contadores e outros produtos associados. Permite igualmente gerir de uma forma integrada todo o processo, desde a celebração de contratos, facturação, cobranças e posterior controlo de gestão, podendo o pagamento, por parte dos munícipes, ser efectuado directamente nos postos de atendimento ao utente na empresa, por multibanco, nos CTT ou por transferência bancária.

Relativamente ao fornecimento de água, são cobrados aos utentes, as taxas de utilização, volumétricas, de vistoria, de construção e outras, sempre que relacionadas com o fornecimento de água.

*Nina Cruz***D) Qualidade da água**

No que respeita ao controlo de qualidade, têm sido efectuadas análises periódicas à qualidade da água para consumo, de acordo com as exigências previstas no DL n.º 236/98, de 01/08, nomeadamente segundo regras de proporcionalidade do número de habitantes servidos, agrupando os parâmetros controlados em três tipos, ordenados segundo a frequência de amostragem: G1 – parâmetros organolépticos e micro-biológicos; G2 – parâmetros físico-químicos; G3 – substâncias indesejáveis e tóxicas. No caso vertente, constatou-se que o número de controlos de qualidade efectuado pela Indáqua-Feira foi muito superior aos efectuados pelos ex-SMAS, tendo-se igualmente apurado um número significativo de parâmetros acima dos VMA (valores máximos admissíveis) – com relevância para o exercício de 2001 – cujas causas derivam de algumas captações próprias que apresentavam maiores problemas e que entretanto foram desactivadas (vd. quadro seguinte).

QUADRO VII
QUALIDADE DA ÁGUA

n.º		SMAS		INDÁQUA-FEIRA		
		199	199	200	200	200
	G1	22	22	22	25	32
	G2	5	5	2	2	2
	G3	2	2	1	2	2
	Extras			4	6	15
Incumprimento dos VMA	parâmetros organolépticos	2,20	<2			
	parâmetros microbiológicos (G1)	2,60	2.5	1	4	2
	parâmetros físico-químicos (G2)	19		18	39	13
	substâncias indesejáveis e tóxicas (G3)			63	54	26
	extras	11		24	1	3

Fonte: Relatórios de exploração dos ex-SMAS e Indáqua-Feira (1998-2002)

Nos casos em que tais situações se verificaram foram implementadas medidas correctivas, desde a desactivação de algumas captações locais que apresentavam problemas, bem como a aplicação de acções conducentes à melhoria da qualidade da água – vg., a instalação de filtros adequados, cloragem automática, entre outras. A água fornecida em alta pela empresa ADP é controlada na origem (ETA do Lever) e nos pontos de entrega (reservatórios ou picagens directas). Segundo informação prestada pelos serviços, a qualidade da água cumpre as disposições legais.

No que se reporta a esta matéria, os responsáveis alegam o seguinte: Na pág. 42 do Relato, é tratada a matéria respeitante à qualidade da água distribuída pela Concessionária, afirmando-se ter sido apurado um número significativo de parâmetros acima dos VMA. Não

*Nina Cruz*

podemos deixar de refutar tal afirmação, que é manifestamente incorrecta. Efectivamente, a qualidade da água distribuída pela Indáqua Feira é excelente, conforme é atestado pelo relatório anual relativo ao ano de 2002, elaborado pelo Instituto Regulador de Águas e Resíduos, onde se pode verificar que, no universo de todas as entidades gestoras do País, a Indáqua Feira encontra-se na lista das 13 empresas que cumpriram na íntegra com a totalidade das análises previstas na Lei, registando apenas 0.1% de inconformidades, o que a coloca nos primeiros 5 lugares, entre as 302 entidades gestoras de abastecimento de água em Portugal, em termos de qualidade da água distribuída (...).

O quadro VII – “Qualidade da água”, foi construído com base nos elementos constantes dos Relatórios de Exploração elaborados anualmente pela Indáqua-Feira e fornecidos à equipa. As conclusões daí extraídas não invalidam as alegações produzidas uma vez que as percentagens determinadas pela equipa – dos incumprimentos dos VMA – para os vários parâmetros consignados no DL n.º 236/98 foram calculadas em termos parciais e as apresentadas pela Empresa ao nível das alegações são globais face ao número total de análises efectuadas. Mais acresce que, foi pelo facto de aquelas análises apresentarem alguns parâmetros acima dos valores recomendáveis que a empresa aumentou o número de contra-análises – fazendo deste modo disparar o número de análises globais efectuadas. Nesses casos, a empresa adoptou as necessárias medidas correctivas.

De notar ainda, que os sucessivos Relatórios de Exploração elaborados pela empresa e fornecidos à equipa referem que a *qualidade da água no concelho de Santa Maria da Feira tem sido satisfatória em termos genéricos*, como aliás se poderá confirmar pelos dados extraídos e compilados no quadro VII, apresentando, apenas no exercício de 2002, um considerável valor decrescente de incumprimentos de VMA, o que leva a que necessariamente a qualidade da água distribuída pela Indáqua-Feira possa ser *excelente*, como referido nas alegações quando se alude ao relatório anual de 2002 elaborado pelo Instituto Regulador de Águas e Resíduos.

Ao nível das águas residuais não está a ser efectuado qualquer controlo de qualidade com vista à salvaguarda do meio receptor, pelo que urge a tomada de medidas adequadas no



Nina Cruz

Tribunal de Contas

tocante a esta matéria, bem como o cumprimento do normativo legal para a descarga de águas residuais.

Os responsáveis alegam: *Também não podemos concordar com a expressão “... Ao nível das águas residuais não está a ser efectuado qualquer controlo de qualidade...”. Nas ETAR existentes – as transmitidas pelo Concedente, no início da Concessão –, que à luz do Contrato de Concessão deveriam ter sido substituídas no final do ano 2000 pelas ETAR definitivas, procede-se ao tratamento das águas residuais aí recolhidas (na medida tecnicamente possível, em função da reduzida capacidade dessas ETAR face aos caudais recebidos e da sua obsolescência) e à recolha de análises para verificação dos diferentes parâmetros do efluente. No entanto, importa reconhecer que, efectivamente, o tratamento das águas residuais no Concelho é deficiente, devido à inexistência de ETAR ou à falta de capacidade e obsolescência das poucas ETAR existentes, como consequência do anteriormente referido incumprimento do Concedente, que de acordo com o Programa de Investimentos Municipal, previsto no Contrato de Concessão, deveria ter disponibilizado à Concessionária a totalidade das ETAR do Concelho.*

Como anteriormente foi dito, ao nível do saneamento a taxa de cobertura é bastante reduzida (na ordem dos 5%). Ora, atendendo ao estado deficiente e à obsolescência das ETAR's existentes no concelho e ao facto de as mesmas se resumirem a uma área geográfica muito limitada – cidade de Santa Maria da Feira e alguns loteamentos, poder-se-á aferir que nestes casos o tratamento das águas residuais esteja a ser efectuado de forma bastante deficiente. Nos restantes casos, como indicado pelos serviços da Indáqua à data da realização da auditoria, não está a ser efectuado qualquer tratamento e controlo das águas residuais com vista à salvaguarda do meio receptor. Aliás, todas estas situações podem ser igualmente comprovadas através dos documentos elaborados pelos serviços da empresa, nomeadamente através dos Relatórios de Exploração (fls. 76 e 122 do Vol. V).

Ainda que a fatia maior dos investimentos a realizar na área do saneamento seja imputável ao município, tal como já se relatou, urge a tomada de medidas adequadas no tocante a esta matéria, bem como o cumprimento do normativo legal para a descarga de águas residuais.

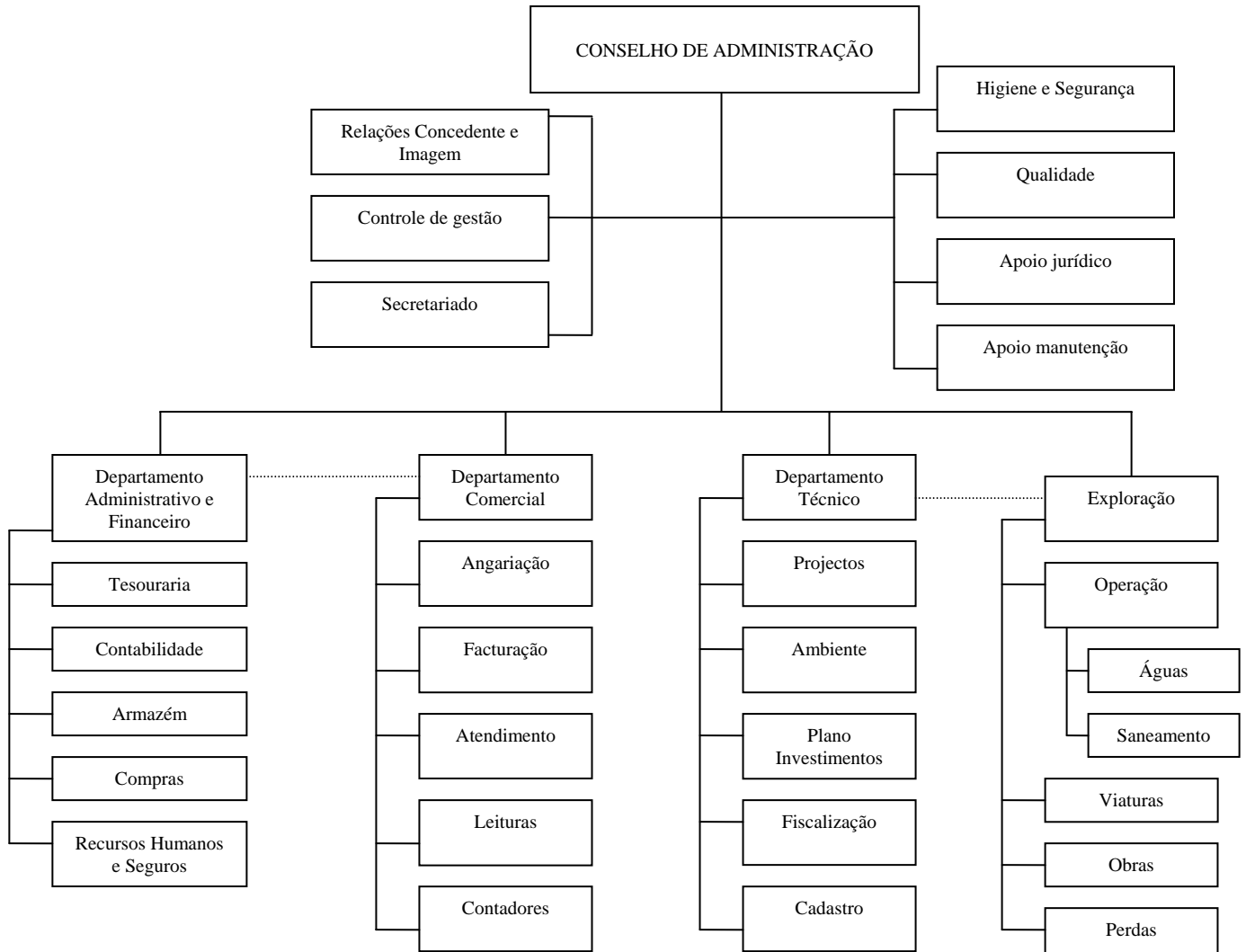


Nina Cruz

6 – ORGANIZAÇÃO/PLANEAMENTO E CONTROLO

6.1 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Apresenta-se de seguida o organograma fornecido pela entidade.





Nina Cruz

O organograma implementado pela empresa, à data da realização da auditoria, não difere muito deste, sendo possível extrair as seguintes conclusões:

- Trata-se de uma organização do tipo linear com decisão centralizada em cada director de departamento com reporte directo ao “administrador executivo”, sendo este um dos membros do Conselho de Administração;
- O conselho de administração é composto por 5 elementos, eleitos pela assembleia-geral;
- A fiscalização da empresa é exercida por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas;
- A actividade da empresa está estruturada em quatro áreas, a administrativa e financeira, comercial, técnica e de exploração. Inexistem secções encontrando-se as tarefas adstritas aos funcionários em função das suas competências e/ou *Know-how* detido.
 - a. No Departamento Administrativo e financeiro estão integradas as “funções” de *Contabilidade, Compras, Recursos humanos e Seguros*. A esta área encontra-se igualmente afecto um *Armazém* de consumíveis relacionados com a actividade (vg. tubagens). De referir que, apesar de se encontrar previsto no organograma uma *Tesouraria*, esta não existe na sua verdadeira acepção, na medida em que ao funcionário que se encontra adstrito a esta área estão cometidas, entre outras, as tarefas relativas à conferência, pagamento e contabilização dos documentos relacionados com caixa e bancos; a conferência e contabilização dos recebimentos diários do atendimento; o controlo das dívidas de clientes e elaboração das injunções a apresentar em tribunal; acompanhamento, recebimento e contabilização das dívidas oriundas de injunção; emissão da listagem de pagamentos a fornecedores e impostos, processamento do pagamento (transferência bancária ou cheque) e respectiva contabilização.

Releve-se que os factos descritos configuram ausência de segregação de funções. Porém, atento a que o Director Financeiro e funcionários pertencentes à área administrativa-financeira da Indáqua, SA efectuem o controlo das



Nina Cruz

operações desenvolvidas pelo funcionário, pode-se considerar que estão reunidas as condições suficientes em termos do controlo interno.

Como adiante se pormenorizará, a situação relativa ao controlo das dívidas de clientes e injunções carece de regularização, na medida em que aqui se verifica a inexistência de segregação de funções e não existe evidência de ser efectuado qualquer controlo de nível superior (Ponto 7).

À *Contabilidade* estão cometidas, entre outras, as tarefas de recepção, conferência e contabilização de facturas e outros documentos e apuramento do IVA. A preparação dos documentos previsionais, bem como dos documentos de prestação de contas, e os de controlo de gestão são elaborados com a colaboração de um técnico da empresa-mãe (Indáqua, SA);

Relativamente a estas matérias, os alegantes referem o seguinte: *Sobre o tema da segregação das funções e controle interno, especialmente no que respeita à cobrança de dívidas de clientes e injunções, tratado nas págs. 45, 46, 51 e 52 do Relato, devemos esclarecer que, contrariamente ao que parece resultar destas passagens, esse controle interno existe e funciona plenamente.*

Com efeito, as funções da funcionária encarregue do processo de cobrança de dívidas e injunções são supervisionadas e controladas pela direcção financeira da Concessionária – de que aquela depende hierarquicamente - , mais sendo acompanhadas, externa e complementarmente pela direcção financeira e pelo departamento jurídico da INDÁQUA, SA. A circunstância de a Concessionária, tendo em conta a especificidade do procedimento jurídico de cobrança e a diversidade de verbas a considerar e inscrever nos mapas de controle de dívidas, entender que a função deve estar sob a responsabilidade directa de uma única pessoa, como forma de assegurar a correcção e actualidade da produção daqueles mapas, que se afiguram imprescindíveis para a análise da evolução das dívidas dos consumidores em contencioso, em nada prejudica – pelo contrário – a efectividade e rigor do supra referido controle interno (e externo).



Nina Cruz

Tal como adiante se relatará no ponto 7 – “CONTROLO INTERNO”, a segregação de funções implica que as funções de autorização, salvaguarda dos activos, contabilização e controlo devem estar afectas a diferentes pessoas. No caso vertente, os responsáveis entendem que a função de controlo das dívidas de clientes e injunções deve ser feita pela mesma pessoa, e que a mesma é supervisionada pelo superior hierárquico. Contudo a equipa de auditoria não detectou qualquer evidência de que o controlo estivesse a ser efectuado pelo superior hierárquico, pela direcção financeira ou pelo departamento jurídico. Deste modo, mantém-se o exposto no relato.

- b. Ao Departamento Comercial estão adstritas as áreas de *Angariação, Facturação, Atendimento, Leituras e Contadores*. Este Departamento congrega as funções de *marketing* aquando da angariação de novos utentes e adopção de práticas adequadas no tocante à utilização da água; as leituras dos diversos contadores, bem como a resolução de situações decorrentes de anomalias verificadas; a facturação; o atendimento, que entre várias tarefas, efectua a cobrança das facturas dos utentes, elabora e cobra os contratos de fornecimento de água, controla e resolve as anomalias decorrentes da facturação.
- c. O Departamento Técnico é o único que não dispõe de director, estando-lhe cometidas as funções de aprovação de projectos de instalação de imóveis relacionados com a actividade (abastecimento de água e saneamento); fiscalização; actualização das plantas cartográficas; análise e controlo de águas de abastecimento e residuais.
- d. O Departamento de Exploração tem como objectivo assegurar o regular funcionamento de todas as infra-estruturas geridas pela empresa.

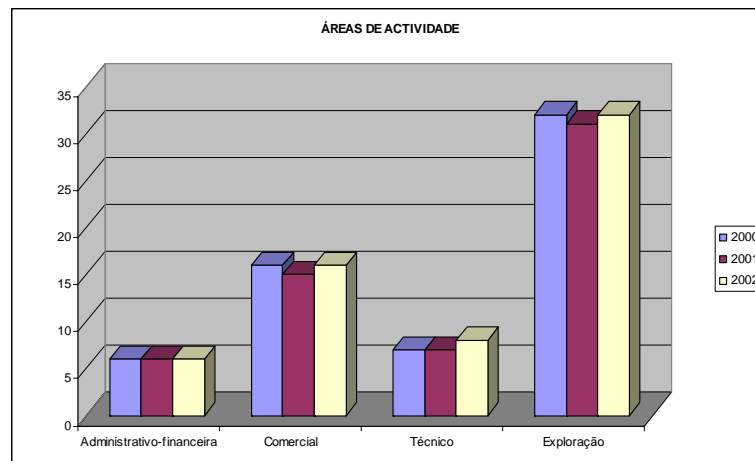
6.2 – RECURSOS HUMANOS

A empresa não dispõe formalmente de um quadro de pessoal com a definição da estrutura das carreiras profissionais, categoria, níveis e estatuto remuneratório, bem como do respectivo regulamento.

A admissão do pessoal tem evoluído de forma gradual em função do desenvolvimento das actividades da empresa – cerca de 55, no exercício de 2000, passando para 64 funcionários, em 2002, tendo-se verificado um aumento na ordem dos 16% ao longo do triénio analisado (2000-2002).

O Departamento que congrega maior número de funcionários é o de Exploração (cerca de 32, no ano de 2002), não tendo sofrido grande alteração ao longo do período. Nos dois últimos anos, o número de funcionários naquele serviço representou cerca de 50% no cômputo dos trabalhadores.

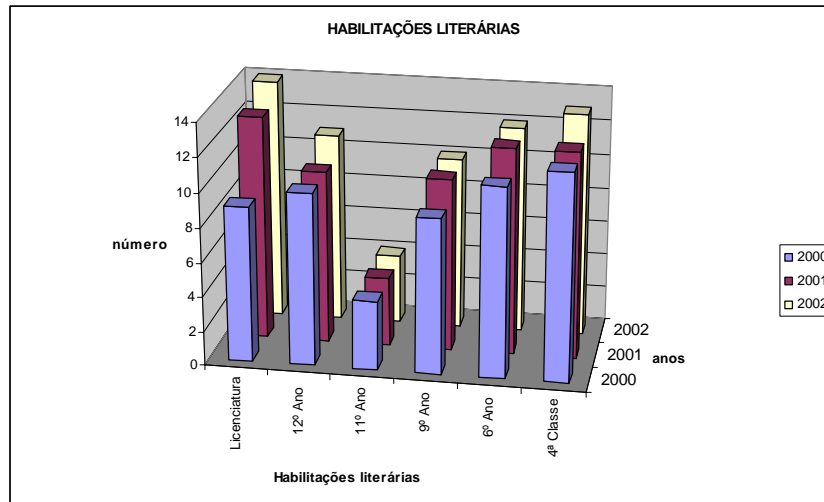
GRÁFICO 2
PESSOAL AFECTO POR ÁREAS DE ACTIVIDADE



Fonte: Relatórios de exploração da Indáqua-Feira

Em termos de habilitações literárias verifica-se que a taxa de formação superior é de cerca de 22% no ano de 2002 (16% em 2000 e 21% em 2001), o que se revela razoável, tendo em conta a especificidade da actividade.

GRÁFICO 3
HABILITAÇÕES LITERÁRIAS



Fonte: Relatórios de exploração da Indáqua-Feira

Ao nível do vínculo, verifica-se um elevado número de contratos a termo, cuja taxa foi de cerca de 66% no exercício de 2002. Os requisitados são na sua totalidade oriundos dos quadros do concedente – Município de SMF.

Quanto a esta matéria, os responsáveis referem: (...) *A este propósito, cumpre esclarecer que a elevada percentagem de contratados a termo, verificada no exercício de 2002, se deveu à circunstância de a Concessionária se encontrar, então ainda, nos seus primeiros anos de actividade. Porém, neste momento, a maioria dos funcionários que, no ano de 2002, se encontravam sob o regime de contrato a termo, já se encontram integrados no quadro de pessoal da Concessionária.*

QUADRO VIII
SITUAÇÃO CONTRATUAL

Situação contratual	2000		2001		2002		Variação (%)		
	Unidade	%	Unidade	%	Unidade	%	2001/2000	2002/2001	2002/2000
Contrato a termo	31	56,36	37	60,66	42	65,63	19,35	13,51	35,48
Contrato permanente	1	1,82	1	1,64	1	1,56	0,00	0,00	0,00
Requisitados	23	41,82	23	37,70	21	32,81	0,00	-8,70	-8,70
TOTAL	55	100,00	61	100,00	64	100,00	10,91	4,92	16,36

Fonte: Serviços Administrativo-financeiros da Indáqua



Nina Cruz

Nesta matéria releva a cláusula 17^a do contrato de concessão, que se destina a regular a situação do pessoal que pretenda integrar a estrutura da concessionária, a qual refere no seu n.º 2 que:

“Os trabalhadores que pretendam ser integrados na estrutura da Concessionária poderão livre e pessoalmente optar, sendo esta opção obrigatoriamente observada pela Concessionária, por uma das seguintes modalidades:

- a) admissão no quadro de pessoal da Concessionária;*
- b) admissão em regime de requisição, nos termos constantes da legislação aplicável, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.”*

Relativamente à opção por integrar o quadro de pessoal da concessionária e à obrigação desta em respeitar tal opção, nada há a salientar, sendo que se constatou um único caso.

Já quanto ao pessoal em regime de requisição – que foram todos os demais – há que assinalar que este regime, regulado pelo artigo 27.º, n.º 3 do DL n.º 427/89, de 07/12, **tem um limite máximo de duração de 3 anos** (que já se esgotou), ou seja, a requisição pode ser feita por períodos de um ano, prorrogáveis até ao limite de três anos, findos os quais, *“... o funcionário ou agente regressa obrigatoriamente ao serviço de origem, não podendo ser requisitado ou destacado para o mesmo serviço durante o prazo de um ano”* (n.º 4).

O DL n.º 147/95, de 21/06, prescreve no seu artigo 10.º que *“Os funcionários das autarquias locais podem ser autorizados a exercer quaisquer cargos ou funções, em regime de requisição, nas empresas concessionárias dos sistemas referidos no n.º 1, do artigo 4.º”,* não prevendo, no entanto, qualquer exceção ao prazo máximo de três anos constante da lei geral.

Assim, não resta outra hipótese senão entender que os funcionários em causa, **ultrapassado que está este prazo**, se encontram em situação ilegal, visto que já deveriam ter regressado aos seus serviços de origem.

A concessionária teve, no entanto, o cuidado de solicitar a opinião por escrito de um jurista sobre esta questão, cuja cópia juntou com a resposta à requisição n.º 5 já atrás mencionada



Nina Cruz

(que se processa a fls. 104 do Volume III), a qual foi no sentido de dar como possível a requisição sem limite de prazo.

Assinale-se que, relembrando as regras de hermenêutica jurídica consagradas no artigo 9º do Código Civil, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, não podendo ser considerado o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

Razões pelas quais não é possível retirar da letra do artigo 10º do DL nº 147/95, algo que ele, de todo, não contém – caso o legislador quisesse excepcionar o regime geral das requisições, tê-lo-ia feito.

6.3 – PLANEAMENTO E CONTROLO

6.3.1 – Instrumentos de gestão previsional

A empresa elabora os documentos de gestão previsional (vg. Orçamento de Vendas e Prestação de Serviços, de Exploração e de Investimento – Imobilizado), disciplinadores e essenciais à existência de um eficiente sistema de planeamento e controlo.

Apura ainda com regularidade os desvios e, em colaboração com os técnicos da Indáqua, SA., elabora mapas de controlo orçamental, bem como os respectivos relatórios de execução. Deste modo realça-se como positiva a existência de mecanismos de planeamento adequados à sua dimensão e interesses, bem como de instrumentos de controlo e avaliação de resultados.

6.3.2 – Fiscalização/Relatórios e Pareceres do ROC

O órgão de fiscalização e controlo é o Fiscal Único, tendo este que ser Revisor Oficial de Contas ou Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, conforme o previsto no artigo 278º, n.º 1, b) e artigo 413º do Código das Sociedades Comerciais (CSC), sendo neste caso, exercido por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas.



Nina Cruz

A SROC elabora o **Relatório e Parecer no final de cada exercício** e procede igualmente à Certificação Legal das Contas de acordo com o que prescreve o artigo 420º, n.º 2, do CSC e o art.º 52º do DL n.º 487/99, de 16/11 – diploma que consigna a actuação dos Revisores Oficiais de Contas.

Contudo e de acordo com o disposto no art.º 452º, n.º 1 do CSC e do art.º 52º, n.º 1, alínea a) do DL n.º 487/99, a SROC **deveria igualmente elaborar os relatórios anuais sobre a fiscalização efectuada**, pelo que se recomenda à concessionária que diligencie junto da SROC no sentido do cumprimento desta disposição legal.

Os responsáveis alegam o seguinte: *“Na pág. 50 do Relato, refere-se que a SROC não tem vindo a elaborar os relatórios anuais sobre a fiscalização efectuada, o que não se compreende, uma vez que esses relatórios anuais têm vindo a ser elaborados, muito embora a lei não imponha a sua publicitação.”*

De acordo com a *Requisição n.º1* processada a fls. 2, Parte E, Volume V, foram solicitados todos os relatórios de auditorias realizadas (internas e externas). Os serviços remeteram para os seus Relatórios e Contas, nos quais se encontravam integrados apenas os publicitados por lei. Perante este facto, e uma vez que não foram fornecidos à equipa os demais relatórios, e atendendo a que estes também não foram apresentados em sede de contraditório, mantém-se o relatado.



Nina Cruz

7 – CONTROLO INTERNO

A implementação de um adequado sistema de controlo interno constitui uma responsabilidade dos órgãos de gestão das empresas. No caso vertente foram abordadas questões relativas ao funcionamento e organização desta entidade, como sejam, a obtenção de informação financeira atempada e fidedigna; a garantia razoável de que as transacções são autorizadas e executadas de acordo com a delegação de competências e segregação de funções existente dentro da organização; a salvaguarda dos activos; a prevenção e detecção de eventuais erros e fraudes; a responsabilização dos diversos intervenientes no processo de organização e gestão da empresa.

A empresa auditada, apesar de se encontrar numa fase de arranque e ser de reduzida dimensão, detém normas avulsas (vg. controle da dívida de clientes, compras, normas internas de circulação de correspondência e de arquivo, procedimentos com o exterior – elementos constantes da Parte C, Vol. IV), modelos padronizados internos, *software* adequado e com interligações a programas específicos. Por outro lado, constatou-se que os livros obrigatórios estavam correctamente preenchidos e actualizados.

De notar igualmente, a existência de controlo ao nível das operações e políticas contabilísticas efectuada pela empresa-mãe (Indáqua, SA), de forma a permitir a adopção de critérios idênticos.

Contudo, foram apurados determinados procedimentos/situações que carecem de regularização, mesmo atendendo à actual dimensão da empresa, que se passam a enunciar:

- ✚ Quanto ao tratamento dos processos de injunções e controlo de dívidas de clientes, em que o mesmo funcionário controla todo o processo, recebe o dinheiro e contabiliza a dívida. Segundo informação prestada pelo responsável pela área administrativa e financeira tal facto deve-se à *especificidade do procedimento jurídico e de todos os trâmites até à conclusão do mesmo*, pelo que (...) *o mesmo seja feito por uma única pessoa e, na sua falta, pela própria direcção financeira.*



Nina Cruz

Esta justificação poderia ser aceite caso houvesse prova documental do controle exercido, o que não acontece, pelo que se deverá providenciar pela melhoria do sistema implementado;

- ✚ Nenhum dos bens adquiridos pela empresa se encontra identificado. De igual modo, as fichas inerentes a cada bem encontram-se deficientemente preenchidas. Relativamente a esta questão, os serviços pretendem alterar esta situação aquando da mudança de instalações e então iniciar todo o processo de identificação dos bens e actualização das respectivas fichas de imobilizado.

Do exposto e a título de conclusão, pode-se extrair que, apesar da avaliação sumária feita ao controlo interno instituído na entidade ter revelado que o mesmo garante a operacionalidade do sistema, este carece de alguma melhoria, nomeadamente quanto aos seguintes aspectos:

- ✚ Sempre que possível deve procurar-se a existência de uma adequada segregação de funções. As funções de autorização, salvaguarda dos activos, contabilização e controlo devem estar afectas a diferentes pessoas;
- ✚ Se proceda à actualização das fichas individuais dos bens do imobilizado e identificação dos mesmos, para que haja maior controlo não só ao nível da sua localização, como também das deduções efectuadas e das regularizações processadas.

Finalmente é de relevar que não está a ser adoptada uma contabilidade analítica com a definição de critérios para a imputação dos centros de custos/proveitos pelos dois sistemas – água e saneamento – bem como os critérios de avaliação dos mesmos, em conformidade com o estipulado no n.º 2 do art.º 4º do DL n.º 147/95, de 21/06. Esta situação carece de regularização, na medida em que tais procedimentos permitiriam apurar desvios e fornecer à gestão informação sobre cada sistema com vista a uma adequada e atempada tomada de decisões, bem como a adopção de um tarifário mais preciso para os dois sistemas em função dos parâmetros e pesos de ponderação (fls. 16-21, Parte C, Vol. IV).

Os responsáveis vêm alegar o seguinte: *“Na pág. 52 do Relato, anota-se a não adopção de um sistema de contabilidade analítica, imputando centros de custos/proveitos aos sistemas de água e de saneamento. Com efeito, a Concessionária tem projectada a adopção desse sistema, de modo a segregar, não apenas os dois sistemas, mas também os diversos sistemas*



Nina Cruz

de abastecimento e bacias de drenagem em que se subdivide o território da Concessão. Porém, isso só será possível quando ocorrer a estabilização da definição dos diversos sistemas e bacias, mediante a construção dos reservatórios de água (previstos no PIM), uma vez que actualmente os sistemas se encontram interligados e com equipamentos afectados a um sistema que, depois dessa separação, ficarão afectos a outros, o que tudo inviabiliza a mencionada segregação de custos e proveitos.

Por outro lado, devemos notar que a adopção de um sistema de contabilidade analítica nenhum reflexo poderá produzir sobre o tarifário a praticar, já que este se encontra estabelecido no Contrato de Concessão e sujeito a uma fórmula de revisão que dele também consta.”

A adopção de uma contabilidade própria e autónoma para cada um dos sistemas permite que haja um controlo efectivo por parte da gestão. Por outro lado e tal como preconiza o DL n.º 147/95 e o Dec.-Regulamentar n.º 23/95, bem como o Contrato de Concessão – cláusula 74ª, o conhecimento dos custos/proveitos de cada um dos sistemas permite a fixação das tarifas para cada um dos sistemas em função de alguns dos seguintes aspectos: assegurar, dentro do período da concessão, a amortização do investimento inicial a cargo da concessionária, a manutenção, reparação e renovação de todos os bens e equipamentos afectos à concessão, bem como permitir a amortização tecnicamente exigida de eventuais novos investimentos de expansão do sistema especificamente incluídos nos planos de investimento autorizados.

No presente caso, o tarifário da empresa para o exercício de 2000 foi constituído aplicando as fórmulas de revisão para cada taxa e tarifa, sobre os valores antecedentes aplicados pelos Serviços Municipalizados.

Do Caderno de Encargos, a definição constante das taxas e tarifas a aplicar é a seguinte:

Tarifa volumétrica – constitui a parte do preço da água ou da drenagem e tratamento das águas residuais, calculada em função do volume de água consumido ou do volume de esgoto descarregado, acrescido da respectiva taxa poluidora.

Taxa de construção – destina-se a cobrir os custos de construção dos ramais domiciliários de abastecimento de água e saneamento.

Taxa de disponibilidade/utilização – destina-se a cobrir os custos de conservação e manutenção da rede pública, dos ramais domiciliários e de diversos encargos fixos que permitem ter disponível o serviço a todos os utilizadores.



Nina Cruz

Ora, de molde a assegurar os investimentos levados a cabo pela concessionária, o valor das taxas/tarifas para cada um dos sistemas deverá contemplar o apuramento dos custos a incorrer (i.e. de construção, de conservação e demais).

Pelo exposto, mantêm-se as conclusões expendidas no relato.



8 – APRECIÇÃO GLOBAL DA ESTRUTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA

Os custos e proveitos e outros elementos patrimoniais da concessionária inserem -se, globalmente, quer numa óptica de exploração quer de investimento como consequência da prossecução do objecto da concessão que lhe foi adjudicada.

Foram examinadas as demonstrações financeiras (Balanço, Demonstração de Resultados e Balancetes Analíticos), referentes ao quadriénio 99 – 02, cuja análise se passa a fazer:

8.1 – Análise económica

Para o efeito, inserem-se de seguida o mapa de decomposição dos resultados dos exercícios e o mapa comparativo das demonstrações de resultados por natureza, com vista ao apuramento do resultado líquido dos exercícios económicos.

QUADRO IX

DECOMPOSIÇÃO DO RESULTADO DOS EXERCÍCIOS

Unidade: euros

Rubrica	1999	2000	2001	2002	Variação (%)		
					99/00	00/01	01_02
Proveitos operacionais	0	3.021.478	4.155.445	5.037.319		37,5	21,2
Custos operacionais	14.056	3.109.077	4.009.253	4.745.297	22.019,0	29,0	18,4
Resultados operacionais	-14.056	-87.599	146.193	292.022	-523,2	266,9	99,8
Prov. e ganhos financeiros	12.231	29.130	102.109	115.636	138,2	250,5	13,2
Custos e perdas financeiras	5.212	117.362	256.637	492.821	2.151,6	118,7	92,0
Resultados financeiros	7.018	-88.232	-154.528	-377.185	-1.357,2	-75,1	-144,1
Prov. e ganhos extraordinários		100.129	208.463	263.029		108,2	26,2
Custos e perdas extraordinárias		559	181.039	42.676		32.306,3	-76,4
Resultados extraordinários	0	99.570	27.424	220.353		-72,5	703,5
Total de proveitos	12.231	3.150.737	4.466.017	5.415.984	25.661,3	41,7	21,3
Total de custos	19.269	3.226.998	4.446.928	5.280.794	16.647,5	37,8	18,8
Resultados antes de impostos	-7.038	-76.261	19.089	135.190	-983,6	125,0	608,2
IRC do exercício (a)	0	1.337	1.442	51.491		7,8	3.472,0
Resultado líquido do exercício	-7.038	-77.598	17.647	83.699	-1.002,6	122,7	374,3

Fonte: Demonstrações de Resultados 99-02

(a) - O valor relativo ao exercício de 2000 reporta-se a tributação autónoma correspondente a despesas não aceites como custo fiscal



QUADRO X

MAPA COMPARATIVO DAS DEMONSTRAÇÕES DE RESULTADOS POR NATUREZA

Unidade: euros

Rubrica	1999		2000		2001		2002		Variação (%)		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	99/00	00/01	01/02
Proveitos e ganhos											
Vendas			1.620.714	51,4	1.944.319	43,5	2.351.143	43,4		20,0	20,9
Prestações de serviços			1.390.564	44,1	2.170.873	48,6	2.660.701	49,1		56,1	22,6
Proveitos suplementares			9.303	0,3	35.260	0,8	25.475	0,5		279,0	-27,8
Outros proveitos operacionais			898	0,0	4.993	0,1				456,1	-100,0
Juros e proveitos similares	12.231	100,0	29.130	0,9	102.109	2,3	115.636	2,1	138,2	250,5	13,2
Proveitos e ganhos extraordinários			100.129	3,2	208.463	4,7	263.029	4,9		108,2	26,2
TOTAL	12.231	100,0	3.150.737	100,0	4.466.017	100,0	5.415.984	100,0	25.661,3	41,7	21,3
Custos e perdas											
Custos das mercadorias vendidas e matérias consumidas			812.512	25,8	917.873	20,6	1.017.998	18,8		13,0	10,9
Fornecimentos e serviços externos	8.260	67,5	1.189.743	37,8	1.420.736	31,8	1.591.579	29,4	14.303,5	19,4	12,0
Custos com o pessoal											
Remunerações	4.903	40,1	506.030	16,1	714.433	16,0	773.392	14,3	10.220,4	41,2	8,3
Encargos sociais	853	7,0	62.963	2,0	97.096	2,2	113.086	2,1	7.281,9	54,2	16,5
Outros	40	0,3	30.362	1,0	57.177	1,3	60.480	1,1	75.987,5	88,3	5,8
Amortizações do imobilizado corpóreo e incorpóreo			505.222	16,0	784.320	17,6	1.158.100	21,4		55,2	47,7
Provisões					15.178	0,3	16.235	0,3			7,0
Impostos			1.197	0,0	1.042	0,0	8.961	0,2		-12,9	759,6
Outros custos operacionais			1.047	0,0	1.397	0,0	5.466	0,1		33,3	291,4
Juros e custos similares	5.212	42,6	117.362	3,7	256.637	5,7	492.821	9,1	2.151,6	118,7	92,0
Custos e perdas extraordinários			559	0,0	181.039	4,1	42.676	0,8		32.306,3	-76,4
Impostos s/ rendimento exercício			1.337	0,0	1.442	0,0	51.491	1,0		7,8	3.472,0
Resultado líquido do exercício	-7.038	-57,5	-77.598	-2,5	17.647	0,4	83.699	1,5	-1.002,6	122,7	374,3
TOTAL	12.231	100,0	3.150.737	100,0	4.466.017	100,0	5.415.984	100,0	25.661,3	41,7	21,3

Fonte: Demonstrações de Resultados de 1999-02

Há que ter em conta o facto de os valores relativos a 1999 não serem comparáveis com os dos restantes anos, uma vez que a concessionária, embora tendo iniciado a sua actividade em 12/03/99, durante este ano, limitou-se quase em exclusivo aos procedimentos conducentes à celebração do contrato, pelo que a actividade propriamente dita relativamente à concessão, só teve início em Janeiro de 2000. Assim, da análise dos quadros podem-se tirar as seguintes conclusões:

- *Os Resultados operacionais* apresentam-se negativos nos anos de 1999 e 2000 e positivos nos anos de 2001 e 2002

Nos exercícios de 2000 a 2002, destacam-se os valores constantes nas rubricas de *Vendas* e de *Prestações de serviços*, rubricas que nos três anos representam 95,5%, 92,1% e 92,5%, respectivamente, do total dos proveitos, concorrendo ambas, nos dois últimos anos daquele período para a cobertura dos custos operacionais.



Nina Cruz

Em igual período (2000 a 2002), as rubricas com maior peso nos custos operacionais foram as de *Fornecimentos e serviços externos*, *Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas*, *Custos com o pessoal* e *Amortizações do imobilizado corpóreo e Incorpóreo* que, em média, representaram, respectivamente, 33%, 21,7%, 18,7%, e 18,3% no conjunto dos custos.

- *Os Resultados financeiros*, exceptuando o ano de 1999 em que são positivos, apresentam valores negativos nos restantes anos do período em análise, como efeito dos juros suportados com os suprimentos de empresas do grupo e o empréstimo do Banco Europeu de Investimentos e de custos com comissões e garantias.
- *Os Resultados extraordinários*, com expressão nos anos de 2000, 2001 e 2002, apresentam sempre valores positivos, derivados em grande medida da especialização nestes exercícios do valor da compensação financeira recebida do concedente nos três primeiros anos da concessão – cfr. cláusula 126^a do contrato de concessão para suprir a não cobrança das cauções previstas no “caso base” para o período da concessão, face às alterações legislativas posteriores à apresentação pela concessionária da sua proposta ao concurso de concessão.

Estes resultados contribuíram para resultados líquidos (negativos) inferiores no ano de 2000 e para os valores de sinal positivo apresentados por estes mesmos resultados nos restantes anos – com especial destaque para o ano de 2002.

- *Os Resultados Líquidos*, positivos em 2001 e 2002, apresentaram valores negativos em 1999 e 2000, concorrendo para estes os valores de igual sinal apresentados pelos Resultados Operacionais (exercícios de 1999 e 2000) e pelos Resultados Financeiros (exercício de 2000).

Da análise comparativa dos elementos que contribuíram para o apuramento dos resultados líquidos neste período, apresentam-se as seguintes observações:



Nina Cruz

A) ANÁLISE DOS PROVEITOS

Na conta de *Vendas* foram contabilizados, nos exercícios de 2000 a 2002, os valores de venda de água, de acordo com a tarifa volumétrica, prevista na cláusula 74^a do contrato de concessão.

As importâncias contabilizadas no mesmo período, na rubrica de *Prestação de serviços* reflectem, no que se refere à distribuição de água, as contrapartidas derivadas de taxas de utilização, colocação/transferência, aferição de contador, de restabelecimento, de vistoria e de ramais domiciliários de água e, quanto ao saneamento, as resultantes da tarifa volumétrica, taxa de utilização e ramais domiciliários de saneamento.

Os valores constantes na conta de *Proveitos e ganhos extraordinários*, nos exercícios de 2000 a 2002, prendem-se, em primeiro lugar, com o valor relativo à especialização nestes exercícios do valor da compensação financeira no valor anual de 160.000 contos, atribuída pelo concedente à concessionária nos três primeiros anos da concessão (2000 a 2002), conforme previsto na cláusula 126^a do contrato de concessão, para ressarcir a não cobrança das cauções previstas no “caso base” para o período da concessão, face às alterações legislativas supervenientes à data da apresentação da Proposta decorrentes dos DL n.º 236/98, de 01/08, n.º 362/98, de 18/11 e n.º 195/99, de 08/06 (as cauções até aqui prestadas aos SMAS foram devolvidas pela concessionária aos consumidores por crédito nas facturas de consumos, tendo o montante global reembolsado entrado em consideração como débito no encontro de contas feito com o concedente).

Relevam, também, nesta rubrica as taxas de relaxe pagas pelos consumidores face ao incumprimento por estes dos prazos de pagamento da água e do saneamento.

B) ANÁLISE DOS CUSTOS

No cômputo dos *Custos e Perdas* relativos ao triénio – 2000/2002, destacam-se em termos relativos as rubricas de *Fornecimentos e serviços externos* (37,8%, 31,8%, e 29,4%, respectivamente), de *Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas* (25,8%, 20,6%, e 18,84%, respectivamente), de *Custos com o pessoal* (19,1%, 19,5%, e 17,5%, respectivamente) e *Amortizações do Imobilizado corpóreo e incorpóreo* (16%, 17,6%, e 21,4%, respectivamente),



Nina Cruz

que, no seu conjunto, representam um peso médio de 91,7% no período em análise, como consequência lógica do tipo de actividade desenvolvida.

No que reporta à rubrica de *Fornecimentos e serviços externos*, as contas que no respectivo âmbito e naquele período, apresentaram maior significado foram, por ordem de grandeza e em média, as relativas a *Trabalhos especializados* (71,3%), *Rendas e alugueres* (5,6%), e *Electricidade* (5%).

Na conta de *Trabalhos especializados* relevam pelos seus montantes os pagamentos à Indáqua – Indústria e Gestão de Águas, SA relativos a trabalhos de consultadoria e de remunerações da Administração.

Na conta de *Rendas e alugueres* sobressai nos montantes contabilizados os relativos ao pagamento da renda anual de retribuição da Concessão ao concedente a que se reporta o nº 2 da Cláusula 79ª do contrato de concessão.

A conta de *Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas* expressa, no período, o valor dos custos globais, relativos à água em alta comprada à empresa Águas do Douro e Paiva (ADP) e a materiais diversos.

No que respeita à rubrica de *Custos com o pessoal*, as contas com maior relevo no seu contexto são as relativas a *Ordenados e salários*, *Remunerações adicionais* e *Encargos sobre remunerações*.

A rubrica *Provisões (conta 28 – Provisão para cobranças duvidosas)* reflecte, nos exercícios de 2001 e 2002, os custos de constituição ou reforço de provisões para cobranças duvidosas de clientes de água.



Nina Cruz

A rubrica de *Juros e custos similares* regista, nomeadamente, os juros suportados com os suprimentos de empresas do grupo (exercícios de 2001 e 2002), com o empréstimo do Banco Europeu de Investimentos (exercícios de 2001 e 2002) e custos com garantias.

Regista, igualmente, as comissões pagas no período aos bancos garantes (*Front – End* e de compromisso) e a comissão de garantia BEI (exercício de 2002).

Na rubrica de *Custos e perdas extraordinárias* destaca-se nos anos de 2001 e 2002 e com especial incidência no primeiro destes anos os valores registados na conta de *Correcções relativas a exercícios anteriores* que se prendem com valores devidos à autarquia, derivados da facturação aos consumidores relativa a Dezembro de 1999 e a metade da facturação de Janeiro de 2000.

8.2 – Análise financeira

Para efeito de se proceder a breve análise financeira da empresa, insere-se, de seguida, o mapa comparativo de balanços:



Dina Cruz

QUADRO XI
MAPA COMPARATIVO DE BALANÇOS

Unidade: Euros

Rubrica	1999		2000		2001		2002		Variação (%)		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	99/00	00/01	01/02
ATIVO											
IMOBILIZADO											
Imobilizações incorpóreas											
Despesas de instalação	2.938.428	52,0	1.777.352	12,7	1.331.696	5,1	887.797	2,1	-39,5	-25,1	-33,3
Despesas de investigação e desenvolvimento			112.249	0,8	84.187	0,3	56.124	0,1		-25,0	-33,3
Imobilizações corpóreas											
Terrenos e recursos naturais			461.578	3,3	880.752	3,4	1.080.272	2,6		90,8	22,7
Edifícios e outras construções	2.679	0,0	13.557	0,1	8.512.410	32,5	19.632.187	46,4	406,1	62.688,3	130,6
Equipamento básico			145.090	1,0	269.246	1,0	355.648	0,8		85,6	32,1
Equipamento de transporte	35.205	0,6	77.458	0,6	78.042	0,3	129.915	0,3	120,0	0,8	66,5
Ferramentas e utensílios		0,0	4.160	0,0	9.727	0,0	10.581	0,0		133,8	8,8
Equipamento administrativo	4.305	0,1	93.724	0,7	115.347	0,4	114.805	0,3	2.077,3	23,1	-0,5
Outras imobilizações corpóreas			429	0,0	404	0,0	617	0,0		-5,8	52,7
Imobilizações em curso			7.742.715	55,3	9.502.304	36,2	10.704.530	25,3		22,7	12,7
CIRCULANTE											
Existências											
Matérias-primas, subsidiárias e de consumo	124.699	2,2	92.143	0,7	69.103	0,3	94.259	0,2	-26,1	-25,0	36,4
Dívidas de terceiros - curto prazo											
Clientes c/c			456.245	3,3	1.020.890	3,9	700.037	1,7		123,8	-31,4
Estado e outros entes públicos	187.054	3,3	986.757	7,0	1.663.805	6,3	1.599.787	3,8	427,5	68,6	-3,8
Outros devedores	1.979.684	35,0	249.963	1,8			858	0,0	-87,4	-100,0	
Depósitos bancários e caixa											
Depósitos bancários	319.001	5,6	346.934	2,5	1.264.508	4,8	5.401.981	12,8	8,8	264,5	327,2
Caixa	249	0,0	449	0,0	1.746	0,0	1.454	0,0	80,0	288,9	-16,7
Acréscimos e diferimentos											
Acréscimos de proveitos			196.766	1,4	239.423	0,9	430.223	1,0		21,7	79,7
Custos diferidos	62.340	1,1	1.246.661	8,9	1.170.065	4,5	1.108.239	2,6	1.899,8	-6,1	-5,3
Total do Activo	5.653.645	100,0	14.004.230	100,0	26.213.655	100,0	42.309.314	100,0	147,7	87,2	61,4

CAPITAL PRÓPRIO E PASSIVO											
CAPITAL PRÓPRIO											
Capital	4.987.979	88,2	4.987.979	35,6	4.990.000	19,0	4.990.000	11,8	0,0	0,0	0,0
Resultados transitados			-7.038	-0,1	-86.656	-0,3	-69.014	-0,2		-1.131,3	20,4
Resultado líquido do exercício	-7.038	-0,1	-77.598	-0,6	17.647	0,1	83.699	0,2	-1.002,6	122,7	374,3
Total do Capital próprio	4.980.941	88,1	4.903.343	35,0	4.920.990	18,8	5.004.685	11,8	-1,6	0,4	1,7
PASSIVO											
Dívidas a Terceiros - m/l prazo											
Dívidas a instituições de crédito					3.740.984	14,3	16.222.953	38,3			333,7
Empresas do grupo			4.709.899	33,6	10.862.816	41,4	10.914.650	25,8		130,6	0,5
Dívidas a terceiros - curto prazo											
Fornecedores c/c	8.031	0,1	1.241.034	8,9	1.316.657	5,0	479.160	1,1	15.353,7	6,1	-63,6
Estado e outros entes públicos	1.890	0,0	19.762	0,1	23.409	0,1	81.711	0,2	945,4	18,5	249,1
Outros credores	662.174	11,7	1.627.682	11,6	3.814.811	14,6	7.249.272	17,1	145,8	134,4	90,0
Acréscimos e diferimentos											
Acréscimos de custos	609	0,0	784.240	5,6	130.705	0,5	348.390	0,8	128.773,8	-83,3	166,5
Proveitos diferidos			718.269	5,1	1.403.283	5,4	2.008.493	4,7		95,4	43,1
Total do Passivo	672.704	11,9	9.100.887	65,0	21.292.665	81,2	37.304.629	88,2	1.252,9	134,0	75,2
Total do Capital Próprio e Passivo	5.653.645	100,0	14.004.230	100,0	26.213.655	100,0	42.309.314	100,0	147,7	87,2	61,4

Fonte: Balanços de 1999-02



Nina Cruz

ACTIVO

Da análise deste mapa destacam-se as seguintes situações:

- a) Os valores contabilizados na rubrica *Imobilizações corpóreas* integram os imobilizados que estavam em curso e foram concluídos bem como os adquiridos desde o início de actividade da concessionária.

No contexto desta rubrica sobressai a sua divisionária *Edifícios e outras construções* com pesos, relativamente ao conjunto do activo, de 32,5% e 46,4%, nos anos de 2001 e 2002, respectivamente, observando-se no primeiro destes anos um elevado crescimento, como consequência do arranque de actividade da concessionária, designadamente, na vertente do investimento.

- b) A rubrica de *Imobilizações em curso* detém o maior peso relativo nos anos de 2000 e 2001, representando, em média, nestes anos, cerca de 45,7% no total do Activo. É nesta rubrica que se contabilizam os investimentos efectuados, ainda não concluídos, nos sistemas de água e saneamento, relevando os efectuados no sistema de água – com pesos relativos no conjunto da rubrica de 99,9%, 99,6% e 95,5%, nos anos de 2000, 2001 e 2002, respectivamente – conforme se deduz dos valores vertidos no quadro seguinte, correspondentes aos saldos devedores das sub-contas de *Água e Saneamento*.

- c)

QUADRO XII

Unidade: Euro

Sistemas	2000		2001		2002	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Água	7 733 961	99,9	9 465 859	99,6	10 219 155	95,5
Saneamento	8 753	0.1	36 450	0,4	431 504	4

No ano de 2002 encontra-se também contabilizado o valor de 53.871 euros correspondente aos encargos derivados da elaboração do projecto de construção do edifício e do correspondente estudo geotécnico.



Nina Cruz

- c) Os valores contabilizados na rubrica de *Dívidas de terceiros – curto prazo – Clientes c/c* nos exercícios de 2001 a 2002, justificam-se numa ordem de grandeza média de 70,5% e 25,5% pelos valores apresentados nestes anos, respectivamente, pelas suas divisionárias 21111 – *Consumidores de água* e 21112 – *Outros clientes*. Na primeira destas contas encontra-se contabilizada a dívida normal de consumidores e também a dívida acumulada da CMSMF que no *términus* do último dos referidos anos ascendia a 306.678,92 euros. Na segunda das contas encontram-se expressos os valores relativos a danos causados nas redes por terceiros e cuja diminuição em termos relativos no total da rubrica, no ano de 2002, explica o decréscimo em 31,4% do valor desta relativamente ao ano anterior.
- d) A rubrica de *Dívidas de terceiros – curto prazo – Outros devedores* regista, nos exercícios de 1999 e 2000, a parte do capital social subscrita mas ainda não realizada.
- e) Na rubrica *Acréscimos de proveitos* foram contabilizados no exercício de 2000 os valores a receber da CMSMF respeitantes a acertos tarifários decorrentes da diferença entre a aplicação provisória pela concessionária das tarifas praticadas pelos SMAS e as que naquele ano foram aprovadas pelo concedente sob proposta da concessionária, nos termos da cláusula 76^a do contrato de concessão. Encontram-se também contabilizadas nos exercícios de 2001 e 2002 as taxas de saneamento não facturadas aos consumidores – a receber do concedente – por motivo de ainda não se ter iniciado a construção das ETAR previstas no plano de investimento municipal.
- f) Na rubrica de *Custos diferidos* foi contabilizado essencialmente o diferimento das despesas relacionadas com a comissão *Front-End* paga aos bancos garantes e com o projecto de investimento.

CAPITAL PRÓPRIO

Nos valores apresentados pelo *Capital próprio* observa-se um ligeiro decréscimo de - 1,6% em 2000 como consequência dos resultados líquidos negativos de 77.598 euros apresentados no exercício, tendência que se inverte nos anos de 2001 e 2002, com



crescimentos de 0,4% e 1,7%, respectivamente, como resultado dos resultados líquidos positivos verificados de 17.647 e 83.699 euros, respectivamente.

O *Capital social* de 1.000.000 contos, representado por um milhão de acções, com o valor nominal de 1000\$00 cada (cfr. quadro seguinte), encontrava-se totalmente realizado em dinheiro em 14 de Fevereiro de 2001, pelo que não foi cumprida a obrigação contratual que impunha o prazo de 6 meses contados da celebração do contrato de concessão, ou seja, 03.05.2000, para essa realização.

Em 2001, nos termos e para os efeitos do disposto no nº 1 do artigo 16º do Decreto-Lei nº 343/98, de 6 de Novembro, procedeu-se à redenominação de acções com consequente alteração da denominação do capital social para euros tendo para o efeito e no sentido de manter a posição relativa accionista anterior sido creditada a conta *Capital social* pelo valor de 405,18 contos (2.021,03 euros) por contrapartida a débito da conta *Resultados transitados*, passando assim o capital social a ter o valor de 4.990.000 euros, representando cada acção o valor nominal de 4,99 euros.

QUADRO XIII
DISTRIBUIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL

Unidade: contos/euros

Accionistas	Acções nominativas	Valor nominal (Contos/unidade)	Capital social (contos)	Valor nominal (Euros/unidade)	Capital social (euros)	%
Indâqua – Indústria e Gestão de Águas, SA	680.000	1	680.000	4,99	3.393.200	68
Cifial - Centro Industrial de Ferragens, SA (1)	250.000	1	250.000	4,99	1.247.500	25
Hidrocontrato - Contratação e Coordenação de Empreendimentos de Engenharia, Lda	50.000	1	50.000	4,99	249.500	5
Engil - Sociedade de Construção Civil, SA	5.000	1	5.000	4,99	24.950	0,5
Mota e Companhia, SA	5.000	1	5.000	4,99	24.950	0,5
Sociedade de Construções Soares da Costa, SA (2)	5.000	1	5.000	4,99	24.950	0,5
Teixeira Duarte - Engenharia e Construções, SA	5.000	1	5.000	4,99	24.950	0,5
Total	1.000.000	1	1.000.000	4,99	4.990.000	100

Fonte: Livro de registo de acções e registos contabilísticos

(1) - Alterada denominação social para Cifial SGPS, SA

(2) - Alterada denominação social para Grupo Soares da Costa SGPS, SA

No quadro seguinte encontram-se os valores relativos aos rácios de Rentabilidade do capital próprio, de Autonomia financeira e de Solvabilidade total.

QUADRO XIV



Nina Cruz

RÁCIOS

Designação	Fórmulas	Exercícios		
		2000	2001	2002
Rentabilidade do capital próprio	Resultados líquidos/ Capital próprio	-1,58	0,36	1,67
Autonomia financeira ⁶	Capital próprio + Prestações acessórias/ Activo líquido	0,69	0,60	0,38
Solvabilidade total	Capital próprio + Prestações acessórias/ Passivo – Prestações acessórias	2,19	1,51	0,60

Pela análise do primeiro rácio observa-se um aumento da rentabilidade dos capitais próprios.

Relativamente aos indicadores de Autonomia financeira e de Solvabilidade total a quebra verificada em ambos, nomeadamente no exercício de 2002, resulta dos investimentos realizados, que no Activo acolhem expressão nas rubricas de *Imobilizações corpóreas – Edifícios e outras construções* e *Imobilizações em curso* e, no Passivo, nas rubricas de *Dívidas a terceiros m/l prazo* e *Dívidas a terceiros curto prazo – Outros credores – Fornecedores de imobilizado c/c*.

PASSIVO

- a) Os valores inscritos nos exercícios de 2001 e 2002 na rubrica de *Dívidas a terceiros – médio e longo prazo – Dívidas a instituições de crédito* reflectem os desembolsos efectuados pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) no âmbito do contrato de financiamento, no montante de 80.000.000 de euros, celebrado entre aquele banco e a concessionária para esta proceder à elaboração de estudos, construção, fiscalização,

⁶ No cálculo do rácio de Autonomia Financeira observou-se à fórmula estabelecida na Cláusula 11ª do Contrato de Concessão. As prestações acessórias constantes em numerador têm uma característica de permanência de longo prazo como consequência do Acordo de Subscrição, pelo que com base em igualdade de circunstâncias, as mesmas foram adicionadas ao numerador e subtraídas ao denominador da fórmula de cálculo do rácio de Solvabilidade total



Nina Cruz

recepção e início da operação de determinadas obras que fazem parte do seu programa de investimento que decorrerá entre 2000 e 2008.

b) Os valores inscritos nos exercícios de 2000 a 2002 na rubrica de *Dívidas a terceiros – médio e longo prazo – Empresas do grupo* espelham a realização dos valores das prestações acessórias, previstas no Plano de Capitalização, disponibilizadas pelos accionistas, créditos que constituem dívida subordinada, a estes exigíveis na proporção da sua respectiva participação no capital social da concessionária, em conformidade com o estabelecido no Acordo de Subscrição e respectivos aditamentos.

c) Na rubrica de *Dívidas a terceiros – curto prazo – Fornecedores c/c*, sobressaem pelo seu volume, nos exercícios de 2000 a 2002, os saldos credores apresentados pela Indáqua – Indústria e Gestão de Águas, S.A., com um peso médio de cerca de 29% relacionados com serviços prestados de assistência e consultoria técnica e transmissão de “*Know How*”, conforme previsto em contrato de assistência técnica celebrado com a concessionária, em 3/12/1999.

Relevam também quanto aos anos de 2001 e 2002 os saldos credores apresentados pela empresa Águas do Douro e Paiva, S.A e pela CMSMF, numa ordem de grandeza média de cerca de 26% e 23%, justificados pelo fornecimento de água em alta e de encontro de contas com a autarquia, respectivamente.

d) Os valores contabilizados na rubrica de *Dívidas a terceiros – curto prazo – Outros Credores*, nos exercícios de 2000 a 2002 justificam-se numa ordem de grandeza média de 79,67% pela sua divisionária *Fornecedores de imobilizado c/c* e nos exercícios de 2001 e 2002 pela divisionária *Diversos – Juros de suprimentos – accionistas* com um peso médio nestes dois anos de 22,5%. Na primeira das divisionárias encontram-se efectuados os lançamentos relativos às principais empresas associadas ao projecto e construção das obras necessárias à execução do Plano de Investimentos, onde assume especial destaque o agrupamento complementar de empresas “GCF – Grupo Construtor da Feira, ACE”.



Nina Cruz

- e) Os valores contabilizados na rubrica de *Acréscimos de custos* nos exercícios de 2000 a 2002 reportam-se essencialmente à especialização do consumo médio de água previsto (o valor mais elevado apresentado no exercício de 2000 deveu-se ao valor da facturação de água suportada neste ano pelo concedente e da responsabilidade da concessionária – de que aquela foi ressarcida em 2001 - pela compra de água aos fornecedores Municípios de S. João da Madeira e de Espinho, Águas de Gaia, EM e Águas do Douro e Paiva, SA, por entretanto ainda não terem sido transferidos os correspondentes contratos para a concessionária) e a remunerações a liquidar de férias e subsídio de férias, com um peso médio naquele período de cerca de 36% e 28%, respectivamente.

Nos anos de 2001 e 2002, com um peso médio de cerca de 33%, relevam os custos a reconhecer em cada um daqueles exercícios relativos aos juros devidos semestralmente ao BEI (em Março e Setembro), no âmbito do contrato de financiamento.

- f) Os valores registados na rubrica de *Proveitos diferidos* nos exercícios de 2000 a 2002 reflectem a especialização do valor da compensação financeira no montante anual de 160.000 contos, atribuída pelo concedente à concessionária nos três primeiros anos da concessão (2000 a 2002), conforme previsto na cláusula 126^a do contrato de concessão, para suprir a não cobrança das cauções previstas no “caso base” para o período da concessão, face às alterações legislativas supervenientes à data da apresentação da Proposta.



Nina Cruz

9 – PROJECT FINANCE/CASO BASE

9.1 – PROJECT FINANCE

O sector da água e saneamento (sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais) caracterizado por deficientes níveis de atendimento, índices de qualidade inferiores aos exigidos, mau funcionamento de muitas ETAR's, deterioração e desadequação das redes de água, originou que fosse desencadeada a entrega da concessão desses serviços a entidades privadas com *know-how* e iniciativa permitindo uma maior eficiência operacional, com redução de custos e garantias de cumprimento dos prazos. Por outro lado, com o recurso a financiamento externo pretendeu-se uma dinamização de um sector economicamente sustentável e financeiramente viável, sem subsídio directa à actividade. Para a prossecução dos investimentos na área de água e saneamento a Indáqua Feira, recorreu para além dos fundos próprios, a capitais alheios. O reembolso e remuneração destas fontes de financiamento é obtido através da margem resultante entre a diferença dos Proveitos e os Custos de exploração.

No caso em análise, a Indáqua recorreu a um *Project finance* financiado pelo Banco Europeu de Investimentos, tendo como entidades garantes, actualmente, dois bancos, o Santander Negócios Portugal e o Millenium BCP de Investimentos.

O projecto em causa foi avaliado pelo BEI em cerca de €141.000.000 tendo sido solicitado um empréstimo pelo montante de €80.000.000 (em termos globais). Apresenta-se de seguida o custo do projecto e o correspondente financiamento, em termos previsionais.

10 ³ M€			10 ³ M€	
CUSTOS			FINANCIAMENTO	
Construção	94		Recursos próprios	5
Outros custos	7		Dívida subordinada	15
Variação de preços	14		Resultados operacionais	32
Juros durante a construção	15		Subsídios	9
Despesas instalação, de propriedade industrial e outros direitos	11		Empréstimo	80
	<hr/>			<hr/>
	141			141



Nina Cruz

Em termos de remuneração, foi definida uma taxa de juro com um *spread* variável em função de um indexante até 15/09/2003 (cujos valores oscilavam entre 2.08 e 4.68%, para os diferentes desembolsos), sendo a partir dessa altura considerada uma taxa de juro fixa (4.68%). No que se reporta à maturidade, foi negociado um período de carência de 9 anos, sendo o reembolso efectuado a partir do 10º ano e até ao fim da vida do contrato (vd. Parte B, Vol. VI).

Relativamente a esta matéria, os responsáveis vêm aduzir informação importante à análise efectuada, que se passa a transcrever: “(...) os montantes desembolsados, no âmbito do contrato de financiamento, poderão ficar submetidos ao regime de taxa de juro fixa, taxa de juro fixa reversível ou taxa variável, sendo que esta última não poderá exceder a Euribor a 6 meses acrescida de um *spread* de 0.15% ao ano. A Concessionária optou pelo regime de taxa variável, para todos os desembolsos solicitados, tendo, em 15/06/2003, requerido a conversão da taxa variável para taxa fixa (que se fixou em 4.68%), sobre o montante acumulado desembolsado de €11.222.952,69, ficando o valor remanescente remunerado à taxa variável. A fixação da taxa de juro foi exigida pelos Bancos Garantes ao abrigo dos contratos de financiamento e aceite pela Concessionária, no sentido de assegurar, pelo período total de vida do financiamento de 25 anos, a cobertura do risco de subida da taxa de juro.”

Os valores recebidos do BEI, bem como o valor dos juros e comissões pagas pela Indáqua ao abrigo do contrato de empréstimo, até ao final do ano de 2002 são apresentados no quadro seguinte. Actualmente e atendendo ao grande atraso verificado ao nível dos investimentos para o saneamento básico face ao modelo previsional, foram congelados os desembolsos subsequentes por parte daquela instituição.

QUADRO XV



Nina Cruz

DESEMBOLSOS E CUSTOS INCORRIDOS COM EMPRÉSTIMO (BEI)

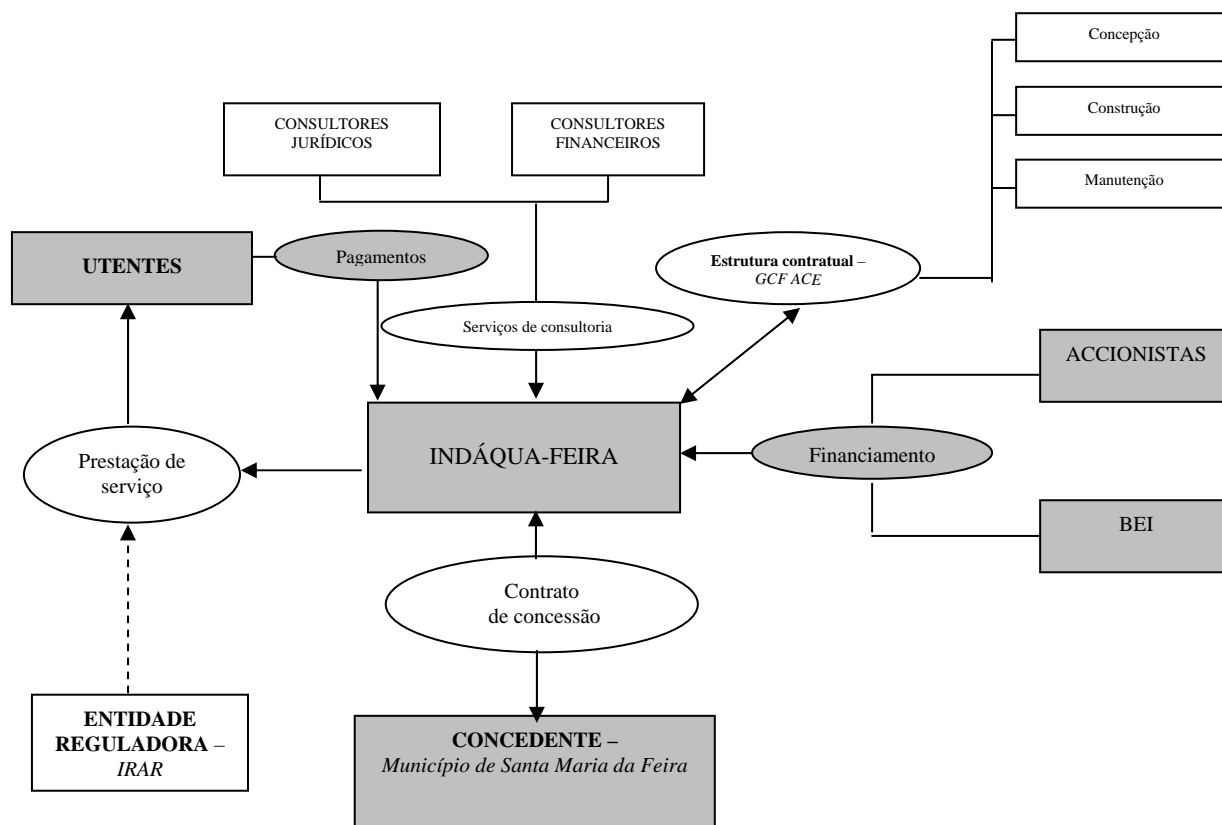
Unidade: euro

ANOS	VALORES RECEBIDOS	JUROS	COMISSÕES
1999			1.040.058,23
2000			325.204,02
2001	3.740.984,23		414.882,23
2002	12.481.968,46	241.299,51	443.972,96
TOTAL	16.222.952,69	241.299,51	2.224.117,44

Fonte: Serviços administrativo-financeiros da Indáqua-Feira

Fazendo a análise comparativa dos desembolsos do BEI (que totaliza o montante de €16.222.953, no final de 2002) face aos estipulados no “caso base” (no montante de €19.247.660) constata-se que houve um desvio em termos absolutos na ordem dos €3.024.707.

A estrutura deste tipo de financiamento apresenta-se retratada no seguinte fluxograma, na parte sombreada:



O financiamento é garantido com base nos *cash-flows* gerados pelo projecto, dependendo exclusivamente da respectiva *performance* e não dos activos, para pagar o serviço da dívida.



Nina Cruz

Atendendo a que o risco corre sobretudo por conta do BEI e dos bancos garantes, são solicitados periodicamente determinados indicadores de forma a garantir o seu financiamento, nomeadamente no que diz respeito ao perfil de desembolsos e taxas de remuneração da dívida, entre outros, como sejam, os rácios de cobertura anual de serviço da dívida sénior (superior a 1.1), e o de cobertura de serviço da dívida ao longo da vida do empréstimo (superior a 1.2) – situação que veio a verificar-se no caso vertente, na medida em que o “caso base” apresenta rácios na ordem dos 1.2 e 1.4, respectivamente, para os indicadores supra referidos.

9.2 – CASO BASE

O modelo “caso base” foi elaborado pela *PriceWaterhouseCoopers*, de Londres, no pressuposto de que a concessão deste serviço teria início a 02/01/1999, quando esta de facto ocorreu a 03/01/2000 (1 ano mais tarde); tendo-se procedido a uma actualização do modelo, nesse mesmo ano (vd. Parte A, Vol. VI).

A construção do modelo assenta numa multiplicidade de parâmetros e variáveis, endógenas e exógenas, de carácter previsional parametrizados a preços reais (1998), para um horizonte temporal de 35 anos, formatados numa filosofia que visa proporcionar a libertação de *cash-flows* suficientes para remunerar adequadamente o capital da concessionária, bem como os compromissos financeiros decorrentes das obrigações contratuais da concessionária, nomeadamente as resultantes dos empréstimos concedidos pela instituição de crédito – BEI.

Toda a expectativa de rendibilidade dos capitais próprios está sustentada e foi projectada com base em determinados indicadores, como sejam a inflação, custos com projecto de construção, tarifas e outros, que fazem parte integrante deste modelo.

O caso base institui, assim, um instrumento referencial, ao qual se recorre, aquando da ocorrência de casos excepcionais nos termos contratuais, como os de força maior ou eventuais decisões do concedente, que provoquem alterações na rendibilidade dos capitais próprios e na solvabilidade dos compromissos assumidos pela concessionária e que



Nina Cruz

impliquem diminuições de rendimento em relação aos inicialmente projectados e constantes do modelo.

No caso em apreciação, e apesar do atraso significativo verificado ao nível das obras de saneamento não se apuraram até final de 2002, alterações significativas nestes indicadores, que implicassem a reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato (cláusula 97ª do contrato de concessão).

Relativamente à afirmação constante do parágrafo anterior, os responsáveis consideram que a mesma é incorrecta. (...) “De facto, o atraso no cumprimento do Programa de Investimentos Municipal, por parte do Concedente, vai com toda a certeza, no mínimo, ter como consequência a suspensão e arrastamento temporal do Plano da Investimento da Concessionária, o que trará inexoravelmente reflexos negativos nos rácios referidos e no equilíbrio económico-financeiro da concessão.”

Mantém-se o disposto no relato inicial, na medida em que a análise feita reporta-se ao período 2000-2002. No futuro, a existirem alterações negativas ao nível das condições previstas na cláusula 97ª do Contrato de concessão é natural que venham a verificar-se alterações nos valores dos rácios, bem como no equilíbrio económico-financeiro da concessão tal como os responsáveis fazem notar nas alegações.

O modelo é constituído por 18 secções que se inter-relacionam e convergem para um determinado nível de *cash-flow*, pretendendo-se o equilíbrio financeiro da concessão.

As suas componentes apresentam-se da seguinte forma:

1. Pressupostos (origens e aplicações de fundos, custos de construção, média de tarifas, rácios, análise de sensibilidade);
2. Indicadores (origens de fundos, inflação, amortizações, análise de sensibilidade, custos do projecto, impostos, capitais próprios e passivo, subsídios, e outros);
3. Rendimentos esperados e rácios;
4. *Cash-flows* relativos ao abastecimento de água;
5. *Cash-flows* da concessão;
6. Os fundos considerados para o período da concessão;
7. Demonstração de resultados dos exercícios;



Nina Cruz

8. Balanços;
9. Despesas de capital;
10. Capitalização de custos;
11. Amortizações;
12. Receitas;
13. Custos operacionais e de manutenção;
14. Despesas de capital e fundos requeridos na fase de construção;
15. Os fluxos de IVA considerados;
16. Impostos;
17. Reservas;
18. Outros;

Elencadas as componentes do modelo far-se-á de seguida, uma breve apreciação de algumas delas.

Quanto à *inflação* constata-se que os valores estimados revelam-se inferiores aos ocorridos no mesmo período, o que conseqüentemente terá efeitos directos sobre o índice tarifário a aplicar ao nível do abastecimento de água e saneamento e naturalmente sobre os resultados líquidos (vd. quadro seguinte).

QUADRO XVI
INFLAÇÃO

Unidade: percentagem

INFLAÇÃO	CASO BASE	REAL
1998	2.30	2.80
1999	2.00	2.30
2000	1.80	2.90
2001	2.25	4.40
2002	2.75	3.60

Fonte: Caso Base e Banco Portugal

Os responsáveis alegam: *“Quando, a págs. 71 do Relato, se refere que o diferencial entre a inflação prevista no Caso Base e a realmente verificada no mesmo período terá reflexos sobre o índice tarifário e os resultados líquidos, há que não esquecer que igual reflexo se produz no campo da despesa (de investimento e operacional), pelo que o valor real dos resultados líquidos não sofrerá, por essa via, uma oscilação significativa face às previsões constantes do Caso Base. De todo o modo, se alguma oscilação ocorresse (fosse ela positiva ou negativa), teria sido sempre totalmente imprevisível, no momento da elaboração da Caso Base, constituindo um dos elementos essenciais do risco do projecto, assumido pelos seus promotores”.*



Nina Cruz

É de salientar que, mesmo considerando que a inflação é imprevisível e que constitui um dos elementos essenciais do risco do projecto assumido pelos seus promotores, nos períodos em que tal situação surge, naturalmente altera-se o “cenário” inicialmente previsto, na medida em que a empresa deverá ter em particular atenção, a política de definição dos preços de venda – repercussão dos aumentos de todos os custos (industriais, administrativos, financeiros...); a protecção da erosão dos capitais próprios e a salvaguarda do nível real dos resultados líquidos.

Nestes termos, mantém-se o disposto no relato inicial.

Apresentam-se de seguida as origens e aplicações de fundos, considerados para o período da concessão, designadamente Capitais próprios, Empréstimos, Receitas operacionais, Subsídio municipal, e *Cash-flows* gerados no período em causa, com vista à aplicação substancial em investimentos e no pagamento do serviço da dívida.



Nina Cruz

QUADRO XVII
ORIGENS E APLICAÇÕES DE FUNDOS

Unidade: contos

	Valor	%
<u>Origem de fundos</u>		
Capital social	1.000.000	3.6
Dívida subordinada	3.300.000	11.9
<i>Total Capital próprio</i>	<i>4.300.000</i>	<i>15.4</i>
Empréstimos a longo prazo	12.994.812	46.7
<i>Total do Passivo mlp</i>	<i>12.994.812</i>	<i>46.7</i>
Adiantamento de clientes	0	0
Subsídio municipal	2.230.000	8.0
Cash-flows obtidos durante a construção	8.307.699	29.8
Facilidades de crédito obtidas	0	0
<i>Total das Origens de fundos</i>	<i>27.832.511</i>	<i>100</i>
<u>Aplicações de fundos</u>		
Despesas de investimento	23.265.157	83.6
“Fees” e outros impostos	837.966	3.0
Mínimo em Fundo de caixa	18.160	0.1
Reserva para Impostos	0	0
Reserva para Despesas de investimento	538.359	1.9
Juros	2.295.266	8.2
Reserva para Serviço da dívida	877.603	3.2
Excesso de Cash-flow obtido	0	0
<i>Total das Aplicações de fundos</i>	<i>27.832.511</i>	<i>100</i>

Fonte: Caso base

Assim, e em termos previsionais, é possível atestar que para o financiamento da concessão contribuem em larga medida, os *Empréstimos de longo prazo* (46,7%) e os *Cash-flows* (29,8%) gerados durante a construção, cuja aplicação será basicamente em *Despesas de investimento* (83,6%).

Daqui decorre que qualquer diminuição verificada nas fontes de financiamento acarretará consequentemente compensações financeiras por parte do concedente, na medida em que este detém a sua quota-parte de responsabilidade pelo atraso verificado no que se reporta às obras de saneamento.

*Nina Cruz*

Quanto a esta questão, os responsáveis vêm aduzir o seguinte: “(...) observamos que não se pode afirmar que qualquer diminuição nas fontes de financiamento acarretará compensações financeiras por parte do Concedente, porque isso pode não se verificar. A este respeito, mais uma vez chamamos a atenção para o disposto na Cláusula 97ª do Contrato de Concessão, que estipula de uma forma bem precisa quais as regras para a reposição do equilíbrio económico-financeiro da concessão. Apesar de a Concedente ter toda a responsabilidade pelo atraso verificado no saneamento (não detém somente a sua quota parte) e de este facto vir, certamente, a ter consequências no equilíbrio económico-financeiro da Concessão, estão previstas no n.º 9 da cláusula 97ª, outras medidas de reposição do equilíbrio, que não somente a compensação financeira da Concedente, tais como: (i) alteração do tarifário; (ii) ampliação ou redução do âmbito do contrato; (iii) alteração do montante a pagar pela Concessionária ao Concedente, a título da segunda componente da retribuição; (iv) prorrogação do prazo da Concessão; (v) alteração do Plano de Investimento da Concessionária.”

Com efeito, a cláusula 97ª prevê medidas de reposição do equilíbrio económico-financeiro, aquando da alteração significativa das condições de desenvolvimento das actividades de “exploração” e “gestão da concessão”, resultantes de determinação do concedente ou por modificação das normais legais e regulamentares em vigor à data do caso base, que podem não passar objectivamente por compensações financeiras por parte da autarquia.

A concessionária apresentou ao concedente um pedido de compensação pela não facturação de taxas de saneamento nos locais onde já existe rede, mas o efluente ainda não é encaminhado para as respectivas ETAR's, no montante de 20.469 contos (€102.101) verbas estas que, naturalmente, não foram consideradas no modelo.

Relativamente a esta matéria, os responsáveis vêm alegar o seguinte: “(...) devemos observar que, contrariamente ao afirmado, o valor da compensação solicitada ao Concedente (e não paga até este momento), relativa às perdas de facturação de taxas de

*Nina Cruz*

saneamento, encontra-se considerado no modelo financeiro do Caso Base, dado que, aquando da determinação do valor do tarifário base relativamente ao 4º ano e seguintes da concessão, previsto no 1º Aditamento ao Contrato de Concessão, os valores de base desta compensação foram introduzidos no modelo financeiro.”

As afirmações produzidas no relato tiveram por base os documentos compilados pelos serviços da Indáqua-Feira, a fls. 6 e fls. 22, da Parte C do Volume VI, nada mais se acrescentando.

Embora se considere prematuro extrair grandes conclusões, poder-se-á constatar o seguinte (decorridos 3 anos de actividade – até final do ano 2002):

- O valor dos *Capitais próprios* reais atinge o valor previsto no “caso base”;
- O montante real em dívida a *Instituições de crédito* (mlp) atinge cerca de 25% do valor previsto;
- Os *Cash-flows* reais cifraram-se em aproximadamente 6% face ao “caso base”;
- As *Despesas de investimento* totalizaram em termos absolutos o montante de 7.216.617 contos, representando um investimento na ordem dos 31% comparativamente ao “caso base” para o mesmo período.

Alegam os responsáveis o seguinte: “*Acerca das constatações, seguidamente efectuadas sobre a análise do Caso Base e sua comparação com a realidade, também carecem de algumas rectificações:*

- a) *Desde logo, no final de 2002, a Concessionária perfazia 3 anos de actividade e não apenas 2 anos;*
- b) *O montante real em dívida a instituições de crédito (mlp) atinge mais 18% do que o valor previsto;*
- c) *A referência ao cash flow não é entendível. Que tipo de cash flow? De qualquer forma, não se encontra qualquer fonte donde pudesse ser retirado o valor de 6% indicado, ao menos por aproximação;*

*Nina Cruz*

d) As despesas de investimento previstas no Caso Base totalizam 8.952.538 contos. Assim, o real de 7.216.617 contos representa 81% e não 31% conforme é referido.”

Quanto ao alegado, cumprirá relevar o seguinte:

- a) Os valores relativos às alíneas b) e c) das alegações, foram correctamente calculados pela equipa de auditoria (vd. último anexo ao vol I);
- b) O conceito de *cash-flow* poderá ter várias interpretações consoante os autores. Para a análise comparativa dos dados, a equipa considerou como *cash-flow* o valor dos Resultados Líquidos, amortizações e provisões. Sendo um indicador de natureza simultaneamente económica e financeira é afectado pela exploração (proveitos e custos de exploração), pela estrutura e políticas financeiras (custos financeiros de financiamento), pelo enquadramento fiscal (nível da taxa de impostos sobre lucros), bem como pela actuação de outros factores (nível dos resultados extra-exploração) (vd. quadro constante do anexo ao vol I).
- c) Como se pode constatar pela leitura do quadro XXI – “Custos de construção”, as despesas de investimento reais totalizaram, no final do exercício de 2002, o montante de 6.629.420 contos – por lapso, a equipa considerou o valor de 7.216.617 contos que corresponde ao valor previsto – pelo que se conclui que estas representaram cerca de 28% do investimento total previsto – e não 31%, como foi referido no relato de auditoria.

As aplicações de fundos ocorrem sobretudo nos primeiros oito anos (até 2008), sendo absorvidas pelos investimentos em abastecimento de água e saneamento.

Apresenta-se de seguida, o quadro-resumo das rubricas constantes da Demonstração de Resultados e a sua comparação com o modelo.

QUADRO XVIII
DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS



Unidade: euros	2000		2001		2002	
	Caso base	Real	Caso base	Real	Caso base	Real
Proveitos operacionais	1.829.000	3.021.480	5.438.110	4.155.445	6.972.418	5.037.319
Custos operacionais	2.928.620	2.603.850	3.981.750	3.209.754	3.841.323	3.570.964
Resultados operacionais antes amortizações (<i>EBITDA</i>)	-1.099.620	417.630	1.456.360	945.691	3.131.095	1.466.355
Resultados operacionais (<i>EBIT</i>)	-2.019.840	-87.590	-14.220	146.193	1.080.872	292.022
Resultados financeiros	-113.530	-88.230	-410.840	-154.528	-915.221	-377.185
Resultados extraordinários	157.830	99.570	111.250	27.424	151.784	220.354
Resultado antes impostos	-1.975.540	-76.250	-313.810	19.089	317.435	135.191
Imposto	0	1.340	0	1.442	0	51.491
Resultado líquido	-1.975.540	-77.590	-313.810	17.647	317.435	83.700

Fonte: Caso base e Demonstrações financeiras da Indáqua-Feira 2000-2003

Em termos de *EBITDA* constata-se que os valores apresentados divergem em larga medida dos previstos, apresentando como contributo relevante os *Proveitos operacionais*. Esta situação prende-se, por um lado, com o menor número de ramais construídos em termos de abastecimento de água e saneamento, e por outro, com o menor número de contratos estabelecidos – tanto em termos de água como saneamento, o que conseqüentemente veio a reflectir-se na facturação. Os *Custos operacionais* revelam-se sempre inferiores aos previstos, o que patenteia uma rigorosa política ao nível da contenção dos custos.

Quanto ao *EBIT* considera-se que os valores apresentados no “caso base” encontram-se subavaliados face aos reais, com excepção do ano de 2002. Tal situação deriva do facto, de se ter considerado no modelo, que o immobilizado começaria a ser amortizado no próprio ano, quando este o deveria ser só a partir do momento em que as obras fossem recepcionadas, passando a ser considerado neste caso, como immobilizado em curso, como efectivamente o foi em termos reais.

Os *Resultados financeiros* reais encontram-se acima do previsto, decorrente essencialmente do facto de, naqueles estarem contemplados os juros das aplicações financeiras, não considerados no modelo inicial.

Um dos factores que contribuíram para a divergência dos *Resultados extraordinários* entre os valores consignados no “caso base” e nos valores reais tem a ver com o reconhecimento das cauções estar a ser efectuado no período de 35 anos enquanto que, em termos reais está a ser reconhecido em 10 anos. Por outro lado, o acréscimo verificado em termos reais resulta de uma facturação em 2002 de serviços de apoio à gestão.



Nina Cruz

Consequentemente, e pelas razões supra aduzidas, com excepção do ano 2002, o *Resultado líquido* real apresenta valores acima dos previstos, manifestando-se positivos a partir do exercício de 2001.

Relativamente à alocação dos lucros, previsionalmente, o destino vai primordialmente para os lucros não distribuídos, seguido das reservas legais, efectivando-se o pagamento dos dividendos só a partir de 2021. Em termos reais, foi proposta a aplicação dos resultados positivos para *Reserva legal e Resultados transitados*.

A situação, quanto aos grandes agregados do balanço, é a que se reflecte no quadro seguinte:

QUADRO XIX
BALANÇO

Unidade: euros

	2000		2001		2002	
	<i>Caso Base</i>	Real	<i>Caso Base</i>	Real	<i>Caso Base</i>	Real
Activo	17.052.648	14.004.230	30.451.796	26.213.656	45.576.989	42.309.314
Fundos próprios (CPP+Dívida subordinada)	11.949.676	9.613.242	20.257.285	15.783.807	22.263.734	15.919.335
Empréstimos	0	0	2.870.727	3.740.984	13.790.994	16.222.953

Fonte: Caso base e Demonstrações financeiras da Indáqua-Feira (2000-2002)

O *Activo* apresenta-se com valores inferiores aos previstos; tal situação resulta em grande medida do atraso verificado nas obras municipais, nomeadamente na construção de redes a cargo do município, construção de reservatórios e construção das ETAR's; a não realização destas infra-estruturas acabou por condicionar os investimentos a efectuar por parte da concessionária.

Os *Fundos próprios* (constituído pelo *Capital próprio* acrescido da *Dívida subordinada*) em termos reais revelam-se inferiores aos previstos, resultante primordialmente de dois agregados – *Resultados líquidos* e *Dívida subordinada*, cujos valores se mostraram inferiores aos previstos.



Nina Cruz

Apresentam-se de seguida alguns rácios, cujos valores foram igualmente previstos no “caso base”:⁷

QUADRO XX
RÁCIOS

	2000		2001		2002	
	Caso Base	Real	Caso Base	Real	Caso Base	Real
Empréstimos/ Capitais próprios	100		87.64	24	61.75	102
Capitais próprios/ Activo total	70.1	69	66.9	60	48.8	38

Fonte: Caso Base e Demonstrações financeiras da Indáqua 2000-2002

Decorridos 3 anos de actividade, os indicadores reais não diferem grandemente dos previsionais no que respeita ao segundo rácio o qual denota uma boa autonomia financeira. Outro dos critérios chave do modelo é a taxa interna de rendibilidade (TIR) ou a IRR (*Intern Rate Return*), sendo um parâmetro determinante para o restabelecimento do equilíbrio financeiro da concessão. Deste modo, a TIR calculada para o “caso base” foi a seguinte:

TIR projecto antes imposto=11.9% (nominal)

TIR projecto líquido imposto=10.52% (nominal)

TIR fundos próprios=14.28% (nominal)

O critério TIR é um critério extremamente volátil, particularmente para um horizonte temporal de 35 anos.

Os responsáveis alegam o seguinte: *“Quanto à integração da Dívida Subordinada no Capital Próprio da Concessionária, referida na pág. 75 do Relato com fonte no Caso Base e nas demonstrações financeiras da Concessionária (2000-2002), importa notar a ocorrência de uma confusão entre o conceito contabilístico de “Capitais Próprios” e o conceito financeiro de “Fundos Próprios”. Evidentemente, em termos contabilísticos, o Capital Próprio não inclui a Dívida Subordinada aos accionistas; mas, nos termos financeiros considerados para a estruturação do modelo de “Project Finance”, os Fundos Próprios integram essa dívida subordinada aos accionistas – resulte ela de prestações acessórias, remuneradas ou não, ou de empréstimos puros – para todos os efeitos, designadamente os de cálculo dos rácios de dívida ou de TIR.”*

⁷ Pressuposto base: Capital próprio/Activo total > 31.8 (mínimo)



Nina Cruz

O conceito de *Capitais próprios* não foi retratado da forma mais clara no relato. Assim, e tal como preconiza o DL n.º 410/89, de 21/11, o Capital próprio, também denominado Situação líquida, representa o valor do património líquido da empresa e compreende o Capital social, as Prestações suplementares de capital, as diferentes reservas, resultados transitados (positivos ou negativos) e os resultados líquidos do exercício. Os suprimentos (ou empréstimos dos accionistas) consolidados na base de compromissos escritos assumidos pelos sócios (accionistas) perante a empresa só muito precariamente se devem identificar com Capitais próprios, pois são realmente créditos dos sócios (accionistas). Contudo, para a estruturação do modelo financeiro do *Project finance*, o conceito do Fundos próprios passa a integrar o valor dos Capitais próprios acrescido dos créditos dos accionistas.

Apesar da redacção constante no relato, nunca existiu por parte da equipa confusão na aplicação destes conceitos. Mais se releva, que os serviços da Indáqua, no âmbito da resposta à Requisição n.º 2 da equipa, ao apresentarem o valor do rácio da autonomia financeira (*Capital próprio/Activo total líquido*) – para o período 2001-2003 – foram igualmente induzidos pelo mesmo “erro”, pois calcularam aquele rácio *considerando que os suprimentos são equiparados a Capitais próprios* (vd. fls. 6 da Parte D, Volume V).

Em continuação das suas alegações, vêm ainda afirmar que:

“Já na pág. 76 do Relato, indica-se o valor de 14,28% (nominal) para a TIR dos fundos próprios, o que não é correcto, uma vez que esse valor é de 11,56% (nominal). A TIR dos fundos próprios de 14,28%, que é referida no Relato, é a TIR somente considerando os fluxos financeiros de realização do capital social e da distribuição de dividendos aos accionistas. No entanto, tal como o Relato por diversas ocasiões refere; como, do ponto de vista financeiro, é comumente reconhecido; e como acima já ficou explicitado, os fundos próprios dos accionistas englobam, também, as prestações acessórias (dívida subordinada) desses mesmos accionistas, pelo que (e de acordo com a definição constante da Cláusula 1ª, iii) do Contrato de Concessão) a referida TIR dos fundos próprios deve também englobar



Nina Cruz

todos os fluxos relativos à realização, amortização e pagamento de juros dessa dívida subordinada.

O único indicador da TIR, de entre os indicados nesta passagem do Relato, relevante para a reposição do equilíbrio económico-financeiro da Concessão é a TIR dos Fundos Próprios (ver cláusula 97ª, n.º 8 e n.º 14 do Contrato de Concessão) e não as TIR do projecto ou da Concessão. Ora é incorrecto afirmar, como se faz no Relato, que a TIR dos Fundos Próprios está condicionada à política de distribuição de dividendos, pois depende também da política de reembolso e pagamento de juros da dívida subordinada, uma vez que estes também fazem parte do cálculo da TIR. E está duplamente incorrecto, quando afirma que a política de distribuição de dividendos é exclusivamente decidida pela Concessionária, pois, conforme é estipulado nos contratos de financiamento e conforme é habitual em concessões financiadas em regime de “Project finance”, as distribuições aos accionistas, a qualquer título, seja sob a forma de dividendos, seja sob a forma de reembolsos ou pagamento de juros da dívida subordinada, durante a vida dos financiamentos (no caso presente estamos a falar dos primeiros 25 anos da concessão), não dependem em nada da vontade dos accionistas, mas dependem única e exclusivamente dos critérios fixados pelas entidades financiadoras e dos rácios de cobertura da dívida sénior.”

O valor de 11,56% indicado pelos responsáveis para a TIR dos Fundos próprios encontra-se no caso base e inclui o valor do Capital próprio acrescido das Prestações acessórias, como aqueles anotam. Doutra forma pode igualmente considerar-se a TIR de 14,28%, como o fez a equipa, calculada considerando os fluxos financeiros de realização do capital social e da distribuição de dividendos aos accionistas, sem que se verifique prejuízo da análise.

Sendo este um critério importante para a aferição da reposição do equilíbrio económico-financeiro, além dos rácios de cobertura anual de serviço de dívida sénior e de cobertura de serviço ao longo da vida dos empréstimos – os quais são igualmente relevantes para a continuidade dos financiamentos solicitados ao BEI –, cumpre tecer algumas considerações adicionais face às alegações:



Nina Cruz

- Em primeiro lugar para salientar que nunca se puseram em causa os factores que contribuem para o cálculo da TIR dos fundos próprios, nomeadamente a política de reembolso e pagamento de juros da dívida subordinada, ao longo do período da concessão, e o montante dos dividendos pagos;
- Em segundo para relevar que quando se afirma que a política de distribuição de dividendos é exclusivamente decidida pela concessionária (com salvaguarda dos critérios fixados pelas entidades financiadoras e dos indicadores e rácios), tal afirmação decorre de esse facto ser um pressuposto do caso base, onde se assume o pagamento dos dividendos a partir do ano de 2021 (20 anos após o início da concessão), quando prevê resultados líquidos positivos a partir do exercício 2002.

Ora, tendo a concessionária participado na elaboração do caso base não se vislumbra qualquer incorrecção na análise, mantendo-se, por conseguinte, o relatado.



No quadro seguinte apresentam-se os custos incorridos com a construção, comparativamente com os valores previsionais.

QUADRO XXI
CUSTOS DE CONSTRUÇÃO

Unidade: contos

	2000		2001		2002		2003	
	<i>Caso Base</i>	Real	<i>Caso Base</i>	Real	<i>Caso Base</i>	Real	<i>Caso Base</i>	Real
Abastecimento de água	2.096.091	2.089.841	1.636.280	1.893.716	1.735.293	2.575.324	625.398	369.786
Saneamento	0	0	527.565	0	992.423	70.539	1.971.720	1.022.463
Telemetria	96.406	0	130.150	0	2.410	0	2.410	0
Total dos custos construção	2.192.497	2.089.841	2.293.995	1.893.716	2.730.126	2.645.863	2.599.528	1.392.249
Custos acumulados	2.192.249	2.089.841	4.486.491	3.983.557	7.216.617	6.629.420	9.818.145	8.021.669
Máximo dos custos acumulados com a construção	19.169.918	19.169.918	19.169.918	19.169.918	19.169.918	19.169.918	19.169.918	19.169.918
% Custos de construção (preços reais)	11	11	23	21	38	39	51	42

Fonte: Caso Base e Demonstrações financeiras da Indáqua 2000-2003

Podemos aferir que ainda não foram efectuados os investimentos relativos à telemetria/telegestão (decorridos 3 anos do início de actividade), sendo os de maior importância, os relativos à construção dos ramais de abastecimento de água.

Apesar de se ter verificado um grande esforço no tocante aos investimentos ao nível do abastecimento de água, efectuado para compensação do investimento não realizado nas redes de saneamento, em termos acumulados constata-se que, regra geral a percentagem dos custos de construção real não tem sofrido grandes alterações, face ao “caso base”.

Como já observado, as obras de saneamento previstas no plano de investimentos da concessionária foram adiadas como consequência do atraso na concretização do Plano de Investimentos Municipal, nomeadamente a construção das ETAR's.

Decorridos três anos de actividade (período 2000-2002) da concessionária e procurando-se efectivar de alguma maneira comparações com o modelo financeiro – instrumento orientador em termos de pressupostos, parâmetros e indicadores –, constata-se que em muitas situações



Nina Cruz

não se poderá efectuar uma comparação precisa na medida em que ocorreram alterações de vária ordem, as quais tiveram e poderão vir a ter repercussões significativas em relação ao caso base, como sejam:

- Atraso significativo na vertente do saneamento, com a conseqüente diminuição das receitas daí advindas;
- Alteração de alguns pressupostos, vg. taxa de inflação, que terá conseqüentemente repercussões ao nível do tarifário implementado;
- Recebimento de verbas, embora não relevantes, provenientes de prestações de serviços efectuadas pela concessionária ao concedente, cujos montantes não estavam previstos;
- Existência de critérios na adopção de políticas contabilísticas, nomeadamente quanto ao Imobilizado em curso, ao reconhecimento do valor das cauções e aos juros das aplicações financeiras, que não foram relevados no caso base.



Tribunal de Contas

10 – DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes da 2ª Secção do Tribunal de Contas decidem, nos termos da al. f) do nº 1 do artº 78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

- ✦ Notifiquem-se os membros do Conselho de Administração identificados no Anexo 11.2, com envio de cópia do relatório;
- ✦ Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos conjugados do nº 2 do artº 55º e nº 4 do artº 54º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
- ✦ Envie-se também uma cópia do relatório às seguintes entidades:
 - Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional;
 - Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território;
 - Todos os membros do actual executivo camarário de Santa Maria da Feira.
- ✦ Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 11.1): 15.516,50 €

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet.

Tribunal de Contas, em 25 de Novembro de 2004

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(João Pinto Ribeiro)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



Mira Mendes

José Alves Cardoso

(José Alves Cardoso)

Manuel Raminhos Alves de Melo

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

Armindo Sousa Ribeiro

(Armindo Sousa Ribeiro)

José de Castro de Mira Mendes

(José de Castro de Mira Mendes)

Carlos Manuel Botelho Moreno

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

Manuel Henrique de Freitas Pereira

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



Nina Cruz

11 – ANEXOS

11.1 – EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

(D.L. nº 66/96, de 31.5, com as alterações introduzidas pela Lei nº139/99, de 28/08)

Sector de Auditoria: DA VIII /UAT.2 - SPEA

Procº nº04 /04-AUDIT

Entidade fiscalizada: INDÁQUA-FEIRA

Entidade devedora: INDÁQUA-FEIRA

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99	134		16.078,66
- Acções na área da residência oficial	88,29	241		21.277,89
Emolumentos calculados ..				37.356,55
Emolumentos/limite máximo (VR).....				15.516,50
Emolumentos a pagar				15.516,50

a) cf. Resolução nº 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria

(*Maria João Paula Lourenço*)



Nina Cruz

11.2 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2002

Presidente: Marcos Levi Sampaio Caetano Ramalho

Vogais: Eric Hall

Eduardo Manuel Antunes Marinho Marques

Manuel Augusto Nogueira de Sousa

António Augusto Senos Vizinho



Nina Cruz

11.3 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume	Parte	Documentos
I	A	Relato de Auditoria, alegações, Anteprojecto e Projecto de Relatório
II	A	Plano Global e Programa de Auditoria, Prorrogação de prazo, reuniões
	B	Contrato de concessão
	C	Elementos anexos ao contrato de concessão (Anexo I – Escritura de constituição; Anexo V – Contratos de financiamento BEI e Prestação de garantias; Anexo VII – Contrato de projecto e construção; Anexo X – Plano de Investimentos; Anexo XI – Lista de preços unitários constantes da proposta)
	D	Elementos anexos ao contrato de concessão (Anexo XIII – Estudos e projectos já existentes; Anexo XVI – Programa de investimentos municipal; Anexo XVIII – Lista de bens e equipamentos postos à disposição da concessionária; Anexo XXI – Regulamento de serviços; Anexo XXII – Tarifário; Anexo XXIII – Actualização do tarifário; Anexo XXVI – Lista de empresas responsáveis pela execução e fiscalização das obras; Anexo XXVIII – Património; Anexo XXIX – Garantia prestada pelo BPA; Anexo XXXII – Contrato de projecto e construção; Contrato de Assistência Técnica celebrado entre a Indáqua-Feira e Indáqua, SA)
	E	Elementos anexos ao contrato de concessão (Anexo III – certidões do registo comercial dos accionistas; Anexo IV – Acordo de subscrição e seus aditamentos)
III		Documentação do foro jurídico
IV		Relatórios de Gestão e Contas, Certificação Legal das Contas, Relatórios e Pareceres do Fiscal Único, relativos aos exercícios de 1999 a 2002.
V	A	Fluxos financeiros existentes entre o concedente e a concessionária
	B	Relatórios de exploração/investimento dos SMAS e Indáqua-Feira
	C	Elementos relativos ao controlo interno
	D	Respostas dos serviços
	E	Requisições de informações/documentos
VI	A	Caso Base
	B	Financiamento bancário
	C	Controlo de Gestão



Nina Cruz

11.4 – FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA

Composição	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
------------	------	-----------------	--------------

Técnicos	António Nunes de Pina	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Org. Gestão de Empresas
	Arlette Maria Costa	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Economia
	João Pontes Pereira	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe	Lic. Direito

Coordenação	Maria João Lourenço	Auditor-Chefe	Lic. Economia
-------------	---------------------	---------------	---------------

Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor-Coordenador	Lic. Org. Gestão de Empresas
-------------------	-----------------------	---------------------	------------------------------