



Revista Portuguesa de Estudos

Regionais

E-ISSN: 1645-586X

rper.geral@gmail.com

Associação Portuguesa para o  
Desenvolvimento Regional  
Portugal

Rolland Sobral, Ana Paula; Neves Cruz, José  
Parcerias Público-Privadas: Enquadramento e Avaliação das Concessões Ferroviárias  
em Portugal

Revista Portuguesa de Estudos Regionais, núm. 28, septiembre-diciembre, 2011, pp. 3-

26

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional  
Angra do Heroísmo, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=514351892001>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ENQUADRAMENTO E AVALIAÇÃO DAS CONCESSÕES FERROVIÁRIAS EM PORTUGAL**

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: FRAMEWORK AND EVALUATION OF RAILWAY CONCESSIONS IN PORTUGAL**

**Ana Paula Rolland Sobral**

Rede Ferroviária Nacional – REFER E.P.E.

**José Neves Cruz**

Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE)

Faculdade de Direito da Universidade do Porto

### **RESUMO/ABSTRACT**

As parcerias público-privadas (PPP) tiveram origem no Reino Unido no início da década de 90 do século XX e traduzem-se num mecanismo que permite a realização de projectos públicos com responsabilidade privada, possibilitando ao Estado o fornecimento de serviços e de infra-estruturas num contexto de fortes limitações orçamentais. Através das PPP o Estado envolve os privados na prestação de serviços que, de outra forma, estariam a seu cargo. As PPP podem implicar a concessão de obra pública, ou tomar a forma de um contrato de gestão, onde o privado é contratado para gerir um determinado serviço público. Em Portugal é o sector dos transportes que marca o arranque das PPP, que no sector ferroviário têm assumido a forma de concessão. Neste estudo reflectimos sobre as concessões ferroviárias em Portugal, com vista a determinar se as mesmas são vantajosas. Identificamos e caracterizamos as concessões ferroviárias, como uma modalidade de parceria público-privada (PPP), fazemos o seu enquadramento legal, procedendo à análise da legislação comunitária e do direito interno, nomeadamente a articulação entre o Código dos Contratos Públicos (CCP) e o Regime Geral das PPP, o seu enquadramento institucional e, ainda, as auditorias do Tribunal de Contas. Procedemos a uma análise dos projectos das infra-estruturas ferroviárias existentes em Portugal, para determinar se foram cumpridos os princípios gerais de eficiência e economia, através de uma cuidada avaliação da possível repartição dos riscos. Constatamos que a preparação insuficiente dos processos, lançados antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, e a inadequada gestão

The public-private partnerships (PPP), who had their origin in Britain in the early 90's of XX century, are a mechanism that enables the execution of public projects with private responsibility, allowing the state to provide services and infrastructure in a context of strong budgetary constraints. By using the PPP, the state involves the private sector in providing public services. PPP can involve the provision of public work, or take the form of a management contract, where the private is engaged to manage a specific public service. In Portugal, the PPP began in the transport sector, and they adopted the form of concession in the railway sector. In this study we discuss the railroad concessions in Portugal, in order to determine whether they are advantageous. We identify and characterize the railway concessions, as a form of public-private partnership (PPP). We examine its legal framework, the EU legislation and the Portuguese law, particularly the relationship between the *Código dos Contratos Públicos* (CCP) and the legal framework of PPP, its institutions and also the audits of the Court of Auditors. We examine several projects of railway infrastructure in Portugal, to determine if the general principles of efficiency and economy were completed, through a careful evaluation of the possible distribution of risks. We find that the insufficient preparation of cases, released before the entry into force of Decreto-Lei 86/2003, of April 26, amended by Decreto-Lei 141/2006, and the inadequate contract management led to constant requests for financial recovery that transformed financially self-sustainable projects in projects "endorsed" by the state. We conclude

dos contratos determinaram constantes pedidos de reequilíbrio financeiro, transformando projectos auto-sustentáveis financeiramente em projectos “avalizados” pelo Estado. Concluímos que face à complexidade das concessões ferroviárias e aos elevados montantes envolvidos não é possível obter sucesso num projecto sem que exista uma cuidada preparação prévia dos processos, uma adequada gestão e um apertado acompanhamento dos contratos, sendo indispensável a criação de estruturas de monitorização, gestão e controlo das PPP.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; Ferrovias; Infra-estruturas; Sectores Regulados

*Códigos JEL: H54, K23, R42.*

## 1. INTRODUÇÃO

Durante o século XX o Estado estendeu a sua acção aos mais diversos campos da vida económica e social. Este fenómeno foi universal ao nível das democracias desenvolvidas do Ocidente, como o comprovam os dados relativos às finanças públicas. A título exemplificativo, as despesas do Estado em percentagem do PIB nos Estados Unidos, na década de 60, rondavam já os 26%, tendo no início do século XXI ultrapassado os 33%. No Japão, nesse período, aconteceu um crescimento de maior dimensão, de 18 para 35%. Nas economias europeias mais estruturalmente assentes na construção do Estado Social, assiste-se, na Alemanha a um crescimento de 33 para 49%, na França de 35 para 55%, na Suécia de 31 para 70%, em Portugal de 17 para 50% do PIB... Obviamente, o aumento da Despesa exigiu um alargamento das bases fiscais e uma profunda subida das receitas fiscais em percentagem do PIB, que tenderam para a dimensão da Despesa, ou melhor, um pouco abaixo, porque generalizou-se a permanência de défices públicos e, concomitantemente o aumento do endividamento público.

Estes fenómenos foram de certa forma desejados e previstos muito antes de ocorrerem. Desejados, porque resultaram de escolha colectiva em democracia, pelo que, à partida, constituíram o resultado das preferências da maioria dos cidadãos. Obviamente, a constatação da extrema dimensão e influência do sector público nas economias, acompanhada de alguns choques inesperados, que afectaram negativamente os ritmos de crescimento económico, lançaram para a ribalta uma forte reflexão crítica sobre os malefícios do Estado e as suas ineficiências. Aparece a partir do final dos anos 60 uma avalanche de literatura (geralmente designada de literatura “*Public Choice*”) a questionar o “monstro” estatal (Leviatã). Colocou-se em dúvida a capacidade das maiorias para influenciar as decisões políticas em democracia, em termos da possibilidade de fazerem com que a escolha pública reflecta as suas pre-

ferências. As fragilidades dos sistemas políticos democráticos não os tornam imunes a comportamentos predatórios dos grupos de interesse, contando-se entre eles o poderoso grupo da Burocracia.

*JEL Codes: H54, K23, R42.*

O fenómeno do crescimento da dimensão do Estado foi previsto já no final do século XIX, naquela teoria correntemente designada por “Lei de Wagner”, que associa o crescimento do Estado ao natural desenvolvimento das sociedades. As populações, à medida que enriquecem, exigem uma cada vez maior e melhor provisão de bens e serviços ligados à qualidade de vida, designadamente a cultura, o bom ordenamento do território e da vida social, a justiça, o bom ambiente, saúde, segurança, e outros, que possuem características de “bem público” e o seu fornecimento tende a ser assegurado pelo Estado, ou sob a sua responsabilidade. Simultaneamente, o forte progresso tecnológico vivido nesse século possibilitou elevadas subidas de produtividade no sector privado, reduzindo os custos de produção dos produtos e permitindo uma subida generalizada dos salários. O modelo de organização social destes países, em que o mercado laboral era extremamente regulado (não funcionando livremente segundo os princípios concorrenciais) levou a que a expansão salarial se estendesse ao sector público, ainda que não acompanhada de semelhantes subidas de produtividade. Evidentemente estas não seriam possíveis em actividades onde a tecnologia não é tão determinante e o factor de produção dominante é o trabalho, como acontece na generalidade das áreas de intervenção do sector público (naturalmente com algumas excepções, como o sector dos Cuidados de Saúde, no qual a produtividade subiu por via do desenvolvimento da tecnologia, mas os gastos no sector não diminuíram, pois melhorou muito a capacidade de diagnóstico, fazendo crescer exponencialmente a população “detectada” como doentes).

A consequência dos dois efeitos foi uma expansão das despesas do Estado, não só por via de maior quantidade, mas também por maiores custos da provisão pública. Adicione-se uma grande aposta no papel do sector pú-

blico na redistribuição, não apenas através de impostos e transferências, mas também pelo fornecimento público de bens privados a preços inferiores aos que resultariam do mercado (muitas vezes inferiores ao custo de produção) e compreender-se-á que o século XX chega ao último quartel com um problema generalizado de excessivos níveis de tributação, despesa pública e endividamento público, especialmente nos países da Europa Ocidental.

A globalização e abertura aos mercados internacionais permitiram que as economias emergentes colocassem fortes desafios de competitividade ao "Velho Continente", pressionando uma superior responsabilização financeira do Estado e uma diminuição da sua intervenção, em prol de maior eficiência do sector privado. A instituição da União Europeia e a criação da moeda única acrescentaram maiores restrições de finanças públicas aos países membros, nos quais se inclui Portugal.

Apesar deste contexto restritivo, a necessidade de infra-estruturas públicas para modernização, inovação e melhoria da qualidade de vida continuou a ser clamorosa. Foi necessário encontrar um mecanismo que permitisse ao Estado continuar a investir, sem absorver de imediato fundos públicos, arremessando a despesa para o momento em que os benefícios dos projectos se fizessem sentir. As parcerias público-privadas (PPP) foram a resposta a esta necessidade. Tiveram origem no Reino Unido nos anos 90 e permitem ao Estado envolver os privados na prestação de serviços que, de outra forma, estariam a seu cargo. As PPP podem implicar a concessão de obra pública, onde o privado é responsável pelo financiamento, construção, exploração e manutenção de determinados activos, ou tomar a forma de um contrato de gestão, onde o privado é contratado para gerir um determinado serviço público. O sector privado contribui assim para o financiamento das actividades a desenvolver e, em contrapartida, o Estado compromete-se a pagar pelos serviços prestados, ou a entregar aos privados os fundos ("cash-flows") gerados pelo investimento, estando garantida uma remuneração adequada. Normalmente, o volume de capitais envolvidos é muito elevado, havendo necessidade de recorrer a capitais alheios. Consequentemente, surge como terceiro parceiro das PPP uma ou mais instituições financeiras.

Teoricamente podem elencar-se várias vantagens das PPP:

a) Para o Estado:

- i) Permitem a existência de investimento público num contexto de grande restrição orçamental e a construção atempada de infra-estruturas necessárias;
- ii) Combinam a eficiência do sector privado e a acção de agentes especializados na acção pública, garantindo mais e melhor serviço a menor custo;
- iii) O Estado fica mais vocacionado para a tomada de decisão, diminuindo a burocracia administrativa.

b) Para os accionistas privados:

- i) Oportunidades de investimento em negócios novos com previsibilidade e garantia de uma rentabilidade atraente;

ii) Aumento de exigência às empresas que concorrem aos grandes projectos, o que permite o seu desenvolvimento e maior competitividade;

iii) As empresas ganham *know-how* e visibilidade, podendo expandir-se para concursos internacionais de grande dimensão.

c) Para os bancos:

- i) Aumentam o seu negócio e saber, tornando-se aptos a inovar na formulação das operações exigidas pelos projectos, normalmente caracterizadas por extrema complexidade;
- ii) Aumentam a rentabilidade controlando os níveis de risco envolvido.

Apesar das vantagens registadas, para cada projecto deve avaliar-se se a PPP é a melhor solução face a outras alternativas, nomeadamente a contratação tradicional de adjudicação dos investimentos ("procurement" tradicional). A falta de dinheiro público para investir não pode levar o Estado a escolher soluções mais caras, que geram dividendos políticos, mas que oneram excessivamente as gerações futuras. Os sectores onde em Portugal mais têm ocorrido PPP são os das infra-estruturas de transporte, rodoviárias e ferroviárias, o sector dos projectos eólicos, água e tratamento de resíduos sólidos e o sector da saúde.

A sofreguidão com que o instrumento foi utilizado em Portugal (à semelhança de outros países), a pouca transparência relativamente aos encargos e compromissos que decorrem para as gerações futuras e a demagogia política que as tem envolvido colocam actualmente muitas dúvidas na sociedade portuguesa quanto aos benefícios líquidos das PPP. Neste trabalho, através do caso das concessões ferroviárias, analisa-se esta problemática.

Na primeira secção descrevem-se sumariamente as características das PPP, seguindo-se o seu enquadramento jurídico. Passa-se então à análise crítica das concessões ferroviárias em Portugal, encerrando-se com algumas conclusões.

## 2. CARACTERÍSTICAS DAS PPP

O actual conceito de "parceria público-privada" só começou a ser utilizado no século XX, quando em 1992 foi introduzida pelo Governo de John Major a *Private Finance Initiative* (PFI), em que os serviços públicos passaram a recorrer sistematicamente ao sector privado para o financiamento, concepção, construção e gestão de infra-estruturas, que se mantinham nas mãos do Estado.

A Comissão das Comunidades Europeias define as PPP como "*formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço*" [Comissão das Comunidades Europeias (2004: 3)]. As PPP caracterizam-se "*pelo facto de partilharem investimento, risco, responsabilidade e resultados*" [Marques, M., Santos e Gonçalves (2004: 195)], sendo essencial a "*repartição de*

*responsabilidades*", baseada no princípio de que o parceiro público fiscaliza e o parceiro privado financia e gera [Gonçalves (2005: 329-330)].

Todavia, se por um lado a parceria pressupõe uma "partilha de riscos" entre os parceiros, pois se não houver risco para o parceiro privado, "não há parceria ou cooperação, mas apenas um fenómeno de simples colaboração" [Gonçalves (2005: 328-329)], por outro, uma parceria só será justificável se os ganhos de eficiência conseguidos forem suficientemente amplos para compensarem os custos financeiros acrescidos.

De acordo com dados da Comissão das Comunidades Europeias (2004), nos últimos anos os Estados têm recorrido com frequência às PPP para a realização de projectos de infra-estruturas, sobretudo no sector dos transportes, da saúde pública, da educação e da segurança pública, de forma a atrair capitais privados para o financiamento de despesas de investimento público e a beneficiar das capacidades técnicas e especializadas de entidades privadas na construção e na gestão de serviços destinados a satisfazer necessidades colectivas [Gasepc (2009)]. Na verdade, as PPP constituem uma oportunidade para as autoridades públicas desenvolverem múltiplas infra-estruturas essenciais, sem onerar a dívida pública e, simultaneamente, permitir uma diluição do respectivo esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projectos infra-estruturais [Tribunal de Contas (2005: 37)].

De facto, já em 2003 a Comissão Europeia admitia que não existem economias competitivas sem redes de transportes eficazes e que, face à improbabilidade de um aumento significativo dos fundos públicos destinados aos projectos de infra-estruturas, considerando os efeitos do abrandamento económico e das limitações orçamentais, as PPP representavam uma opção para o financiamento das infra-estruturas de transportes na Europa [Comissão das Comunidades Europeias (2003: 14)]. Em 2004, a Comissão Europeia reconheceu no plano europeu que o recurso às PPP podia contribuir para a realização das redes transeuropeias de transportes [Comissão das Comunidades Europeias (2004: 3)].

Actualmente, as PPP estão presentes em todo o mundo, embora as fórmulas de parceria variem muito de país para país, tendo em conta as diversas necessidades de equipamentos e as diferentes realidades em termos políticos, económicos e jurídicos.

A grande dimensão e o elevado custo dos projectos ferroviários, conjugados com a diminuição dos fundos públicos disponíveis, que obrigam, cada vez mais, a recorrer ao financiamento pelo sector privado, transformaram as infra-estruturas ferroviárias de transportes num dos sectores privilegiados das PPP. O recurso à PPP no sector ferroviário tem como objectivo a mobilização de novos recursos, a optimização do custo global, o adiamento do seu pagamento e, sobretudo, a alocação dos riscos dos projectos das infra-estruturas ferroviárias, graças a uma melhor sinergia das missões de concepção, de construção, de exploração e de manutenção [Iaurif (2007: 35)].

A PPP define-se como uma qualquer forma estável e de longo prazo de associação empresarial ou relação contratual: i) Entre pelo menos uma entidade pública e outra privada; ii) Para o provimento de necessidades públicas; iii) Com fins lucrativos por parte da entidade privada; iv) Visando ganhos de *VfM* (*value for money*) por parte da entidade pública; v) Com riscos e funções de gestão partilhados; vi) Contra pagamentos por dotações orçamentais públicas, variáveis em função do grau de realização dos objectivos; vii) E/ou contra a cobrança de tarifas aos utentes; viii) E/ou contra a exploração acessória de activos nos mercados do domínio público para a redução de encargos para os utentes ou para a Administração [Pombeiro (2003: 50-51)].

A abordagem PPP explicita uma nova proposta de valor para o erário público, com base numa "fórmula diferente" de relacionamento entre os sectores público e privado, que pretende proporcionar ganhos de valor para o sector público face às linhas de montagem tradicionais [Azevedo (2009: 494)]. Na verdade, a opção por uma PPP, em detrimento dos modelos de contratação pública tradicional, apresenta várias vantagens, como a partilha de riscos e a transferência de responsabilidades, a maior agilidade do financiamento e um custo global do projecto inferior, resultante de soluções mais inovadoras e dos ganhos de eficiência e eficácia obtidos pelo sector privado, o que juntamente com a melhor qualidade de serviço fornecido garante um melhor "*value for money*" na prestação de serviços públicos no modelo de PPP [Marques, R., e Silva (2008), Cabral, N. (2009: 27)]. No entanto, o que distingue a abordagem de PPP das práticas de contratação pública convencionais, não é a ausência de envolvimento financeiro do sector público, mas a melhor utilização que se espera da aplicação alternativa dos recursos públicos [Azevedo (2009: 495)].

## 2.1. O "VALUE FOR MONEY" (VFM) E O COMPARADOR DO SECTOR PÚBLICO (CSP)

O "*value for money*" (*VfM*) é definido como a forma de garantir a melhor combinação de qualidade e eficiência com o menor capital inicial, ao longo de todo o período de utilização dos bens e serviços adquiridos [HM Treasury (2008: 38), HM Treasury (2006: 7)]. O comparador do sector público (CSP) representa o custo estimado de um projecto de referência candidato a uma contratação PPP no cenário contrário de contratação convencional, ou seja, com financiamento e gestão operacional a cargo do sector público [Azevedo (2009: 501)]. O CSP permite uma comparação quantitativa, tendo em conta a fórmula mais eficiente de obter o *output* desejado pelo sector público e todos os custos e riscos, expressando-se em termos do custo actual que representa para a Administração Pública a prestação de serviços em comparação com as propostas dos operadores privados [Gil (2004: 29)]. Os projectos PPP só devem avançar se após comparar o *VfM* com o CSP se concluir que existe uma forte probabilidade de obter mais-valias daqueles face ao "*procurement*" tradicional.

Segundo Pombeiro (2003: 61), na óptica das PPP, desde que a entidade pública obtenha *VfM*, faz todo o sentido que o parceiro privado alcance uma boa rendibilidade, graças à criatividade das suas soluções, ao seu *know-how*, ao seu “*cross-selling*”, à flexibilidade e eficiência da sua organização e “*procurement*”, ou às economias de escala que traz para o projecto.

Por sua vez, Maria Eduarda Azevedo (2009: 497-499) distingue: 1) projectos financeiramente auto-sustentáveis, cuja relação comercial se estabelece entre o prestador do serviço e os utentes, em que o teste de *VfM* não faz qualquer sentido; 2) parcerias com financiamento “híbrido”, cuja montagem financeira exige a combinação do financiamento prévio privado com uma participação financeira pública e a cobrança de tarifas aos utentes, em que, por acarretar encargos para o sector público, se justifica que essa contribuição financeira fique sujeita a uma aferição apropriada de *VfM*; 3) parcerias inteiramente a cargo do sector público, em que a decisão pública de contratar a parceria pressupõe necessariamente uma avaliação apropriada de *VfM*.

## 2.2. A PARTILHA DE RISCOS

A partilha de riscos é um aspecto fundamental das PPP, pois caso os mesmos não sejam devidamente antecipados, o Estado pode ter de ultrapassar o orçamento previsto e o parceiro privado acaba por não lucrar tanto como tinha inicialmente calculado.

Nas PPP existem: 1) riscos políticos e riscos económicos; 2) riscos de concepção e construção; 3) riscos de funcionamento e, dentro destes, i) riscos de mercado ou de procura; ii) riscos de manutenção; iii) de força maior; iv) risco de valor residual [Grimsey e Lewis (2004: 180-182); Ter-Minassian (2004: 11-14)]. Estes riscos são normalmente imputáveis ao sector privado, excepto o risco de força maior e risco de valor residual, podendo o risco de mercado ou de procura ser repercutido junto dos utilizadores finais [Cabral, N. (2009: 87)].

A transferência de riscos varia de um projecto para outro, não só porque os riscos não são os mesmos em todos os projectos, mas também porque os efeitos da transferência são diferentes, pelo que os riscos que se devem transferir variam de um contrato para outro, devendo ser efectuada uma análise caso a caso” [Gil (2004: 76)]. O “*Value for Money Assessment Guidance*” [HM Treasury (2006: 8)] considera a melhor alocação de riscos entre as várias partes como um dos factores que conduz ao *VfM*, devendo os riscos ser alocados à parte, ou às partes, que estão mais bem posicionados para controlar e minimizar esses riscos dentro do período relevante. Todavia, a transferência de todos os riscos para o sector privado não é a melhor solução, pois enquanto o sector público procura fazer pesar a maior parte dos riscos para o sector privado, o custo do contrato tenderá a ser mais elevado [Bezançon, Cuccharini e Cossalter (2009: 171)].

## 2.3. CATEGORIAS DE PPP

De acordo com o maior ou menor grau de envolvimento do Estado na provisão do bem ou serviço, existem várias categorias de PPP: i) a Externalização, em que o privado fornece um serviço ou gere sem assumir risco; ii) a *Joint venture*, em que público e privado financiam, exploram e detêm conjuntamente uma operação; iii) o *Leasing*, em que parte do risco é transferido para o parceiro privado; iv) a BOT (“*Build-Operate-Transfer*”), em que o privado assume a concepção, financiamento, construção e exploração, transferindo o controlo para o Estado ao fim de um prazo estipulado, podendo posteriormente arrendar o activo; v) a BOO (“*Build-Own-Operate*”), semelhante ao BOT, mas em que o privado mantém a propriedade [Grimsey e Lewis (2005: xxi-xxii), Sousa e Matos (2008: 8)]; vi) “*Buy-Build-Operate*” (BBO), em que o sector privado compra ao Estado uma infra-estrutura já existente, assegurando depois a sua manutenção, renovação, modernização, expansão e exploração, não tendo posteriormente de proceder à sua devolução ao Estado; vii) “*Build-Transfer-Operate*” (BTO), em que o sector privado desenha e constrói a infra-estrutura, no fim do prazo de duração do contrato ou numa data específica transfere-a para o Estado, podendo posteriormente arrendar o activo, para proceder à sua exploração; viii) “*Design-Build-Finance-Operate*” (DBFO), em que o sector privado desenha, constrói, possui, desenvolve e explora a infra-estrutura, mantendo-se a propriedade nas mãos do Estado [Cabral, N. (2009: 67)]. O modelo “*Design-Build-Finance-Operate*” (DBFO) é especialmente utilizado em auto-estradas, em países como o Reino Unido, Espanha e Portugal, consistindo uma das formas de remuneração do concessionário na aplicação de portagens virtuais (“*shadow tolls*”), que são pagamentos fixados com base no volume de tráfego, permitindo ao sector público transferir para o sector privado o risco de utilização [Cabral, N. (2009: 66)]. As concessões podem ser utilizadas segundo fórmulas de PPP como a “*Build Operate Transfer*” (BOT), a “*Build Own Operate Transfer*” (BOOT), a “*Build Own Operate*” (BOO) e a “*Build Own Operate Service Transfer*” (BOOST) ou de acordo com o modelo tradicional, no âmbito do regime comum de direito administrativo.

## 2.4. O FINANCIAMENTO DAS PPP

As PPP envolvem esquemas de financiamento complexos e implicam a conjugação de vários contratos, tais como contratos de concessão, contratos de concepção e construção, contrato de operação e manutenção, contrato de financiamento, contrato de garantias, acordo interbanhário de protecção do risco de taxa de juro [Estorninho (2006: 89)].

A implementação das PPP está directamente relacionada com o “*project finance*”, uma técnica financeira de desenvolvimento recente, em que intervêm o Estado ou entidade pública, os patrocinadores do sector privado

e os financiadores. É uma forma de financiamento de infra-estruturas ou projectos de longo prazo, baseada numa estrutura financeira assente em dívida e outras formas de financiamento, em que a dívida é saldada através do “*cashflow*” gerado com a operacionalização do projecto, mais do que através de capitais próprios das empresas promotoras desse projecto, sendo o seu objectivo último o de assegurar que o projecto em causa seja auto-suficiente do ponto de vista financeiro [Cabral, N. (2009: 92)]. De facto, a dimensão económica das PPP é cada vez mais relevante, pois se, por um lado, existe uma importante ligação entre as parcerias público-privadas, nomeadamente a concessão, enquanto método de contratação e o *project finance*, enquanto técnica de financiamento [Estorninho (2006: 89)], por outro lado, grande parte dos autores justifica o recurso às PPP com os constrangimentos económico-financeiros dos Estados [Campos (2010: 61)].

De acordo com Teixeira dos Santos (1996), as principais características do *project finance* são: i) *cash-flow*; ii) *SPV*; iii) concurso; iv) prazo; v) montantes; vi) dívida; vi.1) mercado; vi.2) banca; vii) *due diligence*; viii) custo do capital.

O *project finance* consiste numa modalidade de financiamento estruturado pela qual a dívida é garantida apenas pelos próprios *cash-flows* do projecto. Na estruturação da operação é comum a criação de um *Special Purpose Vehicle (SPV)*, uma sociedade instrumental para cujo capital social contribuem as empresas promotoras do empreendimento em causa e cuja única função é gerir o projecto, sendo que, em caso de incumprimento, apenas poderão ser executados os capitais próprios da *SPV*. A montagem da operação é, normalmente, precedida da realização de um concurso destinado a apurar o consórcio ou promotor que irá concretizar o projecto. Os projectos escolhidos envolvem, em regra, a concessão por um período relativamente longo que se estende, por vezes, até 30 anos, ficando o consórcio ganhador do concurso obrigado a promover a adequada conservação e manutenção dos equipamentos até esse momento. O *project finance* é particularmente vocacionado para empreendimentos que requeiram montantes de financiamento muito avultados e que seriam impossíveis de reunir nos mercados tradicionais e caracteriza-se por se traduzir num financiamento extremamente alavancado, pelo que a estruturação da operação comprehende a emissão de títulos de dívida por montantes bastante significativos, que poderão ser subscritos por sindicatos bancários ou colocados nos mercados através de processos próprios, designadamente o modelo *book building*. Pela *due diligence*, os financiadores obrigam que sejam claramente definidos e assinados uma série de contratos de longo prazo, destinados a garantir a estabilidade futura nas condições de exploração do projecto, a fim de tornar mais fácil a posição dos consórcios bancários e de baixar o risco do projecto e, consequentemente, o custo do financiamento. Por último, este tipo de montagem permite que os bancos ofereçam

taxas de juro iguais ou até mesmo inferiores àquelas que eventualmente ofereceriam ao nível do chamado *corporate finance*.

### 3. O ENQUADRAMENTO LEGAL DAS PPP

#### 3.1. AS PPP NO DIREITO COMUNITÁRIO

##### 3.1.1. A legislação comunitária

O direito comunitário não prevê um regime específico que englobe as PPP, fixando apenas como referência os princípios que decorrem dos artigos 43.º e 49.º do Tratado CE, nomeadamente os princípios da transparéncia, da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e do reconhecimento mútuo [Comissão das Comunidades Europeias (2004: 5)], sendo relevante nessa matéria o direito comunitário da contratação pública [Cabral, N. (2009: 139)].

Na *Comunicação Interpretativa da Comissão sobre as Concessões em Direito Comunitário* [Comissão das Comunidades Europeias (2000: C121/3)], a Comissão esclareceu que as concessões se encontram sujeitas às disposições do Tratado CE relevantes na matéria e aos princípios que resultaram da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE). Sobre esta matéria foi também decisivo o *Acórdão Telaustria* [Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (2000)], em que o Tribunal referiu relativamente à concessão de serviços públicos dos sectores especiais, nos quais se inclui o sector dos transportes, que apesar de tais contratos estarem excluídos do âmbito de aplicação da Directiva n.º 93/98/CEE, de 14 de Junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações, as entidades adjudicantes que os celebravam estavam obrigadas a respeitar as regras fundamentais do Tratado em geral e o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade em particular.

Em 2004 foram publicadas a Directiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços e a Directiva n.º 2004/17/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, da mesma data, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos mesmos contratos nos sectores especiais (sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais), que recentemente foram transpostas para o ordenamento jurídico nacional pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos. Essas Directivas trouxeram algumas novidades relativamente à simplificação dos limites aplicáveis, aos critérios de adjudicação, ao incentivo à prossecução de políticas de natureza social ou ambiental e, ainda, o procedimento de *diálogo concorrencial*, que visa introduzir flexibilidade em contratos ou montagens financeiras complexas [Estorninho (2006: 58)].

De acordo com o *Livro Verde sobre as PPP* [Comissão das Comunidades Europeias (2004: 8-9)], existem dois tipos de PPP: 1) A PPP de tipo institucionalizado, que implica a criação de uma entidade detida conjuntamente pelo parceiro público e o parceiro privado, à qual incumbe garantir a entrega de uma obra ou a prestação de um serviço em benefício do público; 2) A PPP de tipo puramente contratual, que visa uma parceria que se baseia em relações contratuais entre os diferentes agentes, cabendo ao parceiro privado a concepção, o financiamento, a realização, a renovação, ou a exploração de uma obra ou de um serviço e que pode ser: a) do “modelo concessivo”, que se caracteriza pela relação directa entre o parceiro privado e o utente final; b) de outros modelos, como a fórmula tipo PFI, em que o parceiro privado é incumbido da realização e gestão de infra-estruturas para a administração pública.

Na *Comunicação Interpretativa da Comissão sobre as Concessões em Direito Comunitário* [Comissão das Comunidades Europeias (2000: 121 C 121/3)], a Comissão esclareceu que o principal traço distintivo da noção de concessão de obras reside na atribuição do direito de exploração da obra. De facto, um dos principais aspectos das concessões é o direito que assiste ao concessionário de explorar a obra ou o serviço adjudicados como contrapartida pela construção da mesma ou pela prestação do serviço, consistindo o risco que nestas explorações o concessionário deve incorrer a principal diferença relativamente aos contratos públicos, por lhe caber habitualmente financiar, pelo menos em parte, os projectos em questão [Comissão das Comunidades Europeias (2005: 7)].

### 3.1.2. As Redes Transeuropeias de Transportes

O processo de integração europeia, que visa a constituição de um espaço sem fronteiras internas, tornou necessário assegurar a operacionalidade das infra-estruturas de transporte que permitissem uma mobilidade adequada por todo o espaço europeu, ligando entre si todos os Estados-membros da UE. As Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T) foram criadas com o intuito de dinamizar a integração das redes nacionais numa rede única de transportes de dimensão transfronteiriça, promovendo a melhoria do acesso aos principais centros europeus e a valorização das redes regionais, recentrando as regiões europeias periféricas e com maior vulnerabilidade económica e reforçando a competitividade regional [Azevedo (2009: 185-186)]. Os artigos 154.º a 156.º do Tratado da Comunidade Europeia definem a política relativa às redes transeuropeias nos sectores das infra-estruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia e a sua contribuição para alcançar os objectivos do mercado interno e da coesão económica e social, através de iniciativas comunitárias para promover a interconexão e a interoperabilidade das redes nacionais, bem como o acesso a essas redes [Comissão das Comunidades Europeias (2009: 4)].

A Rede Transeuropeia de Transportes (RTET), criada em 1996, visa: i) assegurar mobilidade às pessoas e às mer-

cadorias; ii) oferecer aos utentes infra-estruturas de qualidade; iii) incluir todos os modos de transporte; iv) permitir a melhor utilização possível das capacidades existentes; v) ser interoperável em todos os seus elementos; vi) ser economicamente viável; vii) cobrir a totalidade do território da Comunidade; viii) prever a sua extensão aos Estados-membros da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), aos países da Europa Central e Oriental e aos países mediterrânicos [Parlamento Europeu e do Conselho (1996: L204/3)].

Com base na proposta da Comissão Europeia, em resultado de um trabalho prévio realizado por um Grupo de Alto Nível sobre a RTE-T, foi aprovada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho a Decisão n.º 884/2004/CE, em 29 de Abril, que alterou a Decisão n.º 1692/96/CE, em que foi atribuída a “Declaração de Interesse Europeu” a um conjunto de 30 projectos prioritários, na sua maioria de natureza ferroviária [Parlamento Europeu e do Conselho (2004: L167/30; 1996: L167/38)].

Na Europa, o tráfego de passageiros e mercadorias faz-se, essencialmente, por modo rodoviário, devido, sobre tudo, à reduzida oferta de outros meios de transporte, o que tem como consequência um aumento significativo do parque automóvel e da poluição atmosférica. Todavia, as mudanças positivas resultantes da aplicação da política de RTE-T são já visíveis nas redes ferroviárias nacionais, que agora estão interligadas em muitos pontos, começando os caminhos-de-ferro a ser interoperáveis para além-fronteiras, tal se devendo ao facto de o financiamento comunitário se ter centrado em grandes projectos ferroviários de alta velocidade, tornando o comboio um transporte de passageiros capaz de competir com êxito com o transporte aéreo e o automóvel [Comissão das Comunidades Europeias (2009: 4)].

A rede ferroviária, que é composta por linhas de caminho-de-ferro de alta velocidade e por linhas de caminho-de-ferro convencionais, deve preencher, pelo menos, uma das seguintes funções: a) Desempenhar um papel importante no tráfego ferroviário de passageiros de longa distância; b) Permitir a interligação com aeroportos, quando adequado; c) Permitir o acesso às redes ferroviárias regionais e locais; d) Favorecer o transporte de mercadorias, identificando e desenvolvendo as grandes linhas reservadas ao transporte de mercadorias ou os eixos em que os comboios de mercadorias têm prioridade; e) Desempenhar um papel importante no transporte combinado; f) Permitir a interligação, através de portos de interesse comum, com o transporte marítimo de curta distância e a navegação interior [Parlamento Europeu e do Conselho (2010: L204/5)].

As RTE envolveram projectos de investimento elevado, tendo o financiamento europeu representado um complemento dos recursos disponibilizados pelos Estados, que tinham a responsabilidade de assegurar o montante correspondente à parte de cada projecto realizada no respetivo território nacional [Azevedo (2009: 189-190)]. Apesar das subvenções, nomeadamente no âmbito da rubrica orçamental para a RTE-T, do Fundo de Coesão e do Fundo

Europeu de Desenvolvimento Regional, desempenharem um papel importante tanto a nível da preparação como da execução dos projectos, os diversos tipos de projectos no domínio da RTE-T exigem diferentes soluções em matéria de financiamento, devendo surgir, com o aumento da orientação de mercado no sector dos transportes e os esforços para a optimização das infra-estruturas, um número crescente de projectos com potencial para se autofinanciarem totalmente [Comissão das Comunidades Europeias (2009: 15)].

De facto, o recurso aos capitais privados demonstrou ser uma solução adequada, consensual tanto no plano comunitário, como nacional, quer junto do sector público quer junto do sector privado, tendo a Comissão feito um apelo aos Estados para mobilizarem o investimento privado já que, em termos de rendibilidade financeira, os projectos eram suficientemente atractivos para a iniciativa privada [Azevedo (2009)]. Assim, o *Livro Verde* [Comissão das Comunidades Europeias (2009: 15)] veio defender a intensificação do papel do sector privado na execução dos projectos, com o desenvolvimento dos instrumentos comunitários de apoio às parcerias entre o sector público e o sector privado.

### 3.2. AS PPP NO DIREITO INTERNO

#### 3.2.1. O regime jurídico das PPP

O Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, foi publicado para potenciar o aproveitamento pelo Estado da capacidade de gestão do sector privado, melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados e gerar poupanças consideráveis na utilização de recursos públicos. O citado Decreto-Lei veio preencher o vazio legal que existia relativamente à intervenção do Estado no âmbito das PPP, estabelecendo um conjunto de princípios gerais sobre a repartição de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado, para assegurar a eficiência da parceria ao nível de um sistema equilibrado de distribuição de encargos e riscos entre os respectivos intervenientes [Tribunal de Contas (2005: 38)].

O referido diploma define um conjunto de pressupostos que devem estar preenchidos na fase de lançamento ou de contratação das parcerias e dos quais Pedro Gonçalves (2005: 329-330) salienta: “i) *da subsidiariedade das parcerias* (estas devem apresentar vantagens relativamente a outras formas de alcançar os seus fins); ii) *da prévia adequação das parcerias às normas aplicáveis* (de modo a permitir que o risco seja transferido); iii) *da proibição de regimes indemnizatórios que bloqueiem a capacidade de decisão do parceiro público durante a vigência da parceria*; iv) *da identificação clara da partilha de riscos e da efectiva transferência de risco para o parceiro privado*”.

O mencionado regime jurídico estabelece um conjunto de condições a que deve obedecer o processo de lançamento e contratação de uma PPP: i) Cumprimento das

normas relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental; ii) Definição clara dos objectivos e dos resultados pretendidos para o modelo de PPP escolhido; iii) Demonstração do *VfM* face a outras alternativas de execução do projecto; iv) O modelo de PPP deve proporcionar ao parceiro privado uma remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco incorrido; v) Obtenção prévia de autorizações e pareceres administrativos que possam condicionar o desenvolvimento do projecto; vi) Criação de condições para a obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo; vii) Concepção de modelos de PPP que evitem, sempre que possível, cláusulas ou regimes indemnizatórios de longo prazo que prejudiquem a prossecução do interesse público [Tribunal de Contas (2005: 38)].

A aprovação das condições de lançamento da PPP é feita por despacho conjunto do Ministro das Finanças e da tutela sectorial, o qual deve conter, entre outros aspectos: i) A demonstração do interesse público da parceria; ii) A justificação do modelo de parceria escolhida; iii) A demonstração da comportabilidade dos custos e riscos decorrentes da parceria [Tribunal de Contas (2005: 38)].

Segundo determina o n.º 2 do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, são parceiros públicos i) o Estado e as entidades públicas estatais; ii) os fundos e serviços autónomos; iii) as entidades públicas empresariais, que são reguladas pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.

Constituem finalidades das PPP, segundo o artigo 4.º, o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria do serviço, induzida por formas de controlo eficazes que permitam a sua avaliação pelos utentes e pelo parceiro público. Nos termos do n.º 4 do artigo 2.º do mesmo Decreto-Lei, constituem, entre outros, instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados o contrato de concessão de obras públicas e o contrato de concessão de serviço público, cujo regime se encontra regulado nos artigos 407.º e seguintes do CCP. De acordo com o n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, excluem-se do âmbito de aplicação do mencionado diploma todas as PPP que envolvam, cumulativamente, um encargo acumulado actualizado inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros.

Quanto aos procedimentos pré-contratuais das PPP, importa referir que os mesmos são constituídos: 1) pela fase preliminar, que decorre desde o momento da identificação da necessidade a satisfazer até à tomada da decisão de lançamento da PPP; 2) pela fase pré-adjudicatória, que decorre desde a tomada daquela decisão e a sua publicitação, até à adjudicação e subsequente celebração do contrato [Cabral, N. (2009)].

O artigo 7.º do DL n.º 86/2003, de 26 de Abril, determina que a partilha de riscos entre os intervenientes deve estar identificada contratualmente e enumera os princípios a que a mesma deve obedecer. O referido diploma prevê ainda as alterações normais de uma PPP (artigos 14.º a 14.ºB) e as alterações significativas das condições finan-

ceiras de desenvolvimento da parceria, que determinam a aplicação do mecanismo de reposição do equilíbrio financeiro (artigo 14.ºC). Essa “alteração significativa” pressupõe que exista uma imprevisibilidade e tem três tipos de causa determinante:

- a) *“Novos constrangimentos postos pela prossecução do interesse público (sujeições imprevistas);*
- b) *Alterações legislativas, administrativas ou contratuais conexas, causadas pelo Estado, que contendam com o equilíbrio do contrato de PPP (“fait du prince”);*
- c) *Acontecimentos imprevistos que ponham em causa aquele mesmo equilíbrio contratual (factos imprevisíveis)”* [Cabral, N. (2009: 196)].

Para se verificar o equilíbrio financeiro, deverá ter-se em conta o respectivo *Caso-Base* (anexo ao contrato) que representa a equação financeira da PPP, que deverá integrar todas as receitas previstas pelo parceiro privado resultantes da parceria. Há lugar ao mecanismo de partilha de benefícios, previsto no n.º 2 do artigo 14.ºC e no artigo 341.º do CCP, quando numa PPP ocorra um acréscimo anormal e imprevisível dos benefícios financeiros para o parceiro privado e que o referido acréscimo não resulte da eficiente gestão e das oportunidades criadas pelo mesmo parceiro privado.

No entanto, esse diploma não dispensa a legislação no âmbito da contratação pública, nomeadamente o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública.

### 3.2.2. O Código dos Contratos Públicos (CCP)

O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, procede à transposição das Directivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, alteradas pela Directiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de Setembro, e rectificadas pela Directiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de Novembro.

De entre as principais inovações do CCP, é importante destacar a criação de regulamentação adequada de alguns aspectos das técnicas de *project finance*, que não encontrava qualquer reflexo ao nível da legislação ordinária, o que gerava um conflito entre as técnicas contratuais ditas e as regras legais relativas à contratação pública.

O CCP regula especificamente os procedimentos contratuais das PPP, nomeadamente a decisão de contratar, a competência para a nomeação do júri e, ainda, as normas relativas à execução e modificação dos contratos PPP que, com excepção do diálogo concorrencial, nada trazem de novo às regras estabelecidas no regime jurídico das PPP. O diálogo concorrencial é um procedimento adjudicatário que não tem correspondência no regime jurídico anterior, que foi introduzido em consequência da transposição

das directivas comunitárias. Nos termos do n.º 1, do n.º 2 e do n.º 4 do artigo 30.º do CCP, pode adoptar-se o procedimento de diálogo concorrencial quando o contrato a celebrar, qualquer que seja o seu objecto, seja particularmente complexo [Bezançon, Cuccharini e Cossalter (2009: 82); Estorninho (2006: 58)], impossibilitando a adopção do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação, destinando-se aquele procedimento a permitir à entidade adjudicante debater, com os potenciais interessados na execução do contrato a celebrar, a solução técnica mais adequada, os meios técnicos e as estruturas jurídica e financeira, com vista à sua definição.

### 3.2.3. A figura da “concessão”

No ordenamento jurídico português não existe um tipo de contrato específico para regular as PPP contratuais, pelo que estas têm adoptado as formas contratuais já existentes [Azevedo (2009: 305-306)], nomeadamente a figura da “concessão”, por a mesma corresponder à forma que melhor se tem adequado à conjugação das esferas pública e privada para a organização e operação de tarefas de serviço público [Azevedo (2009: 447)]. Por concessão entende-se a “*transferência de poderes próprios de uma pessoa administrativa para um particular a fim de que este os exerça por sua conta e risco mas no interesse público*” [Caetano (1974: 92)].

A concessão de serviços públicos, no actual ordenamento jurídico português, conforme se encontra definida no n.º 2 do artigo 407.º do Código dos Contratos Públicos, é o contrato administrativo pelo qual o concessionário se obriga a gerir, em nome próprio, sob sua responsabilidade e no interesse geral, um serviço público durante um período determinado e sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, directamente, pelo concedente [Campos (2010), Gonçalves (1999: 101), Gonçalves e Oliveira (2001), Sousa e Matos (2008: 57)]. Ora, é importante notar que, actualmente, a cobrança de taxas junto dos utentes do serviço já não pode ser apresentada como o modo exclusivo de remuneração do concessionário de serviços públicos, pois existem outros, nomeadamente os auxílios financeiros prestados pelo concedente ou por terceiros, receitas de publicidade, etc. [Amaral (2006: 539-540), Procuradoria-Geral da República (1994)].

Por outro lado, o recurso à figura da concessão de obras públicas e ao financiamento privado que ela pressupõe aparece como uma das principais formas de ultrapassar o “*dilema causado pelo descomunal peso económico que a realização de grandes obras de infra-estrutura acarreta, em termos normais, para o défice orçamental e o endividamento públicos*” [Amaral (2006: 531-532)]. A concessão de obras públicas, no actual ordenamento jurídico português, é um contrato administrativo por “*determinação de lei*”, pois encontra-se prevista no artigo 407.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro [Amaral e Torgal (2002)]. Além disso, a concessão de obras públicas é um contrato administrativo por

“natureza”, pois “tem por objecto a transferência para um particular do exercício de uma actividade pública legalmente reservada à Administração, e que o concessionário desempenhará por sua conta e risco, mas no interesse geral. No caso concreto, trata-se de transferir para um particular o exercício da actividade de conceber, construir e, ulteriormente, explorar obras públicas” [Amaral e Torgal (2002: 25)]. De acordo com o que se encontra estabelecido no n.º 1 do artigo 407.º do Código dos Contratos Públicos, a concessão de obras públicas é o contrato administrativo pelo qual o concessionário se obriga perante a administração pública (concedente) a executar, ou a conceber e executar, uma obra pública, tendo como contrapartida o direito de exploração da obra durante um período determinado (normalmente, mediante a cobrança de taxas aos utilizadores), por sua conta e risco e no interesse geral, e, como contrapartida eventual, o pagamento de um preço [Sousa e Matos (2008: 56)].

Conforme já referimos quando nos debruçámos sobre a legislação comunitária, nas PPP pode haver concessão ainda que a remuneração do concessionário seja assegurada pela entidade adjudicante “desde que esse preço não elimine o risco inerente à exploração” [Vieira (2008: 490)].

### 3.3. ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DAS PPP

#### 3.3.1. Ministro das Finanças e Ministro da tutela sectorial

As PPP estão sujeitas a um apertado controlo interno cabendo, segundo o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, os poderes de fiscalização e controlo da sua execução exercidos pelo Ministro das Finanças para as matérias económicas e financeiras e pelo Ministro da tutela sectorial para as demais, nomeadamente o Ministro das Obras Públicas e dos Transportes, para as PPP do sector ferroviário.

#### 3.3.2. Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA

Nos termos do Despacho Normativo n.º 35/2003, publicado no *Diário da República* n.º 191, I Série-B, de 20 de Agosto de 2003, o Ministro das Finanças designado incumbiu a Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA, para lhe prestar apoio técnico no contexto dos procedimentos de definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração e acompanhamento global das parcerias público-privadas, regulados pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.

#### 3.3.3. Tribunal de Contas

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 35/2007, de 13 de Agosto, e n.º 48/2006, de 29 de Agosto, confere ao Tribunal de Contas amplos poderes de fiscalização, controlo e auditorias das PPP, através das seguintes modalidades de controlo: i) a fiscalização prévia; ii) a fiscalização concomitante; iii) a fiscalização sucessiva.

A fiscalização prévia consiste em verificar se os actos ou contratos sujeitos a este tipo de controlo respeitam a legalidade genérica e a legalidade específica, constituindo fundamento de recusa do “visto” a desconformidade dos actos ou contratos e demais instrumentos a ele sujeitos com a lei que implique: i) não cabimento em rubrica orçamental própria ou violação directa de normas financeiras; ii) ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro; iii) nulidade.

Por sua vez, a fiscalização concomitante é efectuada às despesas emergentes dos actos ou contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia e através de auditorias da 2.ª Secção, à actividade financeira exercida antes do encerramento da respectiva gerência.

A fiscalização sucessiva tem por finalidade avaliar os sistemas de decisão e de controlo interno e apreciar a legalidade, a correcção financeira, a economia, eficiência e eficácia da gestão financeira das entidades sujeitas à sua jurisdição e/ou controlo financeiro, incluindo os fluxos com a União Europeia, realizando auditorias de qualquer tipo ou natureza e verificação de contas [Tribunal de Contas (1999: 16-17)].

#### 3.3.4. Grupo de trabalho para a análise das parcerias público-privadas (PPP)

O Relatório do Orçamento do Estado para 2010 previa a criação de uma “unidade de acompanhamento centralizada das PPP e concessões sob a dependência directa do Ministro responsável pela área das Finanças, dotada de efectivos poderes de coordenação das componentes estratégica e económico-financeira daquelas iniciativas, bem como do controlo da execução dos respectivos contratos” [Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010)]. Todavia, uma das condições para o acordo entre o PSD e o Governo que permitiu a viabilização do Orçamento do Estado para 2011, com a abstenção dos sociais-democratas, foi a criação de um grupo de trabalho para analisar as parcerias público-privadas (PPP), constituído por um presidente, Guilherme d’Oliveira Martins e quatro elementos, Augusto Lopes Cardoso, Avelino de Jesus, Fernando Pacheco e Sérgio Monteiro.

### 3.4. COMPARAÇÃO ENTRE PORTUGAL E REINO UNIDO, FRANÇA E ESPANHA

Após a análise do enquadramento legal e institucional das PPP no Reino Unido, França e Espanha e o estudo de casos no sector ferroviário podemos afirmar que as diferenças entre os vários países estudados e entre estes e Portugal são muito significativas [Sobral (2010: 61-87)].

O Reino Unido, pioneiro no lançamento deste instrumento inovador, é o país que actualmente assina o maior número de contratos de PFI/PPP, num leque muito diversificado de áreas, mas em que o sector dos transportes envolve os montantes mais elevados. E, se os primeiros projectos não ofereceram aos utilizadores a qualidade esperada, o conhecimento e a experiência entretanto adquirida, actualmente presente nas várias estruturas disponíveis naquele país para apoiar os sectores público e privado, conduziu a

novas competências públicas em matéria de condução dos projectos e dos procedimentos de celebração dos contratos, levando-nos mesmo a falar de sucesso, tendo em conta os inúmeros países em todo o mundo que adoptaram o modelo PFI/PPP. Na Grã-Bretanha, embora as PFI/PPP sejam contratos de lei comum, não existindo, ao contrário dos outros países estudados, legislação específica que as regulamente, existe uma vasta documentação por sector de actividade, nomeadamente documentos políticos, guias orientadores, notas técnicas, estudos de caso e contratos tipificados, todos emanados por serviços dependentes do *HM Treasury*, entidade que centraliza todas as decisões sobre aquela matéria, tanto a nível central como local.

Por sua vez, a França criou em 2004 um tipo de contrato administrativo próprio para as PPP, o “*contrat de partenariat*”, que constitui uma novidade em termos de direito comparado e possui, face aos outros contratos públicos, “*marché public*” e “*délégation de service public*”, inúmeras vantagens, como permitir encontrar soluções globais e de longo termo, mas que não deixou de ser preterido em favor de instrumentos específicos com legislação mais consolidada, como é o caso das concessões, que continuam ainda a ocupar um lugar de destaque no mercado francês. De salientar é ainda a importância demonstrada pela legislação francesa na avaliação precisa dos riscos, através da elaboração de uma matriz de riscos, que constitui um elemento-chave para a análise do projecto, com vista a optimizar a partilha de riscos, de forma a assegurar o equilíbrio económico e financeiro do contrato. Além disso, embora não tenha tantas estruturas disponíveis como o Reino Unido, a França possui vários organismos que apoiam, fiscalizam e controlam as PPP e que são determinantes no sucesso dos projectos.

As PPP em Espanha, ao contrário do que acontece no Reino Unido, têm um carácter disperso através das várias comunidades autonómicas pois, além da legislação de âmbito nacional, existe legislação específica sobre contratação pública nas áreas das competências daquelas comunidades, permitindo que as PPP possam ser moldadas de acordo com as necessidades específicas das comunidades locais. De fac-

to, comparando com a contratação tradicional, as PPP em Espanha apresentam inúmeras vantagens, nomeadamente: i) minimização de custos; ii) maior transparência e flexibilidade das cláusulas contratuais; iii) maior disciplina na colaboração entre o sector público e privado; iv) um processo de adjudicação do projecto rápido, transparente e com critérios claros [Bult-Spiering e Dewulf (2006: 92-93; 96-97)]. É ainda importante lembrar o grande investimento levado a cabo pelo Estado espanhol na rede de transportes ferroviários, nomeadamente na alta velocidade e a importância das *Sociedades Mercantiles de Ámbito Regional* e dos entes públicos, como primeiro o *Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF)* e depois o *Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)*, que lhe sucedeu, que se encarregam da construção e gestão de infra-estruturas ferroviárias.

Ao contrário do Reino Unido, não existe em Portugal um organismo que centralize a política das PPP e entidades que, em articulação com o mesmo, assegurem o apoio e a divulgação deste modelo, prestem a assessoria necessária e supervisionem os contratos. Além disso, enquanto o Reino Unido se baseia no critério (*best value for money*, em que a escolha recai sobre o projecto que apresenta a melhor relação qualidade/preço entre os que se submeteram à oferta, Portugal continua a fixar critérios de adjudicação em que os factores financeiros têm uma maior preponderância, em detrimento dos aspectos qualitativos das propostas.

Portugal tem, tal como a França, legislação específica sobre as PPP, embora não tenha, como a legislação francesa, um contrato administrativo próprio para aquela opção. No entanto, Portugal não procede à elaboração de uma matriz de riscos, como acontece em França, existindo uma deficiente avaliação do risco por parte do Estado, com consequências negativas para o equilíbrio financeiro dos contratos.

Ao contrário de Espanha, os procedimentos de contratação das PPP em Portugal são rígidos, complicados e bastante demorados, não sendo a contratação moldada tendo em conta as especificidades do sector onde o projecto se insere.

No Quadro 1 apresentamos as principais diferenças encontradas entre Portugal, Reino Unido, França e Espanha.

**QUADRO 1. AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE PORTUGAL, REINO UNIDO, FRANÇA E ESPANHA**

	<b>PORtUGAL</b>	<b>REINO UNIDO</b>	<b>FRANÇA</b>	<b>ESPAÑA</b>
Legislação específica para PPP	Sim	Não, (mas tem diversos documentos com normativos a aplicar nas PFI/PPP)	Sim	Sim, tanto a nível central como autonómico
Contrato específico para PPP	Não	Não (mas tem contratos -modelos para as PFI/PPP)	Sim, o “ <i>contrat de partenariat</i> ”	Não
Estruturas de apoio	Parpública	<i>HM TREASURY</i> , que centraliza todas as estruturas de apoio, acompanhamento e fiscalização das PPP	MAPPP, IGD e CEFO	Não tem, essas tarefas são desempenhadas pelos organismos que celebram as PPP
Processo de adjudicação	com pré-qualificação	com pré-qualificação (12 a 24 meses)	com pré-qualificação	sem pré-qualificação (8 meses)

Fonte: própria.

#### 4. A REDE FERROVIÁRIA E AS CONCESSÕES FERROVIÁRIAS

Em Portugal é o sector dos transportes que marca o arranque das PPP e que concentra os maiores investimentos, como a Ponte Vasco da Gama e várias auto-estradas, sendo no sector ferroviário a concessão a forma por exceléncia dos novos projectos: a concessão ferroviária do Eixo Norte-Sul, a do Metro Sul do Tejo e, ainda, as referentes aos troços Poceirão/Caia e Lisboa/Poceirão do eixo Lisboa-Madrid da rede de alta velocidade.

A maior parte das concessões ferroviárias é anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, que estabelece as características e as regras a que deve obedecer o lançamento das PPP em Portugal e que veio preencher o vazio legal que existia relativamente à intervenção do Estado no âmbito das PPP, implementando um conjunto de princípios gerais sobre a repartição de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado, para assegurar a eficiência da parceria ao nível de um sistema equilibrado de distribuição de encargos e riscos entre os respectivos intervenientes [Tribunal de Contas (2005: 38)].

Assim, neste estudo, reflectimos sobre as concessões ferroviárias que foram implementadas ou que se encontram projectadas em Portugal, para determinar se existem vantagens na sua adopção.

##### 4.1. LEGISLAÇÃO DE ÂMBITO FERROVIÁRIO

A Lei n.º 10/90, de 17 de Março, designada por Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, veio consagrar o princípio da separação entre a responsabilidade pela construção, renovação e conservação da infra-estrutura, atribuída ao Estado ou a “entidade actuando por sua concessão ou delegação” e a exploração do transporte ferroviário. O Decreto-Lei n.º 339/91, de 10 de Setembro, veio permitir o acesso das empresas privadas à prestação de serviços de transporte ferroviário em regime de concessão.

Até 1997 a CP – Caminhos-de-Ferro Portugueses, E.P. era a empresa que detinha em exclusivo os direitos de gerir e explorar a rede ferroviária nacional. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, na sequência da Directiva n.º 91/440/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários, que determinou que os Estados-membros deveriam proceder à separação vertical entre as actividades de gestão da infra-estrutura ferroviária e a operação de transporte ferroviário, a CP foi alvo de uma cisão, da qual resultaram duas empresas distintas, a CP – Caminhos-de-Ferro Portugueses, E.P., actualmente designada CP – Comboios de Portugal, E.P.E., enquanto operador de transporte ferroviário e a Rede Ferroviária Nacional, REFER, E.P., actualmente E.P.E., enquanto entidade gestora da infra-estrutura ferroviária. Esta cisão foi um primeiro passo para a liberalização do transporte ferroviário, numa primeira fase para o transporte de mercadorias, que

se encontra já totalmente liberalizado e numa segunda fase para o transporte de passageiros, com a publicação do Decreto-Lei n.º 20/2010, de 24 de Março, que transpõe para o direito interno a Directiva n.º 2007/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, que veio instituir a liberalização do transporte internacional de passageiros com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2010.

Para garantir o acesso à infra-estrutura ferroviária por todos os operadores de transporte, em condições equitativas e não discriminatórias, foi criado um organismo regulador específico para o sector ferroviário, designado *Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF)*, cujas competências de regulação foram assumidas posteriormente por um novo organismo, o *Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. (IMTT)*, que aglutina todo o sistema de transportes terrestres.

#### 5. CONCESSÕES FERROVIÁRIAS EM PORTUGAL

Em todo o mundo, e Portugal não é excepção, o sector relativo às infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias de transportes é um dos sectores privilegiados para o recurso às PPP. As PPP são frequentemente utilizadas nas infra-estruturas económicas “hard”, designadamente as rodoviárias e ferroviárias, porque: 1) implicam taxas de retorno maiores, o que as torna mais atractivas para o sector privado; 2) a utilização de taxas junto dos utilizadores é mais exequível do que nos projectos de natureza social; 3) têm um mercado mais desenvolvido de construção “em pacote”, com a provisão de serviços associados do que as infra-estruturas sociais [Cabral, N. (2009: 19-20)].

Em Portugal, segundo Maria Eduarda Azevedo (2009: 283), tratou-se de fomentar a competitividade e de aproveitar o contributo da racionalidade e da eficiência do sector privado de modo a promover o incremento dos níveis de desempenho e qualidade do serviço, favorecendo uma menor participação do Estado em um sector dominado por empresas públicas fortemente dependente de indemnizações compensatórias.

Contudo, não se pode deixar de ter em conta que a menor participação do Estado não se traduz numa solução que desonera o Estado de responsabilidades financeiras. As PPP permitem evitar uma materialização imediata dos custos dos projectos no Orçamento do Estado, mas não deve ser considerada despicante a repercussão plurianual nos Orçamentos futuros e na dívida pública consolidada. Sem uma cuidadosa avaliação e ponderação dos encargos gerados nos períodos subsequentes, as PPP facilmente podem constituir-se como uma armadilha ilusória capaz de ferir a sustentabilidade das finanças públicas em Portugal.

No final de 2009, encontravam-se em exploração dois projectos ferroviários em regime de PPP: 1) a ligação ferroviária entre Lisboa e Setúbal (eixo ferroviário Norte-Sul) com a Travessia Ferroviária da Ponte 25 de Abril; 2) o Metro Sul do Tejo. No Quadro 2 apresentam-se as concessões ferroviárias contratadas.

## QUADRO 2. CONCESSÕES FERROVIÁRIAS CONTRATADAS

(Milhões de euros)

PPP Ferroviárias	Investimento	Ano	Prazo
Metro Sul do Tejo	269	2001	30
Transp. Ferroviário eixo-norte/sul	900	1999	11

Fonte: IMTT, citado por MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Orçamento de Estado para 2010 (Janeiro de 2010)*.

No final de 2009 encontravam-se em concurso as PPP no sector ferroviário que se observam no Quadro 3.

## QUADRO 3. PROJECTOS FERROVIÁRIOS EM CONCURSO

(Milhões de euros)

PPP Ferroviárias	Investimento*	Prazo	Fase
Alta Velocidade Ferroviária - PPP1	1359	40	Em fase de assinatura do contrato
Alta Velocidade Ferroviária - PPP2	1890	40	Avaliação de propostas

\* Investimento estimado.

Fonte: RAVE, citado por MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Orçamento de Estado para 2010 (Janeiro de 2010)*.

Relativamente aos encargos a suportar futuramente pelo Estado com as concessões ferroviárias, previa-se um acréscimo de 61% em 2010 face a 2009, decorrente essencialmente dos encargos associados à PPP2, que se encontrava em fase de concurso [Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010: 204)], mas que o Estado português decidiu anular, pelo que esse acréscimo não se irá certamente concretizar.

Por outro lado, verificar-se-á um decréscimo nas PPP em exploração de cerca de 70% face ao valor registado em 2009, pelo facto de nesse ano ter sido regularizado com a Concessionária Metro Sul do Tejo o reequilíbrio financeiro que se encontrava pendente, devido a alterações contratuais e a trabalhos adicionais da responsabilidade do concedente e das autarquias abrangidas pela concessão [Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010: 204)].

Em 31.12.2008 encontravam-se em fase preparação de lançamento de concurso as PPP no sector ferroviário que se documentam no Quadro 4.

As duas PPP ferroviárias actualmente em exploração foram lançadas em Portugal sem enquadramento legal específico, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006 [Tribunal de Contas (2007: 7)]. Ora, as soluções adoptadas no regime jurídico das PPP são justificadas pela falta de rigor nas operações de montagem de parcerias, sem riscos para os parceiros privados ou disciplinados por contratos que propiciam lucros maiores em caso de modificação do que em caso de execu-

ção [Gonçalves (2005: 328-329)]. Na verdade, nas concessões analisadas, a preparação insuficiente dos processos de PPP e a inadequada gestão dos contratos determinaram constantes pedidos de reequilíbrio financeiro, resultantes das modificações unilaterais introduzidas pelo concedente ao projecto inicial, nos atrasos de execução e na evolução do tráfego, que provocaram o “avolumar” dos montantes de compensação do Estado às concessionárias [Tribunal de Contas (2007: 15; 2005: 25)]. De facto, conforme se pode constatar no quadro seguinte (Quadro 5), os encargos estimados pelo Tribunal de Contas em 2005 com as duas concessões de transporte ferroviário ascendiam a cerca de 430 milhões de euros, dos quais mais de 93 milhões de euros dizem respeito a reequilíbrios financeiros [Tribunal de Contas (2005: 22)].

## QUADRO 4. PPP NO SECTOR FERROVIÁRIO: EM FASE DE PREPARAÇÃO DE LANÇAMENTO DE CONCURSO

(Milhões de euros)

Rede de Alta Velocidade – Investimento na Infra-estrutura	Linha AV		Total
PPP3 Lisboa/Pombal (Lisboa/Porto)	2169		2169
PPP4 Alta Velocidade Pombal/Porto (Lisboa/Porto)	1698		1698
PPP5 Alta Velocidade Braga/Vigo (Porto/Vigo)	800		800
PPP6 Sinalização e Telecomunicações	604		604
Estações Lisboa e Porto		345	345
Investimento Total	5271	345	5615

Fonte: GASEPC – GABINETE DE ACOMPANHAMENTO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO, P.P.P., *Relatório sobre Parcerias Público-Privadas e Concessões*, Lisboa, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças do Ministério das Finanças e Administração Pública, 2009.

## QUADRO 5. ENCARGOS COM CONCESSÕES FERROVIÁRIAS

Concessões Transporte Ferroviário

(Euros)

Encargos	Fertagus	MST	Total
Pagamentos contratualizados (obrigações de serviço público)	57 644 109	-	57 644 109
Subsídios/Comparticipação (Investimento)	-	265 068 235	265 068 235
Expropriações	-	-	-
Reequilíbrios Financeiros	45 177 527	48 300 000	93 477 527
Outros encargos	10 055 719,69	3 615 594	13 671 313,69
<b>TOTAL</b>	<b>112 877 355,69</b>	<b>316 983 829</b>	<b>429 861 184,69</b>

Fonte: Tribunal de Contas, Relatório de Auditoria n.º 33/05, 2.ª Secção, *Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias*.

Apesar das PPP serem instrumentos de cooperação entre entes públicos e entes privados, em que estes suportam uma parte ou a totalidade dos encargos inerentes à realização de um investimento público e, mais do que isso, o “risco do negócio” [Gonçalves (2005: 328-329)], tal não acontece nas concessões analisadas, em que não foi devidamente repartido o risco entre os intervenientes. Assim, o Tribunal de Contas (2007: 19) recomenda a constituição de um sistema de recolha e divulgação da experiência acumulada, juntamente com a afixação e divulgação de linhas de orientação e, ainda, maior estabilidade contratual.

A seguir iremos analisar as duas PPP lançadas antes e uma depois da entrada em vigor do mencionado regime jurídico.

#### *5.1. CONCESSÃO DA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO SUBURBANO DE PASSAGEIROS NO EIXO FERROVIÁRIO NORTE-SUL (EFNS)*

A Concessão do Eixo Ferroviário Norte-Sul foi a primeira PPP no sector ferroviário em Portugal, tendo sido atribuído à Fertagus a concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (EFNS). O Decreto-Lei n.º 339/91, de 10 de Setembro, veio permitir o acesso das empresas privadas à prestação de serviços de transporte ferroviário em regime de concessão. Pela Portaria n.º 1374/95, de 22 de Novembro, foi aberto concurso público internacional para a aquisição de material circulante, que foi adjudicada à ALSTHOM pela CP, tendo sido prevista a posterior transmissão da posição contratual desta à adjudicatária da exploração do serviço público de transporte ferroviário. Pela Portaria n.º 565-A/97, de 28 de Julho, foi aberto concurso público internacional para a atribuição, em regime de concessão, da exploração do serviço público de transporte ferroviário no Eixo Ferroviário Norte-Sul (EFNS). O Decreto-Lei n.º 189-B/99, de 2 de Junho, estabeleceu as bases da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (EFNS). Em 22.06.99 foi assinado o contrato de concessão entre o Estado (representado pelo Instituto Nacional de Transporte Ferroviário), na qualidade de concedente, e a FERTAGUS – Travessia do Tejo Transportes, S.A., na qualidade de concessionário.

A concessão tinha por objecto a exploração, em exclusividade, do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no EFNS e acessoriamente a exploração das estações, interfaces, silos e parques de estacionamento da margem sul (Pragal, Corroios, Foros de Amora e Fogueteiro), assim como das áreas comerciais incluídas nessas estações e *interfaces*. O prazo da concessão era de 30 anos a contar da data de início efectivo da exploração, podendo ser renovado por ajuste directo, por período não superior a 15 anos. O financiamento foi obtido através dos accionistas e de empréstimos bancários faseados, que venceram juros à taxa nominal correspondente à taxa Lisboa acrescida entre 0,875 a 1,375%.

Nos termos do mencionado contrato, competia à concessionária: i) a exploração do serviço concessionado; ii) o cumprimento das frequências mínimas dos serviços fixados; iii) o pagamento à REFER das taxas de gestão, ocupação e utilização como contrapartida da gestão das estações e interfaces, utilização do complexo de Coina e disponibilização das infra-estruturas e serviços inerentes; iv) a obtenção da autorização do concedente para qualquer alteração ao contrato de sociedade, fusão ou cisão e transmissão de acções; v) a subscrição e manutenção das apólices de seguro necessárias; vi) obtenção do financiamento necessário para o projecto.

Os riscos foram repartidos entre as partes, cabendo à Fertagus: i) a exploração dos serviços; ii) o incremento ou modernização dos serviços de transporte público rodoviário e fluvial para travessia do rio Tejo; iii) a manutenção do material circulante; e iv) a subscrição e manutenção dos seguros e da caução. Por seu lado, ao Estado cabia: i) a abertura de novas infra-estruturas de travessia no rio Tejo entre a Ponte Vasco da Gama e o limite poente do estuário do Tejo; ii) a oposição do concedente ao aumento do tarifário proposto pela concessionária; iii) o incumprimento do prazo de início de exploração por motivos a si imputáveis; iv) as grandes reparações do material circulante; v) a comparticipação em 50% do valor das inovações tecnológicas; vi) as alterações unilaterais ao contrato; vii) o resgate, a resolução e o sequestro.

O risco do concessionário inerente aos volumes de tráfego era delimitado por um sistema de bandas de tráfego, em que: i) na banda superior, a concessionária beneficiava de um desconto de 40% nos pagamentos à REFER; ii) na banda de referência, a concessionária assumia integralmente as flutuações de tráfego ocorridas dentro dos limites das bandas superior e inferior; iii) na banda inferior, a concessionária tinha assegurada a sustentabilidade do projecto ao beneficiar da redução do montante a pagar à REFER.

Pelo referido contrato, o Estado assumia integralmente o pagamento da taxa de utilização à REFER e podia exigir à concessionária uma proposta de revisão das condições contratuais, enquanto esta tinha o direito de pedir o resgate da concessão ou a renegociação do contrato. Na verdade, nos termos das bases da concessão, o Estado assegurava a adequada compensação à REFER, sempre que ocorressem, para o concessionário, reduções – ou até isenção – da taxa devida pela utilização da infra-estrutura, por força de variações no volume de tráfego abaixo do limite inferior da banda de referência, o que significa que o concessionário não assumia qualquer encargo relativo ao pagamento da taxa de utilização da infra-estrutura desde que o volume de tráfego se situasse abaixo do limite mínimo da banda de tráfego inferior [Tribunal de Contas (2002: 5)].

Mas, se é certo que se situasse abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego, o Estado assumia a cobertura do risco de tráfego, permitindo ao concessionário a renegociação do contrato, o mesmo já não se verificava, por parte do Estado, quando se situasse acima da banda superior de tráfego [Tribunal de Contas (2002: 5)]. Assim, o ónus do

risco geral do projecto acabava por recair sobre o Estado, pois caso as flutuações de tráfego inviabilizassem o negócio para o concessionário, este poderia renegociar o contrato, o que, na prática, implicaria para o concedente garantir a viabilidade da concessionária, tendo em vista a manutenção do serviço público [Tribunal de Contas (2002: 5)].

Deste modo, a concessão passou de um projecto idealizado para ser auto-suficiente do ponto de vista financeiro para um projecto que envolveu para o Estado um encargo da ordem dos 113 milhões de euros [Tribunal de Contas (2005: 22)]. Por isso, o Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de Abril, veio estabelecer as bases revistas da concessão, tendo o contrato sido renegociado, com efeitos a partir de 08.06.2005, porque “*o volume de tráfego não atingiu o limite inferior da banda inferior de tráfego contratualmente definida*”. Na verdade, os resultados dos estudos de tráfego revelaram-se desajustados perante o nível de tráfego registado na travessia ferroviária, tendo a verificação de desvios sido na ordem dos 50 a 70% em relação aos limites mínimos da banda inferior, o que suscitou preocupação quanto à fiabilidade e à credibilidade técnica destes estudos, tanto mais que os custos desse desajuste recairiam sobre o Estado, a quem cabia precisamente, de acordo com o modelo escolhido, suportar o risco de tráfego [Cabral, N. (2009: 207); Tribunal de Contas (2002: 6)].

De facto, porque se verificou que as estimativas de tráfego utilizadas tinham sido demasiado optimistas, desajustadas do nível de tráfego realmente registado na travessia ferroviária, não tendo sido atingido sequer o limite mínimo da banda inferior, geraram-se responsabilidades para o Estado quanto ao pagamento da taxa de utilização da infra-estrutura ferroviária e de compensações por desequilíbrios financeiros, tendo, por sua vez, o desempenho financeiro negativo da concessão motivado por parte da concessionária o pedido de renegociação da concessão [Azevedo (2009: 289)].

Assim, a concessão “Fertagus” foi objecto de renegociação por o “*tráfego real registado na concessão nada ter a ver com as expectativas [sobre]optimistas, constantes do anterior modelo Caso Base*” [Tribunal de Contas (2005: 22)]. Como consequências da renegociação do contrato de concessão: i) o sistema de bandas de tráfego desapareceu; ii) foi reduzido o prazo para cerca de cinco anos e meio, podendo ser prorrogado por um período adicional de nove anos; iii) foi introduzido para as receitas o mecanismo de *clawback*; iv) a concessionária passou a assumir integral responsabilidade pelos riscos relativos à concessão e pelos pagamentos à REFER das tarifas de utilização das infra-estruturas ferroviárias; v) as responsabilidades pelo financiamento dos investimentos originariamente a cargo da concessionária passaram para o Estado; vi) os mecanismos de incentivos foram eliminados; vii) houve agravamento das penalizações por incumprimento dos parâmetros qualitativos do serviço.

As características positivas emergentes do novo contrato são: i) abandono do sistema de bandas de tráfego e assunção do risco de procura pela concessionária; ii) con-

tratualização do serviço público e respectivas compensações financeiras; iii) partilha de excedentes de receitas de bilheteira; iv) redução do prazo de concessão; vi) redução da TIR accionista; vi) contribuição das receitas acessórias para efeitos de reequilíbrio financeiro; vii) agravamento dos montantes de penalizações; viii) previsões de procura mais realistas; ix) alteração do regime de exclusividade [Tribunal de Contas (2005: 109-110)]. O abandono do sistema de bandas de tráfego e a assunção do risco de procura pela concessionária, bem como a contratualização do serviço público e respectivas compensações financeiras de montante fixo a pagar pelo Estado tornaram o novo contrato de concessão um modelo contratual mais equilibrado em termos de repartição de riscos, mais transparente na forma de atribuição das responsabilidades, nomeadamente financeiras, e mais consentâneo com os contratos celebrados na UE para o sector ferroviário [Azevedo (2009: 289)].

Entretanto, foi publicado o Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de Dezembro, que visa proceder à alteração às bases revistas da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo norte-sul da região de Lisboa, aprovadas em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de Abril, e em que: 1) se assegura a possibilidade de o Estado proceder à denúncia do contrato com efeitos a 31 de Dezembro de 2016, sem pagamento de qualquer contrapartida; 2) são eliminadas as compensações a atribuir à concessionária; 3) caso a denúncia não ocorra até 31 de Dezembro de 2016, o Estado tem direito a receber, como contrapartida anual da concessão, 50% do resultado líquido previsto no modelo financeiro, elaborado para os anos 2017 a 2019. Caso os resultados dos exercícios de 2017 a 2019 sejam inferiores ao previsto no modelo, ainda assim o Estado receberá os valores mínimos estipulados no presente decreto-lei; 4) para a totalidade do período 2011 a 2019, caso as receitas de bilheteira excedam, em cada um dos anos, os valores previstos no modelo financeiro, o Estado receberá 75% do respectivo excedente; 5) de forma a garantir uma exploração equilibrada, sem qualquer contributo do Estado, a concessionária pode fixar o respectivo tarifário em 1% acima da taxa de inflação. No entanto, caso o aumento do tarifário para os restantes operadores da área metropolitana de Lisboa seja superior, a concessionária também pode acompanhar esse aumento; 6) na sequência do acordo também se irá proceder: (i) à actualização dos percursos e frequências das carreiras rodoviárias da SULFERTAGUS, que é um serviço complementar rodoviário às estações ferroviárias; (ii) à actualização dos níveis de serviço; (iii) à adequação ao programa de exploração dos níveis essenciais de serviço e qualidade; (iv) à actualização do sistema magnético de bilhética, e (v) à actualização de cumprimento de penalidades pela concessionária, de acordo com as regras europeias relativas ao regime de desempenho.

De acordo com o Tribunal de Contas (2005: 111): 1) os encargos do Estado com o contrato de concessão inicial ascenderam a 55,23 milhões de euros, dos quais cerca de 10 milhões de euros corresponderam a custos suportados

com a taxa de utilização das infra-estruturas da REFER; 2) os encargos suportados pelo Estado com consultoria, no âmbito da renegociação do contrato inicial, foram superiores a 1,1 milhões de euros; 3) os encargos do Estado previstos com o novo contrato de concessão deveriam atingir os 57,6 milhões de euros.

Nos termos do Relatório de Auditoria n.º 33/2005 do Tribunal de Contas (2005: 111-112), a operação de *leasing* prevista no novo contrato, que implicava a compra do material circulante, por parte do Estado e cujo encargo envolvido deveria ascender a cerca de 86 milhões de euros, tinha como objectivo “limpar” do balanço a dívida da concessionária, viabilizando assim a concessão para a Ferrotagus, com a retirada do material circulante, que passaria para a posse do Estado ou entidade designada por este, pelo que os encargos do Estado “garantidos” com esta concessão seriam superiores a 114 milhões de euros.

O Relatório de Auditoria n.º 04/2007 do Tribunal de Contas (2007: 56), concretizou que esses encargos ascendiam em Dezembro de 2006 a 113,13 milhões de euros.

Além disso, os riscos mais importantes, susceptíveis de gerar reequilíbrios financeiros a favor da concessionária decorriam, de acordo com o Tribunal de Contas (2005: 111-112): i) da aquisição de novo material circulante; ii) da operação de transferência de propriedade do material circulante; iii) da eventual necessidade de oposição pelo concedente à liberdade tarifária contratada; iv) da possível extensão do serviço ferroviário à Gare do Oriente e/ou Praias do Sado.

Pela análise desta concessão, lançada antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, verifica-se que o risco foi cometido apenas ao Estado e os estudos prévios do volume de tráfego a atingir revelaram-se desenquadrados e desajustados, o “que conduziu à transformação de um projeto, idealizado para ser auto-sustentável financeiramente (a pagar pelos utentes) num projecto tipicamente ‘avalizado’ pelo Estado, isto é, a suportar pelos contribuintes” [Cabral, N. (2009: 207)]. Segundo Maria Eduarda Azevedo (2009: 287), do ponto de vista financeiro, esteve em causa um modelo de parceria que, ao contrário do *project finance*, não era auto-sustentável porque a sua exequibilidade dependia de uma garantia do Estado, que assumiu as despesas do projecto em caso de quebra de procura para níveis abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego, deixando a concessionária garantida e salvaguardada dos riscos.

## 5.2. CONCESSÃO DO METRO SUL DO TEJO (MST)

O Decreto-Lei n.º 167-A/2002, de 22 de Julho, estabeleceu as bases de concessão do projecto, construção, fornecimento de equipamentos e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo. A concessão, que configurava um modelo do tipo *DBOFT*, tinha por objecto, i) no que respeita à parte das infra-estruturas de longa duração (ILD), a realização, do projecto, construção, fornecimento de equipamentos e de material circulan-

te, financiamento, exploração, manutenção e conservação do MST; ii) relativamente a arranjos exteriores, o projecto e a construção dos mesmos; ii) a título acessório, a exploração de publicidade, das áreas comerciais e dos parques de estacionamento nas instalações do MST ou em locais adjacentes. O prazo da concessão era de 30 anos a contar da data da assinatura do contrato de concessão, tendo a concessionária como contrapartida da realização das prestações objecto da concessão direito: 1) à totalidade das receitas auferidas na exploração do serviço concessionado; 2) a título acessório: i) a receber os proveitos publicitários; ii) aos proveitos decorrentes da exploração das áreas comerciais e parques de estacionamento incluídos no MST; iii) às comparticipações do concedente: a) no custo da realização das infra-estruturas de longa duração (ILD) respeitantes à 1.ª fase do MST, e b) nos anos em que o tráfego de passageiros se situasse abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência; iv) aos demais proveitos obtidos no âmbito da concessão desde que autorizados pelo concedente.

Este projecto estruturou-se e desenvolveu-se com base num modelo contratual de PPP não sustentável do ponto de vista financeiro [Moreno (2010: 111)]. De acordo com o Tribunal de Contas (2005: 114-115), do contrato de concessão emergem várias situações de *risco* que, na prática, são assumidas pelo Estado, nomeadamente: 1) o risco financeiro associado à aquisição dessas mesmas infra-estruturas é substancialmente reduzido, por o preço global das Infra-Estruturas de Longa Duração (ILD) ser suportado pelo Estado, através da comparticipação directa superior a 265 milhões de euros; 2) O Estado suporta, no âmbito deste contrato, riscos de modificações unilaterais ao contrato, riscos de alterações legislativas de carácter específico e riscos derivados da ocorrência de eventos de força maior, na medida em que o Estado assumirá, no caso da resolução do contrato, o pagamento das quantias em dívida ao abrigo do contrato de financiamento; 3) o risco tecnológico não existe dado que as alterações tecnológicas especiais estão sujeitas à comparticipação financeira pública, na medida em que estas afectem substancialmente o equilíbrio financeiro da concessão; 4) o risco de tráfego, risco nuclear desta concessão, é essencialmente assumido pelo Estado concedente.

No Relatório de Auditoria n.º 33/05, o Tribunal de Contas (2005: 118) previa que os encargos do Estado com esta concessão seriam “muito provavelmente, superiores a 300 milhões de euros”, dos quais mais de 48 milhões de euros corresponderiam a reequilíbrio financeiro, tendo no Relatório de Auditoria n.º 04/2007, o Tribunal de Contas (2007: 56) concretizado que esses montantes ascendiam em Dezembro de 2006 a 268,67 milhões de euros.

Pela análise da concessão, lançada antes da publicação do regime jurídico relativo às PPP, verifica-se que o risco de tráfego foi totalmente transferido para o concedente, não existindo por parte da concessionária qualquer risco de exploração. Na verdade, segundo refere o Tribunal de Contas (2005: 115), o elemento vital, distintivo e marcante de uma concessão, a assunção de risco de exploração por parte da concessionária, quase que não existe neste modelo contratual.

De acordo com a *Comunicação Interpretativa da Comissão sobre as Concessões em Direito Comunitário* [Comissão das Comunidades Europeias (2000: C121/02)], o núcleo da distinção entre as empreitadas de obras públicas e as concessões de obras públicas situa-se na atribuição do “direito de exploração” ao concessionário [Vieira (2008: 489)]. Ora, se os poderes públicos assumirem os imprevistos inerentes à gestão da obra ou serviço, faltando o elemento “risco”, tratar-se-á de um contrato de empreitada de obras públicas e não de uma verdadeira concessão. Logo, o contrato “não parece configurar uma verdadeira Concessão, pela falta do elemento de risco ligado à exploração do serviço concessionado” [Tribunal de Contas (2005: 116)].

### 5.3. PROJECTO DA REDE DE ALTA VELOCIDADE (RAV)

O Projecto RAV começou a ser concebido a partir de 2000, tendo sido desenvolvido um vasto conjunto de estudos, com vista à definição da rede a implementar e o seu

impacto no País aos mais variados níveis. Após a Cimeira Luso-Espanhola de 2003, foi aprovado pelo Governo português, através da RCM n.º 83/2004, de 26 de Junho, o desenvolvimento das infra-estruturas da RAV, interoperável com o sistema ferroviário transeuropeu de AV, e formalizado o reconhecimento dos cinco eixos a nível nacional: Lisboa/Porto, Lisboa/Madrid, Porto/Vigo, Aveiro/Salamanca e Évora/Faro/Huelva.

Foram definidos quatro objectivos estratégicos [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A (2007: 31-35); KPMG (2007: 11-15)] que orientaram a análise e a selecção do modelo de negócio para o Projecto RAV: 1) Assegurar a comportabilidade para o Estado português; 2) Garantir o cumprimento de prazos; 3) Garantir uma elevada qualidade de serviço; 4) Minimizar os riscos.

A análise conduziu a uma comparação entre as duas principais alternativas, o modelo tradicional de empreitada e o modelo de PPP, tendo este segundo modelo sido entendido como o mais favorável para o desenvolvimento do projecto (ver Quadro 6).

**QUADRO 6. MODELO DE EMPREITADA VS MODELO PPP**

Objectivos	Modelo de Empreitada	Modelo de PPP
Comportabilidade para o Estado Português	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Menor custo de financiamento, mas maior nível de exposição ao risco</li> <li>– Não existem incentivos para reduzir os custos de O&amp;M ao longo da vida do projecto</li> <li>– Modelo que permite dispersar a competitividade por um grande número de agentes de mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Whole life cycle approach</i> permite menores custos globais do projecto</li> <li>– Modelo que permite a participação de grandes <i>players</i> em consórcios concorrentes aos diferentes projectos, não excluindo os pequenos <i>players</i></li> <li>– Experiência do mercado português neste tipo de estrutura contratual</li> </ul>
Cumprimento de Prazos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integração e gestão global do projecto na esfera do sector público, assumindo este eventuais riscos de atrasos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incentivos na implementação garantem cumprimento dos prazos</li> <li>– Concentração de actividades relacionadas numa mesma entidade</li> </ul>
Qualidade de Serviço	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Não existem incentivos ao desempenho e à manutenção do activo no longo prazo. <i>Poor value for money</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Os <i>standards</i> de qualidade estão bem definidos</li> <li>– Mecanismos de incentivo para o cumprimento dos níveis predefinidos</li> </ul>
Minimização do Risco	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Não transfere riscos relevantes para o sector privado</li> <li>– Mantém na esfera do sector público grande parte dos riscos do projecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alocação dos riscos nas entidades que melhor o gerem</li> <li>– Alocação de riscos requer sofisticação contratual</li> </ul>

Fonte: RAVE – REDE FERROVIÁRIA DE ALTA VELOCIDADE, S.A., *Ponto de situação do Projecto, apresentação do Modelo de Negócio*, Lisboa, 21 de Junho de 2007.

Deste modo, o modelo de negócio seleccionado para o desenvolvimento da infra-estrutura ferroviária do Projecto RAV foi o seguinte: 1) Cinco PPP para a concepção, construção, financiamento e manutenção da subestrutura e superestrutura ferroviárias, excluindo os sistemas de Sinalização e Telecomunicações (S&T), por um período de 40 anos e com um mecanismo de pagamento misto (essencialmente baseado na disponibilidade, mas com uma componente de procura e outra associada à manutenção da infra-estrutura ferroviária); 2) Uma PPP para a concepção, fornecimento, instalação, financiamento e manutenção dos sistemas de S&T, para a totalidade da extensão dos três eixos prioritários do Projecto RAV, por um período de 20

anos e com um mecanismo de pagamento assente exclusivamente na disponibilidade; 3) Estações de Lisboa e do Porto a desenvolver directamente pela REFER, em função da especial complexidade das intervenções a realizar, e as restantes estações a integrar nas respectivas PPP dos eixos em que se inserem; a RAVE, a REFER e a Câmara Municipal de Coimbra assinaram em 07.06.2010 o protocolo de colaboração para o projecto de construção da nova Estação Central de Coimbra, que irá integrar as linhas ferroviárias convencional e de Alta Velocidade, o Sistema de Mobilidade do Mondego e os transportes rodoviários [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A (2010)]; 4) Funções estratégicas de gestão da circulação e alocação da capa-

cidade a cargo da REFER, enquanto entidade gestora da infra-estrutura ferroviária em Portugal; 5) Ao nível da operação, aquisição pelo Estado português do material circulante, que posteriormente alocará aos futuros operadores.

A desagregação da cadeia de valor subjacente ao modelo de negócio proposto para o Projecto RAV permite fazer face ao principal risco do projecto, o risco de integração ou de interface, na medida em que o risco de integração entre os sistemas S&T e a restante infra-estrutura ferroviária pode ser minimizado através de um correcto encadeamento dos respectivos projectos de execução. Além disso, a separação da componente de sistemas de S&T da restante infra-estrutura ferroviária verifica-se: 1) por existir um número reduzido de fornecedores de sistemas de S&T; 2) por existir um risco tecnológico associado; 3) por existir a possibilidade de diferir a contratação; 4) por causa da vida útil dos equipamentos; 5) para assegurar concorrência no sector.

Os principais riscos identificados e associados ao Projecto RAV são: i) político (indefinições ou alterações tardias no projecto); ii) de competição (simultaneidade das várias PPP que pode afectar o nível de resposta do mercado); iii) de financiamento (perda de confiança no projecto por parte das entidades financeiras e actual crise financeira); iv) de construção (dificuldade de aprovisionamento e fornecimento de materiais diversos (aço, balastro, etc.); v) de integração/interface (indefinições ou alterações tardias no projecto causadas pela integração imperfeita das entidades responsáveis); vi) de exploração (disponibilidade tardia do material circulante de AV, incerteza quanto à disponibilidade da infra-estrutura ferroviária e à segurança).

O financiamento do Projecto RAV será efectuado na fase de construção através dos pagamentos do Estado e de fundos comunitários e, ainda, do envolvimento do sector financeiro, através do processo de *due diligence* já iniciado pelo Banco Europeu de Investimento e de outros *stakeholders* financeiros. O mecanismo de pagamento da concessionária será efectuado na fase de construção, através de: i) subsídio ao investimento, pago directamente pelo Estado; ii) pagamento da linha convencional, pago pela REFER; iii) fundos comunitários, pagos directamente pela União Europeia, com participação baseada em percentagem do investimento. Na fase de exploração: i) o pagamento de desempenho será efectuado directamente pelo Estado, em função da *performance* em termos de disponibilidade, representando 70 a 80% do pagamento anual; ii) o pagamento de manutenção será pago pela REFER, representando 20 a 30% do pagamento anual; iii) a componente de tráfego será deduzida directamente pelo Estado, representando cerca de 2% do valor dos restantes pagamentos [Fernandes, C. (2008), Fernandes, J. (2008), RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010), Rodrigues (2008), Silva (2008)].

O eixo ferroviário de AV Lisboa/Madrid terá uma extensão total de 644 km, 204 dos quais em território português (entre Lisboa e a fronteira com Espanha, na zona do Caia) e permitirá um tempo de percurso entre as duas capitais ibéricas de 2h45m para as ligações directas de pas-

sageiros, tendo sido projectado para permitir também o transporte de mercadorias. Neste projecto estão previstas sete estações intermédias de AV, uma em Portugal (Évora), uma estação internacional na zona da fronteira do Caia e cinco em Espanha.

Através do Despacho n.º 11716 16/2008, publicado no *Diário da República* n.º 81, II Série, de 24.04.2008, foi, nos termos do n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, nomeada a comissão de acompanhamento do processo de lançamento do concurso público para a primeira PPP, a concessão do troço Poceirão/Caia. Em 02.06.2008 foi publicado no *Diário da República* n.º 105, II Série, Suplemento, o anúncio do mencionado concurso público com o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, com os factores custo, qualidade e risco. O concurso foi lançado com base no Código dos Contratos Públicos (CCP), sendo o processo constituído pelas fases de: i) lançamento; ii) propostas; iii) avaliação (1.ª fase); iv) negociação; v) avaliação (2.ª fase); vi) adjudicação.

A concessão será constituída pelo período de desenvolvimento, que abrangerá as fases de projecto, expropriações e construção, e pelo período de disponibilidade, quando a infra-estrutura estiver apta para o serviço. Quanto à alocação de riscos, esta terá como princípios a minimização racional e a alocação eficiente, sendo do parceiro público os riscos políticos e de planeamento, do parceiro privado os riscos de financiamento, projecto, expropriação, construção, ambientais, arqueológicos e de manutenção e de ambos os riscos de disponibilidade, segurança, tráfego e força maior. Os requisitos técnicos são focados nos objectivos funcionais, sendo, todavia, dada liberdade à concessionária para a optimização e inovação em aspectos que não comprometam os objectivos estratégicos do projecto.

A linha de alta velocidade incluída neste troço é projectada para tráfego misto, de passageiros e de mercadorias, com velocidade de projecto de 350 km/hora, e a linha convencional incluída neste troço é projectada para tráfego exclusivo de mercadorias, com velocidade de projecto de 120 km/hora.

O lançamento do concurso foi precedido da elaboração de estudo estratégico e relatório da comissão de acompanhamento, nos termos do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho. As bases da concessão do troço Poceirão-Caia da rede ferroviária de alta velocidade (RAV Poceirão-Caia) foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 33-A/2010, de 14 de Abril.

Em 27.04.2010 foi publicada no *Diário da República* a Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2010, que aprova o contrato de concessão, que foi assinado em 8 de Maio de 2010 pelo Estado, como concedente, e pela sociedade “ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A.”, como concessionária [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)]. O objecto desta concessão inclui o projecto, a construção, o financiamento, a manutenção e a disponibilização do conjunto das infra-estruturas ferroviárias do troço Poceirão-Caia por 40 anos, em que também se integra o troço Évora-Caia da linha convencional de

mercadorias Sines-Évora-Elvas-Caia e a nova estação de Évora. O montante de fundos comunitários já assegurados para o troço Poceirão-Caia é de 668 milhões de euros, sendo: i) 197 milhões de euros da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T); ii) 471 milhões de euros, do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) – Programa Temático Operacional de Valorização do Território (Fundo de Coesão), para o período de 2007/2013 [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)]. No âmbito do QREN e das RTE-T, para a rede de AV e Troços Convencionais associados, estão já assegurados 1492 milhões de euros de fundos comunitários, tendo o Banco Europeu de Investimento assegurado a disponibilização de um financiamento de 600 milhões de euros para o troço Poceirão-Caia, em condições mais vantajosas do que as apresentadas pela banca comercial [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)]. Em 28.01.2011 foi publicada no *Diário da República* a Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/2011, que aprova a minuta do instrumento de reforma do mencionado contrato de concessão. De acordo com a informação prestada pela RAVE [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)], na data da assinatura do contrato, o financiamento do troço Poceirão-Caia será efectuado conforme se apresenta no Quadro 7.

#### QUADRO 7. FINANCIAMENTO DO TROÇO POCEIRÃO-CAIA

Financiamento Comunitário (41%)	12% – RTE-T (€ 197 milhões) 29% – QREN (€ 471 milhões)
Financiamento do Estado (10%)	3% – REFER 7% – Estado Português
Financiamento Privado (49%)	13% – Promotores + Banca Comercial 36% – BEI

Fonte: RAVE-REDE FERROVIÁRIA DE ALTA VELOCIDADE, S.A., *PPPI-Troço Poceirão/Caia. Assinatura do Contrato de Concessão*, Lisboa, 8 de Maio de 2010.

De acordo com as informações prestadas pela RAVE [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)], o pagamento do investimento será efectuado da forma que se apresenta no Quadro 8.

#### QUADRO 8. PAGAMENTO DO INVESTIMENTO

Fase de Construção (2010/2013)	Subsídio ao Investimento	OE – 116 milhões de euros
	Pagamento Linha Convencional	REFER – 54 milhões de euros
	Fundos Comunitários	UE – 668 milhões de euros
Fase de Exploração (2014/2049)	Pagamento de Desempenho	OE – 41 milhões de euros (média anual)

Fonte: RAVE-REDE FERROVIÁRIA DE ALTA VELOCIDADE, S.A., *PPPI-Troço Poceirão/Caia. Assinatura do Contrato de Concessão*, Lisboa, 8 de Maio de 2010.

Segundo informações prestadas pela RAVE [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)], de acordo com o Plano de Pagamentos Previsto, até 2015 estará pago 50% do investimento e até 2020 estará pago 67% do mesmo, já com o projecto a gerar os benefícios de utilização. Os pagamentos relativos à concessão do troço Poceirão-Caia serão efectuados segundo a informação que constata no Quadro 9.

#### QUADRO 9. OS PAGAMENTOS RELATIVOS À CONCESSÃO DO TROÇO POCEIRÃO-CAIA

		Aspectos-chave
Fase de Construção (2010-2013)	Subsídio ao investimento	Pago directamente pelo Estado ~ 8% do investimento
	Pagamento da linha convencional	Pago pela REFER ~ 4% do investimento
	Fundos comunitários	Pago directamente pela União Europeia/Estado ~ 44% do Capex
Fase de Exploração (2014-2049)	Pagamento de desempenho	Pago directamente pelo Estado 60 a 80% do pagamento anual
	Pagamento de manutenção	Pago pela REFER 20 a 40% do pagamento anual
	Componente de tráfego	Pagamento/dedução de acordo com a diferença entre o tráfego real e o tráfego de referência do contrato

Fonte: GOVERNO DE PORTUGAL, AV Ferroviária Poceirão/Caia, Lisboa, 12 de Dezembro de 2009.

De acordo com a mesma fonte [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)], a avaliação socioeconómica demonstra que os benefícios económicos (poupança de tempo, redução de acidentes, economias de custo de operação de outros modos, melhoria da qualidade do ar e criação de emprego) superam os custos (investimento e exploração) a partir do primeiro ano e atingem 367 milhões de euros de saldo positivo em 2040.

Ao contrário dos outros casos estudados, esta PPP foi lançada já ao abrigo do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, tendo, por isso, o lançamento do concurso sido precedido da elaboração de estudo estratégico e do relatório da comissão de acompanhamento, tendo sido justificado o modelo escolhido e demonstrados o interesse público e a comportabilidade dos custos e riscos decorrentes da parceria. Além disso, a segmentação da cadeia de valor subjacente ao modelo de negócio adoptado para o projecto permite fazer face ao risco de interface, bastante significativo nas PPP de infra-estruturas ferroviárias.

Segundo referem Manuel Caldeira Cabral e Joana Tavares Almodôvar (2010: 13-19), os investimentos que tenham pouco impacto nas restrições de longo prazo, por

exemplo, porque se autofinanciam, não devem ser travados, porque não contribuem para o aumento do endividamento público e promovem tanto o emprego no curto prazo como o crescimento e a competitividade externa da economia no longo prazo. Porém, deve ser ressalvado que, dada a situação excepcional de escassez de crédito que o País vive actualmente, a restrição financeira de curto prazo adquiriu uma especial relevância, pelo que é aconselhável ponderar se os fundos que se prevêem destinar ao financiamento de PPP não produzirão resultados mais eficientes quando direcionados às empresas ou às famílias. Relativamente ao TGV, os citados autores concluem, comparativamente a todos os investimentos analisados, que o projecto Lisboa-Madrid, ao contrário do projecto Porto-Vigo, está entre os que menos con-

tribuem para o endividamento [Cabral, M., e Almodôvar (2010: 19)].

Todavia, tal estudo não tem em conta que a linha mais importante do País, a Linha do Norte, que liga Lisboa ao Porto, está congestionada, não existindo em certos troços possibilidade de introduzir mais composições. De facto, analisado, a título de exemplo, o actual panorama da Linha do Norte, no troço Gaia/Valadares, verifica-se que existem cerca de 6/7 circulações por sentido nas horas de ponta. Atendendo às condições existentes da infra-estrutura, nomeadamente de sinalização e via, dificilmente se conseguirá introduzir mais uma nova família ou, em alternativa, aumentar o número de circulações de uma determinada família de forma cadenciada porque tal afectaria fortemente os índices da pontualidade (ver Quadro 10).

**QUADRO 10. LINHA DO NORTE – TROÇO GAIA/VALADARES – CIRCULAÇÕES EM HORA DE PONTA**

**Troço Gaia/Valadares**

		ASC			DESC		
		Urbanos	Alta Qualidade (IC e Alfaz)	Mercadorias	Urbanos	Alta Qualidade (IC e Alfaz)	Mercadorias
Ponta da manhã	7/8h	4	0	1	5	1	1
	8/9h	5	1	1	5	1	0
	9/10h	5	1	0	4	1	0
Ponta da Tarde	17/18h	4	0	2	5	1	1
	18/19h	5	2	0	5	1	1
	19/20h	5	1	0	4	1	2
	20/21h	4	2	0	4	1	1

Fonte: REFER.

Deste modo, face à necessidade de uma nova linha Lisboa/Porto, consideramos que deverá ser efectuada uma análise custo/benefício, para determinar se a melhor solução será a alta velocidade ou a ferrovia convencional e, ainda, qual o modelo de negócio mais favorável.

Os estudos conhecidos sobre as PPP na alta velocidade em Portugal [KPMG (2007, 2006, 2005)] foram encomendados pela RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A., parte interessada na implementação da alta velocidade em Portugal que, aliás, os seguiu na opção que tomou relativamente ao modelo de negócio que adoptou [KPMG (2007)].

No entanto, é importante mencionar que no projecto analisado existe um risco elevado de um aumento significativo dos custos de construção face aos previstos pois, embora nada nos leve a crer que tal aconteça no caso concreto, não podemos deixar de referir os estudos efectuados por Flyvbjerg, Holm e Buhl (2003) que constataram a atribuição aos projectos de infra-estruturas de um custo irrealisticamente baixo, prática muito corrente em todo o tipo de empreendimentos, mas que nos projectos ferroviários atinge uma escala que não encontra paralelo na generalidade das obras públicas.

Existem ainda outros riscos relevantes, que dizem respeito à tecnologia e à procura de transporte de passageiros e de mercadorias: i) o risco tecnológico, crítico tanto no que respeita os sistemas de Sinalização e Telecomunicações (S&T) como nas componentes mais complexas da construção da infra-estrutura, tais como os troços que incluem túneis e estruturas de maior dimensão; ii) o risco de procura no transporte de passageiros e mercadorias, que se encontra associado ao crescimento económico e à evolução de modos de transporte alternativos.

De facto, fazemos notar que normalmente as estimativas de tráfego utilizadas para decidir o desenvolvimento de infra-estruturas ferroviárias são muito enganadoras, estando as projecções de passageiros do comboio fortemente inflacionadas [Flyvbjerg, Holm e Buhl (2006: 74); Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter (2003)]. Assim, tendo em conta as projecções para 30 anos de distância, quando as previsões não devem ultrapassar os 10 anos, não esquecendo que a tecnologia do transporte muda muito em pouco tempo [André (2006: 196)] e que o risco de procura no transporte de passageiros e mercadorias se encontra associado ao crescimento económico e à evolução de modos de trans-

porte alternativos, consideramos que o “risco de tráfego” será certamente um factor muito importante a ter em conta no sucesso ou insucesso desta PPP. A opção de projectar a linha de alta velocidade incluída no troço Poceirão-Caia para tráfego misto, de passageiros e de mercadorias, não será alheia à análise de tal risco, pois embora a mais-valia do projecto, a velocidade, não seja tão importante para as mercadorias como é para os passageiros, aquele segmento de negócio é seguramente importante para tornar viável o projecto.

Efectivamente, é importante lembrar que uma parceria público-privada na alta velocidade representa geralmente um projecto à escala nacional e um abandono, ou pior, um falhanço, na sua condução pode ter consequências políticas e financeiras muito significativas, pelo que para ter sucesso devem estar reunidas várias condições essenciais: 1) A engenharia não deve ser dissociada e atribuída a terceiros que não terão a responsabilidade da construção e da exploração; 2) A entidade que irá futuramente explorar deverá participar no projecto desde a concepção do sistema; 3) Os outros modos de transporte devem ser tidos em conta e associados ao desenvolvimento do projecto; 4) As condições financeiras devem assegurar um equilíbrio dos riscos susceptíveis de atrair os parceiros privados; 5) O comprometimento político deve ser forte [Janin, Peter e Colombaud (2000: 176)].

Entretanto, em 01.04.2009 foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia (JOUE)* o anúncio n.º 2009/S 63-090581 e no *Diário da República*, n.º 64, Parte I, II Série, o anúncio de procedimento n.º 1366/2009 para o concurso público para a concessão do projecto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização, por todo o período da concessão, das infra-estruturas ferroviárias que integram o troço Lisboa-Poceirão, onde se inclui a terceira travessia sobre o Tejo, com o prazo de 480 meses a contar da celebração do contrato e com o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, com os factores custo, qualidade e risco. No entanto, em 17.09.2010 foi publicado no *Diário da República* o Despacho n.º 14 505/2010, relativo à decisão de não adjudicar o mencionado concurso público internacional, com a consequente revogação da decisão de não adjudicação. Ora, de acordo com a avaliação intercalar publicada pela Comissão Europeia em 27.10.2010, ao abrigo do Programa RTE-T para o período de 2007-2013, a Terceira Travessia do Tejo é um dos projectos credíveis que, devido à crise económica, tem dificuldades em obter financiamentos e que terão o seu período alargado por dois anos.

Nos últimos tempos, temos assistido em Portugal a acessos debates nos meios de comunicação social sobre a opção de construir ou não o TGV, em que “*opinion makers*” falam sobre as “melhores soluções” para a ferrovia, com o mesmo grau de assertividade com que, logo a seguir, debitam táticas de futebol. Todavia, talvez porque esses temas não suscitem qualquer interesse na opinião pública, não se discute a actual capacidade da ferrovia convencional na Linha do Norte, cujo congestionamento provoca enormes atrasos

em toda a rede ferroviária, se as projecções de tráfego a 30 anos serão realistas, se os montantes estimados para o custo da construção das infra-estruturas serão fiáveis ou, mesmo, se a opção do pagamento do investimento é a mais correcta pois, face à crise actual, a questão sobre a construção do TGV apenas se resume a uma só: a económica.

Apesar de ainda ser cedo para tirar conclusões sobre a primeira PPP de Alta Velocidade em Portugal, é importante referir que esta PPP foi lançada já ao abrigo do novo regime jurídico das PPP, pelo que existem diferenças bastante significativas em comparação com as outras concessões ferroviárias estudadas, nomeadamente quanto à maior preparação do processo e análise dos riscos, que só mais tarde poderemos avaliar se foram suficientes para evitar neste projecto os elevados montantes correspondentes a reequilíbrios financeiros pagos pelo Estado ao concessionário, como aconteceu nos outros casos estudados.

No entanto, esta PPP comporta elevados riscos, nomeadamente, numa primeira fase, a derrapagem dos valores de construção da infra-estrutura e no período de disponibilidade, o risco de tráfego, que em caso de falhanço terão de ser necessariamente assumidos pelo Estado, com consequências para os contribuintes, pelo que para o sucesso deste projecto é indispensável uma gestão adequada, devendo existir, ao longo de toda a duração da concessão, um cuidadoso acompanhamento do sector público.

## 6. CONCLUSÕES

Neste estudo procurou-se com a análise do caso das concessões ferroviárias reflectir sobre as dificuldades inerentes à implementação de PPP em Portugal. Face à dimensão dos projectos ferroviários e à dificuldade na obtenção de capitais públicos, o recurso ao financiamento pelo sector privado parece cada vez mais incontornável. Em princípio, as PPP permitirão fornecer excelentes infra-estruturas dentro do prazo e do orçamento previsto, além de terem a vantagem de ser possível aproveitar o conhecimento e o *know-how* dos especialistas de transportes do sector privado.

Todavia, os principais projectos demoram muito tempo a planejar, desenhar, aprovar e construir, sendo inevitável que ao longo dos anos as circunstâncias se alterem e os problemas imprevistos apareçam, pelo que é indispensável o apoio consistente do Estado para modificar as PPP, quando for necessário adaptá-las às alterações circunstanciais.

E, embora os projectos de infra-estruturas devam ser desenvolvidos no contexto de uma estratégia coerente do sector, existe ainda um risco inerente à forte ligação entre eles, pelo que é necessário tomar providências para o acompanhamento de cada um dos projectos de forma isolada.

Se, por um lado, a tecnologia do transporte muda muito, sendo difícil estimar o volume do tráfego de uma infra-estrutura de transporte a longo prazo, por outro, existem factores externos impossíveis de prever. E, há que ter em conta que, conforme acontece desde o início da história dos caminhos-de-ferro, as estimativas de tráfego de pas-

sageiros utilizadas para decidir o desenvolvimento de infra-estruturas ferroviárias são fortemente inflacionadas, apresentando previsões demasiado optimistas [Flyvbjerg *et al.* (2006: 74)]. Não podemos, ainda, subestimar a prática corrente que atinge os projectos ferroviários, numa escala que não encontra paralelo na generalidade das obras públicas, que consiste em atribuir-lhes um custo irrealisticamente baixo [André (2006: 204)]. Deste modo, as previsões optimistas, juntamente com as avaliações dos custos por baixo, ajudam a apresentar os projectos ferroviários de forma enganadora, favorecendo a sua aprovação e construção [Flyvbjerg *et al.* (2006: 14-16)].

Ora, com excepção do projecto de alta velocidade, lançado após a entrada em vigor do regime jurídico das PPP e que ainda só recentemente entrou na fase de execução do contrato, nas concessões analisadas, a preparação insuficiente dos processos e a inadequada gestão dos contratos determinaram constantes pedidos de reequilíbrio financeiro, que provocaram o “avolumar” dos montantes de compensação do Estado às concessionárias, que ascenderam a mais de 93 milhões de euros [Tribunal de Contas (2007, 2005)], transformando projectos auto-sustentáveis financeiramente em projectos “avalizados” pelo Estado, o que revela as falhas do sector público na avaliação da sustentabilidade destes contratos.

Apesar de as PPP serem instrumentos de cooperação entre entes públicos e entes privados, em que estes suportam uma parte ou a totalidade dos encargos inerentes à realização de um investimento público e, mais do que isso, o “risco do negócio” [Gonçalves (2005)], sendo essencial a repartição equitativa dos riscos, tal não aconteceu nas concessões analisadas, em que não foi devidamente repartido o risco entre os intervenientes, o que demonstra, por um lado, a deficiente gestão do risco efectuada por parte do Estado e, por outro, a maior capacidade de pressão negocial do sector privado, que é claramente beneficiado em detrimento do sector público.

No entanto, porque tendo em conta a complexidade das concessões ferroviárias e os elevados montantes envolvidos não é possível obter sucesso num projecto sem que exista uma cuidada preparação prévia dos processos, uma adequada gestão e um apertado acompanhamento dos contratos, consideramos indispensável a criação de estruturas de monitorização, gestão e controlo das PPP. Face à necessidade de especialistas públicos e com vista a combater a excessiva dependência de consultores externos, consideramos, ainda, aconselhável que seja administrada formação nesta área aos funcionários das entidades públicas que lidam directamente com as PPP.

Por último, esperamos que as decisões sobre a rede ferroviária nacional, em especial sobre a alta velocidade, sejam tomadas, sem constantes recuos e avanços, com base em estudos técnicos consistentes, nomeadamente de previsões de tráfego, principal critério de selecção de projectos para garantir um bom retorno do investimento, que suportem as melhores opções para uma ferrovia de qualidade, que possa competir com os outros meios de transporte.

Em suma, pegando nos ensinamentos do caso das concessões ferroviárias e generalizando para as demais PPP em Portugal, parece-nos ser ainda cedo para determinar se as medidas implementadas pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, são suficientes para evitar os astronómicos pedidos de reequilíbrio financeiro a que nos habituaram este tipo de contratos. Todavia, esperamos que o novo regime jurídico das PPP potencie o aproveitamento pelo Estado da capacidade de gestão do sector privado, ajude a melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados e a gerar poupanças consideráveis na utilização de recursos públicos.

## BIBLIOGRAFIA

- Amaral, Diogo Freitas do (2006), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 5.ª Reimpressão da Edição de 2001.
- Amaral, Diogo Freitas do/Lino Torgal (2002), *Estudos sobre Concessões e outros Actos da Administração*, Coimbra, Almedina.
- André, José Maria C. S. (2006), *Transporte Interurbano em Portugal: O sistema actual e os seus desafios* (Volume I), Lisboa, Instituto Superior Técnico.
- Azevedo, Maria Eduarda (2009), *As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública*, Coimbra, Teses de Doutoramento, Almedina.
- Beckers, Thorsten/Jan Peter Klatt (2007), *PPPs and Value for Money – Theory and Practice, International Seminar on Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships*, IMF.
- Bezançon, Xavier (2004), *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, Paris, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.
- Bezançon, Xavier/Christian Cuccharini/Philippe Cossalter (2009), *Le guide de la commande publique – Marchés publics, Contrats de partenariat public-privé, délégations de service public*, Deuxième édition, Paris, Editions Le Moniteur.
- Bult-Spiering, Mirjam/Geert Dewulf (2006), *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An international perspective*, Wiley-Blackwell.
- Cabral, Manuel Caldeira/Joana Taveira Almodôvar (2010), *Promoção de Investimento pelo Estado e Sustentabilidade das Contas Públicas*, Artigo 01/2010, Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, Lisboa, Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Cabral, Nazaré da Costa (2009), *As Parcerias Público-Privadas*, n.º 9 da Coleção Cadernos IDEFF, Coimbra, Almedina.
- Caetano, Marcello (1974), “Subsídios Para o Estudo da Teoria da Concessão de Serviços Públicos”, in *Estudos de Direito Administrativo*, Lisboa, Edições Ática.

- Campos, Diogo Duarte de (2010), *A Escolha do Parceiro Privado nas Parcerias Público-Privadas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Comissão das Comunidades Europeias (2009), COM (2009) 44 final, de 04.02.2009, *Livro Verde – Revisão da política relativa à RTE-T – Para uma melhor integração da rede transeuropeia de transportes ao serviço da política comum de transportes*, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2005), COM (2005) 569 final, de 15.11.2005, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, sobre as Parcerias Público-Privadas e o direito comunitário sobre contratos públicos e concessões, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2004), COM (2004) 327 final, de 30.04.2004, *Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2003), COM (2003) 132 final, de 23.04.2003, Comunicação da Comissão – *Desenvolver a rede transeuropeia de transportes: Financiamentos inovadores, Interoperabilidade da teleportagem*, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2001), COM (2001) 370, de 12.09.2001, *Livro Branco sobre A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2000), “Comunicação interpretativa da Comissão sobre as concessões em direito comunitário”, de 29 de Abril de 2000, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (2000/C 121/02), Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Estorninho, Maria João (2006), *Direito Europeu dos Contratos Públícos – Um Olhar Português*, Coimbra, Almedina.
- Eurostat (2004), *New decision of Eurostat on deficit and debt – Treatment of public-private partnerships*.
- Fernandes, Carlos (2008), *PPP do Troço Poceirão/Caia – Lançamento do Concurso para a Concessão – Aspectos Complementares*, Évora.
- Fernandes, João (2008), *PPP do Troço Poceirão/Caia – Lançamento do Concurso para a Concessão – Apresentação Técnica*, Évora.
- Flyvbjerg, Bent/Mette K. Skamris Holm/SØren L. Buhl (2006), *Inaccuracy in traffic forecasts*, *Transport Reviews*, vol. 26, n.º 1 – pp. 1-24, 1 January 2006, UK, Taylor & Francis Journals.
- Flyvbjerg, Bent/Mette K. Skamris Holm/SØren L. Buhl (2003), “How common and how large are costs overruns in transport infrastructure projects?”, *Transport Reviews*, vol. 23, UK, Taylor & Francis Journals.
- Flyvbjerg, Bent/Nils Bruzelius/Werner Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk – an Anatomy of Ambition*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gasepc – Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, P.P.P. (2009), *Relatório sobre Parcerias Público-Privadas e Concessões*, Lisboa, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças do Ministério das Finanças e Administração Pública.
- Gil, José Basilio Acerete (2004), *Financiación y Gestión Privada de Infraestructuras y Servicios Públicos*, Asociaciones Público-Privadas, Zaragoza, Instituto de Estudios Fiscales.
- Gonçalves, Pedro (organização) (2008), *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Gonçalves, Pedro (2005), *Entidades Privadas com Poderes Públícos*, Coimbra, Teses de Doutoramento ed., Almedina.
- Gonçalves, Pedro (1999), *A Concessão de Serviços Públícos*, Coimbra, Almedina.
- Gonçalves, Pedro/Rodrigo Esteves de Oliveira (2001), *As concessões municipais de distribuição de electricidade*, in *Coleção Direito Públíco e Regulação*, n.º 1, Coimbra, Coimbra Editora.
- Governo de Portugal (2009), AV Ferroviária Poceirão/Caia, Lisboa, consultado em 21.06.2010 em [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MOPTC/Documentos/Pages/20091212\\_MOPTC\\_Doc\\_AVFerroviaria\\_Poceirao\\_Caia.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MOPTC/Documentos/Pages/20091212_MOPTC_Doc_AVFerroviaria_Poceirao_Caia.aspx).
- Grimsey, Darrin (Editor)/Mervyn K. Lewis (Editor) (2005), *The economics of public private partnerships (International Library of Critical Writings in Economics)*, Cheltenham, U.K., Edward Elgar.
- Grimsey, Darrin/Mervyn K. Lewis (2004), *Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Cheltenham, U.K., Illustrated edition, Edward Elgar Publishing Ltd.
- HM Treasury (2008), *Infrastructure procurement: delivering long-term value*, Londres, HM Treasury.
- HM Treasury (2007), *Accounting for PPP arrangements including PFI contracts*, Financial Reporting Advisory Board. FRAB (89)2, Londres, HM Treasury.
- HM Treasury (2006), *Value for Money Assessment Guidance*, Londres, HM Treasury.
- HM Treasury (2002), *Refinancing of Early PFI Transactions-Code of Conduct*, Londres, HM Treasury.
- Iaurif – Institut d’Aménagement et d’Urbanisme de la Région d’Ile-de-France (2007), *Le Financement des Infrastructures de Transport avec des PPP*, Paris, IAURIF.
- Janin, Jean François/François Peter/Bernard Colombaud (2000), *Les systèmes de transports collectifs*, in *Le Financement des Infrastructures et des services collectifs. Le recours au partenariat public-privé*, Paris, Presse de l’École Nationale des Ponts et Chaussées.
- Marques, Maria Manuel Leitão/António Carlos das Santos/Maria Eduarda Gonçalves (2004), *Direito Económico*, Coimbra, Almedina.
- Marques, Rui Cunha/Duarte Silva (2008), “As Parcerias Públíco - Privadas em Portugal. Lições e Recomendações”, *Revista de Estudos Politécnicos*, Tékhne, Vol VI, n.º 10.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010), *Orçamento de Estado para 2010, Relatório*, Lisboa,

- consultado em 23.06.2010, em [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/Rel\\_OE2010.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/Rel_OE2010.pdf).
- Moreno, Carlos (2010), *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*, Alfragide, Caderno.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD Publishing.
- Parlamento Europeu e do Conselho (2010), Decisão n.º 661/2010/EU, de 7 de Julho de 2010, sobre as orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (reformulação), Bruxelas, *Jornal Oficial da União Europeia*, de 5.8.2010.
- Parlamento Europeu e do Conselho (2004), Decisão n.º 884/2004/CE, de 29 de Abril de 2004, que altera a Decisão n.º 1692/96/CE, publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, de 30.04.2004, Bruxelas.
- Parlamento Europeu e do Conselho (1996), Decisão n.º 1692/96/CE, de 23 de Julho de 1996, sobre as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes, Bruxelas, JO L 228, de 09.09.1996.
- Pombeiro, António A. Figueiredo B. (2003), *As PPP/PFI – Parcerias Público Privadas e a sua Auditoria*, Lisboa, Áreas.
- Procuradoria-Geral da República (1994), Parecer n.º 1/94, in *Diário da República*, II Série, n.º 141, de 21 de Junho de 1994, Lisboa.
- RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010), *PPP1-Troço Poceirão/Caia. Assinatura do Contrato de Concessão*, Lisboa, consultado em 21.06.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/303/Default.aspx>.
- RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010), *Nova Estação de Coimbra para as Redes de Alta Velocidade e Convencional*, Lisboa, consultado em 16.06.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/232/ItemID/335/View/Details/Default.aspx>.
- RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2009), *PPP1-Troço Poceirão/Caia. Adjudicação do Concurso*, Lisboa, consultado em 21.06.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/303/Default.aspx>.
- RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2007), *Ponto de situação do Projecto, apresentação do Modelo de Negócio*, Lisboa, consultado em 21.06.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/303/Default.aspx>.
- Rede Ferroviária Nacional, REFER E.P.E. (2010), consultado em 21.06.2010 em <http://www.refer.pt>.
- Renda, Andrea, e Lorna Schrefler (2006), *Public-private partnerships national experiences in the European Union, 10.02.06*, Bruxelas, DG Internal Policies of the Union. Directorate A. Economic and Scientific Policy – European Parliament.
- Rodrigues, Tiago (2008), *PPP do Troço Poceirão/Caia – Lançamento do Concurso para a Concessão – Apresentação dos Aspectos Financeiros*, Évora.
- Santos, Fernando Teixeira dos (1996), *Project Finance – A Perspectiva Financeira do Estado*, Lisboa, Centro Cultural de Belém.
- Silva, Duarte (2008), *PPP do Troço Poceirão/Caia – Lançamento do Concurso para a Concessão – Apresentação do Processo de Concurso*, Évora.
- Sobral, Ana Paula Rolland de Lima (2010), *Parcerias Público-Privadas: As concessões ferroviárias em Portugal*, Tese de Mestrado, Porto, Faculdade de Direito de Universidade do Porto.
- Sousa, Marcelo Rebelo de/André Salgado Matos (2008), *Contratos Públicos*. Direito Administrativo Geral. Tomo III, Lisboa, Editora Dom Quixote.
- Ter-Minassian, Teresa (2004), *Public-Private Partnerships*, Washington, The International Monetary Fund, IMF.
- Tribunal de Contas (2007), Relatório de Auditoria n.º 04/2007, 2.ª Secção, *Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias*, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (2005), Relatório de Auditoria n.º 33/05, 2.ª Secção, *Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias*, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (2002), Relatório de Auditoria n.º 24/2002, 2.ª Secção, Auditoria à concessão da Travesia do Eixo Ferroviário Norte/Sul (Estado/Fertagus), Lisboa, Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (1999), *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, Volume I, Tribunal de Contas, Lisboa.
- Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, *Acórdão Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH contra Telekon Austria AG* (2000), de 7 de Dezembro de 2000, Sexta Secção, Processo C-324/98, Colect. 2000.
- Viana, Cláudia (2007), *Os Princípios Comunitários da Contratação Pública*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Vieira, Pedro Siza (2008), *O Código dos Contratos Públicos e as parcerias público-privadas*, Estudos de Contratação Pública – I, Pedro Gonçalves (Organização), Coimbra, Coimbra Editora.
- Yescombe, E. R. (2007), *Public Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*. Elsevier. / Butterworth-Heinemann.
- Yescombe, E. R. (2002), *Principles of Project Finance*, Academic Press, 1<sup>st</sup> edition.
- KPMG (2007), *Rede de Alta Velocidade – RAVE, Cenários de Modelo de Negócio*, Relatório Final, consultado em 13.08.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/395/id/75/Default.aspx>.
- KPMG (2006), *RAVE-Analysis of Procurement Options*, consultado em 13.08.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/395/id/75/Default.aspx>.
- KPMG (2005), *Commercial and Procurement Options for the Portuguese High Speed Lines*, consultado em 13.08.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/395/id/75/Default.aspx>.