



Projeto Ferroviário Português de Alta Velocidade







Auditoria ao Projeto Ferroviário Português de Alta Velocidade

4 de dezembro de 2014



Ficha Técnica

EQUIPA AUDITORIA
Francisco Machado
Selma Rebêlo

COORDENAÇÃO GERAL
António Garcia
(Auditor Coordenador do DA IX)
Maria Botelho dos Santos
(Auditora Chefe do DA IX)

Ilustração da capa:
*Apresentação: «Alta Velocidade-
Portugal mais próximo»- RAVE, de
21/10/2009.*

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

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

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

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





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

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva

Conselheiro João Manuel Macedo Ferreira Dias

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I Sumário Executivo

II Corpo do Relatório

III Vista ao Ministério Público, Decisão, Destinatários, Publicidade
e Emolumentos

IV Anexos







ÍNDICE GERAL

I.	SUMÁRIO EXECUTIVO	1
1.	INTRODUÇÃO	1
1.1.	Objeto, natureza, objetivos e âmbito	1
1.2.	Condicionantes e limitações	1
1.3.	Procedimentos e metodologias	2
1.4.	Contraditório	2
2.	CONCLUSÃO GERAL	3
3.	OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES	4
4.	FACTOS RELEVANTES PARA A GESTÃO DE FUTUROS PROJETOS DE INVESTIMENTO	9
5.	RECOMENDAÇÕES	11
II.	CORPO DO RELATÓRIO	13
6.	ALTA VELOCIDADE EM PORTUGAL	13
6.1.	Projeto da rede ferroviária de alta velocidade	17
6.1.1.	Definição do projeto	17
6.1.2.	Principais características do projeto	19
6.1.3.	Programação	20
7.	MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO	22
7.1.	Escolha do modelo	22
7.2.	Objetivos do modelo	24
7.3.	Caracterização do modelo	24
7.4.	Fluxos financeiros no setor público	27
7.5.	Estruturas de gestão	28
7.5.1.	REFER	29
7.5.2.	RAVE	29
7.5.3.	Extinção da RAVE	31
7.5.4.	AVEP	32
8.	ESTUDOS PRÉVIOS – EIXO LISBOA-MADRID	33
8.1.	Pressupostos para os estudos de natureza económica e financeira	33
8.2.	Projeções de procura	34
8.3.	Avaliação socio-económica	35



8.4.	Impactos económicos	37
8.5.	Viabilidade financeira	38
9.	PLANOS DE NEGÓCIO.....	40
9.1.	Plano de negócios global	40
9.2.	Plano de negócios – eixo Lisboa-Madrid	41
10.	ENCARGOS DO PROJETO DE ALTA VELOCIDADE.....	46
10.1.	Encargos diretos com projetos a lançar em regime de PPP.....	46
10.2.	Encargos indiretamente relacionados com os projetos em regime de PPP	47
10.3.	Encargos com material circulante.....	48
10.4.	Encargos com a gestão da circulação e alocação de capacidade.....	49
10.5.	Encargos com contratação externa	49
10.6.	Outros encargos.....	51
11.	CONCESSÃO LISBOA-POCEIRÃO.....	51
11.1.	Objeto da concessão.....	51
11.2.	Processo de contratação.....	52
11.2.1.	Publicação do anúncio do concurso e elaboração das propostas.....	52
11.2.2.	Avaliação das propostas (1ª fase)	52
12.	CONCESSÃO POCEIRÃO-CAIA.....	54
12.1.	Objeto da concessão	54
12.2.	Comparador público	54
12.3.	Processo de contratação.....	57
12.3.1.	Calendário do concurso	57
12.3.2.	Publicação do anúncio do concurso e elaboração das propostas.....	58
12.3.3.	Avaliação das propostas (1ª fase)	59
12.3.4.	Negociações e BAFO (2ª fase)	60
12.3.5.	Processo de visto e reforma do procedimento	64
12.3.6.	Comportabilidade dos encargos diretos do Estado – avaliação preliminar	67
12.3.7.	Recusa de visto.....	69
12.3.8.	Consequências da recusa de visto	72
12.4.	Alteração dos pressupostos de contratação.....	73
12.4.1.	Surgimento da crise financeira.....	73
12.4.2.	Fiança do Estado	74
12.4.3.	Risco de variação da taxa de juro.....	74
12.4.4.	Alteração do valor do contrato para o Estado	75
12.4.5.	Diminuição dos riscos operacionais	75
12.4.6.	Risco de financiamento do projeto	76
12.5.	Matriz de risco	76
12.6.	Mecanismos de pagamento.....	79
12.7.	Estrutura de custos do projeto	81





Tribunal de Contas

12.8.	Origens de fundos.....	82
12.9.	Remuneração acionista	83
12.10.	Estrutura acionista da concessionária	84
13.	LINHA CONVENCIONAL.....	85
13.1.	Calendário de execução da linha de mercadorias	86
13.2.	Contratação e financiamento	87
13.3.	Estudos de viabilidade	88
13.4.	Articulação com a UE	88
13.5.	Características do troço	89
14.	PROCESSOS DE INDEMNIZAÇÃO	90
III.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS.....	93
15.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	93
16.	DECISÃO	94
17.	DESTINATÁRIOS	94
18.	PUBLICIDADE	94
19.	EMOLUMENTOS.....	94
IV	ANEXOS.....	97



ÍNDICE QUADROS

Quadro 1-	Total de encargos	6
Quadro 2-	Principais datas do projeto ferroviário de alta velocidade português	14
Quadro 3-	Cronologia	16
Quadro 4-	Linhas portuguesas de alta velocidade	18
Quadro 5-	Principais características dos eixos de alta velocidade	19
Quadro 6-	Datas de entrada em operação dos eixos, indicadas em 2005	20
Quadro 7-	Calendário de execução dos troços.....	21
Quadro 8-	Ponto de situação das contratações em PPP	22
Quadro 9-	Modelo de implementação da rede.....	25
Quadro 10-	Intervenientes no modelo de negócio	27
Quadro 11-	Gestão do projeto	28
Quadro 12-	Participações sociais da RAVE	29
Quadro 13-	Custos de estrutura	30
Quadro 14-	Contratos da RAVE transitados para a REFER	31
Quadro 15-	Trabalhadores da RAVE	32
Quadro 16-	Repartição modal - passageiros	34
Quadro 17-	Níveis de procura anuais	35



Quadro 18- Externalidades / benefícios quantificáveis para o eixo Lisboa-Madrid	37
Quadro 19- Valor médio da tarifa (€/ck)	40
Quadro 20- Encargos diretos com projetos de PPP	47
Quadro 21- Encargos públicos indiretamente relacionados com os projetos PPP	48
Quadro 22- Encargos estimados com material circulante	49
Quadro 23- Contratações externas – valores de adjudicação	50
Quadro 24- Contratações externas - âmbito	50
Quadro 25- Propostas apresentadas ao concurso Lisboa-Poceirão	53
Quadro 26- Classificações dos concorrentes	53
Quadro 27- Cronograma do processo do concurso Poceirão-Caia	57
Quadro 28- Cronologia do concurso Poceirão-Caia	58
Quadro 29- Declarações de impacte ambiental – Poceirão-Caia	58
Quadro 30- Propostas apresentadas no concurso Poceirão-Caia	60
Quadro 31- Valores das propostas iniciais/finais dos concorrentes na fase de negociação	61
Quadro 32- Classificações dos concorrentes	61
Quadro 33- Propostas dos concorrentes - VAL dos pagamentos dos parceiros públicos	61
Quadro 34- Valores das propostas dos concorrentes para efeitos de adjudicação	62
Quadro 35- Classificação dos concorrentes com ajustamentos	63
Quadro 36- Classificação dos concorrentes – reforma do procedimento de contratação	65
Quadro 37- Pagamentos dos parceiros públicos – Poceirão-Caia	66
Quadro 38- Pagamentos anuais (máx/min) do Estado e da REFER – em percentagem de PIB	68
Quadro 39- Rácios de cobertura do serviço da dívida e do valor do empréstimo	76
Quadro 40- Alocação do risco às partes – concessão Poceirão-Caia	77
Quadro 41- Pagamentos a efectuar na concessão Poceirão-Caia	80
Quadro 42- Estrutura de custos – Poceirão-Caia	81
Quadro 43- Origens de fundos na concessão Poceirão-Caia	82
Quadro 44- Origens de fundos (%)	82
Quadro 45- Remuneração acionista	83
Quadro 46- Estrutura acionista da ELOS–Ligações de Alta Velocidade	84
Quadro 47- Vetores de atuação prioritária	85
Quadro 48- Calendário dos trabalhos	86
Quadro 49- Soluções de contratação e financiamento	87
Quadro 50- Investimento do troço Évora-Elvas (fronteira)	87
Quadro 51- Estimativas de procura para o transporte de mercadorias	88
Quadro 52- Traçado e trabalhos considerados necessários	90
Quadro 53- Pedidos de indemnização	90



ÍNDICE de ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1- Linhas portuguesas de alta velocidade	18
Ilustração 2- Atual e nova ligação ferroviária de mercadorias Sines (fronteira)	89
Ilustração 3- Linhas ferroviárias existentes	89





SIGLAS

ACB	Análise custo-benefício
ADIF	Administrador de Infraestruturas Ferroviárias (entidade responsável em Espanha pela construção e gestão da infraestrutura ferroviária)
AEIE-AVEP	Agrupamento Europeu de Interesse Económico - Alta Velocidade Espanha Portugal
AEIE	Agrupamento Europeu de Interesse Económico
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
AV / AVE	Alta Velocidade
AVEP	Alta Velocidade Espanha Portugal
B/C	Rácio Benefício/Custo
BAFO	<i>Best and final offer</i> (Melhor proposta final)
BEI	Banco Europeu de Investimento
CCO	Centro de Comando Operacional (da REFER)
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Caderno de encargos
CP	CP - Comboios de Portugal E.P.E.
CSP	Comparador do Setor Público
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DGTREN-EU	Directorate-General for Transport and Energy - European Commission (Direção-Geral do Transporte e Energia da Comissão Europeia)
DIA	Declaração de Impacte Ambiental
EP	Estradas de Portugal, SA
GSM	<i>Global System for Mobile Communications</i> (Sistema Global para Comunicações Móveis)
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMTT / IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, atual Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.).
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Organização Internacional de Instituições Superiores de Controlo)
IPC	Índice de preços no consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento Coletivo
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
IVA	Imposto de Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
Km	Quilómetro
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
NAER	NAER- Novo Aeroporto, SA
NAL	Novo Aeroporto de Lisboa
OE	Orçamento de Estado
PAV	Projeto de Alta Velocidade
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAV	Rede de Alta Velocidade
RAVE	RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A., designada RAVE,S.A
RCM	Resolução do Conselho de Ministros



REFER	Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.E.
REN	REN - Rede Eléctrica Nacional, S.A
RENFE	Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Rede Nacional Ferroviária Espanhola)
RTE-T	Rede Trans-europeia de Transportes
S&T	Sinalização e telecomunicações
SA	Sociedade Anónima
SNCF	Société Nationale des Chemins de fer Français (Sociedade Nacional dos Caminhos de Ferro Franceses)
TdC	Tribunal de Contas
TEN-T	Trans-european Transport Network
TGV	Train à grande vitesse (Comboio de Alta Velocidade)
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
TRE	Taxa de rendibilidade económica
TTT	Terceira Travessia do Tejo
UE	União Europeia
UGCC	Unidade de Gestão de Contratos da CP
UIC	International Union of Railways (União Internacional de Caminhos de Ferro)
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
VAL	Valor Atual Líquido
VALE	Valor Atual Líquido Económico
VFM	Value for money



GLOSSÁRIO

ACE	Agrupamento Complementar de Empresas. Geralmente designa o conjunto de empresas que assume formalmente responsabilidade pelo projeto até ao final da fase de construção.
Benchmarking	Comparação de casos de estudo com o objetivo de identificar as melhores práticas conducentes a um melhor desempenho superior.
Bitola	Largura de via férrea.
Due diligence	Diligências que pretendem acautelar os interesses legítimos relativos a um potencial investimento.
Financial close	Fecho da estrutura financeira de um negócio/contrato.
Guidelines	Linhas de orientação.
Outsourcing	Uso estratégico da contratação externa para a realização de atividades tradicionalmente realizadas internamente.
Rating	Notação de risco.
Shadow-bid /Bid model	Proposta-sombra, modelização da resposta do mercado.
Trade-off	Permuta entre fatores ou objetivos, que permite continuar a obter um mesmo resultado final de um processo.
Value for money	Utilidade do investimento com base no mais baixo preço pago para um máximo de economia, eficiência e eficácia.





I. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objeto, natureza, objetivos e âmbito

- 1 O presente relatório integra o resultado da auditoria relativa ao “Projeto Ferroviário Português de Alta Velocidade” (PAV) que se iniciou em 1988¹ e foi cancelado em 2012.
- 2 O PAV teve como objetivo o desenvolvimento de uma nova rede ferroviária para o transporte de passageiros e de mercadorias, capaz de suportar tráfego a velocidades máximas entre 250 e 350 Km por hora. As infraestruturas seriam obtidas através de contratos de concessão. O desenvolvimento dos estudos necessários e o lançamento dos procedimentos de contratação estiveram a cargo da RAVE, S.A. (RAVE), empresa constituída para o efeito.
- 3 Trata-se de uma auditoria orientada para a avaliação do processo de gestão, para a identificação do *value for money* subjacente à fórmula de contratação e negociação do projeto e para o apuramento dos encargos com o projeto de alta velocidade.
- 4 As conclusões e observações do relatório têm o propósito principal de identificar aspetos relevantes para a gestão de futuros investimentos públicos.
- 5 O âmbito temporal está compreendido entre dezembro de 2000 (ano da criação da RAVE) e julho de 2013 (ano da recusa de visto do contrato de concessão do troço Poceirão-Caia), embora, quando assinalado, se tenha recorrido a informação posterior. A última atualização de informação teve por base esclarecimentos prestados pelo Ministério das Finanças, em 21 de janeiro de 2014.

1.2. Condicionantes e limitações

- 6 Aquando do início dos trabalhos de auditoria encontravam-se em curso apenas dois processos de contratação no âmbito do PAV. Previa-se, no entanto, o lançamento de mais procedimentos de contratação para o desenvolvimento deste novo projeto.
- 7 Entre 2010 e 2011, ocorreram factos que conduziram a uma alteração substancial na implementação da rede de alta velocidade. Estes factos foram a decisão de não adjudicação no concurso para a concessão do troço Lisboa-Poceirão, a reforma do procedimento de contratação da concessão Poceirão-Caia e a indefinição quanto à continuidade do PAV.
- 8 Neste período, os trabalhos consistiram no acompanhamento dos eventos descritos com o objetivo de retomar os trabalhos de auditoria logo que se constataste existirem dados mais concretos sobre o futuro do PAV.
- 9 O prosseguimento dos trabalhos de auditoria verificou-se após o desfecho do processo de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (visto) relativo ao contrato Poceirão-Caia, em março de 2012.

¹ Com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/88, de 30 de dezembro.

- 10 A alteração de contexto motivou a inclusão no relatório de algumas matérias inicialmente não previstas, tais como o desenvolvimento, pela REFER, da linha férrea convencional antes incluída na concessão Poceirão-Caia e os processos indemnizatórios subsequentes aos processos de contratação².
- 11 Os valores apresentados encontram-se aquém do que poderia vir a ser o seu impacto orçamental, uma vez que foram apurados numa lógica de análise de projeto de investimento.

1.3. Procedimentos e metodologias

- 12 O desenvolvimento dos trabalhos teve em consideração os procedimentos e normas de auditoria utilizadas pela INTOSAI³, bem como as linhas de orientação e procedimentos do TdC para o desenvolvimento de auditorias externas a concessões/parcerias público privadas⁴.
- 13 A metodologia utilizada pelo TdC teve como suporte essencial a análise documental, questionários e entrevistas.
- 14 A informação financeira resultou dos dados fornecidos pela RAVE e pela Rede Ferroviária Nacional, E.P.E. (REFER), e dos procedimentos concursais e respetivos estudos preliminares.
- 15 A análise baseou-se em valores atualizados a 2008, de forma a manter-se a metodologia utilizada no estudo prévio e no procedimento de contratação.
- 16 Relativamente aos procedimentos de contratação, privilegiou-se a análise da concessão do troço Poceirão-Caia, uma vez que foi o único procedimento concursal concluído.

1.4. Contraditório

- 17 Nos termos da Lei n.º 98/97, de 6 de agosto (com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 26 de agosto), que vincula o Tribunal de Contas ao princípio do contraditório, o Juiz Relator do processo enviou, oportunamente, às entidades abaixo indicadas, o relato com os resultados e conclusões da auditoria, para que aquelas entidades, querendo-o, se pronunciassem sobre o mesmo:
- Ministra de Estado e das Finanças;
 - Ministro da Economia;
 - Presidente do Conselho de Administração da REFER;
 - Presidente do Conselho de Administração da CP – Comboios de Portugal, E.P.E (CP);
 - Presidente do Conselho de Administração da ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A. (ELOS).
- 18 Foram concedidas as prorrogações de prazo solicitadas.
- 19 O Ministério das Finanças e o Ministério da Economia veicularam informação adicional quer sobre a previsão de fundos para a satisfação dos encargos relativos ao contrato de concessão Poceirão-Caia para 2011 e 2012, quer sobre a sucessão pela Parpública, S.A., na posição nos contratos de financiamento da concessionária do troço Poceirão-Caia. Para além disso, o Ministério das Finanças veio referir a existência de um pedido de indemnização ao Estado, relativo ao concurso para a concessão do troço Lisboa-Poceirão, adicional aos referidos no texto pré-existente. Para além destes contributos, não foi referida qualquer discordância relativamente ao texto submetido a contraditório.
- 20 A CP entendeu não se pronunciar e a REFER considerou nada ter a referir, invocando a responsabilidade da RAVE, entretanto liquidada, sobre o projeto de alta velocidade.

² A análise dos processos de indemnização não passou pela verificação da elegibilidade dos encargos. Tal elegibilidade foi verificada pela IGF, nos casos que resultaram em pagamentos. A informação relativa à linha férrea convencional e relativa às referidas indemnizações releva para descrição das consequências do processo de alta velocidade.

³ Nomeadamente, ISSAI 5220-Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions e ISSAI 5240-Guideline on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP).

⁴ Linhas de Orientação e Procedimentos para o Desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP, Tribunal de Contas, 2008.



- 21 A ELOS veio referir que «o Relatório de Auditoria apresenta uma análise profunda, em alguns pontos detalhada, sobre o projeto de alta velocidade em Portugal, incluindo, mas não limitado, à concessão Poceirão-Caia» e que «apesar de se reconhecer o mérito de uma grande parte das afirmações e assunções feitas no referido documento (...) [a ELOS repudia] expressamente algumas das afirmações constantes do documento em causa, por não corresponderem, na opinião da ELOS, a uma correta interpretação da lei, das peças do procedimento, incluindo o caderno de encargos, ou do contrato de concessão referente ao troço Poceirão-Caia, nem, bem assim, a uma correta assunção dos factos ou pressupostos sobre que se baseiam algumas das afirmações efetuadas», acrescentando que «muitas das questões em causa estão, à data [23 de maio de 2014] a ser discutidas em sede de ação arbitral (...)»⁵.
- 22 A este respeito refere-se que foram assumidos e referidos os argumentos constantes no acórdão do TdC que veio a recusar o visto ao contrato Poceirão-Caia, existindo, complementarmente, referências aos pareceres efetuados pelos consultores do Estado, remetidos ao TdC no decurso da auditoria. A ELOS manifesta, portanto, a discordância relativamente ao teor do referido acórdão, transitado em julgado, o que não é suscetível de apreciação em sede do presente relatório.
- 23 A referência, pela ELOS, no seu contraditório, ao que terá feito, e fará, no âmbito do processo arbitral em curso, é também matéria que transcende o âmbito do presente relatório.
- 24 Foram introduzidas, no texto submetido a contraditório, notas sobre a posição das entidades que se pronunciaram.

2. CONCLUSÃO GERAL

- 25 O modelo para a implementação da rede ferroviária de alta velocidade em Portugal, sem paralelo em termos internacionais, assentava em seis contratos PPP cujos encargos para os parceiros públicos ascenderiam a 11,6 mil milhões de euros.
- 26 Os riscos de procura relevantes recairiam sobre a CP e a REFER, empresas públicas economicamente deficitárias. Em contrapartida, os pagamentos pela disponibilidade da infraestrutura às concessionárias gozariam de estabilidade, característica típica das rendas.
- 27 O projeto foi iniciado sem ser possível aferir o custo-benefício para Portugal e o Estado não comprovou, perante o Tribunal, a comportabilidade dos encargos que decorriam do único contrato PPP assinado e ao qual foi recusado o visto prévio.
- 28 O projeto, cancelado em 2012, teve como impactos financeiros:
- a) 120 milhões de euros despendidos em contratação externa, ao longo de cerca de doze anos de estudos, e 32,9 milhões de euros despendidos em custos de estrutura da RAVE.
 - b) Três pedidos de indemnização ao Estado, cujas petições iniciais ascendem a 29,4 milhões de euros. Dois pedidos por parte dos concorrentes à concessão do troço Lisboa-Poceirão e outro pedido, após a recusa de visto, por parte do consórcio a quem foi adjudicada a concessão Poceirão-Caia, no qual foi admitida a hipótese de existir responsabilidade civil por ato ilícito imputável ao Estado.
 - c) A transferência para a Parpública dos contratos de financiamento que haviam sido celebrados pelo consórcio ELOS, no montante de 599 milhões de euros⁶.

⁵ Idênticas observações foram feitas, pela ELOS, nas alegações de 20 de outubro de 2014.

⁶ Sobre esta operação, em sede de contraditório, o Ministério das Finanças referiu ter tido «(...) um duplo intento: o aproveitamento do pacote de financiamento pela Parpública, S.A. – assegurando as necessidades desta última em condições mais favoráveis (...) [do que as existentes, no mercado, à data] – e a redução de eventual computo indemnizatório ao consórcio ELOS – Ligações de Lata Velocidade». Também em sede de contraditório, pelos mesmos motivos, o Ministério da Economia veio referir entender que esta operação constituiu uma «(...)prática de gestão manifestamente positiva para a salvaguarda do interesse público(...)».



3. OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

1. Projeto estratégico no quadro europeu

- 29 A rede de alta velocidade portuguesa foi projetada para se desenvolver em seis eixos divididos em troços, e foi desenhada para dar sequência às ligações internacionais, da mesma natureza, de Espanha e do restante território europeu.
- 30 Os troços transfronteiriços de ligação a Espanha seriam da responsabilidade comum dos dois países ibéricos, para cujo desenvolvimento foi constituída uma entidade própria⁷.
- 31 Quatro dos projetados eixos ferroviários de alta velocidade nacionais faziam parte dos 30 projetos prioritários europeus definidos pela Comissão Europeia.
- 32 O eixo Lisboa-Madrid foi um dos cinco projetos europeus considerados mais prioritários, pelo que o Governo quis iniciar a implementação da Rede de Alta Velocidade por este eixo.
- 33 Foi prevista a articulação da rede de alta velocidade com a rede ferroviária convencional e com os portos, os aeroportos e as plataformas logísticas⁸.
- 34 Na perspetiva da RAVE e da CP, a introdução da alta velocidade ferroviária surgiria como um passo lógico na alteração do paradigma do transporte ferroviário, tanto no que diz respeito ao serviço ferroviário em território nacional, como na sua articulação com as necessidades de transporte internacional, de e para o resto da Europa.

2. Complementaridade com o serviço ferroviário convencional

- 35 Tanto a RAVE como a CP referem a importância da complementaridade entre a rede de alta velocidade e a rede convencional.
- 36 O material circulante seria capaz de variar o comprimento dos respetivos eixos e existiriam intercambiadores nos interfaces entre os dois sistemas.
- 37 Esperava-se que a transferência de procura do serviço de transporte ferroviário convencional para o serviço de alta velocidade significasse o descongestionamento de algumas linhas férreas já existentes.

3. Comparação internacional para escolha do modelo português

- 38 A configuração do modelo português de implementação do novo sistema de transportes teve por base um exercício de comparação de modelos existentes noutros países europeus.
- 39 A possibilidade de contabilização dos encargos fora do balanço do Estado foi um dos factores tidos em conta para a escolha do modelo.

4. Modelo de implementação sem paralelo internacional

- 40 O modelo português, para a implementação da rede ferroviária nacional de alta velocidade, não encontrou paralelo nos modelos existentes noutros países, nomeadamente da Europa.
- 41 Seriam lançadas seis Parcerias Público Privadas com base em contratos de concessão e seriam desenvolvidos, em primeiro lugar, três eixos ferroviários.

⁷ Agrupamento Europeu de Interesse Económico - Alta Velocidade Espanha Portugal.

⁸ Apresentação “Modelo de Negócio” de 21-5-2007, no sítio da RAVE na *Internet*. Consulta em fevereiro de 2011.



5. Implementação focada nas infraestruturas

- 42 Através destas seis PPP obter-se-ia apenas a disponibilidade da infraestrutura, o que, por si só, não permitiria obter qualquer serviço público.
- 43 Para as restantes atividades necessárias, entre as quais a operação e a obtenção do material circulante, não chegou a haver solução definitiva.

6. Infraestruturas desenvolvidas pelo setor privado

- 44 Foram alocados ao setor privado os riscos associados ao projeto e à construção, bem como a obrigação de, findo o período de construção, as infraestruturas serem mantidas disponíveis em condições de utilização (disponibilidade).
- 45 Os pagamentos às concessionárias gozariam de grande estabilidade.

7. Risco de procura alocado ao setor público

- 46 A incidência do risco de procura nos pagamentos a efetuar às concessionárias seria residual.
- 47 O impacto financeiro das variações da procura seria sentido, diretamente, pelo futuro operador e, indiretamente, pela REFER⁹.
- 48 Assim, tendo-se previsto, a partir de 2010, que a operadora seria a CP, o referido ajustamento recairia sobre duas empresas públicas já deficitárias, CP e REFER.

8. Programação ambiciosa

- 49 A programação inicial, em 2006, previa o lançamento dos concursos das seis PPP num intervalo de cerca de um ano.
- 50 A programação em 2010 apresentava um intervalo de um ano e onze meses para o lançamento das cinco parcerias cujos procedimentos concursais ainda não tinham sido lançados.
- 51 O modelo de implementação implicava a necessidade de celeridade para o conjunto dos processos de contratação. Uma das PPP teria como objeto a sinalização e as telecomunicações para toda a rede de alta velocidade.

9. Falta de projeto-piloto

- 52 Não foi obtida experiência através da execução de um só contrato para, posteriormente, abrir novos processos de contratação.
- 53 Tal como noutros setores, no setor ferroviário o Estado pretendeu implementar um modelo não testado sem a utilização do que habitualmente se designa por projeto-piloto.

10. Otimismo

- 54 Atendendo à complexidade e à falta de experiência prévia na implementação de um sistema de transporte inteiramente novo, o exposto no parágrafo anterior permite concluir por algum excesso de otimismo, porquanto seriam de admitir imprevistos durante todo o processo.

⁹ Pela variação no produto das taxas de uso das infraestruturas cobradas ao operador.

11. Insuficiente envolvimento das entidades públicas

- 55 A CP é o maior operador ferroviário português e faz parte do Setor Empresarial do Estado. No entanto, não foi utilizado o conhecimento do setor existente nesta empresa pública.
- 56 Após a criação da RAVE, o Estado não definiu para esta entidade qualquer papel no âmbito do projeto de alta velocidade, nem mesmo a título consultivo.
- 57 Em 2010, passou a ser claro que a rede não seria desenvolvida tal como tinha sido inicialmente previsto. Apenas nesse ano começaram a ser desenvolvidos os contactos formais entre a RAVE e a CP.

12. Elevada estimativa de encargos

- 58 Os encargos com o Projeto de Alta Velocidade ascenderiam a 11,6 mil milhões de euros¹⁰.

QUADRO 1- TOTAL DE ENCARGOS

(Unidade: milhões de euros)

Encargos	Montante
Encargos diretos ¹¹	9.401,80
Encargos indiretos ¹²	654,18
Encargos com material circulante ¹³	1.564,53
Total de encargos	11.620,51

(Fonte: RAVE/REFER)

- 59 Para além destes encargos, existiriam outros com a gestão dos diversos contratos de PPP, com a gestão dos diversos operadores, ou encargos com o operador.

13. Impactes positivos como pressuposto

- 60 A natureza estratégica atribuída à rede ferroviária de alta velocidade, bem como o facto de os projetos comportarem grandes volumes de investimento, pressuporia a existência de impactes económicos positivos.
- 61 Não há evidências de que os benefícios ultrapassariam os custos com a rede ferroviária de alta velocidade.

14. Falta de consequência dos estudos prévios

- 62 Os estudos prévios de procura, de análise custo benefício e de avaliação de viabilidade financeira, suportaram preliminarmente a natureza estratégica do projeto.
- 63 A atualidade das conclusões de tais estudos foi posta em causa quer pela conjuntura económica superveniente e pelos respetivos pressupostos metodológicos, quer pelos eventos supervenientes, como as derrapagens de prazos e o cancelamento de procedimentos de contratação do PAV.

15. Inviabilidade financeira

- 64 Os estudos preliminares demonstraram que o investimento na rede ferroviária de alta velocidade não apresentava viabilidade financeira¹⁴.

¹⁰ Valor atualizado a 2008.

¹¹ Montante referido no quadro 20 do presente relatório, mas sem ajustamento pelo efeito fiscal. Seriam encargos dos parceiros públicos, incluindo, por isso, encargos do Estado, da REFER, da EP, bem como fundos comunitários. Total dos encargos que se previa resultar das seis PPP relativas aos três eixos ferroviários pelos quais se iniciaria a implementação da rede ferroviária de alta velocidade.

¹² Montante com origem no quadro 21 do presente relatório. Montante que diz respeito a investimentos extracontratuais do sector público.

¹³ Montante que consta no quadro 22 do presente relatório, com VAL@2008. O valor diz respeito a aquisição, manutenção e financiamento.

¹⁴ Globalmente (isto é, com todas as atividades consideradas). À semelhança do que se passava com outros investimentos em infraestruturas ferroviárias, as receitas para a concessionária da rede (REFER) não seriam suficientes para custear os encargos diretos e indiretos (via concessionárias) com a obtenção, manutenção e gestão da rede. Isto, ainda que os mesmos estudos considerassem uma taxa de uso da infraestrutura, a pagar pelos operadores à REFER, superior à que vigorava para Espanha e França, países territorialmente mais próximos de Portugal e de ligação mais imediata pelo novo sistema de transporte.



- 65 Os mesmos estudos demonstraram que o eixo Lisboa-Madrid, o primeiro que se previa vir a ser implementado, também seria financeiramente inviável.

16. Falta de análise custo-benefício específica

- 66 A análise custo-benefício teve por objetivo a aprovação pela Comissão Europeia e o concurso a Fundos Comunitários.
- 67 Foram contemplados fatores socialmente importantes mas não direta e imediatamente reprodutíveis em termos financeiros.
- 68 O estudo teve como objeto o eixo Lisboa-Madrid na sua totalidade (parte portuguesa e parte espanhola), não existindo análise custo-benefício específica para o projeto nacional.
- 69 Foi com base neste estudo que a RAVE pretendeu justificar o contrato Poceirão-Caia, através da imputação de custos e benefícios por quilómetro em território nacional.

17. Baixa rendibilidade económica

- 70 A taxa de rendibilidade económica (calculada na análise custo-benefício, para a totalidade do eixo Lisboa-Madrid) foi de 5,9%.
- 71 De acordo com as orientações da Comissão Europeia, aquela taxa deve ser comparada com a taxa de desconto social, a qual foi de 5,5%.
- 72 Assim, restaria uma margem de apenas 0,4% para acomodar os riscos de interface, de adiamento e de não finalização, que foram evidentes a partir de 2010¹⁵, com o cancelamento do concurso para a concessão do troço Lisboa-Poceirão.

18. Risco de interface

- 73 O cancelamento do concurso para a PPP do troço Lisboa-Poceirão, em 2010, colocou em evidência uma desconformidade do modelo com os estudos preliminares de natureza económica e financeira.
- 74 Os estudos preliminares foram feitos para eixos ferroviários. Mas o modelo de implementação previu a segmentação daqueles eixos em troços, cada um com um processo de contratação autónomo.
- 75 Ou seja, no limite, o risco de interface poderia conduzir à existência de eixos incompletos.
- 76 E, com o cancelamento do concurso Lisboa-Poceirão, deixou de ser objetivamente possível invocar, para justificação da contratação da PPP do troço Poceirão-Caia, os resultados dos estudos efetuados para o eixo Lisboa-Madrid.

19. Integração incompleta do negócio no setor público

- 77 Não há evidências de um plano de negócios, no âmbito do setor público, que tivesse contextualizado a viabilidade financeira do projeto, tendo em especial consideração a concreta situação económica e financeira das entidades do setor público direta e indiretamente envolvidas.

¹⁵ E se, como pretendeu a RAVE, aquela análise custo-benefício fosse aplicável.

20. Poucos procedimentos de contratação iniciados

- 78 Dos dois concursos iniciados com vista à construção da infraestrutura, resultou apenas a assinatura de um contrato (contrato de concessão do troço Poceirão-Caia).
- 79 O concurso para o troço Lisboa-Poceirão foi cancelado com fundamento nas dificuldades de financiamento no contexto da crise financeira.
- 80 Apesar da crise financeira, a contratação da concessão do troço Poceirão-Caia prosseguiu.
- 81 Depois de uma desistência, pela REFER, do processo de visto do TdC relativamente a um contrato de concessão inicial, verificou-se uma “reforma” do procedimento de contratação e a apresentação, a visto do TdC, do “contrato reformado”.
- 82 A este contrato, que continha normas contrárias à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, foi recusado o visto.

21. Financiamento maioritariamente a cargo dos parceiros públicos

- 83 No contrato da concessão Poceirão-Caia os fundos acionistas representavam menos de 4% do financiamento do projeto e previa-se uma TIR acionista de 11,9%.
- 84 Tendo em conta que as receitas comerciais não financeiras corresponderiam a cerca de 0,073%, a rentabilidade acionista referida decorreria, quase totalmente, dos pagamentos dos parceiros públicos.
- 85 Mais de 71% do total dos fundos aplicados no projeto corresponderiam a pagamentos dos parceiros públicos¹⁶.

22. Assinatura de contrato sem a devida reavaliação

- 86 A comportabilidade dos encargos, para o Estado e para a REFER, com a concessão Poceirão-Caia foi analisada no respetivo estudo estratégico.
- 87 Esta avaliação teve carácter preliminar, não teve em conta o efeito do investimento na situação financeira da REFER e baseou-se em premissas que deixaram de se verificar, tais como as relativas às taxas de crescimento reais do PIB e aos limites admissíveis para o défice público.
- 88 As estimativas não foram atualizadas durante o processo de contratação e em sede de visto não foi demonstrado o cabimento dos encargos do Estado, nem dos encargos a satisfazer pela REFER.

23. Perfil de risco alterado pela crise económico-financeira

- 89 Com o agravamento da crise financeira, passou a haver menos facilidade na concessão de empréstimos de longo prazo, pouca recetividade para emitir garantias de desempenho e a imposição de um maior custo de financiamento.
- 90 Entre a primeira versão do contrato de concessão Poceirão-Caia e o contrato reformado verificou-se que aumentaram os custos do projeto, em grande parte devido a um aumento dos custos de financiamento de cerca de 21%¹⁷.

¹⁶ As conclusões resultam da análise ao quadro 43, efetuada no texto do presente relatório, no ponto “Origens de fundos”, estando evidenciados os cálculos em nota de rodapé. As percentagens resultam de valores, VAL@2008, fornecidos pela REFER ao TdC. Os valores referem-se ao conjunto do período de desenvolvimento e do período de disponibilidade.

¹⁷ Apesar da diminuição do investimento (diminuição dos custos de construção da estação de Évora).



24. Continuação da linha convencional de mercadorias

- 91 Com o cancelamento do projeto de alta velocidade, a linha ferroviária convencional de mercadorias, incluída no objeto do contrato de concessão Poceirão-Caia, passou a ser desenvolvida diretamente pela REFER, após a recusa de visto ao contrato.
- 92 Prevê-se que esta linha venha a ter tráfego misto (mercadorias e passageiros).
- 93 Um dos objetivos da linha Évora-Elvas/Fronteira é melhorar as ligações ao porto de Sines.

25. Contexto internacional como catalizador

- 94 Os principais eixos da rede de alta velocidade portuguesa estavam incluídos nos eixos considerados como mais prioritários a nível comunitário. Previa-se que o troço Poceirão-Caia fosse cofinanciado pela União Europeia¹⁸.
- 95 A previsão desta comparticipação incentivou o Estado a manter o investimento no projeto de alta velocidade, mesmo quando já era, reconhecidamente, um projeto incompleto e sem sequência prevista e que seria gerador de encargos cuja comportabilidade o Estado não conseguiu demonstrar.
- 96 A rede de alta velocidade foi objeto de cimeiras ibéricas, desde o ano 2000, e da assinatura de um memorando entre Portugal, Espanha e França, para a conclusão do eixo de alta velocidade do sudoeste europeu, que abrangeria o eixo Lisboa-Madrid.
- 97 A assinatura do referido memorando realizou-se em 2010, ano em que ocorreu o cancelamento do concurso Lisboa-Poceirão e a assinatura do contrato de concessão Poceirão-Caia.

26. Dissolução da RAVE

- 98 Em novembro de 2012 foi decidida a dissolução da RAVE, criada em 2000, com o objetivo de desenvolver e coordenar os estudos relativos à rede ferroviária de alta velocidade. Previu-se, inicialmente, que a dissolução daquela empresa terminasse no prazo de 3 meses, mas o seu encerramento veio a ser registado em 13-2-2014.

27. Elevados encargos com a gestão do projeto

- 99 Ao longo de 11 anos, entre 2001 e 2013, as adjudicações externas (*outsourcing*) efetuadas pela RAVE importaram num total de cerca de 120 milhões de euros, a preços correntes.
- 100 Os custos de estrutura da RAVE, até 2012, foram de 32,9 milhões de euros, a preços correntes.
- 101 As áreas de estudo prévio, ambiental e projeto representaram a maioria do valor adjudicado, cerca de 40% do total, no valor de 48 milhões de euros.
- 102 O eixo que gerou um maior custo com contratações externas foi o eixo Lisboa-Porto (19,7 milhões de euros). O eixo Lisboa-Madrid representou um valor de adjudicações de cerca de 11,2 milhões de euros.

4. FACTOS RELEVANTES PARA A GESTÃO DE FUTUROS PROJETOS DE INVESTIMENTO

- 103 A análise do projeto de alta velocidade permite identificar, com utilidade para a gestão de futuros projetos públicos de investimento, diversas fragilidades de planeamento e de avaliação de riscos que concorreram para a ausência de contratos em execução:

¹⁸ A informação prestada pela REFER em sede de visto era de que os contratos de financiamento não estavam assinados.

- a) Os estudos preliminares (nomeadamente, de análise custo benefício e de viabilidade financeira) tiveram como unidades de estudo os eixos ferroviários que constituiriam a rede ferroviária nacional de alta velocidade e não os troços que os formavam (os quais foram considerados pelo Estado como os segmentos do projecto passíveis de contratação e de gestão contratual);
- b) A falta de sequência dos estudos preliminares em estudos de viabilidade financeira e económica adequados às condições concretas de implementação;
- c) O excessivo enfoque na construção da infraestrutura que colocou em segundo plano as restantes atividades de operação, de gestão dos operadores, de gestão dos contratos de PPP e de obtenção do material circulante;
- d) A ausência de um projeto-piloto, tratando-se de um meio de transporte inteiramente novo em Portugal, relativamente ao qual não existia experiência prévia;
- e) O otimismo relativamente à possibilidade de alimentação do fluxo de procedimentos de contratação, uma vez que a programação previa serem lançados, em dois anos, os concursos relativos às seis PPP para uma rede de alta velocidade nacional, e que um dos contratos diria respeito à sinalização e às telecomunicações para toda a rede de alta velocidade;
- f) O enfoque numa configuração que permitiria ultrapassar formalmente os constrangimentos de défice e de dívida pública, sem admitir a alteração das regras de contabilização e orçamentação públicas;
- g) O não acautelamento do financiamento das entidades públicas envolvidas no projeto, com destaque para a REFER;
- h) A falta do atempado envolvimento de intervenientes importantes do setor, nomeadamente do maior operador nacional ferroviário público (CP), mesmo que a título consultivo;
- i) A falta de atenção, em tempo útil, aos riscos considerados importantes pelas instituições financiadoras (risco arqueológico, falta de experiência em projectos semelhantes, agravamento das condições de financiamento);
- j) A desadequada avaliação de poderes e competências institucionais que levaram à inclusão de disposições ilegais nas bases de concessão Poceirão-Caia, porquanto as mesmas eram contra a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e pretendiam limitar o alcance de uma eventual recusa de visto¹⁹;
- k) O comparador público teve por base projetos não comparáveis, incorporando uma significativa margem de ineficiência do setor público, sem evidências da justificação e avaliação dos riscos de gestão pública em causa e da sua eventual possibilidade de cobertura;
- l) A insistência na contratação de um troço que resultaria num eixo ferroviário incompleto;
- m) O otimismo relativamente à procura, visto que antes da conclusão do único procedimento de contratação findo (Poceirão-Caia) não foi reavaliado o impacto sobre a mesma da crise financeira e da já prevista falta de ligação, em alta velocidade, a Lisboa;
- n) A ausência de uma completa avaliação do impacto do projeto sobre o conjunto de entidades públicas envolvidas ao nível nacional;
- o) A falta de análise custo-benefício exclusivamente em termos nacionais;
- p) O ter-se considerado que a natureza estratégica transnacional e europeia de um projecto coincidiria necessariamente com a natureza estratégica nacional, persistindo em qualquer contexto e fosse qual fosse o grau de realização final do projeto.

104 A análise do projeto de alta velocidade permite concluir por práticas de gestão positivas, ainda que, em alguns casos, com reservas:

¹⁹ A ELOS, concessionária na concessão Poceirão-Caia, em sede de contraditório, referiu discordar desta conclusão que emerge, entre outros, do Acórdão n.º 9/12 – 21.Mar-1.ª S/SS do TdC, pelo qual foi recusado o visto ao contrato de concessão Poceirão-Caia.

- a) Estudo comparativo de casos internacionais para o desenho do modelo de implementação da rede de alta velocidade portuguesa (*benchmarking*);
- b) Análise custo-benefício, ainda que a mesma não tenha sido coincidente com o objecto de cada contrato, ou sequer com a extensão da rede em território nacional;
- c) Extensa divulgação, no sítio da RAVE na *Internet*, de documentação e notas explicativas do modelo de implementação, bem como sobre os estudos preliminares efetuados;
- d) Elaboração do comparador público, embora com pressupostos merecedores de reservas;
- e) Obtenção de declarações de impacte ambiental previamente ao lançamento dos procedimentos de contratação;
- f) A definição, pelo Ministério das Finanças, com participação da DGTF, da UTAP e da IGF, de um processo de acompanhamento e de uma estratégia de negociação nos processos de indemnização já terminados.

5. RECOMENDAÇÕES

105 Tendo em atenção o conteúdo e as conclusões do presente relatório, bem como as respostas das entidades que se pronunciaram em sede de contraditório, o Tribunal de Contas formula ao Governo, para futuros projetos de investimento, as seguintes recomendações.

Que regulemente no sentido de:

- 1. Ser prevista a utilização de projetos-piloto, na programação subjacente a projetos de investimento de carácter inovador.
- 2. Serem contempladas, nos estudos prévios de projetos de investimento, todas as implicações financeiras para as entidades públicas direta e indiretamente envolvidas.
- 3. Que a decisão final de contratação seja sempre precedida da revisão e atualização dos pressupostos que serviram de base ao estudo e planeamento dos projetos de investimento.

Que na implementação de projetos de investimento garanta que:

- 4. Independentemente do enquadramento internacional dos projetos de investimento, a análise custo-benefício seja efetuada com âmbito nacional.
- 5. Previamente à contratação de qualquer concessão, se encontrem previstas todas as vertentes de atividade que, conjuntamente com o objeto contratual, permitam prover o serviço, junto do utilizador final.
- 6. Na configuração e implementação de projetos de investimento seja aproveitada a experiência disponível nos diversos intervenientes, nomeadamente nacionais e no seio do próprio Estado.
- 7. Quando os projetos de investimento exijam uma implementação articulada de vários contratos, sejam previstas, na fase de estudo e planeamento, situações de contingência, como as que poderão resultar da contratação de apenas parte dos contratos inicialmente previstos.



II. CORPO DO RELATÓRIO

6. ALTA VELOCIDADE EM PORTUGAL

- 106 A primeira abordagem ao Projeto Ferroviário Português de Alta Velocidade (PAV- Projeto de Alta Velocidade) ocorreu nos finais dos anos 80, altura em que se considerou a modernização das linhas férreas nacionais, degradadas e antiquadas²⁰, e também a construção de uma linha de alta velocidade em Portugal, uma vez que esta «(...)representava a nova era do transporte ferroviário(...)»²¹.
- 107 Considerava-se igualmente que a alta velocidade ferroviária possibilitaria um avanço importante para a construção do mercado interno na Comunidade Europeia²², tendo a ideia da construção de uma rede de alta velocidade para Portugal surgido numa perspetiva Ibérica – Portugal/Espanha.
- 108 Foi a Resolução do Conselho de Ministros nº 52/88, de 30 de dezembro, que definiu, para Portugal, que as novas linhas ferroviárias de alta velocidade portuguesas deveriam ter a bitola europeia, que as condições das ligações entre Portugal e Espanha seriam examinadas por uma Comissão Técnica Luso-Espanhola para os Grandes Eixos de Transportes Terrestres e que a CP, E.P.²³, (CP) deveria apresentar, no prazo de um ano, um estudo sobre quais as linhas que deveriam mudar da bitola peninsular para a bitola europeia.
- 109 Em 1989, ficou concluído o primeiro estudo, elaborado pela CP, relativo à linha ferroviária de alta velocidade. De 1989 a 2000 fizeram-se estudos que procuravam a coordenação das soluções de ligação Ibéricas.
- 110 As principais decisões políticas conjuntas, entre Portugal e Espanha, resultaram das cimeiras realizadas. No plano nacional, estas decisões, bem como os estudos técnicos, tiveram maiores desenvolvimentos após o ano 2000 através da RAVE²⁴. Esta sociedade teve como objetivo preparar a implementação da rede de alta velocidade ferroviária portuguesa através da promoção dos estudos necessários. Em 2001, foi criado o Agrupamento de Interesse Económico Europeu – Alta Velocidade Espanha Portugal (AVEP) para realizar os estudos das ligações transfronteiriças entre Portugal e Espanha.
- 111 «Em 2001, a RAVE lança diversos estudos de viabilidade de corredores de alta velocidade e a maximização da articulação da rede com as linhas existentes. Na sua maioria, esses estudos envolveram uma 1ª fase de avaliação apenas para tráfego de passageiros, e uma 2ª fase incluindo uma avaliação para tráfego misto»²⁵.
- 112 Foram estes estudos, a par dos estudos da AVEP relativos às ligações transfronteiriças (Portugal/Espanha), que cimentaram as decisões ibéricas quanto aos traçados de alta velocidade.
- 113 Os principais passos dados ao longo dos anos no processo de preparação da construção de uma linha de alta velocidade ferroviária em Portugal foram os que constam do quadro seguinte:

²⁰ Resolução do Conselho de Ministros nº 6/88, de 19 de fevereiro: «A CP explora uma rede de 3600 km, em grande parte envelhecida e que nos últimos anos não tem sido objeto da renovação (integral ou parcial) que as circunstâncias aconselhavam. Existem 2090km de via que nunca sofreram qualquer tipo de beneficiação, implicando custos de conservação muito elevados».

²¹ Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros nº 52/88, de 30 de dezembro.

²² Resolução do Conselho de Ministros nº 52/88, de 30 de dezembro.

²³ Hoje CP – Comboios de Portugal, E.P.E.. Alteração efetuada pelo Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro.

²⁴ A RAVE foi constituída pelo Decreto-Lei nº 323-H/2000, publicado no Diário da República nº 291 (Iª A Série-Suplemento), de 19 de dezembro de 2000.

²⁵ <http://www.rave.pt/tabid/151/Default.aspx>, consulta de fevereiro de 2011.



QUADRO 2- PRINCIPAIS DATAS DO PROJETO FERROVIÁRIO DE ALTA VELOCIDADE PORTUGUÊS

DATA	FACTO
1988	É aprovado o Plano de Modernização e Reconversão do caminho-de-ferro, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/88, de 8 de fevereiro.
1988	Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/88, de 30 de dezembro, primeiro ato normativo sobre a alta velocidade em Portugal, relativo à bitola a adotar, aos estudos a realizar pela CP, e ao exame das condições das ligações entre Portugal e Espanha por uma Comissão Técnica Luso-Espanhola para os Grandes Eixos de Transportes Terrestres.
1989	Conclusão do primeiro estudo- Estudo Exploratório da Ligação Porto/Braga/Aveiro à fronteira Espanhola.
1990	2º e 3º estudos ficam concluídos (Estudo de uma Linha de Alta Velocidade entre Lisboa e Porto e o Estudo de Soluções Alternativas de Traçado para uma Linha de Alta Velocidade entre Lisboa e a fronteira Luso-Espanhola) ²⁶ .
1999	Criação de grupo de trabalho com o objetivo de definir a estratégia relativa à introdução da alta velocidade ferroviária no País.
Janeiro de 2000	Cimeira Luso-Espanhola de Salamanca: decisão de criação de grupo de trabalho comum.
19 de dezembro de 2000	Criação da RAVE – Decreto-Lei n.º 323-H/2000, de 19 de dezembro.
2001	Primeiros estudos da RAVE.
2002	Início dos estudos de viabilidade.
Janeiro de 2001	Criação do AVEP (Consórcio Luso-Espanhol para o desenvolvimento das Ligações Transfronteiriças).
Julho de 2003	Primeiros concursos Internacionais – estudos de viabilidade.
7 e 8 de novembro de 2003	XIX Cimeira Luso-Espanhola da Figueira da Foz, onde foram acordados: <ul style="list-style-type: none"> • Ligações Transfronteiriças (Lisboa-Madrid; Porto-Vigo; Aveiro-Salamanca; Faro-Huelva) • Objetivos de tempos de percurso (2h45m entre Lisboa-Porto e Madrid).
Novembro de 2003	Apresentação da Rede Ferroviária de Alta velocidade ao País pelo MOPTC.
Dezembro de 2003	Inclusão dos projetos relativos aos eixos de alta velocidade portugueses na lista dos 30 projetos prioritários da RTE-T (Rede Transeuropeia de Transportes)
Junho de 2004	Por RCM 83/2004 – Definição Rede de alta velocidade, associando aos eixos definidos na Cimeira da Figueira da Foz mais dois eixos nacionais: Lisboa-Porto e Évora-Faro; e aprovação do calendário e princípios de enquadramento da rede de alta velocidade. Ficaram quatro eixos transfronteiriços e um nacional (Lisboa-Porto).
Abril de 2004	Os eixos Lisboa-Porto, Lisboa-Madrid, Aveiro-Salamanca e Porto-Vigo são incluídos na Lista dos 30 Projetos Prioritários abrangidos pela RTE-T.
1 de outubro de 2004	XX Cimeira Luso-Espanhola de Santiago de Compostela: aprova programa e calendário dos eixos Lisboa-Madrid e Porto-Vigo.
Dezembro de 2004	Adjudicação do 1º concurso internacional para elaboração de estudos prévios e de avaliação de impacto ambiental dos lotes dos eixos Lisboa-Madrid (até Caia) e Lisboa-Porto e Porto-Vigo (até Valença).
18 e 19 de novembro de 2005	XXI Cimeira Luso-Espanhola de Évora, onde foram acordados para o eixo Lisboa-Madrid: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de Tráfego (passageiros e mercadoria). • Prazo de concretização (2013).
Dezembro de 2005	Apresentação Pública do Projeto, onde foram anunciados: <ul style="list-style-type: none"> • Eixos Prioritários do Projeto: Lisboa-Madrid e Lisboa-Porto. • Opções técnicas em aberto /análise.
Maio de 2006	Apresentação do Plano Portugal Logístico que inclui articulação com a alta velocidade.
Setembro de 2006	Início do Processo de Avaliação Ambiental, com a entrega do Primeiro Estudo de Impacte Ambiental-troço Alenquer-Pombal (110km) do eixo Lisboa-Porto.
Outubro de 2006	Orientações para o setor ferroviário: eixo Porto-Vigo anunciado como Prioritário.
Novembro de 2006	XXII Cimeira Luso-Espanhola de Badajoz, onde foram acordadas para o eixo Lisboa-Madrid: <ul style="list-style-type: none"> • A continuação dos prazos de execução; • A construção da Estação Internacional conjunta na fronteira de Elvas/Badajoz.
Dezembro de 2006	Conselho de Ministros Europeu aprova orçamento dos fundos do RTE-T.
Janeiro de 2007	Governo apresenta o QREN para 2007-2013.
Junho de 2007	Apresentação do modelo de negócio proposto para a alta velocidade.
Julho de 2007	Candidatura ao financiamento RTE-T.
Julho de 2007	Assinatura de declaração conjunta de Portugal e Espanha sobre troços transfronteiriços.
Agosto de 2007	Conclusão dos estudos prévios e entrega do Estudo de Impacte ambiental da AV Lisboa-Madrid (exceto TTT).
Dezembro de 2007	Obtenção da DIA para troço Alenquer-Pombal (110km). Anúncio da localização da Estação de Alta Velocidade de Lisboa – Gare do Oriente.
18 e 19 de janeiro de 2008	XXIII Cimeira Luso-Espanhola-Braga- foram dados novos passos de confirmação dos prazos acordados entre ambos os países em relação à conclusão das infraestruturas de Alta Velocidade Ferroviária transfronteiriças a implementar.
Janeiro de 2008	RCM aprova a localização do aeroporto em Alcochete associando-o à TTT.
Fevereiro de 2008	Obtenção da DIA para o troço Montemor-o-Novo/Évora (35km) do eixo Lisboa-Madrid.

²⁶ <http://www.rave.pt/tabid/151/Default.aspx>, consulta de fevereiro de 2011.



DATA	FACTO
14 de março de 2008	Anúncio das condições técnicas para o futuro concurso para a concessão Poceirão-Caia.
Abril de 2008	Obtenção da DIA para o troço Moita-Montemor-o-Novo (73km) do eixo Lisboa-Madrid.
Maio de 2008	Obtenção da DIA dos troços: <ul style="list-style-type: none"> • Évora/ Elvas (59 km); • Elvas/ Caia / Badajoz (20km).
Junho de 2008	Obtenção da DIA para o troço Poceirão-Caia.
02 de junho de 2008	Abertura do concurso para o troço Poceirão-Caia.
Janeiro de 2009	XXIV Cimeira Luso Espanhola de Zamora: para localização da Estação Internacional de Elvas / Badajoz (Caia).
Fevereiro de 2009	Obtenção da DIA nos troços: <ul style="list-style-type: none"> • Lisboa- Moita (TTT); • Lisboa- Alenquer (30 km).
30 de março de 2009	Abertura do Concurso para a concessão do troço Lisboa-Poceirão (incluindo TTT).
4 de maio de 2009	Anúncio das condições técnicas para o futuro Concurso público internacional para a concessão do projeto, construção, fornecimento e manutenção dos sistemas de sinalização e de telecomunicações.
Julho de 2009	Comité Financeiro RTE-T aprova financiamento de 5,4 milhões de euros para empreitadas preparatórias de ligação da TTT-Estação Oriente.
12 de dezembro de 2009	Anúncio da decisão de adjudicação do troço Poceirão-Caia.
14 de abril de 2010	Publicação das bases do contrato de concessão do troço Poceirão-Caia (Decreto-Lei n.º 33-A/2010).
27 de maio de 2010	Envio do contrato Poceirão-Caia para visto do TdC.
15 de abril de 2010	Aprovação da minuta do contrato – publicada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 33/2010, de 27 de abril.
8 de maio de 2010	Assinatura do contrato de concessão do troço Poceirão-Caia.
Maio de 2010	Anúncio da decisão de não adjudicação no concurso da PPP2 – ligação Lisboa-Poceirão.
Junho de 2010	Assinatura do memorando entre Portugal, Espanha e França para conclusão do eixo A V Sudoeste Europeu (projeto prioritário 3 da RT-T) reafirmando prioridade do eixo Lisboa Madrid.
10 de setembro de 2010	Decisão de não adjudicação no concurso público internacional para a concessão da ligação Lisboa-Poceirão (PPP2) onde se incluía a Terceira Travessia do Tejo (TTT).
1 de outubro de 2010	Desistência do processo de visto do contrato Poceirão-Caia.
8 de novembro de 2010	Abre processo de reforma de procedimento concursal Poceirão-Caia.
28 de janeiro de 2011	Publicação em DR do Instrumento de Reforma do Contrato Poceirão-Caia.
9 de fevereiro de 2011	Outorga do instrumento de reforma do contrato Poceirão-Caia com efeitos a 8 de maio.
11 de fevereiro de 2011	Entrega do instrumento de reforma do contrato Poceirão-Caia no TdC para efeitos de visto.
14 de fevereiro de 2011	Início do processo de indemnização ao consórcio TAVE Tejo, na sequência da decisão de não adjudicação no concurso para o troço Lisboa-Poceirão.
18 de maio de 2011	Início do processo de indemnização ao consórcio Altavia Tejo, na sequência da decisão de não adjudicação no concurso para o troço Lisboa-Poceirão.
3 de junho de 2011	Início do processo de indemnização ao consórcio ELOS, na sequência da recusa de visto ao contrato de concessão para o troço Lisboa-Poceirão.
Julho de 2011	Anúncio da integração da RAVE na REFER.
Outubro de 2011	Plano Estratégico dos Transportes – horizonte 2011-2015 ²⁷ – Governo abandona o PAV entre Lisboa e Madrid.
21 de março de 2012	TdC recusa o visto ao instrumento de reforma do contrato Poceirão-Caia. O Ministério da Economia e do Emprego refere que, na sequência da recusa de visto, o projeto de alta velocidade ferroviária está definitivamente abandonado ²⁸ .
27 de novembro de 2012	Deliberação dos acionistas sobre a dissolução da RAVE.
26 de abril de 2013	Início do processo de indemnização ao consórcio ELOS, na sequência da recusa de visto ao contrato de concessão para o troço Poceirão-Caia.

Fonte: RAVE

114 Após uma primeira ponderação da viabilidade do projeto (1988-1999), o período de maior desenvolvimento dos estudos para a sua concretização iniciou-se em 2000, com a criação da RAVE. Contudo, no período de 2010 a 2012, verifica-se uma inflexão do percurso de estudo e implementação, iniciada com a decisão de não adjudicação do contrato da PPP2 (concessão Lisboa-Poceirão) em 2010 e depois com a recusa de visto do TdC ao contrato da PPP1 (concessão Poceirão-Caia).

115 À data dos trabalhos de auditoria, o projeto de alta velocidade encontrava-se sem perspetiva de ser relançado e com pedidos de indemnização pendentes, na sequência de um encadeamento de factos.

²⁷ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2011, publicada no Diário da República, 1ª série, nº 216, de 10 de novembro de 2011.

²⁸ <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-economia-e-do-emprego/mantenha-se-atualizado/20120321-mee-tgv.aspx> . Consulta em 2 de dezembro de 2013.



116 O troço Lisboa-Poçoirão teve concurso aberto em 1 de abril de 2009, mas foi determinada a sua não adjudicação por despacho assinado em 10/09/2010²⁹, encerrando o procedimento concursal deste troço do eixo Lisboa-Madrid.

117 O Programa do XIX Governo, que tomou posse a 21 de junho de 2011, no que respeita aos objetivos traçados para o setor dos transportes, refere, a propósito do TGV o seguinte:

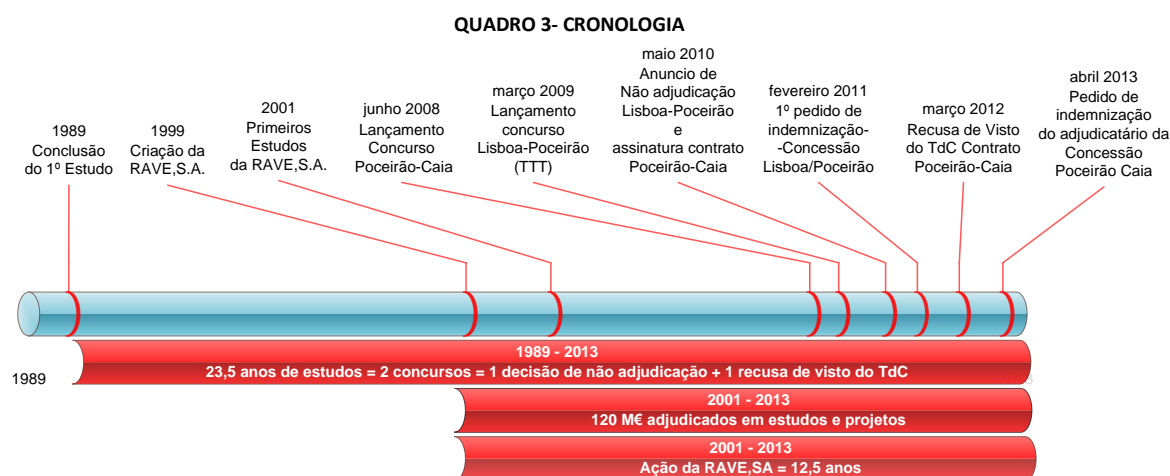
«Suspender o projeto de “Alta Velocidade” Lisboa – Madrid. Poderá sujeitar-se o projeto a uma reavaliação, incluindo o seu conteúdo e calendário, numa ótica de otimização de custos, à luz dos novos condicionalismos, e que deverá ter em conta o estatuto jurídico dos contratos já firmados. Uma eventual renegociação só poderá proceder de uma avaliação deste tipo»³⁰.

118 A 21 de março de 2012, o TdC recusou o visto ao contrato PPP do troço Poçoirão-Caia.

119 Sobre o estágio de execução física dos investimentos, a REFER esclareceu o seguinte:

«Apenas foram realizados trabalhos preparatórios no âmbito da “Estação de Lisboa e troços adjacentes”, para preparação da quadruplicação da linha de Cintura no troço Areeiro – Braço de Prata e para inserção da linha de Alta Velocidade Lisboa – Madrid, na ligação à Gare do Oriente, bem como para instalação do Parque de Material e Oficinas na zona adjacente da Gare do Oriente»³¹.

120 A figura seguinte resume a cronologia já atrás exposta:



Fonte: DGTC com base em informação da RAVE

121 Este processo implicou onze anos de estudos cujo custo global, detalhado mais adiante, supera 120 milhões de euros.

122 Referiram os revisores de contas da RAVE na certificação legal das contas de 2009, datada de 8 de março de 2010, a propósito dos custos de projeto realizados e dos custos correntes de funcionamento da empresa:

«Naturalmente que a recuperabilidade dos referidos valores depende da continuidade e da viabilidade do projeto que está na origem da constituição da Rave, as quais, de acordo com as declarações públicas de responsáveis governamentais, parecem estar asseguradas»³².

²⁹ Despacho do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, n.º 4505/2010, publicado no Diário da República, 2.ª série — n.º 182 — 17 de setembro de 2010.

³⁰ «Programa do XIX Governo Constitucional», pág. 46.

³¹ Esclarecimentos prestados pela REFER, em 22/7/2013.

³² Relatório e Contas da RAVE,SA, pág. 101 e 102.



123 A propósito da implementação do projeto, a RAVE, em 2010, identificou:

«(...) como nível mínimo de implementação [do Projeto Ferroviário de Alta Velocidade] qualquer um dos Eixos prioritários considerados nas orientações estratégicas do sector ferroviário (Lisboa/Porto, Lisboa/Madrid e Porto/Vigo). A implementação de cada um destes Eixos permitirá alcançar os resultados esperados/anunciados a partir da sua integral concretização»³³.

124 Contudo, a RAVE considerou também que:

«(...) a segmentação da rede em unidades de operação autónoma de dimensão mínimas, permite fazer face a um cenário de contingência que obrigue ao desfazamento temporal da implementação dos troços(...)»³³.

125 Ou seja, em 2010, a RAVE considerou que o mínimo de implementação da RAV seria a realização integral de um dos eixos previstos. Contudo, a mesma empresa admitiu a realização de só um troço, transitoriamente.

126 Em 2012, a RAVE entrou em processo de liquidação, não sem antes, no Plano Estratégico de Transportes – Horizonte 2011-2015, ter sido referido o abandono do Projeto de Alta Velocidade, entre Lisboa e Madrid.

127 Em março de 2012, após a recusa de visto ao contrato de concessão Poceirão-Caia, o Governo declarou que o projeto de alta velocidade ferroviária estava definitivamente abandonado.

6.1. Projeto da rede ferroviária de alta velocidade

6.1.1. Definição do projeto

128 Aquando da realização do estudo estratégico da primeira das concessões da RAV, a rede ferroviária portuguesa contava com um total de 3.613 km de linha convencional estando em funcionamento apenas cerca de 2.800 km³⁴.

129 A CP referiu ao TdC que a alta velocidade corresponderia a uma tecnologia e a um serviço incontornável tanto para a rede como para os operadores:

«Com efeito, a alta velocidade está para o sistema ferroviário como as autoestradas estão para o rodoviário. Trata-se, do desenvolvimento e da evolução normal da ferrovia no sentido de dar resposta às necessidades da procura que configura novos e diferentes padrões de mobilidade, possibilitando reduzir significativamente os tempos de viagem e com ganhos muito importantes na capacidade e fiabilidade do sistema ferroviário global»³⁵.

130 A RAVE também referiu que foi feito um investimento significativo em infraestruturas rodoviárias deixando para trás o desenvolvimento ferroviário, por estar desadequado às necessidades modernas de mobilidade de pessoas e bens³⁴.

131 Na Cimeira Luso-Espanhola da Figueira da Foz, em novembro de 2003, foram acordadas as ligações transfronteiriças, entre Portugal e Espanha³⁶:

- a) Porto-Vigo;
- b) Lisboa-Madrid;
- c) Aveiro-Salamanca;
- d) Faro-Huelva.

³³ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

³⁴ Estudo Estratégico PPP1.

³⁵ Esclarecimentos prestados pela CP ao TdC, em 28/10/2010.

³⁶ Apresentação “Modelo de Negócio” de 21-65-2007, no sítio da RAVE na Internet.



132 Em junho de 2004, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 83/2004, de 26 de junho, estabeleceram-se as características principais do projeto português, associando-se aos eixos atrás descritos mais dois eixos nacionais:

- a) Lisboa-Porto;
- b) Évora-Faro.

133 Previam-se, assim, quatro linhas ferroviárias de alta velocidade, com eixos de ligação transfronteiriça, conforme representado na ilustração seguinte.

ILUSTRAÇÃO 1- LINHAS PORTUGUESAS DE ALTA VELOCIDADE



Fonte: Estudo Estratégico PPP1, p. 29

134 O quadro seguinte distingue os eixos com ligação transfronteiriça dos restantes.

QUADRO 4- LINHAS PORTUGUESAS DE ALTA VELOCIDADE

Linhas	Eixos apenas com Ligações internas	Eixos com ligações transfronteiriças
• Lisboa - Vigo	• Lisboa-Porto	• Porto - Vigo
• Lisboa - Madrid	-----	• Lisboa - Madrid
• Aveiro - Salamanca	-----	• Aveiro - Salamanca
• Évora - Huelva	• Évora-Faro	• Faro - Huelva

Fonte: DGTC com base em informação da RAVE

135 Desta forma, as linhas definidas por acordo entre Portugal e Espanha corresponderiam a seis eixos.

136 Dos eixos apresentados no quadro supra, apenas os dois eixos da linha Évora-Huelva não fizeram parte da lista dos trinta projetos prioritários europeus definida pela Comissão Europeia e aprovada pelo Parlamento Europeu, em 2004³⁷.

137 Em 2008, a Comissão Europeia considerou o eixo ferroviário de Alta Velocidade Lisboa-Madrid como um dos cinco projetos europeus mais prioritários³⁷.

³⁷ Estudo Estratégico PPP1.

138 No mesmo sentido, o Governo português começou a implementação do PAV pelo eixo Lisboa-Madrid, estando previsto seguirem-se os eixos Lisboa-Porto e Porto-Vigo, considerados também prioritários pelo Governo³⁸.

139 Esta rede de alta velocidade pretendia ser a estrutura principal da rede ferroviária portuguesa. Foi prevista a sua articulação com a rede ferroviária convencional bem como portos, aeroportos e plataformas logísticas³⁹.

6.1.2. Principais características do projeto

140 O quadro seguinte resume as principais características para alguns eixos e assinala os eixos cujas características ainda não estavam definidas à data da publicação do Plano Estratégico dos Transportes, Horizonte 2011-2015⁴⁰, em novembro de 2011:

QUADRO 5- PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS EIXOS DE ALTA VELOCIDADE

	LISBOA - MADRID	LISBOA - PORTO	PORTO - VIGO	AVEIRO - SALAMANCA	ÉVORA – FARO- HUELVA
Tráfego	Passageiros e Mercadorias	Passageiros	Passageiros e mercadorias	Por definir ³⁸	Por definir ³⁸
Tempo de Viagem	2h45m (direto)	1h15m (direto)	1h00m (direto)		
Velocidade máxima	350Km/h	300 km/h	250 km/h		
Extensão total	640 km	314km	125 km		
Extensão Portugal	203 km	314km	100 km		
Contratos	PPP	PPP	PPP		
Troços para efeitos de contratos	Lisboa - Poceirão Poceirão - Caia Caia - Badajoz	Lisboa - Pombal Pombal - Porto	Porto – Braga (a definir) Braga - Valença Valença - Vigo		

Fonte: DGTC, com base em informação disponibilizada no sítio da RAVE na *Internet*, no Relatório e Contas da RAVE 2009 e no Estudo Estratégico Poceirão - Caia

141 Em 2010, existiam eixos cujas soluções ainda não estavam devidamente definidas, como era o caso dos eixos Aveiro-Salamanca e Évora-Huelva e do troço Porto-Braga do eixo Porto-Vigo.

142 Dos três eixos com características definidas destacamos o eixo Lisboa-Madrid, que pretendia ligar as duas capitais ibéricas, a uma velocidade máxima de 350km/h, a partir de 2014, num tempo de 2 horas e 45 minutos, no serviço de passageiros, que é atualmente cerca de 10 horas e 52 minutos⁴¹, e no serviço de mercadorias.

143 Prevvia-se que a infraestrutura deste eixo integrasse também uma linha férrea convencional de mercadorias, onde se previa velocidade máxima de 120 km/h, que ligaria Évora a Elvas⁴², completando a linha Sines-Elvas, servindo as plataformas logísticas do Poceirão e de Caia, bem como os portos de Setúbal, Sines, Lisboa e o Novo Aeroporto de Lisboa – NAL.

144 Segundo a RAVE, esta ligação ferroviária seria «(...) construída utilizando travessas polivalentes, dispondo numa primeira fase de bitola ibérica com a possibilidade de, no futuro (com programação articulada com Espanha), passar para a bitola europeia com investimento reduzido (...)»⁴³.

³⁸ Estudo Estratégico PPP1.

³⁹ Apresentação “Modelo de Negócio”, 2007, no sítio da RAVE na *Internet*.

⁴⁰ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 216, de 10 de novembro de 2011.

⁴¹ Uma redução de cerca de 75% face ao atual tempo de viagem ferroviário e de 50% face ao atual tempo de viagem rodoviário, segundo esclarecimentos prestados pela RAVE, em 15/9/2010. O tempo referido consta do horário da CP – serviço Lusitânia.

⁴² Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC.

⁴³ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

- 145 Neste eixo, o troço Lisboa-Poceirão incluía a terceira travessia do Tejo (TTT). O estudo das alternativas para esta travessia foi efetuado em 2008 pelo LNEC⁴⁴, em complemento do estudo sobre a localização do Novo Aeroporto de Lisboa⁴⁵. Este estudo⁴⁶ efetuou a avaliação comparativa das alternativas de travessia ferroviária do Tejo, na Área Metropolitana de Lisboa, identificando as vantagens e desvantagens das travessias Chelas-Barreiro e Beato-Montijo-Barreiro e aferiu, também, a viabilidade e a justificação para associar uma componente rodoviária à travessia ferroviária do Tejo, em Lisboa.
- 146 A RAVE esclareceu que, para o troço Poceirão-Caia, foram analisadas perto de 4000 alternativas de traçado, que diferiam umas das outras quer pela localização quer por outros parâmetros funcionais. Por fim, foi feito um estudo prévio das soluções que revelaram um melhor resultado no processo de otimização estabelecido pela RAVE⁴⁷.
- 147 Destacamos a proposta Moita-Caia que teve quatro estudos prévios com 28 alternativas, mas cuja solução final só foi encontrada em função do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental-AIA⁴⁷.
- 148 A solução final para o troço Poceirão-Caia previa 165 km de linha de alta velocidade (velocidade máxima de 350 km/hora), via dupla em bitola *standard* europeia (UIC) e 92 Km de linha convencional.

6.1.3. Programação

- 149 Em dezembro de 2005, as datas de referência para a entrada em operação dos eixos ferroviários em alta velocidade eram as seguintes⁴⁸:

QUADRO 6- DATAS DE ENTRADA EM OPERAÇÃO DOS EIXOS, INDICADAS EM 2005

Eixo prioritário Lisboa-Madrid	2013
Eixo prioritário Lisboa-Porto	2015
Porto-Vigo	Horizontes de concretização condicionados aos resultados dos estudos de viabilidade a empreender
Aveiro-Salamanca	
Évora-Faro-Huelva	

Fonte: DGTC; dados da RAVE.

- 150 Em outubro de 2006, definiu-se o «Eixo Porto-Vigo como ligação ferroviária prioritária para 2013, contemplando numa primeira fase, a atual infraestrutura Porto-Nine-Braga e um novo troço a construir de raiz entre Braga e Valença»⁴⁸.
- 151 Em junho de 2007, na sequência da apresentação do modelo de negócio do projeto, assente em Parcerias Público-Privadas, foi estabelecido um calendário cujas datas de lançamento de concurso estariam sujeitas à obtenção da declaração de impacte ambiental (DIA)⁴⁸.
- 152 De acordo com a RAVE, as referidas datas viriam a sofrer alterações devido a fatores de natureza política, técnica e económica, assumidas no primeiro semestre de 2010⁴⁸.

⁴⁴ Relatório 62/2008 – DT.

⁴⁵ Despacho do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 7 de fevereiro de 2008.

⁴⁶ Este estudo foi inicialmente classificado como confidencial. À data do presente relatório, esta informação encontra-se disponibilizada publicamente no sítio na Internet do Instituto Superior Técnico em <http://www.civil.ist.utl.pt/~mlopes/conteudos/TTT/An%C3%A1liseComparativa.pdf>.

⁴⁷ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC.

⁴⁸ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

QUADRO 7- CALENDÁRIO DE EXECUÇÃO DOS TROÇOS

		PPP1	PPP2	PPP3	PPP4	PPP5	PPP6
		Poceirão-Caia	Lisboa-Poceirão	Lisboa-Pombal	Pombal-Porto	Braga-Valença	Sinalização e telecomunicações
2006	Lançamento do concurso	jun-08	nov-08	jul-09	mar-09	mai-09	mar-09
	Início de construção	nov-09	dez-09	jan-11	set-10	mai-10	set-10
	Início de operação	dez-13	nov-13	nov-15	out-15	dez-13	nov-13
2010	Lançamento do concurso	jun-08	nov-10	jan-12	mai-12	set-12	out-10
	Início de construção	fev-11	set-12	fev-14	jun-14	set-14	dez-11
	Início de operação	jul-14	dez-16	set-17	jan-18	ago-18	jul-14

Fonte: RAVE

153 O processo de reajustamento das datas-chave de realização do projeto conduziu a deslizamentos de prazos que, em 2010, se estimavam já entre um e cinco anos⁴⁹.

154 Verifica-se que, em 2006, previa-se o lançamento de seis procedimentos de contratação no intervalo de cerca de um ano. Em 2010, com o procedimento de contratação da PPP1 já efetuado, previa-se ainda o lançamento de cinco procedimentos de contratação no intervalo de um ano e onze meses.

155 A RAVE apresentou justificações para estas diferenças temporais:

- No que respeita às PPP não integradas no eixo Lisboa-Madrid - «(...) a reformulação de algumas soluções técnicas ou as dificuldades no desenvolvimento e conclusão dos Estudos Prévios e Estudos de Impacte Ambiental e respetivos processos de Avaliação de Impacte Ambiental, não permitiram o cumprimento das datas inicialmente previstas para o lançamento dos respectivos concursos»⁵⁰;
- Quanto à PPP1 (troço Poceirão-Caia, do eixo Lisboa-Madrid) - «(...) o concurso foi lançado na data inicialmente prevista mas o demorado processo de negociação, por efeito da crise financeira e a suspensão de decisões governamentais, em período eleitoral, conduziram a um atraso de 7 meses da data prevista para o início de operação»⁵⁰;
- Quanto à PPP2 (troço Lisboa-Poceirão, com Terceira Travessia do Tejo, do eixo Lisboa-Madrid) - «Em março de 2009 foi lançado o concurso da PPP2, sendo o atraso verificado fruto da demora na decisão sobre a componente rodoviária da TTT e do inerente complexo processo de AIA e discussão pública»⁵⁰. Contudo, o concurso foi alvo de uma decisão de não adjudicação, tendo o Governo declarado estar previsto o lançamento de novo concurso, o que não aconteceu.
- No que respeita à recalendarização - «(...) no final do primeiro semestre de 2010, por consequência das dificuldades económicas que se verificam, e da aprovação do PEC, foi proposta a nova recalendarização, que se orientou pelo adiamento das PPP relativas ao Eixo Lisboa-Porto e Porto-Vigo, a partir de 2012 e pela reestruturação do modelo financeiro inerente à PPP2»⁵⁰.

156 Quanto à situação do PAV do lado espanhol, referiu a CP, em 2010, que de acordo com informações fornecidas pela RENFE⁵¹ e também veiculadas pelo Ministério do Fomento Espanhol, não haveria alterações ou atrasos significativos na construção da linha de alta velocidade que pudessem vir a comprometer a entrada ao serviço na sua totalidade, aquando da abertura da PPP1. Contudo, a CP referia não ter conhecimento da elaboração do projeto para a construção da estação internacional Caia/Badajoz⁵².

⁴⁹ Por comparação entre as datas previstas para o início de operação em 2006 e em 2010.

⁵⁰ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

⁵¹ Operador ferroviário espanhol.

⁵² Esclarecimentos prestados pela CP ao TdC, em 28/10/2010.



- 157 Salienta-se que, em junho de 2010, em Saragoça, foi assinado um compromisso de conclusão do eixo Lisboa-Madrid, entre Portugal e Espanha, na presença do Vice-Presidente da Comissão Europeia, Comissários dos transportes e o Coordenador Europeu do projeto prioritário nº 3 da RTE-T⁵³, reforçando assim a concretização do eixo Lisboa-Madrid.
- 158 Nessa data, previa-se que o procedimento concursal do troço Caia-Badajoz fosse lançado pelo AVEP uma vez que se tratava de um troço transfronteiriço, mas não foi possível apurar em que data se previa lançar esse procedimento.
- 159 O quadro seguinte apresenta o ponto de situação das contratações em PPP, subjacentes ao Projeto de Alta Velocidade:

QUADRO 8- PONTO DE SITUAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES EM PPP

EIXO	Troços subjacentes	PPP	Situação em Jan. 2013
Lisboa - Madrid	Poceirão - Caia	PPP 1	Adjudicado com visto recusado pelo TdC
	Lisboa – Poceirão (c/TTT)	PPP 2	Concurso cancelado (decisão de não adjudicação)
Lisboa - Porto	Lisboa - Pombal	PPP 3	Sem procedimento concursal
	Pombal - Porto	PPP 4	Sem procedimento concursal
Porto Vigo	Porto - Braga	Incerta a opção por PPP	Sem procedimento concursal
	Braga - Valença	PPP 5	Sem procedimento concursal
Sinalização e telecomunicações	Todos	PPP 6	Sem procedimento concursal

a) Inclui componente convencional da terceira travessia do Tejo.
b) Inclui componente convencional entre Évora e Caia.

Fonte: DGTC; dados da RAVE

7. MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO

7.1. Escolha do modelo

- 160 A escolha do modelo de implementação foi feita pela RAVE, com recurso a consultores externos, nos anos 2005 e 2007, e incluiu reuniões com parceiros, *benchmarking*, participação em vários estudos e sessões de trabalho com entidades nacionais e internacionais e consulta de diversos especialistas e empresas das áreas ferroviária, construção e financeira⁵³.
- 161 Foram analisados diversos modelos de negócio, para identificação dos aspetos positivos e negativos.
- 162 O modelo que mais serviu de inspiração para o modelo português foi o modelo vigente na Holanda, o qual comportava a utilização de PPP para projeto, construção, financiamento e manutenção de infraestruturas.
- 163 Na informação veiculada ao TdC, verifica-se que a análise dos diferentes modelos incidiu em diversos aspetos, como: a maior ou menor capacidade do Estado para promover a integração entre diferentes contratos; a possibilidade de contabilização fora do balanço do Estado; a bancabilidade; e a alocação de riscos, entre os quais o de procura.
- 164 A RAVE referiu terem sido identificados, com maior importância para o modelo português, os aspetos seguintes⁵³:
- O risco elevado para o Setor Público na gestão de múltiplos contratos de subestrutura, isto é, ao nível da construção civil, como drenagens, terraplanagens, pontes, viadutos, túneis, etc;
 - A competitividade das empresas portuguesas mesmo em contratos de grande dimensão;

⁵³ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC.



- c) A possibilidade de compatibilizar o projeto com restrições de défice orçamental e de dívida pública, pela inclusão, no objeto contratual, da disponibilidade⁵⁴;
- d) A viabilidade do regime PPP para a superestrutura, isto é, a via férrea, propriamente dita, catenárias, sistemas de sinalização e telecomunicações;
- e) A circunscrição de determinadas atividades (como, por exemplo, a manutenção) a uma única PPP, o que poderia trazer dificuldades de articulação entre os restantes contratos;
- f) A existência de contratos, por troços, tornaria difícil a inclusão da sinalização e das telecomunicações no respetivo objeto;
- g) A separação do contrato do material circulante, dos restantes contratos, torná-lo-ia mais flexível;
- h) O reconhecimento de que o eixo Lisboa-Madrid, em termos operacionais, necessitaria de um operador internacional (*joint venture* com Espanha) que deveria ser, tal como na operação doméstica, um operador privado escolhido por procedimento competitivo, tornando, assim, incerto o futuro papel da CP; e
- i) O surgimento previsível de questões associadas à integração e coordenação dos diferentes contratos.

165 Analisados os diferentes modelos existentes, foram determinados os moldes nos quais seria desenvolvida a RAV portuguesa⁵⁵:

- a) Contratação do projeto em função de cada componente (por exemplo, estações, sinalização e telecomunicações, gestão e controlo de capacidade, material circulante e operação do transporte), à semelhança do modelo holandês;
- b) Algumas atividades seriam prosseguidas por gestão direta do Estado, enquanto outras atividades seriam objeto de contratos de PPP, mediante os quais parte dos riscos seriam alocados ao setor privado;
- c) Atendendo aos problemas levantados pela alocação do risco de procura e, sobretudo, ao risco dos elevados encargos do projeto se refletirem nas contas públicas, acabou por se separar a vertente da operação das PPP relativamente à construção e à manutenção das infraestruturas⁵⁶;
- d) Inclusão do risco arqueológico na concessão, partilhado entre o parceiro público e o privado;
- e) Redução dos custos associados, em especial os de financiamento, na fase de construção, através de fundos comunitários e de fundos públicos nacionais (Orçamento de Estado e REFER);
- f) Envolvimento do BEI desde a primeira fase do concurso, o que permitiria a todos os concorrentes incorporarem nas suas propostas os benefícios do financiamento desta entidade (prazos mais longos e custos mais reduzidos) e transferir na totalidade esses mesmos benefícios para o Estado;
- g) Regime de desempenho associado à remuneração da concessionária, o que seria uma inovação;
- h) Autonomização, única na Europa, do(s) contrato(s) relativo(s) aos sistemas de sinalização e telecomunicações.

⁵⁴ Posteriormente, o estudo estratégico relativo ao concurso Poceirão-Caia (ou PPP1) veio a sublinhar igualmente, como positivo, este aspeto, referindo que o racional de disponibilidade, decorrente da estruturação da Parceria Público-Privada (PPP), ofereceria maiores possibilidades de tornar o projeto «comportável no curto prazo, através de um tratamento de contabilização fora do balanço». Esta comportabilidade que seria, portanto, de carácter formal, dado que não estaria ligada ao montante dos encargos, ou ao facto de recaírem sobre entidades públicas, mas à sua contabilização.

⁵⁵ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

⁵⁶ O que, de acordo com a RAVE, permitiria propostas mais competitivas.



7.2. Objetivos do modelo

166 A RAVE esclareceu que o Estado definiu e pretendeu assegurar, com o modelo de contratação escolhido, quatro objetivos estratégicos⁵⁷:

- a) Assegurar a comportabilidade para o Estado português: reduzindo o custo e os riscos do PAV para o Estado através da competitividade na contratação, procurando financiamentos comunitários e maximizando os fundos gerados pelo projeto, diluindo os pagamentos ao longo da vida útil estimada do PAV, assegurando a canalização de benefícios socioeconómicos (turismo, ambiente, emprego, etc.) e fiscais para o país, partilhando benefícios futuros;
- b) Garantir o cumprimento de prazos: pela coordenação e compatibilização eficiente dos intervenientes, das várias componentes e fases do PAV, pela alocação das responsabilidades, pela minimização de fatores de risco de atraso e pela criação de mecanismos de incentivo e de penalização de atrasos;
- c) Garantir uma elevada qualidade de serviço: definindo os níveis de qualidade pretendidos e especificações claras que facilitassem o controlo e a avaliação de desempenho, criando regras de incentivo e penalização, propondo o valor para os utilizadores do serviço de alta velocidade ferroviária, potenciando soluções inovadoras;
- d) Minimizar os riscos, sobretudo, para o Estado português: alocando os riscos aos intervenientes mais habilitados para os gerir através de uma estrutura contratual eficiente e eficaz.

167 O surgimento da crise financeira aumentou a exposição do Estado ao risco (no decurso do processo de contratação da concessão Poceirão-Caia), afetou negativamente os citados objetivos de comportabilidade e de minimização de riscos para o Estado e, na procura de soluções para ultrapassar estas dificuldades, levou a derrapagens dos prazos previstos para a implementação do projeto.

7.3. Caracterização do modelo

168 O modelo português, apresentado em junho de 2007, para a implementação da rede de alta velocidade, comportava diversas vertentes: a infraestrutura (subestrutura e superestrutura); a alocação da capacidade e de gestão da circulação; a sinalização e telecomunicações; e a operação (serviços de passageiros e de mercadorias).

169 Tal é ilustrado pelo quadro seguinte⁵⁸:

⁵⁷ Estudo Estratégico PPP1 e esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

⁵⁸ Estudo Estratégico PPP1.

QUADRO 9- MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA REDE

Vertentes		Tipo de contratação para todos os eixos
Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Projeto de execução; ♦ Gestão e fiscalização do Projeto; ♦ Expropriações; 	<p>Cinco PPP para a conceção, construção, financiamento e manutenção da subestrutura e superestrutura ferroviárias, por um período de 40 anos.</p> <p>MECANISMO DE PAGAMENTO: essencialmente com base na disponibilidade.</p> <p>INCLUI ALGUMAS ESTAÇÕES: Évora, Leiria e Aveiro: integradas nas PPP dos eixos</p> <p>INVESTIMENTOS CONEXOS FORA DAS PPP:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Estações de Lisboa e do Porto a desenvolver diretamente pela REFER, por empreitada, em função da especial complexidade das intervenções a realizar, - Ota: a desenvolver pela concessionária do NAL - Coimbra e Braga: a definir - Elvas/Badajoz: em avaliação conjuntamente com Espanha
	♦ Subestrutura,	
	Drenagens e terraplanagens; Construção civil (incluindo obras de arte, pontes, viadutos e túneis); Estações e infraestruturas de manutenção	
	♦ Superestrutura ferroviária	
Alocação da capacidade e de gestão da circulação		<p>Via-férrea Catenária; Subestações de energia e linhas de alimentação</p> <p>Sistemas de sinalização e telecomunicações</p> <p>Uma PPP para a conceção, fornecimento, instalação, financiamento e manutenção dos sistemas de S&T, para a totalidade da extensão dos três eixos prioritários do Projeto RAV, por um período de 20 anos e com um mecanismo de pagamento assente exclusivamente na disponibilidade</p>
Operação (passageiros e mercadorias)	♦ Aquisição material circulante	Funções estratégicas de alocação da capacidade e de gestão da circulação ficarão a cargo da REFER, enquanto entidade gestora da infraestrutura ferroviária em Portugal;
	♦ Operadores (passageiros e mercadorias)	<p>Ao nível da operação, perspectivou-se inicialmente que o Estado português viesse a proceder à obtenção do material circulante, locando-o ao(s) futuro(s) operador(es). Nunca houve, no entanto, solução definitiva.</p> <p>Passageiros: Prevía-se que o modelo definitivo para a operação só fosse definido após 2010, aguardando-se por diretrizes europeias relativamente à possível liberalização do transporte internacional de longo curso de passageiros. Contudo, não houve solução definitivamente estruturada.</p> <p>Mercadorias: Quanto à operação ferroviária de mercadorias, a mesma encontra-se liberalizada, não havendo qualquer decisão específica a este respeito em termos de modelo de negócio.</p>

Fonte: DGTC; dados da RAVE

170 Este modelo seria aplicado aos três eixos prioritários⁵⁹ e era composto por seis PPP, em regime de concessão, para a execução da maioria das infraestruturas⁶⁰:

- Uma PPP para os sistemas de sinalização e telecomunicações - (conceção, fornecimento, instalação, financiamento e manutenção) para toda a extensão dos três eixos prioritários do PAV (Lisboa – Madrid, Lisboa-Porto e Porto-Vigo), por um período de 20 anos e com um mecanismo de pagamento assente exclusivamente na disponibilidade;
- Cinco PPP para a infraestrutura (conceção, construção, financiamento e manutenção da subestrutura e superestrutura ferroviárias, sem sinalização e telecomunicações), 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 infraestrutura ferroviária).

⁵⁹ Lisboa-Madrid, Lisboa-Porto e Porto-Vigo.

⁶⁰ Estudo Estratégico PPP1.



171 No que diz respeito às infraestruturas, algumas estações não estavam incluídas nas PPP:

- a) As estações de Lisboa e do Porto seriam desenvolvidas diretamente pela REFER através de empreitadas;
- b) As estações de Elvas e Badajoz, e, no eixo Porto -Vigo, as estações de alta velocidade de Coimbra e de Braga não possuíam, em 2010, solução definida.

172 A função de alocação da capacidade e de gestão da circulação ficaria a cargo da REFER por ser a entidade gestora da infraestrutura ferroviária em Portugal.

173 No que respeita à operação de passageiros e mercadorias previa-se, inicialmente, que o Estado português adquirisse o material circulante para posteriormente o locar ao(s) futuro(s) operador(es). No entanto, não era dada como certa tal solução, pelo que existia, também aqui, indefinição.

174 No que respeita à operação, a CP relatou que:

«De facto (e de direito) o transporte ferroviário internacional de passageiros encontra-se liberalizado desde 1 de janeiro de 2010. Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 20/2010, de 24 de março, procedeu à transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2007/58/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, consagrando a liberalização da prestação de serviços de transporte ferroviário internacional de passageiros na infraestrutura ferroviária nacional e definindo as respectivas regras de acesso, sendo alterado o artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de outubro. Assim, desde 1.Jan.2010, as empresas de transporte ferroviário passam a poder aceder à infraestrutura ferroviária de qualquer Estado membro, para realização de serviços de transporte ferroviário de passageiros, em serviço e trajeto internacionais, desde que cumpram as normas concorrenciais, nacionais e comunitárias fixadas na matéria. Já no que se refere ao transporte interno, tem vindo a ocorrer, por pressão de alguns Estados-membros da UE, um protelamento da data da respectiva liberalização, admitindo-se que a mesma poderá ocorrer em 2017. Trata-se, porém, de uma previsão»⁶¹.

175 Para o material circulante, admitiu-se a hipótese de a operação poder vir a ser efetuada com material circulante da congénere espanhola da CP.

176 De acordo com a RAVE, o modelo definitivo para a operação só seria definido após 2010.

177 Referiu a RAVE que estava *«(...) a desenvolver os estudos e documentos necessários ao lançamento de um eventual concurso para a aquisição do material circulante por parte do Estado, sendo, no entanto, certo que não será a REFER a adquirir esse material, dado que a mesma é a entidade que gere a infraestrutura. Após a aquisição do material circulante, o mesmo será alocado ao(s) futuro(s) operador(es), sendo que o modelo definitivo para a operação ainda está em definição»⁶².*

178 A este propósito a CP esclareceu que:

«De acordo com a experiência internacional, o tempo que medeia desde a assinatura do contrato até à colocação em serviço de material circulante AV é de cerca de 4 anos (½ a 1 ano para projeto, 2 a 2 ½ anos para fabrico e ½ a 1 ano para certificação e homologação»⁶¹.

179 Visto que tal não se coadunava com a conclusão do troço Poceirão-Caia, então prevista para 2013, colocou-se a hipótese de, transitoriamente, o material circulante ser o da própria operadora.

⁶¹ Esclarecimentos prestados pela CP ao TdC, em 28/10/2010.

⁶² Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

180 Nesse sentido, a RAVE referiu que:

«(...) no Eixo Lisboa-Madrid e Porto-Vigo, face à liberalização do transporte ferroviário de passageiros é certo que a exploração vai ser efetuada de forma liberalizada, sendo essa uma obrigação ao abrigo da legislação em vigor. Por isso, é plausível um cenário em que um ou mais operadores surjam com material circulante próprio (até mesmo num cenário de exploração conjunta entre um operador português e um espanhol)»⁶³.

181 E reconheceu que:

«(...) atualmente estão já em curso negociações entre a CP e a RENFE, sendo hoje já claro que, em conjunto ou isoladamente, irão explorar este eixo»⁶³.

182 Esta ideia era partilhada pela CP, que a expressou nos seguintes termos:

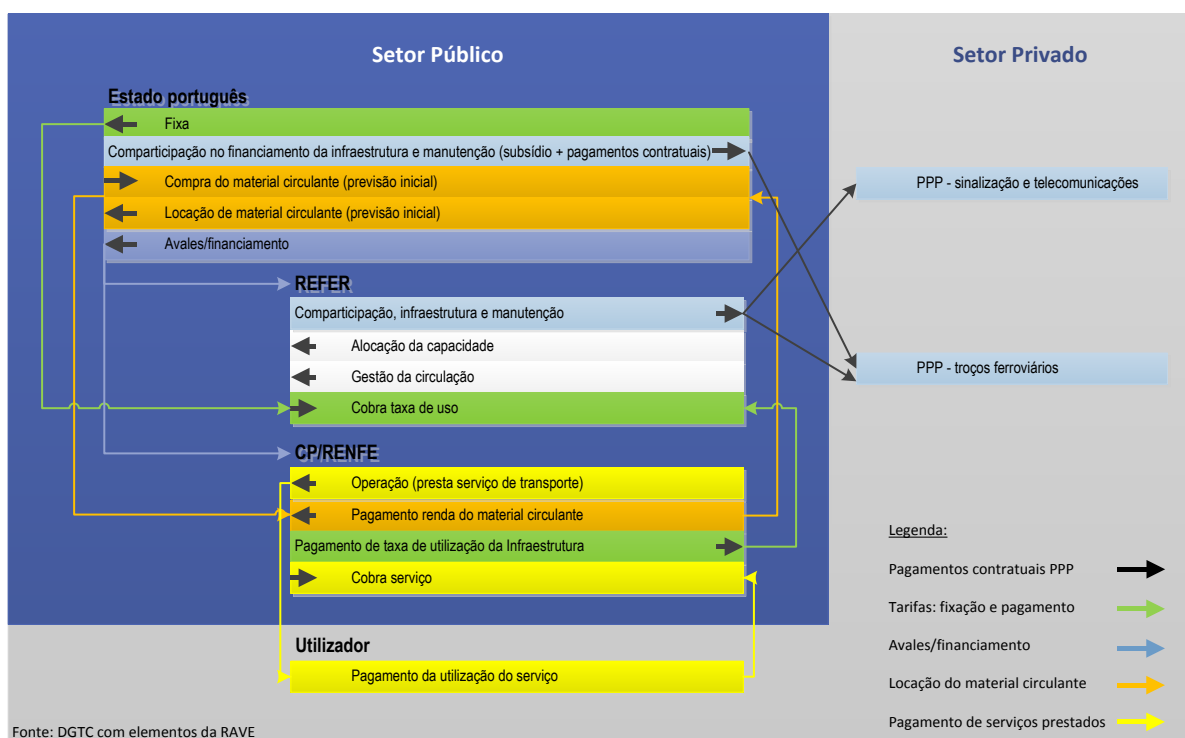
«Só a CP em associação com o operador espanhol tem condições de acomodar os constrangimentos que se colocam e minimizar os seus impactos, pois todo o know-how, experiência, suporte técnico, comercial e operacional existe nas duas empresas e está apto para a montagem e exploração do serviço, e também porque são as únicas empresas a poderem oferecer um serviço integrado com o serviço ferroviário convencional em ambos os países e com o serviço AVE em Espanha»⁶⁴.

183 Sobre a solução para o material circulante, acrescentou que «(...) o material circulante necessário para a fase transitória poderá ser disponibilizado pela RENFE, o que liberta a necessidade da respectiva aquisição para esta fase»⁶⁴.

7.4. Fluxos financeiros no setor público

184 Tendo como ponto de partida a informação disponibilizada pela RAVE, a figura seguinte identifica as relações entre os diversos intervenientes no modelo português para a implementação da RAV:

QUADRO 10- INTERVENIENTES NO MODELO DE NEGÓCIO



⁶³ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

⁶⁴ Esclarecimentos prestados pela CP, ao TdC em 28/10/2010.

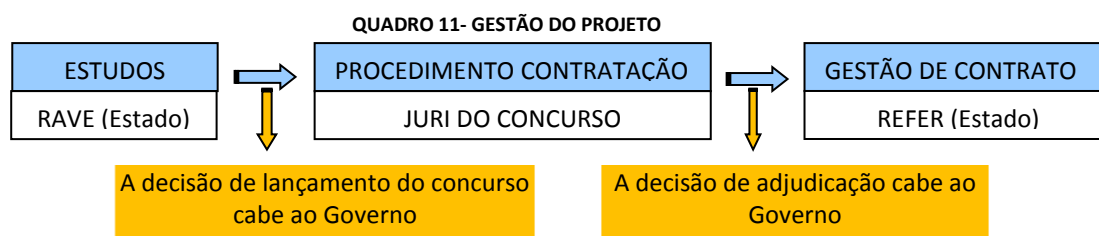
185 Por questão de simplificação, não foram consideradas, no quadro supra, as funções de monitorização, fiscalização, licenciamento, tutela, entre outras. Pelo mesmo motivo, não se encontram representados os fluxos relativos a fundos comunitários.

186 Assim, verifica-se que:

- a) O setor público teria uma grande variedade de responsabilidades, entre as quais a regulação e a fixação das taxas de uso da infraestrutura a aplicar aos operadores.
- b) O Estado seria, também, a origem dos fundos a aloca ao projeto quer através dos subsídios, quer dos pagamentos contratuais (fundos do OE). Para além disso, atendendo ao verificado no contrato Poceirão-Caia, o Estado seria responsável pelo pagamento atempado dos fundos comunitários. Na primeira versão deste contrato o Estado seria garante de parte do financiamento privado, o que deixou de acontecer na versão final (contrato reformado).
- c) O modelo previa a intervenção do Estado na obtenção do material circulante efetuando, posteriormente, a sua locação, em termos não definidos. Se essa tivesse sido a solução adotada, caberia aos operadores pagar ao Estado a renda correspondente ao material circulante.
- d) A REFER efetuaria a alocação da capacidade e a gestão da circulação. As suas receitas resultariam da aplicação da taxas de uso da infraestrutura, a fixar pelo Estado (IMTT). O pagamento das mesmas seria feito pelos operadores ferroviários, em função da utilização dada às vias. Estes, por sua vez, cobrariam as tarifas correspondentes ao transporte de passageiros e mercadorias. Assim, toda a compensação, entre níveis de procura, tarifas e taxas de uso, seria feito nas entidades públicas.
- e) A REFER participaria também na construção e manutenção das infraestruturas executadas pelas concessionárias (incluindo a vertente da sinalização e telecomunicações⁶⁵).
- f) O setor privado, essencialmente, receberia, do Estado e da REFER, os pagamentos contratuais das respetivas concessões, por contrapartida da disponibilidade das infraestruturas⁶⁶.
- g) A operação não teve solução definida, de acordo com a RAVE. No entanto, no quadro 10, esta atividade está atribuída à CP/RENFE. Esta hipótese foi avançada a propósito da concessão contratada (Poceirão-Caia).

7.5. Estruturas de gestão

187 O quadro seguinte refere a intervenção das entidades públicas na implementação da rede de alta velocidade (RAV).



FONTE: DGTC COM BASE EM ESCLAREIMENTOS DA RAVE

⁶⁵ No caso da PPP relativa à sinalização, cujo processo de contratação não chegou a ser lançado, assumiu-se, de acordo com a informação veiculada pela RAVE, que existiriam pagamentos da responsabilidade da REFER, para além de fundos comunitários, conforme o exposto no quadro 20 do presente relatório.

⁶⁶ Conclusão que se retira dos mecanismos de pagamento da única concessão contratada (Poceirão-Caia). As remunerações das concessionárias seriam na prática rendas, dado o efeito residual da procura nas mesmas.

188 Cabia à RAVE promover os estudos necessários para cada procedimento de contratação. Nestes procedimentos haveria a intervenção de um júri designado pelo Governo. Depois de assinado o contrato, a REFER seria responsável pela gestão contratual, em representação do Estado concedente.

7.5.1. REFER

189 O sistema de gestão contratual gizado pela REFER, enquanto representante geral do concedente, visou⁶⁷:

- a) Assegurar o cumprimento contratual;
- b) Acautelar a sustentabilidade da parceria defendendo a sua estabilidade; e
- c) Proteger a posição do parceiro público, garantindo a satisfação dos objetivos do Projeto, mantendo um relacionamento construtivo com o parceiro privado.

190 A propósito da gestão do contrato, a RAVE esclareceu que «(...) sendo a gestão de contrato uma actividade que visa o cabal cumprimento das obrigações das Partes é necessariamente uma actividade multidisciplinar, pelo que foi criado um órgão na REFER, designado por Unidade de Gestão de Contratos (UGCC), cujas competências incluem a gestão e o acompanhamento do contrato em apreço»⁶⁷.

191 A RAVE sublinhou estar «(...) em desenvolvimento um Manual de Gestão de Contrato que visa a identificação dos aspetos chave a ter em conta para o desenho dos processos em conformidade com o Contrato de Concessão incluindo a definição das responsabilidades e participantes, indicadores de desempenho e suportes de informação necessários»⁶⁷. Para além disso, estava também em curso «(...) o desenho do Modelo de gestão da informação, em concreto no que concerne ao registo das interações e decisões, levadas a cabo com a Concessionária, ao abrigo do contrato»⁶⁷. Estavam previstos reportes sistemáticos com periodicidades mensais/trimestrais/semestrais/pontuais, bem como ações de avaliação, monitorização e informação de controlo para mitigação dos riscos⁶⁷.

7.5.2. RAVE

192 Para o desenvolvimento dos estudos relativos à RAV, o Governo criou uma entidade de natureza empresarial, a exemplo da solução adotada para a fase de planeamento e de coordenação de estudos em outros grandes empreendimentos infraestruturais⁶⁸.

193 Foi escolhida a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, tendo como acionistas o Estado e a REFER.

194 Foi assim criada a RAVE⁶⁹, cujo capital de 2.500.000 euros foi, desde o início, integralmente subscrito e realizado pelo Estado e pela REFER na proporção de 60% e 40% respetivamente.

195 As ações do Estado são detidas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e os seus direitos exercidos através de representante designado por Despacho dos Ministros do Equipamento Social e das Finanças. (artigos 1º, 2º e 3º do diploma que cria RAVE).

196 O capital social desta empresa é constituído por 25.000 ações no valor de 100€ cada, sendo que, para além das ações ordinárias, existem ações de Categoria A, isto é, com direitos especiais detidos exclusivamente pelo Estado.

QUADRO 12- PARTICIPAÇÕES SOCIAIS DA RAVE

Estado 60%	REFER, E.P. 40%
1.500.000	1.000.000
2.500.000	

Fonte: DGTC; dados da REFER

⁶⁷ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

⁶⁸ Como foi o caso da construção de um novo aeroporto no território de Portugal continental, para o qual foi criada a sociedade NAER, pelo Decreto-Lei n.º 109/98, de 24 de abril.

⁶⁹ Pelo Decreto-Lei n.º 323-H/2000, publicado no Diário da República n.º 291 (Iª A Série-Suplemento), de 19 de dezembro.



- 197 O objeto da RAVE é o desenvolvimento e coordenação dos trabalhos e estudos necessários para a formação de decisões de planeamento e construção, financiamento, fornecimento e exploração de uma rede ferroviária de alta velocidade a instalar em Portugal Continental e da sua ligação com a rede espanhola de igual natureza (art.º 1º dos Estatutos da RAVE).
- 198 Esta entidade não tem um fim comercial, mas uma finalidade próxima da de uma unidade de estudos e projetos.
- 199 A RAVE também afirmou ser uma «*sociedade sem vocação comercial*»⁷⁰.
- 200 No seu sítio na *Internet*, a RAVE disponibilizou extensa documentação e notas explicativas do modelo para a implementação da rede ferroviária de alta velocidade, bem como sobre os estudos preliminares efetuados.
- 201 A RAVE apresentou, até 2012, custos de estrutura um total de cerca de 32,9 milhões de euros anualmente repartidos de acordo com o quadro infra⁷¹:

QUADRO 13- CUSTOS DE ESTRUTURA

Unidade: euros

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fornecimentos e serviços externos	307.736	402.607	682.738	1.721.524	2.357.060	2.184.625	1.868.425	1.807.063	1.686.700	1.357.901	841.582	124.398
Custos com o pessoal	730.529	574.110	438.919	816.725	1.036.438	1.194.506	1.696.295	1.792.980	1.957.361	1.958.345	923.729	749
Impostos e taxas	486	537	5.881	8.856	47.344	27.663	44.149	497.557	447.571	119.910	15.707	1.086
Outros custos operacionais	499	499	499	1.600	837	450	3.746	3.517	3.629	8.005	135.740	1.595.649
custos e perdas financeiras	1.994	13.267	8.791	25.434	47.344	63.543	18.856	36.622	43.301	25.815	16.531	133.514
Amortizações	31.198	124.389	147.263	185.705	172.567	119.882	105.310	74.918	47.567	41.652	33.603	-
Total	1.072.442	1.115.409	1.284.091	2.759.844	3.661.590	3.590.669	3.736.781	4.212.657	4.186.129	3.511.628	1.966.892	1.855.396

Fonte: REFER

- 202 De acordo com os esclarecimentos prestados pela RAVE, a empresa foi financiada por verbas do OE:

«Anualmente, a RAVE recebe verbas do PIDDAC, para fazer face aos custos de desenvolvimento do Projeto RAV (estudos e custos de estrutura), os quais são complementados por subsídios da Rede Transeuropeia de Transporte»⁷¹.

- 203 A empresa contou com uma estrutura cujos titulares dos órgãos sociais coincidiam com os da REFER. Os membros do Conselho de Administração não eram remunerados na RAVE nem pela sua participação no AVEP.
- 204 Mais de metade dos técnicos da RAVE provinha da REFER. A este propósito a RAVE referiu que «No ano de 2009, tal como nos anteriores, manteve-se a estreita colaboração entre a RAVE e a REFER, com a cedência por parte da REFER de quadros em vários domínios técnicos e de gestão, e que têm constituído o pilar estrutural da RAVE desde o seu início. A colaboração entre as estruturas de ambas as empresas verificou-se, sobretudo, no que respeita às valências de Engenharia e de Projeto. Prosseguiu-se também com a política de aproveitamento de sinergias com o Grupo REFER, nomeadamente com a colaboração da REFERTELECOM e da FERBRITAS»⁷⁰.
- 205 A RAVE, formalmente uma sociedade comercial anónima, na prática, não tinha objeto comercial e funcionava como uma subestrutura da REFER de que dependia tecnicamente e para onde passaria a gestão de todos os contratos de concessão à medida que os mesmos fossem sendo assinados. Para além disso, a RAVE era financiada, direta e indiretamente, pelo Estado (OE, REFER) e por fundos comunitários.

⁷⁰ Relatório & Contas de 2009 da RAVE.

⁷¹ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.



7.5.3. Extinção da RAVE

- 206 No Orçamento de Estado de 2011⁷², a RAVE foi considerada uma empresa a extinguir por integração na REFER. Esta integração vem indicada na RCM nº 101-A/2010, de 15 de dezembro⁷³, como sendo uma das medidas de consolidação orçamental, com indicação da existência de um despacho que mandata a REFER para proceder aos estudos de demonstração do interesse e viabilidade da operação⁷⁴.
- 207 Neste contexto, a REFER esclareceu que «(...) preparou ainda em 2011 uma proposta de diploma legal para extinção da RAVE, a qual foi remetida para a Tutela, mas que não teve qualquer desenvolvimento»⁷⁵.
- 208 Em 21 de julho de 2011, numa Comunicação sobre transportes, o Gabinete do Ministério da Economia e do Emprego afirmou que estava a executar um programa de racionalização de custos que incluía a «extinção da RAVE com transferência de competências para a REFER, EP (...)».
- 209 O Conselho de Administração da RAVE cessou funções no final de setembro de 2012, e, em 27 de novembro de 2012, em Assembleia-Geral, os acionistas da RAVE, Estado e REFER, que reuniram tendo como ordem de trabalhos inicial eleger novos membros para os corpos sociais, alteraram a ordem de trabalhos e acabaram por deliberar dissolver a sociedade, nomeando a respetiva liquidatária, e estabelecendo o prazo para a liquidação em três meses.
- 210 Tendo sido ultrapassado o prazo estabelecido para a liquidação, a 22 de abril de 2013, os acionistas reunidos em Assembleia Geral, deliberaram aprovar as contas da sociedade para efeitos da sua liquidação e prorrogar a liquidação da sociedade até 30 de junho de 2013. Mas, o encerramento da liquidação veio a ser registado em 24 de fevereiro de 2014.
- 211 A REFER aponta como causa para o arrastamento do processo de liquidação, «(...) a complexidade que se tem verificado para efetuar o adequado tratamento contabilístico e fiscal desta operação»⁷⁵.
- 212 Esclareceu a REFER que não foram contratadas entidades para prestar assessoria no processo de liquidação.
- 213 A 10 de agosto de 2011, foi decidido que os contratos relacionados com o desenvolvimento do PAV (16 contratos) transitassem para a REFER⁷⁵. São eles:

QUADRO 14- CONTRATOS DA RAVE TRANSITADOS PARA A REFER

Parte contratante com a RAVE	Objeto contratual
Parque EXPO'98, SA	Acompanhamento de Estudos e Apoio Técnico na elaboração do Plano Urbanização da área envolvente à Estação do Oriente
SANTIAGO CALATRAVA GmbH	Projeto de Ampliação da Estação do Oriente e sua adaptação à alta velocidade
TIS.PT	Estudo de Acessibilidade e Mobilidade para a Estação do Oriente
IST	Acompanhamento de processos AIA
REFER Telecom	Telecomunicações e sinalização PPPs
BAU- B. Arquitectura i Urbanisme, SLP	Elaboração de estudos no âmbito do Plano de Urbanização da Entrada Poente e Nova Estação Central de Coimbra
Fase Estudos e Projetos, S.A.	Acompanhamento e Verificação do Projeto de Ampliação da Estação do Oriente (exceto fundações e estruturas)
SANTIAGO CALATRAVA GmbH	Projeto de Arquitetura e Engenharia da Ampliação do VFT
LNEC- Laboratório Nacional de Engenharia Civil	Implementação Diretivas DIA EP Lisboa-Moita
Fase Estudos e Projetos, S.A.	Acompanhamento e Verificação do Projeto do Viaduto Ferroviário de Transição (exceto fundações e estruturas)
COBA - Consultores para Obras, Barragens e Planeamento, S.A.	Contrato 050017 - Contrato Base - Lote E
Parque EXPO'98, S.A.	Coordenação e elaboração de estudos complementares no âmbito do procedimento de concurso (Estudos Complementares Concurso PPP3)
Fase Estudos e Projetos, S.A.	Elaboração documentação para concurso da ampliação da Estação do Oriente e

⁷² Orçamento de Estado para 2011, Relatório, outubro 2010.

⁷³ Publicada no Diário da República nº 249, de 27 de dezembro de 2010.

⁷⁴ Diário da República nº 249, de 27 de dezembro de 2010, pág. 5936 (12).

⁷⁵ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC, em 22/7/2013.



Parte contratante com a RAVE	Objeto contratual
	do VFT
Flamínio Roza, Pinto Duarte, Côrte-Real & Associados	Assessoria Jurídica PPP da Terceira Travessia do Tejo
Jardim, Sampaio & Caldas e Associados	Assessoria Jurídica Providência Cautelar e ação principal DIA-troço Moita/Montemor o Novo TAF Beja
Jardim, Sampaio & Caldas e Associados	Assessoria Jurídica PPP6

Fonte: REFER

- 214 Esclareceu a REFER que, em julho de 2013, devido à suspensão do projeto de alta velocidade, «(...) a maioria destes contratos foram extintos, por revogação ou por concretização do respetivo objeto. Os que se mantiveram, aguardam aprovações de entidades externas com eles relacionadas ou encontram-se em fecho, na presente data»⁷⁶.
- 215 Em 10 de agosto de 2011, também foi decidido manter na RAVE as situações em litígio ou pré-litígio, até à extinção da empresa. Foram entretanto resolvidas as duas situações existentes àquela data.
- 216 Quanto ao impacto da extinção da RAVE na estrutura, funcionamento e situação financeira da REFER, esta entidade apenas referiu as questões ligadas aos trabalhadores.
- 217 Em maio de 2011, os trabalhadores a cargo na RAVE eram 48 (cedidos e contratados). Esclarece a REFER que «(...) Com a extinção da RAVE todos os trabalhadores com relação jurídica de emprego com aquela empresa cessaram os contratos de trabalho»⁷⁶.
- 218 Dos 48 trabalhadores da RAVE, regressaram à REFER 19 porque faziam já parte dos quadros desta empresa, cujo custo anual representava 833 mil euros⁷⁶.
- 219 Dos restantes 29 trabalhadores, a REFER contratou 26, com o objetivo de reter as competências associadas ao objeto desenvolvido pela RAVE. Estes trabalhadores representaram um custo anual de cerca de 1,4 milhões de euros.

QUADRO 15- TRABALHADORES DA RAVE

(Unidade: euro)			
Empresa Origem	Tipo	Nº	Custo Anual
RAVE	Não Contratado	3	0,00
	Contratado	26	1.407.679,57
REFER	Fim de Cedência	19	833.136,87
Total Geral		48	2.240.816,44

Fonte: REFER

7.5.4. AVEP

- 220 A cooperação entre Portugal e Espanha tem sido desenvolvida tanto no campo político – através de decisões tomadas sobretudo durante as Cimeiras Luso-Espanholas realizadas anualmente- como no plano técnico – através dos estudos desenvolvidos pelo AEIE-AVEP.
- 221 O AVEP (Alta Velocidade Espanha Portugal) é um Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE), constituído a 26 de janeiro de 2001 entre Portugal e Espanha⁷⁷, que tem como objetivo realizar os estudos necessários às ligações transfronteiriças (ex: Lisboa - Madrid e Porto – Vigo).
- 222 Foi inicialmente constituído por participações da RAVE e do ADIF - Administrador de Infraestruturas Ferroviárias (entidade responsável em Espanha pela construção e gestão da infraestrutura ferroviária), em partes iguais.

⁷⁶ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC, em 22/7/2013.

⁷⁷ Estudo Estratégico PPP1.

- 223 No seu contrato de constituição, o AVEP é equiparado a uma Sociedade Empresarial (com obrigações fiscais) e com uma missão definida em termos políticos (através das cimeiras ibéricas). A sua sede social é em Madrid.
- 224 O seu financiamento é feito através de dotações dos seus membros e das DGTREN-EU.
- 225 Referiu a RAVE que o seu contributo para as despesas do AVEP foi, desde a sua criação até final de 2009, de 1.613.500€, e que «(...) *este montante está inscrito no ativo da RAVE na conta de investimentos financeiros*»⁷⁸.
- 226 Da sua orgânica constam o Secretário-Geral, o Secretário-geral Adjunto, o Diretor-Geral, o Diretor-Geral Adjunto e ainda os membros do Grupo de Contabilidade e Finanças, que são propostos pelos membros da Assembleia-Geral e por esta designados. Conta ainda com o contributo do Comité de Acompanhamento, 12 membros, seis de cada país, sobretudo na apreciação do plano de atividades, orçamento e aprovação de contas. A sua presidência foi inicialmente assumida pelo Presidente do Conselho de Administração da RAVE. O seu Diretor-Geral é nomeado pelo ADIF e as restantes funções-chave repartem-se equitativamente por representantes de ambos os países. O AVEP é regido por um regulamento interno e por uma delegação de competências nos diretores.
- 227 Desde 2001, o AVEP tem sido a entidade responsável pelo desenvolvimento dos troços transfronteiriços a implementar entre Portugal e Espanha, nomeadamente:
- a) A coordenação dos estudos de mercado;
 - b) O estudo dos traçados e demais aspetos técnicos dos troços transfronteiriços;
 - c) A preparação dos processos de candidatura ao financiamento destes por parte da União Europeia.
- 228 Ou seja, «(...) *é no âmbito do AVEP que são discutidas as questões técnicas relativas aos eixos internacionais, nomeadamente no que respeita às questões da interoperabilidade ferroviária*(...)»⁷⁸.
- 229 A RAVE esclareceu que «(...) *quanto ao AVEP, o mesmo não apresenta custos de estrutura relevantes, dado que são as estruturas da RAVE e do ADIF que os assumem. Os únicos custos do AVEP estão sobretudo relacionados com as obrigações legais, fiscais e contabilísticas*»⁷⁹.
- 230 Com a extinção da RAVE, e por deliberação da Assembleia Geral da RAVE, realizada no dia 27 de novembro de 2012, a REFER assumiu a posição contratual da RAVE no ADIF, tendo comunicado essa decisão ao Agrupamento, em 29 novembro de 2012. O ADIF aprovou essa sucessão em assembleia, de 19 de dezembro de 2012.

8. ESTUDOS PRÉVIOS – EIXO LISBOA-MADRID

8.1. Pressupostos para os estudos de natureza económica e financeira

- 231 Os estudos prévios relativos ao troço Poceirão-Caia resultaram do estudo de mercado e da avaliação socioeconómica e financeira, efetuados no âmbito da AVEP⁸⁰, quanto à área de influência do eixo Lisboa-Madrid⁷⁸. A metodologia seguida implicou que fosse efetuada a comparação entre as situações com e sem PAV.
- 232 Estes estudos consideraram os seguintes requisitos para a conceção da infraestrutura ferroviária:
- a) Tempo de percurso, na ligação direta entre Lisboa e Madrid, de 2 horas e 45 minutos;
 - b) Entrada em exploração até ao final do ano de 2013;
 - c) Eixo dedicado ao tráfego misto (passageiros e mercadorias); e

⁷⁸ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

⁷⁹ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010. Em 2009, cerca de 40 mil euros.

⁸⁰ “Estudo de Mercado e Avaliação Socioeconómica e Financeira da Ligação de AV Madrid-Lisboa/Porto” realizado por Epypsa, Exacto, Booz Allen Hamilton em dezembro de 2004, atualizado em fevereiro de 2008 pela Epypsa e em julho de 2009 pela RAVE (atualização validada pela Epypsa).



- d) Consideração de sete estações intermédias: Évora, Elvas/Badajoz, Mérida, Cáceres, Plasencia, Navalmoral e Talavera de la Reina.

233 O tempo de percurso estimado, atrás referido, não pressupunha paragens intermédias, apesar de estarem previstas sete estações ao longo do eixo.

234 Os estudos de natureza económica e financeira foram realizados para todo o eixo, desde Lisboa a Madrid (parte portuguesa e parte espanhola). Os problemas de interface decorrentes do cancelamento do concurso da PPP2 (troço Lisboa-Poceirão) implicariam reservas quanto à generalidade dos pressupostos acima referidos.

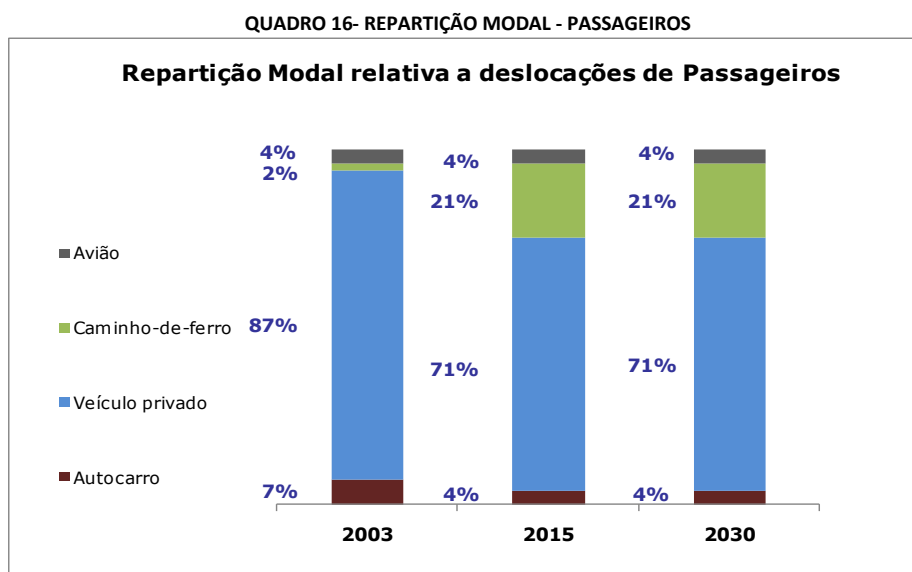
8.2. Projeções de procura

235 As projeções de procura foram feitas por recurso a um estudo de mercado. Este estudo teve como referência a procura verificada no corredor Lisboa-Madrid, no ano de 2003⁸¹.

236 Nesse ano, verificaram-se 23,9 milhões de viagens no corredor Lisboa-Madrid, das quais:

- a) Apenas 1,6 milhões de ligações diretas entre as duas capitais da Península Ibérica;
- b) 22,3 milhões de ligações intermédias.

237 A procura tem uma repartição modal, isto é, por modo de transporte utilizado. O gráfico seguinte compara a repartição da procura verificada em 2003, por modo de transporte, com a procura estimada para 2015 e para 2030:



Fonte: RAVE

238 Ou seja, o aumento da procura de viagens ferroviárias de passageiros, no eixo Lisboa-Madrid, de acordo com os estudos de procura da RAVE, far-se-ia essencialmente por via do esperado decréscimo percentual das viagens em veículo privado e em muito menor medida do decréscimo percentual das viagens em autocarro.

239 Como mostra o gráfico anterior, foi considerada uma repartição modal idêntica para 2015 e 2030.

240 De acordo com o estudo efetuado, a procura total (viagens de passageiros) passaria a ser a seguinte:

- a) 2015 - 6,70 milhões de viagens (1,06 milhões nas ligações diretas e de 5,64 milhões nas restantes ligações);
- b) 2030 - 8,90 milhões de viagens (1,30 milhões nas ligações diretas e 7,60 nas restantes ligações).

⁸¹ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

- 241 Ou seja, a procura total de viagens de passageiros, no eixo Lisboa-Madrid, cresceria mais por via das ligações intermédias e menos devido às viagens de ligação direta entre os dois extremos.
- 242 O quadro seguinte traduz os níveis de procura anuais atrás referidos em níveis de procura diários, assumindo uma procura uniforme ao longo do ano:

QUADRO 17- NÍVEIS DE PROCURA ANUAIS

Ano	2015			2030		
Tipo de viagens	Todas	Diretas	Intermédias	Todas	Diretas	Intermédias
Passageiros/ano	6.700.000	1.060.000	5.640.000	8.900.000	1.300.000	7.600.000
Passageiros/dia	18.356	2.904	15.452	24.384	3.562	20.822

Fonte: RAVE

- 243 Constata-se que os níveis de procura veiculados pela RAVE, significariam, em 2015, um total diário de 18,4 milhares passageiros, dos quais 2,9 milhares passageiros por dia recorreriam ao transporte ferroviário de alta velocidade para viajar diretamente entre Lisboa e Madrid.
- 244 Em 2030 ocorreria, por dia, o transporte de 24,4 milhares de passageiros, dos quais 3,6 milhares viajariam diretamente entre os dois extremos do eixo Lisboa-Madrid.
- 245 Relativamente ao tráfego de mercadorias, a RAVE estimou as seguintes projeções:
- a) 2015 – 1,1 milhões de toneladas;
 - b) 2030 – 2,2 milhões de toneladas.
- 246 No caso das mercadorias, a quota de mercado do caminho-de-ferro no transporte terrestre passaria de 6,7% para cerca de 12%.
- 247 Em resumo, a RAVE estimou que o tráfego de mercadorias, por caminho-de-ferro, duplicasse tanto em volume, como em quota (dentro do transporte terrestre).
- 248 De acordo com os estudos prévios, as avaliações efetuadas consideraram «(...) 85% da procura prevista no primeiro ano de serviço e de 95% no segundo»⁸² com a totalidade do eixo Lisboa-Madrid em operação.
- 249 Porém, com a anulação do concurso para a construção do troço Lisboa-Poceirão e, consequentemente, sendo diferentes as condições de operação nos primeiros anos (alta velocidade apenas no troço Poceirão-Caia), a razoabilidade das estimativas de procura para os primeiros anos ficou comprometida.

8.3. Avaliação socio-económica

- 250 A RAVE promoveu a avaliação socioeconómica do PAV, ou seja, pretendeu medir o benefício social do projeto.
- 251 A análise custo-benefício é um exercício importante para decidir sobre a alocação de recursos a projetos públicos. Esta análise constitui um requisito para a candidatura a fundos comunitários, existindo linhas de orientação da Comissão Europeia para este tipo de avaliação.
- 252 Não existiu uma análise custo-benefício circunscrita ao troço Poceirão-Caia⁸³, ou ao troço Lisboa-Poceirão. Estas estavam contidas numa análise mais vasta que dizia respeito ao eixo Lisboa-Madrid⁸⁴.
- 253 A análise custo-benefício do eixo ferroviário de alta velocidade Lisboa-Madrid (*Análise Custo-Benefício Lisboa-Madrid*⁸⁵) foi realizada em dezembro de 2004 para o AVEP. Em fevereiro de 2008, a mesma análise foi atualizada⁸⁶ devido à necessidade de adaptação às linhas de orientação comunitárias e revista em 2009⁸⁷.

⁸² “Avaliação de Mercado e Avaliação Socioeconómica e Financeira da Linha de Alta Velocidade Madrid-Lisboa/Porto- Síntese”.

⁸³ Único troço que à data dos trabalhos de auditoria tinha contrato assinado e o processo concursal terminado.

⁸⁴ De acordo com a RAVE, a Terceira Travessia do Tejo, integrada no troço Lisboa-Poceirão, foi objeto de uma análise custo-benefício própria.

254 A sua última revisão abrangeu os seguintes aspetos:

- a) «*Alargamento do horizonte de avaliação para 34 anos (4 anos de investimento mais 30 anos de operação), com início em 2010 e final em 2043 (o estudo inicial considerava apenas 25 anos)*»⁸⁷;
- b) «*Atualização do calendário do Projeto de acordo com o planeamento do Eixo Lisboa-Madrid, o que implicou um deslizamento, no calendário, de 4 anos para a frente (data início em 2010, em vez de 2006)*»⁸⁷;
- c) «*Taxa de atualização real revista para 5,5% (o estudo inicial considera 5%)*»⁸⁷; e
- d) «*Valor Residual calculado como o valor actual dos custos e benefícios esperados durante os anos de vida económico que excedem o período de 34 anos (o estudo inicial considerava como valor residual o valor contabilístico associado aos investimentos realizados)*»⁸⁷.

255 A RAVE esclareceu que, desde então, todos os restantes pressupostos se mantiveram inalterados e de acordo com os apresentados na análise custo-benefício Lisboa-Madrid, realizada em 2004 e assim revista⁸⁸.

256 Posteriormente, em 2010, a mesma análise foi validada por consultores⁸⁹.

257 A análise custo-benefício efetuada para o eixo Lisboa-Madrid foi feita por comparação com o que seria o investimento na rede ferroviária tradicional, com base em dados fornecidos pela REFER. Neste sentido, embora efetuados por consultores independentes, a análise dependeu de valores fornecidos pela empresa promotora.

258 No caso particular do eixo Lisboa-Madrid, dentro do fluxo de custos foram considerados⁹⁰:

- a) Investimento em infraestrutura – que incorporou, no cenário com projeto, o investimento em novas infraestruturas ferroviárias e no cenário de referência incorporou os investimentos que seriam realizados na infraestrutura existente caso não existisse projeto: renovação da via, eletrificação, etc.;
- b) Investimento em material circulante – calculou-se a diferença entre o investimento necessário em material circulante para todos os serviços da nova infraestrutura e os equipamentos necessários para os serviços do cenário de referência;
- c) Manutenção da infraestrutura – foi calculada a diferença entre os custos de manutenção do cenário com projeto e do sem projeto; e
- d) Exploração dos serviços ferroviários – pelo cálculo da diferença entre os custos de exploração do cenário com projeto e do sem projeto.

259 De acordo com as orientações da Comissão Europeia⁹¹, a análise económica de um projeto dá origem a três principais indicadores. Assim:

«Para o projeto podem ser determinados os seguintes indicadores de desempenho económico:

- a) *Valor actual líquido económico (VALE): deve ser maior que zero para que o projeto seja desejável de um ponto de vista económico.*
- b) *Taxa de rentabilidade económica (TRE): deve ser maior que a taxa de desconto social.*
- c) *Rácio Benefício/Custo (B/C): deve ser maior que 1*⁹¹, ou seja, os benefícios devem superar os custos.

⁸⁵ Realizada pelos consultores Epypsa, Exacto, Booz Allen Hamilton.

⁸⁶ Atualização feita pela Epypsa.

⁸⁷ Revisão da análise custo-benefício realizada pela RAVE em 2009.

⁸⁸ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010, pág. 80.

⁸⁹ Epypsa.

⁹⁰ «Atualização das Conclusões da Análise Custo-Benefício do Eixo Lisboa/Madrid – Adaptação aos Requisitos para candidatura aos Fundos Comunitários (QREN)» - julho de 2009.

⁹¹ «Orientações sobre a metodologia para a realização de análises custo-benefício 08/2006».

260 A RAVE referiu que «(...)no ano de 2030, todos os custos e as externalidades / benefícios quantificáveis para o Eixo Lisboa-Madrid, no que respeita apenas à parte portuguesa do mesmo, apresentam um saldo positivo de 92 milhões de euros (preços de 2008) (...)»⁹²:

QUADRO 18- EXTERNALIDADES / BENEFÍCIOS QUANTIFICÁVEIS PARA O EIXO LISBOA-MADRID

Milhões de euros

Eixo Lisboa –Madrid (Parte Portuguesa) ⁹³	Indicador	2030
Custos	Investimento e Exploração	65,6
Benefícios	Poupança de tempo	45,8
	Redução de acidentes	10,0
	Melhoria da qualidade do ar/ambiente	24,3
	Criação de Emprego	20,0
	Economias de custo de operação de outros Modos	53,2
	Outros Benefícios	4,3
Benefícios - Custos		92,0

Fonte: RAVE

261 Resulta do quadro anterior uma diferença entre benefícios e custos da implementação do projeto de cerca de 92 milhões de euros.

262 Este valor resulta do apurado globalmente para toda a extensão da linha de alta velocidade entre Lisboa e Madrid (para a parte portuguesa e parte espanhola) com base no número de quilómetros em cada país.

263 Por outro lado, os valores resultam de uma análise comparativa entre o eixo de alta velocidade Lisboa-Madrid (investimento e exploração) e o cenário de referência (investimento e exploração na via ferroviária convencional)⁹⁴.

264 De acordo com a RAVE, «(...) a partir dos fluxos de custos e benefícios apresentados calculou-se uma Taxa Interna de Rentabilidade Económica (TIRE) de 5,90%»⁹².

265 Mas, como resulta das orientações da Comissão Europeia, o significado desta taxa deve ser entendido à luz da taxa de desconto social utilizada nos respetivos cálculos, a qual foi de 5,5%. Ou seja, efetivamente, a comparação entre 5,5% e 5,9% (apenas 0,4%) é que se mostra relevante para a validação do projeto.

266 O Valor Atual Líquido Económico (VALE) fornecido pela RAVE foi de 271 milhões de euros⁹⁵. Este constituiu o indicador mais relevante, muito embora se refira à totalidade do eixo Lisboa-Madrid, incluindo a parte espanhola.

267 Em resumo:

- a) A análise custo/benefício foi feita com âmbito transnacional;
- b) Não há evidência de uma análise circunscrita ao território nacional;
- c) Neste sentido os indicadores resultantes da análise efetuada mereceriam reservas;
- d) Tais reservas seriam maiores num contexto de execução de um só troço, como chegou a ser perspetivado.

8.4. Impactos económicos

268 Existiu também uma avaliação de impactos económicos nacionais⁹⁶ do investimento na rede de alta velocidade (para o global dos eixos prioritários Lisboa-Madrid, Lisboa-Porto e Porto-Vigo), efetuada no estudo “Os Efeitos Fiscais do Investimento na RAV” concluído no início de 2008⁹⁷.

⁹² Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

⁹³ A divisão dos custos e benefícios entre parte portuguesa e parte espanhola foi realizada com base no número de quilómetros situados em cada país (nota da RAVE nos esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010).

⁹⁴ “Avaliação de Mercado e Avaliação Socioeconómica e Financeira da Linha de Alta Velocidade Madrid-Lisboa/Porto – Síntese” – EPYPSA.

⁹⁵ Estes valores resultam da atualização realizada pela RAVE em 2009 e validada pela Epypsa em 2010, com o objetivo de adequar a ACB às *guidelines* da Comissão Europeia para a realização de ACB.

⁹⁶ Impactos, na atividade económica do país e na evolução das receitas fiscais do Estado português.

269 Nos termos daquele estudo, transcreve-se o seguinte quanto aos objetivos:

«O debate sobre o investimento na rede de alta velocidade, em particular, e sobre o investimento público, em geral, está muito influenciado pelo trade-off, supostamente existente, entre a promoção do crescimento económico, cujos efeitos são sentidos a médio e longo prazo, e a necessidade de se conseguir a redução do défice orçamental e a respectiva consolidação financeira no curto prazo. A questão crítica, contudo, é saber se este trade-off entre crescimento económico a longo prazo e restrição orçamental a curto prazo é real. Conceptualmente esta questão pode nem se colocar. De facto, poderíamos esperar que qualquer tipo de investimento, incluindo o investimento público, melhorasse o desempenho da economia a longo prazo. Adicionalmente, ao aumentar o produto no longo prazo, o investimento público também expande a base fiscal e, consequentemente, as receitas fiscais, tornando possível que o investimento público tenha efeitos suficientemente fortes no produto que possibilite gerar receitas fiscais suficientes para cobrir a factura imposta ao orçamento público. Contudo, é também plausível que os efeitos no produto, ainda que positivos, não sejam suficientemente fortes para que as receitas fiscais geradas cubram o custo do investimento a ser suportado pelo Estado. No primeiro caso, cortes no investimento público prejudicam o crescimento económico e a própria consolidação orçamental. No segundo caso, esses mesmos cortes são prejudiciais ao crescimento económico mas são benéficos do ponto de vista orçamental. Neste sentido foi realizado um trabalho de investigação que encerra em si a preocupação de se determinar empiricamente a existência, ou não, daquele trade-off e assim se conhecer, de forma objectiva, a realidade sobre o investimento na rede ferroviária de alta velocidade, quer em termos dos seus efeitos na actividade económica do país, quer também na evolução das receitas fiscais do Estado»⁹⁸.

270 Ainda de acordo com o estudo referido, os efeitos macroeconómicos e fiscais tornariam possível assegurar o crescimento económico a longo prazo, «(...)sem colocar em causa o objectivo de consolidação orçamental a curto prazo (...)»⁹⁸. O efeito fiscal total acumulado excederia largamente o valor correspondente a 36% do volume total do investimento que se previa ser financiado pelo Estado. Finalmente, os resultados apontavam para que cerca de 74,2%, do efeito total acumulado nas receitas fiscais fossem obtidos durante a fase de construção. Nesse sentido, o Estado ficaria em condições de proceder de imediato ao pagamento da parcela que lhe caberia no financiamento da infraestrutura durante a fase de construção da mesma.

271 Assim, os resultados deste estudo sugerem que o investimento previsto na RAV, entre 2010 e 2015, originaria em termos acumulados e num horizonte temporal de 30 anos, até 2045, os seguintes efeitos:

- a) Criação de 56.033 novos postos de trabalho permanentes (1,1% do volume de emprego em 2006);
- b) Aumento do investimento privado em 125.884 milhões de euros (81,2% do PIB de 2006);
- c) Aumento do PIB em 121.373 milhões de euros (78,3% do PIB em 2006);
- d) Aumento da receita fiscal do Estado português em 63.583 milhões de euros (41,0% do PIB de 2006).

272 No entanto, os autores advertiram que a inexistência de dados históricos sobre o investimento em alta velocidade em Portugal impediu-os de fazer uma análise econométrica de avaliação direta dos investimentos na Rede de Alta Velocidade e que, portanto, «(...) os resultados (...) apresentados neste trabalho devem ser considerados um limite superior dos potenciais e reais efeitos de tais investimentos(...)»⁹⁸.

273 À data da assinatura do contrato Poceirão-Caia (único contrato que viria a ser assinado), não tinha existido qualquer revisão da análise custo-benefício desde a efetuada em 2009, não obstante todas alterações verificadas ao enquadramento económico e financeiro da execução do PAV e, em especial, do eixo Lisboa-Madrid.

8.5. Viabilidade financeira

274 A análise da avaliação prévia da viabilidade financeira⁹⁹ foi feita mediante os seguintes exercícios:

⁹⁷ Realizado pelos Professores Alfredo Marvão Pereira e Jorge Miguel Andraz para a RAVE. Este estudo foi posterior a um outro estudo realizado pela Universidade Católica em 2006.

⁹⁸ “Os Efeitos Fiscais do Investimento na Rede Ferroviária de Alta Velocidade”- Estudo Estratégico Poceirão-Caia.

⁹⁹ “Avaliação de Mercado e Avaliação Socioeconómica e Financeira da Linha de Alta Velocidade Madrid-Lisboa/Porto” – EPYPSA.

- a) A avaliação da rentabilidade global da operação, pela diferença entre a situação com projeto e sem projeto de alta velocidade (atualização dos fluxos de custos de investimento na infraestrutura e no material circulante, de custos de exploração e de receitas de operação, essencialmente tarifárias).
- b) A avaliação da margem de exploração¹⁰⁰ de um operador que, assegurando uma TIR de 9%, poderia ser transferida para o gestor da infraestrutura¹⁰¹. Por outras palavras, pretendia-se saber qual a margem de exploração (atividade de operação) que poderia ser transferida como prémio para o gestor da infraestrutura (REFER) e a sua capacidade para gerar recursos próprios para financiar o investimento e a exploração dos serviços.
- c) A avaliação do défice de capital, ou seja, das necessidades de investimento em infraestruturas que não seriam cobertas pela taxa de uso a pagar pelo operador.

275 Como resultado:

«Considerando a totalidade da ligação Lisboa-Madrid verifica-se que não é [não era] assegurada a rentabilidade financeira do investimento, dado os avultados custos que lhe estão inerentes»¹⁰².

276 A análise da RAVE concluiu que «a rentabilidade financeira das diferentes alternativas de traçado e cenários da ligação Madrid-Lisboa em AV (...) apresenta rácios baixos»¹⁰³ e acrescentou:

«Isto é, resulta da diferença de receitas atualizadas entre a solução com projeto e sem projeto chegar para cobrir as diferenças de custos de exploração e de manutenção de infra-estrutura e material circulante, mas recuperar praticamente nada do investimento em infra-estrutura»¹⁰³.

277 Também no que diz respeito à avaliação independente do projeto e dos operadores, «a rentabilidade financeira (...) nas suas diversas alternativas de traçado e de projeto é baixa, devido à elevada participação do investimento nos custos totais»¹⁰³.

278 Neste caso, contudo, com o encaminhamento de mercadorias pela linha de alta velocidade (uso misto) seria possível ao operador ter uma TIR antes de impostos de 9% (uma vez que tal era um pressuposto da análise) e ao gestor de infraestrutura cobrir os custos operacionais (manutenção e outros), através do produto da taxa de uso paga pelo operador, adicionada à receita das estações.

279 Ainda na mesma hipótese, o défice de capital correspondia a 91,4%. Diga-se que todas as outras alternativas estudadas apresentavam défices de capital superiores ao referido.

280 De acordo com a RAVE, «ao considerar a separação entre a operação e a gestão das infraestruturas verifica-se que um operador independente obteria uma rentabilidade financeira positiva»¹⁰².

281 A avaliação da viabilidade financeira conduziu, assim, à constatação, em qualquer caso, do agravamento dos custos para o gestor da infraestrutura. Acresce que a taxa de uso do gestor da infraestrutura subjacente à análise relatada se apresentava superior à que vigorava em Espanha. À data dos trabalhos de auditoria, a entidade reguladora setorial¹⁰⁴ não havia sido ouvida.

282 Questionada sobre o valor unitário de referência da mesma taxa, bem como sobre os estudos em que se baseou a sua fixação, a RAVE esclareceu que:

«A aplicação da metodologia (...) envolveu, inicialmente, a fixação de uma taxa de rentabilidade para a exploração dos serviços ferroviários considerada suficientemente atractiva. Os excedentes entre as receitas e os custos de exploração foram seguidamente canalizados para as contas da infra-estrutura, tendo-se obtido um valor para a taxa de uso para a LAV [linha de alta velocidade] Lisboa-Madrid da ordem dos 11,41 € por comboio X km»¹⁰².

¹⁰⁰ Receitas de exploração menos custos de exploração.

¹⁰¹ Free cash flow.

¹⁰² Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

¹⁰³ «Avaliação de Mercado e Avaliação Socioeconómica e Financeira da Linha de Alta Velocidade Madrid-Lisboa/Porto» – EPYPSA.

¹⁰⁴ Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres. I.P. (IMTT, I.P.), atual Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.).

«Foi então feita uma análise comparativa com os valores praticados noutras linhas de alta velocidade na Europa tendo-se determinado um valor médio de cerca de 10 € por comboioXkm, que acabou por se reter»¹⁰⁵.

- 283 De acordo com o *benchmarking* realizado pela REFER¹⁰⁶, a taxa de uso de 10 euros era superior à que então vigorava em Espanha e mesmo em França, países de ligação ferroviária mais imediata ao território nacional. Tal se constata no quadro seguinte:

QUADRO 19- VALOR MÉDIO DA TARIFA (€/CK)

Valor médio da tarifa (€/CK – comboio quilómetro)		
País	V>220km/h	V>280km/h
Alemanha	10,07	13,35
Bélgica	13,66	13,66
Espanha	5,57	6,31
França	7,9	7,9
Média	9,3	10,3

V – velocidade ; CK – comboio quilómetro

Fonte: RAVE

- 284 Questionada sobre o envolvimento da entidade reguladora setorial no âmbito da fixação da tarifa de uso, a RAVE produziu o seguinte comentário:

«O modelo de tarifação para as linhas de alta velocidade está ainda por definir. No âmbito dos trabalhos de investigação no domínio dos modelos tarifários que iremos desenvolver com o apoio especializado (...) referido, e no quadro legal e regulamentar que venha a ser fixado nesta matéria, pensamos poder vir a dispor de elementos valiosos para a articulação com a Entidade Reguladora e demais stakeholders»¹⁰⁵.

- 285 Em sede de entrevista, foi referido pela RAVE que a escolha da tarifa de uso não havia contado com a participação da entidade reguladora setorial.
- 286 Ou seja, os estudos preliminares revelam a preocupação de vir a ser maximizada a receita da REFER, uma vez que se pretenderam fixar condições de atratividade para a exploração do serviço e, ao mesmo tempo, possibilitar a fixação de uma taxa de uso relativamente alta.
- 287 Porém, não só tal taxa era desconforme com o que então era praticado nos países geograficamente mais imediatos (Espanha e França), como, mesmo com taxas assim fixadas, o investimento na infraestrutura não seria integralmente compensado pela aplicação da taxa de uso.

9. PLANOS DE NEGÓCIO

9.1. Plano de negócios global

- 288 A RAVE referiu que o plano de negócios subjacente ao Projeto de Alta Velocidade «*encontra-se vertido nos Estudos Estratégicos desenvolvidos para cada PPP, antes do lançamento do respetivo concurso (...) considera-se relevante, no âmbito desta questão, utilizar como base de partida o Estudo Estratégico de suporte à Concessão RAV Poceirão/Caia (PPP1), correspondente ao primeiro troço cujo concurso foi lançado no âmbito do Projeto RAV (em junho de 2008)*»¹⁰⁵.
- 289 Cumpre observar que existiram estudos, prévios ao lançamento dos concursos, que tentaram incorporar grande parte das atividades previstas¹⁰⁷, mas que o fizeram de forma incompleta.

¹⁰⁵ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

¹⁰⁶ “Tarifas de Utilização da Infraestrutura aplicadas a serviços de Transporte de Alta Velocidade no Contexto Europeu” – REFER, agosto 2008.

¹⁰⁷ Cfr. ponto anterior do presente relatório.

290 Ficaram por definir, em concreto, até à assinatura do único contrato adjudicado, diversas soluções necessárias à operacionalização do serviço ferroviário de alta velocidade, entre as quais as relacionadas com os operadores e com o material circulante¹⁰⁸, uma vez que:

- a) Parte dos eixos se encontravam ainda em estudo¹⁰⁹;
- b) As consequências financeiras do projeto para as entidades públicas não se encontravam devidamente mapeadas. Questionada pelo TdC sobre as transferências diretas entre diversas instituições públicas, por força do projeto de alta velocidade, a RAVE afirmou o seu desconhecimento. Estavam em causa os financiamentos interinstitucionais, entre outros, entre o Estado português e a Estradas de Portugal, a REFER, a NAER, os Municípios e a CP.
- c) Sobre a capacidade da REFER para satisfazer os compromissos decorrentes da sua participação no PAV (e, em particular, no projeto Poceirão-Caia) e sobre o mecanismo de cálculo de indemnizações compensatórias do Estado à REFER, e sua aplicabilidade, direta ou indireta, aos encargos associados ao contrato de concessão, a RAVE apenas referiu que «a resposta a esta questão ultrapassa as competências da RAVE»¹¹⁰.
- d) Questionada a RAVE sobre a ocorrência de financiamentos interinstitucionais por força do projeto de alta velocidade, nomeadamente entre o Estado português e diversas entidades (NAER, CP, Estradas de Portugal, Municípios e inclusivamente REFER), a resposta foi «Não temos conhecimento das relações entre estas (...) entidades»¹¹⁰.
- e) Tendo em conta que a RAVE foi criada precisamente com o objetivo de proceder aos estudos sobre o PAV, conclui-se que, nos mesmos estudos, não foi abordado o impacto do referido projeto no conjunto do sector público.

291 Consequentemente, não se verificou a existência de qualquer documento que integrasse os aspetos atrás referidos e que pudesse ser entendido como plano de negócios de uma rede de transporte inteiramente nova, como é o caso da rede de alta velocidade ferroviária.

9.2. Plano de negócios – eixo Lisboa-Madrid

292 Em 2010, estava já assinado o contrato de concessão do troço Poceirão-Caia, mas não existia ainda um plano de negócio que permitisse avaliar as atividades que nele se desenrolariam.

293 Face ao exposto no ponto anterior, e destacando que a RAVE considerou que o plano de negócios se encontrava vertido no Estudo Estratégico de cada troço, verificou-se que, o Estudo Estratégico que abrangia o troço adjudicado (Poceirão-Caia) não continha uma definição clara do negócio a aplicar à operação a realizar nesse troço, sendo que, nomeadamente a definição de atividades apresentava carácter preliminar.

294 Para a operação seria necessário o material circulante e, quanto a este, em 2010, a RAVE referiu estar «(...) a desenvolver os estudos e documentos necessários ao lançamento de um eventual concurso para a aquisição do material circulante por parte do Estado (...)», sendo, no entanto, certo que não seria a REFER a adquirir esse material. Após a aquisição do material circulante, o mesmo seria alocado ao(s) futuro(s) operador(es). O modelo definitivo para a operação estava em definição, em 2010¹¹⁰.

295 Acresce que no mesmo ano se antevia o desfasamento entre a conclusão dos dois troços do eixo Lisboa-Madrid.

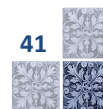
296 Quanto à operação no eixo Lisboa-Madrid (e Porto-Vigo), a RAVE referia que:

«(...) é plausível um cenário em que um ou mais operadores surjam com material circulante próprio (até mesmo num cenário de exploração conjunta entre um operador português e um espanhol). Actualmente estão já em curso negociações entre a CP e a RENFE, sendo hoje já claro que, em conjunto ou isoladamente, irão explorar este eixo»¹¹⁰.

¹⁰⁸ Ver, no presente relatório, ponto sobre a caracterização do modelo de implementação.

¹⁰⁹ Ver, no presente relatório, ponto sobre as principais características do projeto.

¹¹⁰ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.



297 Verificou-se que, a este propósito, a CP foi quem lhe transmitiu informação mais concreta relativamente à operação e ao material circulante.

298 A mesma empresa (CP) disse também que:

«O processo negocial em curso entre a CP e a RENFE não é formalmente acompanhado pela RAVE.

Mantém-se presentemente sem confirmação definitiva o cenário de constituição de uma empresa participada pelos dois Operadores ferroviários incumbentes (CP-RENFE), à escala ibérica, embora o mesmo tenha entretanto sido considerado por ambas as partes como o cenário preferencial para a adequada exploração conjunta dos serviços Internacionais em AV.

Desde as reuniões de auditoria realizadas na CP em agosto de 2010 também já evoluiu, de forma mais explícita, a posição da RENFE relativamente ao material circulante: a RENFE declarou formalmente no âmbito do processo negocial em curso dispor na sua frota de comboios AV (...) susceptíveis de alocação à exploração da futura rede AV no itinerário Lisboa-Madrid, viabilizando-se, assim, a operação AV enquanto o troço Lisboa-Poçoirão não for construído.

Esta, aliás, uma das vantagens competitivas exclusivas desta parceria, que reputamos de especial valia numa conjuntura de crise, por permitir dispensar, enquanto não for construída a ligação a Lisboa, a aquisição, seja por que via for, de comboios AV»¹¹¹.

299 Acrescentou a CP que a negociação entre a CP e a RENFE previa uma associação em «duas fases: uma Transitória, que engloba a exploração enquanto não for concluída a ligação a Lisboa, e outra Objectiva, que corresponde à exploração da totalidade da linha. Para tal está em preparação pelas duas empresas uma carta de intenções a ser assinada pelos seus responsáveis»¹¹¹.

300 Apesar de ter encetado tais iniciativas, a CP esteve afastada da conceção do modelo ferroviário de alta velocidade português. Neste sentido se pronunciou, justificadamente, a CP:

«A RAVE foi constituída em 2000¹¹² sob a forma de sociedade anónima (SA), tendo por únicos accionistas o Estado português (60%) e a REFER (40%).

A CP não foi chamada a participar no capital desta empresa.

Pese embora os modelos de exploração ferroviária assentem numa desejável articulação entre a respectiva infra-estrutura, nas componentes via, instalações fixas (estações) e comando e controlo da circulação, por um lado, e exploração e modelação dos serviços ferroviários (oferta), por outro lado, verificou-se desde a criação da RAVE um exclusivo enfoque no planeamento, construção e financiamento da infra-estrutura de alta velocidade (AV), numa lógica de corredores AV, sem que a CP, na qualidade de concessionário da rede ferroviária nacional¹¹³, fosse parte do processo, ainda que a título consultivo»¹¹¹.

301 Aliás, das declarações da mesma empresa, constata-se que o facto de ter podido prestar informação relevante ao TdC, decorre de um envolvimento progressivo e autónomo, no âmbito da temática:

«Criado em 2004, sob a designação de Equipa de Missão para o projeto de Alta Velocidade, este órgão não estava integrado na Unidade de Negócio de Longo Curso da CP (CPLC).

Temporariamente, de junho/2006 a fevereiro/2008, ocorreu uma acumulação de funções por parte do Presidente CPLC, que presidiu também à Equipa de Missão para o projeto de Alta Velocidade.

¹¹¹ Contributo da CP no âmbito da presente auditoria, em 28/10/2010.

¹¹² A RAVE foi constituída pelo Decreto-Lei n.º 323-H/2000, publicado no Diário da República n.º 291 (1.ª Série-Suplemento), de 19 de dezembro.

¹¹³ Com exceção do serviço suburbano do eixo Norte-Sul. «Por concurso público internacional em que a CP foi impedida de participar, o serviço suburbano no designado eixo Norte-Sul, foi adjudicado à Fertagus».

Foi, efectivamente, entendimento dominante no referido período, que a Equipa de Missão para o projeto de Alta Velocidade se deveria organizar como Unidade operativa, dotada de uma estrutura competitiva própria, susceptível de vir a posicionar a CP como Operador de transporte de passageiros de Alta Velocidade em ambiente, contexto e mercado em vias de liberalização.

Foi também entendimento relativamente consensual tratar-se de um processo evolutivo, com alavancagem directa no serviço de Longo Curso da CP, que – em calendário a determinar – viria a migrar parcialmente para a futura Unidade de Negócios AV.

No essencial, este modelo organizativo assentava no pressuposto de que a visão restrita da Rede AV preconizada pela RAVE (lógica de transporte por eixos ou corredores) teria necessariamente que evoluir, de modo a contemplar a interoperabilidade com a rede convencional, ao nível nacional, e não apenas com a rede espanhola de igual natureza.

À luz deste pressuposto – que sempre enquadró o posicionamento estratégico da CP no âmbito do projeto AV – entendia a CP que a Equipa de Missão para o projeto de Alta Velocidade deveria avançar rapidamente para a efectiva gestão do transporte de Longo Curso no eixo Lisboa-Porto (serviços Alfa Pendular e Intercidades) e no eixo Porto-Faro (serviço Alfa Pendular).

Posteriormente, em razão da não participação institucional da CP no projeto AV liderado pela RAVE, a par da não definição pela Tutela do papel da CP neste mesmo projeto, a CP viu-se remetida para uma posição sem precedente a nível europeu: ser o único operador ferroviário incumbente a quem não foi reconhecida oficialmente (nem mesmo oficiosamente) a qualidade de operador de AV, em período prévio à liberalização do transporte internacional ferroviário de passageiros»¹¹⁴.

302 A CP sublinhou ainda que «os contactos formais entre a CP e a RAVE tiveram carácter absolutamente esporádico»¹¹⁵. De qualquer forma, tais contactos imprimiram ao projeto características diferentes das até então concebidas.

303 No entanto, tal terá acontecido já numa fase tardia do processo de conceção do modelo e em face já do lançamento de concursos:

«Em final de 2007 (19.Dez.), na sequência de uma reunião havida entre a Administração de ambas as empresas, a RAVE concedeu ser relevante o contributo da CP no âmbito do Projeto AV, perante a demonstração então efectuada pela CP, de que seria (e é) condição de sucesso do projeto a articulação entre as duas redes (AV+Convencional).

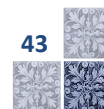
Salientamos que neste período já era conhecida oficiosamente a posição da RAVE relativamente à aquisição de material circulante de alta velocidade: a RAVE planeava então e, inclusivamente, dava passos concretos, para vir a lançar um concurso público para aquisição de comboios de alta velocidade em bitola UIC.

Pelo que, na mencionada reunião, a CP tomou a iniciativa de incluir este assunto na agenda, verificando-se por parte da RAVE uma certa relutância em acolher uma posição de inegável senso comum: as especificações inerentes ao material circulante são, primordialmente, competência do Operador. É a este que deverá caber a definição, qualitativa e quantitativa da frota, condicionando e definindo as opções mais adequadas à exploração do serviço e às necessidades dos Clientes.

Ainda assim, e porque a RAVE havia solicitado à Ferbritas um estudo de horários para os serviços AV Lisboa-Porto-Vigo, em que o contributo da CP era considerado imprescindível, a partir de 2008 teve, efectivamente, início um período de reuniões e contactos regulares entre a CP e a RAVE, que no essencial se veio a revelar de recíproca valia, sendo de assinalar que a RAVE veio progressivamente a acolher uma visão integrada das duas

¹¹⁴ Esclarecimentos prestados pela CP ao TdC, em 28/10/2010.

¹¹⁵ Pelo menos até finais de outubro de 2010, altura em que foram recebidas os esclarecimentos da CP.



redes (AV+Convencional), reflectida, na medida do possível¹¹⁶, no estudo realizado pela Ferbritas.

(...) salientamos que no ano de 2010 não houve reuniões entre a CP e a RAVE no âmbito específico do projeto AV, embora tenham ocorrido reuniões conjuntas, também com a participação da REFER, no âmbito de um estudo de mercado em curso na RAVE sobre as ligações ferroviárias ao Algarve»¹¹⁷.

304 Ainda sobre o material circulante, a CP disse o seguinte:

«A CP nunca dispôs de informação oficial sobre o projeto da RAVE para aquisição de material circulante AV. Ressalvamos, pois, alguma imprecisão devida ao déficit de informação que registamos neste domínio, sendo que quando mencionamos “aquisição” não enjeitamos que se pudesse estar a pensar em fornecimentos de comboios em leasing ou ao abrigo de negócios jurídicos distintos da compra e venda.

Por outro lado, e porque o objecto social da RAVE lhe não permitiria ocupar-se diretamente do material circulante, ter-se-ão equacionado soluções de arquitectura algo complexa, que passariam pela aquisição dos comboios AV através do Estado, por via da Parpública»¹¹⁷.

305 No entanto, a CP realçou a qualidade de alguns dos estudos efetuados por responsabilidade da RAVE, mas acrescentou ter dado passos no sentido de os levar mais longe:

«No que concerne a estudos de mercado e concretamente no que respeita a estimativas de procura, o ponto de partida da CP têm sido as estimativas constantes dos estudos efectuados no âmbito da RAVE, sendo aliás de assinalar a qualidade, desenvolvimento e abrangência dos mesmos.

No entanto, o modelo de oferta desenvolvido preliminarmente pela CP, tanto para o serviço AV Lisboa-Madrid como para o serviço AV Lisboa-Porto, considera serviços diretos¹¹⁸ e serviços com paragem nas estações intermédias, sendo que prevemos leis de paragem diferenciadas em função da procura¹¹⁹».

306 A CP sublinhou uma complementaridade entre a linha de alta velocidade e a linha convencional, uma vez que parte da procura seria captada nas estações intermédias. Tal já acontecia na linha convencional (a ligação Lisboa-Porto-Braga capta atualmente 60% da procura nas estações intermédias). Entende-se, portanto, que não haveria propriamente predação entre serviços, mas sim complementaridade.

307 A mesma empresa referiu que:

«Não é possível dissociar a alta velocidade da ferrovia convencional. Não há dois sistemas, mas sim um único sistema, com dois sub-sistemas, articulados entre si, por forma a assegurar um modelo de oferta integrado adaptado aos diferentes segmentos de mercado, com atributos, características e necessidades próprias, por forma a que os Clientes possam dispor de uma gama de soluções de mobilidade, que lhes permita escolher os serviços que mais lhes convêm e de que pretendam usufruir»¹¹⁷.

308 A articulação entre a rede convencional e a de alta velocidade exigiria a utilização de material circulante capaz de variar o comprimento dos respetivos eixos e a existência de intercambiadores, nos interfaces dos dois subsistemas. Tanto a CP como a REFER manifestaram posições concordantes, sobre este assunto, tendo a CP referido que:

«Todo o sistema convencional irá beneficiar com a construção da rede de alta velocidade, tanto de uma forma directa através da utilização de material circulante bibitola que pode circular nas linhas de alta velocidade e nas convencionais, como indirectamente, dado que é possível transferir serviços de longo curso de linhas, como a do Norte, em que alguns troços já apresentam uma densidade de tráfego de tal forma elevada que estão muito próximo do congestionamento. Há, assim, libertação de capacidade que será aproveitada por outros

¹¹⁶ «A CP, na sua qualidade de Operador, entende que há na infraestrutura AV aspetos que condicionarão uma verdadeira interoperabilidade entre as 2 redes (ex: localização da futura estação AV de Aveiro), bem como aspetos suscetíveis de vir a onerar excessivamente o Operador se não forem atempadamente revistos (Ex: marchas em vazio para estacionamento e abastecimento de comboios) e que, se não podem obviamente resolver no âmbito de um estudo deste tipo».

¹¹⁷ Esclarecimentos prestados pela CP ao TdC, em 28/10/2010.

¹¹⁸ Por serviços diretos entenda-se serviços sem paragens desde a origem até ao destino final.

¹¹⁹ «Para além de comboios diretos, haverá, ao que tudo presentemente indica, comboios com paragens em todas as estações intermédias e comboios com paragens apenas em algumas dessas estações. Esclarecimentos prestados pela CP, em 28/10/2010».



serviços, com melhoria da fiabilidade e aumento da qualidade, prevendo-se um efeito alargado de upgrade da oferta».

«O projeto de alta velocidade desenvolvido pela RAVE contempla a instalação de intercambiadores de mudança de bítola em alguns pontos da rede nacional para permitir uma exploração integrada e articulada»¹²⁰.

- 309 As preocupações manifestadas pela CP passavam tanto pela manutenção da qualidade dos serviços ferroviários da rede convencional, como pela cobertura regional dos serviços prestados:

«Como bem se compreende, parte dos passageiros da Linha do Norte virá a utilizar serviços AV, desde que se lhes ofereça boas condições de mobilidade ferroviária entre as estações convencionais e as estações AV.

Ao invés, os passageiros da Linha do Norte que – deslocando-se apenas em percursos intermédios – não beneficiarão diretamente da rede AV, têm legitimamente direito a aspirar que, no futuro, continuarão a dispor de serviços convencionais de qualidade»¹²⁰.

- 310 A CP mencionou existirem países da Europa onde a operação passa pela associação das operadoras de bandeira de mais que um país, envolvendo eventualmente outra empresa privada, como foi o caso da associação da RENFE (Espanha) com a SNCF (França), mediante constituição de uma empresa comercial para exploração do troço Perpignan-Figueras¹²⁰.

- 311 De acordo com a CP, a RENFE, sua congénere espanhola, esteve envolvida no projeto de desenvolvimento da alta velocidade em Espanha, situação diversa da verificada em Portugal, onde a companhia ferroviária de bandeira teve um papel reduzido desde o surgimento da RAVE, criada propositadamente para a conceção e desenvolvimento de estudos no âmbito da alta velocidade ferroviária.

- 312 Quanto à liberalização do transporte ferroviário, a CP referiu, numa perspetiva aproximada à veiculada pela RAVE, mas mais detalhadamente, que:

«De facto (e de direito) o transporte ferroviário internacional de passageiros encontra-se liberalizado desde 1 de janeiro de 2010. Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 20/2010, de 24 de março, procedeu à transposição para a ordem jurídica interna da Directiva n.º 2007/58/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, consagrando a liberalização da prestação de serviços de transporte ferroviário internacional de passageiros na infra-estrutura ferroviária nacional e definindo as respectivas regras de acesso, sendo alterado o artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de outubro»¹²¹.

Assim, desde 1.Jan.2010, as empresas de transporte ferroviário passam a poder aceder à infra-estrutura ferroviária de qualquer Estado membro, para realização de serviços de transporte ferroviário de passageiros, em serviço e trajecto internacionais, desde que cumpram as normas concorrenciais, nacionais e comunitárias fixadas na matéria.

Já no que se refere ao transporte interno, tem vindo a ocorrer, por pressão de alguns Estados-membros da UE, um protelamento da data da respectiva liberalização, admitindo-se que a mesma poderá ocorrer em 2017. Trata-se, porém, de uma previsão.

Salientamos, estarem presentemente a verificar-se sinais de que o entendimento sobre a liberalização total do mercado ferroviário - que tem presidido aos designados “Pacotes Ferroviários” – estará a conhecer inflexões relevantes.

De acordo com declarações do Comissário Europeu dos Transportes, a UE não virá a exigir no futuro que as empresas de transporte ferroviário separem as suas divisões operacionais do negócio de gestor de infra-estrutura. Ao que tudo indica, está a ser preparado um documento interno – por pressão da França (SNCF) e da Alemanha (DB) - que definirá os contornos de uma futura directiva europeia sobre esta temática, o que é entendido como um abrandamento e atenuação dos planos de liberalização do transporte ferroviário.

¹²⁰ Esclarecimentos prestados pela CP ao TdC, em 28/10/2010.

¹²¹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 231/2007, de 14 de junho.



Neste contexto, a data da liberalização do transporte ferroviário interno de passageiros poderá conhecer novo adiamento»¹²².

- 313 A CP esclareceu que não possuía um plano de negócio propriamente dito, uma vez que o próximo passo seria fazer os estudos de mercado e de análise da rentabilidade e que:

«A CP espera realizar uma análise de rentabilidade do eixo Lisboa-Madrid, a qual será sustentada num estudo de procura a levar a efeito, mas ainda sem previsão de data em concreto. De qualquer modo, e uma vez que estão a decorrer negociações com a RENFE tendo em vista a exploração conjunta CP/RENFE desta ligação internacional, entendemos que o estudo em causa deverá ser enquadrado no âmbito desse processo negocial»¹²².

- 314 E que:

«(...) era, de facto, intenção da CP, no início de 2010, que os mesmos se iniciassem no 2º semestre de 2010 para estarem concluídos no final do 1º semestre de 2011. A inexistência ainda desses estudos não limita a preparação da CP para a sua participação na Alta Velocidade, na medida em que a CP, de acordo com o plano que definiu, tem vindo a desenvolver acções e a tomar medidas para poder vir a ser operador de alta velocidade e a poder dar as respostas adequadas nesse sentido. A prova disso é que, no que se refere ao serviço internacional, a CP e a RENFE, através dos respectivos Presidentes, assinaram em fevereiro deste ano um Protocolo de Entendimento que estabelece as bases para a negociação tendo em vista a exploração conjunta de todas as ligações transfronteiriças em alta velocidade»¹²².

- 315 Existia, por isso, grande número de indefinições sobre as diversas atividades necessárias ao serviço na rede de alta velocidade.
- 316 Uma das razões de tal facto reside num tardio envolvimento de intervenientes (nomeadamente a CP, na conceção do modelo e das soluções a implementar).
- 317 Regista-se que não se encontraram evidências de que a RAVE tivesse feito um estudo, ainda que preliminar, sobre a viabilidade financeira das atividades subjacentes àquele troço, que incorporasse as alterações de contexto ocorridas.

10. ENCARGOS DO PROJETO DE ALTA VELOCIDADE

10.1. Encargos diretos com projetos a lançar em regime de PPP

- 318 O TdC solicitou à RAVE, e posteriormente à REFER, que caracterizassem detalhadamente a previsão dos encargos diretos com cada PPP, por entidade e vertente do projeto (investimentos diretamente ligados ao projeto tal como contratado).

¹²² Esclarecimentos prestados pela CP ao TdC, em 28/10/2010.



319 Os encargos apresentados foram os seguintes:

QUADRO 20- ENCARGOS DIRETOS COM PROJETOS DE PPP

(Unidade: euros)

VAL dos encargos diretos com os projetos de PPP @ Jan 2008 ¹²³		Poceirão / Caia	Lisboa / Poceirão	Lisboa / Coimbra	Coimbra / Porto	Porto / Valença	Sinalização e telecomunicações	Total
Estado português (Entidade Concedente)	Fluxos líquidos do Concedente (inclui efeito fiscal, IRC e derrama)	726.643.618	497.469.914	1.625.714.161	1.785.449.117	913.792.819	-7.307.450	5.541.762.179
EP	Fluxos da EP	-----	531.182.668	-----	-----	-----	-----	531.182.668
REFER	Fluxos da REFER	243.336.870	121.640.918	183.708.710	130.563.391	64.025.241	846.966.212	1.590.241.342
Comissão Europeia – Agência de Execução da RTT	Fluxos da Comissão Europeia	143.291.937	22.076.774	-----	-----	84.519.800	10.709.026	260.597.537
QREN	Fluxos da Comissão Europeia	372.178.464	349.125.969	269.435.153	169.566.559	-----	-----	1.160.306.145
Sub-Total	Fluxo líquido do Estado português	969.980.488	1.150.293.499	1.809.422.871	1.916.012.508	977.818.060	839.658.763	7.663.186.189
	Fluxo líquido da União Europeia	515.470.401	371.202.743	269.435.153	169.566.559	84.519.800	10.709.026	1.420.903.682
Total	Fluxo líquido dos parceiros públicos	1.485.450.889	1.521.496.242	2.078.858.024	2.085.579.066	1.062.337.860	850.367.788	9.084.089.869

Nota: Os presentes valores incorporam diversos efeitos, como o efeito fiscal, o efeito da atribuição de fundos comunitários previstos e não incluídos no modelo financeiro, bem como a compensação pela atribuição de fundos da mesma natureza à REFER. Por outro lado, os valores refletem uma taxa de atualização anual de 6,08%, tendo sido utilizada, no modelo financeiro, uma atualização semestral. Por estes factos, os valores diferem dos apresentados noutros pontos do presente relatório, nomeadamente dos do quadro 44, que diz respeito ao estrito âmbito do contrato de concessão Poceirão-Caia.

Fonte: RAVE/REFER

320 Nos referidos valores estão incluídos encargos que seriam suportados por algumas empresas públicas, cerca de 1.590 milhões de euros pela REFER e cerca de 531 milhões de euros pela Estradas de Portugal, S.A. (EP). O valor a ser suportado pela EP apenas contempla as importâncias que iriam ser despendidas com a Terceira Travessia do Tejo, incluída no troço Lisboa-Poceirão.

321 Os subsídios da União Europeia, identificados no quadro, ascenderiam a cerca de 1.421 milhões de euros.

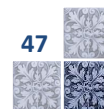
322 O fluxo líquido¹²⁴ previsto dos parceiros públicos ascendia a 9.084 milhões de euros, recaindo diretamente no Estado português a maioria deste montante, 7.663 milhões de euros. O segundo maior sujeito de encargos seria a REFER, 1.590 milhões de euros, com uma contribuição superior à da União Europeia, de 1.421 milhões de euros.

10.2. Encargos indiretamente relacionados com os projetos em regime de PPP

323 O TdC solicitou à RAVE que caracterizasse detalhadamente o investimento e quantificasse os encargos indiretos com os projetos de PPP, por entidade.

¹²³ Taxa de atualização anual de 6,08%, com referência à data de 1 de janeiro de 2008.

¹²⁴ Isto é, ajustado pelos efeitos fiscais. O efeito fiscal representa cerca de 318 milhões de euros.



324 Pretendia-se obter os encargos com novas estações e alterações a estações já existentes, acessos, incluindo as obras de arte, com as subestações de energia, com as alterações necessárias às redes rodoviárias e ferroviárias já existentes, relativos a investimentos decorrentes da articulação com outros meios de transporte, com as alterações a sistemas de gestão de tráfego e de sinalização não abrangidos pelo Sistema de Gestão da Circulação, entre outros.

325 Os valores nominais de encargos apresentados pela RAVE, em setembro de 2010, e confirmados ao TdC pela REFER em julho de 2013, foram os seguintes.

QUADRO 21- ENCARGOS PÚBLICOS INDIRETAMENTE RELACIONADOS COM OS PROJETOS PPP

(VAL@2008, euros)

	Estação internacional do Caia	Medidas de mitigação de impacto ambiental Terceira Travessia do Teja	Estação de Lisboa e troços adjacentes	Ligações à REN - Eixo Lisboa-Madrid	Ligações à REN - Eixo Lisboa-Porto	Ligações à REN - Eixo Porto-Vigo	Sistema de comunicações móveis GSM-R - Rede de Alta Velocidade Lisboa-Madrid e Centro de Comando Operacional (CCO)	Totais
REFER	82.368.879	46.289.177	333.508.380	30.091.131	21.450.424	16.020.334	7.397.306	537.125.631
Estradas de Portugal	-----	46.289.177	-----	-----	-----	-----	-----	46.289.177
Comissão Europeia - Agência de execução RTT	-----	-----	52.718.868	18.048.982	-----	-----	-----	70.767.850
Totais	2.368.879	92.578.354	386.227.248	48.140.113	21.450.424	16.020.334	7.397.306	654.182.658

Fonte: RAVE

326 Previu-se que os encargos públicos indiretamente relacionados com os projetos a realizar, com recurso a PPP, ascendessem a cerca 654 milhões de euros.

327 Como se constata pelos dados fornecidos pela RAVE, a maioria destes encargos seria suportada pela REFER.

328 A RAVE foi questionada sobre a existência de encargos indiretos com a rede de alta velocidade a suportar pelo Estado, pelos municípios e pelas empresas públicas diferentes das acima referidas. Não foram apresentados valores para estes encargos.

10.3. Encargos com material circulante

329 O TdC solicitou à RAVE que caracterizasse e quantificasse o investimento em material circulante.

330 Para operar no eixo Lisboa-Madrid, a RAVE colocou a hipótese de o Estado adquirir 10 comboios.

331 A RAVE referiu, em 2010, que para operar no eixo Lisboa-Porto, o mesmo Estado teria que «adquirir a totalidade dos comboios necessários, 18 comboios»¹²⁵.

332 No que diz respeito ao eixo Porto-Vigo, a RAVE esclareceu:

“(…) dadas as características da linha, a operação (...) poderá ser realizada com os comboios existentes actualmente em Portugal, deste modo não está previsto qualquer custo com a aquisição do material circulante para este eixo”¹²⁵.

¹²⁵ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

333 Assim, foram fornecidos pela RAVE os seguintes valores:

QUADRO 22- ENCARGOS ESTIMADOS COM MATERIAL CIRCULANTE

(Euros)

VAL @ janeiro de 2010				
	Aquisição	Manutenção *	Total: Aquisição + Manutenção	Financiamento (Juros Leasing) **
Eixo Lisboa-Madrid	197.267.523	276.602.474	473.869.997	167.751.379
Eixo Lisboa-Porto	341.424.560	469.518.847	810.943.407	307.991.531
Total	538.692.083	746.121.322	1.284.813.405	475.742.910

* Para um período de 30 anos

** A pagar pelo futuro Operador ao Estado no âmbito da locação do material circulante

Fonte: RAVE

334 Verifica-se, pelo quadro anterior, que se previa que os encargos com a aquisição do material circulante, sem a respetiva vertente de financiamento, estimados a janeiro de 2010, ascenderiam a cerca de 1,28 mil milhões de euros. Prevvia-se que o total, com o custo de financiamento, ascenderia a 1,76 mil milhões de euros¹²⁶.

10.4. Encargos com a gestão da circulação e alocação de capacidade

335 Os encargos com a operação do sistema de Gestão da Circulação não foram estimados, uma vez que foram considerados marginais.

336 Os encargos de investimento com a alocação de capacidade da rede de alta velocidade e com a gestão de tráfego estão incluídos nos encargos indiretos dos projetos a lançar em regime de PPP.

337 Sobre os encargos relativos à alocação de capacidade da rede de alta velocidade e à gestão de tráfego, a RAVE referiu que:

«A alocação de capacidade e gestão de tráfego será realizada com os recursos REFER existentes. Os custos de operação relativos ao sistema de Gestão de Circulação são custos marginais, não contabilizáveis para os encargos decorrentes do projeto de Alta Velocidade»¹²⁷.

338 Os encargos com o centro de comando operacional (CCO) e com o sistema de comunicações móveis encontram-se incluídos nos encargos indiretos dos projetos a realizar por intermédio de PPP.

10.5. Encargos com contratação externa

339 Constata-se que, para a rede de alta velocidade, foram adjudicados estudos de diversa natureza, tais como estudos gerais e estudos específicos, estratégicos e de gestão, de viabilidade técnica e socioeconómica, financeiros e de financiamento, de mercado e de exploração, de impacte ambiental, anteprojetos e projetos de execução.

340 Em julho de 2013, os valores das adjudicações (*outsourcing*) relativas ao projeto de alta velocidade são os que constam no quadro seguinte, os quais, de acordo com a REFER, encontram-se já pagos na sua totalidade.

¹²⁶ 1.284.813.405 euros + 475.742.910 euros. O VAL@2008 corresponde a cerca de 1,56 mil milhões de euros.

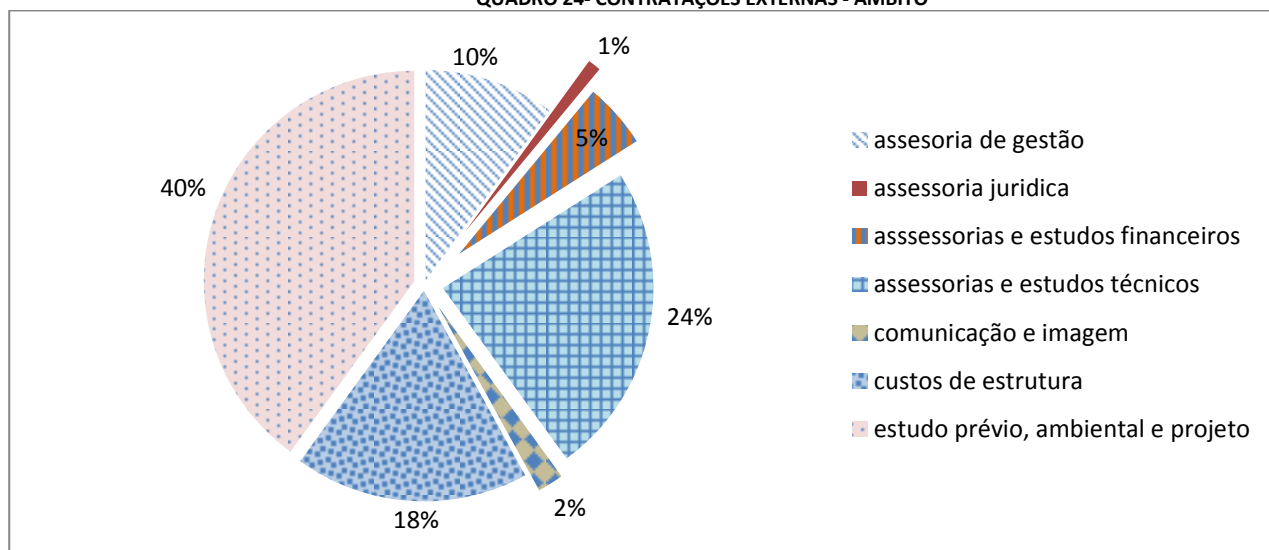
¹²⁷ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

QUADRO 23- CONTRATAÇÕES EXTERNAS – VALORES DE ADJUDICAÇÃO
(Euros, preços correntes)

ÁREA RESPONSÁVEL	VALOR ADJUDICADO
TOTAL EIXO I - PORTO/VIGO	3.156.593
TOTAL EIXO II - LISBOA/PORTO	19.740.596
TOTAL TTT - TERCEIRA TRAVESSIA DO TEJO	5.395.524
TOTAL EIXO III - LISBOA/MADRID	11.160.559
TOTAL EIXO IV - AVEIRO/SALAMANCA	963.180
TOTAL EIXO V - ÉVORA/FARO/HUELVA	541.503
TOTAL EIXOS	40.957.955
TOTAL EMPREITADAS	168.675
TOTAL PPP	3.669.388
TOTAL ESTAÇÕES	9.009.337
REDE GERAL	36.574.536
CUSTOS DE ESTRUTURA	30.092.955
TOTAL	120.472.846

Fonte: RAVE/REFER

- 341 O valor total de adjudicações foi superior a 120,47 milhões de euros.
- 342 Dos eixos previstos para a RAV portuguesa, o que implicou um conjunto de contratos com custos mais elevados foi o eixo Lisboa-Porto, cujo valor de adjudicações foi de 19,74 milhões de euros.
- 343 Os estudos relativos aos eixos e à rede geral absorveram as duas maiores fatias dos gastos com contratação externa, isto é, 40,96 milhões de euros e 36,57 milhões de euros, respetivamente.
- 344 Os contratos diretamente relacionados com as PPP representaram cerca de 3,67 milhões de euros, 3% do total.
- 345 O valor das adjudicações distribui-se pelas seguintes categorias de estudos/projeto¹²⁸:

QUADRO 24- CONTRATAÇÕES EXTERNAS - ÂMBITO

Fonte: RAVE/REFER

- 346 Verifica-se que cerca de 40% do valor adjudicado correspondeu a estudos prévios, de impacte ambiental e projetos de execução. Já a segunda maior percentagem, 24%, diz respeito a estudos e assessorias técnicas¹²⁹.

¹²⁸ Esclarecimentos prestados pela RAVE, em 15/9/2010 e pela REFER, em 22/7/2013.¹²⁹ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

- 347 De acordo com a RAVE «(...) em termos de evolução, verifica-se que, até 2006, os custos se repartiam fundamentalmente entre custos com os Eixos [fundamentalmente, no desenvolvimento de Estudos Prévios e de Impacte Ambiental e outros Estudos e Assessorias Técnicas] e com a Rede geral [o contrato mais relevante foi o da Gestão do Empreendimento]»¹³⁰.
- 348 A partir de 2008, verificou-se «(...) um redireccionamento do Investimento para estudos associados com as estações, fundamentalmente com a Estação do Oriente e com Estudos e Assessorias para implementação das Parcerias Público Privadas»¹³⁰.

10.6. Outros encargos

- 349 A propósito da diversidade dos encargos no âmbito do projeto de alta velocidade, transcrevem-se os comentários proferidos por um dos membros de uma das comissões de análise das propostas, que alertou, a propósito do contrato de concessão Poceirão-Caia, para um conjunto de outros custos e impactos potenciais para o sector público, para além dos descritos nos pontos anteriores do presente relatório:

«Para além dos pagamentos (fixos ou contingentes) estabelecidos no contrato Poceirão-Caia e na minuta do contrato Lisboa-Poceirão, e referentes a REFER e Estradas de Portugal (aqui tomada como empresa pública em sentido económico), há certamente outros encargos essenciais à realização do projeto.

Em primeiro lugar, as despesas de gestão contratual, já que ela implicará uma extensa actividade de monitorização das obras e dos indicadores de desempenho, para além da permanente identificação, monitorização e gestão de riscos (de qualidade e orçamentais) para o sector público.

Em segundo lugar, a nova rede ferroviária de alta velocidade implicará a gestão do seu tráfego, a ser realizada pelo sector público, com custos que apenas parcialmente estão incluídos na chamada PPP6 (sinalização e telecomunicações), havendo ainda a considerar custos de pessoal e outros.

Em terceiro lugar, também haverá custos com a gestão (como sistema) do conjunto (singular ou não) de operadores de serviço de transporte que utilizarão a rede, nomeadamente a contratação desses operadores, a gestão desses contratos e a definição/revisão das taxas de utilização das infraestruturas.

Em quarto lugar, o projeto implicará a criação de novos serviços de transporte que irão ter impactos no resultado de exploração da CP. Haverá certamente impactos negativos (sobretudo no serviço no eixo Lisboa-Porto-Braga), mas há potenciais impactos positivos devido a efeitos de sinergia (acréscimo de procura noutras linhas, para aceder ao serviço rápido Lisboa-Porto ou Lisboa-Madrid).

Um estudo mais detalhado dos impactos identificará certamente outros efeitos sobre empresas públicas (em sentido amplo). Como exemplo, referiria o potencial impacto sobre o transporte público fluvial em Lisboa, por via da Terceira Travessia do Tejo, associada ao projeto de Alta Velocidade»¹³¹.

11. CONCESSÃO LISBOA-POCEIRÃO

11.1. Objeto da concessão

- 350 O contrato teria como objeto a atribuição, à adjudicatária, da concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização por todo o período da concessão, das infraestruturas ferroviárias que integram o troço Lisboa-Poceirão, incluindo a construção de uma ponte ferroviária sobre o rio Tejo (TTT).

¹³⁰ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

¹³¹ Esclarecimentos prestados pelo Prof. Doutor Rui Sousa Monteiro, em 30/4/2010.



11.2. Processo de contratação

11.2.1. Publicação do anúncio do concurso e elaboração das propostas

- 351 Pretendendo concretizar o lançamento do concurso do troço Lisboa-Poceirão em fevereiro de 2008, a RAVE solicitou ao Governo a constituição de uma comissão de acompanhamento para a apreciação do estudo estratégico, da minuta do programa de concurso e da minuta do caderno de encargos referentes a este troço.
- 352 Por despacho dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 4 de fevereiro de 2009¹³², foi feita a nomeação da solicitada comissão.
- 353 Em 27 de março do mesmo ano, os mesmos ministros, por despacho conjunto, determinavam a abertura do procedimento de formação do contrato de concessão, designado «concessão RAV Lisboa-Poceirão», aprovando o programa e o caderno de encargos, e determinando a abertura do concurso público internacional.
- 354 Dias depois, em 30 de março, também por despacho conjunto dos mesmos membros do governo, foi nomeado o júri deste concurso¹³³.
- 355 O concurso público internacional, designado «concessão RAV Lisboa-Poceirão», foi lançado no dia 1 de abril de 2009, com publicação no DR e no JOUE¹³⁴.
- 356 Este procedimento concursal seguiu as normas do Código dos Contratos Públicos¹³⁵.
- 357 O concurso previu a adoção de uma fase de negociação e a entrega de propostas variantes, e teve como prazo para a apresentação de propostas o dia 29 de julho de 2009, mas foi prorrogado até 31 de agosto de 2009, por decisão do júri de 26 de maio, na sequência de um pedido formulado por um dos interessados no concurso. Esta prorrogação de prazo foi comunicada aos interessados a 17 de junho e publicada em Diário da República e no JOUE¹³⁶.
- 358 Os critérios para determinar a proposta economicamente mais vantajosa incidiram em 50% no custo, 20% no risco e 30% na qualidade¹³⁷.

11.2.2. Avaliação das propostas (1ª fase)

- 359 Na 1.ª fase de avaliação de propostas, apresentaram-se três concorrentes a concurso um dos quais com uma proposta variante, conforme se resume no quadro seguinte:

¹³² Publicado através do despacho n.º 9048/2009, no Diário da República, 2.ª série, n.º 64, de 1 de abril de 2009.

¹³³ Publicado através do despacho n.º 12277/2009, no Diário da República, 2.ª série, n.º 99, de 22 de maio de 2009.

¹³⁴ Anúncio de procedimento n.º 1366/2009, Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 64, de 1 de abril de 2009, Parte L, e no Jornal Oficial da União Europeia, S/63, de 1 de abril de 2009.

¹³⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro, e pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril.

¹³⁶ Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 130, de 8 de julho de 2009, e no Jornal Oficial da União Europeia, I/19, de 25 de junho de 2009.

¹³⁷ Relatório final de avaliação de propostas da 1ª fase, do troço Lisboa-Poceirão, pág.8.



QUADRO 25- PROPOSTAS APRESENTADAS AO CONCURSO LISBOA-POCEIRÃO

(Milhões de euros)

Concorrentes	Constituição dos concorrentes	Valor total das obras a construir, incluindo expropriações, equipamentos, concessão, fiscalização e gestão, sem IVA, calculado a preços de 2009.	Valor médio anual do custo de manutenção, incluindo conservação corrente, grandes reparações, renovações, monitorização e gestão, sem IVA, calculado a preços de 2009.
Concorrente n.º 1 - Agrupamento "ELOS – Ligações de Alta Velocidade"	Agrupamento constituído por: Brisa Auto-Estradas de Portugal S.A.; Soares da Costa Concessões SGPS, S.A.; Soares da Costa S.A.; Iridium Concesiones de Infraestructuras S.A.; Dragados S.A.; Lena Concessões e Serviços, SGPS, S.A.; Lena Engenharia e Construções, S.A.; Bento Pedroso Construções S.A.; Odebrecht, Investimentos em Concessões Ferroviárias, SGPS, S.A.; Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.; Edifer – Desenvolvimento de Negócios, S.A.; Zagope – Construções e Engenharia, S.A.; Zagope SGPS, Lda.; Banco Millenium BCP Investimento, S.A.; Caixa Geral de Depósitos, S.A.	2310,2	55,1
Concorrente n.º 2 - Agrupamento "ALTAVIA ALENTEJO – Infraestruturas de Alta Velocidade"	Agrupamento constituído por: Mota-Engil, Engenharia e Construção, S.A.; Mota-Engil – Concessões de Transportes, SGPS, S.A.; Vinci Concessions, S.A.; Vinci Construction Grands Projects, S.A.S; Somague – Engenharia, S.A.; Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, S.A.; MSF – Moniz da Maia, Serra & Fortunato – Empreiteiros, S.A.; MSF Concessões – SGPS, S.A.; OPWAY – Engenharia, S.A.; Banco Espírito Santo, S.A.; Esconcessões, SGPS, S.A.; Banco BPI, S.A.; Banco Invest, S.A.; Alves Ribeiro – Consultoria de Gestão, S.A.	2.198,9	168
		Proposta Variante 2166,2	Proposta Variante 133,6
Concorrente n.º 3 TAVE TEJO	FCC Construcción,S.A.; Ramalho Rosa Cobelar, Sociedade de Construções, SA; Impregilo,S.p.A.; Conduril-Construtora Duriense, SA; CIMOLAI,S.p.A.; EHST-European High – SpeedTrains, SGPS, S.A.	1803,4	151,4

Fonte: RAVE

360 Em 14 de janeiro de 2010, foi elaborado o relatório preliminar e, após audiência prévia, em 16 de abril de 2010, o júri conclui o relatório final de avaliação de propostas da 1ª fase deste concurso:

361 As classificações atribuídas pelo júri às propostas foram as seguintes:

QUADRO 26- CLASSIFICAÇÕES DOS CONCORRENTES

	Concorrente	Classificação relatório preliminar	Classificação relatório final	Diferença
4º lugar	Concorrente nº 1	6,36 valores	6,36 valores	0
2º lugar	Concorrente nº 2-base	6,43 valores	6,43 valores	0
3º lugar	Concorrente nº 2-variante	6,37 valores	6,37 valores	0
1º lugar	Concorrente nº 3	11,43 valores	11,10 valores	- 0,33

Fonte: relatório final de avaliação

362 A diferença de avaliação da proposta do terceiro concorrente, indicada no quadro supra, decorreu de uma reavaliação de todos os fatores, sendo que o fator custo subiu 2 pontos, o fator qualidade subiu 0,40 pontos, e o fator risco reduziu 1,20 pontos.

363 No relatório final de avaliação de propostas da 1ª fase, em abril de 2010, o júri:

«(...) decide propor aos Srs. Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, a seleção para a fase de negociações da proposta apresentada pelo concorrente nº 3 e da proposta base apresentada pelo concorrente nº 2, por serem as propostas melhor classificadas(...)»¹³⁸.

¹³⁸ Relatório final de avaliação de propostas da 1ª fase, pág. 142.



- 364 O relatório final de avaliação não foi notificado aos concorrentes¹³⁹.
- 365 Cerca de cinco meses depois do Relatório Final de Avaliação das Propostas da 1ª Fase do Concurso, concluído em 16 de abril de 2010, o Governo, através de despacho conjunto do Ministro de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, datado de 10 de setembro¹⁴⁰, determina:
- «Não adjudicar o concurso público internacional para a concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização, por todo o período da concessão, do troço Lisboa-Poceirão, designado “Concessão RAV Lisboa-Poceirão”, com a consequente revogação da decisão de contratar constante do despacho conjunto dos signatários de 27 de março de 2009».*
- 366 Este despacho, foi comunicado aos concorrentes em 16 de setembro de 2009, por carta, ficando, assim, encerrado o procedimento concursal deste troço do eixo Lisboa Madrid.
- 367 As razões apresentadas no referido despacho prenderam-se com a «(...) *degradação da conjuntura económica e financeira em Portugal*(...)», a necessidade de uma «(...) *grande parcela de investimento privado e em concreto da banca comercial*(...)», o «(...) *agravamento do custo associado à obtenção do próprio financiamento*(...)», e o potencial «(...) *agravamento das condições das propostas dos concorrentes*(...)».
- 368 Na sequência da apresentação deste despacho e da sua comunicação aos concorrentes foram apresentados, por estes, pedidos de indemnização, cuja caracterização se encontra adiante, em ponto próprio.

12. CONCESSÃO POCEIRÃO-CAIA

12.1. Objeto da concessão

- 369 No concurso para a concessão RAV Poceirão-Caia figurava como «(...) *objecto a atribuição à adjudicatária da concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização por todo o período da concessão, das infraestruturas ferroviárias que integram o troço Poceirão/Caia, excluindo a execução dos sistemas de sinalização e telecomunicações*»¹⁴¹.
- 370 A concessão compreendia ainda a exploração da estação de Évora, que integrava a gestão e comercialização da publicidade nela instalada, das áreas comerciais e dos parques de estacionamento adjacentes.

12.2. Comparador público

- 371 A metodologia seguida implicou o cálculo do custo teórico do projeto Poceirão-Caia tanto pela via da contratação tradicional (comparador do sector público - CSP), como pela via PPP (*Shadow-bid*, ou seja, a modelização do custo esperado para o setor público da contratação em PPP). O critério de decisão obteve-se pela comparação dos valores referentes ao CSP e ao *Shadow-bid*.
- 372 Sendo obrigatória a elaboração de um comparador público para o lançamento de PPP, a RAVE recorreu à KPMG - Consultores de Negócios para a elaboração do comparador público do projeto de alta velocidade. A RAVE disponibilizou os pressupostos operacionais e a REFER disponibilizou os desvios de custos e de prazos em obras de infraestruturas ferroviárias desenvolvidas em Portugal no passado. Assim, o comparador público foi elaborado por consultores externos, com dados fornecidos pelas entidades promotoras (RAVE e REFER).
- 373 No sentido de proceder à elaboração do CSP, procedeu-se à adoção, «(...) *como modelo para o sector público, de uma estrutura convencional em que a responsabilidade quer pela conceção / construção, quer pela manutenção, permanecem na mesma empresa pública (no caso vertente na REFER)*(...)»¹⁴².

¹³⁹ IGF - Relatório n.º 1817/2012, dezembro de 2012.

¹⁴⁰ Despacho do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, n.º 14505/2010, publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 182 — 17 de setembro de 2010.

¹⁴¹ Diário da República, 2.ª série — N.º 105 — 2 de junho de 2008, pág. 24558-(2) e artigo 6º do contrato de concessão.

¹⁴² Estudo Estratégico PPP1, pág. 187.



- 374 De igual forma, a RAVE referiu que «(...) neste exercício, o sector público contrata com um vasto conjunto de entidades privadas, com o grau de complexidade que tal encerra, o desenvolvimento e execução do Projeto, sendo estas remuneradas em função do trabalho executado até à sua conclusão (projetistas, construtores, fiscalização de obras e outros contratos) (...)»¹⁴³.
- 375 Posteriormente, «(...) no final da fase de construção o sector público contrata com uma entidade privada a execução da manutenção corrente e das grandes intervenções (com a mesma entidade privada ou com uma outra entidade), à medida das necessidades da respectiva infraestrutura (...)»¹⁴³.
- 376 Ou seja, neste comparador público apenas a gestão da obra era realizada com recursos internos, uma vez que se supôs a contratação externa das restantes vertentes do projeto.
- 377 Os valores relativos à construção e manutenção foram ajustados no sentido de penalizar o CSP devido ao facto de a sua alternativa (PPP) constituir um contrato de tipo chave-na-mão e portanto não comportar para o sector público o risco inerente à gestão dos diversos contratos.
- 378 Assim, a RAVE referiu ter «(...) ainda considerado um agravamento de 4% nos encargos com a gestão do projeto sob o método tradicional, resultante da expectativa da existência de ineficiências face à PPP (...)»¹⁴³.
- 379 Desta forma, a alternativa de contratação tradicional contemplou custos com a gestão de contratos. Porém, não acresceram ao *shadow-bid* os custos para o sector público com a gestão do próprio contrato de PPP.
- 380 O CSP não incorporou custos financeiros diretos, ou seja, «(...) o modelo financeiro desenvolvido para o CSP não contempla financiamento com recurso a entidades terceiras, pelo que não existem quaisquer encargos financeiros, para o Estado ou outro parceiro público, e motivo pelo qual a componente de Finance se encontra nula, neste exercício(...)»¹⁴³.
- 381 Por outro lado, os montantes relativos ao investimento e manutenção do projeto, na hipótese destes serem levados a cabo diretamente pela REFER, foram ainda agravados «(...) em resultado das análises de desvios de custos em projetos anteriores similares (percentagem de variação entre as estimativas iniciais e a realidade, em termos de valores e cronograma de investimento e de manutenção), de acordo com informação disponibilizada pela REFER(...)»¹⁴⁴.
- 382 Acresce que «(...) os dados analisados referem-se a projetos de ferrovia convencional(...)»¹⁴³ os quais conduziram a uma média ponderada de desvios de custos de 37,7%¹⁴³.
- 383 A RAVE, considerou que «a disponibilidade e/ou existência de informação sobre projetos comparáveis é um elemento chave para a aderência e fiabilidade do CSP, estando aqui subjacente a principal limitação do exercício, na medida em que os pressupostos de custo assumidos poderão não contemplar integralmente o ajustamento resultante do risco de vida útil do projeto em ambos os cenários considerados»¹⁴³.
- 384 «(...) Adicionalmente, foram utilizados dados decorrentes de experiências internacionais e know-how da RAVE e da sua equipa na estabilização dos referidos fatores de risco (traduzíveis em desvios de custos de construção e de calendário)»¹⁴⁴. Neste sentido, a RAVE veio referir ao TdC que «(...) a experiência internacional indica que para projetos de transporte ferroviário, quando elaborados num contexto de contratação pública tradicional, a derrapagem de custos é de cerca de 44,7%(...)»¹⁴³.
- 385 Por fim, a RAVE referiu que entendeu assumir um desvio global de custos de investimento, contemplado no cálculo do comparador público, de 30%. Este agravamento foi também aplicado aos custos de manutenção¹⁴⁵.

¹⁴³ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

¹⁴⁴ Estudo Estratégico Poceirão-Caia.

¹⁴⁵ Os custos de investimento do *shadow-bid* sofreram também um agravamento de 10% (conforme “Pressupostos do *shadow-bid* da PPP1”), no entanto apenas o CSP serve de termo de comparação após o início do processo concursal.



386 Não foram considerados ajustamentos relativamente a reequilíbrios financeiros que têm sido comuns no recurso às PPP, conforme têm demonstrado os relatórios do TdC sobre a matéria. Este é um problema que a RAVE também considera relevante, mas que não contemplou na sua análise:

387 «*Outra questão a considerar prende-se com o facto de geralmente, ao longo do período da concessão, poderem surgir situações que originam a necessidade de reequilíbrio financeiro. Decorrente desta necessidade, o modelo de PPP utilizado para efeitos de CSP pode não refletir verdadeiramente os encargos a suportar pelo Estado. Esta questão, apesar de relevante, não é passível de quantificação*»¹⁴⁶.

388 Consequentemente, em face da dificuldade de quantificação, foi considerado um valor para o risco de ocorrência de reequilíbrio financeiro de zero euros, ao longo do período da concessão.

389 Isto é, o cálculo do CSP foi agravado pela incorporação de desvios estimados em projetos não comparáveis e que sofreram alterações aos projetos iniciais. Ao contrário, a alternativa PPP não foi objeto de qualquer ajustamento de forma a cobrir o risco de reequilíbrios financeiros.

390 Finalmente, o CSP calculado pela RAVE conduziu aos seguintes resultados¹⁴⁶:

- a) Um «VAL para o Estado português num cenário de empreitadas conduzidas diretamente pelo sector público (...) de 1.514 milhões de euros para a PPP1 (CSP)».
- b) Um «VAL para o Estado português num cenário de PPP (...) de 1.135 milhões de euros para a PPP1 (Shadow Bid), cerca de 33% mais eficiente face ao cenário de empreitadas»¹⁴⁷.
- c) «VAL da solução PPP (...) [com] um nível de eficiência, face ao VAL da solução (...) CPC [custo público comparável], de cerca de 24,4% (não considerando o IRC)».
- d) «Cenário de indiferença entre os dois modelos (CSP e PPP) (...) entre 2,1% e 8,2% de desvio nos custos de investimento e de manutenção».

391 Porém, elementos divulgados pelo Ministério da Obras Públicas Transportes e Gestão de Águas da Holanda, país de origem do modelo de projeto de alta velocidade tido como referência mais significativa no estudo comparativo efetuado para a definição do modelo português, apontavam para uma diferença entre a contratação tradicional e a alternativa em PPP de apenas 5%¹⁴⁸.

392 Esta diferença era, portanto, significativamente inferior aos 33% apurados pela RAVE no caso português, já considerando receitas de IRC.

393 Em resumo, a elaboração do CSP, pela RAVE, conduziu a uma diferença entre a opção pela contratação tradicional e a opção por PPP de cerca de 24%, mas existem experiências internacionais, tidas como relevantes pela RAVE, que conduzem a uma diferença de apenas 5%.

¹⁴⁶ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

¹⁴⁷ Não considerando as receitas de IRC, para a opção PPP, de acordo com o *shadow-bid*, obtém-se um custo de 1 217 milhões de euros.

¹⁴⁸ “*Life Cycle Management: A strategic choice of a Government*” - Ministry of Transport, Public Works and Water Management of the Netherlands, abril de 2010. Os referidos 5% eram inferiores às diferenças entre contratação tradicional e PPP, verificadas para projetos rodoviários do mesmo país (casos em que os ganhos calculados da contratação em PPP, face à contratação tradicional, oscilavam entre os 14% e os 31%).



12.3. Processo de contratação

394 O processo de contratação da PPP1 – eixo Poceirão-Caia teve a particularidade de ter sido o primeiro procedimento lançado no âmbito da execução do projeto de alta velocidade e o primeiro procedimento lançado sob a égide do CCP¹⁴⁹, publicado em 29 de janeiro de 2008, que entrou em vigor em 29 de junho de 2008.

395 Entendeu o Governo através do Decreto-Lei nº 85/2008, de 27 de maio, antecipar a aplicação daquele código ao procedimento de contratação deste eixo, uma vez que «(...) não perdurarão, muito para além do razoável, regimes jurídicos entretanto alterados pelo Código dos Contratos Públicos.»¹⁵⁰ e porque «(...) na medida em que o Código dos Contratos Públicos transpõe para a ordem jurídica interna normas comunitárias que são estruturantes do mercado europeu de contratação pública, parece aconselhável que àquele projeto, que pela sua dimensão suscita o interesse competitivo de empresas nacionais e estrangeiras, seja imediatamente aplicável o Código»¹⁵⁰. Tratou-se de um concurso público internacional, com fase de negociação de propostas¹⁵¹.

12.3.1. Calendário do concurso

396 Prevvia-se que o processo de contratação demorasse 15 meses, mas veio a demorar 23 meses¹⁵², até à assinatura da primeira versão do contrato, isto é, sem contar com a reforma do procedimento posteriormente efetuada. A assinatura do contrato estava prevista para 14-09-2009, mas a assinatura da primeira versão do contrato verificou-se em 8-5-2010.

397 Justifica a RAVE que a derrapagem de cerca de oito meses foi devida a¹⁵⁰:

- «(...) demorado processo de negociações(...);»;
- «(...) efeito da crise financeira da suspensão de decisões governamentais em período eleitoral(...);» e
- Ser «(...) o primeiro fecho financeiro e legal de uma PPP desta natureza»¹⁵³.

398 A RAVE traduziu em cronograma as derrapagens de prazo de cada uma das fases do procedimento, verificando-se que as mesmas tiveram início com a análise de propostas da 1ª fase, e acentuaram-se na fase de negociações. O fecho financeiro e legal do contrato também ultrapassou o tempo previsto.

QUADRO 27- CRONOGRAMA DO PROCESSO DO CONCURSO POCEIRÃO-CAIA

Actividade	2008				2009				2010			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
PROCESSO DE CONCURSO DA PPP1 (Troço Poceirão-Caia)												
Constituição da Comissão de Avaliação (Despacho Conjunto MF+MOPTC)												
Publicação do anúncio do Concurso												
Elaboração das Propostas (1ª Fase)												
Análise das Propostas 1ª Fase												
2ª Fase - Negociações												
Análise das Propostas 2ª Fase												
Adjudicação pela Tutela (MF+MOPTC)												
Fecho Financeiro e Legal												
Assinatura do Contrato PPP1												

Fonte: RAVE¹⁵⁰

¹⁴⁹ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18- A/2008, de 28 de março, alterado pela Lei 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.º 223/2009, de 11 de setembro, e N.º 278/2009, de 2 de outubro, e ainda pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, e pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro.

¹⁵⁰ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.

¹⁵¹ Nota de esclarecimentos no sítio da RAVE na Internet.

¹⁵² Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010. Sem contar com a reforma do procedimento.

¹⁵³ Tendo como referência o primeiro *financial close* (antes da reforma do contrato).



- 399 O efeito principal deste atraso seria o adiamento do início da concessão de 15 de setembro de 2009 para maio do ano seguinte.
- 400 Mas para além do referido no cronograma supra, existiu o período compreendido entre a assinatura da primeira versão do contrato e a conclusão do processo de visto. As dúvidas levantadas pelo TdC após a remessa do contrato para visto levaram a REFER a desistir do primeiro processo de fiscalização prévia e iniciar um processo de reforma do contrato.
- 401 Posteriormente, foi iniciado novo processo de fiscalização prévia com base no contrato e no seu instrumento de reforma que, após nova apreciação do TdC, obteve uma recusa de visto, em 12 de março de 2012.
- 402 Desde a instauração do primeiro processo de visto até à recusa de visto contam-se cerca de 22 meses.
- 403 O processo de concurso do troço Poceirão-Caia teve, assim, a seguinte sequência cronológica:

QUADRO 28- CRONOLOGIA DO CONCURSO POCEIRÃO-CAIA

1ª fase	Publicação do anúncio do concurso	2 de junho de 2008
	Elaboração das propostas	2 de junho de 2008 a 2 de outubro de 2008
	Avaliação das propostas – 1ª fase	2 de outubro de 2008 a 23 de dezembro de 2008
2ª fase	Negociações e BAFO (2ª fase)	5 de fevereiro de 2009 a 1 de junho de 2009
	Avaliação de propostas - 2ª fase	1 de junho de 2009 a 4 de novembro de 2009
	Anúncio da adjudicação	12 de dezembro 2009
	Fecho financeiro + contrato de concessão	dezembro de 2009 a maio de 2010
	Assinatura do contrato de concessão	8 de maio de 2010
Processos de visto e Reforma do contrato	Remessa do contrato para visto do TdC	27 de maio de 2010
	Desistência do processo de visto	1 de outubro de 2010
	Abertura do processo de reforma do contrato	8 de novembro de 2010
	Outorga do processo de reforma	9 de fevereiro de 2011
	Remessa para visto do TdC	11 de fevereiro de 2011
	Recusa de visto do TdC	21 de março de 2012

Fonte: RAVE/REFER

12.3.2. Publicação do anúncio do concurso e elaboração das propostas

- 404 Na sequência do relatório da Comissão de Acompanhamento¹⁵⁴, datado de 30 de maio de 2008, que era favorável ao lançamento da PPP para o troço Poceirão-Caia, os Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, por despacho conjunto de 2 de junho de 2008, determinaram a abertura de um concurso público internacional para a concessão Poceirão-Caia, e aprovaram o programa e o caderno de encargos do procedimento.
- 405 Este processo de contratação foi lançado apenas após a obtenção das Declarações de Impacte Ambiental (DIA), tal como a seguir se refere:

QUADRO 29- DECLARAÇÕES DE IMPACTE AMBIENTAL – POCEIRÃO-CAIA

Troço	Data da DIA
Moita / Montemor-o-Novo	10/04/2008
Montemor-o-Novo / Évora	04/02/2008
Évora / Elvas	16/05/2008
Elvas / Caia	27/05/2008

Lançamento do concurso	02/06/2008
-------------------------------	-------------------

Fonte: RAVE

¹⁵⁴ Nomeada por Despacho n.º 11716/2008, de 25 de março, dos Ministros de Estado e das Finanças e Obras públicas, Transportes e Comunicações.



- 406 A RAVE lançou um anúncio de pré-informação, em 14 de março de 2008, que permitiu aos interessados uma «(...) antecipação *do conhecimento detalhado das características técnicas do troço a incluir neste concurso (...)*»¹⁵⁵.
- 407 O anúncio do lançamento do concurso verificou-se no dia 2 de junho de 2008. Os Ministros das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações publicaram no Diário da República, 2.ª série — N.º 105 — 2 de junho de 2008, o anúncio para o designado contrato de concessão Poceirão/Caia, pelo prazo de 40 anos. No mesmo dia, os mesmos Ministros procederam à nomeação do júri do procedimento¹⁵⁶.
- 408 A abertura do procedimento foi também publicitada no JOUE, no Jornal de Negócios e no Diário Económico.
- 409 Este concurso teve como prazo para apresentação das propostas o dia 2 de outubro de 2008, às 16 horas (4 meses), admitiu propostas variantes e previu a adoção de uma fase de negociação¹⁵⁷, de onde não poderia resultar:
- a) Um aumento de custo de construção em mais de 5%;
 - b) Condições menos vantajosas para o concedente, do que as inicialmente propostas;
 - c) A alteração das cláusulas da minuta do contrato anexo ao caderno de encargos; e
 - d) A pontuação global de cada proposta inferior à classificação obtida na 1ª fase.
- 410 A estas condições acresceu a ressalva de que o Estado português poderia anular o concurso ou recusar-se a adjudicar, quando o VAL dos encargos para os parceiros públicos com a concessão ultrapassasse o valor atual dos encargos decorrentes do comparador público (2,04 milhões de euros)¹⁵⁸.
- 411 A RAVE destacou que o facto de o caderno de encargos conter uma minuta do contrato «(...) *permitiu agilizar e acelerar o processo negocial por um lado, e garantir uma maior uniformidade de clausulado contratual relativamente aos dois concorrentes presentes na fase de negociação por outro (...)*»¹⁵⁹.
- 412 No que respeita aos critérios de ponderação da proposta economicamente mais vantajosa, estes incidiram em 50% no custo, 20% no risco e 30% na qualidade.

12.3.3. Avaliação das propostas (1ª fase)

- 413 No dia 3 de outubro de 2008, foram abertas as propostas dos quatro concorrentes, conforme se apresenta no quadro seguinte:

¹⁵⁵ Anúncio de 14-03-2008, no sítio da RAVE na *Internet*.

¹⁵⁶ Despacho n.º 16069/2008, de 2 de junho, dos Ministros de Estado e das Finanças e Obras públicas, Transportes e Comunicações (publicado no DR, 2ª série, de 12 de junho).

¹⁵⁷ Diário da República, 2.ª série — N.º 105 — 2 de junho de 2008, pág. 24558-(2).

¹⁵⁸ De acordo com a alínea d) do n.º 33.1. do programa do procedimento.

¹⁵⁹ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC, em 15/9/2010.



QUADRO 30- PROPOSTAS APRESENTADAS NO CONCURSO POCEIRÃO-CAIA

(Milhões de euros)

Concorrentes	Constituição dos concorrentes	Valor total das obras a construir, incluindo expropriações, equipamentos, conceção, fiscalização e gestão, sem IVA, calculado a preços de 2008.	Valor médio anual do custo de manutenção, incluindo conservação corrente, grandes reparações, renovações, monitorização e gestão, sem IVA, calculado a preços de 2008.
Concorrente n.º 1 - Agrupamento “ELOS – Ligações de Alta Velocidade”	Agrupamento constituído por: Brisa Auto-Estradas de Portugal S.A.; Soares da Costa Concessões SGPS, S.A.; Soares da Costa S.A.; Iridium Concesiones de Infraestructuras S.A.; Dragados S.A.; Lena Concessões e Serviços, SGPS, S.A.; Lena Engenharia e Construções, S.A.; Bento Pedroso Construções S.A.; Odebrecht, Investimentos em Concessões Ferroviárias, SGPS, S.A.; Círculo Corrente, Unipessoal, Lda.; Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.; Edifer – Desenvolvimento de Negócios, S.A.; Zagope – Construções e Engenharia, S.A.; Zagope SGPS, Lda.; Banco Millennium BCP Investimento, S.A.; Caixa Geral de Depósitos, S.A.	1.323,9	11,6
Concorrente n.º 2 - Agrupamento “EUROLINHAS”	Agrupamento constituído por: Eiffage, S.A.; Eiffage TP; Forclum; SEOP; Wittfeld; FCC Construcción S.A.; Ramalho Rosa – Cobetar Sociedade de Construções, S.A.	1.759,5	13,4
		Proposta Variante 1: 1.592,6	Proposta Variante 1: 13,6
		Proposta Variante 2: 1.382,7	Proposta Variante 2: 9,1
Concorrente n.º 3 – Agrupamento sem designação	Agrupamento constituído por: Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transporte, S.A.; Meridiam Infrastructure Finance, S.à.r.l.; Sociedade de Construções H. Hagen, S.A.; Conduril – Construtora Duriense, S.A.; Tecnovia – Sociedade de Empreitadas, S.A.; Novopca S.A.	1.489	10,8
Concorrente n.º 4 - Agrupamento “ALTAVIA ALENTEJO – Infraestruturas de Alta Velocidade”	Agrupamento constituído por: Mota-Engil, Engenharia e Construção, S.A.; Mota-Engil – Concessões de Transportes, SGPS, S.A.; Vinci Concessions, S.A.; Vinci Construction Grands Projects, S.A.S; Somague – Engenharia, S.A.; Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, S.A.; MSF – Moniz da Maia, Serra & Fortunato – Empreiteiros, S.A.; MSF Concessões – SGPS, S.A.; OPWAY – Engenharia, S.A.; Banco Espírito Santo, S.A.; Esconcessões, SGPS, S.A.; Banco BPI, S.A.; Banco Invest, S.A.; Alves Ribeiro – Consultoria de Gestão, S.A.	1.334,2	16,7

Fonte: RAVE

414 A avaliação das propostas decorreu entre 2 de outubro e 23 de dezembro de 2008. Duas propostas passaram à fase de negociação com vista ao apuramento da melhor oferta final - BAFO: a do concorrente nº 1, Agrupamento “ELOS – Ligações de Alta Velocidade” (com 16,12 pontos) e a do nº 4, Agrupamento “ALTAVIA ALENTEJO – Infraestruturas de Alta Velocidade” (com 15,43 pontos)¹⁶⁰.

12.3.4. Negociações e BAFO (2ª fase)

415 As negociações ocorreram entre 5 de fevereiro de 2009 e 1 de junho de 2009 e incidiram sobre os aspetos técnicos, financeiros e jurídicos, com o objetivo de se atingir uma melhoria das propostas selecionadas, culminando com o texto final do contrato e com a entrega das versões finais das propostas que foram entregues pelos dois concorrentes a 1 de junho de 2009¹⁶⁰.

416 O quadro seguinte demonstra as diferenças entre as propostas iniciais e as propostas que resultaram da fase de negociação.

¹⁶⁰ Conforme divulgado no sítio da RAVE na Internet.

QUADRO 31- VALORES DAS PROPOSTAS INICIAIS/FINAIS DOS CONCORRENTES NA FASE DE NEGOCIAÇÃO

(Milhões de euros)

	Concorrente n.º 1: ELOS			Concorrente n.º 4: ALTAVIA ALENTEJO		
	Proposta Inicial	Proposta Final	VAR %	Proposta Inicial	Proposta Final	VAR %
Valor total das obras a construir, incluindo expropriações, equipamentos, conceção, fiscalização e gestão, sem IVA, calculado a preços de 2008.	1 324	1 359	+ 2,6%	1 334	1 334	0%
Valor médio anual do custo de manutenção, incluindo conservação corrente, grandes reparações, renovações, monitorização e gestão, sem IVA, calculado a preços de 2008.	11,6	12,2	+5,2%	16,7	18	7,8%

Fonte: RAVE

- 417 Face às propostas apresentadas no final da fase de negociação, considerou a RAVE¹⁶¹ que é «(...) de realçar que as propostas (...) mantêm praticamente inalterados os custos de construção (+2,6% no caso de um concorrente e 0% no outro) face à primeira fase do concurso, embora tenham sido solicitadas melhorias objetivas da solução técnica pelo Júri do concurso ao longo do processo negocial». Mais referindo que «(...) este resultado representa uma redução do investimento em construção, face às estimativas iniciais de dezembro de 2005, de cerca de 900 M€, representando uma economia de perto de 40%».
- 418 Contudo, verifica-se que, apesar de apenas uma das propostas ter aumentado o custo de construção em 2,6%, face à sua proposta inicial, este aumento representa 35 milhões de euros.
- 419 Para além disso, ambos os concorrentes aumentaram o valor médio anual dos custos de manutenção em 5,2% e 7,8%, isto é, 600 mil euros por ano e 1,3 milhões de euros por ano, respetivamente.
- 420 Em 15 de outubro de 2009, foi elaborado o relatório preliminar que foi sujeito à audiência prévia, e após a pronúncia dos concorrentes, o júri elaborou o relatório final em 4 de novembro de 2009.
- 421 Apesar das melhorias técnicas introduzidas nas propostas, outras alterações levaram a uma redução da classificação dos concorrentes¹⁶².

QUADRO 32- CLASSIFICAÇÕES DOS CONCORRENTES

		Classificação na 1ª fase	Classificação final	Diferença
1º lugar	Concorrente n.º 1	16,12 valores	14,95 valores	1,17 valores
2º lugar	Concorrente n.º 4	15,43 valores	13,68 valores	1,75 valores

Fonte: RAVE

- 422 Sobre a classificação dos concorrentes, e face ao exposto no relatório do júri do concurso, cumpre observar o seguinte:
- a) As propostas dos concorrentes, na sequência das negociações, aumentaram o VAL global dos pagamentos dos parceiros públicos relevantes para efeitos de avaliação, quando comparados ao das propostas iniciais¹⁶³, conforme se visualiza no quadro seguinte.

QUADRO 33- PROPOSTAS DOS CONCORRENTES - VAL DOS PAGAMENTOS DOS PARCEIROS PÚBLICOS

(Milhões de euros)

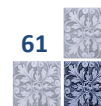
		Proposta inicial	Proposta após negociações	Diferença	
1º classificado	Concorrente n.º 1	1.481,6	1.569,3	87,70	+5,92%
2º classificado	Concorrente n.º 4	1.465,4	1.604,2	138,80	+9,47%

Fonte: RAVE

¹⁶¹ Na comunicação que apresentou no seu sítio na Internet. <http://www.rave.pt/tabid/259/ItemID/272/View/Details/Default.aspx>

¹⁶² Relatório de Avaliação, pág.70 e 71.

¹⁶³ Relatório Preliminar de Avaliação, pág.17.Relatório Avaliação Final (1ª fase), pág.18 e 27.



423 Contudo, o procedimento previa que as condições não podiam ser menos vantajosas para o concedente, do que as inicialmente propostas¹⁶⁴.

- b) Por outro lado, para efeitos de avaliação das propostas, os pagamentos a efetuar pelos parceiros públicos eram diferentes dos considerados para efeitos de VAL. Esclarece o relatório preliminar do júri do concurso que tal tem a ver com o ajustamento dos Fundos Comunitários¹⁶⁴.

QUADRO 34- VALORES DAS PROPOSTAS DOS CONCORRENTES PARA EFEITOS DE ADJUDICAÇÃO

(Milhões de euros)

		Para efeitos de VAL		Para efeitos de avaliação
		Proposta inicial	Proposta após negociações	
1º classificado	Concorrente nº 1	1.481,6	1.569,3	1.575,0
2º classificado	Concorrente nº 4	1.465,4	1.604,2	1.610,9

Fonte: RAVE

- c) Existiu um aumento do nível de risco para os parceiros públicos nas propostas dos concorrentes 1 e 4,¹⁶⁵ sendo certo que o procedimento previa que as condições finais decorrentes da negociação não podiam ser menos vantajosas para o concedente do que as inicialmente propostas.
- d) No relatório final consta que ambos os concorrentes – 1 e 4 – propuseram alterações de vulto quer à minuta do contrato de concessão (anexa ao caderno de encargos), quer aos textos negociados com o júri, o que deveria ter sido motivo para a exclusão das propostas.
- e) No relatório final, o júri do concurso considera ainda que a garantia pessoal do Estado, no âmbito dos empréstimos do BEI ao futuro concessionário, se deveria limitar à fase de construção não abrangendo o período de manutenção, como os concorrentes pretendiam, para não prolongar a exposição do Estado.
- f) O júri considerou que faltava a *due diligence* necessária por parte dos Bancos Financiadores (BEI em especial) que garantisse a possibilidade de financiamento, bem como o compromisso do ACE construtor e da empresa encarregue da manutenção do empreendimento, que garantam a execução efetiva do projeto.¹⁶⁶

424 Desta forma, o júri acabou por propor a não adjudicação de qualquer das propostas¹⁶⁷ e no seu relatório final, datado de 4 de novembro de 2009, o júri, na sequência da análise das propostas, refere o seguinte:

«O júri deve notar, para correta instrução da decisão que vier a ser proferida pela Entidade Pública Adjudicante, sobre o presente relatório final que, não obstante ser seu dever proceder de acordo com o disposto no nº 3 do art. 152º do CCP, aplicável nos termos conjugados dos arts. 154º e 148º do CCP, o que faz, entende firmemente que da consequente aplicação do regime previsto no art. 152º, nº 4, do CCP – repristinação das propostas iniciais dos concorrentes para efeitos de adjudicação -, que decorreria da eventual concordância da Entidade Pública Adjudicante com a proposta do Júri que resulta, apenas, do dever formal de cumprimento das normas acima referidas, resultarão propostas colocadas à decisão de adjudicação que representam significativo prejuízo e risco para o interesse público, recomendando, portanto, em qualquer caso, a não adjudicação de tais propostas».

425 Isto é, o júri não só propôs a não adjudicação das propostas colocadas à sua apreciação na fase final das negociações, como também não recomendou a adjudicação das propostas resultantes da primeira fase por serem prejudiciais e de risco para o interesse público.

¹⁶⁴ Relatório Preliminar de Avaliação, pág.17. Relatório Avaliação Final (1ª fase), pág. 18 e 27.

¹⁶⁵ Relatório de Avaliação Final pág.40 a 42 e 43 a 45.

¹⁶⁶ Relatório de Avaliação Final, pág.73.

¹⁶⁷ Relatório de Avaliação Final, pág.72 a 74.

426 Mas, ainda assim, após ter sido encerrada a fase das negociações e ter exprimido a sua posição, de acordo com a lei em vigor, o júri efetuou um exercício mediante o qual simulou a classificação que seria, eventualmente, obtida pelos concorrentes se eliminassem, das suas propostas finais, determinadas condições.

427 Assim, perspetivando ajustamentos às propostas finais, o júri referiu que:

«Todavia, o facto de assim ser e de estas disposições serem em número reduzido e extravagantes face ao teor comum dos Contratos de Concessão celebrados pelo Estado no último decénio em vários sectores de atividade, faz com que se trate de regras que se admite os concorrentes possam vir a aceitar eliminar das suas propostas – nos termos do procedimento previsto no art. 99º do CCP ou de outro que seja legalmente aplicável –, posto que esta eliminação corresponde manifestamente a exigências de interesse público, não viola parâmetros base do CE (pelo contrário), não viola aspetos de execução do contrato não submetidos à concorrência, nem representa a inclusão de soluções contidas noutras propostas apresentadas a concurso»¹⁶⁸.

428 Mais referindo o júri, em relação ao concorrente nº 1 que:

«O Júri não pode deixar de salientar, a este propósito, que o Concorrente nº 1 (ELOS) declarou, em sede do exercício do direito de audiência prévia, a sua total disponibilidade para, em sede dos ajustamentos previstos no artigo 99º do CCP, ser eliminada a cláusula 63.2, alínea c), do Contrato de Concessão por si proposto, serem reintroduzidas as cláusulas 97.3 e 97.4 no mesmo contrato, ser alterado o quadro constante da cláusula 3.4.1 do Anexo 13A ao Contrato de Concessão por si proposto, adotando-se a redação negociada com o Júri e transcrita na Acta nº 11, ser eliminada a referência à garantia do Estado aos pagamentos REFER e ser eliminada a vinculação do Estado ao deferimento da autorização de certas transmissões de ações.

Estas declarações do Concorrente nº 1, não podendo ter por efeito a alteração da sua proposta final – por natureza imutável –, conferem acrescido grau de convicção ao Júri de que existe a séria probabilidade de que o exercício, pelo Estado, da faculdade que lhe é conferida pelo art. 99º do CCP encontra recetividade total deste concorrente, tendo por efeito a melhoria substancial do perfil de risco assumido pelo Estado, nos termos que adiante se indicam»¹⁶⁸.

429 O júri vai mais longe e faz uma previsão da classificação, caso as alterações consideradas no seu exercício viessem a ocorrer, deixando claro que a classificação continuaria a colocar a ELOS como concorrente vencedor, mas agora com uma classificação ligeiramente superior à inicial (+0,01 pontos)¹⁶⁹.

QUADRO 35- CLASSIFICAÇÃO DOS CONCORRENTES COM AJUSTAMENTOS

		Classificação na 1ª fase	Classificação final	Diferença face à classificação inicial	Classificação com ajustamentos	Diferença face à classificação inicial
1º lugar	Concorrente nº 1	16,12 valores	14,95 valores	-1,17 valores	16,13 valores	0,01 valores
2º lugar	Concorrente nº 4	15,43 valores	13,68 valores	-1,75 valores	14,81 valores	-0,62 valores

Fonte: RAVE

430 Deve notar-se que o próprio júri não se pronuncia taxativamente sobre as normas legais que possibilitariam uma adjudicação às propostas assim alteradas.

431 Com efeito, o júri referiu que a consideração pelo Estado de tais alterações às propostas poderia ser feita *«(...) nos termos do procedimento previsto no artigo 99º CCP [que permite ajustamentos ao conteúdo dos contratos sob determinadas condições] ou de outro (...) legalmente aplicável (...)»¹⁷⁰.*

¹⁶⁸ Relatório de Avaliação Final, pág. 74 a 78.

¹⁶⁹ Relatório de Avaliação Final, pág. 74 a 81.

¹⁷⁰ Relatório de Avaliação Final, pág. 74.



- 432 Ora o art.º 99.º do CCP permite efetivamente ajustamentos ao conteúdo dos contratos a celebrar desde que, entre outras condições, não exista violação do caderno de encargos, nem sejam incluídos aspetos de execução do contrato, não submetidos à concorrência.
- 433 Acresce que as BAFO são por natureza imutáveis, conforme bem referiu o júri.
- 434 Num Despacho, datado de 10 de dezembro de 2009, o Ministro de Estado e das Finanças e o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, tendo em consideração as recomendações constantes do Relatório Final do júri do Concurso¹⁷¹:
- a) Determinaram aprovar os ajustamentos à minuta do contrato de concessão e a alguns dos seus anexos e apêndices, nos termos aí identificados¹⁷¹;
 - e
 - b) Encarregaram a RAVE, e a Parpública, S.G.P.S., S.A., de assessorar o Governo na fixação dos termos finais do contrato de concessão e dos anexos e apêndices mencionados¹⁷¹.
- 435 No dia 12 de dezembro de 2009 foi anunciada a adjudicação da concessão do troço Poceirão-Caia, integrado na ligação ferroviária de Alta Velocidade (AV) entre Lisboa e Madrid, ao agrupamento ELOS – Ligações de Alta Velocidade¹⁷².
- 436 Isto é, na mesma data, o Estado adjudicou a proposta do concorrente ELOS «*nos termos por este formulados em 1 de junho de 2009*»¹⁷³ (data de apresentação das propostas finais) e adotou a sugestão feita pelo júri do concurso, considerando o que o concorrente classificado em primeiro lugar se dispôs a aceitar, em sede de audiência prévia do relatório preliminar da 2ª fase. Assim, ao abrigo do artigo 99º do CCP foi feito o ajustamento ao contrato.
- 437 Entre dezembro de 2009 (data da adjudicação) e maio de 2010, o Estado e a ELOS efetuaram o fecho financeiro e o contrato de concessão.
- 438 No período em que ocorreu o fecho do contrato:
- a) Foram publicadas as Bases da Concessão pelo Decreto-Lei nº 33-A/2010, de 14 de abril;
 - b) Foi publicada a minuta do contrato através da Resolução do Conselho de Ministros nº 33/2010, de 27 de abril.

- 439 A assinatura do contrato de concessão entre o Estado e a ELOS realizou-se no dia 8 de maio de 2010, numa cerimónia presidida pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Deste contrato fazem parte 18 anexos e 9 apêndices.
- 440 Desta forma, foi assinado um contrato de concessão, o qual resultou de um procedimento que, em rigor, deveria ter excluído as propostas dos concorrentes presentes na fase negocial do procedimento, uma vez que estas tiveram uma pontuação global inferior à pontuação das propostas anteriormente apresentadas, como incluíam condições não aceites pelo júri¹⁷³.

12.3.5. Processo de visto e reforma do procedimento

- 441 Após a assinatura do contrato de concessão do troço Poceirão-Caia, este foi apresentado ao TdC para a respetiva fiscalização prévia (processo de visto). Mas, durante este processo, na sequência dos pedidos de esclarecimento formulados pelo TdC, foi solicitada a desistência do processo de visto, tendo a RAVE publicado no seu sítio na *Internet* o seguinte comunicado:

¹⁷¹ Relatório de Avaliação Final, pág. 74 a 78.

¹⁷² Conforme foi divulgado no sítio da RAVE na *Internet*.

¹⁷³ Conforme refere o Acórdão n.º 9/12 – 21 Mar. -1ª S/SS do TdC.

«A REFER-RAVE solicitou ao Tribunal de Contas a retirada do pedido de visto prévio ao contrato de concessão da Parceria Público-Privada relativa ao troço de Alta Velocidade Ferroviária Poceirão-Caia, solicitação que foi aceite.

Esta decisão da REFER-RAVE surgiu na sequência de pedidos de esclarecimento formulados oportunamente pelo Tribunal de Contas em relação a aspetos particulares do contrato.

Consciente da importância da função exercida por este Tribunal no sentido da defesa do interesse público, entendeu a REFER-RAVE proceder à reformulação dos documentos entregues no sentido de melhor responder a todas as questões colocadas.

No mais curto espaço de tempo o processo será reenviado ao Tribunal de Contas para obtenção do visto prévio, tendo em vista o início das obras de construção deste troço de alta velocidade conforme programado».

442 Ou seja, iniciou-se uma reforma do procedimento de contratação, alegadamente motivada pelos pedidos de esclarecimento do TdC, em sede de visto, mas antes do Tribunal se ter pronunciado sobre legalidade do contrato que havia sido assinado.

443 Para a referida reformulação dos documentos entregues ao TdC (i.e., o contrato), « (...) foi retomada a fase de negociações do antecedente processo de concurso, com condução do respetivo júri, ao que se lhe seguiu a entrega de novas propostas finais (Best and Final Offers ou BAFO) e restante processo administrativo. (...)»¹⁷⁴.

444 A repetição do processo de negociação iniciou-se em 23 de novembro de 2010 com os dois concorrentes que tinham participado na anterior fase negocial.

445 As propostas reformadas foram apresentadas em 12 de janeiro de 2011. O relatório final de análise de propostas, apresentado em 18 de janeiro de 2011, continha as seguintes classificações finais¹⁷⁵:

QUADRO 36- CLASSIFICAÇÃO DOS CONCORRENTES – REFORMA DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO

		Classificação na 1ª fase	Classificação 2ª fase	Classificação proposta final reformada	Diferença da proposta reformada face à classificação da 1ª fase	Diferença da proposta reformada face à classificação da 2ª fase
1º lugar	Concorrente nº 1	16,12 valores	14,95 valores	16,90 valores	0,78 valores	1,95 valores
2º lugar	Concorrente nº 4	15,43 valores	13,68 valores	14,82 valores	- 0,61 valores	1,14 valores

Fonte: RAVE

446 Em face das classificações finais, o júri entendeu que a proposta mais vantajosa para o interesse público era a versão final da proposta do Concorrente nº 1 – ELOS, pelo que propôs a adjudicação do presente concurso a este concorrente¹⁷⁶.

447 As diferenças na proposta final reformada do concorrente n.º 1 relativamente à sua proposta final anterior foram, no essencial, as seguintes¹⁷⁷:

- Redimensionamento da estação de Évora e dos viadutos adjacentes, com redução dos custos de construção;
- Redução do VAL¹⁷⁸ da proposta em cerca de 25,4 milhões de euros;
- Inclusão dos ajustamentos acordados anteriormente ao contrato;
- Alteração da cláusula relativa ao património histórico e arqueológico (cláusula 63.1 do contrato de concessão), revertendo-se à redação original do caderno de encargos;

¹⁷⁴ Relatório & Contas 2010, da RAVE, pág. 54. No mesmo sentido ver Acórdão n.º 9/12 – 21 Mar. -1ª S/SS do TdC, pág. 8/37.

¹⁷⁵ No mesmo sentido vide Acórdão n.º 9/12 – 21 Mar. -1ª S/SS do TdC.

¹⁷⁶ “Avaliação de propostas 2ª fase – Relatório final da Reforma do Procedimento”, pág.69.

¹⁷⁷ Acórdão n.º 9/12 – 21 Mar. -1ª S/SS do TdC, pág. 8/37.

¹⁷⁸ Valor Atual Líquido.

- e) Alterações ao contrato de empreitada (apêndice 1 ao contrato de concessão) em resultado da alteração do valor da construção;
- f) Alterações aos valores dos contratos de financiamento e do contrato de manutenção, pela mesma razão;
- g) Eliminação do Anexo referente ao acordo relativo aos efeitos da variação do indexante da taxa de juro;
- h) Eliminação da garantia do Estado, no âmbito do empréstimo contraído pela concessionária junto do Banco Europeu de Investimento, a substituir por garantia prestada por um sindicato-bancário.

448 Aceitando a proposta do júri, os Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações adjudicaram o contrato à ELOS, através de despacho de 19/01/2011¹⁷⁹.

449 Em 28 de janeiro de 2011, foi publicada, em Diário da República, a minuta do instrumento de reforma do contrato de concessão Poceirão-Caia, em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/2011 que a aprovou. O documento foi outorgado em 9/2/2011 com efeitos retroativos a 8 de maio de 2010.

450 Na citada Resolução lê-se que a reforma do procedimento concursal e do contrato de concessão foi feita nos termos do artigo 137.º do Código do Procedimento Administrativo e ao abrigo do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 33 -A/2010, de 14 de abril.

451 De acordo com a RAVE¹⁸⁰:

“Com este aditamento ao Contrato da PPP1 pretendeu-se, essencialmente, reduzir a exposição ao risco por parte do Estado designadamente quanto a:

- *Transferência integral do risco arqueológico para o parceiro privado;*
- *Eliminação da garantia do Estado ao empréstimo concedido pelo BEI ao parceiro privado;*
- *Fixação da taxa de juro para toda a vida do contrato, eliminando a incerteza quanto a flutuações do indexante”.*

452 A RAVE forneceu os seguintes valores atualizados, com relevância para o processo de concurso¹⁸¹, tendo como referência o ano de 2008:

QUADRO 37- PAGAMENTOS DOS PARCEIROS PÚBLICOS – POCEIRÃO-CAIA

(Unidade: euros)

VAL @Jan 2008	Pagamentos no período de desenvolvimento			Pagamentos no período de disponibilidade		Total
	Concedente	REFER	Fundos Comunitários	Pagamento de Disponibilidade	Pagamento de Manutenção	
Contrato inicial	91.392.169 €	44.875.839 €	501.385.516 €	597.150.719 €	219.448.338 €	1.454.252.581 €
Contrato reformado	91.392.169 €	44.875.839 €	501.841.884 €	681.410.140 €	220.523.331 €	1.540.043.363 €
Fonte: REFER					Diferença	85.790.782 €

453 Como se constata, pelo quadro supra, o aumento, no contrato reformado, dos pagamentos no período de desenvolvimento, ocorreu sobretudo na componente dos Fundos Comunitários. De acordo com a REFER, se bem que tenha existido uma redução de investimento na Estação de Évora, o investimento em expropriações passou a ser elegível.

¹⁷⁹ Acórdão n.º 9/12 – 21 Mar. -1ª S/SS do TdC, pág. 10/37.

¹⁸⁰ Aditamento ao contrato de concessão do troço Poceirão-Caia – Esclarecimento, esclarecimento da RAVE publicado, então, no seu sítio na Internet.

¹⁸¹ Nomeadamente a comparação com os valores do CSP e do bid model.



- 454 Já no que respeita ao período de disponibilidade, a REFER atribuiu a respetiva alteração a pressupostos de variação de preços ao longo do período de execução do contrato e ao aumento dos custos globais da proposta.
- 455 Verifica-se que os pagamentos dos parceiros públicos aumentaram cerca de 85,8 milhões de euros. Excluindo os financiamentos provenientes da UE (fundos comunitários), a diferença entre o contrato inicial e o contrato reformado foi de 85,3 milhões de euros.
- 456 Não há evidências que permitam caracterizar o carácter negocial da reforma do procedimento. As negociações com ambos os concorrentes foram marcadas para o mesmo dia, com duração máxima de uma hora e meia, cada. As atas de negociação não apresentam qualquer referência concreta às matérias negociadas, ao contrário do que havia sido prática nas atas da fase de negociação ocorrida antes da reforma do procedimento.
- 457 Apenas existe alusão à receção pelos concorrentes de elementos a partir dos quais procederiam à reforma das respetivas propostas. Só o concorrente ELOS viria a solicitar a prorrogação do prazo para entrega da sua proposta final reformada.
- 458 O concorrente que veio a ser preterido manteve a mesma proposta final, anterior ao procedimento de reforma, a qual é descrita e analisada, no relatório do júri, na sua maior parte, com o mesmo texto com que o havia sido anteriormente.
- 459 Antes da reforma do contrato, o concorrente preterido apresentou extensas alegações (27 páginas – antes da reforma do contrato), mas na sequência da reforma do contrato, tendo apresentado a mesma proposta, apenas referiu que o teor do relatório do júri não lhe suscitava quaisquer observações ou comentários.
- 460 O consórcio vencedor também não manifestou qualquer desacordo com o júri. Nas suas alegações, saudou o júri pela forma como havia conduzido a fase de negociação e manifestou concordância com o relatório de avaliação.
- 461 O júri detetou, na proposta do concorrente vencedor, a existência de um compromisso objetivamente falso¹⁸², entre o consórcio concorrente, os acionistas, o banco agente de garantias e o BEI, tendo em conta que o mesmo não se coadunava com as obrigações assumidas, pelo concorrente, perante o concedente.
- 462 No entanto, tal matéria continuaria a estar incluída na versão final do mesmo anexo ao contrato, uma vez que o júri decidiu aceitar o esclarecimento, dado pelo concorrente, segundo o qual a matéria em causa não afetaria a relação entre concedente e concessionária. Isto, apesar de o mesmo júri ter admitido não terem sequer ficado apuradas as razões pelas quais o concorrente decidiu manter tal redação¹⁸³.
- 463 As bases de concessão foram contrárias à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas uma vez que preconizavam efeitos de execução material e financeira do contrato, em caso de recusa de visto, desconformes com a referida lei.
- 464 O acórdão do TdC culminou com uma decisão de recusa de visto e alertou para o facto de os procedimentos concursais de escolha dos contratantes deverem ser conduzidos em ambiente concorrencial e de forma séria.

12.3.6. Comportabilidade dos encargos diretos do Estado – avaliação preliminar

- 465 A análise de comportabilidade subjacente ao Estudo Estratégico do projeto Poceirão-Caia, baseou-se em premissas de evolução do PIB e do cumprimento dos objetivos de défice subjacentes ao PEC os quais,

¹⁸² Cfr. relatório final de avaliação de propostas da 2.ª fase, da reforma do procedimento, pág. 57. A REFER, nos esclarecimentos ao TdC, em 7 de abril de 2011, também considerou que o mesmo compromisso não correspondia à verdade, mas considerou também que o júri não tinha a possibilidade de impor, com força vinculativa, alterações nos acordos em que o Estado não fosse parte direta, apesar de estes serem anexos ao contrato de concessão. A questão em causa (transmissibilidade de ações representativas do capital social, para além dos procedimentos e casos previstos no contrato de concessão) verificou-se na versão inicial do procedimento de contratação e na versão inicial do contrato de concessão, tendo persistido na versão reformada do contrato.

¹⁸³ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC, em 7 de abril de 2011.



entretanto, deixaram de se verificar (taxas de crescimento reais do PIB de 2% e défice público orçamental de 3%). A análise referida não contemplou o efeito do investimento na situação financeira da REFER.

466 Sobre a comportabilidade do investimento na Rede de Alta Velocidade, a RAVE, no Estudo Estratégico relativo ao projeto do troço Poceirão-Caia, refere¹⁸⁴ ter sido utilizado (com base na análise histórica) uma taxa real de crescimento anual uniforme de 2% para o período compreendido entre 2008 e 2050.

467 A propósito da representatividade no PIB dos encargos que então se previa serem suportados pelo Estado português, relativamente aos três eixos prioritários, no mesmo documento pode ler-se:

«Não caberá, naturalmente, à RAVE pronunciar-se sobre a razoabilidade dos resultados apresentados neste ponto, assim como sobre a comportabilidade orçamental destes encargos para o Estado português e da sua capacidade em assumir o compromisso financeiro de médio – longo prazo que está subjacente, mas cumpre salientar que 0,16% do PIB é cerca de 1/20 do limite anual de défice público orçamental do Estado português, que se situa, como é sobejamente conhecido, nos 3,0% do PIB, de acordo com o estabelecido no PEC»¹⁸⁵.

468 A RAVE referiu também que da sua análise excluiu o efeito dos «(...) pagamentos a efetuar pela REFER durante o Período de Construção, com o Projeto RAV no seu todo (incluindo os investimentos na rede convencional) face ao PIB, a preços constantes de 2007 (...)»¹⁸⁵.

469 A comportabilidade não foi reavaliada previamente à assinatura do contrato de concessão Poceirão-Caia.

470 Aquando da apreciação do contrato da concessão Poceirão-Caia pelo Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, a comportabilidade continuava a ser avaliada em termos do *Shadow-bid*, isto é, nos termos da resposta do mercado antes do lançamento do concurso, elaborada para efeitos de estudo estratégico (junho de 2008). Assim, a comportabilidade continuava a ser feita com base em valores desatualizados, face à alteração de contexto económico e financeiro e aos valores resultantes do contrato de concessão, já então assinado.

471 De acordo com a RAVE, «os pagamentos anuais (máximo e mínimo) do Estado e da REFER, no caso do *shadow-bid* e no caso do comparador do sector público, durante o período de concessão é apresentado no quadro seguinte, em percentagem do PIB»¹⁸⁶:

QUADRO 38- PAGAMENTOS ANUAIS (MÁX/MIN) DO ESTADO E DA REFER – EM PERCENTAGEM DE PIB

Pagamentos do Estado e da REFER		Shadow-bid	CSP
Estado	Máximo	0,049%	0,223%
	Mínimo	0,000%	0,009%
REFER	Máximo	0,014%	0,014%
	Mínimo	0,003%	0,000%
Total	Máximo	0,054%	0,226%
	Mínimo	0,003%	0,009%

Fonte: REFER

472 Seria necessário avaliar a comportabilidade dos encargos diretos e indiretos no contexto de todos os contratos e atividades que, no âmbito do Projeto de Alta Velocidade, se previa que concorressem para a produção do serviço ferroviário no eixo Lisboa-Madrid (parte portuguesa).

¹⁸⁴ Ponto 7.8 – Análise de comportabilidade. Com base, de acordo com o ponto 7.9 do mesmo documento, «nos Modelos Financeiros preparados pela RAVE e pelo seu consultor financeiro (KPMG Consultores de Negócios)».

¹⁸⁵ Estudo Estratégico Poceirão-Caia.

¹⁸⁶ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC. Refere-se ter sido utilizado como base o PIB de 2009 e ter sido considerado um crescimento real do PIB de 1% para os anos seguintes.



12.3.7. Recusa de visto

- 473 No dia 11 de fevereiro de 2011, deu entrada no TdC para efeitos de visto o contrato de concessão e o respetivo instrumento de reforma.
- 474 De 24 de fevereiro de 2011 a 7 de março de 2012, foram vários os esclarecimentos pedidos pelo Tribunal de Contas em matérias de natureza jurídica e financeira e de instrução do processo, e neste período foram diversos os pedidos de prorrogação de prazo para envio das respostas.
- 475 Em 22 de setembro de 2011, a REFER informou o TdC de que não haviam sido realizadas quaisquer despesas emergentes do contrato de concessão e que não seriam praticados quaisquer atos que implicassem a sua execução material.
- 476 Em 30 de setembro de 2011, o TdC questionou a REFER sobre os efeitos do contrato de concessão que se haviam produzido até então e em que datas, uma vez que de acordo com o contrato de concessão, a concessionária deveria, após o início da sua execução, entre outros aspetos, obter licenças, obter financiamento, desenvolver e aprovar estudos e projetos, proceder a expropriações, designar uma entidade fiscalizadora, celebrar contratos de empreitada e executar obras. Todas estas diligências poderiam dar origem a despesas públicas.
- 477 Deveria a REFER comprovar com declaração da concessionária quais os atos que esta havia praticado em execução do contrato, e em que períodos, bem como qual a situação à data, de modo a apurar-se, de forma exata, se se mantinha ou não qualquer tipo de execução material e a obter-se um compromisso sério de que esses efeitos não se verificaram e não se verificariam.
- 478 Em 12 de dezembro de 2011, o TdC concluía que não haviam sido dadas garantias de que a execução dos efeitos materiais do contrato houvesse sido sustida por parte da concessionária, nem de que forma o contrato se conjugaria com o abandono do projeto de alta velocidade referido no Plano Estratégico dos Transportes, Horizonte 2011-2015¹⁸⁷.
- 479 No decurso do processo de visto, foi preocupação do TdC esclarecer e assegurar que nesse período não estavam a ser executados quaisquer trabalhos, solicitando várias informações sobre o assunto. Mas, «*Em 12 de dezembro de 2011, o Tribunal concluiu que, apesar de solicitadas, não lhe foram dadas suficientes garantias de que o contrato não estava a ser executado pela concessionária nem lhe foram prestados esclarecimentos inequívocos sobre o futuro do contrato em vigor face ao afirmado abandono do projeto de alta velocidade, tal como referido no ponto 7.3. do Plano Estratégico dos Transportes, Horizonte 2011-2015, publicado no Diário da República, 1.ª Série, de 10 de novembro de 2011*»¹⁸⁷.
- 480 Aquele Plano Estratégico dos Transportes refere que:
- «(...) Quanto ao anterior projeto de alta velocidade entre Lisboa e Madrid, o mesmo será abandonado.(..).
- 481 Nele também se afirma que:
- «(...) Relativamente à concessão do troço Poceirão-Caia, salienta-se que a mesma carece ainda de pronúncia do Tribunal de Contas relativamente à legalidade do processo concursal, realizado em momento anterior à atual legislatura, do qual resultou o contrato atualmente em vigor. Trata-se de uma decisão independente do Governo, que irá ditar se o atual contrato cumpre todos os requisitos legais e tem condições de vigorar para o futuro».
- 482 Até à decisão final do processo de visto nada havia sido reportado ao TdC sobre «(...) o futuro do contrato em vigor face ao afirmado abandono do projeto de alta velocidade»¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Acórdão n.º 9/12 – 21 Mar. -1ª S/SS do TdC.



483 Assim, o TdC pronunciou-se sobre o contrato de 8 de maio de 2010, alterado em 9 de fevereiro de 2011, e decidiu:

« (...) por força do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado»¹⁸⁸.

484 Da análise efetuada em sede de visto, destacam-se os seguintes aspetos¹⁸⁸:

- a) A justificação da parceria público-privada para o troço Poceirão-Caia, exigida pelos artigos 4º, 6º e 8º do RJPPP¹⁸⁹, decorreu de estudos prévios e respetivo comparador público, que avaliaram esta parceria como parte integrante do eixo Lisboa-Madrid. Contudo, face ao impasse do troço Lisboa-Poceirão, e face às novas opções estratégicas do Governo em abandonar o projeto de alta velocidade entre Lisboa e Madrid¹⁹⁰, esta parceria só se poderia considerar devidamente justificada se existissem estudos atualizados que abrangessem este novo enquadramento.
- b) No procedimento de negociação (2ª fase) que levou à assinatura do contrato de 8 de maio de 2010, e para o qual foram convidados os dois concorrentes melhor classificados na fase anterior (1ª fase), como previsto no respetivo procedimento de concurso, verificou-se o seguinte:
 - i. A classificação das duas propostas foi inferior à classificação obtida pelos mesmos concorrentes na 1ª fase. Nos termos do n.º 3 do artigo 152º do CCP e do n.º 27.3 do programa do procedimento, as duas propostas deveriam ter sido excluídas.
 - ii. Após a fase de negociações, as propostas finais, dos dois concorrentes, continham condições não aceites pelo júri do concurso nas negociações. Apesar de concluído o procedimento e tendo o concorrente vencedor mostrado disponibilidade para fazer algumas alterações à sua proposta, o Estado determinou ajustamentos à proposta vencedora, com base no artigo 99º do CCP e assinou o contrato a 8 de maio de 2010. Contudo, por serem alterações substanciais não se podem considerar ajustamentos, o que significa que a proposta deveria ter sido excluída.
- c) A propósito do processo de reforma do procedimento a partir da fase de negociação, refira-se o não cumprimento do estipulado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 121º do CCP que estabelecem que as versões finais das propostas *«(...) não podem conter atributos diferentes dos constantes das respectivas versões iniciais no que respeita aos aspetos da execução do contrato a celebrar que a entidade adjudicante tenha indicado não estar disposta a negociar»*. E que *«Depois de entregues as versões finais das propostas, não podem as mesmas ser objecto de quaisquer alterações»*. O mesmo CCP estipula como consequência, no n.º2 do artigo 152º que *«O júri deve também propor a exclusão das versões finais das propostas que sejam apresentadas em violação do disposto na parte final do n.º 1 do artigo 121.º»*. De facto, a introdução destas alterações implica aceitar aspetos não sujeitos à concorrência, que é um dos princípios basilares da contratação pública, e colocar em causa o princípio da igualdade.
- d) A propósito do limite da negociação, isto é, das matérias que o caderno de encargos permitia ou não serem negociadas, colocaram-se dúvidas de interpretação de algumas normas do caderno de encargos, defendendo a REFER uma interpretação mais abrangente das matérias do caderno de encargos que estariam sujeitas a negociação, ao considerar que, relativamente a uma parte significativa dessas matérias, caberia ao júri definir que matérias seriam negociadas. O TdC, em processo de visto, considerou que matérias elencadas no caderno de encargos não poderiam ser negociáveis.

¹⁸⁸ Acórdão n.º 9/12 – 21 Mar. -1ª S/SS do TdC.

¹⁸⁹ Regime jurídico das PPP, então o Decreto-Lei n.º 86/2003, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho.

¹⁹⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, publicado em Diário da República, em 10 de novembro de 2011.



485 Conforme se lê no Relatório e Contas de 2012, da REFER:

«Em 2011, a REFER passou a integrar o perímetro de consolidação do Setor Público Administrativo (SPA), no âmbito do exercício de défices excessivos, seguindo-se a sua reclassificação como Entidade Pública Reclassificada (EPR) no subsetor dos fundos e serviços autónomos do SPA, deste modo o orçamento da REFER passou a estar inscrito no Orçamento de Estado, aplicando-se-lhe a legislação que rege o orçamento e as contas do SPA».

486 E nesse sentido, os encargos da responsabilidade da REFER também foram objeto da análise efetuada em sede de visto:

«Quanto aos encargos a satisfazer pela REFER, a declaração junta aos autos e os esclarecimentos entretanto prestados referem tão só que os valores necessários para fazer face aos pagamentos desta empresa estão, ou virão a estar, previstos nos orçamentos desta entidade.

Tal declaração não é suficiente para atestar que, no ano em curso, os saldos da execução orçamental da despesa permitem suportar os encargos decorrentes do contrato, como se exige no artigo 9.º, n.º 8, e no Anexo I das Instruções aprovadas pela Resolução n.º 14/2011, publicada no Diário da República, 2.ª Série, de 16 de agosto de 2011, nem para demonstrar que os encargos futuros estão devidamente autorizados.

E não se refira, como faz a REFER, que tal não é possível, por não se poderem aplicar às empresas públicas o mesmo tipo de exigências de disciplina orçamental que se impõem ao Estado.

Nos termos do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, e tendo presente a lista das Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas 2010, a REFER considera-se integrada no sector público administrativo, como serviço e fundo autónomo da administração central, devendo obedecer àquela lei.

Acresce que o artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, bem como a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, são claríssimos no sentido de que a ela se aplicam os princípios e regras de controlo de fundos, registo de compromissos e assunção de compromissos plurianuais»¹⁹¹.

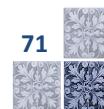
487 Relativamente aos encargos que caberiam diretamente ao Estado, enquanto concedente, em 2011 e 2012, não foi comprovada a inscrição em rubrica adequada dos encargos, a suficiência de saldo em tal rubrica, nem a respetiva cativação.

488 No que diz respeito aos Fundos Comunitários, não foi apresentada evidência de cabimento orçamental para os encargos a correr pelo Orçamento do Estado de 2012. A informação apresentada pela REFER, em sede de processo de visto, ia no sentido de que os respetivos contratos de financiamento não estavam celebrados.

489 De acordo com o contrato de concessão, o Estado substituir-se-ia na disponibilização de fundos à concessionária, caso não fossem obtidos os Fundos Comunitários, ou não fossem obtidos atempadamente. Relativamente a estes encargos também não foi comprovado cabimento.

490 Em sede de contraditório, o Ministério das Finanças referiu que os encargos que caberiam ao Estado em 2011 e 2012 *«(...) não foram previamente inscritos quer nas projeções plurianuais de despesa pública assumidas pelo Estado português nos sucessivos Programas de Estabilidade e Crescimento, quer no Orçamento do Estado para 2011, quer ainda nas projeções financeiras plurianuais subjacentes ao Memorando de Entendimento sobre Condicionalidades de Política Económica, celebrado em maio de 2011 entre o Estado português e a Troika, traduzindo-se assim num encargo adicional que iria recair sobre o Orçamento do Estado»*. O mesmo Ministério referiu ainda que *«neste contexto e por forma a não sobrecarregar o, já de si exigente, esforço de consolidação orçamental a que o Estado português estava comprometido, o Governo optou por financiar os encargos decorrentes do contrato de concessão relativo ao troço Lisboa-Poçoirão através de fundos comunitários – cuja candidatura se encontrava em fase de apreciação pelas instâncias comunitárias -, razão*

¹⁹¹ Acórdão n.º 9/12 – 21 mar. – 1.ª S/SS do TdC.



pela qual não foi previsto o seu cabimento no Orçamento do Estado para 2012». Iguais esclarecimentos foram feitos pelo Ministério da Economia, também em sede de contraditório.

12.3.8. Consequências da recusa de visto

491 O contrato celebrado para a concessão Poceirão-Caia incluía disposições¹⁹² que pretendiam permitir ao concessionário receber uma indemnização por custos para além dos permitidos pela Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, em caso de recusa de visto¹⁹³.

492 Em sede do processo de visto, tal disposição contratual foi considerada ilegal, dado que:

- a) Decorriam de um diploma do Governo (Bases de Concessão¹⁹⁴), o qual não poderia densificar um diploma da Assembleia da República (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), matéria de reserva absoluta deste órgão de soberania;
- b) Pretendia permitir pagar mais do que os trabalhos realizados ou os bens e serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data de notificação da recusa de visto;
- c) Era contrária ao requisito de, para poderem ser pagos, os bens ou serviços adquiridos terem que se enquadrar dentro da programação contratualmente estabelecida¹⁹⁵.

493 Num parecer solicitado pelo Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de fevereiro de 2012¹⁹⁶, debruçou-se sobre a mesma cláusula contratual que pretendia tornar elegíveis, para além do legalmente permitido, despesas da concessionária, para efeitos de indemnização, em caso de recusa de visto.

494 De acordo com este parecer, a mesma cláusula, não fazendo parte do caderno de encargos, teve um substancial desenvolvimento no âmbito do procedimento de adjudicação¹⁹⁷.

495 Tal parecer referiu que a formulação da mesma cláusula pretendia tornar indiscutível que «o acordo estava feito e que só por acordo poderia ser desfeito», associando ao pretendido compromisso a LOPTC, no sentido de lhe dar fundamento legal¹⁹⁸. Esta pretensão não foi assegurada¹⁹⁸, uma vez que se poderia concluir não haver «articulação possível» entre o art.º 45.º, n.º3, da LOPTC e a cláusula 102.3 do contrato de concessão, sendo «despropositada e errada» a associação expressa entre a norma e o acordo entre as partes¹⁹⁹.

496 Enquanto que a norma da LOPTC teria o objetivo de permitir pagamentos com correspondência direta em prestações específicas da concessionária²⁰⁰, com base na «ideia de proibição de enriquecimento sem causa à custa alheia»²⁰¹, a cláusula contratual fixada pelas partes pretendia «atribuir ao Concedente a responsabilidade por suportar a globalidade dos custos e despesas em que a concessionária incorreu “com a realização de todas as actividades e investimentos para a prossecução do objeto do contrato de concessão”»²⁰².

497 A mesma cláusula pretendia atribuir ao Estado a responsabilidade pela recusa de visto «em exclusividade» e independentemente de eventual conduta culposa da concessionária e fossem quais fossem os fundamentos da recusa de visto²⁰³. Tal mereceu, no mesmo parecer, os seguintes comentários²⁰³:

«Difícilmente se poderia imaginar uma cláusula inserida num contrato público do Estado(!) tão desproporcionada, despropositada e abusiva contra o próprio Estado e, claro, tão descuidada com o interesse público e, em concreto, com os interesses financeiros do Estado».

¹⁹² Cláusula 102.3.

¹⁹³ No seu art.º 45.º.

¹⁹⁴ Capítulo XXV das Bases de Concessão publicadas em anexos à Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2010, de 15 de abril.

¹⁹⁵ Os prazos contratuais ficariam suspensos em 8 de novembro de 2010, impossibilitando o pagamento de atos realizados após essa data.

¹⁹⁶ Parecer referido em resposta da REFER a questionário de auditoria, em 22.7.2013, resposta à questão 31.

¹⁹⁷ Pág. 6 do referido parecer.

¹⁹⁸ Pág. 7 do referido parecer.

¹⁹⁹ Pág. 10 do referido parecer.

²⁰⁰ Pág. 11 do referido parecer.

²⁰¹ Pág. 8 do referido parecer.

²⁰² Pág. 12 do referido parecer.

²⁰³ Pág. 16 do referido parecer.



«Apesar de a adjudicação ser um ato do Estado, não se poderá desconsiderar (...) o facto de a mesma ter por objecto uma proposta que (...) deveria ter sido excluída, por ilegalidade»²⁰⁴.

498 E «(...) se a recusa de visto se funda na ilegalidade da proposta, os custos incorridos com a preparação da mesma terão de ser suportados, em toda a extensão pelo concorrente, mesmo que se tenha tornado adjudicatário e mesmo que se tenha tornado contratante»²⁰⁴. O parecer afastou também a «exigência de tutela de confiança», uma vez que «naturalmente, um concorrente não pode confiar na sua proposta, que sabe ser ilegal ou que, em qualquer caso é ilegal».

499 De acordo com a lei, nos casos em que os contratos produzam efeitos antes do visto, os respetivos processos têm que ser remetidos ou reenviados ao TdC em determinados prazos. Ora, tais prazos, conclui o Acórdão n.º 9/12-21.mar-1.ªS/SS, foram violados em alguns períodos, nomeadamente entre 1 de outubro de 2010 e 11 de fevereiro de 2011, bem como a partir de junho de 2011.

500 O TdC, em sede de visto, levou a cabo as medidas referidas no ponto anterior do presente relatório, no sentido de garantir que a REFER não desse execução ao contrato, nem efetuasse pagamentos relativamente aos períodos referidos, e que a concessionária não praticasse atos de execução do contrato cujo pagamento poderia vir a reclamar.

12.4. Alteração dos pressupostos de contratação

12.4.1. Surgimento da crise financeira

501 O contexto em que se desenvolveu o processo de contratação (antes de reformado) foi marcado por um conjunto de eventos que levaram a uma alocação de riscos diferente da inicialmente prevista, numa evolução desfavorável ao Estado.

502 A alteração de condições no mercado financeiro colocou em causa a estrutura de financiamento do projeto prevista no caderno de encargos.

503 A crise financeira internacional trouxe consigo critérios de análise de risco substancialmente mais apertados, com reflexo no financiamento dos projetos e nos *ratings* das entidades envolvidas, incluindo do Estado.

504 As instituições bancárias tiveram dificuldades na angariação de fundos e na transação de carteiras de crédito, entre si, por via da crise de confiança e da consequente falta de vitalidade do mercado interbancário.

505 As entidades financiadoras²⁰⁵ passaram a ter menos apetência para a concessão de empréstimos de grandes montantes e de longo prazo.

506 Consequentemente, o preço a pagar pelo crédito aumentou e tornou o valor das propostas desconformes com os requisitos inicialmente fixados para o PAV.

507 Acresce que, a nível nacional, a concessão de empréstimos foi também afetada pela absorção da liquidez pelos diferentes projetos de investimento em curso.

508 Neste contexto, as garantias oferecidas pelos parceiros privados no PAV²⁰⁶ não eram consentâneas com os prémios de risco inicialmente considerados para a concessão de financiamento e com a incerteza da evolução das taxas de juro nos prazos previstos no contrato de concessão.

²⁰⁴ Pág. 22 do referido parecer.

²⁰⁵ Tal como resulta de elementos com origem nos próprios concorrentes.

²⁰⁶ No caso do troço Poceirão-Caia, verifica-se que apesar das alterações que foram sendo impostas à formulação do contrato de concessão, a implementação do projeto é considerada sucessivamente mais arriscada ao longo do projeto de contratação. Tal pode ser constatado pelos crescentes rácios de cobertura do serviço da dívida e do valor do empréstimo exigidos nas diversas fases do concurso (conforme elementos fornecidos pela REFER, no âmbito do processo de fiscalização prévia do contrato de concessão).



- 509 O projeto englobava, desde o início, garantias de desempenho, de longo prazo (em relação às quais agora a banca se mostrava relutante), e de financiamento (BEI), o que, na ótica da banca comercial, aumentava o risco do PAV.
- 510 Pretendeu-se, face às novas condições dos mercados financeiros, tornar o contrato mais atrativo para as instituições financiadoras, nomeadamente para a banca comercial e para o BEI.
- 511 Assim, foram introduzidos, nas propostas dos concorrentes (BAFO), diversos aspetos que agravaram o risco a suportar pelo Estado e que colocaram em causa a viabilidade das propostas no caso da concessão Poceirão-Caia. Isto mesmo foi assumido pelo júri do concurso.

12.4.2. Fiança do Estado

- 512 Ao longo do processo de contratação inicial (antes do processo de reforma) existiu um conjunto de alterações à matriz de riscos definida na fase pré-concursal, designadamente no que diz respeito à vertente de financiamento.
- 513 Entre tais alterações esteve a exigência de prestação de uma fiança pelo Estado ao BEI, por 20 anos, no valor de 300 milhões de euros que correspondiam «(...)à percentagem exata de 43%» «(...) dos fundos alheios bancários aportados ao projeto(...)»²⁰⁷.
- 514 Esta alteração corresponderia a um benefício para a concessionária que foi estimado em 14 milhões de euros²⁰⁸.
- 515 No mesmo sentido, a REFER referiu que o impacto da exigência da prestação de fiança ao Estado podia ser «avaliado através da quantificação do impacto nos encargos do Estado português decorrente do diferencial de encargos financeiros para a concessionária entre uma comissão de garantia equivalente a 1% e comissão equivalente a 2,5%, até 2016 (cerca de 14M€ em VAL)»²⁰⁷.
- 516 A fiança do Estado, na versão reformada do contrato, deixou de ser prestada diretamente pelo Estado, contudo, o banco por detrás da nova garantia do financiamento, prestada pela concessionária, seria a CGD, banco detido pelo Estado.

12.4.3. Risco de variação da taxa de juro

- 517 A concessionária propôs, e veio a ser aceite pelo Estado, antes da reforma do contrato, um mecanismo através do qual o risco de variação da taxa de juro, após o 5.º ano da concessão, seria suportado pelo Estado.
- 518 O júri do concurso constatou «a assunção, na proposta financeira do concorrente, da contratação de um swap de taxa de juro apenas para os 5 primeiros anos da Concessão, período muito inferior ao da maturidade das diferentes linhas de financiamento a contratar»²⁰⁹.
- 519 O júri referiu também que «(...) os impactos (negativos e positivos) decorrentes da variação do indexante da taxa de juro após a cessação de efeitos do swap inicialmente contratado (com ou sem a contratação de novo swap) correm por conta do Estado»²⁰⁹.
- 520 O júri do concurso, no seu relatório final, estimou o impacto financeiro deste risco assumido pelo Estado:

²⁰⁷ Resposta da REFER aos esclarecimentos solicitados pelo TdC, em 17/6/2010.

²⁰⁸ O valor deste benefício foi estimado com base no custo da garantia de 300 milhões de euros que a concessionária também prestaria ao BEI que seria de 14 milhões de euros.

²⁰⁹ Relatório final de avaliação de propostas da 2.ª fase, 4/11/2009, pág. 75.

«O Júri entende que, à data da apreciação efetuada neste relatório, o valor esperado do impacto para o Estado decorrente da assunção deste risco corresponde a um acréscimo dos encargos a suportar, em valor atualizado com base em 1 de janeiro de 2008, de 30 milhões de euros (utilizando, para o efeito, a melhor estimativa para um swap de taxa de juro para toda a maturidade das respectivas facilidades de crédito, definido com base nas expectativas atuais do mercado e que se encontram refletidas nas curvas forward»²¹⁰.

- 521 Pode considerar-se, portanto, que a concessionária usufruía de um benefício de 30 milhões de euros, por via deste mecanismo, que contrariou o princípio de alocação de riscos à parte mais apta para os gerir, característico da contratação em PPP.
- 522 O Instituto de Gestão do Crédito Público²¹¹, no seu parecer sobre a utilização de tal mecanismo contratual, referiu que *«dado o mecanismo de ajustamento dos pagamentos de desempenho, não existem incentivos para a concessionária agir proactivamente na gestão dos riscos financeiros do Estado nesta concessão»*.
- 523 Com a reforma do procedimento, o custo do financiamento do BEI passou a estar definido para toda a maturidade das respetivas facilidades de crédito e o Estado deixou de ter que acomodar a variação da respetiva taxa após o quinto ano de execução do contrato.

12.4.4. Alteração do valor do contrato para o Estado

- 524 De acordo com o atrás exposto, o risco do Estado com o contrato de concessão, na sua configuração resultante da BAFO, antes da respetiva reforma, traduziu-se num agravamento de custos, para o Estado, de cerca de 44 milhões de euros.
- 525 Ou seja, o perfil de risco alterou-se significativamente, a ponto de uma das atividades concursadas - o financiamento - ter passado a ser garantida, em grande parte, pelo concedente, reduzindo o *vfm* do contrato para o Estado.
- 526 Uma vez que o financiamento foi uma das atividades postas a concurso, estas alterações constituíram, também, uma alteração das condições de negócio definidas aquando do lançamento do concurso.
- 527 Na passagem ao contrato reformado, quer as condições referidas quanto ao mecanismo de variação de taxa de juro, quer a obrigação de fiança do Estado a uma das tranches do financiamento proveniente do Banco Europeu de Investimento (BEI) viriam a desaparecer. Contudo, o agravamento dos fluxos que recaia nos parceiros públicos foi de cerca de 85,8 milhões de euros²¹².

12.4.5. Diminuição dos riscos operacionais

- 528 Seria possível à concessionária despoletar processos de reequilíbrio financeiro por motivos de alteração das normas técnicas da REFER, pelo que o Estado assumiu riscos tecnológicos associados à aplicação de novas tecnologias em sistemas e equipamentos de utilização global e outras alterações técnicas relativas às infraestruturas do troço Poceirão-Caia.
- 529 O risco arqueológico que, de acordo com o caderno de encargos, deveria estar totalmente alocado ao concessionário, foi objeto de uma realocação que resultou numa partilha de risco.
- 530 Na reforma do contrato, embora se tenha reintroduzido uma cláusula com a formulação inicial relativa ao risco arqueológico, isto é, que pressuporia a respetiva alocação à concessionária, existiam outras disposições que quase anularam o alcance daquela reintrodução (como a possibilidade de a concessionária não vir a ficar sujeita a multas por inerentes atrasos nas obras; a impossibilidade de o Estado, em tais circunstâncias, não poder vir a eximir-se dos pagamentos por disponibilidade; a obrigação de o Estado compensar a concessionária pelos custos resultantes da demora na libertação da garantia prestada ao BEI; e pela não descida da margem de financiamento do mesmo banco).

²¹⁰ Relatório final de avaliação de propostas da 2.ª fase, 4/11/2009, pág. 75.

²¹¹ Posteriormente Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública- IGCP, E.P.E.

²¹² Quadro n.º 37. VAL@2008.



531 Salienta-se que o risco arqueológico foi considerado elevado pela concessionária que estimou que a probabilidade de ocorrência de achados arqueológicos seria de 20% a 30%²¹³. Note-se que a REFER referiu que esta alteração foi feita porque «no decurso das negociações, os concorrentes e os bancos seus financiadores indicaram que não podiam aceitar o risco arqueológico tal como ele estava descrito na versão inicial do Caderno de Encargos»²¹⁴.

532 Relativamente ao facto de ter sido estabelecido um limite percentual para as multas contratuais inferior ao previsto no Código dos Contratos Públicos, a REFER veio dizer o seguinte:

«De nada serviria multar a Concessionária em regime de PPP, até ao limite do Código dos Contratos Públicos, porquanto muito antes de tal limite ser atingido já a concessionária teria atingido uma situação de ausência de fundos disponíveis para pagar mais multas ou renovar a caução que as garante, sem possibilidade de contrair novos financiamentos para esse fim»²¹⁴.

12.4.6. Risco de financiamento do projeto

533 O regime de *project finance* implica o financiamento do projeto através dos *cash-flows* gerados. Assim, a estabilidade e consequentemente a previsibilidade dos mesmos assume grande importância para as instituições de crédito envolvidas.

534 Os riscos do projeto afetam a probabilidade de ocorrência dos *cash-flows*, o que se reflete nos rácios de cobertura exigidos pela banca com os quais esta pretende garantir uma relação entre agregados financeiros, diretamente resultantes do projeto, e o valor do empréstimo e do serviço da dívida.

535 No caso do troço Poceirão-Caia, verificou-se que, apesar das alterações que foram sendo impostas à formulação do contrato de concessão, a implementação do projeto foi considerada, pelas entidades financiadoras, cada vez mais arriscada ao longo da contratação.

536 Tal pode ser constatado pelos crescentes rácios de cobertura do serviço da dívida e do valor do empréstimo, exigidos nas diversas fases do concurso, fornecidos pela REFER no âmbito do processo de fiscalização prévia ao Tribunal de Contas:

QUADRO 39- RÁCIOS DE COBERTURA DO SERVIÇO DA DÍVIDA E DO VALOR DO EMPRÉSTIMO

Empréstimo do BEI - tranche não garantida pelo Estado	1.ª Fase	BAFO	Financial close	Contrato reformado
RCVE Mínimo	1,34	1,38	1,42	1,43
RACSD Mínimo	1,19	1,25	1,25	1,26
RACSD Médio	1,48	1,53	1,56	1,56

Fonte: RAVE/REFER

537 Em conclusão, as alterações de condições contratuais e de financiamento impostas pela banca não foram, ainda assim, suficientes para evitar a sua perceção do agravamento do perfil de risco do projeto, no respetivo contexto económico-financeiro.

12.5. Matriz de risco

538 A única matriz de risco disponível diz respeito à concessão do troço Poceirão-Caia, dado que foi a única cujo procedimento de contratação foi finalizado.

539 O quadro seguinte apresenta de forma sumária a alocação de risco às partes, no contrato Poceirão-Caia²¹⁵.

²¹³ “ELOS, Sponsor’s View, Workshop on PPP and High Speed Rail Concession Poceirão/Caia - The Portuguese experience, Lisbon, 28-29 January 2010”.

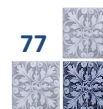
²¹⁴ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC.

²¹⁵ Trata-se necessariamente de uma exposição sumária da alocação de riscos. A ELOS, em sede contraditório, referiu discordar do que consta no quadro seguinte, mas não contextualizou a sua posição.



QUADRO 40- ALOCAÇÃO DO RISCO ÀS PARTES – CONCESSÃO POCEIRÃO-CAIA

Riscos	Riscos contratuais do Concedente	Riscos contratuais da Concessionária	Riscos extracontratuais (Estado)
Risco de projeto	As exceções ao risco arqueológico, com impacto no risco de prazo de construção, bem como as disposições relativas às normas técnicas, implicariam que o Estado partilhasse algum do risco de projeto	Conceção e projeto da infraestrutura ferroviária.	Impacto no risco de prazo
Risco de construção	As exceções ao risco arqueológico implicariam que o Estado partilhasse algum do risco de construção	Infraestruturas acima referidas.	Impacto no risco de prazo
Risco arqueológico	A ocorrência de achados arqueológicos que implicasse atrasos na construção não permitiria a aplicação de multas à concessionária. No caso de atrasos de construção motivados por achados arqueológicos, o Estado poderia incorrer em encargos com os financiamentos BEI da concessionária e com os custos da respectiva garantia. Na mesma ocorrência o Estado teria a obrigação de iniciar os pagamentos por disponibilidade, tal como contratualmente programado.	Aumentos de custos de projeto e construção associados aos riscos arqueológicos. Risco arqueológico atenuado, nos seus efeitos, no domínio do financiamento, do recebimento das remunerações por disponibilidade, do regime sancionatório.	-----
Risco de manutenção	-----	Infraestruturas acima referidas deverão ser mantidas em bom estado operacional (incluindo, se necessário, a respectiva substituição).	-----
Risco ambiental	A REFER garante de forma prévia a conformidade do projeto com as leis do ambiente, uma vez que foi previamente emitida a DIA.	As obrigações de manutenção cobrem as medidas que no âmbito da construção foram ambientalmente exigíveis	-----
Risco tecnológico e técnico	O risco de alterações tecnológicas está alocado substancialmente ao Estado, por via da necessidade de reequilíbrio financeiro por alteração das normas técnicas	É assumido em parte pela concessionária, dado o referido quanto ao risco assumido pelo Estado	-----
Risco de financiamento	Antes da reforma do contrato, o Estado garantia parte substancial do Financiamento (300 milhões de euros). Antes da reforma do contrato, o risco de variação da taxa de juro no financiamento BEI, após o quinto ano da concessão Responsabilidade pelo eventual atraso nos pagamentos dos montantes concedidos pela União Europeia. Sector empresarial do estado - CGD aportaria financiamento ao projeto pela via dos fundos próprios (faz parte da estrutura acionista) Sector empresarial do estado- CGD funcionaria como contraparte da própria concessionária nos contratos de financiamento.	Responsável através dos fundos próprios aportados ao projeto. Responsabilidade pelo financiamento BEI (antes da reforma do contrato 300M€, depois 600M€) Responsabilidade pelo financiamento com origem na banca comercial.	Estado último responsável pela adequada aplicação dos fundos comunitários. De acordo com o parecer do IGCP, o Estado não possuía condições para efetuar o acompanhamento do risco associado à variação do indexante da taxa de juro após o quinto ano da concessão, o que constituía risco seu no contrato de concessão antes do processo de reforma
Risco de insolvência	Antes da reforma do contrato, o Estado garantia parte substancial do Financiamento (300 milhões de euros).	Estaria alocado à concessionária, nas responsabilidades por si assumidas perante terceiros.	Em caso de insolvência da concessionária, o Estado manteria a necessidade de assegurar o serviço.



Riscos	Riscos contratuais do Concedente	Riscos contratuais da Concessionária	Riscos extracontratuais (Estado)
	Sector empresarial do Estado - CGD participa no capital social da concessionária, bem como no financiamento.		
Risco de procura	O risco de procura ficaria em primeira linha alocado à REFER	No essencial, não assumiria o risco de variação de procura. As suas receitas seriam praticamente garantidas. O impacto da variação da procura nos seus recebimentos seria da ordem dos 2%.	O Setor Empresarial do Estado, assumiria a quase totalidade do risco de procura, o qual não se limitaria à variação da procura de viagens ao longo do eixo. Verificando-se a complementaridade do serviço entre a rede convencional e a rede de alta velocidade, a procura de referência relevante seria a que diz respeito ao eixo e à sua rede ferroviária de influência (incluindo a convencional)
Risco de operação	A operação não faz parte do contrato de concessão	A operação não faz parte do contrato de concessão	Todo o risco de operação/exploração (com exceção da vertente de manutenção das infraestruturas) estaria alocado ao Sector Empresarial do Estado. Tudo indicava que a operação do eixo viesse a ser efetuado pela CP (em parceria com a congénere espanhola). A REFER receberia da operadora (CP) o produto da taxa de utilização de uso da infraestrutura.
Risco de alterações normativas	No que diz respeito à alteração de normas técnicas REFER, ou outras normas relativas à segurança, o Estado assumiria o risco	O risco de alterações legislativas, nomeadamente de âmbito fiscal e ambiental seriam da responsabilidade da concessionária.	-----
Risco de disponibilidade	-----	Genericamente, o risco estaria atribuído à concessionária pelo objeto do contrato. A concessionária estaria obrigada a efetuar a manutenção de forma a não afetar significativamente o serviço efetuado na via ferroviária. O pagamento que receberia durante o período de disponibilidade é parcialmente afetado pelo grau de desempenho.	-----
Risco de interface	-----	Estaria alocado à concessionária no que diz respeito ao interface com os troços do mesmo eixo (em operação)	Risco de interface com a linha convencional caberia à REFER. O risco de interface, que decorria do adiamento da construção do troço Lisboa-Poçoirão, cabia também ao Estado. O mesmo risco implicitamente caberia ao operador (provavelmente CP) quer no que diz respeito à linha de alta velocidade quer à linha convencional
Risco de capacidade	-----	-----	Caberia ao Estado uma vez que a atividade de gestão e alocação de capacidade cabe à REFER
Outros riscos	O risco de falhas de desempenho caberia em parte ao concedente pela aceitação da redução das garantias de desempenho.	-----	-----

Fonte: contrato de concessão e questionário de auditoria.

540 A remuneração da concessionária no período pós-construção consistiria em pagamentos, a realizar pelo Estado e pela REFER, justificados pela disponibilidade da infraestrutura e sua manutenção.

- 541 A componente de remuneração, da concessionária, associada à procura tinha um carácter residual da ordem dos 2% do valor da remuneração total.
- 542 Contrariamente ao que se verificaria com a concessionária, as empresas públicas deficitárias CP e REFER incorreriam numa elevada exposição ao risco de tráfego, a primeira enquanto operadora da infraestrutura e a segunda na qualidade de gestora da infraestrutura (gestão da circulação e alocação de capacidade).
- 543 Alguns dos riscos que, normalmente, assumem um maior nível de impacto financeiro nos projetos de infraestruturas ferroviárias foram, em parte substancial, atribuídos ao Estado, designadamente, os riscos de procura e tecnológicos, bem como os riscos de interface atrás referidos.
- 544 O Estado assumiu os riscos tecnológicos associados à aplicação de novas tecnologias em sistemas e equipamentos de utilização global e outras alterações técnicas de base para as infraestruturas do troço Poceirão-Caia. Isto porque a concessionária poderia despoletar processos de reequilíbrio financeiro por motivos de alteração das normas técnicas da REFER, ou outras.
- 545 O risco arqueológico seria partilhado, devido à configuração do mecanismo sancionatório sobre os atrasos de construção por achados arqueológicos e da diminuição dos efeitos dos atrasos de construção, para a concessionária, nos termos já atrás descritos.
- 546 No que diz respeito ao risco assumido pelo Estado por via do ajustamento de mecanismos sancionatórios, merece ainda destaque o facto de ter sido estabelecido um limite percentual para as multas contratuais inferior ao previsto no Código dos Contratos Públicos.
- 547 Acresce que o Estado também aceitou reduzir as garantias de desempenho a prestar pela concessionária, apesar de se estar perante uma PPP com pagamentos com base na disponibilidade e, portanto, já sem o incentivo ao desempenho decorrente da exposição ao mercado por via da procura.
- 548 Quanto ao financiamento, atividade incluída no objeto da concessão, existiu, até à reforma do contrato, uma partilha do risco do financiamento bancário. Grande parte do financiamento (300 milhões de euros) tinha fiança do Estado, o qual ainda assumiu, num contexto de subida de taxas de juro, o risco de variação a partir do 5.º ano da concessão.
- 549 Destaca-se que mesmo os financiamentos da responsabilidade da concessionária teriam intervenção da banca pública (CGD), aumentando a exposição do sector público ao negócio.
- 550 Os pagamentos do Estado, à concessionária, pouco variariam em função da exposição ao mercado, nomeadamente à procura, pelo que adquiririam características próprias de uma renda.
- 551 Para a concessionária encontrar-se-ia praticamente ausente o elemento risco associado aos imprevistos da atividade de exploração.
- 552 Em suma, pela alocação de riscos, o contrato passaria pelo projeto, construção e manutenção, com pagamentos diferidos.

12.6. Mecanismos de pagamento

- 553 Os mecanismos de pagamento foram definidos em função do ciclo de vida da própria concessão, distinguindo um período inicial de concessão designado por “período de desenvolvimento” e o subsequente “período de disponibilidade”. Para cada um desses períodos foi especificado um mecanismo de pagamentos próprio.
- 554 Em resultado, verificar-se-iam, de acordo com cada fase, os pagamentos que se apresentam resumidos no quadro seguinte:

QUADRO 41- PAGAMENTOS A EFECTUAR NA CONCESSÃO POCEIRÃO-CAIA

Período	Tipo de pagamento	Total (€, valores nominais)	Forma de pagamento	Observações
Período de Desenvolvimento	Pagamento do Concedente (Estado)	116.000.000	7 prestações nos dois primeiros anos da concessão.	Valor fixo e não revisível, (...) sujeito ao cumprimento pela concessionária de todas as obrigações previstas no CC.
	Pagamentos da REFER	60.000.000	16 prestações no período de desenvolvimento	Valor fixo e não revisível, (...) sujeito ao cumprimento pela concessionária de todas as obrigações previstas no CC
	Rede Transeuropeia de Transportes (via Estado)	190.937.500	6 pagamentos de montantes já previstos no contrato de concessão, mas dependentes da execução do projeto.	Valor máximo, sujeito à execução do investimento em montante suficiente que permita a utilização destes fundos, de acordo com as regras definidas no Anexo 13
	Quadro de Referência Estratégico Nacional - Programa Operacional de Valorização do Território - Fundo de Coesão (via Estado)	471.000.000	De acordo com o calendário de execução	Valor máximo, sujeito à execução do investimento em montante suficiente que permita a utilização destes fundos, de acordo com as regras definidas no Anexo 13
Período de Disponibilidade	Pagamento de desempenho (Estado)	2.393.006.508	Trimestralmente, cerca de 25% do valor anual.	Valores anuais atualizáveis pela variação do IPC (com referência a 2007). Estes pagamentos poderão ser objeto de deduções em função do tráfego efetivo verificado na infraestrutura do troço e da aplicação do regime de deduções de desempenho.
	Deduções de desempenho	Montante incerto (a verificar-se, será negativo)	Esta componente é incorporada nos valores do pagamento de disponibilidade	
	Componente de tráfego (Estado)	Montante incerto, positivo ou negativo, que poderá representar cerca de 2% da remuneração total de concessionária	Esta componente é incorporada nos valores do pagamento de disponibilidade	Comparação entre o tráfego efetivo medido pela REFER em cada ano e um nível contratual de tráfego de referência. O valor resulta da multiplicação de um valor unitário fixado contratualmente. Limitado a 30% da variação positiva ou negativa do volume de tráfego.
	Pagamento de manutenção (REFER)	1.064.328.302	Montantes anuais atualizáveis	Valores fixos em sede de concurso a preços de 2008, atualizáveis anualmente de acordo com a variação do IPC

Fonte: DGTC, com base no contrato de concessão, nas respostas REFER-RAVE aos questionários do TdC e no modelo financeiro.

- 555 No que diz respeito ao seu peso nos pagamentos, a disponibilidade da infraestrutura é a mais relevante e significativa.
- 556 Sobre estes pagamentos poderiam ocorrer deduções: «(...) a dedução por indisponibilidade da linha de alta velocidade do troço Poceirão-Caia (...) estará sujeita a um montante máximo de € 1.000.000 (um milhão de euros), a preços de 2008, atualizável (...)»²¹⁶.
- 557 Já «(...)a dedução por Indisponibilidade da linha convencional do troço Poceirão-Caia (...) estará sujeita a um montante máximo de € 100.000 (cem mil euros), a preços de 2008»²¹⁶.
- 558 Estes tetos de dedução são referentes a períodos de desempenho, por regra, mensais.

²¹⁶ Anexo 13 ao contrato de concessão.

559 Os pagamentos do período de desenvolvimento foram contratualmente classificados de «(...) *subsídio ao investimento não reembolsável* (...)»²¹⁷.

560 O efeito da componente de tráfego, nos pagamentos à concessionária, foi calculado com base num cenário de referência.

561 A concessionária auferiria rendimentos de grande estabilidade já que, na prática, os mesmos não dependem da procura. A remuneração associada à procura apresenta, apenas, um carácter residual da ordem dos 2% do valor da remuneração total²¹⁸.

12.7. Estrutura de custos do projeto

562 De acordo com a REFER, a diferença de custos, entre o contrato inicialmente assinado e a sua versão reformada, deve-se aos seguintes factos.

- a) Revisão do investimento na estação de Évora e da correspondente atualização da estimativa dos custos de manutenção;
- b) Revisão do valor do projeto de investigação e desenvolvimento, em função da determinação do novo preço contratual;
- c) Atualização dos pressupostos de financiamento.

563 De acordo com elementos fornecidos pela REFER, o custo das principais atividades subjacentes ao projeto repartiam-se da seguinte forma²¹⁹.

QUADRO 42- ESTRUTURA DE CUSTOS – POCEIRÃO-CAIA

	Anterior contrato	Contrato reformado		
	(VAL@2008)	(VAL@2008)	Variação (€)	Variação (%)
Construção e projeto	1.092.981.845 €	1.082.160.735 €	-10.821.110 €	-0,99%
Investigação e desenvolvimento	9.499.161 €	10.020.776 €	521.615 €	5,49%
Expropriações	34.098.498 €	34.098.498 €	0 €	0,00%
Investimento em renovações	14.264.296 €	14.264.296 €	0 €	0,00%
Manutenção	139.279.710 €	138.860.266 €	-419.444 €	-0,30%
Consultoria (fase de Exploração)	4.803.060 €	4.803.060 €	0 €	0,00%
Jurídica	846.532 €	846.532 €	0 €	0,00%
Financeira	842.039 €	842.039 €	0 €	0,00%
Engenharia	3.114.489 €	3.114.489 €	0 €	0,00%
Custos de financiamento	297.119.008 €	359.262.748 €	62.143.740 €	20,92%
Totais	1.592.045.576 €	1.643.470.379 €	51.424.803 €	3,23%

Fonte: REFER

564 A variação dos custos entre as duas versões do projeto é explicada, maioritariamente, pelo aumento dos custos de financiamento. No contrato reformado, verificou-se um aumento destes custos de cerca de 62 milhões de euros, o que corresponde a um agravamento de cerca de 20,92%.

²¹⁷ Anexo 13 ao contrato de concessão.

²¹⁸ Anexo 13 ao contrato de concessão. O Estudo prévio da PPP1 já referia que «(...) foi considerado um ajustamento aos pagamentos a efetuar à Concessionária, em função da utilização efetiva da infraestrutura, em relação à expectativa atual. Este ajustamento terá um impacto marginal na remuneração da Concessionária, podendo assumir um peso de +-2% no montante global de pagamentos durante o Período de Disponibilidade». Em 15/9/2010, a RAVE em esclarecimentos ao TdC referia que «uma eventual quebra na procura tem uma repercussão financeira marginal para o concessionário cujo regime de remuneração se baseia principalmente no desempenho relativo à disponibilidade da infraestrutura».

²¹⁹ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC, em 22/7/2013.

565 No contrato reformado, os custos de financiamento representariam 21,9% do total²²⁰, apurados na ótica de financiamento da concessionária e incluem os custos relativos à remuneração acionista (juros de empréstimos subordinados e dividendos), financiamento do BEI (juros, comissões e custos com a garantia) e financiamento da banca comercial (juros e comissões). Antes do processo de reforma, os custos de financiamento representavam cerca de 18,7%²²¹ do total dos custos do projeto.

12.8. Origens de fundos

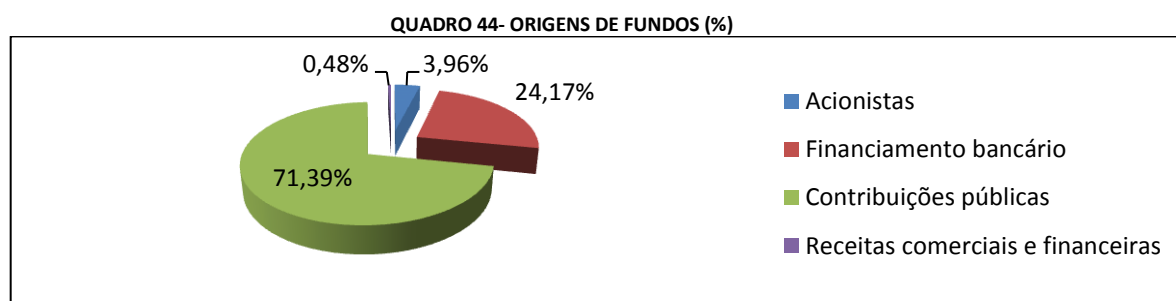
566 O quadro seguinte apresenta as principais origens dos fundos que financiariam o contrato Poceirão-Caia.

QUADRO 43- ORIGENS DE FUNDOS NA CONCESSÃO POCEIRÃO-CAIA

	%	Milhões de €	Componentes	Milhões de € (VAL@2008)
Acionistas	3,96%	85,34	Capital social, prestações suplementares, dívida subordinada e empréstimos acionistas	85,34
Financiamento bancário	24,17%	521,47	BEI	457,46
			Banca comercial	64,01
Contribuições públicas	71,39%	1.540,04	Estado português - disponibilidade	681,41
			REFER pela Manutenção	220,52
			Estado português - subsídio	91,39
			REFER- subsídio	44,88
			União Europeia - Fundo de Coesão	357,01
			União Europeia - RTE-T	144,83
Receitas comerciais	0,48%	10,42	Receitas tarifárias	0
			receitas de natureza não financeira - exploração de estações	1,57
			receitas de natureza financeira - juros de tesouraria	8,86
Total	100,00%	2.157,27		2.157,27

Fonte: REFER, com base nos valores constantes no modelo financeiro.

567 A figura seguinte representa, graficamente, o peso relativo das principais componentes financeiras atrás referidas:



Fonte: DGTC com base em informação prestada pela RAVE.

²²⁰ 359.262.748 euros / 1.643.470.379 euros. VAL@2008.

²²¹ 297.119.008 euros / 1.592.045.576 euros. VAL@2008.

- 568 Consta-se que o sector público se responsabilizaria por cerca de 71% do total dos fundos necessários para financiar o projeto. Nestes incluem-se, entre outros, os subsídios a pagar à concessionária pelo Estado e pela REFER, bem como os fundos com origem nas instituições da União Europeia, por cujo pagamento o Estado se responsabilizou perante a concessionária.
- 569 A importância das receitas comerciais no financiamento do projeto é de apenas 0,48%, sendo estas, na sua maior parte, de natureza financeira. Os fundos provenientes de receitas tarifárias são inexistentes (dado que a exposição à procura seria residual e de variação incerta, os respetivos montantes não tiveram previsão). As receitas comerciais não financeiras representam apenas 0,073% dos fundos do projeto²²².
- 570 Verifica-se que a contribuição dos acionistas é bastante reduzida - menos de 4%. Incluem-se nesta percentagem os suprimentos, bem como o capital social que é o montante que representa um maior compromisso por parte dos acionistas neste projeto.
- 571 O total de prestações suplementares representa²²³ cerca de 194 vezes o montante do capital social. As prestações suplementares constituem uma garantia adicional para os credores, embora sem o carácter de permanência na sociedade que é inerente ao capital social. Na ótica acionista, as prestações suplementares têm, por isso, um grau de risco e de obrigação de realização menores.
- 572 Questionada pelo TdC, a REFER referiu desconhecer a existência de fundos públicos diretos ou indiretos nas operações de financiamento das empresas acionistas dos consórcios privados constituídos para o PAV. Não foram apuradas as origens dos fundos aplicados pelos acionistas no projeto.

12.9. Remuneração acionista

- 573 Como se referiu, ao longo do processo de contratação houve, por via das imposições das entidades bancárias, uma diminuição do risco alocado à concessionária.
- 574 A diminuição do risco incidiu nos aspetos operacionais da concessão (risco arqueológico e limitação das sanções à concessionária), bem como na vertente de financiamento²²⁴.
- 575 A taxa interna de rentabilidade dos acionistas diminuiu ao longo do processo de contratação, uma vez que na proposta inicial correspondia a 13,5% vindo a fixar-se em 11,9%, em termos nominais, o que corresponde a cerca de 9,7% em termos reais.
- 576 O VAL acionista diminuiu cerca de 11%, na sequência da reforma do procedimento. Depois da reforma do contrato, entre outras alterações, limitaram-se alguns dos investimentos antes previstos (estação de Évora), tendo deixado de existir a fiança do Estado, relativamente a parte importante do financiamento bancário, e verificou-se um aumento significativo dos custos de financiamento.
- 577 O quadro seguinte resume o referido:

QUADRO 45- REMUNERAÇÃO ACIONISTA

	(%; euros)				
	1ª Fase	BAFO	Financial Close	Nova "BAFO"	Novo financial close
1. TIR Acionista	13,5%	11,9%	11,9%	11,9%	11,9%
2. VAL Acionista @ Jan/2008	67.322.653 €	66.853.977 €	69.073.493 €	61.679.074 €	61.294.370 €

Fonte: RAVE

²²² 1,57 milhões de euros / 2.157,27 milhões de euros. VAL@2008.

²²³ Em termos nominais e de acordo com o modelo financeiro.

²²⁴ Por exemplo, diminuição dos montantes financiados pela banca comercial, substituída pelo aumento do financiamento BEI, e assunção pelo Estado da variação da taxa de juro.

12.10. Estrutura acionista da concessionária

578 O quadro seguinte apresenta a estrutura acionista da concessionária:

QUADRO 46- ESTRUTURA ACIONISTA DA ELOS-LIGAÇÕES DE ALTA VELOCIDADE

ACIONISTAS	PERCENTAGEM DE PARTICIPAÇÃO NO CAPITAL DA CONCESSIONÁRIA
BRISA – Auto-Estradas de Portugal, S.A	16,304%
Soares da Costa Concessões, SGPS, S.A.	16,302%
Sociedade de Construções Soares da Costa, S.A.	0,002%
Iridium Concesiones de Infraestructuras, S.A.	15,214%
Dragados, S.A.	0,002%
Lena Concessões e Serviços, SGPS, S.A.	13,042%
Lena Engenharia e Construções, S.A.	0,002%
Bento Pedroso Construções, S.A.	0,002%
Odebrecht, Investimentos em Concessões Ferroviárias, SGPS, S.A.	13,042%
Edifer - Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.	0,002%
Edifer – Desenvolvimento de Negócios, S.A.	7,606%
Zagope – Construções e Engenharia, S.A.	0,002%
Zagope SGPS, Lda.	7,606%
Banco Comercial Português, S.A.	5,436%
Caixa Geral de Depósitos, S.A.	5,436%
Total	100,000%

Fonte: Anexo 2 ao contrato de concessão

579 Inicialmente, a empresa Circulo Corrente – Unipessoal, Lda., fazia parte do capital social da ELOS- 8%. No decurso das negociações, a ELOS solicitou o afastamento desta empresa do consórcio, o que foi deferido pelo júri, nos termos do programa de procedimento, verificando-se que a sua participação foi distribuída pelas restantes empresas do consórcio.

580 A REFER veiculou ao TdC a opinião de que «(...)a única empresa do SEE envolvida nesta PPP é a REFER (...)»²²⁵.

581 No entanto, verifica-se a presença do Grupo Caixa Geral de Depósitos nas seguintes situações:

- Como acionista da concessionária (Caixa Geral de Depósitos, S.A – 5,436% do capital social.);
- Como participante na estrutura do Operador de Manutenção (Caixa Geral de Depósitos, S.A – 5,436% do capital social).
- Como mutuante do empréstimo a prazo (Caixa Geral de Depósitos, S.A.), participando no conjunto das entidades financiadoras, de acordo com o contrato de crédito com mutuantes comerciais;
- Como entidade emissora da garantia de desempenho e da garantia relativa ao empréstimo BEI (Caixa Geral de Depósitos, S.A.).

²²⁵ Esclarecimentos prestados pela RAVE ao TdC.

13. LINHA CONVENCIONAL

- 582 Para além das infraestruturas destinadas ao serviço de alta velocidade, o objeto contratual subjacente à PPP para o troço Poceirão-Caia incluiu a construção de uma ligação ferroviária convencional.
- 583 Tendo sido cancelado o projeto de alta velocidade, o Governo optou pela «materialização do projeto da ligação ferroviária de mercadorias Sines - Elvas - Espanha, o qual tinha prevista, designadamente a construção de uma nova ligação entre Évora e a Fronteira do Caia, a qual se encontrava associada à materialização da ligação de Alta Velocidade Lisboa – Madrid (...)»²²⁶.
- 584 A REFER sublinha que este projeto será compatível com uma futura linha de alta velocidade e que «todas as intervenções de modernização ou nova construção garantem as condições de interoperabilidade designadamente preveem a compatibilidade com a bitola standard europeia»²²⁶. Em termos de utilização, «será um itinerário preparado para o tráfego de passageiros e de mercadorias»²²⁶.
- 585 A linha Évora-Elvas/Fronteira permitirá alargar a área de influência do porto de Sines, viabilizando e potenciando a ligação de mercadorias deste porto a Espanha, (mais de 300km) para cativar novos investimentos²²⁶.
- 586 Este projeto integra três vetores de atuação prioritária definidos no Plano Estratégico de Transportes (PET 2011-2015), conforme se sintetiza no quadro seguinte.

QUADRO 47- VETORES DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA

Vetores de atuação prioritária	Conteúdo mais relevante para o PAV	Medidas quanto aos investimentos	Ligação Évora-Caia/Fronteira
1) Cumprir os compromissos externos assumidos por Portugal e tornar o sector financeiramente equilibrado e comportável para os contribuintes portugueses	A primeira prioridade de atuação do Governo é tornar o sector financeiramente equilibrado e comportável para o País ²²⁷ . -Anular atividades com financiamento por endividamento bancário ²²⁸ . -Exigir cabimentação, em PIDDAC, plurianual, com aprovação da tutela. ²²⁸ -Ser uma das situações previstas no PET, como “Contribuir para aumentar a competitividade da economia e das exportações nacionais, enquadrando-se nas prioridades de atuação deste documento” ²²⁹ .	«Anulação de todas as novas atividades de investimento, cujo financiamento esteja a cargo do Sector Empresarial do Estado dos transportes públicos terrestres através do recurso ao endividamento bancário, incluindo construção, renovação, estudos e projetos e demais atividades de investimento» ²²⁸ . Qualquer projeto de investimento a iniciar-se - incluindo construção, renovação, estudos e projetos e demais atividades de investimento – deverá ter devida cabimentação em PIDDAC, devendo, para o efeito, ser submetido à aprovação da tutela.	A REFER esclarece que «só dará início ao projeto de investimento após a sua aprovação formal pela tutela, (...) que a REFER não recorrerá ao endividamento bancário para a realização deste investimento e a existência de uma efetiva capacidade do Estado para suportar a totalidade dos encargos ao longo da sua vida útil, na fase de construção, operação e manutenção» ²²⁶ . Verifica-se que no plano até agora traçado, revelado pela REFER, não se prevê qualquer financiamento bancário.
2) Alavancar a competitividade e o desenvolvimento da economia nacional	«Não é mais possível continuar uma política de investimentos assente na desorçamentação, através do recurso ao endividamento bancário das empresas do Sector Empresarial do Estado» ²³⁰ . «O melhor contributo do Governo para a mitigação dos efeitos do ajuste financeiro em curso no nosso país é a criação de condições para a promoção da competitividade e do desenvolvimento da economia nacional, sendo esta a segunda prioridade de atuação» ²³¹ .	«Será realizado um esforço de manutenção do investimento no sistema ferroviário de mercadorias, de modo a criar condições de competitividade para a economia Nacional.» ²³¹ .	O projeto do troço Évora - Caia faz parte do sistema ferroviário de mercadorias, e visa criar condições de competitividade para a economia nacional, Ibérica e Europeia. Na sua base está a estratégia de crescimento do Porto de Sines.

²²⁶ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC, em 22/7/2013.²²⁷ PET 2011-2015, pág. 9.²²⁸ PET 2011-2015, pág. 33.²²⁹ PET 2011-2015, pág. 28.²³⁰ PET 2011-2015, pág. 10.²³¹ PET 2011-2015, pág. 78.

Vetores de atuação prioritária	Conteúdo mais relevante para o PAV	Medidas quanto aos investimentos	Ligação Évora-Caia/Fronteira
3) Assegurar a mobilidade e acessibilidade a pessoas e bens, de forma eficiente e adequada às necessidades, promovendo a coesão social	«(...) <i>dimensionamento dos sistemas de transporte, dentro das capacidades financeiras do País, de forma a dar uma resposta adequada à procura e às necessidades de mobilidade e acessibilidade de pessoas e bens, privilegiando os modos de transporte que, em cada caso, se revelem mais eficientes para o concretizar</i> » ²³² .	A ligação Porto Sines-Madrid é prioritária « <i>será dada prioridade à ligação ferroviária de mercadorias entre os Portos de Sines/Lisboa/Setúbal, a Plataforma Logística do Poceirão e Madrid/Resto da Europa</i> » ²³³ .	A ligação ferroviária de mercadorias entre os portos de Sines-Lisboa-Setúbal, a plataforma logística do Poceirão e Madrid-resto da Europa, é explicitamente referida como prioritária.

Fonte: DGTC; dados REFER

587 Ou seja, o projeto de ligação ferroviária, com gestão a cargo da REFER, surge como investimento excecional, relativamente às restrições financeiras existentes, com requisitos próprios de aprovação e financiamento, não se prevendo o recurso a financiamento bancário direto.

13.1. Calendário de execução da linha de mercadorias

588 Esclarece a REFER que «A nova proposta para a linha Évora – Elvas/Fronteira, está ainda em fase de estudos técnicos no âmbito da REFER, pelo que não existem nesta data encargos ou contratos da responsabilidade da REFER com este projeto»²³⁴.

589 A calendarização, para a execução desta linha, é a seguinte:

QUADRO 48- CALENDÁRIO DOS TRABALHOS

Tempo	Ação
Durante o 4º trimestre de 2015	Conclusão dos estudos e projetos
Durante o 1º trimestre de 2016	Licenciamento ambiental
Durante 2016	Concurso da empreitada
Início de 2017	Início da construção
Até ao final de 2019	Entrada em exploração

Fonte: DGTC; dados REFER

590 Consta-se que, estando atualmente em curso a fase de estudo e projeto, a entrada em exploração encontra-se prevista para 2019.

²³² PET 2011-2015, pág. 11.

²³³ PET 2011-2015, pág. 78.

²³⁴ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC, em 22/7/2013.

13.2. Contratação e financiamento

591 Para a execução deste projeto a REFER considera as soluções de contratação, de financiamento, construção, manutenção, operação e sinalização da linha, nos termos que a seguir se apresenta:

QUADRO 49- SOLUÇÕES DE CONTRATAÇÃO E FINANCIAMENTO

Áreas	Soluções de contratação e financiamento
Contratação	Solução clássica de concurso público de empreitada de obras públicas, a promover pela REFER
Financiamento	Encontrar soluções para o financiamento ao projeto, à construção, à gestão, à operação e à manutenção das infraestruturas de longa duração, será da responsabilidade da REFER, após autorização prévia do Governo. No que respeita à construção a solução avançada será obter esse financiamento através do privado escolhido através do concurso público de empreitada de obras públicas. As outras fontes de financiamento previstas para o projeto são o Fundo de Coesão, os fundos europeus para a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) e dotação do Orçamento do Estado.
Exploração do serviço e material circulante	O material circulante e a exploração do serviço serão da responsabilidade dos operadores ferroviários existentes e outros que se possam vir a estabelecer no mercado. À semelhança do verificado para a restante Rede Ferroviária Nacional (RFN), os operadores pagarão à REFER o valor da Taxa de Uso por cada comboio/quilómetro (CK) que venham a efetuar, de acordo com o tarifário fixado.
Gestão da infraestrutura	Através dos valores recebidos da Taxa de Uso dos operadores, a REFER financia parcialmente a sua atividade de Gestão da Infraestrutura, sendo o remanescente assegurado pelas Indemnizações Compensatórias atribuídas pelo Estado ao abrigo das Obrigações de Serviço Público fixadas à REFER.

Fonte: DGTC; dados REFER

592 O valor total do investimento para o troço Évora – Elvas (fronteira), a realizar pela REFER, e por esta empresa estimado, é de cerca de 764 milhões de euros, cujo financiamento se previa ter a seguinte composição:

QUADRO 50- INVESTIMENTO DO TROÇO ÉVORA-ELVAS (FRONTEIRA)

	(Milhões de euros, %)	
	Valor	%
Fundos comunitários	573	75,0%
QREN	553	72,4%
RTE-T	20	2,6%
Orçamento de Estado	191	25,0%
Total	764	

Fonte: REFER

593 Apesar das soluções de financiamento ainda não estarem definidas, as declarações da REFER, no que respeita a este projeto, apontavam para que a construção fosse adjudicada a um parceiro privado. Previa-se que a maior parte do financiamento do investimento passasse por fundos da UE, recaindo sobre o OE cerca de 25%, no valor de 191 milhões de euros²³⁵.

594 A operação, incluindo o material circulante, ficaria a cargo dos operadores existentes, eventualmente a CP, sem prejuízo da entrada de novos operadores no mercado. O retorno financeiro para a REFER basear-se-ia na taxa de uso cobrada aos operadores e nas indemnizações compensatórias pagas pelo Estado.

²³⁵ Tendo sido objeto de reclassificação, a REFER encontra-se dentro do perímetro orçamental do Estado.

13.3. Estudos de viabilidade

595 Um dos pontos de partida para os estudos efetuados foi a estratégia para o crescimento do porto de Sines. A análise custo benefício teve por base estudos de procura. Até ao 1º semestre de 2013, os estudos foram realizados pela REFER sem recurso a contratação de entidades externas.

596 As principais conclusões da REFER²³⁶ são as seguintes.

- Tempo de percurso - transporte de mercadorias - Para o transporte de mercadorias haverá uma diminuição do tempo de viagem Sines-Madrid devido à redução da distância do trajeto. O trajeto entre Sines e a fronteira espanhola será reduzido de 480 km para 340 km e o tempo de percurso de 7h00 para 4h00.
- Tempo de percurso - transporte de passageiros - Os tempos de percurso melhorarão, mas só se tornarão atrativos na fase subsequente de desenvolvimento da Ligação Ferroviária Lisboa-Madrid. O tempo de percurso Lisboa-Madrid, nesta 1ª fase, com uma paragem em território nacional, em Évora, terá condições para ser reduzido para cerca de 6h00m. Este tempo será gradualmente melhorado à medida que a Ligação Ferroviária Lisboa-Madrid for concretizada, podendo aproximar-se das 3h45m (para um serviço com cinco paragens intermédias), dependendo da solução para a ligação a Lisboa, do material circulante a usar e das condições de exploração.
- Capacidade - para ambos os serviços, de mercadorias e de passageiros, a capacidade da rede irá aumentar, pelo fecho de uma malha e constituição de um novo itinerário alternativo, o qual permite a libertação da capacidade em alguns troços existentes, designadamente da Linha do Norte, a via mais carregada da Rede.
- Procura - mercadorias - Com a consolidação do projeto, prevê-se que, por dia, circulem 18 comboios de mercadorias. As estimativas de procura para o transporte de mercadorias no itinerário Sines - Poceirão - Évora-Elvas/Fronteira são as que constam no quadro seguinte:

QUADRO 51- ESTIMATIVAS DE PROCURA PARA O TRANSPORTE DE MERCADORIAS

Ano	Toneladas Transportadas (milhões de ton/ano)	N.º comboios/dia	CK/ano
2020	2	18	1.244.484
2021	2,1	18	1.244.484
2022	2,2	20	1.433.485
2023	2,3	20	1.433.485
2024	2,4	22	1.512.010
2025	2,6	22	1.512.010
2026	2,7	24	1.701.011
...	...		
2049	2,7	24	1.701.011

Fonte: REFER

- Procura - passageiros - quanto ao tráfego de passageiros, com a concretização da fase final do projeto, espera-se criar um mercado no transporte entre as duas cidades capitais e as principais cidades intermédias, em alternativa aos modos aéreo e rodoviário.
- Análise económico-financeira - a análise realizada evidencia a sustentabilidade do investimento²³⁷.

13.4. Articulação com a UE

597 No que respeita à articulação do projeto português com as autoridades espanholas, a REFER esclarece que «(...) tem por diversas ocasiões promovido reuniões técnicas com a entidade homóloga de Espanha no sentido de articular as diversas questões técnicas em matéria de interoperabilidade e do calendário para a sua

²³⁶ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC, em 22/7/2013.

²³⁷ Sublinha-se que não tendo sido este o objeto principal da auditoria as conclusões da REFER não foram objecto de verificação.

implementação, de que um dos exemplos mais recentes são as reuniões técnicas relativas ao plano de investimentos associado à implementação do Corredor de Mercadorias N.º 4»²³⁸.

598 No que concerne à articulação com a UE, «(...) a Decisão da Comissão, de 19.11.2012, relativa à concessão de apoio financeiro comunitário a projetos de interesse comum 'Estudos e trabalhos relativos ao eixo ferroviário de alta velocidade do Sudoeste da Europa (PP3) – Ligação Lisboa-Madrid: troço transfronteiriço Évora-Mérida' [...], formaliza os compromissos que ambos os Estados assumem para esta ligação»²³⁹.

13.5. Características do troço

599 O itinerário Sines – Elvas (fronteira) apresentava-se da seguinte forma, conforme informação da REFER:

ILUSTRAÇÃO 2- ATUAL E NOVA LIGAÇÃO FERROVIÁRIA DE MERCADORIAS SINES (FRONTEIRA)



Fonte: REFER

600 Em termos de traçado, a construção da ligação Évora – Elvas – Fronteira reduziria o percurso até Espanha.

ILUSTRAÇÃO 3- LINHAS FERROVIÁRIAS EXISTENTES



Fonte: REFER²³⁹

601 A REFER esclareceu que «a nova ligação entre Évora – Elvas/Fronteira inclui a modernização do subtroço Évora – Évora norte numa extensão de 9 km para estabelecer a ligação entre o subtroço Casa Branca / Évora, já modernizado, e o novo troço a construir entre Évora norte e a fronteira, numa extensão de 89 km»²³⁸.

²³⁸ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC, em 22/7/2013.

²³⁹ <http://www.refer.pt/LinkClick.aspx?fileticket=iSZKfzKGWm0%3d&tabid=129>, consultado, em 24/10/2013.

QUADRO 52- TRAÇADO E TRABALHOS CONSIDERADOS NECESSÁRIOS

Subtroço Casa Branca-Évora	Já modernizado
Modernização do Subtroço Évora - Évora norte da Linha de Évora (9 km)	Este troço, de via única, permite estabelecer a ligação entre o troço Casa Branca / Évora, já modernizado, e o troço a construir entre Évora norte e Caia. A intervenção consiste na modernização de parte da atual infraestrutura (Linha de Évora), incluindo a retificação pontual do traçado, eletrificação, implementação de sistemas de sinalização eletrónica, controlo de velocidade, telecomunicações e comunicação solo-comboio e supressão de passagens de nível.
Construção do novo Subtroço Évora Norte - Elvas/Fronteira (cerca de 89 km)	A reconfiguração do projeto do troço Évora – Caia, traduz-se na fusão dos anteriores projetos integrados (linha UIC + linha convencional) num projeto único que servirá conjuntamente a ligação Lisboa – Madrid e o corredor de mercadorias Sines / Elvas. O projeto atual dá prioridade à ligação ferroviária para mercadorias, mas assegurando desde logo a melhoria significativa da ligação de passageiros, sem perder de vista a sua evolução no médio/longo prazo, pelo que assegura a compatibilidade técnica e operacional nas ligações aos troços contíguos da futura ligação Lisboa-Madrid e as disposições técnicas de interoperabilidade. A obra inclui, na primeira fase, a construção de plataforma dupla e a instalação de uma via única eletrificada e dotada de sistemas de sinalização eletrónica, controlo de velocidade, telecomunicações e comunicação solo-comboio, que assegura a ligação em falta entre as redes portuguesa e espanhola.
Serviço ferroviário no troço Évora – Elvas/Fronteira:	As previsões de procura para o modo ferroviário constantes da análise custo benefício (ACB), realizada pela REFER, estimam para o troço Évora – Elvas (fronteira) um total de 20 comboios de mercadorias/dia após consolidação do projeto (2022). A procura prevista será progressiva, sendo que em 2026 deverão ter sido gerados mais 4 comboios.

Fonte: DGTC, com base em informação fornecida pela REFER.

14. PROCESSOS DE INDEMNIZAÇÃO

- 602 O Projeto de Alta Velocidade conduziu a processos de indemnização relativamente aos dois concursos internacionais do eixo Lisboa-Madrid, uma vez que nenhum deles teve sequência.
- 603 Os processos de indemnização foram apresentados às tutelas financeira e sectorial, nomeadamente ao Ministérios das Finanças e ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, conforme se resume no quadro seguinte.

QUADRO 53- PEDIDOS DE INDEMNIZAÇÃO

Concurso	Agrupamento	Acompanhamento do processo	Início do processo	Título de indemnização (justificação dos encargos)	Petição	Montante Pago
Lisboa-Poceirão	TAVE TEJO	IGF e REFER (inicialmente RAVE)	14 de fevereiro de 2011	Por encargos alegadamente incorridos com a elaboração da proposta apresentada em concurso. O pedido de indemnização inicial teve o valor de 10.685.106,88 euros, pedido que foi objeto de devolução, pelo Estado, para instrução do processo. O Ministério das Finanças refere que a documentação de suporte ao pedido ainda não deu entrada formal ²⁴⁰ .	10.685.106,88	Processo em aberto

²⁴⁰ Em sede de contraditório, o Ministério das Finanças veio referir que empresas constituintes do Agrupamento TAVE TEJO intentaram uma ação judicial contra o Estado português, solicitando uma indemnização de cerca de 11,9 milhões de euros.



Concurso	Agrupamento	Acompanhamento do processo	Início do processo	Título de indemnização (justificação dos encargos)	Petição	Montante Pago
	ALTAVIA TEJO	IGF	18 de maio de 2011	Pedido de indemnização inicial, por encargos alegadamente incorridos com a elaboração da proposta apresentada em concurso. O pedido foi objeto de devolução, pelo Estado, para instrução do processo.	10.452.135,64	7.246.696,00
			29 de junho de 2012	Valor de indemnização apresentado aquando da reapresentação do processo.	12.700.779,56	
			28 de setembro de 2012	O agrupamento apresentou novo montante revisto na sequência de diligências da IGF	12.077.826,34	
	ELOS- Ligações de Alta Velocidade	IGF	3 de junho de 2011	Pedido de indemnização por encargos alegadamente incorridos com a elaboração da proposta apresentada em concurso. Cerca de 50% do montante era relativo a assessoria do projeto e 29,76% referia-se a custos de mão-de-obra.	8.295.296,69	4.977.178,00
			30 de abril de 2012	O pedido de indemnização inicial foi objeto de devolução, pelo Estado, para instrução do processo, tendo mantido o mesmo valor relativamente aos custos suportados.		
Poceirão-Caia	ELOS- Ligações de Alta Velocidade	IMT	26 de abril de 2013	Pedido de indemnização na sequência da recusa de visto, ao abrigo da convenção de arbitragem.	168.783.248,00	Processo em aberto

Fonte: REFER

- 604 Todas as indemnizações foram requeridas aos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- 605 Os processos de indemnização relativos ao concurso para a concessão do troço Lisboa-Poceirão são acompanhados pela Inspeção-Geral de Finanças. O único processo de indemnização relativo à concessão Poceirão-Caia é gerido pelo IMT.
- 606 A REFER informou ter tido apenas participação pontual no processo de gestão dos pedidos de indemnização decorrentes dos concursos relativos aos troços “Poceirão-Caia” e “Lisboa-Poceirão”.
- 607 Relativamente ao concurso para a concessão do troço Lisboa-Poceirão, verificou-se que foram apresentados pedidos indemnizatórios por parte dos três concorrentes, os quais pretendiam ver ressarcidos os encargos alegadamente incorridos com a elaboração das respetivas propostas.
- 608 Os pedidos de indemnização dos consórcios ALTAVIA TEJO e ELOS foram inicialmente analisados pela DGTF que considerou que não reuniam as condições à sua apreciação e os devolveu a fim de serem fundamentadas e comprovadas as despesas que os consórcios apresentaram.
- 609 A IGF que, entretanto, foi mandatada para o acompanhamento daqueles processos, analisou as despesas e concluiu que as indemnizações deveriam ser substancialmente mais baixas do que os pedidos dos concorrentes, uma vez que verificou:
- A ausência de nexo de causalidade entre os encargos reclamados e a formulação das propostas;
 - A existência de documentos fora do âmbito temporal considerado;
 - A não conformidade legal/fiscal de documentos;
 - A existência de documentos não perceptíveis;



- e) Existir inconsistência ou contradição na informação disponibilizada em diferentes rubricas de custos.

610 Sobre a base legal destes pedidos de indemnização a IGF refere que²⁴¹:

«Em 15/jan/2010, foi enviado aos concorrentes, para efeitos de audiência prévia, nos termos do disposto no ponto 26.2 do Programa do Procedimento, o Relatório Preliminar da Primeira Fase do Concurso, não tendo chegado a ser enviado aos concorrentes o Relatório Final da Primeira Fase do Concurso (...) que levaria à seleção das propostas não excluídas e respectivos concorrentes para a posterior fase de negociação, uma vez que em 17/set/2010 foram aqueles notificados da decisão ministerial de não adjudicação do referido concurso.

(...)

De acordo com o n.º 4 do art.º 79.º do CCP e do art.º 33.4 do Programa do Concurso, a entidade adjudicante deve indemnizar os concorrentes “cujas propostas não tenham sido excluídas, pelos encargos que comprovadamente incorreram com a elaboração das respectivas propostas”».

611 Os argumentos que permitiram configurar uma estratégia negocial foram gizados pela UTAP, entidade à qual foi solicitada pronúncia sobre os relatórios da IGF sobre os pedidos de indemnização.

612 Na sequência das negociações, os montantes de indemnização pagos vieram a fixar-se em valores substancialmente mais baixos, quer do que os montantes reclamados, quer substancialmente mais baixos do que os que foram validados pela IGF.

613 Em 21 de janeiro de 2014, o Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças referiu, ao TdC, que o processo relativo ao consórcio TAVE TEJO era o único que não estava concluído.

614 Após a recusa de visto ao contrato Poceirão-Caia, em 26 de abril de 2013, o consórcio ELOS intentou contra o Estado uma ação arbitral de cariz indemnizatório, no valor de cerca de 168,78 milhões de euros.

615 Esta ação de indemnização foi, assim, posterior à sucessão, nos contratos de financiamento, do consórcio ELOS, pela Parpública, S.A. De acordo com o Relatório e Contas de 2012 da Parpública, em março de 2013, esta empresa *«concluiu as negociações relativas à assunção da posição contratual do consórcio responsável pela construção do troço de TGV Poceirão – Caia nos empréstimos concedidos no âmbito do financiamento daquele projeto, entretanto cancelado, tendo sido assinados os respetivos contratos, os quais se traduziram na abertura a favor da PARPÚBLICA de linhas de crédito no montante global de 599,2 milhões euros»*²⁴². Sobre esta operação, em sede de contraditório, o Ministério das Finanças referiu ter tido *“(...) um duplo intento: o aproveitamento do pacote de financiamento pela Parpública, S.A. – assegurando as necessidades desta última em condições mais favoráveis (...) [do que as existentes, no mercado, à data] – e a redução de eventual computo indemnizatório ao consórcio ELOS – Ligações de Alta Velocidade»*. Também em sede de contraditório, pelos mesmos motivos, o Ministério da Economia veio referir entender que esta operação constituiu uma *«(...)prática de gestão manifestamente positiva para a salvaguarda do interesse público(...)»*.

616 A prática dos atos relativos ao acompanhamento do processo arbitral foi subdelegada no Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.), em 10 de maio de 2013, tendo sido solicitada à REFER a colaboração na preparação do contraditório²⁴³.

617 A subdelegação no IMT foi efetuada pelo Despacho n.º 8056-B/2013, do Secretário de Estado das Finanças e do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 117, de 20 de junho de 2013.

²⁴¹ “Concessão RAV Lisboa/Poceirão” Análise ao pedido de indemnização do Agrupamento ALTAVIA TEJO - Relatório 1817/2012.

²⁴² De acordo com o Relatório e Contas referido, a tomada de fundos, a 30 anos, ocorreu em março de 2013 e *«a operação permitiu à PARPÚBLICA gerir a sua estrutura de financiamento no seguimento do reembolso antecipado em dezembro de 2012 do empréstimo permutável em ações da EDP que fora refinanciado parcialmente com recurso a empréstimos de curto prazo»*. Associados a estes financiamentos estavam swaps cuja avaliação, naquela data, era desfavorável para a PARPÚBLICA no montante de 133,6 milhões de euros.

²⁴³ Conforme Despacho Conjunto do Secretário de Estado das Finanças e do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações assinado em 10/5/2013.



618 Este Despacho refere que, antes, em 22 de janeiro de 2013, as partes haviam acordado submeter o litígio ao Tribunal Arbitral, mas manifesta dúvidas sobre a aplicabilidade das disposições contratualmente previstas relativas ao recurso àquele Tribunal, devido à recusa de visto ao contrato de concessão.

619 De acordo com a REFER²⁴⁴, a petição inicial da ação de condenação apresentada pela ELOS contra o Estado português requeria o pagamento de:

- a) 168.783.248 euros²⁴⁵, relativamente ao contrato de empreitada, ao contrato de revisão de projeto e ao contrato de gestão e fiscalização;
- b) Juros de mora até ao pagamento referido, à taxa contratual;
- c) Juros de mora, à taxa legal, desde a data da citação do Estado (para contestar) até ao efetivo e integral pagamento²⁴⁶;
- d) Custos a incorrer relativamente aos juros remuneratórios sobre o capital em dívida aos Bancos e decorrentes do vencimento antecipado da tranche B do empréstimo BEI;
- e) Custos a suportar pelos serviços jurídicos, pelos serviços contabilísticos, de revisão legal de contas e de exame de demonstrações financeiras, bem como os demais necessários;
- f) Despesas e encargos processuais;
- g) Indemnização (a título subsidiário) por força do disposto no artigo 45.º da LOPTC, a título de responsabilidade civil por ato ilícito ou em virtude da impossibilidade de cumprimento imputável ao Estado, acrescida dos juros de mora²⁴⁷.

620 Em 25 de junho de 2013, o Estado apresentou a sua contestação, «*não reconhecendo, nem aceitando, por qualquer meio e com base em qualquer suposto fundamento*»²⁴⁸, que fosse devida qualquer compensação relacionada com a recusa de visto do TdC.

621 Em 21 de janeiro de 2014, em esclarecimentos prestados ao TdC, o Ministério das Finanças referia que o processo arbitral se encontrava suspenso para a designação de um dos árbitros, prevendo que o processo se voltasse a desenrolar a partir de 27 de janeiro.



III. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

15. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

622 Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo n.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer.

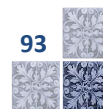
²⁴⁴ Esclarecimentos prestados pela REFER ao TdC, em 22/7/2013.

²⁴⁵ Nos termos do disposto na cláusula 102.3 do contrato de concessão, valor calculado a 18 de março de 2013.

²⁴⁶ Sobre o montante de 165.789.729,28 euros, valor global da compensação excluindo os juros.

²⁴⁷ Sobre esta matéria ver ponto do presente relatório sobre os efeitos da recusa de visto ao contrato de concessão relativo ao troço Póceirão-Caia.

²⁴⁸ Esclarecimentos prestados ao TdC pelo Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças em 21 de janeiro de 2014.



16. DECISÃO

623 Aprovar o presente relatório.

624 O Governo, através dos Ministros das Finanças e da Economia, destinatários das recomendações identificadas no ponto 5 do presente relatório, devem transmitir ao Tribunal, por escrito, no prazo de 60 dias, as medidas a adotar para dar cumprimento às recomendações, e, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas e os resultados obtidos.

17. DESTINATÁRIOS

625 Do presente relatório serão remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão do Orçamento, Finanças e Administração Pública;
 - Comissão de Economia e Obras Públicas;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo, com a seguinte distribuição:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministra de Estado e das Finanças;
 - Ministro da Economia.
- Ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

18. PUBLICIDADE

626 Este relatório e o seu anexo, contendo as respostas enviadas em sede de contraditório, será inserido no sítio do Tribunal de Contas na *Internet* (www.tcontas.pt) e divulgado pelos diversos meios de comunicação social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas.

19. EMOLUMENTOS

627 Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos no montante de dezassete mil cento e sessenta e quatro euros (17 164,00 €), a repartir da seguinte forma: seis mil oitocentos e sessenta e cinco euros e sessenta cêntimos (6 865,60€) a pagar pela Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E.; dez mil duzentos e noventa e oito euros e quarenta cêntimos (10 298,40€) a pagar pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças²⁴⁹.

²⁴⁹ Considerando que a RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. está extinta e que a partilha do ativo residual da empresa foi efetuada entre a REFER e o Estado na proporção da sua participação no capital social da empresa, 40% e 60% respetivamente, os emolumentos devidos são partilhados nos mesmos termos.



Tribunal de Contas, em 4 de dezembro de 2014

O Conselheiro Relator

(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

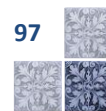
Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto





IV ANEXOS

1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças;
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Presidente do Conselho de Administração da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E.
4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Presidente do Conselho de Administração da ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A.





1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças





02-06-14;08:34PM;

1/



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

02 JUN 14 00668

Exmo. Senhor
Direção-geral do Tribunal de
Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Fax	23-05-2014	ENT. Nº 3325/2014 PROC. Nº 02.01	

ASSUNTO: Relato de Auditoria Projeto Ferroviário Português de Alta Velocidade

Exmo. Senhor,

Relativamente ao Fax de 23 de maio de 2014, dessa Direção-geral, assunto identificado em epígrafe, encarrega-me a Senhora Ministra de Estado e das Finanças de transmitir os seguintes esclarecimentos:

Por referência aos parágrafos 494 e 495 do Sumário Executivo quanto aos encargos que caberiam diretamente ao Estado em 2011 e 2012, cumpre clarificar que os mesmos não foram previamente inscritos quer nas projeções plurianuais de despesa pública assumidas pelo Estado Português nos sucessivos Programas de Estabilidade e Crescimento, quer no Orçamento do Estado para 2011, quer ainda nas projeções financeiras plurianuais subjacentes ao Memorando de Entendimento sobre Condicionalidades de Política Económica, celebrado em maio de 2011 entre o Estado Português e a *Troika*, traduzindo-se assim num encargo adicional que iria recair sobre o Orçamento do Estado.

Neste contexto, e por forma a não sobrecarregar o, já de si exigente, esforço de consolidação orçamental a que o Estado Português estava comprometido, o Governo optou por financiar os encargos decorrentes do contrato de concessão relativo ao troço Lisboa - Poceirão através de fundos comunitários - cuja candidatura se encontrava em fase de apreciação pelas instâncias comunitárias -, razão pela qual não foi previsto o seu cabimento no Orçamento do Estado para 2012.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mef.gov.pt www.portugal.gov.pt

0670 3 6 14 9820



02-06-14; 08:34PM;

2 / 2

GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

À sucessão operada nos contratos de financiamento a que se refere o ponto 623 do relatório, presidiu um duplo intento: o aproveitamento do pacote de financiamento pela Parpública, S.A.- assegurando as necessidades desta última em condições mais favoráveis das existentes no mercado à data - e a redução de eventual computo indemnizatório ao consórcio Elos - Ligações de Alta Velocidade.

Por último, no que se refere ao QUADRO 54 - PEDIDOS DE INDEMNIZAÇÃO, página 119, acresce que empresas constituintes do Agrupamento TAVETEJO intentaram uma ação judicial contra o Estado Português, solicitando uma indemnização no montante de € 11 909 860,32.

Com os meus melhores cumprimentos,

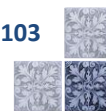
A Chefe do Gabinete,

Cristina Sofia Dias

C/c: SEF



2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações





2336
03-06-2014



GOVERNO DE
PORTUGAL

SECRETÁRIO DE ESTADO
DAS INFRAESTRUTURAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

A' Nue 1x
1. Acesso a recepção
2. Terceira do domínio
repectro.
Lx. 6-6-2014
J.

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

CC: Chefe do Gabinete de S. Ex.^a o
Ministro da Economia
Dr.^a Vera Rodrigues

V/ REFERÊNCIA

V/ COMUNICAÇÃO DE

DATA
03/06/2014

ASSUNTO: Relato de Auditoria Projeto Ferroviário Português de Alta Velocidade

Ex.^{mo} Senhor Juiz Conselheiro,

Fazendo referência ao V/ ofício relativo ao relato da auditoria identificada em epígrafe, enviado ao Gabinete de Sua Ex.^a o Ministro da Economia para efeito de pronúncia e reencaminhado a este Gabinete, encarrega-me Sua Ex.^a o Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações de transmitir a V. Ex.^a as breves considerações a seguir descritas.

A sucessão, pela Parpública, S.A., nos contratos de financiamento do consórcio Elos, num montante de 599 milhões de euros, referida no parágrafo 113 alínea c) do Sumário Executivo (Capítulo I) do relato da auditoria, constituiu, salvo melhor entendimento, uma prática de gestão manifestamente positiva para a salvaguarda do interesse público, na medida em que permitiu, por um lado, anular qualquer risco de litigância com potencial resultado negativo para o erário público motivada por um eventual pedido de indemnização do consórcio Elos relativo aos contratos de financiamento já celebrados com as entidades financiadoras e, por outro, assegurar a cobertura das necessidades de financiamento da Parpública, S.A. a custos bastante inferiores aos que, à data, estariam acessíveis ao Estado e às demais entidades do sector público empresarial.

No que diz respeito à referência feita nos parágrafos 494 e 495 do Sumário Executivo aos encargos que caberiam diretamente ao Estado em 2011 e 2012, enquanto entidade concedente, no contrato de concessão relativo ao troço Lisboa - Poceirão, importa recordar que os mesmos não foram previamente inscritos quer nas projeções plurianuais de despesa pública assumidas pelo Estado Português nos sucessivos Programas de Estabilidade e Crescimento, quer no Orçamento do Estado para 2011, quer

DTTC 4 6 14 9923

Gabinete do Secretário das Infraestruturas, Transportes e Comunicações
Rua da Horta Seca, 15, 1200-221 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 213 245 400 EMAIL gabinete.seitc@me.gov.pt www.portugal.gov.pt



**GOVERNO DE
PORTUGAL****SECRETÁRIO DE ESTADO
DAS INFRAESTRUTURAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES**

ainda nas projeções financeiras plurianuais subjacentes ao Memorando de Entendimento sobre Condicionalidades de Política Económica, celebrado em maio de 2011 entre o Estado Português e a *Troika*, traduzindo-se assim num encargo adicional que iria recair sobre o Orçamento do Estado.

Neste contexto, e por forma a não sobrecarregar o, já de si exigente, esforço de consolidação orçamental a que o Estado Português estava comprometido, o Governo optou por financiar os encargos decorrentes do contrato de concessão relativo ao troço Lisboa - Poceirão através de fundos comunitários - cuja candidatura se encontrava em fase de apreciação pelas instâncias comunitárias -, razão pela qual não foi previsto o seu cabimento no Orçamento do Estado para 2012.

Com os meus melhores cumprimentos,

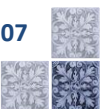
Pelo Chefe do Gabinete

Matilde Libano Monteiro
Carlos Nunes Lopes

MATILDE LIBANO MONTEIRO
Chefe de Gabinete em substituição de
Sua Ex^a O Secretário de Estado das
Infraestruturas, Transportes e
Comunicações



3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da REFER





Conselho de Administração

A. Mueix
1. Acesso e de acesso 9/6/2014
2. Budim no Comité
Apctas?
Ex. 6.6. 2014

Exmo Senhor

Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva

Av. Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045 LISBOA

Lisboa, 23 de maio de 2014

ASSUNTO: Relato de Auditoria Projeto Ferroviário de Alta Velocidade
V/Refª DA IX- Proc nº 26/2010-Audit

Senhor Juiz Conselheiro,

Agradecemos o envio do Relato de Auditoria acima identificado.

Considerando que o mesmo se reporta ao projeto de Alta Velocidade da responsabilidade da RAVE- Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A., sociedade entretanto liquidada, entende esta Empresa não ser de se pronunciar sobre o mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

Amélia Pessoa

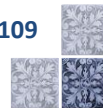
O Presidente do Conselho de Administração

Rui Loureiro

Rui Loureiro



PGTO 23 5*14 9197 DE F. 807. JARNA NACIONAL REFER EPE





4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da ELOS





À Exm. Sr.ª
1. Accusar - recepção
2. Decidir no sentido
repetido.
4.21.10.2014
[Signature]

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
M.I. Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 20 de outubro de 2014

Ref.: Relato de Auditoria Projeto Ferroviário Português de Alta Velocidade
DA IX – Proc. N.º 26/2010 - Pronúncia

Excelência,

Na sequência do requerido a 23.05.2014, a ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A. (“ELOS”) foi notificada do teor do ofício deste Alto Tribunal de 12/09/2014, recebido a 15/09/2014, que veio conceder prorrogação de prazo de 15 dias para o exercício do contraditório e para a consulta dos papéis relativos ao Relato de Auditoria referente ao Projeto Ferroviário Português de Alta Velocidade (Processo n.º 26/2010), de maio de 2014 (“Relato de Auditoria”).

A ELOS diligenciou pela consulta dos papéis do Relato de Auditoria, que integravam 12 pastas físicas, compostas por extensa documentação em papel e diversos suportes eletrónicos (CD).

Considerando a enorme extensão dos documentos disponibilizados para consulta (e a sua complexidade e densidade técnica, financeira ou jurídica) a ELOS requereu a disponibilização de cópias de alguns documentos relevantes para a preparação da sua pronúncia, de modo cabal e esclarecido, requerendo ainda a prorrogação do prazo para apresentação da pronúncia.

Em 8.10.2014, a ELOS foi notificada de que havia sido “recusada a autorização para a reprodução de documentos”, concedendo-se, no entanto, uma prorrogação de prazo, pelo período de 10 dias para o exercício do contraditório.

Cumpr realçar que a obtenção das cópias era essencial para uma análise criteriosa do teor de alguns documentos, não proporcionando a mera consulta as condições necessárias para a uma apreciação crítica, pelo menos da parcela de documentos com maior grau de complexidade técnica e financeira.

NIPC – 509265987
T 217913200 – F 217958481

REC 20 10 14 1772

ELOS – Ligações de Alta Velocidade S.A.
Rua Julieta Ferrão Nº 12 – 14º Andar
1649-039 LISBOA



Sem prejuízo, vem a ELOS, na qualidade de entidade à qual foi adjudicada a concessão Poceirão-Caia e na qualidade de entidade que apresentou proposta à concessão Lisboa-Poceirão, pronunciar-se sobre determinados aspetos do Relato de Auditoria sobre o projeto de alta velocidade em geral e, essencialmente, sobre a concessão Poceirão-Caia.

Conforme foi já realçado na comunicação apresentada em 23.05.2014, o Relato de Auditoria apresenta uma profunda análise, em alguns pontos detalhada, sobre o projeto de alta velocidade em Portugal, incluindo a concessão Poceirão-Caia.

Tal como referido no documento enviado a esse Tribunal a 23.05.2014, a ELOS não pode deixar de repudiar expressamente algumas das afirmações constantes do documento em causa, por não corresponderem a uma correta interpretação da lei, das peças do procedimento, incluindo o caderno de encargos, do contrato de concessão ou dos documentos e contratos anexos, referentes ao troço Poceirão-Caia, nem, bem assim, a um correto entendimento dos factos, dos pressupostos ou da estrutura contratual a que se referem algumas das afirmações efetuadas.

Com efeito, o Relato de Auditoria padece de algumas incorreções que são, em nossa opinião, ilustrativas da errónea interpretação do Tribunal, a qual não pode merecer o acolhimento por parte da ELOS.

Sucede que muitas das questões em causa estão, à data, a ser discutidas em sede de ação arbitral, que opõe a ELOS ao Estado Português, pelo que a ELOS reserva para essa sede a defesa da sua posição relativamente às mencionadas questões.

Assim, a pronúncia aqui apresentada não contempla todos os aspetos do Relato de Auditoria com os quais a ELOS não concorda, nem tão-pouco são expostos, em toda a extensão, os argumentos que evidenciam a falta de fundamento das questões, desconformidades e/ou erros aqui enunciados. Tal está a ser feito – e continuará a sê-lo – no âmbito do processo arbitral em curso.

Por essa razão, e ainda que fosse escusado dizê-lo, não se poderá interpretar a falta de refutação de algum aspeto vertido no Relato de Auditoria como alguma forma de anuência ou concordância com o respetivo teor.

Tendo presente o acima exposto, passamos a mencionar, de forma não exaustiva, algumas das incorreções de que padece o Relato de Auditoria e que são, na nossa opinião, ilustrativas da errónea interpretação do Tribunal de Contas, que não pode merecer o acolhimento da ELOS.

- i. O Relato de Auditoria refere, por diversas vezes, que as bases da concessão conteriam disposições contrárias à lei, nomeadamente à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pretendendo limitar o alcance de uma eventual recusa de visto (cfr. ponto I. 2 – Conclusão Geral, pág. 14; ponto I. 3 Observações e Conclusões, pág. 23, alínea j); ponto II. 10.3.8., pág. 97). Neste âmbito é apontada a suposta ilegalidade da cláusula 102.3. do contrato de concessão, citando o Relatório de Auditoria um parecer do Prof. Doutor Pedro Costa Gonçalves, de fevereiro de 2012, solicitado pelo Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (“SEOPTC”).

Muito sucintamente – porque se trata de matéria que integra o objeto do processo de arbitragem em curso – é de notar que o parecer do Prof. Doutor Pedro Costa Gonçalves constitui uma interpretação da questão, havendo outras interpretações sobre a mesma matéria, designadamente de eminentíssimos Professores de Direito, como a ELOS demonstrou já no referido processo arbitral.

Handwritten signature



Por outro lado, desconhece-se o contexto em que o referido parecer foi pedido e por que motivo o mesmo vem citado no Relato de Auditoria, tendo sido requerido pelo SEOPTC (e não pelo Tribunal de Contas), mais ainda quando os representantes do Estado (concedente) no processo de visto – conforme é, aliás, evidenciado, pelo teor de documentos que integram os papéis do processo de auditoria – sustentaram, reiterada e fundamentadamente, junto do Tribunal de Contas, a validade da cláusula 102.3. do Contrato da Concessão Poceirão-Caia.

A legalidade da cláusula 102.3. do Contrato da Concessão Poceirão-Caia, de todo o modo, é questão que a ELOS cuidou já de demonstrar – e continuará a fazê-lo – em sede arbitral.

- ii. Menciona igualmente o Relato de Auditoria que da fase de negociação do procedimento referente à concessão Poceirão-Caia não poderia resultar a alteração das cláusulas da minuta do contrato anexo ao caderno de encargos, as quais não eram negociáveis (cfr. ponto II. 10.3.2., pág. 81; ponto II. 10.3.7., alínea d), pág. 96).

É ainda afirmado que os concorrentes 1 e 4 presentes nas sessões de negociações do mesmo procedimento (entre os quais se encontrava o então consórcio ELOS) propuseram alterações de vulto à minuta do contrato de concessão e aos textos negociados com o júri, facto que, expressa o Tribunal de Contas, deveria ter sido motivo para a exclusão das propostas (cfr. ponto II. 10.3.4., alínea d), pág. 85).

Mais refere que os ajustamentos feitos à proposta vencedora, a da ELOS, correspondiam a alterações substanciais, o que significaria que a proposta deveria ter sido excluída (cfr. ponto II. 10.3.7., alínea b) ii., pág. 95).

Também a respeito dos aspetos enunciados dos parágrafos antecedentes não se concorda com as afirmações vertidas no Relatório de Auditoria, reiterando-se a convicção na validade do procedimento, dos ajustamentos e do ato de adjudicação praticado pelo Estado. Esta validade é questão que a ELOS já demonstrou – e continuará a fazê-lo – em sede arbitral.

É de realçar ainda que a defesa da validade do procedimento – e concretamente dos aspetos acima mencionados – foi, ativamente, sustentada pelos representantes do concedente, tanto em sede de resposta aos “Questionários” enviados pelo Tribunal de Contas, como nos esclarecimentos apresentados no contexto do(s) processo(s) de visto que integram os papéis do Relato de Auditoria.

- iii. Impõe-se ainda relembrar que a ELOS não participou no processo de visto, tramitado no Tribunal de Contas, não tendo podido nessa sede expor os argumentos de facto e de direito que fazem improceder muitas das considerações – pelo menos as atinentes – à validade de decisão de adjudicação.
- iv. A ELOS rejeita totalmente quaisquer afirmações que ponham em causa a veracidade dos compromissos por si assumidos. É de notar, em face do alegado no ponto II. 10.3.5. do Relato (pág. 92) que a REFER clarificou plenamente, perante o Tribunal de Contas, esta matéria.

Não existe, pois, qualquer compromisso objetivamente falso, tendo sido confirmado pela REFER que tudo a esse respeito foi clarificado no procedimento pré-contratual, na fase de audiência prévia.

- v. Salvo o devido respeito, o Relato de Auditoria incorre em erros por demais evidentes, por exemplo, no juízo que é feito sobre um suposto agravamento do perfil de risco do projeto ao longo da contratação como resultado do aumento dos rácios de cobertura do serviço da



dívida (cfr., entre outros, o ponto II. 10.4.6., pág. 103), os quais demonstram uma análise errada do enquadramento contratual e financeiro da concessão.

Também revela um profundo desajustamento, ou mesmo desconhecimento, da realidade do projeto e das severas exigências impostas à ELOS, a menorização que o tribunal de Contas faz dos riscos suportados pela ELOS, encontrando-se, por exemplo, a exposição da matriz de risco, que integra as págs. 103 e ss. do Relato completamente enviesada.

vi. O Relato padece ainda de outros erros.

É de referir, a título de exemplo, a incorreta indicação da percentagem de fundos acionistas (os quais representavam 7,4% e não 4% do financiamento do projeto).

Por outro lado, não se compreende a fórmula de cálculo que permitiu retirar a conclusão do § 92, discordando-se da mesma.

A observação/conclusão do § 93 não está correta. É de notar que na fase de investimento/construção os “fundos públicos” representavam 50,8% dos fundos aplicados (7% correspondentes a pagamentos do Concedente, 3,6%, correspondentes a pagamentos da REFER e 40,2% correspondentes a fundos comunitários “a fundo perdido”).

Os dados dos montantes de financiamento pelos fundos comunitários (cfr. Quadro 21) estão também incorretos.

O ponto 10.8 (*Origens de fundos*) está enviesado. Por exemplo, no Quadro 44 desconsidera que existem dois momentos distintos (a fase de investimento e a fase de exploração), o que é crítico.

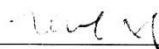
Está também incorreta a referência feita no § 578 a que o maior compromisso por parte dos acionistas é o capital social – que, aliás, em muito excede o capital social mínimo das sociedades anónimas, ao contrário do que é referido no Relato – fazendo-se “*tabua rasa*” das avultadíssimas garantias prestadas pelos acionistas e que integram anexos do Contrato de Concessão.

Estes, reitere-se, são apenas alguns exemplos que – para além de outros que poderiam identificar-se no texto – ilustram as incorreções e limitações do Relato de Auditoria.

De facto, para além da falta de fundamentação que justifique a *ratio* subjacente às afirmações em causa – as quais têm um carácter eminentemente jurídico e daí carecerem de um tratamento substancialmente mais aprofundado do que aquele que lhe é conferido no Relato de Auditoria – as mesmas não correspondem a uma correta interpretação das disposições legais, regulamentares ou contratuais aplicáveis, pelo que não podem merecer a concordância da ELOS.

Trata-se, porém, de matérias que a ELOS, como já realçado, se reserva de comentar mais amplamente, por motivo de estar em curso um processo arbitral, onde muitas das afirmações feitas neste Relato de Auditoria foram, e continuarão a ser, comprovadamente refutadas.

Com os melhores cumprimentos,


Daniel Amaral
(Presidente do Conselho de Administração)



A' Ave IX
1. Acesso a receção. 22/6/2014
2. Acesso a documentação
solicitada no cartão autêntico
de 22.5.2014.

lx. 6.6.2014
JF

Para:
Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
M.I. Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 23 Maio de 2012

Ref. DA IX – Proc. N.º 26/2010 - AUDIT

Assunto: Relato de Auditoria Projeto Ferroviário Português de Alta Velocidade

Exmo. Senhor,

Tendo sido notificada do Relato de Auditoria referente ao Projeto Ferroviário Português de Alta Velocidade (Processo n.º 26/2010), de Maio de 2014 (Relato de Auditoria), vem a ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A. (ELOS), com sede em Lisboa, na Rua Julieta Ferrão, nº12, 13.º, 1649-039 Lisboa, com o capital social de 500.000 € (quinhentos mil euros), matriculada na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa, com o número único de matrícula e de pessoa coletiva 509 265 987, apresentar a sua pronúncia sobre o conteúdo do referido Relato de Auditoria, o que faz nos termos e com base nos argumentos que a seguir se expõem.

Como ponto prévio, cumpre referir que a ELOS solicitou a esse douto Tribunal uma prorrogação do prazo de 10 (dez) dias úteis que lhe foi concedido para efeitos de pronúncia e, bem assim, acesso à documentação a que se reporta o presente Relato. Não tendo obtido resposta ao referido pedido, vem assim, na medida do possível, apresentar a sua pronúncia. Reitera, no entanto, o pedido de acesso à documentação em causa.

O Relato de Auditoria apresenta uma análise profunda, em alguns pontos detalhada, sobre o projeto de alta velocidade em Portugal, incluindo, mas não limitado, a concessão Poceirão-Caia.

A ELOS, na qualidade de entidade à qual foi atribuída a concessão Poceirão-Caia e de entidade que apresentou proposta à concessão Lisboa-Poceirão, tendo estado envolvida no projeto de alta velocidade em Portugal desde o início da sua implementação, pronuncia-se sobre o que se refere no Relato de Auditoria sobre o projeto de alta velocidade em geral e, essencialmente, sobre a concessão Poceirão-Caia.

NIPC – 509265987
T 217913200 – F 217958481

ELOS – Ligações de Alta Velocidade S.A.
Rua Julieta Ferrão Nº 12 – 14º Andar
1649-039 Lisboa

DGTC 9 6 14 10260

3





Neste contexto, cumpre referir que, apesar de se reconhecer o mérito de uma grande parte das afirmações e assunções feitas no referido documento, não pode deixar de se chamar a atenção para o facto de a ELOS repudiar expressamente algumas das afirmações constantes do documento em causa, por não corresponderem, na opinião da ELOS, a uma correta interpretação da lei, das peças do procedimento, incluindo o caderno de encargos, ou do contrato de concessão referente ao troço Poceirão-Caia, nem, bem assim, a uma correta assunção dos factos ou dos pressupostos sobre que se baseiam algumas das afirmações efetuadas.

Muitas das questões em causa estão, à data, a ser discutidas em sede de ação arbitral, que opõe a ELOS ao Estado Português, pelo que a ELOS reserva para essa sede a defesa da sua posição relativamente às mencionadas questões. De qualquer forma, não podem deixar de se mencionar, a título de exemplo, algumas das incorreções em que incorre o Tribunal de Contas, as quais são, na opinião da ELOS, ilustrativas da errónea interpretação do Tribunal, não podendo por isso merecer o acolhimento por parte da ELOS.

Por diversas vezes se refere no documento que as bases da concessão conteriam disposições contrárias à lei, nomeadamente à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pretendendo-se com isso limitar o alcance de uma eventual recusa de visto ou preconizar efeitos materiais e financeiros do contrato, em caso de recusa de visto, desconformes com a referida lei (cfr. ponto I. 2 – Conclusão Geral, pág. 14; ponto I. 3 Observações e Conclusões, pág. 23, alínea j); ponto II. 10.3.5., pág. 92).

Menciona igualmente o Relato de Auditoria que da fase de negociação do procedimento referente à concessão Poceirão-Caia não poderia resultar a alteração das cláusulas da minuta do contrato anexo ao caderno de encargos, as quais não eram negociáveis (cfr. ponto II. 10.3.2., pág. 81; ponto II. 10.3.7., alínea d), pág. 96).

É ainda afirmado que os concorrentes 1 e 4, presentes nas sessões de negociações do mesmo procedimento (entre os quais se encontrava o agrupamento ELOS), propuseram alterações de vulto à minuta do contrato de concessão e aos textos negociados com o júri, facto que, conforme opinião expressa do Tribunal de Contas, deveria ter sido motivo para a exclusão das propostas (cfr. ponto II. 10.3.4., alínea d), pág. 85). Mais se refere que os ajustamentos feitos à proposta vencedora, a da ELOS, correspondiam a alterações substanciais, o que significaria que a proposta deveria ter sido excluída (cfr. ponto II. 10.3.7., alínea b) ii., pág. 95).

Por seu lado, é reafirmada pelo Tribunal de Contas a suposta ilegalidade da cláusula 102.3. do contrato de concessão (cfr. ponto II. 10.3.8., pág. 97).

A ELOS repudia totalmente quaisquer afirmações que ponham em causa a veracidade dos compromissos por si assumidos (cfr., designadamente, ponto II. 10.3.5., pág. 92) e não aceita erros por demais evidentes, como por exemplo, no juízo que é efetuado sobre um suposto agravamento do perfil de risco do projeto como resultado do aumento dos rácios de cobertura do serviço da dívida (cfr., entre outros, o ponto II. 10.4.6., pág. 103).

NIPC – 509265987
T 217913200 – F 217958481

ELOS – Ligações de Alta Velocidade S.A.
Rua Julieta Ferrão Nº 12 – 14º Andar
1649-039 Lisboa

3



Estes são alguns exemplos, não exaustivos, que ilustram as incorreções constantes do Relato de Auditoria. De facto, para além da falta de fundamentação que justifique a *ratio* subjacente às afirmações em causa – as quais têm um carácter eminentemente jurídico e daí carecerem de um tratamento substancialmente mais aprofundado do que aquele que lhe é conferido no Relato de Auditoria – as mesmas não correspondem, na opinião da ELOS, a uma correta interpretação das disposições legais, regulamentares ou contratuais aplicáveis, pelo que não podem merecer a concordância da ELOS.

Com os melhores cumprimentos,

Daniel Amaral
Presidente do Conselho de Administração

NIPC – 509265987
T 217913200 – F 217958481

ELOS – Ligações de Alta Velocidade S.A.
Rua Julieta Ferrão Nº 12 – 14º Andar
1649-039 Lisboa

FIM

