



TRIBUNAL DE CONTAS



AUDITORIA OPERACIONAL

FAGAR – FARO, GESTÃO DE ÁGUAS E RESÍDUOS, E.M.

RELATÓRIO

Nº 5 /2012 – 2ª SECÇÃO

Processo n.º 33/AUDIT-2010



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS.....	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	3
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	4
FICHA TÉCNICA.....	5
1. CONCLUSÕES.....	7
2. RECOMENDAÇÕES.....	13
3. INTRODUÇÃO.....	15
3.1 NATUREZA, ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA.....	15
3.2 METODOLOGIA.....	15
3.3 COLABORAÇÃO.....	16
3.4 CONTRADITÓRIO.....	17
4. Desenvolvimento dos trabalhos de auditoria.....	21
4.1 CONSTITUIÇÃO DA FAGAR, EM.....	21
4.1.1 ANTECEDENTES.....	21
4.1.2 CONSTITUIÇÃO, CAPITAL E OBJETO SOCIAL DA EMPRESA MUNICIPAL.....	24
4.2 REGULAÇÃO DOS INTERESSES DOS SÓCIOS.....	25
4.2.1 ACORDO PARASSOCIAL (REVISTO).....	27
4.2.2 DO ACORDO FINANCEIRO (REVISTO).....	28
4.2.2.1 PARÂMETROS DE NATUREZA OPERACIONAL.....	32
4.2.2.2 SUSTENTABILIDADE DO PROJETO.....	40
4.2.3 DO EQUILÍBRIO ENTRE OS INTERESSES DOS SÓCIOS PÚBLICO E PRIVADO.....	51
4.3 ANÁLISE DE DESEMPENHO.....	53
4.3.1 ABASTECIMENTO DE ÁGUA.....	60
4.3.2 SANEAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS.....	65
4.3.3 RECOLHA DE RESÍDUOS URBANOS.....	67
4.3.4 LIMPEZA DE PRAIAS.....	69
4.3.5 GESTÃO DE ESPAÇOS VERDES.....	71
EMOLUMENTOS.....	73
ANEXOS.....	

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – COMPOSIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL	25
QUADRO 2 – CARACTERIZAÇÃO E OBJETIVOS DO MODELO ECONÓMICO E FINANCEIRO REVISTO	29
QUADRO 3 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO E DO N.º DE CONSUMIDORES	36
QUADRO 4 – RÁCIO DE N.º DE HABITANTES POR CLIENTE DE ÁGUAS DE ABASTECIMENTO E RESIDUAIS.....	37
QUADRO 5 – DESVIO DE PRESSUPOSTOS FUNDAMENTAIS DO CB ₂₀₁₀ - ÁGUAS E RESÍDUOS SÓLIDOS.....	38
QUADRO 6 – REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS (2005 – 2010)	39
QUADRO 7 – EVOLUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES E DOS CUSTOS COM PESSOAL (2005-2010)	39
QUADRO 8 – RESULTADOS ECONÓMICOS PREVISTOS E OBTIDOS (2005 – 2010)	40
QUADRO 9 – DESEMPENHO ECONÓMICO E RESPECTIVA PREVISÃO (2010)	42
QUADRO 10 – REEQUILÍBRIO FINANCEIRO DO PROJETO (2011-2039).....	43
QUADRO 11 – ENCARGOS ASSUMIDOS COM O CONTRATO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.....	47
QUADRO 12 – DEMONSTRAÇÃO DA POSIÇÃO FINANCEIRA	54
QUADRO 13 – INDICADORES FINANCEIROS.....	56
QUADRO 14 – DECOMPOSIÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	57
QUADRO 15 – RENDIMENTOS (2006-2010)	57
QUADRO 16 – GASTOS (2006-2010)	58
QUADRO 17 – INDICADORES DE RENDIBILIDADE.....	59
QUADRO 18 – ÁGUAS DE ABASTECIMENTO: RESULTADO ECONÓMICO (2006-2010).....	61
QUADRO 19 – ÁGUAS DE ABASTECIMENTO – COMPARAÇÃO COM O SECTOR (2008-2010)	63
QUADRO 20 – ÁGUAS DE ABASTECIMENTO AVALIAÇÃO ERSAR – (2010)	64
QUADRO 21 – ÁGUAS RESIDUAIS: RESULTADO ECONÓMICO (2006-2010).....	65
QUADRO 22 – ÁGUAS RESIDUAIS – COMPARAÇÃO COM O SECTOR (2008-2010).....	66
QUADRO 23 – ÁGUAS RESIDUAIS: AVALIAÇÃO ERSAR – (2010).....	67
QUADRO 24 – RESÍDUOS URBANOS: RESULTADO ECONÓMICO (2006-2010)	68
QUADRO 25 – RESÍDUOS URBANOS – COMPARAÇÃO COM O SECTOR (2008-2010)	68
QUADRO 26 – RESÍDUOS URBANOS: AVALIAÇÃO ERSAR – (2010)	69



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – <i>ÁGUA ADUZIDA ENTRE 2005 E 2009 (EM MILHÕES DE M³)</i>	33
Gráfico 2 – <i>ORIGENS E APLICAÇÕES DE MEIOS PATRIMONIAIS E ESTRUTURA DE CAPITAL (2006-2010)</i>	54
Gráfico 3 – <i>EQUILÍBRIO DO BALANÇO (2010)</i>	55
Gráfico 4 – <i>FUNDO DE MANEIO (2006-2010)</i>	56
Gráfico 5 – <i>CAIXA E EQUIVALENTES NO FIM DO PERÍODO (2006-2010)</i>	57
Gráfico 6 – <i>MARGEM EBITDA (2006-2010)</i>	60
Gráfico 7 – <i>Volume de água comprada (2006-2010)</i>	61
Gráfico 8 – <i>Volume de água vendida (2006-2010)</i>	62
Gráfico 9 – <i>Água adquirida e não faturada (%) - 2006-2010</i>	62
Gráfico 10 – <i>Tarifa de saneamento de águas residuais em alta (2006-2010)</i>	66

RELAÇÃO DE SIGLAS

AdA	Águas do Algarve, SA
APCER	Associação Portuguesa de Certificação
AMF	Assembleia Municipal de Faro
CA	Conselho de Administração
Caso Base 2010	Conjunto de pressupostos e projeções económico-financeiras constantes do acordo financeiro subscrito pelos acionistas a 8 de Abril de 2010
CCP	Código da Contratação Pública
CE	Comissão Europeia
CM	Câmara Municipal
CMF	Câmara Municipal de Faro
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DR	Demonstração de Resultados
EBITDA	Earnings before interests, taxes, depreciations and amortizations
EM	Empresa Municipal
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
GENT	Gestão de Entidades
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MF	Município de Faro
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial
SA	Sociedade Anónima
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TC	Tribunal de Contas
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
TCJE	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Ana Maria Bento	Auditora-Coordenadora
Coordenação da Equipa	Telmo Marques Mendes	Auditor-Chefe
Equipa de Auditoria	Gilda Soares Silveira	Auditora
	Filomena Maria de Oliveira Rolo ^(a)	Consultora

(a) Participou na auditoria até à conclusão do trabalho de campo.



1. CONCLUSÕES

Atentas as observações expressas no presente documento, referentes à auditoria realizada à FAGAR, EM, extraem-se as seguintes conclusões:

DE CARÁCTER GERAL

- a) Em 19 de Setembro de 2005, o Município de Faro criou uma empresa municipal, em parceria com acionistas privados por um período previsível de 35 anos, para gerir e explorar o sistema municipal de água e esgotos em baixa, bem como explorar o sistema municipal de recolha e transporte de resíduos sólidos e urbanos e higiene e limpeza urbana.

Entre os objetivos que presidiram à respetiva parceria destacam-se a ampliação dos serviços a toda a população no concelho de Faro, em condições de maior eficiência e o financiamento necessário à construção de infraestruturas (cfr. ponto 4.1);

- b) A par dos estatutos da empresa, foram aprovados e subscritos pelos sócios dois acordos, um parassocial e outro designado de acordo financeiro, com o objetivo de estruturar e regular em termos jurídicos, económicos e financeiros a relação emergente do contrato de sociedade (cfr. ponto 4.2);

- c) O nível de rendibilidade pretendido com as operações a desenvolver pela empresa encontra-se estabelecido no acordo financeiro ao qual se anexam um caso base, um plano de investimentos e um conjunto de pressupostos de reequilíbrio financeiro e económico, tendo em vista a manutenção de uma taxa interna de rendibilidade (TIR) de 8,41% para os acionistas de direito privado (cfr. ponto 4.2.2);

QUANTO À FIABILIDADE DO MODELO ECONÓMICO E FINANCEIRO

- d) Os pressupostos operacionais de reequilíbrio financeiro e económico, relativos aos caudais anuais de água e efluentes e às quantidades depositadas de resíduos sólidos, são inconsistentes com os constantes do caso base revisto em 2010.

As divergências identificadas propiciam a existência de ambiguidades quanto à verificação ou não dos requisitos de reequilíbrio financeiro acordados e conseqüente desencadeamento dos mecanismos previstos para a eventual reposição do referido reequilíbrio (cfr. ponto 4.2.2.1);

-
- e) O caso base revisto contém dados retrospectivos incorretos, destacando-se os respeitantes ao crescimento populacional, a evolução dos consumos dessa mesma população, a taxa de cobertura dos serviços prestados e conseqüente variação do volume de negócios gerado pela empresa e respetivos custos de operação associados, o nível dos investimentos realizados, entre outros (cfr. ponto 4.2.2.1);
 - f) O desempenho económico previsto para o período 2005-2010, quer no caso base inicial, quer na sua versão revista, revelou-se, de um modo geral, mais favorável que o desempenho efetivamente verificado, com exceção dos dois primeiros anos de atividade, sobressaindo a subestimação dos custos operacionais e a sobrestimação dos proveitos de idêntica natureza (cfr. ponto 4.2.2.2);
 - g) As incorreções apontadas constituem um fator de distorção na projeção de resultados para os anos subseqüentes, por estar sustentada num histórico de dados inapropriado e retiram fiabilidade ao modelo económico e financeiro.

Conseqüentemente, a taxa de rendibilidade projetada não se encontra adequadamente sustentada, gerando acrescida incerteza o montante financeiro total necessário a um eventual reequilíbrio financeiro do projeto e sobre a valia deste, se perspectivada sob a ótica do interesse público (cfr. ponto 4.2.2.1);

QUANTO À SUSTENTABILIDADE DO PROJETO

- h) Em termos médios, o desvio entre a previsão e o resultado líquido das operações acumulado até ao final do exercício de 2010 ascende a 47,4%, assumindo ao longo do período uma tendência crescente (cfr. ponto 4.2.2.2);
- i) A manter-se o desvio médio indicado até ao termo do período previsto para o projeto (2039), a necessidade de meios financeiros para o respetivo reequilíbrio ascenderá a perto de M€ 25,6, correspondendo a 121,1% dos dividendos que no caso base se estimam como distribuíveis ao Município (M€ 21,1) até ao termo da parceria (cfr. ponto 4.2.2.2);
- j) Encontram-se ainda por realizar grande parte dos investimentos previstos, que permitam levar o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais a um maior número de pessoas do concelho de Faro, aumentando as taxas de cobertura dos serviços prestados (cfr. ponto 4.2.2.2);



- k) A exploração das operações tem-se revelado, em termos globais, deficitária, não obstante os assinaláveis progressos alcançados com a redução de desperdícios na exploração das águas de abastecimento e residuais, isto é, com os ganhos de eficiência que a gestão dos últimos exercícios tem possibilitado (cfr. ponto 4.2.2.2);
- l) A 19 de Setembro de 2005, foi celebrado entre a FAGAR e os participantes no respetivo capital social um contrato de prestação de serviços, designado de contrato de assistência técnica, tendo em vista a disponibilidade técnica e “Know-How” a transmitir pelos sócios, no sentido de prestar apoio jurídico, contabilístico, comercial e de um modo geral contribuir para a gestão administrativa, a gestão financeira e a gestão técnica da empresa municipal (cfr. ponto 4.2.2.2);
- m) Estando já decorridos mais de cinco anos sobre o contrato em causa, é espectável que tais competências sejam já detidas pela FAGAR, EM, sendo nestes termos criticável que, à luz dos critérios de boa gestão, se tenha procedido à contratação externa de apoio à realização de tarefas quotidianas de gestão da empresa por um período previsível de 35 anos (cfr. ponto 4.2.2.2);
- n) Os termos do referido contrato de prestação de serviços são genéricos quanto à indicação do tipo de serviços a prestar, não estando identificado em que consiste o apoio contratado em cada uma das áreas assinaladas, nem tão-pouco se especifica a forma como esse mesmo apoio se deverá concretizar (cfr. ponto 4.2.2.2);
- o) A factualidade descrita tem constituído um efetivo constrangimento ao controlo da eficácia dos serviços contratados, mas também à demonstração da sua adequação face à remuneração estabelecida.

A empresa municipal não demonstrou a imprescindibilidade do contrato de prestação de serviços em apreço, não ficando igualmente comprovado que a obtenção de benefícios pela empresa municipal por via do mesmo contrato seja adequada ao preço contratado (cfr. ponto 4.2.2.2);

- p) Entre 2007 e 2010, a FAGAR, EM, a respeito do mencionado contrato de prestação de serviços, assumiu encargos perante os sócios no montante aproximado de M€ 2,2 e realizou pagamentos que ascenderam a cerca de M€1,5 (cfr. ponto 4.2.2.2);

-
- q) Nos termos dos pressupostos e projeções económico-financeiras constantes do caso base anexo ao acordo financeiro, é estimado que, até ao termo previsto da parceria, o encargo inerente ao referido contrato de prestação de serviços possa ascender a cerca de M€ 31,1, representando, aproximadamente, 75% do montante total estimado dos dividendos a distribuir aos sócios, cerca de M€ 41,5 (cfr. ponto 4.2.2.2);
- r) O contrato de prestação de serviços em causa constitui, na prática, um expediente de remuneração adicional das participações sociais. Caso se considere o influxo monetário decorrente deste contrato para o acionista privado (M€ 15,3) no apuramento da TIR, esta situar-se-á em 14,9% (cfr. ponto 4.2.2.2);

QUANTO AO EQUILÍBRIO ENTRE OS INTERESSES DOS SÓCIOS PÚBLICO E PRIVADO

- s) O acordo financeiro alcançado não prevê qualquer transferência efetiva de risco para o parceiro privado, na medida em que a rentabilidade do projeto está, em última instância, sempre garantida por via do esforço ou do parceiro público, ou dos consumidores ou de ambos, concretizado pela alteração de tarifário, ou pela alteração do prazo da parceria, pela atribuição de compensação direta pelo acionista MF, ou da conjugação de quaisquer das soluções referidas (cfr. ponto 4.2.3);
- t) Perante o envolvimento dos sócios na gestão da empresa municipal, a garantia da rentabilidade dos capitais investidos para uma das partes, independentemente do desempenho da empresa, revela-se contrária ao interesse da própria empresa e, em geral, aos princípios de boa gestão. A ausência de risco do investimento realizado pelo sócio privado traduz-se na ausência de adequado estímulo financeiro a melhores soluções de gestão (cfr. ponto 4.2.3);
- u) As prestações de cada sócio face ao retorno que lhes cabe revelam-se desequilibradas. O MF, além do investimento em 51% do capital social, disponibilizou à sociedade a parte mais significativa do património de que esta dispõe, as prestações acessórias, sem que por tais prestações obtenha qualquer remuneração. Assim, os acionistas privados beneficiam da utilidade associada às referidas prestações (cfr. ponto 4.2.3).



QUANTO AO DESEMPENHO DA EMPRESA

- v) Os indicadores da estrutura patrimonial da empresa apontam para uma degradação rápida e acentuada dos capitais próprios da empresa (cfr. ponto 4.3);
- w) Os resultados líquidos negativos acumulados no período 2006 a 2010 ascenderam a cerca de 3,6 milhões de euros, com um crescimento de 78% de 2009 para 2010, e representam cerca de 25% do capital próprio existente no final do ano de 2006 (cfr. ponto 4.3);
- x) Se em 2006 as origens de fundos assentavam essencialmente nos capitais próprios da empresa, o financiamento da atividade foi, em 2010, maioritariamente garantido pelos passivos de curto prazo que, no período em apreço, praticamente duplicaram, assumindo especial relevo as dívidas a fornecedores e outros credores (cfr. ponto 4.3);
- y) Excetuando o ano de 2009, a empresa não libertou suficientes fluxos monetários de natureza operacional para o financiamento das atividades de investimento, registando-se mesmo, no ano de 2007, um resultado negativo associado a tais fluxos (cfr. ponto 4.3);
- z) Os rendimentos totais da empresa cresceram de forma consistente ao longo do período em apreço, a uma taxa média anual de 7,2% (cfr. ponto 4.3);
- aa) Os gastos incorridos, sempre superiores aos rendimentos, foram também acentuadamente crescentes, com destaque para os fornecimentos e serviços externos.
- bb) A FAGAR, EM gerou resultados operacionais antes de depreciações, gastos com financiamento e impostos, crescentes, mas pouco expressivos. A insuficiência deste excedente bruto de exploração fica evidente pelo facto de os referidos fluxos não cobrirem sequer os custos decorrentes das amortizações dos exercícios (cfr. ponto 4.3);
- cc) Entre os três principais sectores de atividade da empresa municipal, águas de abastecimento, águas residuais e resíduos sólidos urbanos, apenas o primeiro apresentou resultados operacionais positivos (cfr. pontos 4.3.1 a 4.3.3);
- dd) Na sequência de um contrato de gestão celebrado com a CMF, a FAGAR, EM tem desenvolvido atividades de limpeza urbana e recolha de resíduos sólidos urbanos produzidos em todos os núcleos habitacionais das ilhas do concelho de Faro e a limpeza das zonas de uso balnear do mesmo concelho, tendo o MF atribuído à empresa municipal uma

comparticipação financeira anual de € 109.875, como contrapartida das obrigações por esta assumidas.

A 31 de Dezembro de 2010, o resultado económico registado pela empresa com a execução do referido contrato foi negativo em - € 4.451,57 (cfr. ponto 4.3.4);

ee) Por via de um outro contrato de gestão igualmente celebrado com a CMF, a FAGAR, EM tem desenvolvido as atividades necessárias para levar a efeito a gestão e manutenção dos espaços verdes do Município, tendo este atribuído à empresa municipal uma verba de € 1.299.521,30, como contrapartida das obrigações assumidas por esta última.

O resultado económico obtido pela empresa com a execução do referido contratos foi negativo em - € 93.586 (cfr. ponto 4.3.5).



2. RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões supra expendidas, formulam-se as seguintes recomendações:

Ao órgão executivo do Município de Faro:

- Promover uma melhor regulação do processo de reequilíbrio financeiro e económico, designadamente através do estabelecimento de cláusulas contratuais que circunscrevam os eventos elegíveis para efeitos de eventual compensação financeira a assumir pelo parceiro público, de modo a:
 - ✓ Reduzir o excesso de rigidez contratual face ao denominado modelo caso base;
 - ✓ Impedir que os pressupostos de reequilíbrio financeiro e económico constituam um instrumento de transferência global de riscos para o parceiro público e, conseqüentemente, de perda de valor para este último.
- Elaborar, anualmente, relatórios de reavaliação da valia da parceria face a outras alternativas possíveis, equacionando, à luz do desempenho efetivo da empresa municipal, os custos e benefícios globais esperados com o projeto.

Ao conselho de Administração da FAGAR, EM:

- No que diz respeito à contratação, sejam observadas as regras de concorrência a que estão sujeitas as empresas municipais, conforme estabelecem, entre outros, os artigos 10º e 12º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro, e se proceda em conformidade à revogação do contrato de assistência técnica alterado por deliberação da Assembleia Geral de 20.01.2011;
- Caso venha a ser celebrado novo contrato, com respeito pelas regras enunciadas, deverão ser instituídos mecanismos de controlo e de evidência adequada e apropriada dos serviços efetuados e realizados.



3. INTRODUÇÃO

3.1 NATUREZA, ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada uma auditoria operacional à FAGAR- Faro, Gestão de Águas e Resíduos, EM, doravante designada por FAGAR, EM.

A auditoria teve como referência os exercícios de 2009 e 2010, sem prejuízo do alargamento do horizonte temporal, nas situações em que tal se mostrou pertinente, tendo em vista o cabal esclarecimento dos processos, e visou os seguintes objetivos:

- ❖ Avaliar a estrutura económico-financeira da empresa face ao modelo de financiamento (designado por Caso Base) subjacente aos acordos parassocial e financeiro celebrados entre os acionistas;
- ❖ Analisar as relações financeiras entre a empresa municipal e o Município de Faro na qualidade de acionista, bem como apreciar os contratos de gestão celebrados entre ambos, nas vertentes da execução física e financeira.

3.2 METODOLOGIA

A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias de trabalho acolhidas pelo Tribunal de Contas no Regulamento da 2.ª Secção e no Manual de Auditoria e de Procedimentos, bem como com os procedimentos e normas de auditoria geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, em especial os vertidos nas diretrizes de auditoria 3000 e 3100 da INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions, da qual o Tribunal de Contas Português é membro, respeitantes à realização de auditorias de natureza operacional.

Foram igualmente tidas em consideração as seguintes linhas de orientação da INTOSAI especificamente aplicáveis à auditoria sobre parcerias público-privadas:

-
1. Linhas de orientação sobre as melhores práticas para a auditoria do risco em parcerias público-privadas (Novembro de 2004)¹;
 2. Linhas de orientação sobre as melhores práticas para a auditoria ao financiamento público-privado e concessões (revisão de Novembro de 2007, sobre versão de 2001)².

Na fase de planeamento, procedeu-se à recolha e tratamento de informação disponível na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, designadamente nos documentos de prestação de contas da empresa e do Município de Faro e respetivos arquivos permanentes, bem como da relativa aos contratos de gestão remetidos para efeitos de visto prévio, culminando com a elaboração do Plano Global de Auditoria.

Na fase de execução foi analisada a atividade desenvolvida pela FAGAR, EM, em especial nos sectores das águas e dos resíduos, apreciando-se igualmente a regularidade e a execução financeira dos contratos de gestão celebrados com o MF, tendo-se enquadrado os resultados dos exames realizados com indicadores relativos aos resultados económicos e à posição financeira apresentada pela empresa municipal.

A recolha dos dados de índole financeira realizou-se, maioritariamente, por via da consulta aos sistemas de informação de contabilidade analítica e às contas prestadas pela própria empresa. A auditoria levada a cabo tem uma natureza operacional, como se indicou e, portanto, não tem por objetivo a realização de exames específicos direccionados à verificação das contas nem da situação financeira da empresa. Consequentemente, as observações constantes do presente documento não constituem um exame às demonstrações financeiras da FAGAR, EM, não podendo ser entendidas como uma opinião sobre as mesmas.

3.3 COLABORAÇÃO

Registam-se as boas recetividade e colaboração dos dirigentes e funcionários da FAGAR, EM e do Município de Faro.

¹ Guidelines on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP) – ISSAI 5240.

² Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/ Private Finance and Concessions (revised) – ISSAI 5220.



3.4 CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26.08, com a redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29.08, os membros do Conselho de Administração da FAGAR, EM, indicados no anexo I ao presente relatório, foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.

Foram igualmente citados os Presidentes da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal de Faro.

Os referidos membros do Conselho de Administração apresentaram conjuntamente as respetivas alegações, as quais foram subscritas pelo Presidente da Câmara Municipal. O Presidente da Assembleia Municipal não se pronunciou.

Nas alegações apresentadas, os responsáveis sublinham, em primeiro lugar, a importância de ações de fiscalização com a natureza da presente auditoria, concluindo que “(...) *em muito vêm contribuir para o enriquecimento da qualidade da gestão*”.

Reconhecem que a revisão do acordo financeiro, subscrita a 8 de Abril de 2010, pelos acionistas público e privados, tem por base incorretos dados económicos, financeiros e operacionais, respeitantes aos anos de 2005 a 2009, por não corresponderem ao desempenho efetivo da empresa no referido período, comprometendo a fiabilidade das projeções a 30 anos contantes do caso base revisto, o qual integra o referido acordo financeiro. Não contestam a quantificação dos referidos erros, feita em sede de auditoria.

Todavia, sem apresentarem quaisquer outros estudos ou análises, expressam a convicção de que o projeto é financeiramente sustentável e argumentam que a existência de erros subjacentes ao acordo financeiro é irrelevante para a vida da parceria, afirmando mesmo que o caso base “ (...) *representa apenas uma expectativa do modelo de negócio que, normalmente, nada tem a ver com a realidade*”.

A invocação de tais argumentos surpreende uma vez que, conforme decorre quer do acordo parassocial quer do acordo financeiro subscritos pelos acionistas, estes “(...) *aceitam como adequado ao desenvolvimento da actividade da Empresa (...) o Caso Base Revisto (...)*”, reconhecendo o Município de Faro, nos termos do acordo financeiro “(...) *que os pressupostos do Caso Base que constam do Anexo II (“Pressupostos e regime de reequilíbrio económico – financeiro), tiveram como suporte, não só a longa experiência adquirida no âmbito da actividade dos extintos Serviços Municipalizados de Faro, mas também e essencialmente a já decorrente da actividade da Empresa e vicissitudes entretanto ocorridas*”.

Tais alegações suscitam também preocupação na medida em que os acionistas ao estabelecerem, por via dos dois referidos acordos, que, caso ocorram alterações aos pressupostos operacionais, fiscais e contabilísticos que conduzam a um afastamento dos resultados da empresa face aos indicadores económicos e financeiros constantes do referido caso base, poderão ser desencadeados mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro da empresa, previstos no mesmo acordo financeiro. Ora, tais mecanismos são portadores de encargos contingentes quer para o município quer para os munícipes, uma vez que compreendem, fundamentalmente, a atribuição de uma compensação financeira direta do acionista MF e, ou, a alteração do prazo da parceria ou do tarifário praticado pela empresa municipal.

O teor das alegações torna, portanto, evidentes as seguintes conclusões que se extraíram em sede de auditoria:

1. O atual modelo económico e financeiro subjacente à parceria não é fiável e, conseqüentemente, o apuramento da taxa interna de rendibilidade estabelecida não está adequadamente sustentado;
2. A não consideração do desempenho passado da empresa municipal e dos reais custos e proveitos incorridos, para efeitos da estimação da relação custo / benefício da parceria até ao final da respetiva vida útil e a não apresentação de quaisquer outras análises, denunciam a inexistência de uma sustentada reavaliação pelo parceiro público sobre a valia associada à parceria.

Face ao que antecede, facilmente se conclui que não assiste qualquer razão aos responsáveis quando afirmam que o exame “(...) à *fiabilidade do modelo económico e financeiro*” não tem consistência com qualquer *Guideline da INTOSAI aplicável à auditoria sobre parcerias público privadas (...)*” e que, conseqüentemente “(...) a ênfase dada no Relato não encontra fundamento à luz das boas práticas internacionais de auditoria (...)”. Tal como se indica na nota metodológica constante do ponto 3.2 do presente documento, foram seguidas, no âmbito do programa de trabalhos, as normas internacionais de auditoria aplicáveis às instituições superiores de controlo, em particular as normas números 5220³ e 5240.

Os responsáveis alegam ainda que os acionistas, público e privados, partilham entre si riscos de procura e riscos financeiros, invocando a este título que no modelo económico e financeiro acordado não estão previstas “(...) *rendas garantidas ou pagamentos por disponibilidade de serviço*”

³ Relativamente à ISSAI 5220, destaca-se a adoção das respetivas linhas de orientação n.ºs 1 a 4 da secção 1 (*General approach of the SAI*), 5 a 14 da Secção 2 (*Scoping the project*) e 36 a 43 da Secção 6 (*The operational phase*).



e que existe risco associado ao capital investido pelo parceiro privado, sob a forma de participação social, pelo facto de a correspondente remuneração depender “(...) *exclusivamente, da distribuição dos resultados alcançados pela empresa (...)*”. Sucede que, por via dos acordos parassocial e financeiro, nas circunstâncias supra indicadas, o parceiro público assegurará o equilíbrio financeiro da empresa, e conseqüentemente a remuneração acionista prevista, independentemente dos resultados empresariais alcançados.

Relativamente à falta de comprovação de que sejam adequados ao preço contratado os benefícios decorrentes do contrato de prestação de serviços, designado de contrato de assistência técnica, tendo em vista a disponibilidade técnica e “Know-How” a transmitir pelos sócios, limitaram-se os responsáveis a concluir que “*É nosso entendimento que o contrato em causa é de extrema importância para a gestão da empresa (...) com benefícios óbvios para a FAGAR e município*”, sem contudo apresentarem quaisquer argumentos que sustentem tal convicção e sem que se pronunciassem acerca da constatada ausência de mecanismos de controlo da eficácia da prestação dos serviços contratados.

Expressam por último a expectativa de que as contas relativas ao ano de 2011, a apresentar no ano de 2012, refletirão uma inversão dos resultados negativos que se têm registado desde o início da atividade da empresa municipal.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas dos responsáveis são apresentadas integralmente no Anexo IV ao presente Relatório, nos termos do nº 4 do art. 13º, da Lei nº 98/97, de 26.08, com a redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29.08.



4. DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

4.1 CONSTITUIÇÃO DA FAGAR, EM

4.1.1 ANTECEDENTES

O abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos sólidos urbanos, as quais representam serviços públicos de carácter estrutural, essenciais ao bem-estar geral, à saúde pública e à segurança coletiva das populações, às atividades económicas e à proteção do ambiente, encontra-se presentemente assegurado por sistemas multimunicipais, situados na esfera do Estado, mas também por sistemas municipais. As atribuições municipais em referência encontram-se previstas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Por via dos Decretos-Lei n.ºs 372/93 e 379/93, de, respetivamente, 29 de Outubro e 5 de Novembro, diversificaram-se as formas de prossecução do abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e da gestão dos resíduos sólidos urbanos. Para além do modelo de gestão direta do serviço através das unidades orgânicas do município, isto é, a realizar pelos serviços municipais ou municipalizados, foi ainda prevista a possibilidade da empresarialização dos sistemas municipais prestadores destes serviços, bem como a faculdade de serem explorados através de associações de utentes e ainda a hipótese de abertura da sua gestão ao sector privado, através de concessão.

O Município de Faro, através dos serviços Municipalizados da CMF, na qualidade de entidade adjudicante, procedeu, em 9 de Julho de 2003, à abertura de um concurso público internacional para seleção de uma entidade privada para, em parceria, participar no capital de uma empresa municipal a constituir com capitais maioritariamente públicos, gerir e explorar o sistema municipal de água e esgotos em baixa⁴, bem como explorar o sistema municipal de recolha e transporte de resíduos sólidos e urbanos e higiene e limpeza urbana.

⁴ A atividade de saneamento básico compreende 2 vertentes distintas, a do abastecimento de água para consumo humano e a do saneamento de águas residuais urbanas, previstas desde a aprovação do DL n.º 379/93, de 5/11.

No que se refere ao serviço de abastecimento de água, este encontra-se estruturado em dois sistemas:

1. O sistema de abastecimento “*em alta*”, respeitante à captação e tratamento da água e venda desta às entidades gestoras dos sistemas em “*em baixa*” (atividade grossista);
2. O sistema de abastecimento “*em baixa*”, respeitante ao armazenamento e distribuição de água às populações (atividade retalhista).

No que respeita ao serviço de saneamento de águas residuais urbanas, encontram-se igualmente dois sistemas:

1. O sistema “*em baixa*”, respeitante à recolha das águas residuais e drenagem para o sistema “*em alta*”;
2. O sistema “*em alta*”, abrangendo quer o tratamento das águas residuais e encaminhamento para reutilização ou descarga em meio recetor de águas residuais tratadas, quer o processamento de lamas e respetivo encaminhamento para destino final adequado.

O lançamento do referido concurso inseriu-se numa estratégia de ampliação dos serviços a toda a população no concelho de Faro, a implementar através de um sistema de gestão, exploração e financiamento de infraestruturas.

Desde logo no caderno de encargos subjacente ao referido concurso se assinalaram as seguintes finalidades do procedimento concursal desencadeado:

- ❖ *“A execução das redes de abastecimento de água, águas residuais domésticas e pluviais em diversos locais do concelho de Faro (...)” e “(...) planeamento e acompanhamento da respetiva execução física e cronológica”;*
- ❖ *“A gestão, coordenação, planeamento, exploração e controlo de qualidade dos sistemas municipais de abastecimento de água e saneamento, sua reparação, renovação, manutenção e ampliação”;*
- ❖ *“Gestão, coordenação, planeamento, exploração e ampliação do sistema municipal de recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos e higiene e limpeza pública, sua manutenção e renovação”.*

No que respeita à estrutura do financiamento do investimento pretendido, estabeleceu-se que a dotação de fundos fosse assegurada pelo parceiro privado da empresa municipal, devendo as respetivas condições e planificação ser determinadas de acordo com soluções técnicas estabelecidas em estudo de viabilidade económica, financeira e técnica a apresentar pelos concorrentes.

Ainda com proveito para a presente auditoria, sublinham-se alguns dos critérios e respetivas ponderações estabelecidos pela entidade adjudicante, atinentes à avaliação da proposta economicamente mais vantajosa, de maior qualidade e que dê maiores garantias de continuidade e de segurança da parceria, como sejam o tarifário proposto (30%), a maior atribuição de dividendos ao parceiro CMF, que deverá ponderar a remuneração da respetiva participação no capital social e a remuneração da disponibilização do capital de experiência existente nos serviços municipalizados (15%), o mérito do estudo de viabilidade económico-financeiro (15%) e o mérito do plano de conservação e manutenção dos sistemas municipais de água, de saneamento de águas residuais e de resíduos sólidos, incluindo os já existentes e respetivas renovações (10%).



Tribunal de Contas

Ao concurso em referência apresentou-se unicamente o agrupamento de empresas constituído pela AGS - Administração e Gestão de Sistemas de Salubridade, SA, pela HIDURBE - Gestão de Resíduos, SA e ainda pela ECOAMBIENTE - Consultores de Engenharia, Gestão e Prestação de Serviços, SA., tendo este concorrente sido qualificado e admitido, bem como a respetiva proposta apresentada.

Posteriormente à negociação das cláusulas e dos termos a constar do contrato e documentos conexos, o Júri do concurso deliberou aceitar, em 1 de Junho de 2005, a proposta final do concorrente, a qual continha uma minuta do contrato de sociedade e ainda as seguintes peças:

- ❖ Estatutos;
- ❖ Documento de delegação de competências;
- ❖ Acordo financeiro, o qual integra, como anexos, o calendário de realização e reembolso das prestações acessórias dos sócios de direito privado, o caso base (modelo económico e financeiro), os pressupostos e regime de reequilíbrio financeiro, o tarifário inicial e um plano de investimentos;
- ❖ Acordo parassocial;
- ❖ Organigrama;
- ❖ Protocolo de transição de pessoal, com vista à transição do pessoal afeto aos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Faro para a FAGAR, EM;
- ❖ Protocolo de transferência de ativos e passivos, com vista à transmissão dos direitos e obrigações dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Faro para a FAGAR, EM;
- ❖ Estudo técnico económico-financeiro;
- ❖ Contrato de assistência técnica; e
- ❖ Plano de negócios.

A Assembleia Municipal, em sessão extraordinária, realizada em 20 de Junho de 2005, deliberou por maioria, sob proposta da CMF, autorizar a criação e participação da CMF na empresa “FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, EM” e aprovar os respetivos estatutos. Mais deliberou, que fossem delegados na empresa municipal a constituir os poderes respeitantes à prestação de serviços públicos a prever nos respetivos estatutos.

4.1.2 CONSTITUIÇÃO, CAPITAL E OBJETO SOCIAL DA EMPRESA MUNICIPAL

A FAGAR, EM foi constituída ao abrigo da lei reguladora das empresas municipais vigente à data da escolha do parceiro privado e da sua criação - Lei nº 58/98, de 18 de Agosto - por escritura pública celebrada em 19 de Setembro de 2005⁵, pela transformação dos Serviços Municipalizados de Água, Saneamento e Limpeza da CMF, tal como referido, tendo sido dotada de um capital social de M€ 5, maioritariamente público (51%).

O MF realizou a respetiva participação social através de uma entrada em espécie que consistiu na entrega da totalidade dos fundos próprios dos referidos serviços municipalizados, avaliados pelo respetivo valor líquido contabilístico, verificado, nos termos do art.º 28.º do Código das sociedades comerciais, por um revisor oficial de contas designado para o efeito. Declarou o mesmo revisor oficial de contas que o valor apurado dos fundos próprios (€ 13.586.452,94) era superior ao valor nominal da participação atribuída ao Município de Faro (€ 2.550.000) em € 11.036.452,94, tendo o diferencial apurado sido convertido em prestações acessórias de capital (vd. ponto 4.2.3 – *Do equilíbrio entre os interesses dos sócios público e privado*).

O restante capital, no montante global de M€ 2,45, foi subscrito e integralmente realizado pelas empresas AGS - Administração e Gestão de Sistemas de Salubridade, SA, em 32,83%, correspondente a € 1.641.500, HIDURBE - Gestão de Resíduos, SA, em 8,085%, correspondente a € 404.250, e ECOAMBIENTE - Consultores de Engenharia, Gestão e Prestação de Serviços, SA, em 8,085%, correspondente a € 404.250.

Por deliberação da Assembleia Geral da FAGAR, EM, de 3 de Dezembro de 2007, foi aprovada a venda da participação detida pela ECOAMBIENTE - Consultores de Engenharia, Gestão e Prestação de Serviços, SA, à HIDURBE - Gestão de Resíduos, SA, passando, no dia 21 de Dezembro do mesmo ano, 49% do capital social, para a titularidade de apenas 2 acionistas, a AGS e a HIDURBE.

O Capital social da empresa, no valor de € 5.000.000, representado por ações, encontra-se atualmente subscrito e realizado da seguinte forma:

⁵ A minuta de escritura pública de constituição da empresa municipal FAGAR, **pela transformação** dos serviços municipalizados do Município, foi enviada, para efeitos de fiscalização prévia, em cumprimento do disposto na alínea c) do nº 1 do artigo 46º da Lei nº 98/97, de 26/08, tendo sido visada em s.d.v. de 11/08/05 – Processo nº 1752/05.



QUADRO 1 – COMPOSIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL

	Participações	
	Montante (€)	%
Município de Faro (participação em espécie)	2.550.000	51,00%
AGS (participação pecuniária)	1.641.500	32,83%
Hidurbe (participação pecuniária)	808.500	16,17%
Total	5.000.000	100,00%

Sendo a FAGAR, EM uma empresa de capitais maioritariamente públicos encontra-se integrada no sector empresarial local, de acordo com o disposto no artigo 2º, nº1, da Lei nº 53-F/2006 de 29 de Dezembro⁶.

4.2 REGULAÇÃO DOS INTERESSES DOS SÓCIOS

O objetivo do contrato de sociedade do qual resultou a criação da FAGAR, EM, traduz-se, como anteriormente se referiu, no estabelecimento de uma parceria entre os sócios público e privados, desde logo iniciada com a participação destes no capital de uma entidade distinta, a empresa municipal, sendo certo que a concretização de tal parceria pressupôs mais do que a aplicação de capitais públicos e privados. Sublinhe-se que o MF realizou, na data da celebração da escritura, prestações acessórias de capital cujos ativos incorporam não apenas infraestruturas e demais bens e direitos dos serviços municipalizados, mas também o respetivo capital humano, isto é, conhecimento e experiência acumulados. Do mesmo modo, e recuperando quanto se disse acerca do objeto do concurso para seleção do parceiro privado, também o interesse subjacente à abertura do capital da empresa a participação de privados foi o de beneficiar do exercício de uma certa influência sobre as decisões empresariais, no sentido de serem colhidas mais-valias que decorram da melhor experiência e modos de operação existentes no sector privado e, simultaneamente, captar novas fontes de financiamento para concretização do plano de investimentos.

⁶ Nos termos do art.º 48.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, os estatutos foram alterados em sessão da Assembleia Municipal de 28 de Setembro de 2009 (vd. Ponto 4.2 – *Regulação dos interesses dos sócios*).

Em síntese, pretendeu-se, desde o início, estabelecer uma relação de especial cooperação entre os sócios, decorrente de um interesse comum a todos, o da prossecução do objeto social, a desenvolver num quadro de incremento da qualidade dos serviços prestados e de sustentabilidade financeira.

Ou seja, os parceiros público e privados acordaram em prestar diferenciados contributos numa relação de recíproca cooperação ao longo da vida da parceria, que importou definir e disciplinar. A relação societária estabelecida não só pressupôs a vinculação dos sócios perante a empresa municipal, mas também a vinculação dos sócios entre si, comprometendo-se estes com a exploração do objeto social e o envolvimento na gestão da empresa municipal.

No âmbito do processo de constituição da empresa municipal, e conforme decorria já da proposta final apresentada a concurso, foram aprovados os estatutos da empresa e subscritos dois acordos, um parassocial e outro designado de acordo financeiro, com o objetivo de estruturar e regular em termos jurídicos, económicos e financeiros a relação entre sócios, emergente do contrato de sociedade.

Entre outras matérias, consagrou-se por via dos 3 instrumentos referidos, que aos sócios particulares caberia a obrigação de efetuar prestações acessórias pecuniárias a favor da empresa até ao montante de € 18.115.032, reembolsáveis e remuneradas, contrariamente ao estabelecido a respeito das prestações acessórias realizadas pelo MF. Com a realização de tais prestações pretendia-se, afinal, dar cumprimento a um dos propósitos estabelecidos no concurso de seleção do parceiro privado para participar no capital social da FAGAR, EM, a respeito dos meios e forma de financiamento dos investimentos, que era o de que a dotação dos fundos necessários fosse assegurada pelo parceiro privado da empresa municipal, tendo, por esta via, sido afastado o recurso ao financiamento da empresa através de capitais que contabilisticamente fossem reconhecidos como sendo capitais alheios.

Sucedo que, na sequência de deliberação da Assembleia Municipal de Faro tomada em sessão ordinária de 28 de Setembro de 2009, os sócios procederam, em 8 de Abril de 2010, à alteração quer dos estatutos quer do modelo económico e financeiro subjacente à parceria, assente nas seguintes circunstâncias:



- ❖ A entrada em vigor de um novo regime jurídico do sector empresarial local, operado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, por via do qual se estabelece que “(...) As entidades participantes não podem conceder empréstimos a empresas do sector empresarial local”, conforme n.º 3 do art.º 32. A este respeito, entenderam os sócios ser tal disposição impeditiva da realização de prestações acessórias dos acionistas privados por estas serem, reembolsáveis e remuneradas;
- ❖ Os sucessivos adiamentos à realização de investimentos⁷ e, conseqüentemente, a realização de operações em condições que se afastaram dos cenários projetados⁸.

Assim, estatutariamente deixou de estar prevista a realização de prestações acessórias remuneradas pelos acionistas de direito privado, consagrando-se no modelo económico e financeiro revisto a contração de um ou mais empréstimos em instituição financeira como fonte primordial de financiamento dos investimentos a realizar. Foram igualmente revistas e alteradas as projeções e os pressupostos financeiros e económicos subjacentes ao acordo financeiro.

4.2.1 ACORDO PARASSOCIAL (REVISTO)

O acordo parassocial obtido entre os sócios tem por objeto “ (...) a *regulação das relações recíprocas das partes enquanto acionistas da Empresa, designadamente no que respeita à gestão operacional desta nas suas diversas vertentes, como sejam:*

- a) *Rentabilidade;*
- b) *Fixação de tarifas e preços dos serviços prestados pela Empresa;*
- c) *Composição dos órgãos sociais”.*

Por via do mesmo acordo, se estabelece que “*Na gestão da Empresa, as Partes obrigam-se a cumprir com os seguintes princípios:*

⁷ Conforme se expõe no ponto 4.2.2.

⁸ Conforme se analisa em mais detalhe no ponto 4.2.2, sendo certo que nos termos das cláusulas 4.ª do acordo financeiro e 2.ª, n.º 2, al. B) do acordo parassocial, se previu expressamente que, caso se verificassem alterações nos pressupostos do Caso Base que conduzissem a uma variação sensível da rentabilidade da empresa, as partes se comprometiam a proceder ao reequilíbrio económico-financeiro da empresa.

-
- a) *As partes aceitam como adequado ao desenvolvimento do Projecto o Caso Base Revisto anexo ao Acordo Financeiro Revisto celebrado entre as Partes na presente data (“acordo Financeiro Revisto”);*
- b) *Para além do especificamente previsto no acordo Financeiro Revisto, as Partes, enquanto accionistas da Empresa, comprometem-se a, caso se verifiquem alterações nos pressupostos do Caso Base Revisto que conduzam a uma variação sensível da rentabilidade da Empresa, proceder ao reequilíbrio económico-financeiro da Empresa, com base no referido Acordo Financeiro Revisto; (...).“*

Igualmente se prevê que o MF possa exercer o direito de comprar as ações detidas pelos acionistas de direito privado, decorridos 35 anos do início da parceria, pelo montante equivalente ao valor nominal das respetivas ações. O MF, decorridos 5 anos após a data de constituição da empresa, pode ainda exercer o direito de comprar a parte de capital detida pelos restantes acionistas, desde que estes para tal estejam disponíveis, pagando um montante equivalente ao valor nominal das ações a adquirir, acrescido de uma indemnização correspondente a 3% do valor faturado no exercício anterior, multiplicado pelo número de anos civis (ou parte deles) que falem até 2040. É ainda admitida a iniciativa dos acionistas de direito privado para o exercício do direito de venda das ações ao MF, desde que este se mostre concordante e tenham, simultaneamente, decorrido 5 anos do início da parceria. No caso de iniciativa dos acionistas de direito privado, o MF pagará um montante equivalente ao valor nominal das ações a adquirir, minorado em 10%.

4.2.2 DO ACORDO FINANCEIRO (REVISTO)

O nível de rentabilidade pretendido com as operações a desenvolver pela empresa encontra-se estabelecido no acordo financeiro anteriormente referido, ao qual se anexam um caso base, isto é, um conjunto de pressupostos e de projeções financeiras e económicas assumidas pelos sócios como representativas do desempenho futuro da empresa, um plano de investimentos e um conjunto de pressupostos de reequilíbrio financeiro e económico, tendo em vista a manutenção de uma taxa interna de rentabilidade (TIR) para os acionistas de direito privado, igualmente estabelecida no caso base, apurada em função do capital investido por aqueles sócios e dos correspondentes dividendos previstos.

Em síntese, com a revisão do acordo financeiro, que não se traduziu em qualquer alteração às taxas de rentabilidade dos acionistas, inicialmente determinadas, os sócios estabeleceram os seguintes



Tribunal de Contas

pressupostos e objetivos de natureza financeira para a parceria encetada, vertidos no respetivo caso base revisto:

QUADRO 2 – CARACTERIZAÇÃO E OBJETIVOS DO MODELO ECONÓMICO E FINANCEIRO REVISTO

Un: 10³ € (salvo menção em contrário)

Início da concessão	01-10-2005
Fim da concessão	30-09-2040
Prazo (anos)	35
TIR do projeto (antes de impostos)	12,30%
TIR do projeto (depois de impostos)	10,80%
TIR acionistas privados	8,41%
TIR CMF (incluindo remuneração do contrato assistência técnica)	6,57%

Investimentos acionista	CMF	Privados	Total
Capital social	2.550	2.450	5.000
%	51%	49%	100%
Prestações acessórias	11.036	0	11.036
%	100%	0%	100%

Estrutura de financiamento	
Fundos próprios	16.036
%	44,5%
Capitais alheios	20.000
%	55,5%

Iterações para rácios	Min	Med	Max
Antes de cash-flow para accionistas			
RACSD - Rácio anual de cobertura serviço da dívida	1,14	1,26	1,43
RCVE - Rácio de cobertura da vida do empréstimo	1,04	1,08	1,10
Depois de cash-flow para accionistas			
RACSD - Rácio anual de cobertura serviço da dívida	1,14	1,26	1,43
Autonomia financeira	19,0%	47,7%	71,9%

Fonte: Acordo financeiro e Caso Base revisto no ano 2010.

No que respeita às condições de reequilíbrio financeiro e económico do projeto, foram estabelecidos, para cada ano da concessão, pressupostos operacionais referentes aos caudais aduzidos de água e de efluentes e à produção de resíduos, os quais constam de documento anexo ao acordo financeiro (Anexo II), designado de *Pressupostos e regime de reequilíbrio Económico – Financeiro*.

Nos termos deste regime de reequilíbrio, os sócios acordaram que, no caso de se verificarem desvios, positivos ou negativos, superiores a 5% nos caudais de água e esgotos e a 10% na produção de resíduos, em relação aos valores previstos para cada ano em causa e especificados no próprio regime de reequilíbrio, terão de ser ajustados no modelo os resultados e indicadores económico-financeiros, devendo ser desencadeados mecanismos corretivos do reequilíbrio económico e financeiro, após esgotamento de medidas, tais como redução de custos, aumento de produtividade, otimização da exploração dos sistemas de águas, esgotos e resíduos sólidos e limpeza.

Estabeleceram, ainda, que haverá igualmente lugar à reposição do equilíbrio económico-financeiro sempre que se verifique:

- *“(…) alteração significativa dos pressupostos operacionais acima listado, fiscais e contabilísticos (...) constantes do caso base revisto, que comprometa e minimize, os resultados operacionais, os indicadores económico-financeiros equacionados e previstos no Caso Base Revisto e comprometa a capacidade de cumprimento do programa de pagamentos e compromissos da Empresa”;*
- *“Alteração significativa das normas ou legislação em vigor, que conduza à exigência de alteração do nível de serviço ou dos procedimentos (...)”;*
- *“Acréscimo de encargos suportados pela Empresa decorrentes de factos que não poderiam ter sido previstos à presente data (...)”;*
- *“Variação do factor de actualização do preço unitário da água comprada (...) considerando o período de 3 (três) anos anterior ao momento de cada variação (...) produza um afastamento superior a 3,5% (...) em termos cumulativos, durante o mesmo período de 3 (três) anos”;*



- *“Incumprimentos pela AdA⁹ do contrato de fornecimento de água à Empresa, sempre que as penalidades a incorrer pela dita AdA não assegurem, por si só, a manutenção do equilíbrio económico-financeiro”;*
- *“Variação do factor de actualização do preço unitário de deposição de resíduos sólidos no aterro sanitário (...) considerando o período de 3 (três) anos anterior ao momento de cada variação (...) produza um afastamento superior a 3,5% (...) em termos cumulativos, durante o mesmo período de 3 (três) anos”;*
- *“Em caso de força maior”.*

A medida da reposição do equilíbrio tem como referência o caso base, documento que representa a equação financeira da atividade da empresa, tendo os sócios estabelecido que se considera resposto o equilíbrio quando se verificar reposta a TIR do acionista privado, a qual se situa em 8,41%, como anteriormente se indicou.

No mesmo acordo financeiro são finalmente apresentados os mecanismos que seguidamente se indicam, admitidos para se efetivar, em caso de necessidade, a reposição do equilíbrio económico e financeiro, prevendo-se que seja adotado o mecanismo que, em cada caso, seja escolhido por acordo entre os sócios ou, na falta deste, o que seja escolhido através de um processo de resolução de conflitos:

- a) *“Alteração de tarifário”;*
- b) *“Alteração do prazo da parceria”;*
- c) *“Atribuição de compensação direta pelo acionista MF”;*
- d) *“Conjugação de quaisquer soluções das alíneas anteriores”;*
- e) *“Qualquer outra modalidade que venha a ser acordada pelas Partes, no respeito pela lei aplicável e pelo Contrato”.*

O modelo encontrado para a afetação dos riscos aos sócios da empresa municipal, público e privados, e o equilíbrio entre os riscos assumidos, a correspondente remuneração estabelecida e a contribuição financeira de cada um dos parceiros para o projeto é objeto de análise no ponto 4.2.3 – *Do equilíbrio entre os interesses dos sócios público e privado.*

⁹ Entidade gestora de águas para consumo e efluentes em alta, fornecedora da FAGAR, E.M.

4.2.2.1 PARÂMETROS DE NATUREZA OPERACIONAL

SOBRE OS PARÂMETROS OPERACIONAIS DO REGIME DE REEQUILÍBRIO ECONÓMICO E FINANCEIRO

Apreciados os pressupostos operacionais relativos aos caudais anuais de água e efluentes e às quantidades depositadas de resíduos sólidos, constantes do anteriormente citado anexo II do acordo financeiro, com os mesmos pressupostos operacionais constantes do caso base revisto, apura-se que os dois documentos são incoerentes entre si no que respeita ao abastecimento de águas e ao caudal entregue de efluentes (vd. Anexo II). Para o período da parceria, as quantidades totais constantes do anexo II ao acordo financeiro são inferiores ao caso base em, respetivamente, 12,9 milhões de m³ (-4,8%) e 5,7 milhões de m³ (3,6%), correspondendo-lhes um expressivo significado no conjunto dos custos operacionais estimados da empresa. Apuram-se desvios em todos os anos projetados para a parceria subsequentes ao exercício de 2008, no que respeita ao abastecimento de águas, e posteriores a 2009, no tocante às águas residuais, conforme se detalha nos quadros.

Os sócios tomaram assim como adequados os pressupostos operacionais constantes do caso base, para efeitos da determinação das rendibilidades esperadas, mas alteraram esses mesmos parâmetros tendo em vista a determinação da necessidade de reequilibrar financeiramente o projeto. As divergências identificadas propiciam a existência de ambiguidades quanto à verificação ou não dos requisitos de reequilíbrio financeiro acordados e conseqüente desencadeamento dos mecanismos previstos para a eventual reposição do referido reequilíbrio.

A respeito das incoerências identificadas, haverá que equacionar a possibilidade de se verificar estarem cumpridos os requisitos que conduzam ao desencadeamento de mecanismos previsto para a reposição do reequilíbrio do projeto, designadamente pela verificação de desvios face aos pressupostos operacionais por montantes superiores aos constantes do regime de reequilíbrio sem que, todavia, se verificasse um desvio face à TIR acionista, calculada a partir dos pressupostos operacionais constantes do caso base. Do mesmo modo, não fica também afastada a possibilidade de ocorrência de um cenário inverso, isto é, o de verificar-se um desvio face à TIR acionista estabelecida no caso base, sem que, no entanto, se observassem desvios aos pressupostos operacionais, superiores aos intervalos definidos no anexo II ao acordo financeiro.

Por outro lado, os dados retrospectivos relativos à aquisição de águas para abastecimento realizada no ano de 2009, constantes quer do caso base₂₀₁₀, quer do citado anexo II, contêm valores que não



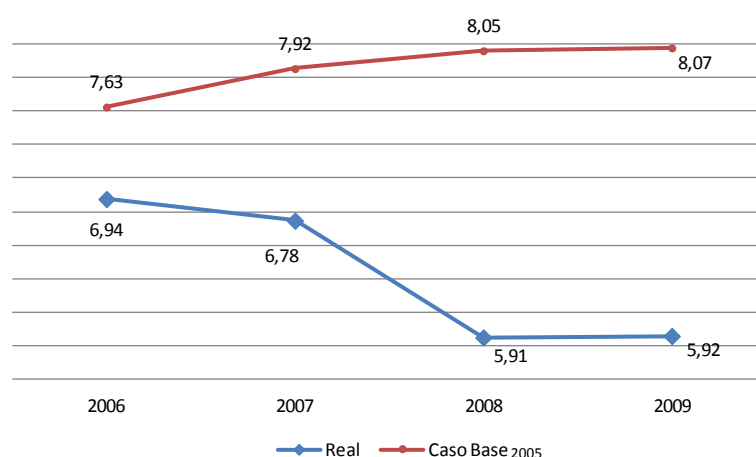
Tribunal de Contas

correspondem aos efetivamente registados nesse período pela empresa, ascendendo aqueles valores a, respetivamente, 7,3 e 6,4 milhões de m³, quando, à data da revisão do acordo financeiro (8 de Abril de 2010), era já conhecido e certo que o volume efetivo de água adquirida se tinha quedado em cerca de 5,9 milhões de m³, isto é, menos 26,6% que o apresentado no caso base. Aliás, a própria empresa divulgou o volume de água aduzido nos respetivos documentos de prestação de contas, elaborados a 25 de Março desse mesmo ano.

O desvio decorrente da factualidade descrita, para o ano em causa (2009), poderá ter repercussões no montante financeiro total para reequilíbrio financeiro do projeto, caso este se venha a revelar necessário. Simultaneamente, a incorreta consideração dos dados constitui também um fator de distorção na projeção de resultados para os anos subsequentes, por estar sustentada num histórico de dados inapropriado.

No gráfico seguinte contrapõem-se os valores registados pela empresa entre os anos 2005 e 2009 e os elementos relativos às projeções efetuadas no caso base₂₀₀₅ para o mesmo período. Os dados refletem uma tendência vincadamente decrescente das quantidades adquiridas entre os exercícios de 2005 e 2009, surgindo nos elementos projetados no caso base, uma tendência inversa, ainda que não tão acentuada.

Gráfico 1 – ÁGUA ADUZIDA ENTRE 2005 E 2009 (EM MILHÕES DE M³)



Para o primeiro ano de projeção constante do caso base revisto, o ano de 2010, prevê-se um caudal de águas de abastecimento adquirido de 7,31 milhões de m³, refletindo um crescimento de 23,4% face aos valores reais verificados no ano anterior (2009). A referida taxa de crescimento é atípica face às taxas de crescimento previstas para o restante período da concessão, as quais se situam em valores próximos de 1,2%, e afasta-se muito significativamente da evolução registada em anos

anteriores, como atrás se apresentou. Tal variação não se encontra sustentada por análises ou estudos projetivos e o modelo económico e financeiro não contém pressupostos operacionais que apontem no sentido da admissibilidade de tal variação, como mais adiante se demonstrará.

A este título, será útil atender à estimativa de aquisição de 6,1 milhões de m³ de água de abastecimento, igualmente para o ano de 2010, constante dos instrumentos de gestão previsional que o próprio conselho de administração da empresa preparou em Outubro do ano anterior¹⁰, tendo em consideração a evolução da atividade nos anos precedentes, sem que, em algum momento do exercício financeiro, a empresa tivesse optado por rever, alterando tais documentos previsionais. Apesar da proximidade temporal das duas projeções, a constante do caso base é superior em cerca de 20% face à que resulta dos instrumentos de gestão previsional. O volume de água efetivamente adquirida nesse ano 2010 ficou-se em 5,83 milhões de m³, como mais adiante se apreciará.

A relevância de uma quantificação cuidada e criteriosa dos 3 pressupostos operacionais assinalados no anexo II do acordo financeiro (caudal de água adquirido, quantidade de efluentes entregue e produção de resíduos sólidos) decorre de dois aspetos que importa destacar. O primeiro é o de que, como anteriormente se explicitou, variações significativas face aos referidos pressupostos constituem impulso suficiente para que, após esgotamento de medidas que visem a redução de custos ou o aumento de produtividade, sejam desencadeados mecanismos de correção do equilíbrio económico do projeto, sendo certo que, no caso de as projeções se revelarem financeiramente mais favoráveis do que a realidade, poderá ocorrer um sobre custo para o ente público ou para os contribuintes, por via de, respetivamente, atribuição de uma compensação financeira direta pelo município, alargamento do prazo da parceria ou de alterações ao tarifário.

O segundo aspeto é o de que os níveis projetados para os mesmos 3 pressupostos operacionais resultam das estimativas realizadas quanto a outros fatores igualmente presentes no caso base e que são determinantes do nível de retorno financeiro estabelecido para o acionista privado. Referimo-nos, em concreto, aos pressupostos valorizados para as estimativas de adesão e de caudais faturados, como sejam o crescimento populacional, a evolução dos consumos dessa mesma população e conseqüente variação do volume de negócios gerado pela empresa e respetivos custos

¹⁰ Os instrumentos de gestão previsional foram, nos termos da alínea g) do art.º 28.º do RJSEL, objeto de parecer favorável do fiscal único, nos seguintes termos: “Com base no trabalho efectuado sobre a evidência que suporta os pressupostos da informação financeira previsional dos documentos acima referidos, nada chegou ao nosso conhecimento que nos leve a concluir que tais pressupostos não proporcionem uma base aceitável para aquela informação (...)”.



de operação associados, o nível dos investimentos realizados, a taxa de cobertura dos serviços prestados, entre outros. O mesmo será dizer que o desajustamento dos 3 referidos pressupostos é fortemente sugestivo de uma desadequação dos resultados operacionais e de demais indicadores económicos e financeiros equacionados no caso base e, portanto, tais desvios, que seguidamente se quantificam, prejudicam o sucesso do projeto para o município, face ao modelo contratual estabelecido, em que o risco de viabilidade se encontra exclusivamente assumido pelo acionista público, conforme resulta das condições de reequilíbrio acordadas entre os acionistas.

SOBRE OS PARÂMETROS DE NATUREZA OPERACIONAL DO MODELO ECONÓMICO E FINANCEIRO (CASO BASE)

Além dos pressupostos constantes do anexo II ao acordo financeiro, importa apreciar o mérito e a razoabilidade dos parâmetros fundamentais constantes do modelo económico e financeiro revisto. Nestes termos, apresenta-se uma síntese da análise realizada, a qual teve por base os valores retrospectivos referentes aos anos de 2005 a 2009 - sendo estes elementos conhecidos e estando divulgados à data da assinatura da revisão do acordo financeiro e do respetivo caso base - as projeções e respetiva execução do ano 2010 e, finalmente, as estimativas constantes dos instrumentos de gestão previsional da FAGAR, EM igualmente referentes ao exercício de 2010.

A evolução estimada da população é determinante da evolução projetada do número de consumidores de água e de utilizadores de águas residuais, encontrando-se aquela evolução igualmente associada ao volume de negócios gerado e, conseqüentemente, às quantidades de matérias consumidas e serviços adquiridos pela empresa municipal para satisfação das populações.

QUADRO 3 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO E DO N.º DE CONSUMIDORES

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
População de Faro	CB ₂₀₁₀	58.554	58.664	58.739	63.390	64.279	65.168
	Real*	58.554	58.664	58.739	58.698	58.675	63.967
	Desvio	0,0%	0,0%	0,0%	8,0%	9,6%	1,9%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	n.d.
N.º Clientes água	CB ₂₀₁₀	31.941	32.526	33.094	33.449	35.211	36.699
	Real	31.941	32.526	33.094	33.450	34.066	34.808
	Desvio	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,4%	5,4%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	34.333
N.º Clientes saneamento de águas residuais	CB ₂₀₁₀	n.d.	n.d.	n.d.	30.737	31.567	33.264
	Real	n.d.	30.235	30.685	30.685	31.392	31.783
	Desvio	-	-	-	0,2%	0,6%	4,7%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	31.586

* Dados do INE divulgados anteriormente à data da revisão do modelo económico e financeiro, exceto no que respeita ao exercício de 2010, relativamente ao qual foram considerados os dados resultantes dos censos 2011.

n.d. – não disponível

Um dos primeiros aspetos que resulta evidente no quadro anterior é o de que os dados populacionais para os exercícios 2005 a 2007, constantes do modelo económico e financeiro revisto, são coincidentes com os dados oficiais disponibilizados pela autoridade nacional em matéria estatística, o Instituto Nacional de Estatística, refletindo taxas de crescimento anuais inferiores a 0,2%.

Já os dados referentes ao ano de 2008, igualmente constantes do caso base revisto são divergentes, por excesso, dos dados oficiais em cerca de 8%, e expressam um crescimento de 7,9% do agregado face ao registado no ano precedente, sem que existam fundamentos que sustentem tais divergência e variação. A cadência de crescimento a partir desse ano leva a que também os anos de 2009 e 2010 se distanciem com significado dos números reais, ainda que menos acentuadamente neste último exercício. A existência de dados passados incorretamente inscritos no modelo económico e financeiro é portadora de risco quanto à credibilidade das projeções efetuadas para anos seguintes, na medida em que estas não proporcionam uma base aceitável que sustente os níveis de atividade e os objetivos de desempenho apontados para o projeto.



Paralelamente, verifica-se que, para os anos 2008 e seguintes, existe uma coincidência entre os valores referentes à população de Faro constantes do modelo económico e financeiro revisto com os inscritos no modelo inicial, aprovado em 2005, sendo certo que, se à data da elaboração do modelo económico e financeiro inicial os dados respeitantes aos anos de 2008 e 2009 eram projetivos, esses mesmos dados, à data da revisão do modelo, estavam apurados e encontravam-se já publicados pela própria empresa municipal.

Observa-se igualmente que, apesar das incorreções apontadas ao nível da evolução populacional, os números de consumidores de água de abastecimento e de clientes de saneamento de águas residuais considerados para o ano de 2008 aproximaram-se dos dados reais, apenas divergindo nos dois exercícios seguintes, em especial no ano de 2010. Esta incoerência entre dados sublinha, uma vez mais, a introdução de dados passados, não correspondentes com a realidade, no que respeita ao número de clientes em 2009 e leva a que se registem oscilações significativas e infundadas no que respeita ao rácio de número de habitantes por contador para os anos de 2008 e seguintes, um dos parâmetros subjacentes ao crescimento do volume de negócios expresso no modelo económico e financeiro:

QUADRO 4 – RÁCIO DE N.º DE HABITANTES POR CLIENTE DE ÁGUAS DE ABASTECIMENTO E RESIDUAIS

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Águas de abastecimento	CB ₂₀₁₀	1,83	1,80	1,77	1,90	1,83	1,78
	Real	1,83	1,80	1,77	1,75	1,72	1,84
Águas Residuais	CB ₂₀₁₀	n.d.	n.d.	n.d.	2,06	2,04	1,96
	Real	n.d.	1,94	1,91	1,91	1,87	2,01

As estimativas referentes aos caudais faturados de águas de abastecimento e residuais e às quantidades de resíduos sólidos produzidos estão ligadas de forma estreita ao total da população considerado, mas são também influenciadas por outros fatores, como sejam as taxas previstas de abastecimento de água, o atendimento de saneamento de águas residuais e de recolha de resíduos sólidos.

A respeito dos parâmetros em referência, identificam-se no quadro seguinte as incorreções dos dados patentes no modelo económico e financeiro (anos 2005 a 2009), expressas em termos percentuais face aos dados efetivos, sendo igualmente apresentados os desvios das projeções para o ano 2010¹¹:

QUADRO 5 – DESVIO DE PRESSUPOSTOS FUNDAMENTAIS DO CB₂₀₁₀ - ÁGUAS E RESÍDUOS SÓLIDOS

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxa de atendimento - água	1,5%	0,0%	0,0%	1,5%	7,1%	9,4%
Taxa de atendimento – águas residuais	6,9%	0,0%	2,8%	2,8%	9,0%	12,8%
Caudal água faturado	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%	14,7%
Caudal água aduzido	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	23,4%	25,4%
Custo de água aduzida	-29,3%	-2,1%	0,0%	0,0%	-1,9%	-2,9%
Efluentes entregues	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-23,5%
Custo de efluentes entregues	-	-	-	-	-	0,0%
Produção de resíduos	292,3%	-8,9%	-10,0%	3,1%	5,8%	5,7%

A par de um crescimento populacional incorretamente considerado no modelo económico e financeiro, observam-se agora incorreções relativas às taxas de atendimento de águas de abastecimento para os anos de 2008 e 2010, constituindo expressivas sobreavaliações face às verificadas nos respetivos anos. Igual situação sucede com os caudais de águas residuais, sendo que, neste último caso, as incorreções se repercutem desde 2007.

Os caudais de água de abastecimento aduzido e faturado encontram-se também empolados no ano de 2009 e sobrestimados no ano seguinte, situação que não se verifica nas quantidades entregues respeitantes às águas residuais, em linha com o que anteriormente se apreciou a propósito do rácio de número de habitantes por cliente de águas de abastecimento e residuais.

Importará ainda equacionar a evolução crescente das taxas de atendimento subjacentes ao quadro anterior e expressas no anexo III, com o nível de investimentos realizados nos anos de 2005 a 2009, muito inferior ao que consta do modelo económico e financeiro e que seguidamente se indica:

¹¹ Os valores inscritos no caso base e os registados pela empresa nos anos 2005 a 2010 encontram-se espelhados no anexo III



QUADRO 6 – REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS (2005 – 2010)

							Un: 10 ³ Eur
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Investimentos (10 ³ €/ano)	CB ₂₀₁₀	10,5	0	0	4.718,8	4.682,0	9.818,7
	Real	49,3	743,2	2.713,3	4.714,2	1.271,5	1.021,9
	Desvio	-78,6%	-100%	-100%	0,1%	268,2%	860,9%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	5.054,2

É evidente a sobrestimação do montante de investimentos respeitantes ao ano de 2010, reflexo, uma vez mais, de limitações relativas às projeções constantes do modelo económico e financeiro em apreço.

A não realização de investimentos inicialmente previstos constitui-se como um fator de distorção das projeções do número de clientes e, conseqüentemente do volume de negócios gerado, e retira igualmente rigor às estimativas de custos respeitantes quer a amortizações de ativos não correntes, quer a juros e outros encargos financeiros respeitantes ao financiamento alheio associado aos investimentos previstos, como se avalia no ponto seguinte.

No que concerne ao número médio de efetivos na empresa e respetivos encargos assumidos, apuram-se divergências no ano de 2009, que se refletem numa sobrestimação dos custos para o ano de 2010, sendo que o modelo económico e financeiro apresenta, relativamente a este último exercício, custos inferiores em cerca de 31%. No quadro seguinte apresentam-se os dados para os anos 2005 a 2010:

QUADRO 7 – EVOLUÇÃO DO N.º DE TRABALHADORES E DOS CUSTOS COM PESSOAL (2005-2010)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
N.º médio de trabalhadores ao serviço da empresa	CB ₂₀₁₀	186	187	214	217	215	215
	Real	185	187	211	216	220	238
	Desvio	-0,5%	0,0%	-1,4%	-0,5%	2,3%	10,7%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	220
Custos com pessoal (10 ³ €/ano)	CB ₂₀₁₀	806,2	2.620,2	3.228,0	3.667,4	3.122,4	3.211,3
	Real	806,1	2.620,2	3.228,0	3.485,2	3.708,5	4.216,7
	Desvio	0,0%	0,0%	0,0%	-5,0%	18,8%	31,3%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	3772,7

4.2.2.2 SUSTENTABILIDADE DO PROJETO

Analisados alguns dos principais pressupostos assumidos no modelo económico e financeiro, importa agora quantificar o significado das discrepâncias apontadas na formação dos respetivos resultados dos exercícios em causa:

QUADRO 8 – RESULTADOS ECONÓMICOS PREVISTOS E OBTIDOS (2005 – 2010)

		Un: 10 ³ eur					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Resultado de exploração	CB ₂₀₁₀	-902,0	-1.282,4	-1.779,1	-927,9	-469,2	-52,8
	CB ₂₀₀₅	-1.512,3	-981,9	-345,2	-67,6	365,8	-
	FAGAR	-1.018,6	-1.287,4	-1.779,1	-928,2	-664,3	-607,0
	Desvio₂₀₁₀	116,5	5,0	0,0	0,3	195,1	554,2
	Desvio₂₀₀₅	-493,7	305,5	1.433,9	860,6	1.030,0	-
Resultados Financeiros	CB ₂₀₁₀	6,5	27,5	7,8	-43,9	-112,3	-639,8
	CB ₂₀₀₅	41,6	-361,1	-552,3	-647,2	-701,9	-
	FAGAR	4,3	20,0	-12,2	-23,9	-73,9	-106,5
	Desvio₂₀₁₀	2,3	7,5	20,0	-20,0	-38,3	-533,3
	Desvio₂₀₀₅	37,4	-381,2	-540,1	-623,3	-628,0	-
Resultados extraordinários	CB ₂₀₁₀	151,5	409,7	438,6	356,8	369,5	369,5
	CB ₂₀₀₅	526,0	404,6	404,6	404,6	404,6	-
	FAGAR	143,5	422,4	438,6	356,8	335,3	-
	Desvio₂₀₁₀	8,0	-12,8	0,0	0,0	34,2	-
	Desvio₂₀₀₅	382,4	-17,9	-34,0	47,8	69,3	-
Resultado líquido do exercício	CB ₂₀₁₀	-562,3	-696,4	-1.294,0	-533,7	-211,9	-323,0
	CB ₂₀₀₅	-944,7	-938,4	-493,0	-310,2	68,4	-
	FAGAR	-689,1	-696,4	-1.294,0	-533,7	-402,9	-718,0
	Desvio₂₀₁₀	126,8	0,0	0,0	0,0	191,0	395,0
	Desvio₂₀₀₅	-255,6	-242,0	801,0	223,5	471,3	-

Fonte: Relatório e Contas (2005 a 20010) e acordo financeiro celebrado entre os sócios.

Resultados económicos dos anos 2005 a 2009 apresentados de acordo com o POC. Resultado económico de 2010 apresentado de acordo com o SNC.

O quadro anterior sintetiza os resultados económicos da empresa (anos 2005 a 2010), os resultados económicos previstos no caso base aprovado em 2005 até à data da revisão deste último (anos 2005 a 2009), os resultados económicos estimados no caso base revisto (ano 2010) e os resultados económicos dos anos anteriores, computados no caso base revisto (anos 2005 a 2009).



No mesmo sentido do que se havia concluído a respeito dos pressupostos operacionais constantes do caso base, observa-se também relativamente aos resultados económicos a incorreção dos dados retrospectivos do caso base revisto.

Por outro lado, os dados expostos apontam para a circunstância de o desempenho económico previsto quer no caso base inicial, quer na sua versão revista, ser, de um modo geral, mais favorável que o desempenho efetivamente verificado, com exceção dos dois primeiros anos de atividade (2005 e 2006). Face ao que antecede, conclui-se que o caso base aceite pelas partes divergiu consideravelmente da realidade observada e a revisão operada em 2010 contém incorreções que, colocando em causa a fiabilidade do próprio modelo, não sustentam as projeções de viabilidade económica do projeto.

Também o mapa comparativo entre o modelo económico e financeiro e os dados económicos registados no exercício de 2010, organizado por área de negócio e por natureza dos resultados e que seguidamente se apresenta, revela:

- Uma expressiva sobrestimação (8,1%) dos proveitos operacionais previstos para as vendas de bens e serviços;
- Uma significativa subestimação (9,6%) dos custos operacionais previstos para mercadorias vendidas, matérias consumidas, fornecimentos e serviços externos e para os gastos com o pessoal, com especial destaque para estes últimos (31,3%);
- Minimização do impacto dos dois desvios atrás indicados no resultado líquido do exercício, decorrente da previsão de amortizações e de encargos financeiros com empréstimos associados a níveis de investimento não verificados no exercício.

QUADRO 9 – DESEMPENHO ECONÓMICO E RESPECTIVA PREVISÃO (2010)

	2010	CB ₂₀₁₀	Desvio	Desvio %
				Un: 10 ³ Eur
Vendas e serviços prestados			-1.207,3	-8,1%
Águas de Abastecimento	5.881,3	6.955,2	-1.073,8	-15,4%
<i>Venda de Água</i>	4.856,7	5.868,0	-1.011,3	-17,2%
<i>Tarifa de Disponibilidade/aluguer de contador</i>	909,1	940,0	-30,9	-3,3%
<i>Outros</i>	115,6	147,2	-31,6	-21,5%
Águas Residuais	2.897,8	3.460,2	-562,4	-16,3%
<i>Tarifa de Esgotos</i>	1.933,6	3.066,0	-1.132,4	-36,9%
<i>Tarifa de Disponibilidade de Saneamento</i>	583,3	0,0	583,3	-
<i>Taxa de Ligação de Colectores</i>	316,7	331,1	-14,4	-4,4%
<i>Outros</i>	64,2	63,0	1,2	1,9%
Resíduos Sólidos	4.312,4	4.540,2	-227,8	-5,0%
Manutenção Espaços Verdes	541,5	0,0	541,5	-
Limpeza de Praias	45,8	0,0	45,8	-
Outros Serviços	69,5	0,0	69,5	-
CMVMC e FSE e gastos com pessoal			1.157,5	9,6%
Aquisição de água	2.622,7	3.193,6	-570,9	-17,9%
Recolha de efluentes	2.632,2	2.218,1	414,1	18,7%
Deposição de resíduos	1.071,1	1.468,0	-396,9	-27,0%
Outros Fornecimentos e Serviços Externos	2.723,4	2.014,6	708,8	35,2%
Gastos com pessoal	4.213,6	3.211,3	1.002,3	31,3%
Resultados de outros rendimentos e ganhos e gastos e perdas	529,8	-225,8	755,6	-334,6%
<i>Resultado operacional (antes de depreciações, amortizações, gastos de financiamento e impostos)</i>	1.014,9	2.624,1	-1.609,2	-61,3%
Gastos/reversões de depreciação e de amortização	1.621,9	2.307,3	-685,4	-29,7%
<i>Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)</i>	-607,0	316,8	-923,7	-291,6%
Juros e rendimentos similares obtidos	50,8	4,6	46,2	1009,3%
Juros e gastos similares suportados	157,3	644,4	-487,1	-75,6%
<i>Resultado antes de impostos</i>	-713,5	-323,0	-390,4	120,9%
Imposto sobre o rendimento do período	4,5	0,0	4,5	-
<i>Resultado líquido do período</i>	-718,0	-323,0	-395,0	122,3%



Os dois quadros anteriores são sintomáticos das distorções identificadas a respeito dos pressupostos considerados no modelo económico e financeiro da empresa. Os resultados económicos produzidos nos anos 2005 a 2009 não se encontram adequadamente espelhados no modelo, apurando-se que, para a maior parte dos dados retrospectivos, é considerada uma situação económica mais favorável do que a registada pela empresa municipal. Assim, os resultados projetados para 2010 revelaram-se igualmente mais favoráveis¹² que os apurados pela FAGAR, tendo-se estimado um resultado líquido do exercício negativo que representa menos de metade do prejuízo efetivamente registado pela empresa.

Os resultados líquidos do exercício são determinantes para a manutenção da TIR estabelecida para o acionista privado, a qual constitui, como atrás se indicou, um referencial para a determinação da necessidade ou não de reequilíbrio financeiro do projeto, uma vez que a libertação de cash flows para os acionistas sob a forma de dividendos depende, em primeira instância, de os resultados líquidos anuais se revelarem positivos.

Em termos médios, o desvio do resultado líquido das operações acumulado até ao final do exercício de 2010, face ao resultado previsto no modelo económico e financeiro para o período da parceria ascende a 47,4%. Importa a este respeito observar a tendência crescente dos desvios verificados ao nível do retorno económico esperado com o desenvolvimento do projeto, decorridos que estão mais de 5 anos sobre o início das operações. A manter-se o desvio médio indicado até ao termo do período previsto para o projeto (2039), a necessidade de meios financeiros para o respetivo reequilíbrio ascenderá a perto de M€ 25,6, nos seguintes termos:

QUADRO 10 – REEQUILÍBRIO FINANCEIRO DO PROJETO (2011-2039)

	Un: 10 ³ Eur
Resultados Líquidos dos exercícios – modelo económico e financeiro (2005 – 2010) (a)	-2.940.915
Resultados Líquidos dos exercícios – prestação de contas (2005 – 2010) (b)	-4.334.192
Desvio da previsão (2005 – 2010) (c = b-a)	-1.393.277
Desvio médio percentual da previsão (2005 – 2010) (d = c/a)	47,4%
Resultados Líquidos dos exercícios – modelo económico e financeiro (2011 – 2039) (e)	54.113.603
Montante necessário ao reequilíbrio financeiro do projeto (2011 – 2039) (d*e)	25.636.655

¹² Apenas os resultados financeiros estimados foram mais gravosos que os realmente apurados no ano 2010, situação que, como já referido, resultou do facto de o modelo económico e financeiro ter equacionado a contração de empréstimos ainda nesse ano para financiamento de investimentos a realizar, situação que não chegou a verificar-se.

Caso os meios financeiros necessários indicados fossem obtidos por via da atribuição de compensação direta pelo MF, tal montante teria um significado expressivo na situação patrimonial contabilística do MF. Com efeito, o montante financeiro indicado (M€ 25,6), corrigido dos efeitos da inflação¹³, atualizado para 31.12.2010, ascende a M€ 16,2, o que representa 29,1% do património líquido contabilístico total do município à mesma data, ou 86,4% das receitas próprias arrecadadas pelo município no mesmo ano.

Os referidos meios financeiros necessários ao reequilíbrio do projeto (M€ 25,6) correspondem a 121,1% dos dividendos que no caso base se estimam como distribuíveis ao Município (M€ 21,1) até ao termo da parceria.

Impunha-se, portanto, que o MF se assegurasse que a revisão do modelo económico e financeiro evitasse ou minimizasse situações de incerteza contrárias à prossecução do interesse público, suscetíveis de onerar o parceiro público e os cidadãos, com processos de compensação ou reequilíbrio de longo prazo.

Se se encontram ainda por realizar investimentos que permitam levar o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais a um maior número de pessoas do concelho de Faro, aumentando as taxas de cobertura dos serviços prestados, é igualmente certo que a exploração das operações desenvolvidas tem-se revelado, em termos globais, deficitária, não obstante os assinaláveis progressos alcançados com a redução de desperdícios na exploração das águas de abastecimento e residuais, isto é, com os ganhos de eficiência que a gestão dos últimos exercícios tem possibilitado, como mais adiante se detalhará (vd. Ponto 4.3 – Análise de desempenho).

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Na proposta selecionada no âmbito do concurso público internacional para a escolha de parceiro privado para participar no capital e constituição da FAGAR, EM., encontrava-se prevista a celebração de um contrato de prestação de serviços, denominado “*contrato de assistência técnica*” entre a FAGAR, como 1º contratante, o Município de Faro, como 2º contratante e os sócios privados, como 3º contratante, cujos termos constavam de minuta anexa, tendo em vista a disponibilidade técnica e “Know-How” a transmitir pelos sócios e o estabelecimento de uma remuneração associada.

¹³ Tendo em consideração o valor percentual da inflação subjacente ao modelo económico e financeiro.



Tribunal de Contas

O referido contrato foi celebrado na data constituição da empresa municipal¹⁴, isto é, a 19 de Setembro de 2005, e iniciou a produção de efeitos com a respetiva assinatura. Nele se estabeleceu que a respetiva vigência perduraria por igual período de tempo ao da participação dos sócios de direito privado no capital da empresa municipal.

Afirmaram as partes, que *“os sócios de direito privado são reputadas empresas (...) dispoño de vasta experiência no sector, sendo detentoras de “Know-How” e experiência comprovada (...) suportada com sistemas e manuais de procedimentos próprios”, que “O MF tem gerido directamente os seus serviços de ambiente sendo por isso detentor do historial dos sistemas e detendo igualmente larga experiência em todos os aspectos técnicos com eles relacionados” e ainda que, “como contrapartida da transferência de experiência e “Know-How” e envolvimento na gestão operacional global da EM, os Sócios de Direito Privado receberão uma retribuição fixada nos termos do presente contrato”.*

Nestes termos, foi fixado o seguinte objeto contratual, conforme decorre dos n.ºs 1, 2 e 3 da cláusula 1ª:

“1. O MF, através de toda a organização e técnicos em funções nos Serviços Municipalizados de Faro, que irá prestar serviços na EM, conforme estabelecido no Acordo Parassocial, prestará apoio de assessoria e consultadoria, nomeadamente disponibilizando o seu Know-how e conhecimentos técnicos adquiridos pela sua experiência no sector.”;

2. (...) Os sócios de direito privado, obrigam-se a prestar à EM, apoio, consultadoria e assessoria, nomeadamente em matérias de gestão financeira, administrativa e técnica de modo a assegurar e a promover a eficiência técnica e empresarial da mesma, com vista a contribuir para a modernização e excelente cumprimento das obrigações que assume perante os clientes em particular e os municípios em geral.”

3. A prestação referida no número anterior incluirá o apoio à gestão administrativa da EM, à gestão financeira, à gestão técnica, aqui se incluindo o apoio à organização interna da empresa municipal e à preparação do plano de atividades, o apoio jurídico, contabilístico, comercial, apoio à gestão de clientes, de compras e à seleção de fornecedores, apoio aos serviços de recursos humanos, designadamente através da formação profissional e, por

¹⁴ À data da celebração do contrato pela FAGAR, EM, as empresas municipais não se encontravam ainda sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas.

último, apoio à criação de um manual de procedimentos, tendo em vista a constituição de um sistema de garantia de qualidade.

Nos termos da cláusula 2ª do contrato, a retribuição estabelecida para os sócios de direito privado, em virtude da referida disponibilidade técnica e “Know-How” a transferir, deverá ser calculada da seguinte forma:

- ❖ Um valor fixo de 2,5% do montante global da faturação da EM, sem IVA;
- ❖ Um valor variável calculado em função da avaliação e desenvolvimento do projeto, que não poderá exceder 2,5% do montante global da faturação da FAGAR, EM, sem IVA, durante os primeiros 4 anos e 1,5% nos anos seguintes, sendo esta retribuição devida apenas se verificadas simultaneamente as seguintes condições:
 - ✓ Autonomia financeira do projeto maior ou superior a 15%;
 - ✓ Valor global dos proveitos maior ou superior a 95% do estabelecido no Caso Base aprovado;
 - ✓ Valor global de custos operacionais menor ou igual a 105% do previsto no Caso Base aprovado;

Em assembleia geral de 20.01.2011, os sócios deliberaram por unanimidade alterar as referidas cláusulas 1ª e 2ª do contrato. Invocaram a este respeito que a prestação de assistência técnica pelo Município de Faro “(...) não se resume ao consignado no número um da mencionada cláusula (...)”, mas inclui também “apoio e disponibilização à empresa da cartografia do concelho, no acompanhamento e articulação do uso e disponibilização do espaço público, passando pela colaboração e acompanhamento nas ações de fiscalização prosseguidas pela FAGAR”.

Concluíram ainda que, face ao invocado, a cláusula 2.ª “(...) não reflecte (...) as alterações mutuamente aceites (...) e perfeitamente assumidas entre os accionistas desde 1 de Janeiro de 2007 (...)”, designadamente quanto à “(...) retribuição a título de assistência técnica no valor fixo de 4%, a atribuir aos accionistas, público e privados, na proporção da respectiva participação no capital social da empresa (...)” acrescentando que tal valor “(...) por lapso, não foi traduzido numa alteração formal do contrato (...)”. Observa-se então que a alteração da forma de repartição da remuneração dos sócios ao abrigo do contrato em apreço compreendeu a desassociação do nível de autonomia financeira da empresa e da evolução dos proveitos e de custos operacionais face aos previstos no acordo financeiro, conforme inicialmente contratualizado, e passou a ser repartida em função das participações sociais de todos os sócios, por forma a remunerar também o sócio de direito público.



Tribunal de Contas

Entre 2007 e 2010, a FAGAR, EM, a respeito do contrato em análise assumiu encargos e realizou pagamentos nos montantes de cerca de, respetivamente, M€ 2,2 e M€1,5, como seguidamente se detalha:

QUADRO 11 – ENCARGOS ASSUMIDOS COM O CONTRATO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Ano	Descrição	Sócio				Total
		MF	AGS	Hidurbe	Ecoambiente ^(a)	
Ano 2007	<i>Encargo assumido</i>	281.386,07 ^(b)	180.979,16	43.295,29	43.346,50	549.007,02
	<i>Pagamentos</i>	281.386,07 ^(b)	180.979,16	43.295,29	43.346,50	548.751,55
Ano 2008	<i>Encargo assumido</i>	315.750,63 ^(b)	203.181,96	100.111,52	-	619.044,11
	<i>Pagamentos</i>	315.750,63 ^(b)	203.181,96	100.111,52	-	619.044,11
Ano 2009	<i>Encargo assumido</i>	269.241,46 ^(c)	172.655,76	85.039,40	-	526.936,62
	<i>Pagamentos</i>	0,00	172.655,76	34.015,76	-	206.671,52
	<i>Encargos por pagar</i>	269.241,46	0,00	51.023,64	-	320.265,10
Ano 2010	<i>Encargo assumido</i>	286.718,18 ^(c)	172.774,16	85.097,72	-	544.590,06
	<i>Pagamentos</i>	0,00	80.051,83	0,00	-	80.051,83
	<i>Encargos por pagar</i>	286.718,18	92.722,33	85.097,72	-	464.538,23
Total	<i>Encargo assumido</i>	1.153.096,34	729.591,04	313.543,93	43.346,50	2.239.577,81
	<i>Pagamentos</i>	597.136,70	636.868,71	177.422,57	43.346,50	1.454.774,48
	<i>Encargos por pagar</i>	555.959,64	92.722,33	136.121,36	0,00	784.803,33

Notas: (a) – Sócio até 21.12.2007.

(b) – Valor resultante do acordo de regularização de saldos celebrado com o MF em 20 de Julho de 2009.

(c) – Corresponde ao custo reconhecido pela FAGAR, EM no exercício respetivo, não tendo rececionado, até à data de encerramento das contas, correspondente faturação da CMF.

Nos termos dos pressupostos e projeções económico-financeiras constantes do caso base anexo ao acordo financeiro, é estimado que, até ao termo previsto da parceria, tal encargo possa ascender a cerca de M€ 31,1, representando, aproximadamente, 75% do montante total estimado dos dividendos a distribuir aos sócios (cerca de M€ 41,5) por via da participação no capital social da empresa. Caso se considere o influxo monetário decorrente deste contrato para o acionista privado (M€ 15,3) no apuramento da TIR, esta situar-se-á em 14,9%.

Estando já decorridos mais de cinco anos sobre o contrato em causa, é espectável que tais competências sejam já detidas pela FAGAR, EM, sendo nestes termos criticável que, à luz dos critérios de boa gestão, se tenha procedido à contratação externa de apoio à realização de tarefas quotidianas de gestão da empresa por um período previsível de 35 anos.

Por outro lado, deve sublinhar-se que a indicação tão genérica do tipo de serviços a prestar, isto é, sem se concretizar em que consiste o apoio contratado para cada uma das áreas assinaladas, nem tão-pouco se especificar a forma como esse mesmo apoio se deverá concretizar, tem constituído um efetivo constrangimento ao controlo da eficácia dos serviços contratados, mas também à demonstração da sua adequação face à remuneração estabelecida.

Tal conclusão surge reforçada por, na sequência da aplicação de procedimentos de auditoria, tendo em vista a apreciação dos resultados obtidos com o contrato em causa, não terem sido identificadas evidências relevantes de prestação dos serviços contratados. Consequentemente, foi solicitado à empresa municipal que disponibilizasse, entre outros elementos, informações, relatórios, registos eletrónicos de transmissão de documentos ou de informações entre os prestadores de serviços e a FAGAR, EM. Indagou-se, igualmente, sobre eventuais procedimentos levados a cabo pela empresa municipal tendo em vista o controlo exercido sobre a prestação de serviços efetuada ao abrigo do mencionado contrato.

Em resposta a empresa afirmou não lhe ser possível apresentar evidências da realização dos trabalhos objeto do contrato, reconhecendo não ter *“(...) ficado consignado (...) o modo ou as formalidades a prosseguir, prévia ou por feito da prestação efectiva da assistência técnica por parte de qualquer dos accionistas à Fagar, nem ao contrato estando associados registos ou relatórios, periódicos ou não, tipo reporting, das actividades desenvolvidas (...)”*. Acrescentou que *“(...) a assistência técnica tem vindo a ser prestada, desde a constituição da empresa sempre que surge a necessidade do apoio ali consignado, em qualquer das áreas previstas no contrato ou noutras em que os sócios disponham de Know-how adequado. Razão porque, actualmente, decorridos que estão mais de cinco anos desde a data da sua assinatura, somos confrontados com uma efectiva dificuldade por parte da Fagar, E.M. na recolha e obtenção de evidências e de registos associados à prestação da assistência técnica, seja por parte do accionista público, seja por parte dos accionistas privados, o que nos remete, essencialmente para a memória dos que se encontram ao serviço da empresa.*



Tribunal de Contas

Não obstante, podemos elencar os nomes dos técnicos dos accionistas de direito privado com quem, com franca regularidade, ou mesmo habitualmente, são trocados contactos e através de quem é prestado o apoio contratualizado. Contudo, pelas razões atrás apontadas, nomeadamente porque a Fagar, E.M. não criou nem dispõe de uma base de dados de registo dos pedidos/prestação de apoio no âmbito do contrato de Assistência Técnica, não nos é possível indicar as correspondentes datas”.

O que impossibilita o Tribunal de formular um juízo de conformidade dos pagamentos efetuados com serviços realizados e prestados, por falta de evidenciação adequada e apropriada.

Conclui-se, ainda, não ter ficado demonstrada a imprescindibilidade do contrato de prestação de serviços em apreço, tal como não ficou comprovado que a obtenção de benefícios pela empresa municipal por via do mesmo contrato seja adequada ao preço contratado.

Por outro lado, importará também questionar a necessidade de remunerar adicionalmente os sócios ao abrigo do contrato em apreço.

A seleção do agrupamento complementar de empresas para participação no capital social da FAGAR, EM, no âmbito do concurso internacional, teve entre os seus pressupostos, precisamente o conhecimento e a experiência dos concorrentes e o contributo destes na gestão da empresa municipal por via dos direitos inerentes à participação no capital social da empresa.

Importará pois, com proveito para a presente análise, recuperar o objeto do concurso público internacional para seleção do parceiro privado, assim descrito no respetivo anúncio:

“Constitui objecto do presente concurso a selecção de uma entidade privada para, em parceria, participar no capital da Empresa Municipal de Capitais Maioritariamente Públicos (EM), gerir e explorar todo o sistema municipal de água e esgotos em baixa, bem como explorar o sistema municipal de recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos, e higiene e limpeza urbana;” (sublinhado nosso).

Ou seja, desde o início, o MF pretendeu, mais do que a mera disponibilidade financeira para a aquisição de uma participação social e financiamento das operações, seleccionar um parceiro privado experiente na gestão das águas, esgotos, resíduos sólidos urbanos e limpeza, tendo em vista a aplicação de tais competências no processo de empresariação da atividade até então desenvolvida pelos serviços municipalizados.

Também nos termos da proposta adjudicada no âmbito do mesmo concurso internacional, bem como do acordo parassocial posteriormente celebrado, os sócios de direito privado reconhecem o “(...) interesse (...) em cooperar activa e empenhadamente no desenvolvimento do projecto, mediante uma participação efectiva na gestão da EM”. Com efeito, o envolvimento e contributo dos sócios na gestão da empresa encontram-se, desde logo, estabelecidos por via do referido acordo parassocial. Com este último documento, as partes pretenderam regular as relações recíprocas, enquanto sócios da empresa, no que respeita à gestão operacional nas vertentes da rendibilidade, fixação de tarifas e preços dos serviços a prestar e na composição dos órgãos sociais. Obrigaram-se, igualmente, a cumprir com os seguintes princípios:

- ❖ *“Empreender todos os esforços no sentido de obter índices de produtividade compatíveis com os padrões internacionais”;*
- ❖ *“Adequar recursos financeiros à natureza dos activos a financiar”;*
- ❖ *“Compatibilizar a estrutura financeira com a rendibilidade da exploração e com o grau de risco da actividade”;*
- ❖ *“Adoptar uma gestão previsioinal por objectivos, assente na descentralização e delegação de responsabilidades, adaptadas à dimensão da Empresa”;* e, por fim,
- ❖ *“(...) Desenvolver os seus melhores esforços com vista à afirmação da empresa como uma organização de referência, dotada de sólida estrutura financeira e dos recursos técnicos e humanos adequados à prossecução da sua actividade, assente em critérios de racionalidade económica (...)”.*

Em suma, a natureza da participação dos sócios na vida da social da empresa não se resume ao de mero detentor de uma participação no capital social, sendo antes caracterizada por uma particular proximidade com a gestão da empresa, a que os sócios se obrigaram por via de um acordo parassocial. Não resta, assim, outra conclusão que não seja a de que uma participação com tal natureza pressupõe, necessariamente, a transmissão de conhecimentos e experiência para a entidade participada, determinados não por um contrato de prestação de serviços, mas antes por uma matriz de vida social da empresa desenhada e acolhida por todos os sócios.

Assim, ao constituírem a FAGAR, EM, deveriam os sócios estar cientes de que o retorno esperado da sua participação nos moldes descritos seria naturalmente obtido quer pela criação de valor empresarial, isto é, pela valorização da parte do capital social detida, quer pela forma de



remuneração estatutariamente prevista, ou seja, pela eventual distribuição de dividendos. No contexto descrito, dificilmente se justifica a celebração do contrato em apreço, que assim se afirma, na prática, como um expediente de remuneração adicional das participações sociais. Aliás, nos termos do caderno de encargos respeitante ao procedimento concursal para seleção do parceiro privado, não se encontra prevista outra forma de remuneração que não seja a resultante da distribuição de resultados da empresa municipal, conforme resulta da exposição anteriormente feita (vd. Pontos 4.1 e 4.2).

4.2.3 DO EQUILÍBRIO ENTRE OS INTERESSES DOS SÓCIOS PÚBLICO E PRIVADO

A rentabilidade da empresa e dos acionistas e a correspondente afetação de riscos associados ao projeto a cada um dos parceiros encontra-se regulada, como se explanou, através do modelo económico e financeiro arquitetado para a gestão e exploração do sistema municipal de água e esgotos em baixa, do sistema municipal de recolha e transporte de resíduos sólidos e urbanos e higiene e limpeza urbana.

No que concerne à distribuição de riscos, constata-se que o acordo financeiro alcançado não prevê qualquer transferência efetiva de risco para o parceiro privado, na medida em que a rentabilidade do projeto está, em última instância, sempre garantida por via do esforço do parceiro público, ou dos consumidores ou de ambos, concretizado pela alteração de tarifário, ou pela alteração do prazo da parceria, pela atribuição de compensação direta pelo acionista MF, ou da conjugação de quaisquer das soluções referidas. Consequentemente, o projeto de exploração das águas e resíduos não está dotado de um plano de gestão dos riscos onde, entre outros aspetos, se estabeleçam indicadores mensuráveis que associem a remuneração dos parceiros privados ao seu efetivo desempenho, medido em termos de qualidade de serviços prestados e da satisfação dos utentes, ou que associe reduções de qualidade do serviço prestado a reduções da respetiva remuneração para os parceiros.

No acordo financeiro celebrado entre os acionistas estabelece-se uma taxa interna de rentabilidade de 8,41% para o investimento realizado pelo acionista privado (M€ 2,45), livre de risco, superior e desajustada da rentabilidade prevista para o MF (6,57%), único sócio a assumir riscos com o projeto.

Se a criação da FAGAR, EM foi presidida pelo interesse na cooperação entre sócios na melhor prossecução do objeto social, a desenvolver num quadro de sustentabilidade, isto é, num quadro de

proximidade dos sócios com a gestão da empresa, assim revelado no processo de seleção do parceiro para participação no capital da empresa e assim estabelecido no acordo parassocial, então, não resta outra conclusão que não seja a de que a garantia da rendibilidade dos capitais investidos para uma das partes, independentemente do desempenho da empresa, é contrária ao interesse da própria empresa e, em geral, aos princípios de boa gestão. A ausência de risco do investimento realizado pelo sócio privado traduz-se na ausência de adequado estímulo financeiro a melhores soluções de gestão, justamente pelo facto de a remuneração do sócio privado se encontrar desassociada do desempenho empresarial.

Por via dos acordos parassocial e financeiro foi, assim, desvirtuado o princípio subjacente à forma de remuneração estabelecida no contrato de sociedade e nos estatutos, isto é, uma remuneração condicionada ao real desempenho da empresa, expressa em função dos resultados líquidos do exercício obtidos e disponíveis para distribuição de acordo com a proporção da participação social de cada acionista.

Revelam-se igualmente desequilibradas as prestações de cada sócio face ao retorno que lhes cabe. Como se expôs, o MF, além do investimento em 51% do capital social, disponibilizou à sociedade a parte mais significativa do património de que esta dispõe, as prestações acessórias. À data da constituição da empresa, a prestação total do MF correspondia a perto de 85% dos capitais próprios da empresa municipal, representando o essencial dos meios infraestruturais que têm sustentado a atividade da empresa desde a sua criação¹⁵. A não correspondência entre o investimento do município e a parcela de remuneração que lhe cabe (51%) leva a que os acionistas privados beneficiem da utilidade associada às prestações acessórias de capital.

A opção por este modelo económico e financeiro e a sua posterior revisão deveriam ter envolvido uma consideração rigorosa de custos, benefícios, riscos e recompensas para os diversos interessados (consumidores, acionistas e empresa), de modo a possibilitar uma avaliação global do eventual valor acrescentado. A opção do município de, através da constituição da empresa municipal de capitais mistos, conseguir não só uma parceria de gestão, mas também transferir o financiamento das operações para o sector privado – situação que não chegou a ocorrer –,

¹⁵ Conforme se analisa no ponto 4.2.2, a empresa municipal não realizou ainda uma parte importante dos investimentos previstos, pelo que a sua atividade tem sido sustentada essencialmente por infraestruturas e outros bens que integram a prestação do município.



assumindo como contrapartida a totalidade dos riscos da parceria¹⁶, poderá inviabilizar a valia do projeto para os cidadãos, face a outras soluções de gestão.

4.3 ANÁLISE DE DESEMPENHO

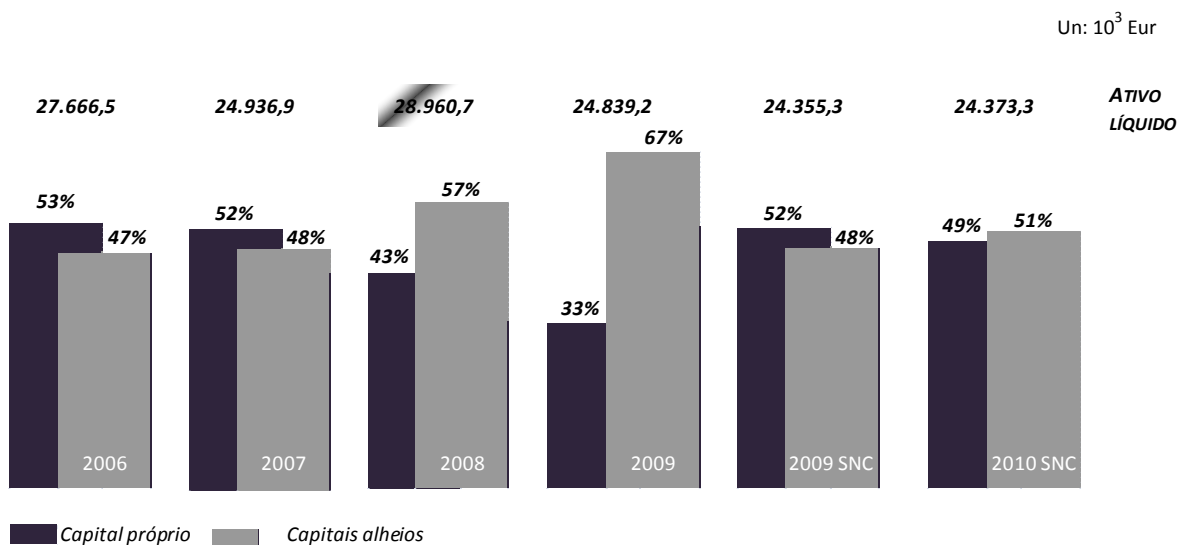
Os dados financeiros referentes ao exercício de 2010 foram apresentados de acordo com os modelos das peças financeiras previstos no sistema de normalização contabilística, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de Julho. Tendo em vista a comparabilidade dos exercícios, apresenta-se a situação financeira de 2009 expressa pela empresa de acordo com o referido sistema de normalização e com o Plano Oficial de Contabilidade aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47/77, de 7 de Fevereiro. Entre os ajustamentos efetuados ao exercício de 2009 decorrentes da adoção do sistema de normalização contabilística, destacam-se o reconhecimento dos subsídios ao investimento (M€ 8,3) enquanto rubrica de *capital próprio – outras variações de capital próprio*, os quais se encontravam anteriormente registados como proveitos diferidos, nos termos do Plano Oficial de Contabilidade, bem como a reclassificação de *proveitos e ganhos extraordinários e custos e perdas extraordinários para outros rendimentos e ganhos e outros gastos e perdas*, nos montantes de, respetivamente, M€ 1,2 e M€ 0,89.

Os indicadores da estrutura patrimonial da empresa apontam para uma situação financeira caracterizada por uma progressiva contração dos ativos líquidos totais, cujas origens de financiamento, nos primeiros exercícios, se sustentaram em larga medida em fundos próprios, observando-se a preponderância dos capitais alheios no financiamento da atividade nos últimos 3 anos. A evolução em sentidos opostos do ativo líquido e dos passivos totais tem provocado uma degradação rápida e acentuada dos capitais próprios da empresa.

O gráfico seguinte, preparado a partir das demonstrações financeiras da FAGAR, EM, é elucidativo quanto ao equilíbrio da estrutura patrimonial e respetiva evolução.

¹⁶ A revisão do acordo financeiro não se traduziu em qualquer alteração ao modelo de afetação dos riscos e de retorno para o acionista privado.

Gráfico 2 – ORIGENS E APLICAÇÕES DE MEIOS PATRIMONIAIS E ESTRUTURA DE CAPITAL (2006-2010)



Os dados indicados revelam que a adoção de um normativo contabilístico diferente permitiu um incremento expressivo (M€ 4,6) dos capitais próprios face aos alheios.

Não obstante o efeito contabilístico descrito, regista-se uma evolução do património líquido reveladora de que a atividade da empresa tem consumido recursos financeiros para além dos que ciclicamente são gerados pela empresa.

No quadro seguinte é possível identificar o impacto dos resultados anuais líquidos da atividade no respetivo património contabilístico de que a empresa foi inicialmente dotada por via das entradas sociais (M€ 5) e das prestações acessórias realizadas pelo sócio MF (M€ 11), chegando em 2009 a quedar-se em cerca de metade (M€ 8,2) da situação líquida existente à data da respetiva constituição.

QUADRO 12 – DEMONSTRAÇÃO DA POSIÇÃO FINANCEIRA

Un: 10³ Eur

	2006 (POC)	2007 (POC)	2008 (POC)	2009 (POC)	2009 (SNC)	2010 (SNC)	Variação 10/09	
							Valor	%
Ativo								
Ativo não corrente	18.610	14.445	18.987	19.048	19.023	17.829	-1.193	-6,3%
Ativo corrente	9.056	10.492	9.973	5.792	5.333	6.544	1.211	22,7%
Capital próprio e passivo								
Capital próprio	14.651	13.047	12.513	8.165	12.785	11.827	-958	-7,5%
Resultado Líquido	-696	-1.294	-534	-403	-403	-718	-315	78%



Tribunal de Contas

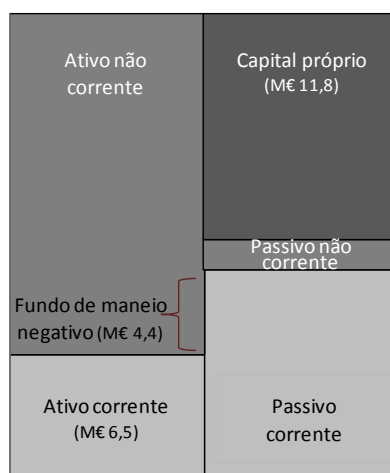
	2006 (POC)	2007 (POC)	2008 (POC)	2009 (POC)	2009 (SNC)	2010 (SNC)	Variação 10/09	
							Valor	%
<i>Passivo</i>	13.016	11.890	16.447	16.674	11.572	12.548	976	8,4%
<i>Passivo não corrente</i>	121	121	121	121	1.679	1.587	-91	-5,4%
<i>Passivo corrente</i>	12.894	11.768	16.326	16.552	9.892	10.959	1.067	10,8%
<i>Dividas a 3.^{os} c/p</i>	5.249	6.023	7.600	7.069	7.364	9.847	2.483	33,7%

Os resultados líquidos negativos acumulados no período 2006 a 2010 ascenderam a cerca de 3,6 milhões de euros, com um crescimento de 78% de 2009 para 2010, e representam cerca de 25% do capital próprio existente no final do ano de 2006.

Se em 2006 as origens de fundos assentavam essencialmente nos capitais próprios da empresa, como se referiu, o financiamento da atividade foi, em 2010, maioritariamente garantido pelos passivos de curto prazo que, no período em apreço, praticamente duplicaram, assumindo especial relevo as dívidas a fornecedores e outros credores.

Esquematizando a situação patrimonial da empresa no ano 2010, no que respeita às maturidades que compõem o balanço, obtém-se a seguinte posição:

Gráfico 3 – EQUILÍBRIO DO BALANÇO (2010)



A erosão dos capitais próprios e a crescente expressão dos passivos correntes face a uma redução dos ativos correntes insere-se num percurso de progressivo desajustamento entre as maturidades das aplicações e das origens financeiras, nomeadamente no que respeita ao equilíbrio financeiro de curto prazo.

O grau de autonomia financeira reduziu-se significativamente nos exercícios de 2008 e 2009, em resultado da evolução dos passivos e do capital próprio, já apreciada. A leitura da evolução da referida autonomia deve ser complementada com a leitura da evolução do grau de liquidez da empresa, do qual se expurgaram os acréscimos e diferimentos que, como inicialmente se referiu, têm uma expressão significativa no património da empresa. É pois possível constatar que a situação de liquidez tem-se degradado de forma consistente e acentuada nestes últimos 5 exercícios, sendo em 2010 praticamente 1/3 da existente em 2006.

QUADRO 13 – INDICADORES FINANCEIROS

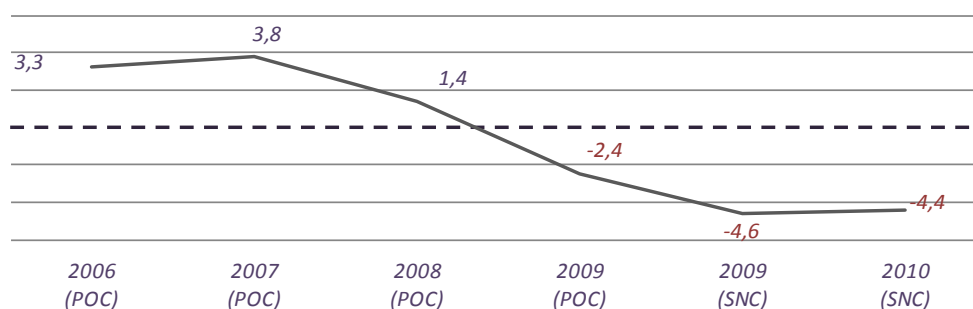
	2006 (POC)	2007 (POC)	2008 (POC)	2009 (POC)	2009 (SNC)	2010 (SNC)
Autonomia financeira (CP/Activo total)	53%	52%	43%	33%	52%	49%
Liquidez Geral (Activo corrente / passivo corrente)	1,6*	1,6*	1,2*	0,7*	0,5	0,6
Solvabilidade (CP / Passivo total)	1,1	1,1	0,8	0,5	1,1	0,9

*Exclui proveitos diferidos.

A situação de liquidez que se observa tem evidentes reflexos quer na evolução das dívidas a terceiros de curto prazo que atrás se realçou, quer no fundo de maneo existente e nas disponibilidades de caixa registadas no final dos exercícios económicos:

Gráfico 4 – FUNDO DE MANEIO (2006-2010)

Un: 10⁶ Eur

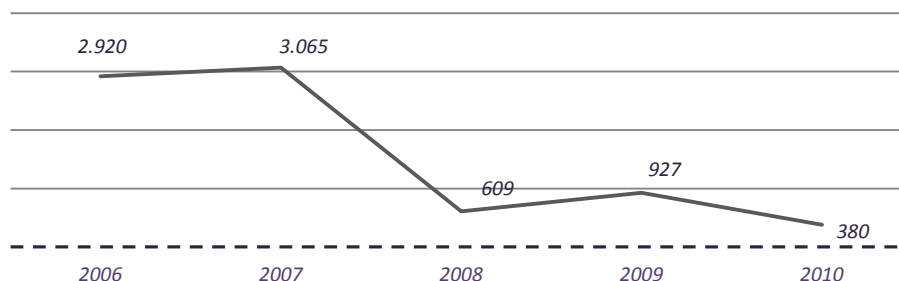


Em linha com as perdas do fundo de maneo existente na empresa, verifica-se um consumo das disponibilidades em caixa, sem que as entradas de novos fluxos sejam suficientes para compensar as dotações iniciais, maioritariamente provenientes dos meios líquidos decorrentes da realização da participação social dos parceiros privados.



Gráfico 5 – CAIXA E EQUIVALENTES NO FIM DO PERÍODO (2006-2010)

Un: 10³ Eur



Excetuando o ano de 2009, a empresa não libertou suficientes fluxos monetários de natureza operacional para o financiamento das atividades de investimento, registando-se mesmo, no ano de 2007, um resultado negativo associado a tais fluxos:

QUADRO 14 – DECOMPOSIÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA

Un: 10³ Eur

Natureza dos fluxos de caixa	2006	2007	2008	2009	2010
Fluxos das Atividades Operacionais (1)	10,8	-943,3	11,4	521,5	306,6
Fluxos das Atividades de Investimento (2)	-480,4	1.029,2	-2.636,9	-310,0	-603,8
Fluxo das Atividades de Financiamento (3)	0,0	59,0	169,0	107,2	-249,7
Varição da Caixa e seus equivalentes (1+2+3)	-469,6	144,9	-2.456,5	318,7	-546,9

Observe-se o contributo do desempenho económico da empresa nos últimos 5 exercícios para a situação patrimonial anteriormente relatada, expresso nos dois seguintes quadros:

QUADRO 15 – RENDIMENTOS (2006-2010)

Un: 10³ Eur

	2006 (POC)	2007 (POC)	2008 (POC)	2009 (POC)	2010 (SNC)	VARIAÇÃO 09/10	
						VALOR	%
VENDAS	3.447	3.902	4.584	4.927	4.857	(70)	(1,4)
PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS (*)	4.457	5.600	7.636	7.846	8.887	1.041	13,3
VOLUME DE NEGÓCIOS	7.904	9.503	12.220	12.773	13.744	971	7,6
OUTROS RENDIMENTOS	2.139	2.586	786	1.627	1.252	-375	23,1
RENDIMENTOS TOTAIS	10.043	12.089	13.006	14.400	14.996	596	4,1

(*) – Inclui proveitos suplementares, para efeitos de comparação dos agregados POC com SNC.

QUADRO 16 – GASTOS (2006-2010)

Un: 10³ Eur

	2006	2007	2008	2009	2010	VARIÇÃO 09/10	
						VALOR	%
Mercadorias	1.891	1.989	2.046	2.278	2.122	156	6,8
Fornecimentos e serviços externos	3.699	5.397	5.757	5.657	6.477	-820	-14,5
Impostos	9	10	50	154	151	3	1,9
Custos c/ o pessoal	2.620	3.228	3.485	3.709	4.217	-508	-13,7
Amortizações e ajustamentos exercício	1.484	1.532	1.614	1.537	1.622	-85	-5,5
Outros gastos*	1.185	1.345	712	1.469	767	702	47,8
GASTOS TOTAIS	10.888	13.442	13.664	14.804	15.356	-552	-3,7

* Imposto sobre os rendimentos não incluído

Os rendimentos totais da empresa cresceram de forma consistente ao longo do período em apreço, a uma taxa média anual de 7,2%, sendo preponderante o volume de negócios gerado que representa, em média, 87,4% dos rendimentos anuais totais. O crescimento dos rendimentos decorrentes das prestações de serviços, em particular os gerados com a recolha de resíduos sólidos, mas também com o abastecimento de água, revelou-se decisivo para a evolução apontada (vd. Pontos 4.3.1 e 4.3.3).

Os gastos incorridos, sempre superiores aos rendimentos, foram também acentuadamente crescentes, com destaque para os fornecimentos e serviços externos. O crescimento dos gastos totais associados à entrega de efluentes, mas também dos gastos associados à recolha de resíduos sólidos, revelaram-se determinantes da evolução registada nos gastos totais (vd. Pontos 4.3.2 e 4.3.3).

Apreciando a rendibilidade das operações de modo a melhor enquadrar o contributo destas para a evolução da situação patrimonial da FAGAR, considerem-se os seguintes dados:



QUADRO 17 – INDICADORES DE RENDIBILIDADE

	2006 (POC)	2007 (POC)	2008 (POC)	2009 (POC)	2009 (SNC)	2010 (SNC)	Un: 10 ³ Eur Var 09/10
Cash flow operacional (EBITDA)*	196,1	-247,5	685,4	872,5	1.207,8	1.046,9	-13%
Resultados operacionais (EBIT)	-1.287,4	-1.779,1	-928,2	-664,3	-329,0	-607,0	84%
Resultados Financeiros	20,0	-12,2	-23,9	-73,9	-73,9	-106,5	44%
Resultados antes de Impostos (EBT)	-845,2	-1.352,8	-595,3	-402,9	-402,9	-779,9	94%
Imposto sobre o rendimento	148,8	58,8	61,5	0,0	0,0	4,5	-
Resultado Líquido	-696,4	-1.294,0	-533,7	-402,9	-402,9	-718,0	78%
Resultado Líquido / acção (euros)	-0,14 €	-0,26 €	-0,11 €	-0,08 €	-0,08 €	-0,14 €	78%

(*) Resultados antes de depreciações, gastos com financiamento e impostos

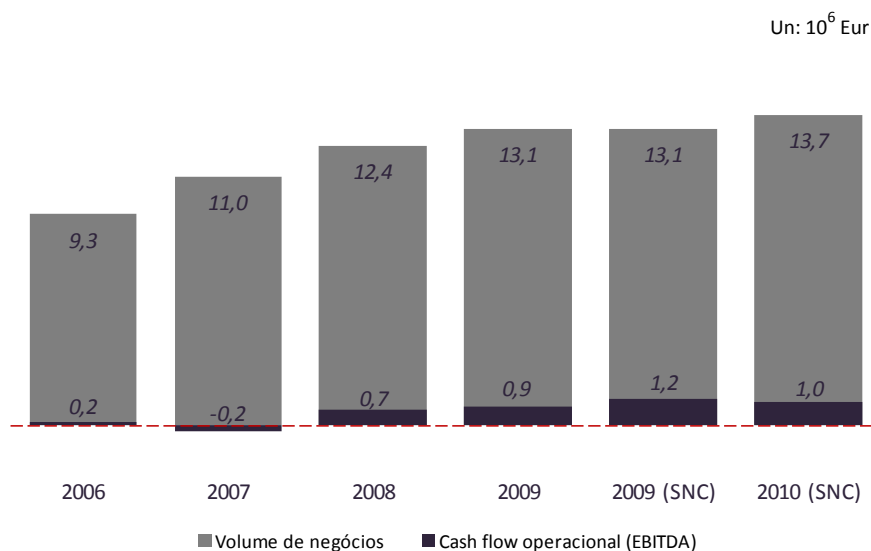
A FAGAR, EM gerou resultados operacionais antes de depreciações, gastos com financiamento e impostos, crescentes, mas pouco expressivos, tendo-se registado valores negativos no exercício de 2007. Estes meios libertos operacionais constituem recursos gerados pela empresa, essenciais para financiar os investimentos em bens de capital, cobrir as necessidades de fundo de maneiio, cumprir com os encargos assumidos perante terceiros, criar reservas e remunerar os acionistas através de dividendos. A insuficiência deste excedente bruto de exploração fica evidente pelo facto de os referidos fluxos não cobrirem sequer os custos decorrentes das amortizações dos exercícios, associadas aos ativos não correntes detidos pela empresa que, como anteriormente se observou, representam perto de 70% do ativo líquido total. Consequentemente, os resultados operacionais, bem como os resultados líquidos têm-se revelado sistematicamente negativos.

Observa-se igualmente que os resultados operacionais são determinantes na formação do resultado líquido do exercício, isto é, constituem a parcela mais significativa destes últimos, razão pela qual se tem assistido a uma degradação da condição patrimonial da empresa, tendo o resultado líquido por acção em 2010 diminuído 78% face ao ano precedente.

No gráfico seguinte é visível a relação entre o cash-flow operacional (EBITDA) e o volume de negócios gerado, sobressaindo daquela relação, isto é, da margem do Excedente Bruto de Exploração, uma tendência crescente, mas ainda débil, impulsionada pela alteração do sistema de normalização contabilística, mas registando em 2010 uma descida face ao ano precedente. A

Margem do EBITDA oscilou entre o mínimo de -2,2% registado em 2007 e o máximo de 9,2% em 2009 (SNC).

Gráfico 6 – MARGEM EBITDA (2006-2010)



Notas: Volume de negócios inclui subsídios à exploração
Cash flow operacional (Resultados antes de depreciações, gastos com financiamento e impostos)

Para compreensão da evolução do desempenho económico da empresa, detalham-se nos pontos seguintes os contributos de cada um dos sectores de atividade na formação dos resultados globais.

4.3.1 ABASTECIMENTO DE ÁGUA

Entre os vetores estratégicos que constituem a missão da FAGAR, EM encontram-se a gestão, exploração, manutenção e conservação dos sistemas públicos de distribuição de água em baixa para consumo público, incluindo a construção de redes de águas, de ramais de ligação de água, reparação de condutas, aferição e montagem e desmontagem de contadores e, ainda, a avaliação e garantia da qualidade da água distribuída.

A FAGAR, EM tem desenvolvido a atividade neste sector com resultados operacionais que, nos últimos 3 exercícios, se revelaram positivos, invertendo a situação deficitária verificada até 2007:



QUADRO 18 – ÁGUAS DE ABASTECIMENTO: RESULTADO ECONÓMICO (2006-2010)

	2006 (POC)	2007 (POC)	2008 (POC)	2009 (POC)	2010 (SNC)*	Un: 10 ³ Eur 10/09
Rendimentos operacionais	4.511,4	4.991,1	5.614,0	5.968,9	5.881,3	-1,5%
Gastos operacionais (antes de amortizações)	4.486,7	4.609,6	4.540,7	4.730,1	4.554,8	-3,7%
<i>Resultados operacionais antes de amortizações</i>	24,7	381,5	1.073,3	1.238,8	1.326,5	7,1%
Amortizações	531,3	561,8	637,5	724,1	818,4	13,0%
<i>Resultados operacionais</i>	-506,6	-180,3	435,8	514,7	508,1	-1,3%

* Excluem-se outros rendimentos e ganhos decorrentes de correções de exercícios anteriores e de subsídios ao investimento, cujo montante global ascende a € 843.223,1, tendo em vista a comparabilidade dos dados com os exercícios anteriores.

Se, por um lado, é reconhecível que os custos decorrentes das amortizações de bens de capital têm um significado determinante na formação do resultado operacional, em consequência da preponderância dos ativos corpóreos, imobilizados no balanço, neste sector de atividade, por outro, verifica-se a existência de ganhos de eficiência na exploração das águas, possibilitando o crescimento dos proveitos operacionais em paralelo com uma relativa estabilidade dos custos de igual natureza.

As quantidades de água adquirida pela empresa municipal evoluíram em sentido inverso às quantidades de água vendida a consumidores, reduzindo-se progressivamente ao longo dos exercícios o caudal de água adquirida e não faturada:

Gráfico 7 – Volume de água comprada (2006-2010)

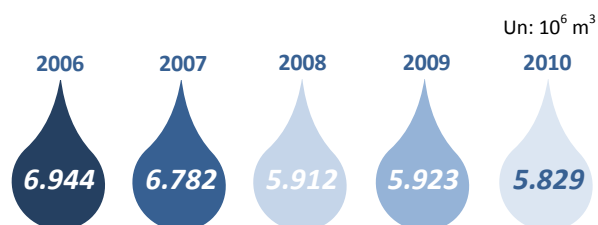
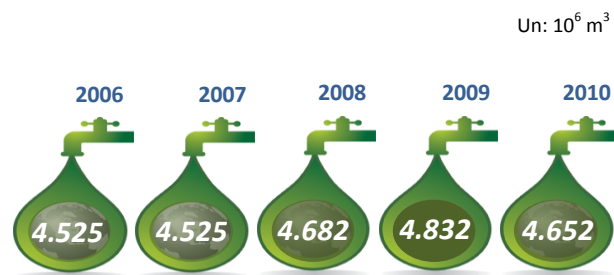
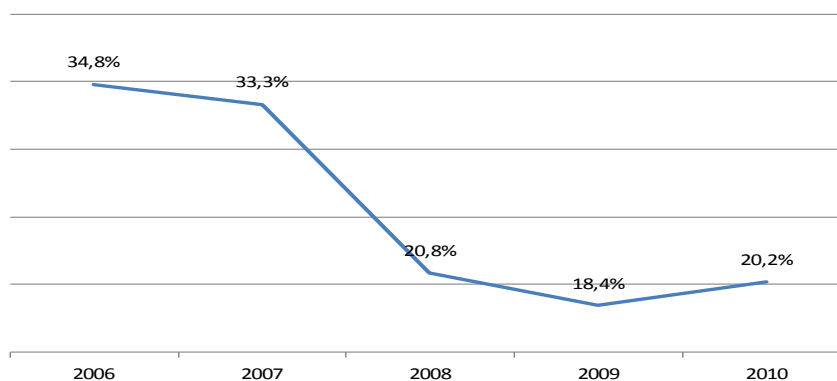


Gráfico 8 – Volume de água vendida (2006-2010)



O diferencial decrescente apurado entre as quantidades de água comprada e vendida correspondem a água que tendo sido adquirida não se traduz, no entanto, em receita para a empresa, na sequência de perdas decorrentes da própria rede de abastecimento, de furtos ou consumos não autorizados e não faturados.

Gráfico 9 – Água adquirida e não faturada (%) - 2006-2010



As perdas apontadas passaram de 972,6 mil euros em 2006 (2,4 milhões de m³ de água), para 529,7 mil euros em 2010 (1,2 milhões de m³ de água), tendo contribuído para tal evolução a realização de um conjunto de investimentos realizados desde 2007, os quais compreenderam a substituição de contadores de água, a criação de zonas de medição e controlo e aquisição de caudalímetros, aplicação de teleleitura aos 50 maiores clientes na sequência do programa de telegestão, equipamentos de deteção de ruturas, nomeadamente de correlação acústica e inspeção de vídeo de coletores.

A par dos referidos ganhos, importa atender à evolução dos custos unitários da água e dos respetivos preços de venda, comparando-os com a média praticada no sector:



QUADRO 19 – ÁGUAS DE ABASTECIMENTO – COMPARAÇÃO COM O SECTOR (2008-2010)

	Indicador ERSAR	2008		2009		2010	
		FAGAR	Sector*	FAGAR	Sector*	FAGAR	Sector*
Preço médio de venda (€/m3)	-	1,17	1,44	1,23	1,47	1,26	1,51
Rácio cobertura custos operacionais	>1,5	1,21	1,36	1,28	1,45	1,27	1,46
Custo unitário (€/m3)	-	0,96	1,19	0,97	1,13	1,05	1,17
Rácio solvabilidade	> 0,2	1,65	0,61	1,16	0,59	1,20	0,90
Água não faturada (%)	< 20	20,8	26,06	18,50	25,82	20,30	24,58

* Valor médio não ponderado, respeitante às entidades que operam no território continental. Dados disponíveis no sítio da internet da ERSAR.

O quadro anterior permite observar que, nos últimos 3 anos, o custo unitário de compra de água pela FAGAR, EM à empresa de abastecimento de águas em alta no algarve é cerca de 14,6% mais baixo que o praticado pelas restantes entidades de abastecimento em alta no território continental.

No entanto, no mesmo período, o preço médio de venda é cerca de 17,2% abaixo do praticado pelas restantes entidades gestoras de abastecimento de água em baixa. A relação entre os custos unitários de aquisição e de venda de água justifica em grande medida a subsistência de um rácio de cobertura de custos operacionais inferior ao registado no sector e ainda abaixo do indicador da ERSAR, apesar de a percentagem de água faturada se situar em níveis inferiores aos do sector.

No painel seguinte apresentam-se os vários indicadores estabelecidos pela ERSAR¹⁷ tendo em vista a avaliação da qualidade do serviço de abastecimento de água no ano de 2010:

¹⁷ A ERSAR, criada através do Decreto-Lei nº 207/06, de 27/10, é a entidade reguladora dos sectores dos serviços de água, saneamento básico e resíduos. Enquanto entidade reguladora, tem como principal objetivo a proteção dos direitos dos consumidores utentes, através, designadamente, da promoção da qualidade do serviço prestado pelas entidades gestoras e da garantia dos tarifários, tendo em conta a salvaguarda da viabilidade económica e dos legítimos interesses das entidades gestoras, independentemente do seu estatuto, público ou privado. As entidades gestoras dos serviços de água e resíduos, por seu turno, têm, face à legislação em vigor, um conjunto de obrigações para com a entidade reguladora do sector, nomeadamente ao nível da disponibilização da informação. As principais obrigações legais das entidades gestoras para com a entidade reguladora passam pelo envio de informação em diversas vertentes regulatórias, tais como a monitorização legal e contratual, a regulação económica, a regulação da qualidade do serviço, da qualidade da água para consumo humano e a análise de reclamação dos consumidores.

QUADRO 20 – ÁGUAS DE ABASTECIMENTO AVALIAÇÃO ERSAR – (2010)

<i>Defesa dos interesses dos utilizadores</i>	<i>Indicador ERSAR</i>	<i>FAGAR</i>	<i>Sustentabilidade da entidade gestora</i>	<i>Indicador ERSAR</i>	<i>FAGAR</i>
AA01 - Cobertura do serviço (%)	≈ 100	87	AA07 - Rácio de cobertura dos custos operacionais	>1,50	1,27
AA02 - Preço médio do serviço (€/m ³)	-	1,26	AA08 - Custos operacionais unitários (€/m ³)	-	1,05
AA03 - Falhas no abastecimento (n.º /1000 ramais)	≈ 0,00	0	AA09 - Rácio de solvabilidade	≥ 0,20	1,2
AA04 - Análises de água realizadas (%)	100	100	AA10 - Água não faturada (%)	≤ 20	20,30
AA05 - Qualidade da água fornecida (%)	100	99,6	AA13 - Capacidade de reserva de água tratada (n.º dias)	≥1 e ≤2	1,7
AA06 - Resposta a reclamações escritas (%)	≈ 100	98	AA14 - Reabilitação de condutas (%)	≥1 e ≤2	0,0
<i>Sustentabilidade ambiental</i>	<i>Indicador ERSAR</i>	<i>Valor</i>	AA15 - Reabilitação de ramais (%)	≈ 2	0,20
AA18 - Ineficiência da utilização de recursos hídricos (%)	≤15	13,1	AA16 - Avarias em condutas (n.º/Km/ano)	≤30	20
AA19 - Eficiência energética de instalações elevatórias (kwh/m ³ /100m)	≤0,40	0,58	AA17 - Recursos humanos (n.º/1000 ramais)	≥2 e ≤5	2,8

Fonte: ERSAR.

Face ao referencial da entidade reguladora do sector, a FAGAR, EM afasta-se desfavoravelmente no que respeita aos indicadores de reabilitação de condutas e ramais, que se destinam a avaliar o nível de sustentabilidade da entidade gestora em termos infra-estruturais, no que respeita à existência de uma prática de reabilitação das estruturas por forma a assegurar a sua gradual renovação e uma idade média aceitável da rede. É definido como a percentagem de condutas de adução e distribuição e de ramais que foram reabilitadas. O intervalo de referência deste indicador, correspondente a um bom desempenho, situa-se entre 1,0 e 2,0%/ano, garantindo a longo prazo uma idade média da rede entre 100 e 50 anos. A avaliação feita pela entidade reguladora reflete justamente a ausência de investimentos em infraestruturas.

Igualmente associado à ausência de investimentos está a cobertura do serviço de abastecimento de água inferior ao referencial estabelecido pela ERSAR, definido como a percentagem do número de alojamentos que estão servidos pela rede pública.



4.3.2 SANEAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS

No âmbito da atividade de saneamento a FAGAR, EM promove a recolha, rejeição e tratamento de águas residuais domésticas e pluviais, bem como a limpeza de fossas e execução de ramais de esgotos.

Os resultados de exploração do saneamento de águas residuais são deficitários, os quais se agravaram especialmente no último exercício uma vez que nos exercícios anteriores a entidade gestora de serviços em alta faturou montantes relativos a caudais previamente estabelecidos, sem correspondência com os efluentes efetivamente entregues, situação que deixou de vigorar em 2010:

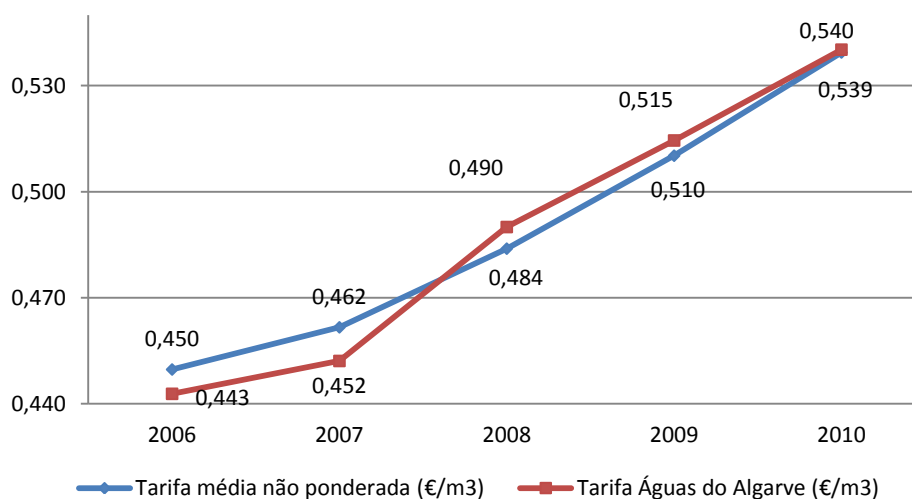
QUADRO 21 – ÁGUAS RESIDUAIS: RESULTADO ECONÓMICO (2006-2010)

	2006 (POC)	2007 (POC)	2008 (POC)	2009 (POC)	2010 (SNC)*	10/09
Rendimentos operacionais	2.612,34	2.492,51	2.620,69	2.867,64	2.897,78	1,1%
Gastos operacionais (antes de amortizações)	1.076,90	2.378,89	2.716,29	2.814,70	3.560,32	26,5%
Resultados operacionais antes de amortizações	1.535,44	113,62	-95,60	52,94	-662,54	-1.351,5%
Amortizações	682,67	652,61	566,47	410,41	409,73	-0,2%
Resultados operacionais	852,77	-538,99	-662,07	-357,47	-1.072,28	200,0%

* Excluem-se outros rendimentos e ganhos decorrentes de correções de exercícios anteriores e de subsídios ao investimento, cujo montante global ascende a € 843.223,1, tendo em vista a comparabilidade dos dados com os exercícios anteriores.

No gráfico seguinte pode observar-se a tarifa de saneamento de águas residuais em alta praticada sobre a FAGAR entre os anos de 2006 e 2010, a qual se encontra próxima da tarifa média praticada no resto do território continental.

Gráfico 10 – Tarifa de saneamento de águas residuais em alta (2006-2010)



Todavia, o preço unitário de venda está acentuadamente abaixo do preço unitário médio praticado pelas restantes entidades gestoras, contribuindo decisivamente para o défice de exploração atrás identificado e justificando o baixo valor do rácio de cobertura dos custos operacionais, quando comparado, igualmente, com o sector.

QUADRO 22 – ÁGUAS RESIDUAIS – COMPARAÇÃO COM O SECTOR (2008-2010)

Un: 10³ eur

Indicador ERSAR	2008		2009		2010		
	FAGAR	Sector*	FAGAR	Sector*	FAGAR	Sector*	
Preço médio (€/m ³)	-	0,58	1,29	0,61	0,96	0,73	0,92
Rácio cobertura custos operacionais	>1,5	1,11	1,22	0,95	1,24	0,81	1,22
Custos operacionais unitários (€/m ³)	-	0,62	1,00	0,75	0,91	0,92	1,05
Rácio solvabilidade	≥ 0,2	1,65	0,83	1,16	0,87	1,20	1,26

* Valor médio não ponderado, respeitante às entidades que operam no território continental. Dados disponíveis no sítio da internet da ERSAR.

No que respeita ao desempenho da empresa face aos indicadores estabelecidos pela entidade reguladora, observam-se os efeitos da ausência de investimentos já enunciados a respeito do abastecimento de água, isto é, insuficiente reabilitação de infraestruturas e necessidade de aumento da cobertura do serviço à população:



QUADRO 23 – ÁGUAS RESIDUAIS: AVALIAÇÃO ERSAR – (2010)

Defesa dos interesses dos utilizadores

	<u>Indicador ERSAR</u>	<u>FAGAR</u>		<u>Indicador ERSAR</u>	<u>FAGAR</u>
AR01 - Cobertura do serviço (%)	≈ 100	79	AR03 - Ocorrência de inundações (n.º /100 km de coletor)	≈ 0	0
AR02 - Preço médio do serviço (€/m ³)	-	0,73	AR04 - Resposta a reclamações escritas (%)	≈ 100	98

Sustentabilidade da entidade gestora

	<u>Indicador ERSAR</u>	<u>FAGAR</u>		<u>Indicador ERSAR</u>	<u>FAGAR</u>
AR05 - Rácio de cobertura dos custos operacionais	>1,50	0,81	AR12 - Reabilitação de ramais de ligação (%)	≈ 2	0,2
AR06 - Custos operacionais unitários (€/m ³)	-	0,92	AR13 - Obstruções de colectores (n.º /100km)	≤ 30	100
AR07 - Rácio de solvabilidade	≥ 0,20	1,2	AR14 - Falhas em grupos electrobomba (horas/grupo electrobomba)	< 48	10
AR09 - Tratamento de águas residuais recolhidas (%)	≈ 100	100	AR15 - Colapsos estruturais em coletores (n.º /100km)	≈ 0,0	0,4
AR10 - Utilização de bombeamento das águas residuais na rede de drenagem (%)	-	4,2	AR16 - Recursos humanos (n.º /100km)	> 5 e <10	9
AR11 - Reabilitação de coletores (%)	≥ 1 e ≤2	0			

Fonte: ERSAR.

4.3.3 RECOLHA DE RESÍDUOS URBANOS

No quadro seguinte são apresentados os resultados operacionais gerados com a atividade de recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos e com a higiene e limpeza públicas, observando-se que, apesar de um crescimento significativo dos rendimentos operacionais, o desempenho da empresa neste sector de atividade tem gerado resultados deficitários:

QUADRO 24 – RESÍDUOS URBANOS: RESULTADO ECONÓMICO (2006-2010)

	2006 (POC)	2007 (POC)	2008 (POC)	2009 (POC)	2010 (SNC)*	2010/09
Rendimentos operacionais	2.867,9	3.817,8	4.311,5	4.311,1	4.312,4	0,0%
Gastos operacionais (antes de amortizações)	3.865,6	4.562,4	4.603,8	4.730,4	4.672,4	-1,2%
Resultados operacionais antes de amortizações	-997,7	-744,6	-292,3	-419,3	-360,0	-14,1%
Amortizações	213,7	315,3	409,6	402,2	345,1	-14,2%
Resultados operacionais	-1.211,4	-1.059,9	-701,9	-821,5	-705,1	-14,2%

* Excluem-se outros rendimentos e ganhos decorrentes de correções de exercícios anteriores e de subsídios ao investimento, cujo montante global ascende a € 843.223,1, tendo em vista a comparabilidade dos dados com os exercícios anteriores.

O preço médio praticado pela empresa municipal é, nos últimos 3 anos, sistematicamente superior ao que em média é praticado pelas restantes entidades gestoras, sendo certo que os custos com o depósito dos resíduos é também superior, ainda que o diferencial não seja tão acentuado:

QUADRO 25 – RESÍDUOS URBANOS – COMPARAÇÃO COM O SECTOR (2008-2010)

	Indicador ERSAR	2008		2009		2010	
		FAGAR	Sector*	FAGAR	Sector*	FAGAR	Sector*
Preço médio (€/m ³)	-	104,5	79,98	118,50	92,62	121,00	100,57
Rácio cobertura custos operacionais	>1,5	1,26	1,20	2,04	1,25	1,26	1,17
Custos operacionais unitários (€/m ³)	-	82,5	74,63	58,00	77,84	98,20	94,08
Rácio solvabilidade	≥ 0,2	1,65	1,36	1,16	1,18	1,20	2,60

* Valor médio não ponderado, respeitante às entidades que operam no território continental. Dados disponíveis no sítio da internet da ERSAR.

No quadro seguinte apresentam-se os indicadores estabelecidos pela entidade reguladora, observam-se os efeitos já enunciados da ausência de investimentos a respeito do abastecimento de água e dos efluentes, isto é, a insuficiente reabilitação de equipamentos e a necessidade de aumento da cobertura do serviço à população:



QUADRO 26 – RESÍDUOS URBANOS: AVALIAÇÃO ERSAR – (2010)

	Indicador ERSAR	FAGAR
Defesa dos interesses dos utilizadores		
RU01 - Cobertura do serviço (%)	≈ 100	91
RU03 - Preço médio do serviço prestado (€/ton)	-	121
RU04 - Resposta a reclamações escritas (%)	≥ 95	96
Sustentabilidade da entidade gestora		
RU05 - Rácio de cobertura dos custos operacionais	>1,50	1,26
RU06 - Custos operacionais unitários (€/ton)	-	98,2
RU07 - Rácio de solvabilidade	≥ 0,20	1,2
RU13 - Avarias em equipamento pesado (nº /10 ³ t)	≈ 0	0,9
RU15 - Recursos humanos (nº /10 ³ t)	≈ 2,5	2,12
RU18 - Utilização de recursos energéticos (l/t)	≤ 6,0	5,4

Fonte: ERSAR.

4.3.4 LIMPEZA DE PRAIAS

Em 26 de Março de 2010 foi celebrado ao abrigo do disposto no nº 2 do artigo 9º e do artigo 20º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro, um contrato¹⁸ de gestão entre a CMF e a FAGAR, EM, com o qual se visou a definição, nos termos da sua cláusula 1ª, das regras de natureza dos recursos humanos e equipamentos, financeiras e de atribuições e competências a observar, tendo em vista o processo de transição da CMF (acordos com Associações de Moradores das Ilhas do Concelho de Faro) para a FAGAR, EM dos serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos produzidos em todos os núcleos habitacionais das ilhas do concelho de Faro limpeza urbana de todos os núcleos habitacionais das ilhas do concelho de Faro e limpeza das zonas de uso balnear do concelho de Faro.

¹⁸ A celebração deste contrato teve como fundamento, invocado no seu preâmbulo, o facto de, à data da constituição da FAGAR, os serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos e limpeza urbana dos núcleos habitacionais das Ilhas do concelho de Faro e limpeza da zona de uso balnear do Concelho de Faro não terem ficado devidamente enquadrados no estudo económico subjacente à criação da FAGAR EM, tendo sido contemplados unicamente os serviços até à data prestados pelos ex-serviços Municipalizados de Faro, enquanto que os restantes permaneceram da responsabilidade das Associações de moradores das diversas ilhas, em conformidade com o definido nos protocolos pré existentes, celebrados entre as Associações de Moradores das diversas ilhas (Culatra e Farol) e o Município de Faro.

Por seu lado, a FAGAR, EM, nos termos da cláusula 3ª, obriga-se a recrutar e a gerir o pessoal necessário à recolha de resíduos sólidos urbanos das ilhas e respetiva limpeza das zonas balneares, bem como a proceder ao uso e manuseamento dos equipamentos de recolha e limpeza, de acordo com o estudo técnico anexo ao contrato, a adquirir os equipamentos previstos no estudo económico, bem como a substituir os que, no decorrer do contrato, vierem a necessitar de substituição;

Adquirir ainda todos os equipamentos e combustíveis, materiais e produtos necessários à prossecução das tarefas a desenvolver no âmbito dos trabalhos de recolha de resíduos sólidos urbanos, limpeza urbana e de limpeza e manutenção das zonas de uso balnear, bem como proceder à manutenção e reparação da totalidade dos equipamentos.

Nos termos da cláusula VII, para assegurar a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro da FAGAR, EM, o MF obriga-se a atribuir à EM uma verba anual de € 109.875,00, repartida mensalmente em partes iguais, no montante de € 9.156, 26, a liquidar até ao dia 8 de cada mês, correspondente ao montante total estimado de custos a incorrer com as operações, nos termos dos mapas financeiros anexos ao contrato.

Em 23/06/2010, em execução da deliberação tomada em sessão da Assembleia Municipal de 21/06/2010, na sequência de proposta consubstanciada no Despacho nº 17/2010/CM, foi celebrada uma adenda ao contrato em apreço, no sentido de que o mesmo apenas produzisse efeitos após a sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas¹⁹.

O contrato teve início a 1 de Agosto de 2010, com a duração de três anos, findo o qual será de novo reavaliado, de acordo com a sua cláusula XIII. Ao abrigo do contrato em causa, a FAGAR, EM faturou ao MF, relativamente ao exercício de 2010, o montante global € 45.781,30 (s/IVA), correspondente a um período de 5 meses, que a 31 de Dezembro do mesmo ano se encontrava ainda por arrecadar.

A informação disponibilizada por centros de custo constituídos no âmbito do sistema de contabilidade analítica da FAGAR, EM permite apurar um custo total de € 50.232,87, suportado pela FAGAR, EM, na sequência da execução do contrato em apreço.

¹⁹ O Tribunal não emitiu decisão, tendo o contrato sido visado tacitamente.



Tendo em consideração que, conforme se estabeleceu no contrato de gestão, a FAGAR, EM faturou ao MF, no decurso do ano 2010, o montante total de € 45.781,30 (s/IVA), obtém-se, para o período em apreço, um resultado económico negativo da operação de - € 4.451,57.

4.3.5 GESTÃO DE ESPAÇOS VERDES

O contrato foi celebrado em 26 de Março de 2010, entre a CMF e a FAGAR, EM, ao abrigo do disposto no artigo 20º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro, tendo por objeto, nos termos da sua cláusula 1ª, estabelecer as condições a que as partes se obrigam para a gestão e manutenção dos espaços verdes do Município.

Nos termos da cláusula 2ª, a FAGAR, EM obriga-se a desenvolver as atividades necessárias para levar a efeito a gestão e a manutenção dos espaços verdes que constam de lista anexa ao contrato, tendo ainda em consideração garantir os seguintes objetivos: a aquisição dos equipamentos, materiais, produtos e combustíveis necessários à prossecução das tarefas a desenvolver no âmbito dos trabalhos de gestão e manutenção dos espaços verdes, gerir os equipamentos para o efeito fornecidos pelo MF, assumir as despesas de consumo de água, e executar os investimentos descritos no designado como estudo económico anexo ao contrato.

Este contrato teve início após o visto tácito do TC, com a duração de um ano, findo o qual seria revisto, de acordo com a sua cláusula 4ª.

No nº 1 da cláusula 3ª estabelece-se que o Município se obriga a atribuir à FAGAR, EM uma verba anual de € 1.299.521,30, à qual acresce o IVA à taxa legal em vigor, repartida mensalmente em partes iguais, no montante de € 108.293,44, a ser pago até ao dia 8 de cada mês. O montante estabelecido ascende ao valor da estimativa da totalidade dos custos a suportar pela empresa municipal no âmbito do contrato em causa, uma vez que os serviços prestados não são geradores de qualquer outra receita ou proveito económico. A referida previsão encontra-se sustentada em mapas financeiros detalhados, anexos ao contrato, neles se especificando os custos com pessoal (€598.976), o custo anual com amortizações de equipamentos a adquirir (€117.330), os custos com água e outras matérias necessárias (€465.077), indicando-se ainda o montante estimado de encargos administrativos (€ 118.138,30).

Em 23/06/2010, em execução da deliberação tomada em sessão da Assembleia Municipal de 21/06/2010, na sequência de proposta consubstanciada no Despacho nº 17/2010/CM, foi celebrada

uma adenda ao contrato em apreço, no sentido de que o mesmo apenas produzisse efeitos após a sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. O contrato teve início a 1 de Agosto de 2010.

Até 31 de Dezembro de 2010, nos 5 meses decorridos de execução do contrato, a FAGAR, EM faturou ao MF € 541.467,20 (valor sem iva), em conformidade com o montante estabelecido por ambas as partes, permanecendo esta receita por arrecadar até à referida data. Os investimentos realizados pela empresa municipal no mesmo período ascenderam a € 193.853,21.

A informação disponibilizada por centros de custo constituídos no âmbito do sistema de contabilidade analítica da FAGAR, EM permite apurar, igualmente para o ano de 2010, um custo total de € 635.053,20, suportado pela FAGAR, EM, incorrido na sequência do contrato em apreço.

Tendo em consideração que, conforme se estabeleceu no contrato de gestão, a FAGAR, EM faturou ao MF, no decurso do ano 2010, o montante total de € 541.467,20 ao MF, obtém-se, para o período em apreço, um resultado económico negativo da operação de - € 93.586. Para o resultado evidenciado contribuiu, maioritariamente, a insuficiente previsão de custos patente nos mapas financeiros anexos ao contrato de gestão. Comparando a repartição de encargos inscritos nos centros de custo correspondentes ao contrato de gestão em apreço, com os custos estimados e patentes neste, apuram-se custos incorridos e não estimados respeitantes à subcontratação de serviços de manutenção e reparação de espaços verdes, no montante de € 44.023,38, e aos encargos administrativos subestimados em € 57.486,14.

Em 13 de Maio de 2011 foi celebrado entre a CMF e a FAGAR, EM um novo contrato de gestão de espaços verdes, o qual foi recusado pelo Acórdão nº 65/2011 – 17/10 – 1ª Secção/SS, por que, em síntese, “(...) a alteração do objecto social [original] da empresa “FAGAR” [parceria publico-privada de natureza institucional] incide sobre matéria essencial e de relevância incontestável e não se mostra legitimada por previsão estatutária, sendo que a tramitação procedimental [ajuste directo] prévia à celebração do contrato em apreço se suporta na aludida modificação.

Para além disso, e conforme se mostra abundantemente referido, quer a citada alteração estatutária, quer o contrato sob fiscalização, não se mostram suportados em algum procedimento de pendor concursal, passível de lhe transmitir conformação legal e adequação aos princípios e orientações comunitárias que os norteiam [Vd., entre o mais, o art.º 1.º, n.º 4, do CCP e Comunicação Interpretativa n.º 2008/C91/02].



5. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos dos arts. 2º e 10º n.º 1 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28.08, a suportar pela FAGAR, EM, no valor de € 17.164,00 (Dezassete mil, cento e sessenta e quatro euros).



Tribunal de Contas

6. DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o relatório seja remetido:
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ao Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares;
 - Aos atuais Presidentes da Assembleia e da Câmara Municipal de Faro;
 - Ao Presidente do Conselho de Administração da FAGAR, EM;
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- c) Determinar que os Presidente da Câmara Municipal de Faro e do Conselho de Administração da FAGAR, EM, no prazo de 180 dias, informem este Tribunal da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- d) Determinar a remessa deste relatório ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do art. 29.º da referida Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respetiva divulgação via Internet;
- f) São devidos emolumentos conforme constante do ponto 5.

Tribunal de Contas, em 26 de Janeiro de 2012.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(António Manuel Fonseca da Silva)

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

Fui presente,
O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(José de Castro de Mira Mendes)



Tribunal de Contas

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

<i>ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS DA FAGAR, EM</i>	3
<i>ANEXO II – CASO BASE E REGIME DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO</i>	4
<i>ANEXO III – CASO BASE: PRESSUPOSTOS OPERACIONAIS</i>	5
<i>ANEXO IV – ALEGAÇÕES</i>	7



Tribunal de Contas

ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS DA FAGAR, EM

Responsáveis	Cargo	Período de responsabilidade
David Jorge Mascarenhas dos Santos	Presidente	Desde 29.10.2009
Carla Maria Pinho de Magalhães	Administrador executivo	Desde 29.10.2009
António Manuel Dias Chaves Ramos	Administrador executivo	Desde 01.01.2007
Augusto Bessa Pinto de Miranda	Presidente	De 02.12.2005 a 28.10.2009
José Manuel Pinheirinho Viegas Jacinto	Administrador	De 02.12.2005 a 28.10.2009
Rogélio Contreiras de Sousa	Administrador	De 02.12.2005 a 21/11/06

ANEXO II – CASO BASE E REGIME DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO

Abastecimento de águas (m³/ano): Anexo II ao acordo financeiro vs. caso base

Ano	Anexo II	CB ₂₀₁₀	Dif.	Ano	Anexo II	CB ₂₀₁₀	Dif.	Ano	Anexo II	CB ₂₀₁₀	Dif.
2005	1.461.004	1.461.004	0	2017	7.113.356	7.452.072	-338.716	2029	8.177.041	8.582.521	-405.480
2006	6.943.721	6.943.721	0	2018	7.201.845	7.545.252	-343.407	2030	8.265.327	8.676.491	-411.164
2007	6.782.237	6.782.237	0	2019	7.290.206	7.640.323	-350.117	2031	8.329.000	8.743.910	-414.910
2008	5.912.214	5.912.214	0	2020	7.399.829	7.756.112	-356.283	2032	8.414.422	8.834.840	-420.418
2009	6.439.828	7.311.090	-871.262	2021	7.467.931	7.828.994	-361.063	2033	8.454.754	8.878.017	-423.263
2010	6.755.848	7.306.860	-551.012	2022	7.555.910	7.922.754	-366.844	2034	8.518.508	8.945.645	-427.137
2011	6.928.334	7.309.473	-381.139	2023	7.645.714	8.017.662	-371.948	2035	8.582.187	9.013.054	-430.867
2012	7.041.390	7.349.316	-307.926	2024	7.755.382	8.133.960	-378.578	2036	8.668.873	9.105.048	-436.175
2013	7.022.627	7.351.132	-328.505	2025	7.822.571	8.205.810	-383.239	2037	8.709.872	9.148.111	-438.239
2014	7.023.031	7.353.482	-330.451	2026	7.911.047	8.299.884	-388.837	2038	8.772.216	9.215.112	-442.896
2015	7.023.787	7.355.654	-331.867	2027	7.999.380	8.393.747	-394.367	2039	8.836.139	9.282.637	-446.498
2016	7.043.818	7.378.054	-334.236	2028	8.110.167	8.511.390	-401.223	2040	6.681.202	7.019.391	-338.189

EFLUENTES ENTREGUES (m³/ano): anexo II ao acordo financeiro vs. caso base

Ano	Anexo II	CB ₂₀₁₀	Dif.	Ano	Anexo II	CB ₂₀₁₀	Dif.	Ano	Anexo II	CB ₂₀₁₀	Dif.
2005	1.499.574	1.499.574	0	2017	4.105.362	4.269.596	-164.234	2029	4.719.328	4.921.837	-202.509
2006	6.630.901	6.630.901	0	2018	4.156.514	4.323.937	-167.423	2030	4.770.363	4.976.054	-205.691
2007	3.261.870	3.261.870	0	2019	4.207.605	4.378.215	-170.610	2031	4.806.978	5.014.953	-207.975
2008	3.656.673	3.656.673	0	2020	4.270.652	4.444.940	-174.288	2032	4.856.523	5.067.335	-210.812
2009	3.848.036	3.848.036	0	2021	4.310.074	4.487.071	-176.997	2033	4.879.816	5.092.329	-212.513
2010	3.643.800	3.726.453	-82.653	2022	4.360.999	4.541.169	-180.170	2034	4.916.546	5.131.349	-214.803
2011	3.798.464	3.894.911	-96.447	2023	4.412.544	4.595.929	-183.385	2035	4.953.161	5.170.245	-217.084
2012	3.860.447	3.992.736	-132.289	2024	4.475.868	4.662.947	-187.079	2036	5.003.277	5.223.237	-219.960
2013	3.900.820	4.052.307	-151.487	2025	4.513.730	4.704.485	-190.755	2037	5.026.506	5.248.165	-221.659
2014	3.951.972	4.106.646	-154.674	2026	4.565.821	4.758.763	-192.942	2038	5.062.899	5.286.824	-223.925
2015	4.003.063	4.160.924	-157.861	2027	4.616.802	4.812.920	-196.118	2039	5.099.571	5.325.783	-226.212
2016	4.065.322	4.226.810	-161.488	2028	4.680.853	4.880.713	-199.860	2040	3.855.900	4.027.443	-171.543



Tribunal de Contas

ANEXO III – CASO BASE: PRESSUPOSTOS OPERACIONAIS

EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE ATENDIMENTO

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxa de atendimento - água (%)	CB ₂₀₁₀	86%	86%	86%	86%	91%	93%
	Real	85%	86%	86%	85%	85%	85%
	Desvio	-1,5%	0,0%	0,0%	-1,5%	-6,6%	-8,6%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	87%
Taxa de atendimento - Saneamento (%)	CB ₂₀₁₀	80%	80%	80%	80%	85%	88%
	Real	75%	80%	78%	78%	78%	78%
	Desvio	-6,5%	0,0%	-2,7%	-2,7%	-8,2%	-11,4%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	77%

EVOLUÇÃO DO CAUDAL DE ÁGUAS FATURADO E ADUZIDO

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Caudal água faturado (m ³ /ano)	CB ₂₀₁₀	1.029.692	4.525.482	4.524.771	4.682.032	5.117.763	5.334.008
	Real	1.032.086	4.525.482	4.524.771	4.682.032	4.832.191	4.651.856
	Desvio	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	-5,6%	-12,8%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	4.973.353
Caudal água aduzido (m ³ /ano) - adquirida a empresa multimunicipal ou captada	CB ₂₀₁₀	1.461.004	6.943.721	6.782.237	5.912.214	7.311.090	7.306.850
	Real	1.461.004	6.943.721	6.782.237	5.912.214	5.922.879	5.829.049
	Desvio	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-19,0%	-20,2%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	6.095.361
Custo unitário de água aduzida (€/m ³)	CB ₂₀₁₀	0,283	0,394	0,410	0,426	0,429	0,437
	Real ₂₀₁₀	0,400	0,402	0,411	0,426	0,437	0,450
	Desvio	41,3%	2,2%	0,0%	0,0%	1,9%	3,0%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	0,4433

EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE EFLUENTES ENTREGUES E RESPETIVOS CUSTOS

		<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Efluentes entregues (m ³ /ano) - a empresa multimunicipal	CB ₂₀₁₀	1.499.574	6.630.901	3.261.870	3.656.673	3.848.036	3.726.463
	Real	1.499.574	6.630.901	3.261.870	3.656.676	3.848.040	4.872.917
	Desvio	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	30,8%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	4.152.635
Custo unitário de efluentes entregues (€/m ³)	CB ₂₀₁₀						0,595
	Real						0,595
	Desvio						0,0%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	0,540

EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE RESÍDUOS SÓLIDOS PRODUZIDOS

		<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Produção de resíduos (ton/ano)	CB ₂₀₁₀	33.556	33.931	33.980	36.641	37.154	37.668
	Real	8.553	37.260	37.755	35.551	35.102	35.627
	Desvio	-74,5%	9,8%	11,1%	-3,0%	-5,5%	-5,4%
	Orçamento ₂₀₁₀	-	-	-	-	-	35.262



Tribunal de Contas

ANEXO IV – ALEGAÇÕES

Sua referência: Proc. N.º 33./10-DA VIII.2

Exmo. Senhor

Sua comunicação: 17 de novembro de 2011
017548

Juiz Conselheiro

Ofício nº:

026742 13 DEC 11 16:30

Diretor Geral do Tribunal de Contas

Nossa referência:

Tribunal de Contas – Direção Geral

Data:

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

ASSUNTO: **Auditoria Operacional
FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M.
Contraditório**

JOSÉ MACÁRIO CORREIA, Presidente da Câmara Municipal de Faro, tendo sido citado para, querendo, se pronunciar até ao dia 5 de dezembro de 2011 - prazo este prorrogado até ao dia 13 de dezembro de 2011 - sobre as matérias constantes do Relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o direito de contraditório previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I.

Considerando que o Relato da Auditoria realizada à empresa municipal FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M., foi remetido aos responsáveis descritos no seu Anexo 1, bem como ao Presidente da Câmara Municipal, para exercício do direito de contraditório, entenderam as partes citadas apresentar o seu contributo, em jeito de contraditório conjunto.

Posição essa, também aqui adotada pelo citado, que acompanha e subescreve na íntegra o entendimento e conclusões vertidas naquele documento, que por razões de maior facilidade de referência passa a expor:



φ (102)

II.

APRECIÇÃO DOS TERMOS DO RELATO DE AUDITORIA

1. Nota Introdutória

O desenvolvimento da apreciação dos termos do Relato da Auditoria Operacional à FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M., elaborado pelo Tribunal de Contas, repercute uma argumentação segmentada e procura abordar todos os pontos que ao longo do Relato são aflorados, procurando atribuir de modo globalizado uma análise rigorosa, sistemática e com profundidade a todas as matérias versadas.

Assim:

2. Desenvolvimento

A- Modelo de PPP e sistema de partilha de risco

1. A Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que estabelece o regime jurídico do setor empresarial local, dispõe no corpo do seu artigo 14.º que o regime jurídico das parcerias público privadas se aplica, com as necessárias adaptações, às entidades a quem se destina a aplicação da referida Lei n.º 53-F/2009, ou seja, ao setor empresarial local.

Assim sendo, a nossa apreciação e análise terão em linha de conta um conjunto de exigências materiais e princípios legais, designadamente de boa gestão, aplicáveis à repartição de responsabilidades dos parceiros públicos e privados, nomeadamente os princípios de partilha de riscos, do equilíbrio financeiro e da observância dos fins subjacentes à constituição das PPP, todos pressupostos essenciais para o lançamento e contratação de PPP.

Por conseguinte, a nossa apreciação vai ser vista à luz de tais princípios seguindo de perto o regime jurídico das PPP.

2. Como bem refere o Relato, a criação da PPP onde se insere a FAGAR, é de natureza institucional e visou, entre outros objetivos, o alargamento dos serviços em

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação conferida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.


0 2/23

condições mais vantajosas a toda a população no concelho de Faro, bem como garantir o financiamento necessário à construção das infraestruturas.

Neste contexto, o Município de Faro entendeu – porque foi justamente esse um dos objetivos do lançamento do projeto em causa – que a constituição desta PPP teria como finalidade nuclear o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos da autarquia, com estreita observância do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 83/2003, de 26 de abril, na redação e republicação constante do Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de junho, em matéria de fins.

- 3. Ora, segundo o disposto no artigo 14.º-C do mesmo Decreto-Lei n.º 83/2003 (a que se pode juntar o artigo 341.º do Código dos Contratos Públicos), as PPP de natureza institucional permitem aceder a mecanismos de *clawback*, designadamente, através da distribuição de dividendos.

Por outro lado, as PPP devem prever mecanismos de partilha de benefícios entre os parceiros públicos e privados, situação que dificilmente ocorreria caso o Município tivesse optado por uma PPP contratual.

- 4. Posto isto, diremos que facilmente ressalta a expectativa de uma rentabilidade de 8,41% definida no acordo financeiro para os acionistas, valor que se deve considerar aceitável se tivermos em linha de conta com outros projetos similares.

Refira-se a propósito, que a estrutura do atual modelo de financiamento constante do Caso Base, como reconhece a equipa de auditoria, foi afetada pela entrada em vigor do novo regime jurídico do setor empresarial local, sendo tal facto, impeditivo da realização de prestações acessórias dos acionistas privados, uma vez que estas assumiriam a forma de empréstimos remunerados, situação que contribuiu, de forma decisória, para os desvios verificados ao nível dos custos financeiros, em relação ao modelo CB 2005, uma vez que a empresa foi obrigada a contrair empréstimos para satisfazer as suas necessidades de financiamento para os investimentos a realizar.

Note-se que nos termos do acordo financeiro, os sócios de direito privado estavam obrigados a efetuar prestações acessórias no montante superior a 118 milhões de euros, ou seja, mais 7 milhões de euros do que o montante que vinculava o Município de Faro.

03/23

Acresce ainda o facto de, nos termos do mesmo acordo, as prestações acessórias dos sócios de direito privado, integrarem uma remuneração variável correspondente a 20% dos resultados operacionais, remuneração com um teto máximo de 3% do saldo das prestações acessórias, o que demonstra que, do ponto de vista técnico, não esteja correto afirmar-se que não existe qualquer risco para o parceiro privado. Pode questionar-se, isso sim, se existe uma significativa transferência de risco face aos ajustamentos sofridos pelo modelo CB 2009, conforme se encontra previsto no artigo 413.º CCP.

Permitir-nos-ão que se sublinhe, que a **não realização das prestações acessórias remuneradas pelos acionistas de direito privado, não visou qualquer esquema de favorecimento ou de eventual redução do risco financeiro destes.**

Antes pelo contrário, **a alteração do modelo económico e financeiro teve simplesmente, como objetivo, dar cumprimento às exigências legais constantes do regime jurídico do setor empresarial local.**

Neste contexto, não faria sentido que a revisão do acordo financeiro levasse à alteração da taxa de rendibilidade inicialmente contratada, que constitui, justamente, a expectativa de remuneração dos acionistas de direito privado nesta empresa municipal.

Por conseguinte, insiste-se, que a revisão foi devida a uma **alteração legislativa de carácter específico**, ainda que tenha desencadeado implicações na estrutura de financiamento e na remuneração dos fundos dos acionistas privados.

Acresce ainda que, segundo as boas práticas de gestão de PPP, assiste normalmente ao parceiro privada o direito a um pedido de reposição do equilíbrio financeiro, na medida dos impactos que este tipo de situações possam causar ao nível da TIR.

Face ao que se vem descrevendo, isto equivale a dizer que pode retirar-se à luz do equilíbrio entre os interesses públicos e privados, que a **mesma TIR se teria mantido**, o que é perfeitamente justo.

Em suma:

Se, por um lado, se reconhece que o elevado nível de alavancagem da estrutura de financiamento dos acionistas de direito privado poderá constituir um indicador de menor risco, por outro, o investimento destes, exclusivamente baseado em capital social, implica um maior risco financeiro para os mesmos, na medida em que o reembolso das prestações acessórias é prioritário face ao capital social, cuja

 04/23

remuneração está dependente dos resultados líquidos que a empresa venha a obter no futuro.

Ora, no caso em apreço, os resultados alcançados pela empresa, até ao momento não permitiram a distribuição de dividendos aos acionistas de direito privado, em prejuízo da sua expectativa inicial de TIR, logo, esta situação confere, obviamente, maior risco para o investimento privado.

Neste contexto pode também afirmar-se que a mera verificação de eventuais desvios superiores a 5% e/ou 10% nos respetivos pressupostos operacionais considerados no Caso Base, não garante automaticamente o reequilíbrio económico-financeiro, dado que qualquer ajustamento terá de ser reequacionado através de uma avaliação de medidas de eficiência, de rentabilidade e produtividade dos sistemas de águas, esgotos, resíduos sólidos e limpeza.

Pode por isso afirmar-se também que neste sentido, a situação em apreço, apresenta uma margem considerável para otimização de resultados, o que não tem justificado qualquer processo de reequilíbrio financeiro, por parte dos acionistas de direito privado.

5. Quanto à matriz de risco, pode verificar-se que está alinhada, uma vez que o parceiro público assume, no essencial, riscos de alterações legislativas específicas com impacto no projeto, riscos de força maior e riscos de modificações unilaterais ao projeto, partilhando com o parceiro privado riscos de procura e riscos financeiros.

B- Fiabilidade do modelo económico e financeiro e sustentabilidade do projeto

Relativamente a este ponto, cumpre esclarecer o seguinte:

6. As observações formuladas pelo Relato assentam numa comparação de dados referentes ao **Caso Base de 2009** (que o Relato impropriamente denomina como "Caso Base de 2010" ou "CB 2009") com os **resultados reais de 2010**.

Ora, a revisão do CB inicial (2005) foi efetuada em 2006/2007 e aprovada em Assembleia Geral, tendo esta revisão sido motivada pela entrada em vigor do regime jurídico do setor empresarial local, bem como pela adesão da FAGAR ao Sistema Multimunicipal de Saneamento do Algarve.

O CB 2009 (CB 2010 para o Relato) integra *inputs* reais até 2008, sendo os restantes pressupostos os estimados em 2006/2007.

 05/23

4 (106)

Esta situação deve-se ao facto de, apesar do CB 2009, na sua versão inicial, ter sido concluído em 2007, o mesmo só foi aprovada em Assembleia Municipal em Setembro de 2009.

Contudo, o documento denominado **“Pressupostos e Regime de Reequilíbrio Económico e Financeiro”**, nomeadamente no que diz respeito a **caudais de água e saneamento, foi atualizado à data de aprovação em Assembleia Municipal (2009), daí a explicação para o facto dos inputs do CB 2009 não serem coincidentes com os dos pressupostos de Reequilíbrio (2009), dado o desfasamento de cerca de 2 anos.**

Ou seja, enquanto o Documento **“Pressupostos e Regime de Reequilíbrio”** compreende dados de 2009, o Documento **“CB 2009”** diz respeito a dados de 2007.

Todavia, apesar dos mais baixos caudais verificados, quer em relação ao CB 2009, quer ao documento dos pressupostos operacionais de reequilíbrio financeiro e económico, não está previsto qualquer processo de reequilíbrio financeiro, embora se verificasse, em comparação com o CB inicial uma tendência relevante de diminuição do crescimento previsto, quer para os clientes, quer para os caudais. A explicação para esta situação decorre, por um lado, do atraso dos investimentos e do menor número de clientes associados a este investimento, e por outro lado, da estagnação do mercado imobiliário.

Com efeito, identifica-se um conjunto de factos que permitem assegurar a sustentabilidade da concessão e evitar qualquer processo de Reequilíbrio Económico e Financeiro.

Note-se que, nos termos do acordo financeiro, os mecanismos de reequilíbrio económico-financeiro só serão ativados após o esgotamento de outras medidas, tais como: redução de custos, aumento de produtividade, otimização da exploração dos sistemas de Água, Esgotos e Resíduos Sólidos e Limpeza.

Neste contexto, existe margem para reduzir os gastos operacionais que sofreram um desvio de cerca de 9,6% em relação ao Caso Base, assim como aumentar o volume de negócios da PPP, designadamente, pela via da prestação de serviços.

Aliás, refira-se que para 2011, se estima um aumento dos rendimentos totais da PPP na ordem dos 9%, invertendo a situação de resultados líquidos negativos, como se demonstrará adiante. Para já pode afirmar-se que, no final do fecho do ano de 2011, a FAGAR passará a gerar resultados que permitam financiar não só os

 06/2

investimentos e cobrir as necessidades de fundo de maneio, como também remunerar os acionistas.

Com efeito, **os níveis de EBITDA previstos para 2011, atingirão quase 1,7 milhões de euros, o que é bem elucidativo da excelente capacidade da FAGAR para gerar *cash-flow* operacional**, garantindo assim, a sustentabilidade da empresa.

Refira-se que o facto do volume de negócios da empresa, em 2010, ter tido um desvio de 8% em relação ao CB 2009, não é a nosso ver – e com o devido respeito para com os Ilustres Auditores - relevante.

Pelo que se descreve neste ponto, é possível reter que as expressões utilizadas no Relato, como *“uma expressiva sobreestimação (8,1%) dos proveitos operacionais...”* e *“uma significativa subestimação (9,6%) dos custos operacionais...”* são reveladoras de algum distanciamento da problemática que gira à volta da modelização financeira subjacente à estruturação de PPP a 20, 30 ou mais anos.

- 7. Neste seguimento, importa clarificar o papel e a importância do modelo económico e financeiro (denominado Caso Base) no âmbito das PPP/concessões, uma vez que a ênfase dada no Relato não encontra fundamento à luz das boas práticas internacionais de auditoria pública às PPP.

Senão vejamos:

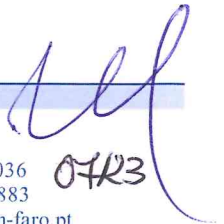
Do Relato retira-se que, em termos de metodologia, foram tidas em consideração as linhas da INTOSAI especificamente aplicáveis à auditoria sobre PPP.

Ora, da consulta e análise a este documento, constata-se que as linhas de orientação da INTOSAI sobre as *“Melhores Práticas para a Auditoria de Financiamento Público Privado e Concessões”*, no tocante à **fase operacional das PPP**, compreendem as seguintes referências metodológicas:

b)1. Guideline 36 – adequação do investimento /ativos aos fins da PPP

As ISC devem rever se a entidade auditada avaliou, se qualquer investimento realizado nos termos da PPP foi efetuado de acordo com os padrões de qualidade e se o mesmo permanece adequado aos propósitos do projeto.

b)2. Guideline 37 – conformidade dos serviços prestados com os requisitos da PPP


07R3

4108

As ISC devem rever se os serviços requeridos (nos termos da PPP) estão sendo prestados de acordo com normas de qualidade adequadas e se estes permanecem consentâneos com as necessidades / propósitos do projeto.

b)3. Guideline 38 – continuação da existência de value for money

As ISC devem examinar se a entidade auditada, periodicamente, reavalia a evolução da PPP e avalia se a mesma continua a garantir *value for Money*

b)4. Guideline 39 – continuação da adequação das estruturas de governação e de relacionamento

As ISC devem examinar se a entidade auditada assegura as estruturas de governo adequadas para a gestão do projeto e se mantém um bom relacionamento com as partes envolvidas.

b)5. Guideline 40 – manutenção de uma boa equipa de gestão do contrato

As ISC devem examinar se a entidade auditada assegura a manutenção de uma equipa especializada e informada para gerir a PPP.

b)6. Guideline 41 – manutenção de adequada alocação de risco

As ISC devem examinar se a alocação de risco entre o parceiro público e privado permanece ótima ao longo do ciclo de vida do projeto e se o parceiro público está a gerir adequadamente os riscos que reteve.

b)7. Guideline 42 – tratamento contabilístico apropriado

As ISC devem rever o tratamento contabilístico dado aos ativos da PPP e avaliar se os mesmos foram apropriadamente tratados de acordo com as normas e orientações contabilísticas em vigor.

b)8. Guideline 43 – Gestão do termo do contrato

As ISC devem examinar se a entidade auditada planeou e geriu adequadamente a sua saída do contrato.

Posto isto, e conforme se pode constatar, não existe qualquer guideline específica da INTOSAI no domínio da auditoria às concessões/PPP que oriente a auditoria no sentido de avaliar a fiabilidade de qualquer modelo económico ou financeiro, o que

08/23

nos permite apurar que não há modelos financeiros fiáveis a 5, 10, 15, 20, ou 30 anos.

8. A nossa convicção é que as referências dadas pelas linhas de orientação da INTOSAI, relativamente à fase operacional da gestão de um PPP, vão no sentido dos auditores públicos verificarem se o parceiro público procedeu a uma reavaliação do *value for money* da execução do contrato, assim como, da sua sustentabilidade (*cf.* mais especificamente a *guideline* 38).

9. Assim sendo, o Relato, a nosso ver, e com o devido respeito pela equipa de auditoria, não apresenta consistência metodológica com estas “linhas de orientação” da INTOSAI.

Efetivamente, o que resulta do Relato é um conjunto de observações e comentários de natureza contabilística e financeira, acompanhado de críticas quer do ponto de vista técnico, quer em relação ao contrato de assistência técnica e ao acordo financeiro da FAGAR.

Tudo elaborado sem a sustentabilidade que se exigia de acordo com as melhores práticas de auditoria.

A nosso ver **a simples apresentação de resultados líquidos negativos acumulados, ou o otimismo do Caso Base, face ao desempenho real, não configuram só por si, indicadores que ponham em causa o *value for money* da PPP, a insustentabilidade da empresa, ou a garantia de eventuais reequilíbrios a favor dos sócios de direito privado.**

Sublinhe-se que, o Caso Base, integra um conjunto de variáveis e parâmetros, quer macro, quer microeconómicos, que **traduzem apenas a expectativa** de negócio para um determinado projeto.

Dito de outra forma, este representa a equação financeira sobre a qual assentam os pressupostos do projeto, que em fases subseqüentes podem, naturalmente, revelar-se desfasados da realidade.

Note-se que os modelos económicos e financeiros integram variáveis endógenas (controláveis) e outras exógenas (não controláveis) que dependem do mercado, da economia, do poder político e que, portanto, são assim facilmente incontroláveis.


09/23

10. Salvo o devido respeito, o nosso entendimento é que, de acordo com as boas práticas internacionais de Auditoria Pública, o Município de Faro garantiu, aquando da adjudicação, a consistência do contrato com os pressupostos fiscais, contabilísticos e legais em vigor, assim como aferiu da razoabilidade dos pressupostos operacionais, situação que mereceu, ao tempo, o visto de conformidade do Tribunal de Contas.

11. Parece-nos também evidente que a FAGAR pugna pelas boas práticas de gestão pública de PPP, e no caso de renegociação observará o sistema de partilha de benefícios para o município, com a identificação dos potenciais “benefícios sombra” dos sócios de direito privado, e após a consideração de medidas de eficiência, racionalização e produtividade da empresa.

12. De se notar também que, existem um conjunto de fatores que minimizam o risco de reequilíbrio financeiro a favor dos sócios de direito privado.

A este propósito refere-se o seguinte, com peso para poder ser observado pela equipa de auditoria:

a) A redução do esforço financeiro dos acionistas de direito privado derivado do facto de estarem impedidos pelo regime do setor empresarial local de concederem empréstimos. (Esta situação permite potenciar a TIR dos acionistas de direito privado, uma vez que circunscreve o investimento destes ao montante aplicado em capital social);

b) A celebração do contrato de assistência técnica, que para além de constituir uma mais-valia para a gestão da FAGAR, nos mais diversos domínios (jurídico, financeiro, contabilístico e comercial), configura uma receita extra ou acessória do parceiro privado, que reforça a estabilidade e sustentabilidade da parceria².

Não podemos, por isso aceitar que se possa afirmar que o contrato em causa constitui um expediente de remuneração adicional das participações sociais.

² Veja-se a este propósito, o n.º 29 do Anexo II das “boas práticas constantes do manual do Tribunal de Contas – diretrizes e procedimentos para o desenvolvimento de auditorias externas a PPP”. 29. “*Numa PPP a integração de um package de third revenues (receitas acessórias) revela-se determinante para otimizar a bankability do projeto e reduzir o esforço financeiro do Estado*”.

y (111)

c) A evolução favorável dos resultados líquidos da empresa a partir de 2011, bem como, os seus elevados níveis de EBITDA apresentados, sistematicamente, ao longo dos últimos anos, permitem garantir, inequivocamente, a sua sustentabilidade, sem recurso a qualquer processo de reposição do equilíbrio financeiro a favor dos acionistas de direito privado.

C- Desempenho da empresa

13. Sobre este aspeto pretende-se que o Relato reflita os dados constantes do quadro *infra* que espelha a evolução da situação económica e financeira da FAGAR até outubro de 2011.

	2006	2007	2008	2009 POC	2009 SNC	2010	Out2011	Varição 09/10	Varição 10/11
Ativo	27.666	24.936	28.960	24.839	24.355	24.343	29.919	-0,049%	22,90%
Ativo não corrente	18.610	14.447	18.987	19.048	19.023	17.829	20.040	-6,3%	12,40%
Ativo corrente	9.056	10.492	9.973	5.792	5.333	6.544	9.879	22,7%	50,96%
Capital próprio e passivo									
Capital próprio	14.651	13.047	12.53	8.165	12.785	11.827	13.575	-7,5%	14,78%
Resultado líquido	-696	-1.294	-534	-403	-403	-718	243	78%	133,84%
Passivo	13.016	11.890	16.447	16.674	11.572	12.548	16.344	8,4%	30,27%
Passivo não corrente	121	121	121	121	1.679	1.587	1.587	-5,4%	0%
Passivo corrente	12.894	11.768	16.326	16.552	9.892	10.959	14.757	10,80%	34,65%
Dividas a 3 ^{os} c/p	5.249	6.023	7.600	7.069	7.364	9.847	6.391	33,70%	-35,09%

Unidade: milhares de euros

14. Na análise ao presente quadro é possível constatar que o período de 2006 a 2010 de resultados acumulados negativos apontados pelo Relato, tende a acabar em 2011, seguindo-se uma trajetória inversa, com a apresentação, por parte da empresa, de resultados líquidos positivos da ordem dos 243 milhares de euros (com referência a outubro).

15. Outro aspeto a assinalar assenta no facto que resulta de uma correção que foi efetuada pelo fornecedor em alta Águas do Algarve, já no decorrer de 2011, mas

[Handwritten signature]
11/23

que se reporta ao ano de 2010, relativo ao caudal de efluente faturado, no valor de €182.028,64, o qual foi contabilizado em Resultados Transitados.

No entanto, sublinhe-se que, se esta correção tivesse ocorrido em 2010, o resultado líquido seria deduzido de €182.028,64 ou seja, seria de (negativo) **-€634.976,60**.

16. Quanto ao facto constante do Relato no sentido de que a atividade da empresa ter sido financiada em 2010, maioritariamente, por passivos de curto prazo, tendo estes, praticamente, duplicado no período em análise, é possível, demonstrar (com referência a outubro de 2011) que estes atingiram valores, significativamente, inferiores ao ano 2010, ou seja, diminuíram cerca de 35%, facto que ficou a dever-se ao acordo assinado com o principal fornecedor da FAGAR (Águas do Algarve), no qual se estabeleceu um “encontro de contas”, que permitiu assim, reduzir o saldo de fornecedores.

17. Relativamente aos indicadores financeiros, com referência a rácios calculados a Outubro de 2011, é possível apurar os seguintes resultados:

Autonomia financeira	45%
Liquidez geral	0,67
Solvabilidade	0,84

Como se vê, a evolução verificada no rácio de autonomia financeira evidencia um reforço da ordem dos 15% da estrutura de capitais próprios da empresa.

18. No que respeita ao rácio de liquidez, o valor apresentado pela FAGAR prende-se com o facto de existirem dívidas de clientes por receber, nomeadamente, as relativas ao Município e Mercado Municipal, que acabam por contribuir, consequentemente, para um aumento das dívidas a fornecedores.

19. O quadro seguinte contempla o desempenho económico da empresa relativo à previsão do fecho para 2011:

	2009	2010	Previsão fecho 2011	Varição 09/10 (%)	Varição 10/11 (%)
Vendas	4.927	4.857	4.060	-1,4	-16,41
Prestação de serviços	7.846	8.887	10.906	13,3	22,72

[Handwritten signature]
12/23

Volume de negócios	12.773	13.744	14.966	7,6	8,89
Outros rendimentos	1.627	1.252	1.360	23,1	8,63
Rendimentos totais	14.400	14.996	16.326	4,1	8,87
Mercadorias	2.278	2.122	2.536	6,8	19,51
FSE	5.657	6.477	6.494	-14,5	0,26
Impostos	154	151	185	1,9	22,52
Custos c/pessoal	3.709	4.217	4.685	-13,7	11,10
Amort. e Ajustamentos	1.537	1.622	1.455	-5,5	-10,30
Outros gastos	1.469	767	370	47,8	-51,76
Gastos totais	14.804	15.356	15.775	-3,7	2,73

Unidade: milhares de euros

20. De acordo com o que se descreve prevê-se que a FAGAR feche o ano com um volume de negócios da ordem dos 15 milhões de euros, o que significa um crescimento da ordem dos 9%, face ao ano de 2010.

Destaca-se, neste domínio, o forte crescimento da prestação de serviços de quase 23%, que acabou por compensar a quebra registada nas vendas que rondou os 16%.

Refira-se que os rendimentos totais da empresa atingem valores superiores a 16 milhões de euros e, reitera-se, representam um crescimento de quase 9%, em relação a 2010, situação que evidencia a inversão de um ciclo, e comprova a sustentabilidade e rentabilidade da empresa, cujo cenário apresentado pelo Relatório nada tem a ver com a sua realidade económica e financeira, uma vez que os seus rendimentos serão, seguramente, superiores aos gastos incorridos.

21. Os indicadores seguintes reforçam o quadro de sustentabilidade e rentabilidade da empresa referenciado anteriormente.

Assim:

	2009	2010	Previsão fecho 2011	Varição 09/10 (%)	Varição 10/11 (%)
Cash flow operacional EBITDA	1.207,8	1.046,9	1.659	-13%	58,47%
Resultados operacionais	-329,0	-607,0	203	84%	133,4%
Resultados financeiros	-73,9	-106,5	347,7	44%	426,48%

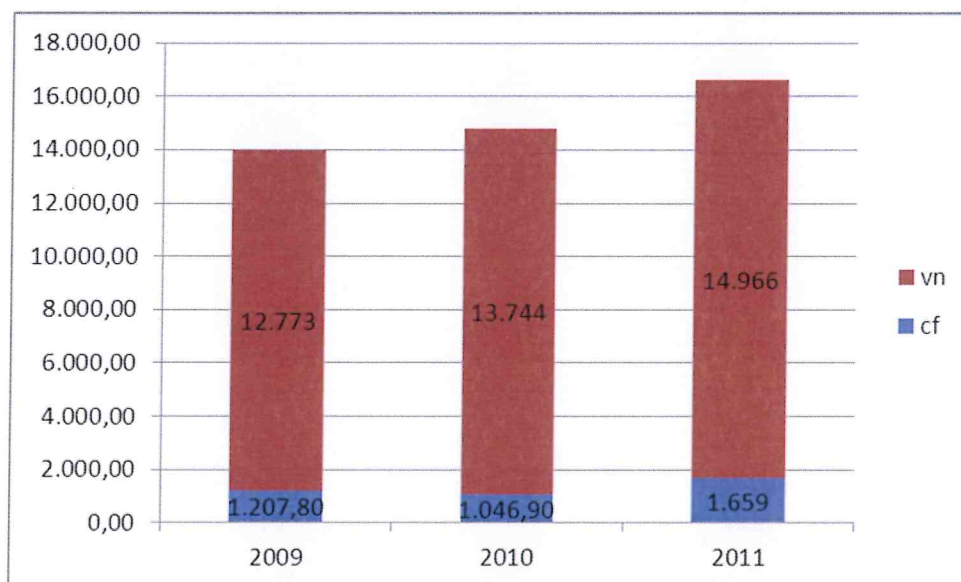
f (113)

9 (114)

Resultados antes de impostos	-402,9	-779,9	551,4	94%	170,70%
Imposto sobre o rendimento	0	4,5	0	4,5	-
Resultado Líquido	-402,9	-718,0	551,4	78%	176,80%
Resultado Líquido/Ação €	-0,08€	-0,14€	0,11€	78%	

Unidade: milhares de euros

22. Da análise dos indicadores de rentabilidade relativos à previsão de fecho para 2011, pode-se concluir que a **FAGAR inverte a situação crítica evidenciada e descrita no Relato, ou seja, passa a gerar resultados que permitem financiar os investimentos, cobrir as necessidades de fundo de maneiio, cumprir os encargos assumidos perante terceiros, criar reservas e ainda remunerar acionistas**, como se comprova pelos níveis de margem EBITDA evidenciados no gráfico que se segue.



23. No que concerne à análise dos diferentes setores de atividade, constata-se que o **setor água** mantém a tendência para 2011, de apresentar resultados positivos, em virtude da manutenção da percentagem de perdas de água, cuja previsão para 2011 será de 18%.

24. Da análise efetuada para 2011 (com referência a outubro), é possível apresentar, para o setor, os seguintes indicadores:

[Assinatura]
14/12

	Fagar 2010	Fagar 2011
Preço médio de venda	1,26	1,12
Custo unitário	1,05	1,05

25. Do quadro 20 do Relato (Águas de Abastecimento, Avaliação ERSAR - 2010), constam dados relativamente ao ano de 2010, que, a nosso ver, não estão corretos:

Assim:

Defesa dos interesses dos utilizadores	Indicador Ersar	Fagar
AA01	95-100	87*
AA02		
AA03	0,00 a 1	
AA04		
AA05	99-100	
AA06	95-100	
Sustentabilidade da entidade gestora		
AA07		
AA08		
AA09	>20	
AA10		
AA13		
AA14		
AA15		
AA16		
AA17	2 A 5	
Sustentabilidade ambiental		
AA18	0,27-0,4	0,58
AA19		

[Handwritten signature]
15/23

26. Note-se que, com as novas obras que se encontram a decorrer nas áreas 1 a 4 e 7 a 10, os resultados alcançados levarão a uma cobertura de serviço que se situará nos 99%.

27. No que respeita ao **Setor de saneamento**, verifica-se que desde que a FAGAR começou a entregar o efluente à Águas do Algarve em 2007, os resultados do setor passaram a ser negativos.

No entanto, para 2011, esse resultado tenderá a ser positivo uma vez que o tarifário para este ano, prevê o equilíbrio deste setor.

Outra razão, prende-se com uma Nota de Crédito emitida pela AdA para correção dos caudais de 2010, que foi, contabilisticamente, considerada numa conta de capital e que teria um impacto positivo nas contas de 2011 (neste setor) no montante de €182.028,64, como já tivemos oportunidade de referir.

28. Da análise efetuada para 2011 (até outubro) para este setor, é possível apresentar os seguintes indicadores:

	Fagar 2010	Fagar 2011
Preço médio de venda	0,73	1,00
Custo unitário	0,92	1,03

29. Do quadro 23 do Relato, constam dados relativamente ao ano de 2010, que, a nosso ver, não estão corretos:

Assim:

Defesa dos interesses dos utilizadores	Indicador Ersar	Fagar
AA01	90-100	79*
AA02		
AA03	0 a 0,5	
AA04	95-100	
Sustentabilidade da entidade gestora		
AA05		


16/23

AA06		
AA07	>0,20	1,2
AA08		
AA09	-	
AA10		
AA13		?
AA14		
AA15	0,0	0,4*

Realce-se que, com as novas obras que se encontram a decorrer nas áreas 1 a 4 e 7 a 10, os resultados alcançados deverão levar a uma cobertura de serviço da ordem dos 94%.

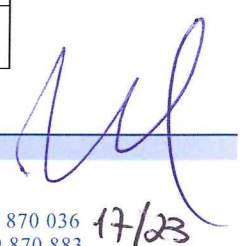
Assinale-se, igualmente, que o indicador AA15 relativo ao ano 2010 apresenta um valor maior do que o do ERSAR, em resultados de roturas que foram induzidas pela Fagar, no sentido de se proceder a uma reparação.

30. Quanto ao setor **Recolha de Resíduos Urbanos** que inclui o setor limpeza que só por si, não é gerador de rendimentos, o resultado naturalmente é negativo.

Do quadro 26 (Resíduos Urbanos: Avaliação ERSAR – 2010) do Relato, constam dados relativamente ao ano de 2010, que, a nosso ver, não estão corretos:

Assim:

Defesa dos interesses dos utilizadores	Indicador Ersar	Fagar
RU01	95-100	91
RU04	>=95	96
Sustentabilidade da entidade gestora		
RU07	>0,20	1,2
RU13	0-0,5	0,9
RU15	2,5	2,12
RU18	<=6,0	5,4



31. No que se prende com a **limpeza de Praias**, o contrato foi celebrado por três anos, com início em agosto de 2010, dado que se trata de uma atividade sazonal, os custos incidem sobretudo nos meses de verão, daí o resultado negativo apurado em dezembro de 2010.

32. Quanto à **gestão de espaços verdes**, e tal como no contrato de Limpeza de Praias, também este terá que ser analisado anualmente.

Da análise efetuada entre o previsto e o real, é possível concluir que do mesmo se apura uma pequena margem.


Assim:

Análise ao contrato de gestão de áreas verdes	Real julho 2011	Previsão no estudo para 1 ano	Previsão de gasto até agosto 2011 considerando os gastos administrativos conforme estudo
Ponto um: Pessoal	590.924,33	598.976,00	583.447,13
Técnicos superiores	16.100,88	34.272,00	
Encarregado geral	39.551,40	25.704,00	17.293,43
Jardineiros	535.272,05	539.000,00	573.071,07
Ponto dois: equipamentos a adquirir Amortizações	66.569,66	117.330,00	78.425,41
4 Viaturas mistas	23.484,60	20.000,00	18.787,68
2 Viaturas ligeiras com adaptação para rega de floreiras e transporte de pessoal		10.000,00	6.250,00
1 Camião com caixa basculante e plataforma elevatória com grua	15.000,00	12.500,00	7.500,00
2 Tratores corta relvas	2.727,26	4.150,00	3.683,93
3 corta relvas		2.250,00	
8 roçadoras	805,00	3.200,00	1.319,20
2 moto serras de poda	148,62	380,00	492,30
2 moto serras para esforço médio	23,76	750,00	884,85

[Handwritten signature]
18/23

f (119)

1 moto serra robusta		500,00	
2 moto serras de poda em altura	490,20	600,00	594,48
6 sopradores	1.611,25	1.800,00	853,00
2 corta sebes		600,00	392,80
2 depósitos para rega de floreiras /pulverizadores		500,00	
1 moto -pulverizador com mangueiras, enrolador		1.250,00	
1 moto pulverizador de carrinho		850,00	
1 Gerador com ligação mono e trifásica		1.000,00	
Equipamentos de proteção individual		11.500,00	
Ferramentas diversas	475,52	10.000,00	4.749,24
Materiais de rega	17.574,30	30.000,00	29.534,60
5 tricarros	4.229,16	5.500,00	3.383,34
Ponto 3: Outros custos	242.487,41	165.000,00	205.301,34
Fertilizantes, pesticidas, sementes, plantas, combustíveis, reparações, seguros e tratamentos fitossanitários			
	213.770,47	120.000,00	171.093,68
Depósito de resíduos na Algar	28.716,94	45.000,00	34.207,66
Ponto 4: Encargos com Água	260.769,16	300.077,00	300.077,00
Água para jardins	260.769,16	300.077,00	300.077,00
Quantidade de água	224.801,00	275.300,00	275.300,00
Subtotal			
Ponto 5: Encargos gerais	116.075,06	118.138,30	116.725,09
Encargos gerais	1.160.750,56	1.181.383,00	1.167.250,88
Encargos administrativos	116.075,06	118.138,30	116.725,09
Subtotal			



19/23

Total	1.276.825,61	1.299.521,30	1.283.975,97
Mensal	106.402,13	108.293,44	106.998,00

D – Conclusões

1. Fiabilidade do modelo económico e financeiro

Do que se descreveu pode retirar-se em síntese que relativamente à “*fiabilidade do modelo económico e financeiro*” não tem consistência com qualquer Guideline da INTOSAI aplicável à auditoria sobre parcerias público privadas.

Constata-se que a presente ação, não seguiu as linhas de orientação e as metodológicas da auditoria.

É nosso entendimento que o Caso Base representa apenas um expectativa do modelo de negócio que, normalmente, nada tem a ver com a realidade.

Isto é, a subestimação de custos ou sobreestimação de proveitos, por si só, não implicam o reequilíbrio financeiro.

A TIR dos Caso Base, por sistema, também, não têm qualquer consistência com o desempenho real das sociedades veículo, e é por isso que, em nosso entender, as *guidelines* da INTOSAI para auditoria a PPP sublinham a importância da auditoria avaliar se o parceiro público procede a diversas operações das quais se evidenciam: revisões periódicas da evolução da execução e do respetivo *Value for Money*; uma avaliação da sustentabilidade financeira do projeto; uma reavaliação dos serviços produzidos; reavaliação da necessidade de eventuais alterações ao modelo de negócio; e uma gestão adequada dos riscos que reteve.

2. Sustentabilidade e desempenho do projeto

Relativamente a este item, é nosso entendimento que, apesar dos resultados líquidos negativos acumulados, a FAGAR ao longo dos últimos três anos tem apresentado

níveis médios de EBITDA superiores a 1 milhão de euros, o que espelha o potencial desempenho operativo desta empresa para gerar *cash-flow*.

A apresentação de resultados líquidos negativos fica a dever-se, essencialmente, ao valor das amortizações (que é o custo e não um fluxo financeiro), e não a falhas efetivas de desempenho da empresa ou qualquer falha ao nível da sua sustentabilidade financeira.

Refira-se que em nossa opinião, um dos indicadores internacionais de referência para avaliar a sustentabilidade financeira de uma empresa, é a evolução dos valores de EBITDA, e não o dos resultados líquidos, conforme parece resultar do Relato em apreço.

O desvio de 47,4% referenciado no Relato “*entre a previsão e o resultado líquido das operações...*” como observação / conclusão relativa à sustentabilidade do projeto, revela algumas falhas e afasta-se da avaliação sobre a sustentabilidade, situação tanto mais complexa quanto é certo serem feitas observações avulsas, sem sustentação numa conclusão substantiva.

Referindo-nos à prestação de serviços, parece-nos existir alguma descontextualização principalmente no que respeita à “*mais-valia ou menor valia*” do contrato de prestação de serviços, que não tem, a nosso ver, ligação com a avaliação da sustentabilidade do projeto.

É nosso entendimento que o contrato em causa é de extrema importância para a gestão da empresa, uma vez que vem acrescentar *know-how* e valor às diversas valências de gestão da FAGAR, com benefícios óbvios para a FAGAR e município.

Neste caso em concreto, o Município de Faro teve em consideração as orientações constantes da *Guideline* da Intosai 40 – Manutenção de uma boa equipa para gestão do projeto.

Também é nosso entendimento que o Município não assume a posição de concedente mas sim, de parceiro institucional que assume responsabilidades, partilha custos e benefícios com os acionistas de direito privado.

O sucesso do parceiro privado implicará também, neste caso, o sucesso do parceiro público.

A redução dos níveis de envolvimento financeiro dos sócios de direito privado, ficou a dever-se a uma questão de ordem legal e não a um expediente, com objetivos de potenciar a rendibilidade ou reduzir o risco dos acionistas privadas.

É certo que, a FAGAR apresenta atualmente uma sólida situação económica e financeira, estimando para 2011 apresentar resultados líquidos superiores a 550 milhares de euros e um EBITDA de quase 1,7 milhões de euros, o que atesta bem do seu desempenho, particularmente nos últimos anos.

Situação obtida apesar da manutenção de tarifas adequadas e integradas dentro das recomendações tarifárias da ERSAR, isto é, sem esforço acrescido para os munícipes.

Face ao que se descreveu, e segundo o nosso entendimento, não há necessidade de meios financeiros para proceder a reequilíbrio financeiro.

Também, em contraponto, com o que se verifica no setor das águas e resíduos, na FAGAR não estão previstos quaisquer pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro, por parte dos acionistas de direito privado da empresa.

3. Equilíbrio entre os interesses dos sócios público e privado

No que concerne a este item também não concordamos com a apreciação constante do Relato.

Com efeito, trata-se de um sistema de partilha de risco subjacente ao contrato de formação de uma empresa de capitais mistos³.

Como se descreveu, não podemos concordar com a afirmação constante do Relato que o acordo financeiro alcançado, não prevê qualquer transferência efetiva de risco para o parceiro privado, isto porque:

Em primeiro lugar, os acionistas de direito privado não beneficiam de quaisquer rendas, garantidas ou pagamentos por disponibilidade de serviço, contrariamente, ao que se verifica em múltiplas PPP;

Em segundo lugar, o investimento efetuado pelos sócios de direito privado assenta, exclusivamente, em capital social, que é pela sua natureza, permanente e, por regra, não reembolsável, um capital de risco, cuja remuneração depende exclusivamente da

³ Cfr. livro verde da comissão europeia sobre PPP, onde enquadra no conceito de parceria público privada de carácter institucional.

distribuição dos resultados alcançados pela empresa, que dependem do mercado, mais clientes, mais consumos, mais serviços, etc. ou seja de fatores exógenos;

Em terceiro, o facto de se preverem determinados níveis de caudais de água e de esgotos ou de produção de resíduos, a partir dos quais variações de 5 ou 10%, supostamente, acionarão os mecanismos de reequilíbrio financeiro, esta situação, de forma alguma, elimina o risco de negócio dos acionistas de direito privado, uma vez que, qualquer processo de reequilíbrio financeiro terá, forçosamente, de ser equacionado à luz da otimização e racionalização dos meios de exploração.

Também é nosso entendimento que no caso de se comprovar que existem falhas de eficiência ou de não otimização dos meios afetos à exploração, os sócios de direito privado não garantem o reequilíbrio financeiro.

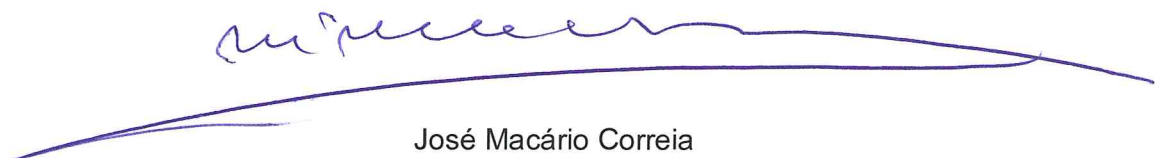
Acrescente-se que à luz dos princípios e exigências materiais do quadro jurídico das PPP, bem como do Código dos Contratos Públicos, o parceiro público tem legitimidade para implementar mecanismos de partilha de benefícios, que reforcem o equilíbrio da remuneração entre as partes.

Não podemos pois concordar que o acordo financeiro não prevê qualquer transferência efetiva de risco para o parceiro privado, e tanto mais com o balanço de cinco anos de resultados líquidos negativos, sem qualquer distribuição de resultados para os acionistas de direito privado, e sem qualquer compensação prevista em matéria de reequilíbrio financeiro.

É nossa convicção que o Município de Faro assegurou e continua a assegurar que no modelo de PPP, todos os mecanismos necessários à defesa dos interesses públicos, pelo que considera não haver fundamento para a posição constante do Relato de auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal



José Macário Correia

REGTC 14 12'11 20692

**** Relat. Conf. Transm. ****

P.1

13 Dec 2011 16:24

No. Telef/Fax	Modo	Iniciar	Hora	Pag.	Result.	Nota
217936033	Normal	13,16:22	1'51"	16	# OK	



PRESIDENTE

Sua referência: Proc. N.º 33./10-DA VIII.2

Sua comunicação: 17 de novembro de 2011
017548

Ofício nº:

Nossa referência:

Data:

Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro

Diretor Geral do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas – Direção Geral

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

026742 13 DEC 11 16:00

ASSUNTO: **Auditoria Operacional
FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M.
Contraditório**

JOSÉ MACÁRIO CORREIA, Presidente da Câmara Municipal de Faro, tendo sido citado para, querendo, se pronunciar até ao dia 5 de dezembro de 2011 - prazo este prorrogado até ao dia 13 de dezembro de 2011 - sobre as matérias constantes do Relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o direito de contraditório previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I.

Considerando que o Relato da Auditoria realizada à empresa municipal FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M., foi remetido aos responsáveis descritos no seu Anexo 1, bem como ao Presidente da Câmara Municipal, para exercício do direito de contraditório, entenderam as partes citadas apresentar o seu contributo, em jeito de contraditório conjunto.

Posição essa, também aqui adotada pelo citado, que acompanha e subscrive na íntegra o entendimento e conclusões vertidas naquele documento, que por razões de maior facilidade de referência passa a expor:

**** Relat. Conf. Transm. ****

P.1

13 Dec 2011 16:24

No. Telef/Fax	Modo	Iniciar	Hora	Pag.	Result.	Nota
217936033	Normal	13,16:22	1'51"	16	# OK	



PRESIDENTE

Sua referência: Proc. N.º 33./10-DA VIII.2

Sua comunicação: 17 de novembro de 2011
017548

Ofício nº:

Nossa referência:

Data:

Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro

Diretor Geral do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas – Direção Geral

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

ASSUNTO: **Auditoria Operacional**
FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M.
Contraditório

JOSÉ MACÁRIO CORREIA, Presidente da Câmara Municipal de Faro, tendo sido citado para, querendo, se pronunciar até ao dia 5 de dezembro de 2011 - prazo este prorrogado até ao dia 13 de dezembro de 2011 - sobre as matérias constantes do Relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o direito de contraditório previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I.

Considerando que o Relato da Auditoria realizada à empresa municipal FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M., foi remetido aos responsáveis descritos no seu Anexo 1, bem como ao Presidente da Câmara Municipal, para exercício do direito de contraditório, entenderam as partes citadas apresentar o seu contributo, em jeito de contraditório conjunto.

Posição essa, também aqui adotada pelo citado, que acompanha e subscrive na íntegra o entendimento e conclusões vertidas naquele documento, que por razões de maior facilidade de referência passa a expor:



Vossa ref.ª: Proc. n.º 33/Audit-2010 – DA VIII.2
Data: 2011-11-17
Ofício n.º: Saída/2011/7223

Ex.º Senhor
Diretor-Geral da
Direção Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Classificação:
Data: 2011-12-12
Tipo Correio:

ASSUNTO: Auditoria Operacional à FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M.
Proc. n.º 33/Audit-2010 – DA VIII.2
Ofício n.º 017537, de 17 de Novembro de 2011

Ex.º Senhor,

Através do ofício n.º 017537, de 17.12.2011, remeteu V. Ex.ª o Relato da Auditoria realizada à empresa municipal FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M., aos responsáveis descritos no seu Anexo 1, documento a que corresponde o processo referenciado em epígrafe e o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Não podemos deixar de referir, desde já, a nossa apreciação genérica quanto à importância da realização de ações desta natureza, que em muito vêm contribuir para o enriquecimento da qualidade da gestão.

Os responsáveis, imbuídos do mesmo espírito, entenderam apresentar o seu contributo, em jeito de contraditório conjunto, na expectativa de clarificar e dar conhecimento da gestão de que têm conhecimento, sempre na perspectiva de que o trabalho da equipa auditora possa traduzir uma realidade de que nos temos orgulhado, com o fornecimento de dados exemplificativos do valor acrescentado que a todos poderá dignificar.

Aproveitamos a oportunidade para agradecer a dilatação do prazo para a resposta no exercício do contraditório, que veio permitir reunir informação que em muito irá permitir qualificar o resultado da acção.

Do que a seguir se descreve, estamos certos que não obstante eventuais pontos de desacordo, o contributo resultante do contraditório que se remete originará, de certo, a elaboração final de um Relatório subsequente mais adequado à materialidade subjacente.

Assim, juntamos em documento separado, o levantamento efectuado internamente, que traduz a visão dos responsáveis em geral, e a atual gestão em particular, documento que subscrevemos na íntegra.

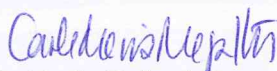
Com os melhores cumprimentos e votos de BOAS FESTAS,

O Presidente do Conselho de Administração,



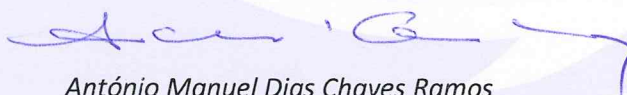
David Jorge Mascarenhas dos Santos

O Administrador executivo,



Carla Maria Pinho de Magalhães

O ex-Administrador executivo,



António Manuel Dias Chaves Ramos

O ex- Presidente



Augusto Bessa Pinto de Miranda

DGTC 13 12'11 20643



O ex- Administrador,

José Manuel Pinheiro Viegas Jacinto
José Manuel Pinheiro Viegas Jacinto

O ex- Administrador,

Rogélio Contreiras de Sousa
Rogélio Contreiras de Sousa

Capital Social 5.000.000 € - NIPC 507 142 217





APRECIÇÃO DOS TERMOS DO RELATO DE AUDITORIA

1. Nota Introdutória

O desenvolvimento da apreciação dos termos do Relato da Auditoria Operacional à FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M., elaborado pelo Tribunal de Contas, repercute uma argumentação segmentada e procura abordar todos os pontos que ao longo do Relato são aflorados, procurando atribuir de modo globalizado uma análise rigorosa, sistemática e com profundidade a todas as matérias versadas.

Assim:

2. Desenvolvimento

A- Modelo de PPP e sistema de partilha de risco

1. A Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial local, dispõe no corpo do seu artigo 14.º que o regime jurídico das parcerias público privadas (PPP) se aplica, com as necessárias adaptações, às entidades a quem se destina a aplicação da referida Lei n.º 53-F/2006, ou seja, ao sector empresarial local.

Assim sendo, a nossa apreciação e análise terão em linha de conta um conjunto de exigências materiais e princípios legais, designadamente de boa gestão, aplicáveis à repartição de responsabilidades dos parceiros públicos e privados, nomeadamente os princípios de partilha de riscos, do equilíbrio financeiro e da observância dos fins subjacentes à constituição das PPP, todos pressupostos essenciais para o lançamento e contratação de PPP.

Por conseguinte, a nossa apreciação vai ser vista à luz de tais princípios seguindo de perto o regime jurídico das PPP.

2. Como bem refere o Relato, a criação da PPP, onde se insere a FAGAR, é de natureza institucional e visou, entre outros objetivos, o alargamento dos serviços em condições mais vantajosas a toda a





população no concelho de Faro, bem como garantir o financiamento necessário à construção das infra-estruturas.

Neste contexto, o Município de Faro entendeu – porque foi justamente esse um dos objetivos do lançamento do projeto em causa – que a constituição desta PPP teria como finalidade nuclear o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos da autarquia, com estreita observância do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 83/2003, de 26 de Abril, na redação e republicação constante do Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Junho, em matéria de fins.

3. Ora, segundo o disposto no artigo 14.º-C do mesmo Decreto-lei n.º 83/2003 (a que se pode juntar o artigo 341.º do Código dos Contratos Públicos), as PPP de natureza institucional permitem aceder a mecanismos de *clawback*, designadamente, através da distribuição de dividendos.

Por outro lado, as PPP devem prever mecanismos de partilha de benefícios entre os parceiros públicos e privados, situação que dificilmente ocorreria caso o Município tivesse optado por uma PPP contratual.

4. Posto isto, diremos que facilmente ressalta a expectativa de uma rentabilidade de 8,41% definida no acordo financeiro para os acionistas, valor que se deve considerar aceitável se tivermos em linha de conta com outros projectos similares.

Refira-se a propósito, que a estrutura do atual modelo de financiamento constante do Caso Base, como reconhece a equipa de auditoria, foi afetada pela entrada em vigor do novo regime jurídico do setor empresarial local, sendo tal fato, impeditivo da realização de prestações acessórias dos accionistas privados, uma vez que estas assumiriam a forma de empréstimos remunerados, situação que contribuiu, de forma decisória, para os desvios verificados ao nível dos custos financeiros, em relação ao modelo CB2005, uma vez que a empresa foi obrigada a contrair empréstimos para satisfazer as suas necessidades de financiamento para os investimentos a realizar.



Note-se que nos termos do acordo financeiro, os sócios de direito privado estavam obrigados a efetuar prestações acessórias no montante superior a 18 milhões de euros, ou seja, mais 7 milhões de euros do que o montante que vinculava o Município de Faro.

Acresce ainda o fato de, nos termos do mesmo acordo, as prestações acessórias dos sócios de direito privado, integrarem uma remuneração variável correspondente a 20% dos resultados operacionais, remuneração com um tecto máximo de 3% do saldo das prestações acessórias, o que demonstra que, do ponto de vista técnico, não esteja correto afirmar-se que não existe qualquer risco para o parceiro privado.

Pode questionar-se, isso sim, se existe uma significativa transferência de risco face aos ajustamentos sofridos pelo modelo CB 2009, conforme se encontra previsto no artigo 413.º CCP.

Permitir-nos-ão que se sublinhe, que a **não realização das prestações acessórias remuneradas pelos acionistas de direito privado, não visou qualquer esquema de favorecimento ou de eventual redução do risco financeiro destes.**

Antes pelo contrário, **a alteração do modelo económico e financeiro teve simplesmente, como objetivo, dar cumprimento às exigências legais constantes do regime jurídico do setor empresarial local.**

Neste contexto, não faria sentido que a revisão do acordo financeiro levasse à alteração da taxa de rendibilidade inicialmente contratada, que constitui, justamente, a expectativa de remuneração dos acionistas de direito privados nesta empresa municipal.

Por conseguinte, insiste-se, que a revisão foi devida a uma **alteração legislativa de carácter específico**, ainda que tenha desencadeado implicações na estrutura de financiamento e na remuneração dos fundos dos acionistas privados.



Acresce ainda que, segundo as boas práticas de gestão de PPP, assiste normalmente ao parceiro privado o direito a um pedido de reposição do equilíbrio financeiro, na medida dos impactos que este tipo de situações possam causar ao nível da TIR.

Face ao que se vem descrevendo, isto equivale a dizer que pode retirar-se à luz do equilíbrio entre os interesses públicos e privados, que a **mesma TIR se teria mantido**, o que é perfeitamente justo.

Em suma:

Se, por um lado, se reconhece que o elevado nível de alavancagem da estrutura de financiamento dos acionistas de direito privado poderá constituir um indicador de menor risco, por outro, o investimento destes, exclusivamente baseado em capital social, implica um maior risco financeiro para os mesmos, na medida em que o reembolso das prestações acessórias é prioritário face ao capital social, cuja remuneração está dependente dos resultados líquidos que a empresa venha a obter no futuro.

Ora, no caso em apreço, os resultados alcançados pela empresa, até ao momento não permitiram a distribuição de dividendos aos acionistas de direito privado, em prejuízo da sua expectativa inicial de TIR, logo, esta situação confere, obviamente, maior risco para o investimento privado.

Neste contexto pode também afirmar-se que a mera verificação de eventuais desvios superiores a 5% e/ou 10% nos respetivos pressupostos operacionais considerados no Caso Base, não garante automaticamente o reequilíbrio económico-financeiro, dado que qualquer ajustamento terá de ser reequacionado através de uma avaliação de medidas de eficiência, de rentabilidade e produtividade dos sistemas de águas, esgotos, resíduos sólidos e limpeza.

Pode por isso afirmar-se também que neste sentido, a situação em apreço, apresenta uma margem considerável para otimização de resultados, o que não tem justificado qualquer processo de reequilíbrio financeiro, por parte dos acionistas de direito privado

5. Quanto à matriz de risco, pode verificar-se que está alinhada, uma vez que o parceiro público assume, no essencial, riscos de alterações legislativas específicas com impacto no projeto, riscos de força maior



e riscos de modificações unilaterais ao projeto, partilhando com o parceiro privado riscos de procura e riscos financeiros.

B- Fiabilidade do modelo económico e financeiro e sustentabilidade do projeto

Relativamente a este ponto, cumpre esclarecer o seguinte:

6. As observações formuladas pelo Relato assentam numa comparação de dados referentes ao **Caso Base de 2009** (que o Relato impropriamente denomina como “Caso Base de 2010” ou “CB 2009”) com os **resultados reais de 2010**.

Ora, a revisão do CB inicial (2005) foi efetuada em 2006/2007 e aprovada em Assembleia Geral, tendo esta revisão sido motivada pela entrada em vigor do regime jurídico do setor empresarial local, bem como pela adesão da FAGAR ao Sistema Multimunicipal de Saneamento do Algarve.

O CB 2009 (CB 2010 para o Relato) integra *inputs* reais até 2008, sendo os restantes pressupostos os estimados em 2006/2007.

Esta situação deve-se ao facto de, apesar do CB 2009, na sua versão inicial, ter sido concluído em 2007, o mesmo só foi aprovado em Assembleia Municipal em Setembro de 2009.

Contudo, o documento denominado “*Pressupostos e Regime de Reequilíbrio Económico e Financeiro*”, nomeadamente no que diz respeito a **caudais de água e saneamento**, foi atualizado à data de **aprovação em Assembleia Municipal (2009)**, daí a explicação para o facto dos *inputs* do CB 2009 não serem coincidentes com os dos pressupostos de Reequilíbrio (2009), dado o desfasamento de cerca de 2 anos.

Ou seja, enquanto o Documento “*Pressupostos e regime de Reequilíbrio*” compreende dados de 2009, o Documento “*CB 2009*” diz respeito a dados de 2007.

Todavia, apesar dos mais baixos caudais verificados, quer em relação ao CB 2009, quer ao documento dos pressupostos operacionais de reequilíbrio financeiro e económico, não está previsto qualquer processo de reequilíbrio financeiro, embora se verificasse, em comparação com o CB inicial uma

tendência relevante de diminuição do crescimento previsto, quer para os clientes, quer para os caudais.

A explicação para esta situação decorre, por um lado, do atraso dos investimentos e do menor número de clientes associados a este investimento, e por outro lado, da estagnação do mercado imobiliário.

Com efeito, identifica-se um conjunto de factos que permitem assegurar a sustentabilidade da PPP e evitar qualquer processo de reequilíbrio económico e financeiro.

Note-se que, nos termos do acordo financeiro, os mecanismos de reequilíbrio económico-financeiro só serão ativados após o esgotamento de outras medidas, tais como: redução de custos, aumento de produtividade, otimização da exploração dos sistemas de Água, Esgotos e Resíduos Sólidos e Limpeza.

Neste contexto, existe margem para reduzir os gastos operacionais que sofreram um desvio de cerca de 9,6% em relação ao Caso Base, assim como aumentar o volume de negócios da PPP, designadamente, pela via da prestação de serviços.

Aliás, refira-se que para 2011, se estima um aumento dos rendimentos totais da PPP na ordem dos 9%, invertendo a situação de resultados líquidos negativos, como se demonstrará adiante. Para já pode afirmar-se que, no final do fecho do ano de 2011, a FAGAR passará a gerar resultados que permitam financiar não só os investimentos e cobrir as necessidades de fundo de maneio, como também remunerar os accionistas.

Com efeito, **os níveis de EBITDA previstos para 2011, atingirão quase 1,7 milhões de euros, o que é bem elucidativo da excelente capacidade da FAGAR para gerar *cash-flow* operacional, garantindo assim, a sustentabilidade da empresa.**

Refira-se que o facto do volume de negócios da empresa, em 2010, ter tido um desvio de 8% em relação ao CB2009, não é a nosso ver – e com o devido respeito para com os Ilustres Auditores – relevante.

Pelo que se descreve neste ponto, é possível reter que as expressões utilizadas no Relato, como *“uma expressiva sobreestimação (8,1%) dos proveitos operacionais...”* e *“uma significativa subestimação*



(9,6%) dos custos operacionais...” são reveladoras de algum distanciamento da problemática que gira à volta da modelização financeira subjacente à estruturação de PPP a 20, 30 ou mais anos.

7. Neste seguimento, importa clarificar o papel e a importância do modelo económico e financeiro (denominado Caso Base) no âmbito das PPP, uma vez que a ênfase dada no Relato não encontra fundamento à luz das boas práticas internacionais de auditoria pública às PPP.

Senão vejamos:

Do Relato retira-se que, em termos de metodologia, foram tidas em consideração as linhas da INTOSAI especificamente aplicáveis à auditoria sobre PPP.

Ora, da consulta e análise a este documento, constata-se que as linhas de orientação da INTOSAI sobre as “Melhores Práticas para a Auditoria de Financiamento Público Privado e Concessões”, no tocante à fase operacional das PPP, compreendem as seguintes referências metodológicas:

b)1. Guideline 36 – adequação do investimento /activos aos fins da PPP

As ISC devem rever se a entidade auditada avaliou, se qualquer investimento realizado nos termos da PPP foi efetuado de acordo com os padrões de qualidade e se o mesmo permanece adequado aos propósitos do projeto.

b)2. Guideline 37 – conformidade dos serviços prestados com os requisitos da PPP

As ISC devem rever se os serviços requeridos (nos termos da PPP) estão sendo prestados de acordo com normas de qualidade adequadas e se estes permanecem consentâneos com as necessidades/propósitos do projecto.

b)3. Guideline 38 – continuação da existência de value for Money

As ISC devem examinar se a entidade auditada, periodicamente, reavalia a evolução da PPP e avalia se a mesma continua a garantir *value for money*

b)4. Guideline 39 – continuação da adequação das estruturas de governação e de relacionamento



As ISC devem examinar se a entidade auditada assegura as estruturas de governo adequadas para a gestão do projecto e se mantém um bom relacionamento com as partes envolvidas.

b)5. Guideline 40 – manutenção de uma boa equipa de gestão do contrato

As ISC devem examinar se a entidade auditada assegura a manutenção de uma equipa especializada e informada para gerir a PPP.

b)6. Guideline 41 – manutenção de adequada alocação de risco

As ISC devem examinar se a alocação de risco entre o parceiro público e privado permanece optima ao longo do ciclo de vida projecto e se o parceiro público está a gerir adequadamente os riscos que reteve.

b)7. Guideline 42 – tratamento contabilístico apropriado

As ISC devem rever o tratamento contabilístico dado aos activos da PPP e avaliar se os mesmos foram apropriadamente tratados de acordo com as normas e orientações contabilísticas em vigor.

b)8. Guideline 43 – Gestão do termo do contrato

As ISC devem examinar se a entidade auditada planeou e geriu adequadamente a sua saída do contrato. Posto isto, e conforme se pode constatar, não existe qualquer guideline específica da INTOSAI no domínio da auditoria às concessões/PPP que oriente a auditoria no sentido de avaliar a fiabilidade de qualquer modelo económico ou financeiro, o que nos permite apurar que não há modelos financeiros fiáveis a 5, 10, 15, 20, ou 30 anos.

8. A nossa convicção é que as referências dadas pelas linhas de orientação da INTOSAI, relativamente à fase operacional da gestão de um PPP, vão no sentido dos auditores públicos verificarem se o parceiro público procedeu a uma reavaliação do *value for money* da execução do contrato, assim como, da sua sustentabilidade (cfr. mais especificamente a *guideline 38*).
9. Assim sendo, o Relato, a nosso ver, e com o devido respeito pela equipa de auditoria, não apresenta consistência metodológica com estas “linhas de orientação” da INTOSAI.



Efetivamente, o que resulta do Relato é um conjunto de observações e comentários de natureza contabilística e financeira, acompanhado de críticas quer do ponto de vista técnico, quer em relação ao contrato de assistência técnica e ao acordo financeiro da FAGAR.

Tudo elaborado sem a sustentabilidade que se exigia de acordo com as melhores práticas de auditoria.

A nosso ver **a simples apresentação de resultados líquidos negativos acumulados, ou o optimismo do Caso Base face ao desempenho real, não configuram só por si, indicadores que ponham em causa o value for money da PPP, a insustentabilidade da empresa, ou a garantia de eventuais reequilíbrios a favor dos sócios de direito privado.**

Sublinhe-se que, o Caso Base, integra um conjunto de variáveis e parâmetros, quer macro, quer microeconómicas, que **traduzem apenas a expectativa** de negócio para um determinado projeto.

Dito de outra forma, este representa a equação financeira sobre a qual assentam os pressupostos do projecto, que em fases subsequentes podem, naturalmente, revelarem-se desfasados da realidade.

Note-se que os modelos económicos e financeiros integram variáveis endógenas (controláveis) e outras exógenas (não controláveis) que dependem do mercado, da economia, do poder político e que, portanto, são assim facilmente incontroláveis.

10. Salvo o devido respeito, o nosso entendimento é que, de acordo com as boas práticas internacionais de Auditoria Pública, o Município de Faro garantiu, aquando da adjudicação, a consistência do contrato com os pressupostos fiscais, contabilísticos e legais em vigor, assim como aferiu da razoabilidade dos pressupostos operacionais, situação que mereceu, ao tempo, o visto de conformidade do Tribunal de Contas.
11. Parece-nos também evidente que a FAGAR pugna pelas boas práticas de gestão pública de PPP, e no caso de renegociação observará o sistema de partilha de benefícios para o município, com a identificação dos potenciais “benefícios sombra” dos sócios de direito privado, e após a consideração de medidas de eficiência, racionalização e produtividade da empresa.

12. De notar também que, existe um conjunto de factores que minimizam o risco de reequilíbrio financeiro a favor dos sócios de direito privado.

A este propósito refere-se o seguinte, com peso para poder ser observado pela equipa de auditoria:

- a) A redução do esforço financeiro dos accionistas de direito privado derivado do facto de estarem impedidos pelo regime do sector empresarial local de concederem empréstimos. (esta situação permite potenciar a TIR dos accionistas de direito privado, uma vez que circunscreve o investimento destes ao montante aplicado em capital social);
- b) A celebração do contrato de assistência técnica, que para além de constituir uma mais-valia para a gestão da FAGAR, nos mais diversos domínios, (jurídico, financeiro, contabilístico e comercial), configura uma receita extra ou acessória do parceiro privado, que reforça a estabilidade e sustentabilidade da parceria.¹

Não podemos, por isso aceitar se possa afirmar que o contrato em causa constitui um expediente de remuneração adicional das participações sociais.

- c) A evolução favorável dos resultados líquidos da empresa a partir de 2011, bem como, os seus elevados níveis de EBITDA apresentados, sistematicamente, ao longo dos últimos anos, permitem garantir, inequivocamente, a sua sustentabilidade, sem recurso a qualquer processo de reposição do equilíbrio financeiro a favor dos accionistas de direito privado.

C- Desempenho da empresa

13. Sobre este aspecto pretende-se que o Relato reflita os dados constantes do quadro *infra* que espelha a evolução da situação económica e financeira da FAGAR até Outubro de 2011.

¹ Veja-se a este propósito, o n.º 29 do Anexo II das “boas práticas constantes do manual do Tribunal de Contas – directrizes e procedimentos para o desenvolvimento de auditorias externas a PPP”. 29. “Numa PPP a integração de um package de third revenues (receitas acessórias) revela-se determinante para otimizar a bankability do projeto e reduzir o esforço financeiros do Estado”

	2006	2007	2008	2009 POC	2009 SNC	2010	Out2011	Variação 09/10	Variação 10/11
Ativo	27.666	24.936	28.960	24.839	24.355	24.343	29.919	-0,049%	22,90%
Ativo não corrente	18.610	14.447	18.987	19.048	19.023	17.829	20.040	-6,3%	12,40%
Ativo corrente	9.056	10.492	9.973	5.792	5.333	6.544	9.879	22,7%	50,96%
Capital próprio e passivo									
Capital próprio	14.651	13.047	12.53	8.165	12.785	11.827	13.575	-7,5%	14,78%
Resultado líquido	-696	-1.294	-534	-403	-403	-718	243	78%	133,84%
Passivo	13.016	11.890	16.447	16.674	11.572	12.548	16.344	8,4%	30,27%
Passivo não corrente	121	121	121	121	1.679	1.587	1.587	-5,4%	0%
Passivo corrente	12.894	11.768	16.326	16.552	9.892	10.959	14.757	10,80%	34,65%
Dividas a 3 ^{os} c/p	5.249	6.023	7.600	7.069	7.364	9.847	6.391	33,70%	-35,09%

Unidade: milhares de euros

14. Na análise ao presente quadro é possível constatar que o período de 2006 a 2010 de resultados acumulados negativos apontados pelo Relato, tende a acabar em 2011, seguindo-se uma trajetória inversa, com a apresentação, por parte da empresa, de resultados líquidos positivos da ordem dos 243 milhares de euros (com referência a Outubro).

15. Outro aspecto a assinalar assenta no facto que resulta de uma correcção que foi efectuada pelo fornecedor em alta Águas do Algarve, já no decorrer de 2011, mas que se reporta ao ano de 2010, relativo ao caudal de efluente facturado, no valor de €182.028,64, o qual foi contabilizado em Resultados Transitados.

No entanto, sublinhe-se que, se esta correcção tivesse ocorrido em 2010, o Resultado líquido seria deduzido de 182.028,64€ ou seja, seria de (negativo) - **634.976,60€**.

16. Quanto ao facto constante do Relato no sentido de que a actividade da empresa ter sido financiada em 2010, maioritariamente, por passivos de curto prazo, tendo estes, praticamente, duplicado no período

em análise, é possível, demonstrar (com referência a Outubro de 2011) que estes atingiram valores, significativamente, inferiores ao ano 2010, ou seja, diminuíram cerca de 35%., facto a que ficou a dever-se ao acordo assinado com o principal fornecedor da FAGAR, (Águas do Algarve), no qual se estabeleceu um “encontro de contas”, que permitiu assim, reduzir o saldo de fornecedores.

17. Relativamente aos indicadores financeiros, com referência a rácios calculados a Outubro de 2011, é possível apurar os seguintes resultados:

Autonomia financeira	45%
Liquidez geral	0,67
Solvabilidade	0,84

Como se vê, a evolução verificada no rácio de autonomia financeira evidencia um reforço da ordem dos 15% da estrutura de capitais próprios da empresa.

18. No que respeita ao rácio de liquidez, o valor apresentado pela FAGAR prende-se com o facto de existirem dívidas de clientes por receber, nomeadamente, as relativas ao Município e Mercado Municipal, que acabam por contribuir, conseqüentemente, para um aumento das dívidas a fornecedores.

19. O quadro seguinte contempla o desempenho económico da empresa relativo à previsão do fecho para 2011:



	2009	2010	Previsão fecho 2011	Varição 09/10 (%)	Varição 10/11 (%)
Vendas	4.927	4.857	4.060	-1,4	-16,41
Prestação de serviços	7.846	8.887	10.906	13,3	22,72
Volume de negócios	12.773	13.744	14.966	7,6	8,89
Outros rendimentos	1.627	1.252	1.360	23,1	8,63
Rendimentos totais	14.400	14.996	16.326	4,1	8,87
Mercadorias	2.278	2.122	2.536	6,8	19,51
FSE	5.657	6.477	6.494	-14,5	0,26
Impostos	154	151	185	1,9	22,52
Custos c/pessoal	3.709	4.217	4.685	-13,7	11,10
Amort. E Ajustamentos	1.537	1.622	1.455	-5,5	-10,30
Outros gastos	1.469	767	370	47,8	-51,76
Gastos totais	14.804	15.356	15.775	-3,7	2,73

Unidade: milhares de euros

20. De acordo com o que se descreve prevê-se que a FAGAR feche o ano com um volume de negócios da ordem dos 15 milhões de euros, o que significa um crescimento da ordem dos 9%, face ao ano de 2010.

Destaca-se, neste domínio, o forte crescimento da prestação de serviços na ordem dos quase 23%, que acabou por compensar a quebra registada nas vendas que rondou os 16%.

Refira-se que os rendimentos totais da empresa atingem valores superiores a 16 milhões de euros e, reitera-se, representam um crescimento de quase 9%, em relação a 2010, situação que evidencia a inversão de um ciclo, e comprova a sustentabilidade e rentabilidade da empresa, cujo cenário apresentado pelo Relato nada tem a ver com a sua realidade económica e financeira, uma vez que os seus rendimentos serão, seguramente, superiores os gastos incorridos.





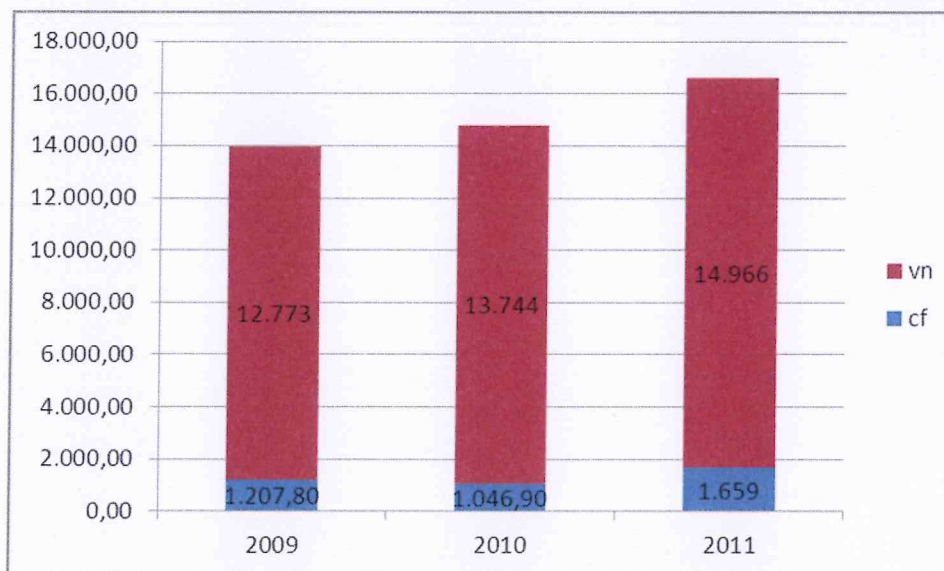
21. Os indicadores seguintes reforçam o quadro de sustentabilidade e rentabilidade da empresa referenciado anteriormente.

Assim:

	2009	2010	Previsão fecho 2011	Varição 09/10 (%)	Varição 10/11 (%)
Cash flow operacional EBITDA	1.207,8	1.046,9	1.659	-13%	58,47%
Resultados operacionais	-329,0	-607,0	203	84%	133,4%
Resultados financeiros	-73,9	-106,5	347,7	44%	426,48%
Resultados antes de impostos	-402,9	-779,9	551,4	94%	170,70%
Imposto sobre o rendimento	0	4,5	0	4,5	-
Resultado Líquido	-402,9	-718,0	551,4	78%	176,80%
Resultado Líquido/Ação €	-0,08€	-0,14€	0,11€	78%	

Unidade: milhares de euros

22. Da análise dos indicadores de rentabilidade relativos à previsão de fecho para 2011, pode-se concluir que a **FAGAR** **inverte a situação crítica evidenciada descrita no Relato, ou seja, passa a gerar resultados que permitem financiar os investimentos, cobrir as necessidades de fundo de maneo, cumprir os encargos assumidos perante terceiros, criar reservas e ainda remunerar accionistas, como se comprova pelos níveis de margem EBITDA evidenciados no gráfico que se segue.**



Unidade: milhares de euros

- 23.** No que concerne à análise dos diferentes sectores de actividade, constata-se que o sector água mantém a tendência para 2011, de apresentar resultados positivos, em virtude da manutenção da percentagem de perdas de água, cuja previsão para 2011 será 18%.
- 24.** Da análise efetuada para 2011 (com referência a Outubro), é possível apresentar, para o sector, os seguintes indicadores:

	Fagar 2010	Fagar 2011
Preço médio de venda	1,26	1,12
Custo unitário	1,05	1,05

Unidade: euros

- 25.** Do quadro 20 (Águas de Abastecimento Avaliação ERSAR – 2010) do Relato, constam dados relativamente ao ano de 2010, que, a nosso ver, não estão correctos:

Assim:

Defesa dos interesses dos utilizadores	Indicador Ersar	Fagar
AA01	95-100	
AA02		
AA03	0,00 a 1	
AA04		
AA05	99-100	
AA06	95-100	
Sustentabilidade da entidade gestora		
AA07		
AA08		
AA09	>0,20	
AA10		
AA13		
AA14		
AA15		
AA16		
AA17	2 A 5	
Sustentabilidade ambiental		
AA18		
AA19	0,27-0,4	0,58

26. Note-se que, com as novas obras que se encontram a decorrer nas áreas 1 a 4 e 7 a 10, os resultados alcançados levarão a uma cobertura de serviço que se situará nos **99%**.
27. No que respeita ao **Sector de saneamento**, verifica-se que desde que a FAGAR começou a entregar o efluente à Águas do Algarve, em 2007, os resultados do sector passaram a ser negativos.



No entanto, para 2011, esse resultado tenderá a ser positivo uma vez que o tarifário para este ano, prevê o equilíbrio deste sector.

Outra razão, prende-se com uma Nota de Crédito emitida pela AdA para correcção dos caudais de 2010, que foi, contabilisticamente, considerada numa conta de capital e que teria um impacto positivo nas contas de 2011 (neste sector) no montante de 182.028,64€, como já tivemos oportunidade de referir.

28. Da análise efectuada para 2011 (até Outubro) para este sector, é possível apresentar os seguintes indicadores:

	Fagar 2010	Fagar 2011
Preço médio de venda	0,73	1,00
Custo unitário	0,92	1,03

Unidade: euros

29. Do quadro 23 (Águas Residuais: Avaliação ERSAR – 2010) do Relato, constam dados relativamente ao ano de 2010, que, a nosso ver, também não estão correctos:

Assim:

Defesa dos interesses dos utilizadores	Indicador Ersar	Fagar
AR01	90-100	
AR02		
AR03	0 a 0,5	
AR04	95-100	
Sustentabilidade da entidade gestora		
AR05		
AR06		
AR07	>0,20	
AR08		
AR09		
AR10		
AR13		
AR14		
AR15	0,0	0,4

Realce-se que, com as novas obras que se encontram a decorrer nas áreas 1 a 4 e 7 a 10, os resultados alcançados deverão levar a uma cobertura de serviço da ordem dos **94%**.

Assinale-se, igualmente, que o indicador AA15 relativo ao ano 2010 apresenta um valor maior do que o do ERSAR, em resultados de roturas que foram induzidas pela Fagar, no sentido de se proceder a uma reparação.

30. Quanto ao sector **Recolha de Resíduos Urbanos** que inclui o sector limpeza que só por si, não é gerador de rendimentos, o resultado naturalmente é negativo.

Do quadro 26 (Resíduos Urbanos: Avaliação ERSAR – 2010) do Relato, constam dados relativamente ao ano de 2010, que, a nosso ver, não estão correctos:



Fagar

Handwritten notes and signatures in blue ink, including the number '65' in a circle and several illegible signatures.

Assim:

Defesa dos interesses dos utilizadores	Indicador Ersar	Fagar
RU01	95-100	
RU04		
Sustentabilidade da entidade gestora		
RU07	>0,20	
RU13	0-0,5	
RU15		
RU18		

31. No que se prende com a **limpeza de Praias**, o contrato foi celebrado por três anos, com início em Agosto de 2010. Dado que se trata de uma actividade sazonal, os custos incidem sobretudo nos meses de verão, daí o resultado negativo apurado em Dezembro de 2010.

32. Quanto à **gestão de espaços verdes**, e tal como no contrato de Limpeza de praias, também este terá que ser analisado anualmente.

Da análise efetuada entre o previsto e o real, é possível concluir que do mesmo se apura uma pequena margem.





Assim:

Análise ao contrato de gestão de áreas verdes	Real Julho 2011	Previsão no estudo para 1 ano	Previsão de gasto até Agosto 2011 considerando os gastos administrativos conforme estudo
Ponto um: Pessoal	590.924,33	598.976,00	583.447,13
Técnicos superiores	16.100,88	34.272,00	
Encarregado geral	39.551,40	25.704,00	17.293,43
Jardineiros	535.272,05	539.000,00	573.071,07
Ponto dois: equipamentos a adquirir Amortizações	66.569,66	117.330,00	78.425,41
4 Viaturas mistas	23.484,60	20.000,00	18.787,68
2 Viaturas ligeiras com adaptação para rega de floreiras e transporte de pessoal		10.000,00	6.250,00
1 Camião com caixa basculante e plataforma elevatória com grua	15.000,00	12.500,00	7.500,00
2 Tractores corta relvas	2.727,26	4.150,00	3.683,93
3 corta relvas		2.250,00	
8 roçadoras	805,00	3.200,00	1.319,20
2 moto serras de poda	148,62	380,00	492,30
2 moto serras para esforço médio	23,76	750,00	884,85
1 moto serra robusta		500,00	
2 moto serras de poda em altura	490,20	600,00	594,48
6 sopradores	1.611,25	1.800,00	853,00
2 corta sebes		600,00	392,80
2 depósitos para rega de floreiras /pulverizadores		500,00	
1 moto -pulverizador com mangueiras, enrolador		1.250,00	
1moto pulverizador de carrinho		850,00	

Capital Social 5.000.000 € - NIPC 507 142 217



1 Gerador com ligação mono e trifásica		1.000,00	
Equipamentos de protecção individual		11.500,00	
Ferramentas diversas	475,52	10.000,00	4.749,24
Materiais de rega	17.574,30	30.000,00	29.534,60
5 tricarrros	4.229,16	5.500,00	3.383,34
Ponto 3: Outros custos	242.487,41	165.000,00	205.301,34
Fertilizantes,pesticidas,sementes, plantas, combustíveis, reparações, seguros e tratamentos fitossanitários	213.770,47	120.000,00	171.093,68
Depósito de resíduos na Algar	28.716,94	45.000,00	34.207,66
Ponto 4: Encargos com Água	260.769,16	300.077,00	300.077,00
Água para jardins	260.769,16	300.077,00	300.077,00
Quantidade de água	224.801,00	275.300,00	275.300,00
Subtotal			
Ponto 5: Encargos gerais	116.075,06	118.138,30	116.725,09
Encargos gerais	1.160.750,56	1.181.383,00	1.167.250,88
Encargos administrativos	116.075,06	118.138,30	116.725,09
Subtotal			
Total	1.276.825,61	1.299.521,30	1.283.975,97
Mensal	106.402,13	108.293,44	106.998,00

Unidade: euros



D - Conclusões

1. Fiabilidade do modelo económico e financeiro

Do que se descreveu pode retirar-se em síntese que relativamente à “*fiabilidade do modelo económico e financeiro*” não tem consistência com qualquer Guideline da INTOSAI aplicável à auditoria sobre parcerias público privadas, como é o caso da FAGAR.

Constata-se que a presente ação, não seguiu as linhas de orientação e as metodológicas da auditoria.

É nosso entendimento que o Caso Base representa apenas um expectativa do modelo de negócio que, normalmente, nada tem a ver com a realidade.

Isto é, a subestimação de custos ou sobrestimação de proveitos, por si só, não implicam o reequilíbrio financeiro.

A TIR dos Caso Base, por sistema, também, não têm qualquer consistência com o desempenho real das sociedades veículo, e é por isso que, em nosso entender, as *guidelines* da INTOSAI para auditoria a PPP sublinham a importância da auditoria avaliar se o parceiro público procede a diversas operações das quais se evidenciam: revisões periódicas da evolução da execução e do respetivo *Value for Money*; uma avaliação da sustentabilidade financeira do projecto; uma reavaliação dos serviços produzidos; reavaliação da necessidade de eventuais alterações ao modelo de negócio; e uma gestão adequada dos riscos que reteve.

2. Sustentabilidade e desempenho do projecto

Relativamente a este item, é nosso entendimento que apesar dos resultados líquidos negativos acumulados, a FAGAR ao longo dos últimos três anos tem apresentado níveis médios de EBITDA superiores a 1 milhão de €, o que espelha o potencial desempenho operativo desta empresa para gerar *cash-flow*.

A apresentação de resultados líquidos negativos fica a dever-se, essencialmente, ao valor das amortizações (que é o custo e não um fluxo financeiro), e não a falhas efectivas de desempenho da empresa ou qualquer falha ao nível da sua sustentabilidade financeira.



Refira-se que em nossa opinião, um dos indicadores internacionais de referência para avaliar a sustentabilidade financeira de uma empresa, é a evolução dos valores de EBITDA, e não o dos resultados líquidos, conforme parece resultar do Relato em apreço.

O desvio de 47,4% referenciado no Relato “entre a previsão e o resultado líquido das operações...” como observação/conclusão relativa à sustentabilidade do projecto, revela algumas falhas e afasta-se da avaliação sobre a sustentabilidade, situação tanto mais complexa quanto é certo serem feitas observações avulsas, sem sustentação numa conclusão substantiva.

✘ Referindo-nos à prestação de serviços, parece-nos existir alguma descontextualização principalmente no que respeita à “*mais-valia ou menor valia*” do contrato de prestação de serviços, que não tem, a nosso ver, ligação com a avaliação da sustentabilidade do projecto.

É nosso entendimento que o contrato em causa é de extrema importância para a gestão da empresa, uma vez que vem acrescentar *know-how* e valor às diversas valências de gestão da FAGAR, com benefícios óbvios para a FAGAR e município.

Neste caso em concreto, o Município de Faro teve em consideração as orientações constantes da *Guideline* da Intosai 40 – Manutenção de uma boa equipa para gestão do projeto.

Também é nosso entendimento que o Município não assume a posição de concedente mas sim, de parceiro institucional que assume responsabilidades, partilha custos e benefícios com os accionistas de direito privado.

O sucesso do parceiro privado implicará também, neste caso, o sucesso do parceiro público.

A redução dos níveis de envolvimento financeiro dos sócios de direito privado, ficou a dever-se a uma questão de ordem legal e não a um expediente, com objetivos de potenciar a rendibilidade ou reduzir o risco dos acionistas privadas.



É certo que, a FAGAR apresenta actualmente uma sólida situação económica e financeira, estimando para 2011 apresentar resultados líquidos superiores a 550 milhares de euros e um EBITDA de quase 1,7 milhões de euros, o que atesta bem do seu desempenho, particularmente nos últimos anos.

Situação obtida apesar da manutenção de tarifas adequadas e integradas dentro das recomendações tarifárias da ERSAR, isto é, sem esforço acrescido para os munícipes.

Face ao que se descreveu, e segundo o nosso entendimento, não há necessidade de meios financeiros para proceder a reequilíbrio financeiro.

Também, em contraponto com o que se verifica no sector das águas e resíduos, na FAGAR não estão previstos quaisquer pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro, por parte dos accionistas de direito privado da empresa.

3. Equilíbrio entre os interesses dos sócios público e privado

No que concerne a este item também não concordamos com a apreciação constante do Relato.

Com efeito, trata-se de um sistema de partilha de risco subjacente ao contrato de formação de uma empresa de capitais mistos.²

Como se descreveu, não podemos concordar com a afirmação constante do Relato que o acordo financeiro alcançado, não prevê qualquer transferência efectiva de risco para o parceiro privado, isto porque:

Em primeiro lugar, os accionistas de direito privado não beneficiam de quaisquer rendas garantidas ou pagamentos por disponibilidade de serviço, contrariamente, ao que se verifica em múltiplas PPP;

Em segundo lugar, o investimento efectuado pelos sócios de direito privado assenta, exclusivamente, em capital social, que é pela sua natureza, permanente e, por regra, não reembolsável, um capital de risco, cuja remuneração depende exclusivamente da distribuição dos resultados alcançados pela empresa, que dependem do mercado, mais clientes, mais consumos, mais serviços etc. ou seja de factores exógenos;

² Cfr. livro verde da comissão europeia sobre PPP, onde enquadra no conceito de parceria público privada de carácter institucional.



Em terceiro, o facto de se preverem determinados níveis de caudais de água e de esgotos ou de produção de resíduos, a partir dos quais variações de 5 ou 10%, supostamente, accionarão os mecanismos de reequilíbrio financeiro, esta situação, de forma alguma, elimina o risco de negócio dos accionistas de direito privado, uma vez que, qualquer processo de reequilíbrio financeiro terá, forçosamente, de ser equacionado à luz da optimização e racionalização dos meios de exploração.

Também é nosso entendimento que no caso de se comprovar que existem falhas de eficiência ou de não optimização dos meios afectos à exploração, os sócios de direito privado não garantem o reequilíbrio financeiro.

Acrescente-se que à luz dos princípios e exigências materiais do quadro jurídico das PPP, bem como do Código dos Contratos Públicos, o parceiro público tem legitimidade para implementar mecanismos de partilha de benefícios, que reforcem o equilíbrio da remuneração entre as partes.

Não podemos pois concordar que o acordo financeiro não prevê qualquer transferência efectiva de risco para o parceiro privado, e tanto mais com o balanço de cinco anos de resultados líquidos negativos, sem qualquer distribuição de resultados para os accionistas de direito privado, e sem qualquer compensação prevista em matéria de reequilíbrio financeiro.

É nossa convicção que o Município de FARO assegurou e continua a assegurar deste modelo de PPP institucionalizada, todos os mecanismos necessários à defesa dos interesses públicos, pelo que considera não haver fundamento para a posição constante do Relato de auditoria.

Faro, 12 de Dezembro de 2011

Os signatários subscritores do ofício a remeter ao Tribunal de Contas.

[Handwritten signatures]
 Carlota Maria Meallín
 José Manuel P. Pinto
 Registo Contábil de Faro



FAGAR - Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M.
 Sede: Rua Prof. Norberto da Silva, 8 8004-002 Faro Portugal

Telef.: 289 860 900 Fax: 289 860 919 E-mail: mail@fagar.pt www.fagar.pt