

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º 80/XI/1.ª

RECOMENDA AO GOVERNO QUE DESENVOLVA AS DILIGÊNCIAS NECESSÁRIAS À MODIFICAÇÃO DAS BASES DO CONTRATO DE CONCESSÃO DO DIREITO DE EXPLORAÇÃO, EM REGIME DE SERVIÇO PÚBLICO, DO TERMINAL PORTUÁRIO DE ALCÂNTARA, NA REDACÇÃO RESULTANTE DO DL N.º 188/2008, DE 23 DE SETEMBRO

Exposição de motivos

I

O projecto de requalificação do Terminal de Contentores de Alcântara (TCA) foi considerado pelo Governo um projecto de relevante interesse público, enquadrado nas orientações estratégicas para o sector marítimo-portuário. Este projecto envolve, dois níveis de intervenção: a da vertente ferroviária, que visa estabelecer, por via de túnel, a ligação entre a linha de Cascais e a linha de cintura, e, bem assim, a vertente portuária, que assenta num plano de ampliação, apetrechamento e reorganização do TCA.

Traduzido em números, este projecto:

- Implica a triplicação da capacidade real de movimentação do Terminal, passando dos actuais 280.000 TEU's (Twenty-foot Equivalent Unit:

capacidade standard de um contentor de 20 pés de comprimento e 8 pés de largura) para cerca de 840.000 TEU's;

- Envolve um investimento na ordem dos 474,4 M €, a preços correntes, dos quais 294,2 M € cabem à concessionária e os restantes 180,21 M € ao Sector Público, através da APL e da REFER, o que significa que quase 40%² do investimento total será directamente suportado pela APL (Administração do Porto de Lisboa) e pela REFER (Rede Ferroviária Nacional).

- O valor dos encargos públicos líquidos, a preços correntes, ascende a quase 250 M € ou seja, a cerca de 52% do respectivo investimento total;

- O investimento da concessionária (no valor de 294,2 M€) representa, a preços correntes, cerca de 62% do investimento total (474,4 M€);

- Quase 70% do investimento a cargo da concessionária virá a ser recuperado, por via da isenção de taxas (montante de taxas que a APL deixa de cobrar à LISCONT) a pagar à APL, as quais atingirão o valor estimado de 199 M € a preços correntes.

II

De entre as soluções estudadas para a implementação do projecto, a inerente à prorrogação do prazo do contrato em vigor foi considerada – num estudo do consultor da APL para este projecto, datado de Abril de

2008 – como a mais vantajosa, já que apresentava um valor estimado das receitas, para a APL, de 153 M €

Este valor é ligeiramente superior ao valor estimado das receitas, no valor de 151 M € caso se tivesse optado pela alternativa de o projecto ser executado com investimentos realizados pela APL e resgate da actual concessão.

Refira-se que, de acordo com o referido estudo, no segundo caso a APL assumiria um conjunto de riscos não negligenciáveis, designadamente ao nível dos riscos de projecto e de construção. Ora, não é menos verdade, porém, que, no caso da prorrogação, os riscos assumidos pela APL, nos termos do contrato que assinou, acabaram, igualmente, por ser não negligenciáveis. Com efeito:

- O concedente público não procedeu nem à análise nem à quantificação dos riscos incorridos nos termos do aditamento ao contrato que assinou, tendo, em consideração, nomeadamente, as diversas cláusulas de reposição do equilíbrio financeiro da concessão;
- A avaliação das alternativas foi feita em Abril de 2008, com base em pressupostos bem diferenciados dos termos que vieram a ser negociados posteriormente, em Julho de 2008, e ainda mais divergentes dos que acabaram por ser contratualizados, em Outubro de 2008;
- A matriz de risco que acabou por ser contratualizada diverge da prevista no Memorando e penaliza o concedente, uma vez que este passou a assumir mais risco, por virtude, designadamente, da intervenção dos bancos

financiadores do projecto, na sequência da alteração da conjuntura dos mercados financeiros, já visível à data da assinatura do contrato;

- Se a APL tivesse negociado adequadamente outros aspectos financeiros do contrato, poderia ter reduzido em cerca de 10 anos a prorrogação do prazo da concessão;

- Finalmente, como é previsível que a capacidade do TCA não se esgote entre 2009 e 2010, como estava previsto no estudo do consultor da APL, o risco de o concedente vir a incorrer, nos próximos anos, em encargos adicionais, com processos de reposição do equilíbrio financeiro, designadamente, através da reposição dos rácios de cobertura da dívida da concessionária, aumenta objectivamente.

Com base nestes considerandos já o Tribunal de Contas, no seu Relatório nº 26/2009, de Julho de 2009, do Tribunal de Contas (produzido no âmbito da “Auditoria à Gestão das Concessões PPP/Portuárias”) havia concluído que “(...) à data da assinatura do aditamento ao contrato a alternativa da prorrogação do prazo não se impunha, em termos comparativos, com as outras opções consideradas, como sendo, seguramente, a mais vantajosa para o concedente público, pelo que a solução que, na altura, teria sido mais prudente e menos arriscado tomar, por ser a que melhor acautelava os interesses financeiros do concedente público e, portanto, dos contribuintes, teria sido a de aguardar o termo da concessão, em 2015, para proceder, então, ao lançamento de um concurso público”.

O CDS-PP, de resto, já aquando da publicação do Decreto-Lei nº 188/2008 – e posteriormente, quando um movimento de cidadãos tomou nas suas

mãos a discussão pública do Projecto Nova Alcântara – havia alertado o Governo para a necessidade de ponderar esta solução em todos os seus contornos, dado que nem sempre as parcerias público-privadas que são postas em prática acabam por realizar o interesse público da forma mais adequada.

III

Cumprе referir, ainda, outro ponto que o CDS-PP considera importante para a apreciação desta questão.

A opção pela prorrogação do prazo da concessão corresponde a uma solução baseada no tradicional mecanismo do reequilíbrio financeiro, o que consubstancia uma prática, aliás, comum e generalizada nas concessões em Portugal. Há que compreender, todavia, que a ausência de procedimento competitivo na escolha do co-contratante para o desenvolvimento do projecto de requalificação do Terminal de Alcântara não correspondeu às boas práticas públicas, além de ser susceptível de reduzir a mais-valia da solução contratualizada.

Com efeito, a opção de renegociar esta concessão, sem concorrência, a apenas 7 anos do seu termo, numa conjuntura desfavorável dos mercados financeiros e sem a fixação prévia, pelo concedente, de critérios objectivos de renegociação, não rentabiliza objectivamente o contrato aditado nem dignifica a gestão dos concedentes públicos – os quais, regra geral, não revelam capacidade para definir e impor, preliminarmente, critérios

rigorosos e prudentes de renegociação indispensáveis à valorização dos contratos que acabam por assinar.

Em segundo lugar, é de referir que, não obstante o quadro jurídico aplicável – em sede de contratação pública e geral e, em particular, em regime de Parceria Público-Privada – prescrever que uma PPP deve implicar uma significativa e efectiva transferência de risco para o sector privado, tal não se verifica neste contrato.

IV

O Decreto-Lei nº 188/2008, de 23 de Setembro, alterou as bases do contrato de concessão do direito de exploração, em regime de serviço público, do TCA, e começou a dar execução ao projecto Nova Alcântara.

Este projecto, anunciado pelo Governo em Abril do ano passado, prevê obras como o enterramento da Linha de Cintura e a construção de uma única estação com acesso subterrâneo, a ligação daquela linha à linha de Cascais através de um túnel, a interligação ao Metro de Lisboa e obras para tornar o TCA um *deep-sea port*, e ainda a criação de zona de acostagem e operação de barcaças, garantindo o Governo na sua apresentação que tudo estará concluído até 2013.

Este diploma foi objecto de vários pedidos de apreciação parlamentar, que, às razões atrás enunciadas, acresceram a estranheza da urgência no prolongamento da concessão, feito à revelia das mais elementares regras

legais em matéria de procedimentos pré-contratuais e das sustentadas conclusões do Tribunal de Contas sobre as implicações financeiras do negócio, acarretando ainda um acentuado prejuízo estético e visual para a zona, com a criação do que muitos consideram ser uma muralha intransponível de contentores.

As apreciações parlamentares viriam a ser rejeitadas pela maioria socialista com excepção de um deputado.

V

No entender do CDS-PP, mantêm-se actuais as críticas atrás referidas.

A pura e simples revogação do citado Decreto-Lei nº 188/2008, de 23 de Setembro não nos parece ser a melhor solução para a questão.

E isto por duas razões: em primeiro lugar, porque repensar todo o esquema do financiamento do projecto, de forma a torná-lo menos leonino para o concessionário (e menos penalizador para o concedente, quando as cláusulas de reequilíbrio financeiro entrarem em acção) não implica necessariamente resgatar a concessão e entregá-la nas mãos do concedente; em segundo lugar, porque o concessionário, pessoa colectiva de natureza privada, poderia eventualmente encontrar aí fundamento suficiente para pedir, nos tribunais, uma indemnização que se potencia avultada.

Por isso, entende que a solução mais adequada passa por repensar todo o

financiamento do projecto, e respectivo desenho contratual.

Para tanto, e em simultâneo com o presente projecto de resolução, subirá à discussão um projecto de lei que visa decretar a suspensão de vigência do citado decreto-lei, a qual retroagirá os seus efeitos à data da entrada em vigor do mesmo.

Quanto à presente iniciativa, o que se pretende é que o Governo disponha de um tempo de reflexão, durante o qual procure as soluções mais adequadas à revisão dos aspectos essenciais da concessão da exploração do TCA – quer do ponto de vista do risco financeiro potencial da mesma para o concedente, quer minimizando os impactos da obra – e proceda à alteração das bases da mesma em conformidade, com a consequente revogação do citado Decreto-Lei nº 188/2008.

Trata-se de uma solução que constitui uma alternativa válida à mera revogação daquele decreto-lei, e que poderá vir a permitir que, no futuro, se consiga construir uma concessão de exploração com noutras bases, mais favoráveis e proveitosas para o erário público.

Nestes termos, e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156º da Constituição da República Portuguesa, a Assembleia da República resolve recomendar ao Governo que, no prazo de 180 dias:

I – Desencadeie as diligências necessárias à submissão do aditamento ao contrato de concessão a parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-

Geral da República, e que dê conhecimento à Assembleia da República das conclusões do correspondente parecer;

II – Em conjunto com a Administração do Porto de Lisboa, proceda à avaliação do aditamento ao contrato de exploração celebrado com a LISCONT em Outubro de 2008, no sentido:

- a) De encontrar soluções para acautelar os riscos que, para a APL, possam decorrer da aplicação das diversas cláusulas de reposição do equilíbrio financeiro da concessão;
- b) De modificar a matriz de risco contratualizada, no intuito de obviar a que o concedente seja penalizado por assumir riscos financeiros incomportáveis, em virtude, designadamente, da intervenção dos bancos financiadores do projecto, na sequência da eventuais alterações da conjuntura dos mercados financeiros;
- c) De acautelar o risco de encargos adicionais para o concedente, decorrentes de processos de reposição dos rácios de cobertura da dívida da concessionária;
- d) De potenciar as possibilidades de redução do prazo de prorrogação da concessão;
- e) De solicitar, nos termos legais, a declaração de impacto ambiental;
- f) De reduzir a dimensão e volume do terminal de contentores, no sentido de minimizar os impactos do sobre a linha paisagística, salvaguardando as vistas.

III – Em conjunto com a REFER, rever os projectos de enterramento da Linha de Cintura e a construção de uma única estação com acesso subterrâneo; da ligação daquela linha à linha de Cascais através de um túnel; da interligação ao Metro de Lisboa, adequando-os ao actual quadro de contenção orçamental e financeira que o País atravessa;

IV – Reveja as alterações às bases da concessão do direito de exploração, em regime de serviço público, de um terminal de contentores nas instalações portuárias de Alcântara, decorrentes do Decreto-Lei n° 188/2008, de 23 de Setembro, em conformidade com os objectivos definidos no ponto anterior.

Palácio de S. Bento, 12 de Março de 2010

Os Deputados,