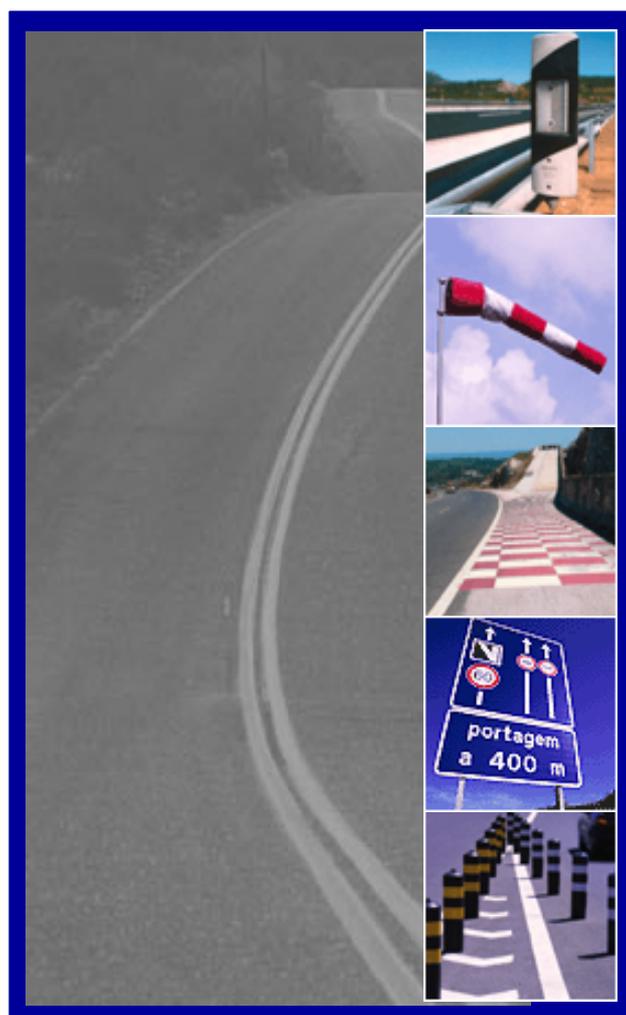




Tribunal de Contas

*Auditoria
ao Contrato
de Concessão
BRISA*



Relatório nº 13/03 - 2ª Secção



RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º 13/2003 - 2ª SECÇÃO

***Auditoria ao Contrato de Concessão
BRISA***

Abril 2003



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

Contrato de Concessão;

Comparticipações e Financiamento Público da Concessão;

Controlo Financeiro e Controlo Técnico da Concessão

III

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS

*Resposta conjunta da Ministra de Estado e das Finanças,
do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação
e resposta do Presidente do IEP*



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Dr.^a Elisabete Rolim

Dr. Carlos Pignatelli

(Consultor Jurídico)

Coordenação Geral

Dr.^a Gabriela Santos

Dr. José Carpinteiro

(Auditora Coordenadora)

(Auditor Chefe)

Tratamento de texto e arranjo gráfico

Ana Salina



**COMPOSIÇÃO DA 2ª SECÇÃO
DO TRIBUNAL DE CONTAS
QUE APROVOU O RELATÓRIO**

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheira Dr^a Lia Olema Videira de Jesus Correia

Conselheiro Dr. Manuel Raminhos Alves de Melo



ÍNDICE

RELATÓRIO DE AUDITORIA AO CONTRATO DE CONCESSÃO BRISA

<i>Índice de Quadros</i>	1
<i>Índice de Gráficos</i>	2
<i>Relação de Siglas</i>	3
I SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1 INTRODUÇÃO.....	5
1.1 Natureza e Âmbito da Acção	5
1.2 Objectivos	5
1.3 Metodologias Utilizadas	6
1.4 Condicionantes Específicas e outros Condicionanismos	7
1.5 Exercício do Contraditório.....	7
2 CONCLUSÕES.....	9
2.1 Origem e Objecto da Concessão	9
2.2 A Evolução da Posição Accionista do Estado	10
2.3 Resultados Financeiros da Privatização	10
2.4 Comparticipação Financeira Total do Estado Concedente	10
2.5 Observações Sobre as Comparticipações do Estado Concedente	12
2.6 Auxílios do Estado	14
2.7 Prazo da Concessão.....	14
2.8 O Controlo da Concessão.....	15
2.9 Obras e Alargamentos	16
2.10 Controlo de Tráfego, Reclamações e Sinistralidade	17
3 RECOMENDAÇÕES.....	19
II CORPO DO RELATÓRIO	21
4 CONTRATO DE CONCESSÃO.....	21
4.1 Participação do Estado no Capital da Concessionária	23
4.2 Operações de Privatização da BRISA.....	24
4.3 A Concessão.....	26

5	COMPARTICIPAÇÕES E FINANCIAMENTO PÚBLICO DA CONCESSÃO	31
5.1	Composição da Estrutura de Financiamento	31
5.2	Comparticipação do Estado no Investimento.....	32
5.3	Investimento realizado	33
5.4	Comparticipações Financeiras no Investimento.....	35
5.5	Benefícios Fiscais.....	40
5.6	Indemnizações Compensatórias	41
5.7	Envolvente Económico Financeira da Concessionária	42
5.8	Mercado e Sector das Auto-Estradas	48
6	O CONTROLO FINANCEIRO	53
6.1	Correcções à Participação Financeira Acumulada (1999/2001).....	53
6.2	Recomendações do Controlo Financeiro Interno	54
7	O CONTROLO TÉCNICO DA CONCESSÃO	55
7.1	Origem, Atribuições e Competências do IEP.....	55
7.2	Departamento de Concessões	58
7.3	Construção de Auto-Estradas.....	62
7.4	Alargamentos	68
7.5	Controlo de Tráfego	76
7.6	Reclamações e Sinistralidade.....	79
III	DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	85
8	DESTINATÁRIOS	85
9	PUBLICIDADE	85
10	EMOLUMENTOS	86
IV	ANEXOS	87



Índice de Quadros e Gráficos:

Índice	QUADROS	
Quadro I	FASES DE PRIVATIZAÇÃO	24
Quadro II	LISTA DE TITULARES DE PARTICIPAÇÕES QUALIFICADAS	25
Quadro III	INVESTIMENTO DIRECTO REALIZADO	33
Quadro IV	COMPARTICIPAÇÃO GLOBAL ACUMULADA EM 31 DEZ. 2001	35
Quadro V	RESUMO DAS COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS NO INVESTIMENTO	36
Quadro VI	COMPARTICIPAÇÕES DO ESTADO NO INVESTIMENTO EM 31.12.01	37
Quadro VII	FUNDO DE EQUILÍBRIO E DESENVOLVIMENTO – FED	39
Quadro VIII	INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	41
Quadro IX	RESULTADOS E PATRIMÓNIO	43
Quadro X	RESULTADOS DA BRISA	44
Quadro XI	RESULTADOS FINANCEIROS E EXTRAORDINÁRIOS	45
Quadro XII	COMPARAÇÃO COM OUTRAS CONCESSIONÁRIAS - INDICADORES ECONÓMICO-FINANCEIROS – Q1	49
Quadro XIII	COMPARAÇÃO COM OUTRAS CONCESSIONÁRIAS - INDICADORES ECONÓMICO-FINANCEIROS – Q2	50
Quadro XIV	COMPARAÇÃO COM OUTRAS CONCESSIONÁRIAS - INDICADORES ECONÓMICO-FINANCEIROS – Q3	51
Quadro XV	RESUMO DAS CORRECÇÕES NO VALOR DA COMPARTICIPAÇÃO GLOBAL ACUMULADA	53
Quadro XVI	SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES DA IGF	55
Quadro XVII	RESUMO DAS COMPETÊNCIAS DO IEP E OBRIGAÇÕES DA BRISA	57

Índice	QUADROS (continuação)	
Quadro XVIII	PROGRAMA DE EXECUÇÃO DAS AUTO-ESTRADAS	62
Quadro XIX	CAUSAS TÉCNICAS DOS ATRASOS NA FASE DE CONSTRUÇÃO	63
Quadro XX	PROCEDIMENTO DE AIE NA A2-SUL/ALGA RVE	67
Quadro XXI	ALARGAMENTOS EM FUNÇÃO DO VOLUME DE TRÁFEGO	69
Quadro XXII	DATA LIMITE DE ENTRADA EM SERVIÇO	73
Quadro XXIII	ALARGAMENTOS TOTALMENTE FINANCIADOS PELO ESTADO OU SEM COBRANÇA DE PORTAGEM	74
Quadro XXIV	MOTIVOS DE NÃO ALARGAMENTOS	75
Quadro XXV	EVOLUÇÃO TMDA 2000/TMDA 2001	78
Quadro XXVI	RECLAMAÇÕES POR CAUSAS	82

Índice	GRÁFICOS	
Gráfico I	ESTRUTURA DA DÍVIDA	47
Gráfico II	ORGANOGRAMA DO IEP (Jun. 2002)	58
Gráfico III	ORGANOGRAMA DO DEP. CONCESSÕES (Jun. 2002)	59
Gráfico IV	PROCESSO DE AIA	65
Gráfico V	ESTRUTURA DE TRÁFEGO POR AUTO-ESTRADA	77
Gráfico VI	ESTRUTURA DAS CLASSES DE VEÍCULOS 2001	77
Gráfico VII	RECLAMAÇÕES POR AE – 1999/2001	80
Gráfico VIII	RECLAMAÇÕES POR CAUSAS – 1999/2001	81
Gráfico IX	EVOLUÇÃO DA TAXA DE SINISTRALIDADE	83



Relação de siglas:

SIGLA	DESCRIÇÃO
ADM	Administração
AE	Auto-Estrada
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
ASF	<i>Autoroutes du Sud de la France</i>
BCP	Banco Comercial Português
CA	Conselho de Administração
CCR	Companhia das Concessões Rodoviárias
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CREL	Cintura Regional Exterior de Lisboa
CRIL	Cintura Regional Interna de Lisboa
DIA	Declaração de Impacto Ambiental
DIA	Declaração de Impacte Ambiental
DJSI	<i>Dow Jones Sustainability Indexes</i>
EBIT	<i>Earnings Before Interests and Taxes</i>
EBITDA	<i>Earnings Before Interests, Taxes, Depreciation and Amortization</i>
EDP	Electricidade de Portugal
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EN	Estrada Nacional
EP	Estudo Prévio
EP	Estudo Prévio
EU	União Europeia
FED	Fundo de Equilíbrio e Desenvolvimento
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
IA	Instituto do Ambiente
ICERR	Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária
ICOR	Instituto de Construção Rodoviária
IE	Instituto do Ambiente
IEP	Instituto de Estradas de Portugal
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IPE	Investimentos e Participações do Estado, SA
IRC	Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
JAE	Junta Autónoma de Estradas
MEPAT	Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território
OI	Oferta a Investidores Institucionais
OPV	Oferta Pública de Venda
PIB	Produto Interno Bruto

SIGLA	DESCRIÇÃO (continuação)
RAI	Resultados Antes de Impostos
RECAPE	Relatório de Conformidade do Projecto de Execução
RLE	Resultados Líquidos do Exercício
ROE	<i>Return On Equity</i>
SCUT	Sem Custo Para o Utente
SETF	Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças
TC	Tribunal de Contas
TIE	<i>Times Interests Earnings</i>
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
TMDA	Tráfego Médio Diário Anual
VD	Venda Directa
VLA	Via Longitudinal do Algarve



I SUMÁRIO EXECUTIVO

1 INTRODUÇÃO

1.1 Natureza e Âmbito da Acção

O presente relatório de auditoria tem por objecto dar conta dos resultados de uma acção de controlo, prevista no Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas para o ano 2001, sobre o contrato de concessão relativo à BRISA – Auto-Estradas de Portugal, SA.

Sublinhe-se, desde já, que tal acção se orientou para analisar a protecção do interesse público espelhado no contrato de concessão, nomeadamente através, quer da actividade de controlo e de fiscalização exercidas pelo próprio Estado concedente, quer da evolução do conteúdo do contrato de concessão, quer da situação actual de desenvolvimento e de exploração da rede viária concessionada. A presente auditoria não incidiu, pois, seja sobre as contas, seja sobre a gestão da concessionária.

O âmbito temporal desta acção reporta-se ao triénio de 1999 a 2001, sem prejuízo, porém, de, nalguns aspectos, abarcar situações observadas até Julho de 2002.

1.2 Objectivos

A auditoria teve por objectivo geral avaliar o desempenho do Estado concedente na protecção do interesse público subjacente ao contrato de concessão, com realce para a sua função de fiscalização e controlo da relação contratual.

Para a prossecução daquela meta geral, foram considerados os seguintes objectivos específicos:

- i) Analisar a relação entre o concedente e a concessionária no contexto histórico do contrato de concessão;
- ii) Referenciar as cláusulas do contrato de concessão com mais vultuosas implicações financeiras para o concedente;

-
- iii) Quantificar o envolvimento financeiro do Estado no investimento da concessão com base, fundamentalmente, no controlo financeiro exercido pela Inspeção Geral de Finanças (IGF);
 - iv) Caracterizar o regime de benefícios fiscais concedidos pelo Estado à BRISA;
 - v) Distinguir as indemnizações compensatórias das demais obrigações decorrentes do contrato de concessão;
 - vi) Comparar a situação económica e financeira da concessionária com a de outras empresas congéneres europeias, do mercado e do sector, no contexto do actual contrato de concessão;
 - vii) Avaliar o acompanhamento realizado pelo Instituto de Estradas de Portugal (IEP) sobre os aspectos qualitativos inerentes aos seguintes pontos críticos da concessão: realização das obras de construção dos lances de auto-estrada; controlo do tráfego médio diário; realização dos alargamentos; questões ambientais, bem como questões relacionadas com a utilização e as reclamações dos utentes.

1.3 Metodologias Utilizadas

A preparação e o desenvolvimento dos trabalhos desta acção de controlo foram orientados pelos critérios, técnicas e metodologias acolhidas no Manual de Auditoria e Procedimentos deste Tribunal e, bem assim, pelas normas geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo público externo, na circunstância a International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), de que o Tribunal de Contas (TC) português é membro.

Na fase preliminar procedeu-se à recolha e tratamento de informação suportada nas seguintes fontes:

- Quadro normativo relativo à concessão de auto-estradas em Portugal;
- Contrato de concessão;
- Relatórios e pareceres da IGF relativos ao acompanhamento desta concessão;
- Documentação relativa a estudos de tráfego;
- Imprensa escrita;
- Internet, designadamente os sites da BRISA, da Autostrade, da Autoroutes du Sud de France e da Acesa.



Na fase de execução da auditoria procedeu-se ao levantamento do sistema de controlo instituído nos departamentos do IEP competentes para a realização do acompanhamento deste contrato de concessão, designadamente através de entrevistas com os responsáveis máximos pelo sector das concessões, quer ao nível da administração, quer ao nível da direcção departamental, quer, ainda, ao nível dos respectivos técnicos.

Realizaram-se também procedimentos de auditoria com vista à obtenção de informação, ao levantamento de circuitos, à realização de testes e de procedimentos de conformidade, substantivos e analíticos.

Através de uma ampla cooperação prestada pela IGF, obteve-se a informação e os esclarecimentos necessários à compreensão não só do acompanhamento realizado por aquele Organismo à execução do contrato de concessão, como também do contexto em que se tem desenvolvido esse acompanhamento.

1.4 Condicionantes Específicas e outros Condicionanismos

Esta auditoria foi, como se referiu já, orientada para o exame do agir do concedente no seu relacionamento com a concessionária, com especial enfoque no controlo e na economia da concessão e não para a actividade da concessionária.

Sucedeu até que a informação respeitante à concessionária BRISA foi obtida através dos trabalhos realizados pelo IEP e pela IGF, no âmbito das suas atribuições orgânicas e competências, no contexto do contrato de concessão, bem como através do site institucional que a concessionária dispõe na Internet.

Deve, desde já, destacar-se a grande utilidade que as acções de controlo, relativas à BRISA, regularmente levadas a cabo pela IGF, tiveram para o desenvolvimento desta auditoria do TC.

1.5 Exercício do Contraditório

O relatório preliminar desta auditoria foi oportunamente remetido, a coberto de ofícios subscritos pelo juiz relator, à Ministra de Estado e das Finanças, ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, bem como ao Presidente do Instituto de Estradas de Portugal para que, querendo-o, se pronunciassem sobre o conteúdo daquele documento, o qual, praticamente na íntegra, é a fonte do presente Relatório.

Todos os três destinatários do relatório preliminar do Tribunal remeteram respostas, tendo a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação optado por enviar alegações conjuntas, subscritas pelos respectivos Chefes de Gabinete, para o efeito mandatados.

Em tudo o que as referidas respostas, tanto dos dois Ministros, como do Presidente do IEP, contribuíram para corrigir, aclarar ou precisar a matéria de facto e, bem assim, melhor formular ou modular as observações, conclusões e recomendações deste Relatório, foram as mesmas construtivamente acolhidas pelo Tribunal. Quando assim não sucedeu, e relativamente a aspectos mais relevantes, foram as citadas respostas referenciadas e, sempre que conveniente, comentadas no presente relatório.

Não obstante o que precede, o Tribunal entendeu inserir o texto integral das respostas recebidas em anexo ao presente Relatório, e dar-lhes, assim, idêntico tratamento, em termos de destinatários e de publicidade, ao deste seu documento.



2 CONCLUSÕES

2.1 Origem e Objecto da Concessão

O contrato de concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas celebrado entre o Estado Português, na qualidade de concedente, e a BRISA – Auto Estradas de Portugal, S.A., foi outorgado há mais de 30 anos, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 467/72, de 22 de Novembro.

O primeiro contrato foi aprovado por aquele Decreto-Lei n.º 467/72 e vigorou até Outubro de 1985, data em que um novo contrato de concessão entrou em vigor ao abrigo do Decreto-Lei n.º 458/85, de 30 de Outubro, o qual foi, sucessivamente, objecto de actualizações, a mais importante das quais, através do Decreto-Lei n.º 315/91, de 20 de Agosto. Este último, por seu turno, acabou por ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 294/97 de 24 Outubro, que aprovou as bases da concessão actualmente vigentes.

O objecto da concessão, consiste na construção, conservação e exploração de diversas auto-estradas, nos termos referidos nas Bases de concessão anexas ao Decreto-Lei n.º 294/97, e apesar da concessão se definir como de obras públicas, nos termos do respectivo contrato (Base II), a contrapartida das obras não consiste unicamente no direito de exploração da obra por parte da concessionária.

Em 1972, a concessão englobava apenas as auto-estradas do Norte (Vila Franca de Xira-Carvalhos), do Sul (Fogueteiro/Setúbal), da Costa do Sol (Estádio Nacional/Cascais) e do Porto a Braga e Guimarães (Porto/Famalicão).

Então, a concessionária, com excepção da garantia de um determinado volume de receitas de portagem para o conjunto dos lanços em exploração, não tinha quaisquer outras contrapartidas financeiras.

Porém, em meados dos anos oitenta, a necessidade quer de desenvolver e modernizar as redes rodoviárias nacionais, nomeadamente as auto-estradas, quer de aproveitar os fundos comunitários para esse fim, implicaram o reforço dos apoios e auxílios do Estado concedente, ditando as revisões das Bases de concessão relativas ao equilíbrio financeiro da concessão, através de participações nos investimentos, que atingiram a sua expressão máxima em 1985, com 40%, tendo depois, em 1991, diminuído para 35% e situando-se hoje em 20%, desde 1997.

A racionalidade dos encargos e responsabilidades financeiras assumidas pelo Estado concedente quanto à construção das auto-estradas, afigura-se compreensível à luz do contexto em que, cumulativamente, o Estado detinha uma posição accionista preponderante e a concessionária era uma empresa de interesse económico geral e instrumental da realização de inequívocos interesses públicos.

Esta situação levou o Estado a desempenhar vários papéis em torno desta concessão, tais como o do Estado concedente, o do Estado accionista, o do Estado gestor da sociedade concessionária e o do Estado fiscalizador, o que, até ao momento da conclusão do processo de privatização da BRISA, revelava a natureza imperfeita desta concessão.

2.2 A Evolução da Posição Accionista do Estado

A partir de Março de 1975, o Estado tornou-se no maior accionista da BRISA, com a nacionalização indirecta de participações sociais correspondentes a 27,5 % do capital social da concessionária.

Nos finais dos anos noventa, após a primeira¹, a segunda² e a terceira³ fases de privatização, o Estado accionista ficou a deter, directa e indirectamente, apenas cerca de 15% do capital da BRISA, contando-se já com as duas “tranches” de aproximadamente 5% cada, pertencentes à IPE – Investimentos e Participações do Estado, SA, e à Caixa Geral de Depósitos (CGD).

Em Junho de 1999, no final da terceira fase de privatização, o Estado beneficiava, porém de uma disposição estatutária (equiparada ao que se denomina de “blindagem”) que lhe permitia dominar a gestão da Empresa.

No entanto, com a quarta fase de privatização, ocorrida em Julho de 2001, perdeu essa posição e benefício estatutário, tendo, em resultado disso, o controlo da Empresa passado a ser assumido pelo denominado “Grupo Mello”.

2.3 Resultados Financeiros da Privatização

O encaixe total de receitas com a privatização da BRISA, **no período 1997-2001 foi de cerca de 1 bilião e 875 milhões de euros (375,9 milhões de contos)**, que representaram, em cada ano, um significativo contributo para as receitas do FRDP⁴: cerca de 11,8 % em 1997 (1:^a fase), 29,3% em 1998 (2^a fase), 33,6% em 1999 (3^a fase) e 33% na última fase (4^a) em 2001.

2.4 Comparticipação Financeira Total do Estado Concedente

A concessão BRISA tem beneficiado de um conjunto significativo de apoios do Estado com impacto na consolidação económica e financeira da concessionária, nomeadamente através de subsídios para o reequilíbrio financeiro, de comparticipações financeiras no investimento e da atribuição de benefícios fiscais, para além do alargamento do âmbito material do objecto da concessão e do prolongamento do respectivo prazo.

Efectivamente o Estado concedente **comparticipa financeiramente** (Base XI) no custo de **construção** das auto-estradas e das obras complementares a que a concessionária esteja obrigada. Desde a revisão do contrato, constante do Decreto-Lei 294/97 de 24 Outubro, esta comparticipação é de 20% e, até Dezembro de 2001, a BRISA beneficiou de uma **compensação directa de 261 Milhões de euros (52,2 milhões de contos)**.

¹ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 253/97 de 26 de Setembro.

² Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 299-A/98 de 29 de Setembro.

³ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 138-A/99 de 23 de Abril (publicado em DR n.º 95, suplemento, em 23 de Abril).

⁴ Receitas do FRDP em milhões de euros: 4120 em 1997; 2556 em 1998; 1480 em 1999; 2313 em 2000; 415 em 2001 *vd.* Relatório sobre o Sector Empresarial do Estado – Evolução no período 1996-2001, publicado em Março de 2002, pela Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças, pág. 10 a 13.



Por outro lado, o Estado também atribuiu à concessionária uma compensação indirecta, por via fiscal (Base XIII), que lhe proporciona uma dedução à colecta de IRC de 50% do valor do investimento não participável. Entre Junho de 1997 e Dezembro de 2001, a BRISA já havia deduzido à colecta cerca de **280 milhões de euros (56,1 milhões de contos)**, e dispunha ainda de um crédito de imposto de cerca de **391 milhões de euros (78,4 milhões de contos)** a utilizar até 2007, o que **ascende, globalmente, a 671 milhões de euros (134,5 milhões de contos) de benefícios fiscais**.

De sublinhar, ainda, que, anteriormente a 1997, a concessionária beneficiou de **empréstimos não remunerados**, a título de viabilização da empresa e cujos montantes em dívida foram inscritos num Fundo de Equilíbrio e Desenvolvimento (FED). Em Junho de 1997, o saldo inicial deste Fundo era de 278,6 Milhões de euros, cerca de 55,9 milhões de contos tendo, até Dezembro de 2001, sido utilizado para cobrir as participações do Estado no investimento.

O facto dos créditos inscritos no FED terem representado um custo zero para a concessionária, não deixou de implicar um **custo de oportunidade de capital** para o concedente que **não chegou a ser contabilizado**, para efeitos de cálculo da conta corrente das participações financeiras no investimento, calculadas nos termos da Base XI do contrato de concessão.

Se se retiver uma taxa sem risco de 5% e se se considerar o período entre Junho de 1997 e Junho de 2002, poderá calcular-se **um custo de oportunidade⁵**, para o Estado, na ordem dos **77 Milhões de euros (15,4 milhões de contos)**, o que deveria ter implicado uma redução, de montante equivalente, no nível de participação global acumulada.

Em síntese, as participações directas e indirectas acumuladas foram as seguintes:

(Milhões de euros)

▪ Participação global no investimento em imobilizado corpóreo reversível	(1)	261,162 M€
▪ Benefícios fiscais ao investimento não participável, concedidos entre 1997 e até 31 de Dezembro de 2001	(2)	671,265 M€
Total das participações directas e indirectas assumidas de acordo com o contrato de concessão	(3) =(1)+(2)	932,427 M€
▪ Custo de oportunidade do FED (taxa: 5%)	(4)	76,975 M€
Total das participações + custo de oportunidade do FED	(5) =(3)+(4)	1.009,402 M€
▪ Indemnizações Compensatórias (2000 e 2001)	(6)	15,876 M€
Total de dinheiros públicos atribuídos pelo Estado à concessionária - Princípio do contribuinte pagador	(7) =(5)+(6)	1.025,278 M€

(205,5 Milhões de contos)

⁵ Capital x (1+taxa sem risco)⁵ = Montante - Custo de Oportunidade = M-C.

A propósito das respostas dos Ministérios das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação a este ponto das conclusões inseridas em anexo, o Tribunal salienta que nos cálculos apresentados não se incluiu as Indemnizações Compensatórias como pertencendo às participações directas e indirectas. Na realidade, a sua inclusão cumpre tão só o objectivo de calcular o total de dinheiros públicos atribuídos pelo Estado à concessionária, atendendo ao princípio do contribuinte pagador.

Aliás, no corpo do relatório esta situação é devidamente esclarecida, como podemos verificar no capítulo 5.6., 1.º e 6.º parágrafos).

2.5 Observações Sobre as Participações do Estado Concedente

As participações directas e indirectas revelam que esta concessão tem beneficiado de uma forte componente do princípio do **contribuinte pagador**, desviando-se, assim, da regra segundo a qual a iniciativa privada financia e executa as obras, ficando, depois, a explorá-las patrimonialmente, com base no princípio do utilizador pagador, durante um tempo determinado com vista à recuperação do capital investido e à obtenção de um lucro legítimo.

Não obstante, foi o princípio do utilizador pagador que deu origem às receitas de portagem que constituíram a principal componente dos proveitos operacionais (representando cerca de 87%), situando-se em cerca de 414,9 milhões de euros (2,07 milhões de contos) em 2001, contra 374,7 milhões de euros (1,87 milhões de contos), do exercício anterior. Em 2001, o acréscimo correspondente de 10,8%, deveu-se, basicamente, ao efeito conjugado do crescimento do tráfego, 5%, da actualização das taxas de portagem, 3,2%, e do aumento da rede em serviço, 1,6%.

Se no que respeita à participação directa no investimento, o Estado concedente ainda não teve que despende qualquer verba do Orçamento de Estado, tal ficou a dever-se, por um lado, ao facto de os investimentos realizados terem sido co-financiados pelos fundos comunitários, que são considerados no cálculo da participação do Estado nos termos da Base XI do contrato de concessão e, por outro lado, à circunstância de o Estado ter abatido esses montantes ao valor em dívida inscrito no FED.

Contudo, o crédito do Estado sobre a BRISA contabilizado na conta do FED, que registava um saldo inicial de cerca de 278,6 milhões de euros, ficou reduzido, em 31 de Dezembro de 2001, a 73,650 milhões de euros, verificando-se já não ser suficiente para compensar o crédito entretanto acumulado pela concessionária.

Com efeito, em Dezembro de 2001, o saldo do FED, para compensar a dívida da conta corrente relativa à participação financeira no investimento, estava definitivamente anulado e a BRISA já era credora de 4,7 milhões de euros (942,3 mil contos).

Até 2004, ano em que estará concluída toda a rede concessionada, os correspondentes trabalhos implicarão um investimento orçado de **1400 milhões de euros (280,7 milhões de contos)**, a preços correntes, distribuídos de uma forma praticamente equitativa ao longo do período 2002/2004;



Relativamente a este investimento, estão orçamentadas participações do Estado, incluindo eventuais participações comunitárias, de cerca de 250 milhões de euros (50 milhões de contos, o correspondente a 17,9% do investimento previsto), o que significa que, nos anos vindouros, o Estado não terá outra via para satisfazer a sua participação que não seja através do **Orçamento de Estado**.

Quanto à participação indirecta, por via dos **benefícios fiscais**, ela significa, por um lado, uma **perda de receita** fiscal para o Estado, com impacto no Orçamento de Estado, perda essa de receita que **ascendia a 671 milhões de euros** (134,5 milhões de contos) em Dezembro de 2001. Por outro lado, a referida participação indirecta tem acabado por ter um importante **efeito sobre os lucros** da concessionária, a qual, em 2001, apresentou **212 milhões de euros** (42,4 milhões de contos) de resultado líquido de exercício, mais cerca de 5% do que no ano anterior e, isto, apesar de uma envolvente macroeconómica desfavorável, com o PIB a crescer abaixo dos 2% nesse ano.

Quando **comparada com outras concessionárias europeias**, nomeadamente a Autostrade (Itália), ASF (França) e a Acesa (Espanha), a BRISA beneficia de um “*corporate tax*” acentuadamente inferior ao suportado por essas outras concessionárias europeias, apresentando a **melhor taxa de remuneração dos capitais próprios (24%)** e um dos **melhores níveis de rentabilidade do activo (6%)**. A elevada rentabilidade accionista da concessionária portuguesa explica-se fundamentalmente pelos benefícios fiscais que o Estado concedente lhe atribuiu.

Por outro lado, a BRISA é a empresa que apresenta a **maior taxa de distribuição de lucros (payout)**, cerca de 60% dos resultados líquidos obtidos, facto que, actualmente, já não contribui para as receitas patrimoniais do Estado, em virtude da perda da sua posição accionista, concluído que está o processo de privatização.

No tocante à resposta dos Ministérios das Finanças e das Obras Públicas a esta conclusão, inserida em anexo, o Tribunal faz notar, em primeiro lugar, que, no que respeita ao primeiro e segundo parágrafos do ofício resposta, considera que os aspectos aí enunciados, apesar de correctos, não acrescentam informação relevante nem contradizem qualquer dos pontos referenciados no texto desta conclusão.

Na realidade, todos eles são citados ao longo do corpo do relatório, quando se considerou oportuno.

Em segundo lugar e quanto ao terceiro parágrafo, as observações constantes da alínea a) calculam um excedente que decorre do contrato de concessão apenas com base nos valores apurados até 2001, o que conduziria a um excedente de 850 M€. No entanto, não podemos esquecer que o prazo da concessão é até 2032, estando já, à partida, definida uma participação do Estado, até 2004, de 250 M€. Este valor, irá reduzir significativamente o referido encaixe. Acresce que as participações que possam ocorrer de 2005 até 2032 poderão contribuir para reduzir ainda mais o excedente supra citado, tornando menos óbvias, numa perspectiva meramente contabilística, as vantagens para o Estado do contrato de concessão.

Quanto à observação da alínea b), é de referir que a alienação da A8 e da A7 em, respectivamente, 22 de Dezembro de 1998 e 10 de Julho de 1999, traduziu-se, para o Estado, no reembolso das participações financeiras em balanço, reportadas ao final do mês anterior ao da respectiva cedência.

Considerando a informação que esteve na origem dos cálculos da participação do Estado no investimento, posteriormente confirmada pela IGF, não é possível identificar, através dos valores referenciados a propósito da A7 e A8, "...o ganho de cerca de 11 M€...", tal como foi respondido na alínea acima enunciada do ofício ministerial, sem prejuízo de se poder acolher esta perspectiva dos dois Ministérios, como informação complementar.

2.6 Auxílios do Estado

Os apoios concedidos directa e indirectamente à BRISA não devem ser dissociados do contexto histórico da concessionária. O que surpreende, contudo, é que tais apoios subsistam mesmo com a empresa privatizada e continuem a implicar, em substância, transferências de dinheiros públicos, como sucede com a participação financeira no investimento, bem como, e também, com os empréstimos sem juro e os benefícios fiscais. Sublinhe-se que estes apoios poderão não ser consentâneos com a proibição dos auxílios de Estado, prevista no art.º 92º do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia⁶, já que estas situações também, parece, não encontram correspondência nas derrogações, de pleno direito ou facultativas, previstas nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo.

Nas suas alegações, os Ministérios das Finanças e das Obras Públicas referem que "importa referir que a Procuradoria-Geral da República, através do seu parecer 41/2002, se pronunciou no sentido dos benefícios fiscais concedidos à Brisa não estarem abrangidos pelo princípio da incompatibilidade a que se refere o n.º 1 do art.º 87 do Tratado da União Europeia".

2.7 Prazo da Concessão

A concessão, cujo prazo findava em 2030, passou, de acordo com uma modificação apenas ocorrida em 1999⁷, a **terminar em 31 de Dezembro de 2032**, inserida no "*princípio da alteração do contrato em qualquer momento mediante o acordo das partes*", não obstante o facto relevante de a reversão das auto-estradas a favor do Estado concedente ocorrer no final do contrato de concessão.

⁶ A que corresponde o art. 87º na redacção actual do TCEE.

⁷ Alterado o prazo, que era até 2030, pelas modificações introduzidas ao contrato pelo Decreto-Lei 287/99.



Esta modificação conduziu a que todos os lanços de auto-estrada com portagem, seja os que tiveram início de exploração anterior a 1999, seja os que foram abertos em 2002 e que, no seu conjunto, perfazem mais de 90% da realização do objecto da concessão, ultrapassassem mais de 30 anos de exploração para a concessionária. Sublinhe-se que o **novo prazo**, se tornou demasiado longo na sua globalidade, afigurando-se ir para lá do tempo necessário à garantia da amortização dos investimentos e à remuneração razoável dos capitais investidos.

Dito de outro modo, não pode deixar de se registar que, com estas novas condições de prazo e a manterem-se as actuais participações directas e os benefícios fiscais previstos nas bases da concessão, estar-se-ia a atribuir lucros supra normais à concessionária, sem quaisquer contrapartidas financeiras ou outras com utilidade pública.

Neste contexto, torna-se difícil apreender o acautelamento do equilíbrio financeiro da concessão, bem como do princípio da concorrência, sobretudo se se tiver em conta a circunstância de o processo de privatização ter conduzido à perda da participação directa do Estado no capital da concessionária, fazendo da BRISA uma empresa privada de capitais abertos, e o facto de o Estado ter acordado, em 1999, o alargamento do prazo da concessão para o ano de 2032.

2.8 O Controlo da Concessão

O alto nível de especialização do controlo financeiro, exercido, desde longa data, pela IGF, possibilitou **que o Estado poupasse, no triénio de 1999 a 2001, cerca de 5,787 milhões de euros (1,16 milhões de contos)** em participações financeiras, face aos valores apresentados pela BRISA.

A experiência acumulada pela **IGF** no controlo financeiro desta concessão, consubstanciou-se num profundo conhecimento da evolução da concessão, que se reflectiu nas conclusões dos seus relatórios, os quais demonstram, não só a quantificação das participações directas e indirectas, como também as consequências do envolvimento do Estado de acordo com as projecções do investimento a realizar pela concessionária, bem como a necessidade de renegociar o contrato, tendo em consideração o princípio do equilíbrio financeiro da concessão.

O controlo técnico deste contrato de concessão, cometido ao **IEP**, foi prejudicado pelas contingências inerentes ao processo de reestruturação da anterior Junta Autónoma de Estradas que se traduziu, primeiro, na cisão da mesma em três institutos e, depois, em Outubro de 2002, na fusão dos mesmos num só, o IEP. Neste domínio, verificou-se a falta de consolidação de uma estratégia que conduzisse ao alinhamento de objectivos e de metodologias, bem como à melhoria dos recursos e dos procedimentos, na área das concessões.

Relativamente ao período 1999-2001, os **principais constrangimentos** que afectaram o desempenho do Departamento de Concessões do IEP, no **controlo técnico** do contrato de concessões BRISA, explicam-se, nomeadamente, pelas seguintes circunstâncias:

- A necessidade de afectar pessoal ao controlo das outras concessões mais complexas (vg. SCUT) e a não existência, de facto, da figura do “gestor de contrato de concessão”;
- A escassez de recursos com experiência, bem como de meios técnicos adequados ao aumento do âmbito de controlo, relativamente a todas as concessões que entretanto foram surgindo;
- No domínio da fiscalização das obras, a actividade do IEP reduziu-se à realização de visitas pontuais, o que prejudicou a eficácia do acompanhamento. Por outro lado, constatou-se a falta de um conjunto de práticas que regulassem a actividade de fiscalização, de modo a coordená-la com os meios disponíveis e a experiência da concessionária.

Em Junho de 2002, o Departamento de Concessões do IEP, não se encontrava ainda dotado de recursos humanos e técnicos, de organização e de procedimentos vocacionados para a nova fase de controlo à exploração das auto-estradas BRISA, tendo em conta a conclusão para breve dos investimentos que conduzirão à realização integral do objecto da concessão.

2.9 Obras e Alargamentos

Através do IEP, verificou-se que, apesar de não ter sido cumprido, do lado da concessionária, o **calendário** que se encontrava estabelecido na Base VII do contrato de concessão relativamente à **construção de auto-estradas**, tal não originou reacção palpável por parte do Estado concedente.

Para os atrasos no cumprimento do referido calendário contribuíram, entre outras causas, as dificuldades de emissão de parecer fundamentado sobre os Projectos de Execução, por parte do IEP, e, por parte da concessionária, situações tais como a negociação e aquisições dos terrenos, os estudos e projectos e, ainda, a intervenção de outras entidades públicas, nomeadamente no procedimento de avaliação de impacto ambiental (AIA) e correspondentes aprovações.

Note-se que não existe, formalmente, qualquer autorização para a derrogação dos prazos constantes da referida Base VII. Apesar da concessionária ter remetido ao IEP, em **Abril de 2000**, uma **reprogramação**, este não se pronunciou explicitamente, nem propôs que essa alteração fosse consagrada em adequado diploma legal.

Assim, a derrapagem dos prazos em relação às datas previstas na Base VII, foi, de facto, assumida pelo Estado concedente sem que daí adviessem quaisquer consequências ou imputação de responsabilidades pelos atrasos.



Idêntica situação se verificou, não obstante as participações directas e indirectas, com a obrigação da concessionária realizar os alargamentos das auto-estradas para três ou quatro faixas, de acordo com a calendarização prevista na Base XXVII do contrato de concessão.

No conjunto da rede de Auto-estradas, foi na A1 (Lisboa-Porto), uma das maiores, com 268 km, e das mais utilizadas, que se verificou quer a necessidade, quer o atraso na realização dos alargamentos, mais precisamente em 11 dos seus sublanços, o que representa cerca 60% dessa auto-estrada. Daqueles 11 sublanços, 7 requeriam um alargamento de 3 para 4 vias.

Contudo, foi nas auto-estradas que cobrem distâncias menores, junto dos grandes centros urbanos de Lisboa e Porto, nas quais se verificam os maiores volumes de tráfego, tais como a A4 Porto-Amarante - desde o nó de Ermesinde até Amarante -, bem como a A5 auto-estrada da Costa do Estoril - desde o nó do Estádio Nacional até Cascais-, que a questão dos alargamentos sofreu mais derrapagens.

Sublinhe-se, porém, que os alargamentos devidos, tanto no caso da A4 como no da A5, dependiam da realização de outras obras a cargo do Estado. Como estas não foram implementadas, a concessionária não procedeu às necessárias e dispendiosas obras que devia custear sem participação.

2.10 Controlo de Tráfego, Reclamações e Sinistralidade

O IEP, através do Departamento de Concessões, não executou quaisquer procedimentos de controlo específicos para **testar e confirmar** os dados que lhe foram fornecidos pela BRISA a respeito de controlo de tráfego, reclamações e sinistralidade.

Sublinhe-se que a **informação sobre o tráfego** é a componente essencial da actividade operativa da concessionária, uma vez que não só está associada ao volume de receita das auto-estradas, como permite analisar os aspectos de estrutura de tráfego, em função da classe de veículos, dos sublanços e dos períodos de utilização. Para além disso, nos termos do contrato de concessão esta informação é essencial para efeitos de determinação do momento em que os alargamentos são devidos.

Note-se, todavia, que o Departamento de Concessões do IEP não deixou de considerar fidedigno o sistema que está a ser utilizado pela concessionária para fazer o registo do volume de tráfego.

Quanto às **reclamações**, ao longo do triénio, foram essencialmente as taxas cobradas nas portagens o motivo que conduziu ao maior número de reclamações, 34,8% do total. De seguida, surgiu a colisão com objectos na via e a projecção de objectos na via, respectivamente com 18,4% e 12,6% das reclamações. Também o embate contra animais apresentou um número significativo e reclamações, 11%.

O IEP, mais uma vez, foi o mero utilizador desta informação, não tendo procedido a qualquer fiscalização orientada para testar esta vertente.

Contudo, é de sublinhar que o próprio contrato de concessão, neste domínio, não é nem completo nem consequente. Por um lado, limita-se a estabelecer, na referida Base XXXVIII, a obrigatoriedade e o local de exposição dos livros de reclamação, não especificando o período em que deverão ser visados pelo IEP, nem contemplando outros meios ou suportes para dar seguimento às reclamações. Por outro lado, é omissa quanto à avaliação e respectivas consequências, por parte do IEP, bastando-se com a obrigatoriedade do envio das reclamações, das respostas e dos resultados das investigações por parte da concessionária. Tal situação dificulta substancialmente a actividade a exercer pelo IEP nesta vertente⁸.

Quanto à sinistralidade, o IEP também não dispunha de dados próprios, limitando-se a tomar conhecimento da informação fornecida e divulgada pela concessionária.

Estes constrangimentos revelam **insuficiências** na preparação do **Departamento de Concessões** para controlar a concessão na nova fase de exploração.

Note-se, a finalizar, que o contrato de concessão é omissa quanto à ligação destas componentes qualitativas com a fixação e o aumento de portagens, nomeadamente no domínio da relação entre a procura e a qualidade da prestação do serviço e a satisfação do utente.

⁸ Procedeu-se à inclusão deste parágrafo na sequência das observações constantes no ofício resposta do IEP, no âmbito do exercício do contraditório.



3 RECOMENDAÇÕES

AO ESTADO CONCEDENTE, **recomenda-se**:

3.1. Sem prejuízo do encaixe com as operações de privatização e o produto de alienação da A7 e da A8 aos novos concessionários, face ao presente e relativamente ao esforço e aos apoios financeiros concedidos desde 1997, atendendo ao ano de 2032, fixado para o termo desta concessão e aos elevados níveis de rentabilidade, entretanto, já alcançadas pela concessionária, cuja explicação, em parte significativa, ficou a dever-se ao efeito fiscal (quase nulo), **recomenda-se que, em momento oportuno, seja desencadeado o processo de renegociação deste contrato de concessão**, tendo em vista alcançar, pelo menos, os seguintes objectivos:

3.1.1. Quanto ao equilíbrio financeiro:

- a) Rever os fundamentos que determinaram a concessão dos benefícios fiscais, que representam uma contribuição indirecta e complementar à comparticipação directa no investimento, salientando que os mesmos devem radicar-se em relevantes interesses públicos constitucionalmente tutelados por constituírem uma excepção ao princípio da igualdade tributária;
- b) Tendo em conta a breve conclusão da fase de investimento na construção de auto-estradas, de acordo com a prevista realização integral do objecto de concessão já em 2004, promover que a comparticipação directa seja reduzida ou até eliminada a partir daí e que a mesma seja associada, entretanto, ao cumprimento dos alargamentos a que a concessionária se obrigou;
- c) Proceder à reformulação da Base VII, relativa ao Programa de execução das auto-estradas (Dec.-Lei n.º 287/89, de 28 de Julho), de modo a ajustar-se à realidade já conhecida e às expectativas entretanto planeadas pela concessionária;
- d) Rever a Base XVI (considerando as alterações ao Dec.-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro) que estabelece a fórmula de actualização anual dos preços de portagem, introduzindo-lhe critérios relacionados com a qualidade do serviço prestado, *vg.* sinistralidade, condições de tráfego, ambiente, satisfação do utente e procura efectiva em cada auto-estrada;
- e) Fomentar a celeridade dos processos e garantir a programação financeira adequada e necessária a um atempado cumprimento dos alargamentos cuja obrigação foi assumida pelo Estado concedente (Base XXVII);

-
- f) Proceder a um ajustamento dos prazos de concessão, relativamente aos lanços de auto-estrada em exploração, em função de um prazo de trinta anos respeitando-se o limite de 2032 (base XL), para os mais recentes, em respeito pelo princípio da concorrência e pelo período de vida útil razoável dos activos concessionados;

3.1.2. Quanto ao aperfeiçoamento das bases contratuais relativas à qualidade do serviço prestado:

- Estabelecer os critérios e padrões a observar para efeitos de avaliação qualitativa, nomeadamente os respeitantes à sinistralidade, condições de tráfego, satisfação do utente e cumprimento de normas ambientais, sem prejuízo do cuidado que a concessionária já coloca actualmente na prossecução voluntária destes aspectos;

3.2. No domínio do controlo recomenda-se ao concedente que adopte as medidas necessárias para:

3.2.1. Acentuar os mecanismos de articulação e partilha de conhecimento entre o IEP e a IGF, através da instituição de um “comité de controlo”, que integrando meios técnicos destas duas entidades e outros de outras entidades relacionadas com este tipo de concessões (vg. Parpública), reporte directamente ao Governo, de forma a otimizar a eficiência e a eficácia do controlo da concessão;

3.2.2. Criar condições para que o IEP possa adquirir os recursos humanos e técnicos, adequados à monitorização das diversas concessões, atendendo às obrigações decorrentes de todos os contratos de concessão, entre os quais o da BRISA;

AO DEPARTAMENTO DE CONCESSÕES DO IEP, recomenda-se:

3.3. O desenvolvimento de um manual de procedimentos e monitorização das concessões, como instrumento de gestão do conhecimento, tendo em vista as novas necessidades e características da fase de exploração das auto-estradas concessionadas à BRISA-Auto-estradas de Portugal, SA, no contexto da legalidade e da qualidade do serviço prestado;

3.4. O fomento activo da criação do aludido “comité de controlo”, com vista a um controlo efectivo e partilhado com a IGF e outras entidades públicas que o possam integrar (vg. Parpública).



II CORPO DO RELATÓRIO

4 CONTRATO DE CONCESSÃO

O contrato de concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas celebrado entre o **Estado Português** na qualidade de concedente e a **BRISA – Auto Estradas de Portugal, S.A.**, foi outorgado há cerca de 30 anos, então, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 467/72, de 22 de Novembro.

O Estado Concedente é actualmente representado pela Ministra de Estado e das Finanças e pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

As bases do contrato de concessão original foram, entretanto, sucessivamente alteradas, nomeadamente quanto ao âmbito, ao prazo e às condições de financiamento, de acordo com os seguintes instrumentos legais:

ANO	DIPLOMAS
1981	Decreto Regulamentar n.º 5/81, de 23 de Janeiro;
1985	Decreto-Lei n.º 458/85, de 30 de Outubro;
1991	Decreto-Lei n.º 315/91, de 20 de Agosto;
1995	Decreto-Lei n.º. 330-A/95, de 16 de Dezembro; ⁹
1997	Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro;
1999	Decreto-Lei n.º 287/99, de 28 de Julho;
2001	Decreto-Lei n.º 326/2001, de 18 de Dezembro.
Obs.: 2002	Decreto-Lei n.º. 314 – A/2002, de 26 de Dezembro

Quanto **ao prazo**, importa desde já referir que, após a alteração ocorrida em 1997, o Decreto-Lei n.º 287/99, de 28 de Julho, veio ainda consagrar um alargamento do prazo da concessão **até ao ano 2032¹⁰**, pelo que no final e pressupondo a inexistência de futuras prorrogações, a actual concessão BRISA durará 60 anos.

⁹ A referência a este decreto-lei decorre das observações constantes no ofício resposta do IEP, no âmbito do exercício do contraditório.

¹⁰ Alarga por mais 2 anos o prazo, que era até 2030, pelas modificações antes introduzidas ao contrato pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro.

Esta modificação insere-se no âmbito do “*princípio da alteração do contrato em qualquer momento mediante o acordo das partes*”, o qual, através da introdução de novas cláusulas que prefiguram acordos adicionais, pode vir a abrir as portas à vigência “*ad aeternum*” do contrato, passando aquela data de 31 de Dezembro de 2032, afinal, a ser meramente indicativa e não taxativa.

O **tipo de concessão**, nos termos da Base II do respectivo contrato, **é o de uma concessão de obras públicas**. No entanto, tal como adiante será desenvolvido, os termos que regem este contrato de concessão fazem do mesmo um tipo contratual *sui generis*, uma vez que se afasta da concepção pura de concessão de obra pública, em que a iniciativa privada financia e executa a obra ficando a explorá-la patrimonialmente durante um tempo determinado com vista à recuperação do capital investido e à obtenção de um lucro, resultante das receitas proporcionadas pelo “utilizador pagador”.



4.1 Participação do Estado no Capital da Concessionária

A BRISA –Auto-Estradas de Portugal, SA, denominada, de ora em diante, BRISA foi constituída, como sociedade anónima de responsabilidade limitada, com capitais exclusivamente privados¹¹, na sequência da adjudicação da concessão para a construção conservação e exploração de auto-estradas, outorgada de harmonia com o Decreto-Lei n.º 49 319, de 25 de Outubro de 1969, e, posteriormente, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 467/72 de 22 de Novembro, tendo como **objecto a construção, conservação e exploração de auto-estradas e respectivas áreas de serviço**, em regime de concessão, bem como o estudo e realização de infra-estruturas de equipamento social.

Posteriormente, a nacionalização da Banca, ocorrido a partir de Março de 1975, veio determinar a nacionalização indirecta de participações sociais correspondentes a 27,5 % do capital social da BRISA, tornando-se, desta forma, o Estado o seu maior accionista.

A aquisição da posição accionista, detida pelo Estado, nas vésperas da primeira fase do processo de privatização do capital social¹², fez-se, predominantemente, através do comércio jurídico privado, pela subscrição de acções em sucessivos aumentos de capital, chegando o Estado a deter, naquela altura, cerca de **89,7%** do capital da sociedade, a que acrescia uma participação de 5 % detida pelo IPE – Investimentos e Participações Empresariais, S. A., e outra de 5% pela Caixa Geral de Depósitos, ambas adquiridas, igualmente, por compra. **Logo, directa e indirectamente, o Estado detinha a quase totalidade das acções da Empresa.**

Nos finais dos anos noventa, após a primeira¹³, a segunda¹⁴ e a terceira¹⁵ fases de privatização em que o Estado accionista procedeu à alienação sucessiva de “tranches” da sua participação na Empresa, mediante oferta pública de venda no mercado nacional e mediante venda directa a um conjunto de instituições financeiras, que ficaram obrigadas a proceder à dispersão das acções junto de investidores institucionais, nacionais e estrangeiros, **ficou a deter, directa e indirectamente, apenas cerca de 15% do capital da BRISA, onde já se incluem duas ‘tranches’ de aproximadamente, 5% cada, uma pertencente à IPE – Investimentos e Participações do Estado, S.A., e a outra à CGD.** Em Junho de 1999, no final da terceira fase de privatização, o Estado, apesar de não beneficiar de qualquer lote de acções preferenciais ou privilegiadas (*Golden shares*) que lhe conferisse direitos especiais que lhe permitissem dominar a estratégia ou a gestão da Empresa, beneficiava, porém, de uma disposição estatutária equiparada ao que correntemente se tem denominado como “blindagem”.

¹¹ A Empresa foi constituída em 1972, por escritura pública datada de 28 de Setembro, publicada na III Série, n.º 240 do Diário do Governo de 14 de Outubro do mesmo ano.

¹² Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 253/97 de 26 de Setembro.

¹³ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 253/97 de 26 de Setembro.

¹⁴ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 299-A/98 de 29 de Setembro.

¹⁵ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 138-A/99 de 23 de Abril (publicado em DR n.º 95, suplemento, em 23 de Abril).

Na verdade os Estatutos da BRISA contemplavam uma norma (*Artigo 9º n.º 5*) pela qual, nas Assembleias Gerais, não eram contados os votos de nenhum accionista, **“com excepção do Estado ou de entidades a ele equiparadas por lei para esse efeito”**, que excedessem 5% da totalidade dos votos correspondentes ao capital social.

Esta “blindagem dos estatutos” favorecia o Estado que, juntamente com a IPE e a CGD, detinha não só a maior participação accionista mas também a que não estava abrangida por qualquer restrição de contagem dos correspondentes votos.

Com efeito, nessa altura, na estrutura accionista da Empresa participavam ainda o grupo Mello com cerca de 18% (*sendo cerca de 7% detidos directamente por José de Mello Investimentos e indirectamente através da Egadi com 2,68, da Impegest com 3,18%, e da Window Blue com 4,94*) o BCP com cerca de 6% e o BPI com 11%.

Com a quarta fase de privatização do remanescente das suas acções (4,76%), ocorrida em 16 de Julho de 2001, na modalidade de oferta pública de acções e venda directa, **o Estado perdeu essa posição e o benefício estatutário, em resultado do que, o controlo da Empresa passou para o “Grupo Mello”**.

4.2 Operações de Privatização da BRISA

Apresenta-se, de seguida, um quadro respeitante às diversas fases de privatização da BRISA:

QUADRO I

FASES DE PRIVATIZAÇÃO

FASE	DATA	MODALIDADE	% DETIDA	% CAPITAL PRIV	ENCAIXE TOTAL (10 M€)
1ª fase	21/11/97	OPV+OI	65	35	489,8
2ª fase	09/11/98	OPV+OI	34,4	30,6	750,2
3ª fase	24/05/99	OPV+OI	15,1	19,3	498,1
4ª fase	16/07/01	OPV+VD	10,34	4,76	135,1
					1875,2

Legenda: OPV = Oferta Pública de Venda; OI = Oferta a Investidores institucionais; VD = Venda Directa

Fonte: Relatório sobre o Sector Empresarial do Estado, evolução período 1996-2001, SETF, Mar. 2002.



O encaixe total de receitas com a privatização da BRISA, no período 1997-2001, foi de cerca de 1 bilião e 875 milhões de euros, que representaram, em cada um daqueles anos, um significativo contributo para as receitas do Estado (FRDP) ¹⁶: cerca de 11,8 % em 1997 (1ª fase), 29,3% em 1998 (2ª fase), 33,6% em 1999 (3ª fase) e 33% na última fase (4ª.) em 2001. Estrutura Accionista em 2002

Após a 4.ª fase de privatização e no âmbito temporal da realização desta auditoria, a estrutura accionista da BRISA, apresentava-se do seguinte modo:



QUADRO II

LISTA DE TITULARES DE PARTICIPAÇÕES QUALIFICADAS NOS TERMOS DO ARTº 20º DA CMVM

	AGOSTO/2002	
	Nº. Acções	% D. Voto
José de Mello Investimentos (1)	62.249.938	10,45%
Banco Comercial Português	30.048.036	5,04%
Investimentos e Participações Empresariais	32.614.830	5,47%
Caixa Geral de Depósitos (2)	31.387.306	5,27%
Autopistas II	60.000.000	10,07%
Egadi	29.999.362	5,04%
Window Blue (3)	29.549.078	4,96%
Impegest (3)	28.207.368	4,73%
Pensões Gere (4)	24.492.532	4,11%

Fonte: Site da BRISA na INTERNET.

Face ao quadro anterior **importa observar o seguinte:**

Da participação (1), 0,77%, que correspondiam a 4.630.450 acções, referiam-se a acções detidas pela Companhia de Seguros Império, pertencendo os respectivos direitos de voto, nos termos do nº 1 do artº. 20º do Código dos Valores Mobiliários, à José de Mello Investimentos, por força da opção de compra constante de contrato celebrado entre a José de Mello Investimentos e aquela Seguradora.

¹⁶Receitas dos Estado (FRDP) em milhões de euros: 4120 em 1997; 2556 em 1998; 1480 em 1999; 2313 em 2000; 415 em 2001. *vd.* Relatório sobre o Sector Empresarial do Estado – Evolução no período 1996-2001, publicado em Março de 2002, pela Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças, pag. 10 a 13.

A participação (2) englobava 471.569 acções detidas pela Companhia de Seguros Fidelidade.

As detentoras de participações sob o número (3) eram empresas maioritariamente detidas pela José de Mello Investimentos, que assim obtiveram directa e indirectamente acções correspondentes a 20,18% dos direitos de voto da sociedade.

A participação referenciada sob o número (4) reportava-se à Sociedade Gestora de Fundos de Pensões do Grupo Banco Comercial Português.

O Estado já não possui qualquer participação directa no capital da BRISA, por via da alienação da percentagem anteriormente detida, aquando da 4ª. Fase de privatização, ocorrida em 2001.

Em virtude de, em 12/02/2003, a IPE ter procedido à alienação da participação de 5,47% na BRISA¹⁷, actualmente apenas existe uma entidade do sector empresarial do Estado detentora do capital da BRISA: a CGD.

Assim, considerando a actual estrutura accionista da BRISA, para além de um extenso lote de acções correspondente a cerca de 44% disperso em bolsa (*free float*), **o controlo da empresa é detido pelos accionistas relacionados com o grupo de José de Mello.**

4.3 A Concessão

Num breve registo à evolução legislativa da concessão, importa ter em mente que o primeiro Contrato, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 467/72 de 22 de Novembro, vigorou desde a constituição da Empresa até fins de Outubro de 1985, data em que entrou em vigor um novo contrato de concessão, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 458/85, de 30 de Outubro, que foi sucessivamente objecto de diversas actualizações, a mais importante das quais ocorreu em 1991, através do Decreto-Lei n.º 315/91, de 20 de Agosto, o qual estabeleceu as novas bases da concessão que, por seu turno, foram revogadas com a entrada em vigor Decreto-Lei 294/97 de 24 Outubro, que aprovou as bases da concessão actualmente vigentes.

Posteriormente, vieram a ser introduzidas algumas modificações às respectivas bases da concessão pelo Decreto-Lei n.º 287/99 de 28 de Julho.

A concessão, considerada pelo contrato (Base II - Decreto-Lei 294/97 de 24 Outubro), como de obras públicas, é, neste domínio, imperfeita, uma vez que a concessionária não tem como única contrapartida das obras o direito da sua exploração ou esse direito acompanhado de pagamento de um preço, tal como adiante se demonstrará¹⁸.

¹⁷ Fonte: site da BRISA na Internet.

¹⁸ O Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março – Regime Jurídico das empreitadas, não contém expressamente um conceito de concessão de obra pública. Contudo, no Direito Comunitário (Directiva 93/37/CEE), e por oposição ao conceito de “contrato público de obras”, o conceito de concessão distingue-se pelo direito de exploração da obra como contrapartida da construção da mesma, podendo esse direito de exploração ser ainda complementado com o dever de pagar um preço/renda ao concedente. “*Por outro lado, o concessionário não só assume os riscos ligados a qualquer construção como deverá também suportar os riscos inerentes à gestão e frequênciação do*



A concessão tem por **objecto a construção conservação e exploração,**¹⁹ mediante portagem, das **auto-estradas** a seguir especificadas:

- **A 1/IP 1**- Auto-estrada do Norte- desde Vila Franca de Xira até Carvalhos, com a extensão de 268 km;
- **A 2/IP 1** – Auto-estrada do Sul – desde o Fogueteiro até à via longitudinal do Algarve, com extensão de 230,5 Km;
- **A 3/IP 1** - Auto-estrada Porto - Valença - desde o nó da Maia até Valença, com a extensão de 98,2 km;
- **A 4/IP 4**- Auto-estrada Porto-Amarante - desde o nó de Ermesinde até Amarante, com a extensão de 48,3 km;
- **A 5/IC 15**- Auto-estrada da Costa do Estoril - desde o nó do Estádio Nacional até Cascais, com a extensão de 16,7 km;
- **A 6/IP 7**- Auto-estrada Marateca (A 2)- Caia - desde a A2 até Elvas, com a extensão de 138,9 km;
- **A 7/IC 5**- Auto-estrada Famalicão - Guimarães, com a extensão de 20,9 km;
- **A 8/IC 1**- Auto-estrada do Oeste - desde a Malveira até Torres Vedras, com a extensão de 17,6 Km;
- **A 10/IC2** - Auto-estrada de Bucelas (CREL) – Carregado - IC 3, com a extensão de 33,6 km;
- **A 12/IC 3** - Auto-estrada que liga Setúbal ao Montijo, com a extensão de 24,2 km;
- **A 13/IC 3/IC 11** - Auto-estrada entre Almeirim e Marateca, com a extensão de 87 km;
- **A 14/IP 3** - Auto-estrada entre Santa Eulália e Coimbra (Norte), com a extensão de 33 km;
- Ligação ao novo aeroporto, cuja extensão dependerá da respectiva localização.

equipamento”. – in “Comunicação interpretativa da Comissão sobre as concessões em direito comunitário; Jornal Oficial n.º C121 de 29/04/2000.

¹⁹ Cf. Base I das bases que constituem parte integrante do Decreto – Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro por ele aprovadas, com as modificações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 287/99.

Integram ainda o objecto da concessão, para efeitos de conservação e exploração, as seguintes auto - estradas:

a) Construídas pelo Estado e ficando sujeitas ao regime de portagem, que reverterá para a concessionária;

- Auto-estrada do Norte: lanço A1verca - Vila Franca de Xira, com a extensão de 10,9 km;
- Auto-estrada do Oeste: lanço Loures – Malveira com a extensão de 11,7 km.

b) Construídas pelo Estado e sem ficarem sujeitas a portagens:

- Auto-estrada do Norte: lanço Carvalhos – santo Ovídio com a extensão de 4,4 km, e lanço Lisboa - Alverca, com a extensão de 13 km;
- Auto-estrada do Sul: lanço entre o extremo sul do nó da via rápida para a Costa da Caparica e o nó do Fogueteiro, com 9 km de extensão;
- Auto-estrada da Costa do Estoril: lanço Lisboa - Estádio Nacional, excluindo o Viaduto de Duarte Pacheco, com 8 km de extensão;
- Auto-estrada Figueira da Foz-Coimbra (Norte): lanço Figueira da Foz - Santa Eulália, com 12 km de extensão;
- Auto-estrada Marateca - Caia: lanço Elvas - Caia, com a extensão de 19,1 km.

c) Construídas pela concessionária e sem ficarem sujeitas ao pagamento de portagens:

- Auto-estrada Porto - Valença: sublanço Porto - Maia, na extensão de 8,3 km;
- Auto-estrada Porto (Águas Santas) – Amarante: entre Aguas Santas e o nó de Ermesinde, com a extensão de 3 km;
- A9- Auto-estrada do Norte - CREL: desde o Estádio Nacional (A 5) até Alverca com a extensão de 34.4 km.

d) Construídas pela concessionária e ficando sujeitas ao regime de portagem

- Nó de Braga Sul à circular sul de Braga com a extensão de 15 quilómetros.

O objecto da concessão poderá ser alterado por acordo entre o concedente e a concessionária, e a concessão é executada em regime de exclusivo relativamente às auto-estradas que a integram, podendo a concessionária, no âmbito do desenvolvimento de outras actividades conexas com o seu objecto²⁰, ceder a terceiro a instalação ou exploração de infra-estruturas, designadamente de telecomunicações²¹, para fins diferentes da concessão sem prejuízo dos direitos do concedente.

Com referência ao segundo semestre de 2002, a BRISA explorava cerca de 1000 km de auto-estradas.

²⁰ A BRISA tem vindo a investir em novos negócios, designadamente nas telecomunicações, criação da empresa ‘Via verde Portugal’ e concorrendo à construção de outras auto-estradas (“*Brisinhas*”) não incluídas no contrato de concessão.

²¹ Vide Base XXXIV-A do Decreto-Lei n° 287/99 de 28 de Julho.



Como contrapartida da obra a concessionária reserva o direito de estabelecer e receber as importâncias relativas às portagens²², bem como os rendimentos das áreas de serviço, assim como quaisquer outros rendimentos obtidos no âmbito da concessão.

A concessionária pode actualizar anualmente as taxas de portagem no primeiro mês de cada ano civil, sendo a actualização máxima permitida a que decorre da seguinte fórmula²³:

$$td(l) = tv(l) \times \left[\frac{0,90IPC(p) + 0,10}{IPC(p-n)} \right]$$

Sendo:

td(l) = valor máximo admissível para a data da tarifa actualizada por sublanço e para a classe de veículos tipo 1;

tv (1) = valor da tarifa em vigor por sublanço, ou da tarifa de referência *no* caso dos lanços a construir, para a classe de veículos tipo 1;

IPC(p) = valor do último índice de preços no consumidor, sem habitação, publicado para o continente;

p = mês a que se refere o último índice publicado;

n = número de meses decorridos entre a data da última actualização tarifária, ou Dezembro de 1996 no caso dos lanços a construir, e a pretendida para a entrada em vigor da nova tarifa;

IPC(p-n) = valor do índice de preços no consumidor, sem habitação, para o continente, relativo ao mês (p-n).

Até ao dia 15 de Novembro de cada ano, a concessionária tem de comunicar ao Ministro das Finanças, através da Inspeção-Geral de Finanças, com conhecimento ao ministro da tutela do sector rodoviário, as taxas de portagem actualizadas que pretende vigorem no ano seguinte, bem como os respectivos cálculos justificativos.

Esta comunicação, no caso das taxas de portagem a aplicar inicialmente em novos lanços ou sublanços, deverá ser efectuada até 60 dias antes da data prevista para a sua entrada em vigor.

²² Cf. Base XV.

²³ Excepcionalmente, o Estado concedente pode propor à concessionária que a alteração das taxas de portagem seja efectuada de acordo com critérios distintos dos estabelecidos no contrato de concessão.

Observa-se que a intervenção do Estado, neste domínio, através do Ministério das Finanças, é praticamente limitada à verificação técnica da proposta anual da concessionária de acordo com a correcta aplicação da fórmula. Em caso de ocorrerem variáveis imprevisíveis e a concessionária pretender uma actualização tarifária fora do contexto normativo da concessão, deve propô-lo ao Ministro das Finanças com antecedência de 60 dias.

Esta cláusula do contrato de concessão, apenas reflecte o cuidado que foi colocado na limitação dos aumentos de portagem, descurando outros critérios normalmente utilizados em mercado para a fixação de preços, nomeadamente a relação com a procura, a qualidade da prestação do serviço e satisfação do utente (vg. condições de circulação, contando com o número de vias, equipamentos de sinalização e segurança, apoio ao cliente e sinistralidade).



5 COMPARTICIPAÇÕES E FINANCIAMENTO PÚBLICO DA CONCESSÃO

5.1 Composição da Estrutura de Financiamento

Em 1972, quando a concessão foi atribuída, englobava apenas as auto-estradas do Norte (Vila Franca de Xira-Carvalhos), do Sul (Fogueteiro/Setúbal), Costa do Sol (Estádio Nacional/Cascais) e do Porto a Braga e Guimarães (Porto/Famalicão). Então, com excepção da garantia de um determinado volume de receitas de portagem para o conjunto dos lanços em exploração, o Estado não atribuía à concessionária quaisquer outras contrapartidas financeiras.

Actualmente, ou seja em 2002, o financiamento (Bases X, XI e XII) é assegurado pela concessionária e pelo concedente cabendo, porém, àquela o direito de receber as portagens, os rendimentos das áreas de serviço e ainda quaisquer outros rendimentos obtidos no âmbito da concessão.

Mais precisamente, as fontes de financiamento da concessão são as seguintes:

- Capital da concessionária;
- Comparticipações financeiras do Estado;
- Empréstimos e créditos bancários;
- Quaisquer outras fontes adequadas.

O contrato de concessão acrescenta, ainda, na sua Base IX, uma cláusula de segurança, nomeadamente nos seus n.ºs.4 e 5, ao prever um **valor mínimo para o capital social da concessionária ou a obrigatoriedade de o aumentar** sempre que a relação entre os capitais próprios (deduzidos os resultados do exercício a distribuir) e o passivo (deduzidos os proveitos diferidos), com base no último balanço anual aprovado, for inferior a 25%²⁴.

²⁴ Em 31 de Dezembro de 2001, o capital social da BRISA atingia os 600 milhões de euros, o dobro do valor mínimo estipulado no n.º4 da Base IX.

5.2 Participação do Estado no Investimento

Nesta concessão, o Estado concedente participa financeiramente²⁵ (Base XI) no **custo de construção**²⁶ das auto-estradas e das **obras complementares** a que a concessionária esteja obrigada, englobando aquele quer o preço dos estudos e projectos, quer o valor relativo à aquisição dos terrenos, quer o custo da execução das obras, quer o valor dos equipamentos directamente afectos à exploração.

Note-se que as referidas **obras complementares** envolvem a construção de novos nós de ligação e de rede viária associada ou quaisquer outras obras cuja realização e participação financeira do Estado seja objecto de acordo prévio entre o ministro das Finanças e o ministro da tutela.

O valor das participações do Estado²⁷ é fixado, em regra, em 20% do custo de construção. Porém, a título excepcional, aquela percentagem pode ser reajustada para cima, por despacho conjunto dos ministros das Finanças e da tutela, caso se verifique que, por motivos comprovadamente não imputáveis à concessionária, o custo efectivo se tenha desviado, significativamente, do custo previsto em virtude de um volume excepcional de trabalhos a mais ou do não cumprimento dos planos de trabalho em caso de força maior.

Com efeito, a concessionária tem de apurar e apresentar à Direcção-Geral do Tesouro, no prazo de 60 dias após 31/12 e 30/6 de cada ano, o saldo da conta corrente, fundamentando, em memória justificativa, as despesas efectuadas, as participações devidas e os movimentos registados naquela conta, confirmados pelo seu conselho fiscal e obtido parecer prévio favorável da IGF²⁸.

Os montantes correspondentes às participações financeiras devidas pelo Estado concedente são contabilizados **numa conta corrente, exclusivamente afecta a esse fim, procedendo-se à verificação e ao pagamento do respectivo saldo**, com regularidade semestral, com referência a 30 de Junho e a 31 de Dezembro.

Ao valor global das participações devidas pelo Estado **são deduzidas as verbas recebidas pela concessionária no quadro de financiamento da União Europeia**.

²⁵ Engloba apenas os investimentos realizados a partir 1 de Julho de 1997, tendo porém em mente que a concessão termina em 31 de Dezembro de 2032.

“Com efeito, o Estado assegura, desde 1985, uma participação no investimento que começou por ser de 40% e baixou posteriormente para 35%, antes de se fixar nos actuais 20%”. – Fonte: Ofício IGF n.º 780, de 21/02/2003, alínea b).

²⁶ Fonte: Ofício IGF n.º 780, de 21/02/2003, alínea a).

²⁷ Que se aplicam de harmonia com o extenso regime traçado na Base XI e a que há ainda a acrescer os artigos 10-A, 10-B, 10-C e 13, modificações estas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 278/99 de 28/7.

²⁸ Esta, no âmbito da sua competência de fiscalização do contrato de concessão, procede anual ou semestralmente a uma análise substancial dos investimentos efectuados pela concessionária para efeito do cálculo das participações devidas pelo Estado (Base XI/15).



5.3 Investimento realizado

Em termos globais, o ano de 2001 foi marcado por um significativo volume de investimento directo apresentando-se, no quadro seguinte, o que foi realizado, nos anos de 1999 a 2001, pela BRISA:

QUADRO III

INVESTIMENTO DIRECTO REALIZADO IMOBILIZADO REVERSÍVEL CORPÓREO E EM CURSO

INVESTIMENTOS	1999	2000	2001	VARIAÇÃO (1999- 2001)
AUTO-ESTRADAS EMPREEND. BASE E PROJ. COMPLEMENTARES				
<i>Unid: Milhões de euros (€)</i>				
A1 – LISBOA/PORTO	12,160	20,487	24,999	12,839
A2 – ALMADA/LOULÉ	13,675	94,814	272,035	258,360
A3 – PORTO/VALENÇA	4,660	5,423	20,757	16,097
A4 – PORTO/AMARANTE	4,045	0,876	1,122	-2,923
A5 – LISBOA/CASCAIS	4,610	3,341	0,464	-4,146
A6 – MARATECA/CAIA	45,325	2,708	0,729	-44,596
A7 – FAMILICÃO/GUIMARÃES	0,590	0	0	-0,590
A8 – LOURES/TORRES VEDRAS	0	0	0	0
A9 CREL	1,215	1,231	1,891	0,676
A10 BUCELAS/CARREGADO	0,135	0,412	7,432	7,297
A12 – SETUBAL/MONTIJO	0,215	0,360	0,885	0,670
A13 – ALMEIRIM/MARATECA	0,250	4,254	51,950	51,700
A14 – FIGUEIRA DA FOZ/COIMBRA	6,565	42,728	39,188	32,623
SOMA (1)	93,445	176,633	421,454	328,09
OUTROS				
Grandes Reparações	9,244	7259	-3136	9,244
Áreas de Serviço	2,750	26	-249	2,750
Equipamento básico de Exploração	1,638	2760	2420	1,638
Gestão e Conservação de Pontes	0	0	-10	0
Imobilizações, c/ adiantamentos	-0,56	0	-655	-56
Diversos	2,903	0	0	2,903
SOMA (2)	11,675	16,479	10,045	-1.630
TOTAL (3) = (1)+(2)	105,120	193,112	431,499	326,379

Fonte: Anexo I dos Relatórios n.º 1066/2002 e n.º 338/2002 IGF.

O total do **investimento directo quadruplicou nos últimos três anos analisados, tendo ascendido a 431 milhões de euros**, e ficou essencialmente a dever-se aos **investimentos realizados na A2 – Auto-Estrada do Sul, designadamente nos sublanços a partir de Aljustrel, e na A13 – Auto-Estrada Almeirim / Marateca.**

Entre 1999 e 2000, o crescimento do investimento já havia sido significativo (cerca de 84%), reflectindo, igualmente, os investimentos realizados na A2 – Auto-estrada Sul e na A14 – Auto-Estrada da Figueira da Foz / Coimbra Norte.

Refira-se que, não obstante o forte crescimento do investimento, **isso não impediu que não tenham ocorrido significativos atrasos no calendário de abertura ao tráfego de lanços e sublanços de auto-estrada**, tal como aquele se encontra fixado na Base VII bem como na realização dos alargamentos devidos, nos termos do previsto na Base XXVII do Decreto-Lei n.º 294/97.

Com efeito, **o valor orçamentado pela concessionária para o investimento directo em imobilizado reversível, para o ano de 2001, foi cerca de 569 milhões de euros, tendo-se verificado, no final do exercício, um grau de realização de 75,8%, muito superior ao ocorrido nos anteriores (58,7% em 2000 e 57,1% em 1999)²⁹.**

Os desvios orçamentais respeitantes aos anos de 2000 e 2001, ficaram a dever-se a várias causas³⁰, sendo de destacar os atrasos relativos aos sublanços Braga/Circular sul de Braga, Nó de Espinho, 3ª via Águas Santas/Maia, Ançã/Coimbra (N), Bucelas/Arruda, 3ª Via Carcavelos/Estoril e São Bartolomeu de Messines/Vias Longitudinal do Algarve(VLA).

No que respeita ao estudo económico e financeiro realizado pela BRISA, em 2001, nos termos da **Base L** do contrato de concessão, e de acordo com o relatado pela IGF³¹, **“até ao ano de 2004, estará concluída toda a construção da rede concessionada. Os correspondentes trabalhos implicarão um investimento orçado de 1 400 milhões de euros³² (a preços correntes), distribuídos de uma forma praticamente equitativa ao longo do período 2002/2004”;**

Relativamente ao investimento previsto, estão orçamentadas participações do Estado, incluindo eventuais participações comunitárias, de cerca de 250 milhões de euros (17,9% do investimento previsto)”.

²⁹ Cf. pontos 7.2.1. referentes à execução orçamental constantes dos Relatório 1066/2002, Relatório n.º 338/2002 e Relatório n.º 639/CEP/2001, ponto 5.2.1.

³⁰ Remissão para o ponto 5.3. e 5.4.

³¹ Cf. Relatório 1066/2002, ponto 7.3.

³² *“Este valor inclui as despesas de manutenção das auto-estradas (grandes reparações) no valor de 52 milhões de euros”.*



5.4 Participações Financeiras no Investimento

O valor acumulado do investimento participável pelo Estado, reportado a 31 de Dezembro de 2001, nos termos das Bases XI e XXVII anexas ao Decreto-Lei n.º 294/97, ascendeu a €797. 448. 622, de acordo com o apuramento efectuado pela IGF³³, montante que se situa em €5. 787.335 abaixo do valor calculado pela concessionária, tal como se infere do quadro seguinte:

QUADRO IV

COMPARTICIPAÇÃO GLOBAL ACUMULADA EM 31 DEZ. 2001

Unid.: Milhões de euros

INVESTIMENTOS COMPARTICIPÁVEIS		Participação Global		
		CÁLCULO BRISA	CÁLCULO IGF	DIFERENÇA
A1	Auto-estrada do Norte	113.409	109.660	3.748
A2	Auto-estrada do Sul	168.237	167.705	531
A3	Auto-estrada Porto-Valença	141.312	141.595	-283
A4	Auto-estrada Porto-Amarante	73.040	73.033	7
A5	Auto-estrada da Costa do Estoril	76.884	76.201	682
A6	Auto-estrada Marateca (A 2)- Caia	79.264	79.138	125
A9	CREL	101.562	100.976	585
A10	CREL – Carregado - IC 3	1.733	1.735	-2
A12	Auto-estrada Setúbal ao Montijo	18.719	18.717	1
A13	Auto-estrada Setúbal ao Montijo	11.291	11.291	0
A14	Auto-estrada Santa Eulália e Coimbra (N)	17.786	17.396	391
Total		803.236	797.449	5.787

Fonte: Anexo IV do Relatório IGF n.º. 1066/2002.

A diferença de cálculos resulta das diversas correcções introduzidas pela IGF ao longo dos anos, e que não foram ainda incorporadas pela concessionária, destacando-se, entre outras, as resultantes de investimentos em obras complementares que não obtiveram a autorização do concedente. Em 2001, encontravam-se nessa situação o nó com o IC 24 (€2.568.634) e as reformulações do Nó de Cascais (€464.148) e do Nó de Oeiras (€458.676)³⁴.

³³ Fonte: "Fiscalização do cumprimento do contrato de concessão da BRISA – Auto-Estradas de Portugal, SA, exercício de 2001"; Relatório IGF n.º. 1066/2002.

³⁴ Idem, ponto 6.2.4. do Relatório IGF.

À comparticipação global devida pelo Estado são deduzidas as verbas recebidas pela concessionária no quadro de financiamento da União Europeia, as quais, no ano de 2001, foram estimadas em 568.313 mil euros, conforme se pode observar do quadro seguinte:

QUADRO V

RESUMO DAS COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS NO INVESTIMENTO

Unid.: Mil euros

Investimentos Comparticipáveis	Invest. Acum. Compart. IGF	Comparticipação		
		Global	F. Comunit.	Estado
A1	318.871	109.660	91.799	17.861
A2	655.505	167.705	13.620	154.086
A3	478.399	141.595	181.842	-40.247
A4	212.149	73.033	62.044	10.989
A5	163.658	76.201	33.659	42.542
A6	295.389	79.138	61.373	17.765
A9	227.834	100.976	100.870	106
A10	8.379	1.735	0	1.735
A12	76.068	18.717	23.105	-4.388
A13	56.455	11.291	0	11.291
A14	87.161	17.396	0	17.396
Total	2.579.868	797.449	568.313	229.135

NOTA: Os valores relativos às comparticipações comunitárias constituem a melhor estimativa feita em função das informações disponíveis no momento, não tendo sido possível ter em conta a data da efectiva disponibilização dos fundos.

Fonte: Anexo III do Relatório IGF nº. 1066/2002.

Os fundos comunitários, que representam 71% da comparticipação global, garantiram, nalgumas auto-estradas (A3 – Porto/Valença; A12 – Setúbal/Montijo e quase a A9 – CREL), o respectivo financiamento e, no seu conjunto, significativas deduções que se reflectiram a favor do Estado no saldo final da sua comparticipação directa.

Quanto ao investimento acumulado de 2.579.868 Milhões de euros, apurado pela IGF, inclui as **correções a favor do Estado no valor de 109.627 milhões de euros** efectuadas ao valor contabilístico do **investimento acumulado** reportado a DEZ 2001, que foi de **2.689.496** Milhões de euros.

No que toca àquelas correções/ajustamentos, foram as mesmas apuradas segundo uma metodologia de controlo aplicada anualmente pela IGF, podendo-se observar que os principais tipos de correções se encontram explicados no ponto 4.2 deste relatório.



Por sua vez, no que concerne àquele valor base de **2.689.496 euros**, respeitante ao investimento acumulado, foi o mesmo apurado pela IGF, considerando o valor contabilístico acumulado do imobilizado corpóreo reversível do exercício (€3.514.458.084), **deduzido** dos custos financeiros e de estrutura (€303.654.504), das grandes reparações (€62.443.946), das reavaliações (€240.158.357), das áreas de serviço e esculturas (€9.831.713) e de outro imobilizado não comparticipável (€208.873.385)³⁵, conforme se assinala de seguida.

Em síntese, a IGF partiu do valor do investimento reversível acumulado, que serve de base ao cálculo das comparticipações (€2.689.496.179), procedeu aos respectivos ajustamentos de acordo com os seus procedimentos de controlo, obtendo o seu valor de investimento reversível acumulado (€2.579.868.251). O valor da comparticipação financeira global foi de €797.448.621, dos quais €568.313.399, considerando os pressupostos admitidos pela BRISA, representam fundos comunitários e **€229.135.223 provêm de comparticipação directa do O.E.**

Quanto às comparticipações do Estado no investimento, a IGF apurou, com referência a 31 de Dezembro de 2001, a posição que consta do quadro seguinte:

QUADRO VI

COMPARTICIPAÇÕES DO ESTADO NO INVESTIMENTO EM 31.12.01

		Unidade: Euros
Montante acumulado das comparticipações do Estado em 31 DEZ01 (Bases XI e XXVII)	(1)	229.135.223
- Valor acumulado comparticipação do Estado na A7 e na A8, em 31 de DEZ98	(2)	32.026.800
	(3) = (1)+(2)	261.162.023
Montantes liquidados:		
- em dinheiro (1990)		24.939.895
- em dinheiro (1992)		18.455.522
- em dinheiro (1993)		25.9377.491
- em dinheiro (1997)		19.392.863
- em espécie (€13.770.653 de comparticipação Loures/Malveira e em €7.353.468 referentes ao Campo/Paredes/Penafiel)		21.124.121
	(4)	109.849.892
Utilizações do FED:		
- 1997 – Valor aprovado pelo Despacho n.º 66/98-SETEF, de 23 de JAN		49.969.394
- 1997 - Valor aprovado pelo Despacho n.º 1401/98-SETEF, de 30 de JUN		5.938.054
-1998 – Valor aprovado pelo Despacho n.º 1114/99-99 – SETF, de 29 de JUN		20.982.567
- 2000 – Utilização referente a 30 de JUN00, aprovada provis. Pelo Desp. N.º 676/01-MF, de 19 de SET.		10.614.534
- 2001 – Valor aprovado pelo Despacho 137/2002-SETEF, de 4 de JUN		18.663.960
	(5)	106.168.509

³⁵ Anexo II do Relatório IGF n.º. 1066/2002.

(Continuação)

Saldo das participações do Estado no Investimento	(6) =(3)-(4)-(5)	45.143.623
Outros movimentos:		
- 1999 – Compensação de parte do valor de transferência da A7	(7)	33.489.949
- 1999 – Valor investimento Suportado c/A/ e A8, após cedência		495.765
- 1999 – Valor compart. EU p/ A7 e A8, recebidas após cedência		- 926.452
- 2001 – Valor invest. Suportado c/ A7 e A8, após cedência		686.174
- 2001 – Devolução compart. Imob. Via Verde .		- 534.098
	(8)	- 278.611
Saldo em 31DEZ01	(9) =(6)+(7)+(8)	78.354.961
Valor a compensar com a utilização do FED reportada a 31DEZ01	(10)	73.650.572
Saldo final em 31DEZ01	(11) =(9)-(10)	4.704.389

Fonte: Anexo V do Relatório IGF nº. 1066/2002.

Á luz do quadro que precede, pode revelar-se que, considerando o cálculo das participações financeiras nos termos das Bases XI e XXVII, as quantias entregues pelo Estado (em dinheiro ou em espécie), as diversas utilizações dos saldos das contas do Fundo de Equilíbrio e Desenvolvimento (FED), efectuadas nos termos da Base XII e superiormente autorizadas, bem como o efeito da retirada da concessão da A7 e da A8 e da alienação do imobilizado afecto à Via Verde, se constata que **a conta corrente entre o Estado e a BRISA apresenta em 31.12.01, um montante de €78.354.961 favorável à concessionária.**

Tal como sucedeu nos anos anteriores, esse montante vai ser abatido ao saldo da conta do Fundo de Equilíbrio e Desenvolvimento (FED).

Com efeito, o **FED** foi constituído pelos empréstimos sem juros, concedidos anteriormente pelo Estado para viabilizar a BRISA, e que, aquando da revisão do contrato da concessão em 1997, mais precisamente à data de 30 de Junho desse ano, totalizavam os €278.612.544, cerca de 55,9 milhões de contos.

Com a revisão das bases estabelecidas para o cálculo da participação financeira no investimento, o Estado passou a utilizar a seu favor os montantes inscritos no FED para compensar os créditos da concessionária quanto à participação financeira no investimento, conforme se encontra actualmente estabelecido na Base XII do contrato de Concessão.



O quadro seguinte demonstra a evolução do FED, entre 1997 e 2001, de acordo com os cálculos³⁶ efectuados pela IGF:

QUADRO VII

FUNDO DE EQUILÍBRIO E DESENVOLVIMENTO – FED

POSIÇÃO em 31 DEZ01

Unid.: Euros

Saldo Inicial (30 JUN97)	(1)	278.612.544
Utilizações:		
- 1997 – Valor aprovado pelo Despacho n.º 66/98-SETEF, de 23 de JAN		49.969.394
-1997 - Valor aprovado pelo Despacho n.º 1401/98-SETEF, de 30 de JUN		5.938.054
-1998 – Valor aprovado pelo Despacho n.º 1114/99-99 – SETF, de 29 de JUN		20.982.567
- 1999 – Valor de cedência da A8, aprovado pelo Desp. N.º 1463/99-SETF, de 23 de AGO.		69.878.757
- 1999 – Parte do valor de cedência da A7, aprovado pelo Desp. N.º 622/2000-SETEF, de 28 de ABR.		28.914.706
- 2000 – Utilização referente a 30 de JUN00, aprovada provis. pelo Desp. N.º 676/01-MF, de 19 de SET.		10.614.534
- 2002 – Valor referente à transferência do saldo da C/C em 31 DEZ00, aprovada pelo Despacho 137/2002-SETEF, de 4 de JUN		18.663.960
	(2)	204.961.972
Saldo em 31 DEZ01	(3) = (1)-(2)	73.650.572
- 2002 - Transferência do saldo da conta corrente em 31 de DEZ01	(4)	73.650.572
Saldo Final em 31 de DEZ01	(5) = (1) – (2) – (3) – (4)	0

Fonte: Anexo VI do Relatório IGF n.º 1066/2002.

Sucedo, porém, que tal como foi referido no quadro, o crédito do Estado sobre a BRISA, contabilizado na conta do FED, ficou reduzido, em 31 de Dezembro de 2001, a €73.650.572, **verificando-se já não ser suficiente para compensar o crédito da concessionária.**

Assim sendo, o saldo, reportado a 31 de Dezembro de 2001, que poderá ser utilizado para compensar a dívida da conta corrente relativa à comparticipação financeira no investimento, **anulará definitivamente o FED, ficando a BRISA ainda credora de €4.704.389.**

³⁶ Cf. ponto 6.4, a conclusão 9.9 e 9.10 e Anexo V do Relatório n.º 1066/2002.

Do que precede pode concluir-se que, nos próximos anos, o Estado terá provavelmente que recorrer ao OE para satisfazer a suas obrigações na comparticipação financeira no investimento da concessionária o que, “em bom rigor verifica-se já em 2001, uma vez que o saldo da conta corrente apresenta-se, naquela data, favorável à BRISA em cerca de 4,7 milhares de euros”.³⁷

5.5 Benefícios Fiscais

Quando a concessão foi atribuída, em 1972, a BRISA beneficiava de isenção de impostos, contribuições e outros encargos fiscais devidos ao Estado e às Autarquias Locais.

Porém, na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 287/99 de 28 de Julho e do Decreto-Lei n.º 294/97 de 24 de Outubro (Base XIII), procedeu-se a uma alteração relativamente aos benefícios³⁸ anteriormente concedidos à concessionária.

Com efeito, a actividade da BRISA, no âmbito do contrato de concessão, deixou de estar isenta de IRC, passando a Empresa a poder **deduzir à colecta, até à sua concorrência, uma importância correspondente a 50% dos investimentos em imobilizações corpóreas reversíveis, na parte não comparticipável pelo Estado**, realizados pela Empresa entre 1995 e 2000, inclusive. **Esta dedução pode ser efectuada nas liquidações de IRC respeitantes aos exercícios de 1997 a 2005.**

Posteriormente, nos termos do Decreto-Lei n.º 287/99, de 28 de Julho, os investimentos que serviam de base para o cálculo da dedução à colecta foram alargados aos realizados em 2001 e 2002, sendo apenas considerados, agora, os investimentos de alteração no programa de abertura de tráfego que consta da base VII anexa ao Decreto-Lei n.º 287/99 de 28 de Julho. **A dedução correspondente a estes investimentos apenas poderá ser efectuada na colecta de IRC respeitante a 2006 e 2007.**

No que respeita à parte não isenta, a BRISA encontra-se sujeita à taxa normal de IRC de 32%, que pode ser incrementada pela derrama à taxa máxima de 10%, resultando numa taxa de imposto agregada máxima de 35,2%.

Adicionalmente, a Empresa **ficou isenta do Imposto do Selo e de Derrama**³⁹ **até 31 de Dezembro de 2005.**

³⁷ Fonte: Ofício n.º 780, de 21/02/2003, alínea c).

³⁸ Vide, Lei n.º 18/99 de 25 de Março que autorizou o Governo a legislar em matéria de benefícios fiscais à BRISA.

³⁹ Apesar de depender da colecta do IRC e estar associada à liquidação daquele imposto, a Derrama é uma receita municipal, isto é, os sujeitos activos são os Municípios e, por isso, os beneficiários da respectiva receita.



Acontece, todavia, que, actualmente a BRISA é uma empresa de capitais quase que integralmente privados e que gera resultados económico-financeiros positivos e relevantes, que lhe permitem satisfazer os interesses dos accionistas. Com efeito, a BRISA alcançou, no exercício de 2001, um nível de rentabilidade dos capitais próprios na ordem dos 24% e assumiu uma política de distribuição de dividendos pelos seus accionistas, sejam eles minoritários ou maioritários, nacionais ou estrangeiros, que lhe permitiu um elevado *payout* de 60%⁴⁰, situação a que não é alheio o efeito fiscal proporcionado por estes desagregamentos fiscais de natureza excepcional⁴¹, ou seja pelos benefícios fiscais de que desfruta.

Não pode deixar de se relevar que a fiscalização realizada pela IGF, demonstra que desde 1997 e até 31 de Dezembro de 2002, a BRISA deduziu à colecta cerca de 280.096 milhares de euros, dispondo ainda de um crédito de imposto de cerca de 391.169 milhares de euros a utilizar até 2007⁴².

5.6 Indemnizações Compensatórias

Antes de mais, importa referir que **as indemnizações compensatórias atribuídas pelo Estado à BRISA, a partir do ano 2000, não resultam dos termos e condições do contrato de concessão.**

Tal atribuição encontra-se justificada pelo Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho. Com efeito, considerando o aumento do preço dos combustíveis e a necessidade de adoptar medidas extraordinárias de salvaguarda do transporte de mercadorias, o Governo decidiu compartilhar o custo das portagens, em toda a rede de auto-estradas concedida à BRISA, SA, a pagar por veículos de passageiros e de mercadorias que integrassem as **classes 3 e 4 de portagem, que circulassem fora dos períodos compreendidos entre as 6 e as 10 horas e entre as 16 e as 22 horas e que fossem utentes do serviço Via Verde.**

Sublinhe-se, no entanto, que deste diploma parece resultar o carácter **provisório** da medida. Quanto aos montantes entretanto pagos a título desta indemnização compensatória, apuraram-se os seguintes:

QUADRO VIII

INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS

SERVIÇO PROCESSADOR	NATUREZA DOS FLUXOS	EMPRESA	ANO	VALOR: (CONTOS)	VALOR: (EUROS)
Direcção-Geral do Tesouro	Indemnizações Compensatórias	BRISA	2000	1.378.411	6.876.644
			2001	1.804.338	9.000.000

Fonte: Ano 2000 – Parecer sobre a Conta Geral do Estado (TC); Ano 2001 – cf. RCM n.º 117/2002, de 2 de Outubro.

⁴⁰ Remissão para o ponto 3.8.

⁴¹ Vide, Base XIII.

⁴² Vide. Relatório IGF n.º. 1066/2002, ponto 6.5.

Estes montantes foram pagos com base nos cálculos apresentados pela BRISA à Direcção-Geral do Tesouro, tal como foi estabelecido no citado diploma.

É evidente que a existência destas Indemnizações compensatórias vem reforçar o princípio do contribuinte pagador em detrimento do utilizador pagador.

5.7 Envolve Economico Financeira da Concessionária

Nos termos da **Base L** do contrato de concessão, a BRISA elabora um estudo económico e financeiro, a partir do qual o Estado concedente pode captar os principais aspectos da evolução da concessão, na perspectiva da concessionária.

No que respeita ao estudo realizado em 2001, de acordo com o relatado pela IGF⁴³, destacam-se as projecções realizadas pela concessionária, no pressuposto de que até 2004 esteja concluída a construção da rede concessionada, quanto à rentabilidade do projecto e dos capitais próprios da empresa:

- *“Tendo como horizonte do contrato de concessão o ano de 2032, a empresa estima uma Taxa Interna de Rentabilidade (TIR), calculada no pressuposto do valor de investimento inicial ser igual ao montante da capitalização bolsista à data de 31 de DEZ01⁴⁴, de 8,95% a preços correntes e de 6,81% a preços constantes;*
- *A projecção efectuada, ainda que referida a um horizonte temporal excessivamente longo, confirma a excelente rentabilidade da concessão, que apresenta uma taxa de remuneração dos capitais próprios média de 24%⁴⁵, e o equilíbrio que caracteriza a estrutura financeira da empresa, o qual passa de 0,35 em 2002 para 14,47 em 2032 e atinge um valor superior à unidade a partir de 2019.”*

Por seu lado, a BRISA, no Relatório de Contas de 2001, na parte “Perspectivas e Nota Final”⁴⁶, prevê:

“O desenvolvimento futuro da BRISA vai assentar na continuação do crescimento da actividade, quer em termos orgânicos de crescimento de tráfego, quer através da execução precisa do plano de abertura de novos lanços de auto-estrada assumido pela BRISA.

Por outro lado, no âmbito do programa de novas concessões lançado pelo Estado Português, a BRISA espera ganhar a concessão de novas Auto-estradas com portagem. (...)”

⁴³ Cf. Relatório 1066/2002, ponto 7.3.

⁴⁴ Compreensível na medida em que se trata de uma empresa cotada na bolsa a o que lhe permite considerar o valor de mercado.

⁴⁵ “Média da taxa anual de remuneração dos capitais próprios prevista ao longo do período de concessão.

⁴⁶ Relatório e Contas da BRISA, 2001, pág. 50.



Estas observações são reforçadas pela informação patrimonial e financeira obtida a partir dos relatórios e contas da concessionária aprovados e publicados relativos ao triénio⁴⁷, da qual se destacam alguns *itens*, tal como se apresenta no quadro seguinte:

QUADRO IX

RESULTADOS E PATRIMÓNIO

	M€	1999	2000	2001
RENTABILIDADE				
EBITDA		276,1	315	353
Margem EBITDA			77,1%	76,2%
EBIT		190,8	229	263
Margem EBIT			56%	56,4%
Resultado Líquido		169	203	212
Proveitos				
Operacionais		365,3	408,9	462,6
Custos				
Operacionais		174,5	179,5	201,7
Resultados Financeiros Extra.				
Resultados Financeiros		-42,2	-49,2	-69,2
Resultados Extraordinários		20,2	22,6	21,2
RAI		168,7	202,7	212,7
BALANÇO				
Capital Próprio		624,5	731,7	806,4
Passivo		1810,1	1839,7	2565,4
• Remunerado		867,2	901,2	1570
• Não Remunerado		153,2	137,3	133,4
• Acréscimos e Diferimentos		789,7	801,1	862,1
Activo		2434,6	2571,4	3371,8
• Imobilizado		2249,3	2390,2	3094,9
• Circulante		85,3	92,8	187,9
• Acréscimos e Diferimentos		91,0	88,3	89
Investimento		104,9	211,5	821,5

Legenda: EBITDA (Earnings before interests, taxes, depreciation and amortization); EBIT (Earnings before interests and taxes); RAI (Resultados antes de impostos); **Fonte:** Relatórios de gestão e contas da BRISA..

⁴⁷ Numa base anual, é a primeira vez que a BRISA apresenta contas consolidadas, assumindo-se como um grupo económico com áreas estratégicas de negócio. A BRISA consolida pela primeira vez as suas contas, pelo que estas não são comparáveis em toda a sua extensão com as do exercício de 2000. Assim, o que é comparável com o ano transacto são as contas individuais, da BRISA Auto-Estradas.

O exercício de 2001 foi caracterizado por dois importantes factores: por um lado pela manutenção de um grande nível de investimento na expansão da rede e no alargamento da base de negócios, com implicações no crescimento dos custos operacionais; por outro, por uma degradação da envolvente macroeconómica, com o PIB a crescer abaixo dos 2%⁴⁸.

O Resultado Líquido atingiu cerca de 212 milhões de Euros, o que representa um crescimento de cerca de 5% face aos 203 milhões de Euros registados no ano anterior.

QUADRO X

RESULTADOS DA BRISA



Fonte: Relatório Contas 2001, grafs. 24 25.

Neste contexto, os resultados atingidos pela BRISA podem ser classificados como muito positivos, com os resultados operacionais (EBITDA e EBIT) a crescerem na casa dos dois dígitos e o resultado líquido a crescer 5%.

O resultado operacional bruto, caracterizado pelo EBITDA, atingiu cerca de 353 milhões de euros, o que representa um crescimento de cerca de 12% face aos 315 milhões de Euros registados no final de 2000. Em termos consolidados, o EBITDA foi um pouco superior aos 357 milhões de Euros.

As receitas de portagem constituem a principal componente dos proveitos e situam-se em cerca de 414,9 milhões de euros, contra 374,7 milhões de euros no exercício de 2000. Em 2001, o acréscimo correspondente de 10,8%, deveu-se, basicamente, ao efeito conjugado do crescimento do tráfego, 5%, da actualização das taxas de portagem, 3,2% e do aumento da rede em serviço, 1,6%⁴⁹.

O acréscimo registado a nível dos custos operacionais é explicado pelo forte nível de investimento realizado ao longo do ano na expansão da rede, que se reflectiu na abertura de novos troços da A2 e da A14, facto que não se registou em 2000.

⁴⁸ Cf. Pág. 15 do Relatório de Contas de 2001 da BRISA: “A economia portuguesa registou em 2001 um nítido abrandamento, situando-se a maioria das previsões do crescimento do PIB entre 1,5% e 1,9%, em comparação com a taxa de crescimento de 3,4% verificada em 2000”.

⁴⁹ Cf. pág. 41 do relatório de contas 2001 da BRISA e ponto 7.1., pág. 17 do Relatório 1066/2002, IGF.



Outro aspecto importante no crescimento dos custos operacionais referiu-se à necessidade de adequação de uma estrutura para potenciar um grupo económico, a qual implicou a realização de um investimento em novas competências que se traduziu naturalmente num acréscimo de custos sem contrapartida imediata.

A margem EBIT (EBIT/Total Proveitos Operacionais) teve um ligeiro incremento face ao ano anterior, atingindo 56,4%, face aos 56,1% de 2000. Este facto reveste-se de particular importância, sendo explicado pelo importante crescimento dos proveitos, já que as amortizações cresceram cerca de 9% - o efeito da A2 apenas se sentiu em menos que um semestre em exploração - e pelo menor valor das provisões face ao ano anterior (-14%). A margem EBIT consolidada foi de cerca de 55%.

Quanto aos resultados financeiros, continuaram a ser negativos, tendo, em 2001, alcançado cerca de -69,2 milhões de euros, correspondendo a um acréscimo na ordem dos 41% face ao ano anterior e dos 64% face a 1999.

Das observações da BRISA⁵⁰ constantes do seu relatório e contas respeitante ao exercício de 2001, realçam-se os seguintes:

QUADRO XI

RESULTADOS FINANCEIROS E EXTRAORDINÁRIOS

M€	2000 Individual	2001 Individual	%
EBIT	229,3	260,7	14%
Custos Financeiros	53,6	80,0	49%
Perdas Empresas Grupo	0,8	14,2	1683%
Juros Financiamento e Outros Custos	52,8	65,8	25%
Proveitos Financeiros	4,4	10,8	144%
Dividendos	0,0	5,8	-
Ganhos Empresas Grupo	0,8	0,8	-3%
Juros Obtidos e Outros Proveitos	3,7	4,2	16%
Resultado Financeiro	-49,2	-69,2	41%
Custos Extraordinários	1,0	1,8	78%
Proveitos Extraordinários	23,6	23,0	-2%
Resultado Extraordinário	22,6	21,2	-6%
Resultado Antes de Impostos	202,7	212,7	5%
Impostos	0,147	0,6	308%
Interesses Minoritários	0,0	0,0	-
Resultado Líquido	202,6	212,1	5%

Fonte: Quadro 10 Análise Financeira, Relatório e Contas BRISA 2001, pág. 44.

⁵⁰ Cf. pág. 43 e 44 do Relatório de Contas da BRISA 2001

- (...) *“Para o resultado financeiro contribuíram por um lado, as receitas financeiras no valor de 10 milhões de Euros essencialmente por via dos dividendos recebidos da EDP e da Schemaventotto, ganhos em empresas do grupo e associadas - Via Verde, Controlauto – e juros obtidos. Refira-se que os dividendos recebidos da Controlauto não são considerados, pois abatem ao preço de aquisição por via da equivalência patrimonial.*
- *Por outro lado os custos financeiros atingiram 78 milhões de Euros, ou seja mais 47%, em função do aumento do endividamento bancário (embora com melhoria da taxa média de endividamento de 5,23% para 4,8%) e do impacto negativo do investimento no Brasil da ordem dos 12 milhões de Euros , correspondente nomeadamente à amortização do goodwill na aquisição da CCR (4,1 milhões de Euros) e juros de financiamento (8,7 milhões de Euros), contrabalançados, contudo, por um acréscimo de equivalência patrimonial no montante de 1,2 milhões de Euros .*
- *Os resultados extraordinários tiveram um comportamento negativo, embora pouco significativo, motivado pelo decréscimo dos proveitos extraordinários – o reflexo no ano das participações financeiras baixou simbolicamente (-0,1%) por via da amortização integral em 2000 de um conjunto de investimentos – e por um aumento não significativo em valor dos custos extraordinários.*
- *O imposto sobre o rendimento tem sido um factor pouco significativo na estrutura de custos da BRISA. Esta situação resulta de a empresa poder deduzir à colecta uma importância correspondente a 50% dos novos investimentos reversíveis na parte não participável pelo Estado e pela UE.*
- *O saldo por utilizar em exercícios futuros atinge os 391,8 milhões de Euros. No entanto e relativamente à parte não isenta, ou seja a investimentos efectuados fora do âmbito da concessão e a empresas participadas, a BRISA tem que liquidar IRC o qual em 2001 atingiu os 1,7 milhões de euros” .*

Face ao que antecede e **considerando que a rede concessionada já se encontra quase construída, visto que em 2002 passou a ligar o Minho ao Algarve, aumentando a sua rede para 1004 Km, o que já representa cerca de 90%⁵¹ da concessão, que, em 2004 estará totalmente concluída, afigura-se que a concessionária reúne as condições para manter ou até mesmo aumentar os seus níveis de rentabilidade .**

Quanto ao Balanço, no exercício de 2001, destaca-se o crescimento do Activo Líquido que atingiu 3 438 milhões de Euros em base consolidada, mais 34% do que no final do exercício anterior⁵² .

⁵¹ O maior esforço de investimento já foi realizado.

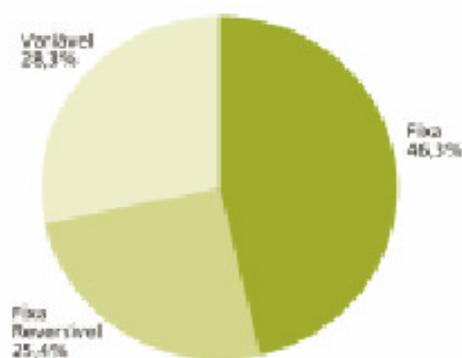
⁵² Cf. Relatório de Contas 2001, pág. 44.



O crescimento do activo da empresa foi suportado, essencialmente, por recurso a passivo, que cresceu 43% no último ano, nomeadamente o endividamento a longo prazo e os fornecedores de imobilizado (estes com correspondência no aumento do imobilizado reversível).

Em relação ao passivo remunerado, a BRISA procedeu, em 2001, a um grande esforço de reestruturação da política financeira do grupo. A estrutura da dívida foi completamente alterada devido a um empréstimo obrigacionista lançado no mercado europeu⁵³.

GRÁFICO I - ESTRUTURA DA DÍVIDA



Em 31 de Dezembro de 2001, 72% da dívida estava indexada a taxa fixa ou a taxa fixa revisível, havendo, portanto, apenas 28% da dívida sujeita a taxas de mercado.

A taxa média de juro associada à dívida foi de 4,8%. A evolução deste indicador foi importante na estrutura de custos dos últimos quatro anos.

Fonte: Relatório Contas BRISA, 2001; gráfico 27.

Observa-se ainda que outro aspecto importante na estrutura do Balanço da BRISA, tem a ver com a **regularização completa da conta Estado - Fundo de Equilíbrio por contrapartida das participações financeiras ao investimento. Esta conta que atingiu os 253 milhões de euros foi sendo progressivamente anulada.**

No que respeita à **Solidez Financeira, destaca-se o seguinte:**

- Por um lado, os Capitais Próprios, no final do ano, eram equivalentes a 24% do activo, contra os 28% do ano transacto, **o que se traduz numa estrutura financeira mais “alavancada”;**
- Por outro lado, a relação entre a dívida remunerada líquida de aplicações financeiras e o capital próprio subiu como era expectável, face à política de investimentos prevista, situando-se dentro do objectivo interno de 200%. Efectivamente, este indicador atingiu os 185% em termos individuais e 192% numa base consolidada;
- Finalmente, o ROE (Return On Equity), situou-se nos 26%, em linha com os obtidos nos **3 anos anteriores, o que é indicativo da solidez da rentabilidade da BRISA.**

⁵³ A MOODY'S atribuiu o *rating* **AI** para emissões de dívida a médio longo prazo, tendo a STANDARD & POOR'S, para o mesmo efeito, emitido uma notação de **AA-**. Informações complementares podem ser consultadas nos sites destas agências.

Estas observações foram corroboradas pela manutenção do bom nível de notação obtido junto das maiores casas internacionais de *rating*, ou seja a Standard & Poors (notação AA-) e a Moody's (notação A1). Estas notações mantiveram-se em 2001, face a 2000, e estenderam-se ao empréstimo obrigacionista, para o qual foram solicitadas notações específicas.

5.8 Mercado e Sector das Auto-Estradas

Com referência ao primeiro semestre de 2002, a BRISA⁵⁴ teve uma capitalização bolsista superior a 3 mil milhões de Euros. Integrando o PSI 20, índice de referência do mercado português, com um peso de cerca de 12%, faz ainda parte do Euronext 100, o principal índice da plataforma bolsista Euronext, que integra as bolsas portuguesa, francesa e belga e, ainda, o *Dow Jones STOXX Index*⁵⁵.

Registe-se que, durante o primeiro semestre de 2002, o mercado português, através do PSI 20, do Euronext 100 e do Eurostoxx 50 registou perdas de 13%, 14% e 14%, respectivamente.

Todavia, em termos de mercado de capitais, o primeiro semestre de 2002 ficou marcado por uma boa performance bolsista do título BRISA, com a acção a valorizar-se cerca de 20% desde o início do ano, enquanto os principais índices bolsistas europeus registavam crescimentos negativos. O *turnover* médio diário da BRISA cifrou-se em 9,3 milhões de Euros, o que representa um crescimento de cerca de 80% face ao período homólogo do ano anterior.

Em termos europeus, as concessionárias de auto-estradas têm sido *outperformers*⁵⁶ face aos índices. O sector tem sido escolhido como refúgio, já que apresenta os menores *betas*⁵⁷ relativamente à variação das bolsas. Contudo, uma eventual recuperação dos mercados accionistas poderá inverter aquela tendência.

As concessionárias de auto-estradas são conhecidas por um perfil que se caracteriza pelas margens operacionais elevadas, bons *“payout”* e *“dividend yields”*, já que possuem um endividamento de duração muito alargada.

Tendo por referência o exercício de 2001, utilizando alguns indicadores de performance económica e bolsista, procedeu-se a uma comparação entre a BRISA e três concessionárias de **auto-estradas europeias, sendo uma francesa, outra italiana e a terceira espanhola.**

⁵⁴ Fonte: www.brisa.pt.

⁵⁵ O *Dow Jones Sustainability Indexes* (DJSI) é a primeira família de índices, criada em 1999, baseada em empresas que apresentem os melhores atributos de crescimento sustentável numa base global, resultante de uma parceria entre os índices *Dow Jones*, o índice europeu STOXX e o grupo suíço de serviços financeiros SAM, pioneiro na vertente de investimento sustentado. Os critérios de adesão de uma empresa assentam em vectores estratégicos de desempenho económico de longo prazo, aliados à incorporação na estratégia empresarial de aspectos sociais e ambientais. Deste modo, e de acordo com o DJSI, estas empresas implementam os melhores critérios de *corporate governance*, tais como qualidade e responsabilidade da gestão.

⁵⁶ Significa que são empresas que apresentam uma variação positiva contrária ao comportamento geral do mercado. Neste caso a situação da BRISA pode ter sido considerada uma “empresa defensiva” face ao risco de mercado. Por sua vez a recuperação e os ciclos de forte subida do mercado podem representar um *“underperformance”* destas empresas.

⁵⁷ O *beta* é um indicador que mede o risco de mercado de uma acção. Um título que apresente um *beta* inferior à unidade (1) significa que varia menos do que a variação da bolsa, sendo, portanto, um título mais estável do que a média do mercado.



(Itália)



(França)



(Espanha)

Na óptica accionista, a BRISA apresenta o maior nível de rentabilidade dos capitais próprios em relação às outras concessionárias. De igual modo, na perspectiva patrimonial, a rentabilidade do activo da BRISA destaca-se entre as melhores, isto é a par da Autostrade, a maior concessionária da zona euro.

A BRISA tem a segunda estrutura financeira mais “alavancada”, tendo em consideração o indicador de autonomia financeira de 24% em comparação com a Autostrade e a Acesa, que apresentam rácios de autonomia financeira de 43% e 45% respectivamente. Só a ASF é que apresenta uma autonomia financeira inferior à da BRISA, conforme resulta do quadro seguinte.

QUADRO XII

COMPARAÇÃO COM OUTRAS CONCESSIONÁRIAS INDICADORES ECONÓMICO-FINANCEIROS – Q1 –

ANO 2001 M € %	BRISA Auto Estradas de Portugal SA	AUTOSTRADÉ Concessioni e Costruzioni Autostrade SpA	ASF Autoroutes du Sud de la France (*)	ACESA Infraestruct. SA
Capital Próprio	810	2845	1993	1909
Activo Total	3438	6639	11715	4267
Rentabilidade dos Capitais Próprios	24 %	18 %	11 %	10 %
Rentabilidade dos Activos	6%	6,3 %	1,9 %	5 %
Autonomia Financeira	24 %	43 %	17 %	45 %
Dividendos Totais	124,9	207,74	110,4	131,4
<i>Payout</i> (Taxa de distribuição de Lucros)	60 %	50 %	50 %	44,5 %
<p>OBS: (*) Foi colocada em bolsa pelo Estado Francês em Maio de 2002. Capital próprio inclui interesses minoritários Rentabilidade dos Capitais Próprios: RLE/Cap. PP; Autonomia Financeira: Cap. Pp/ Activo Total Taxa de distribuição de Lucros: Dividendos/ RLE Fontes : Relatórios de Contas Consolidadas 2001 publicados em www.brisa.pt; www.asf.fr; www.autostrade.it; www.autopistas.com</p>				

A BRISA, em termos globais, apresenta um nível de capitalização inferior, o que contribui para a melhoria da rentabilidade dos capitais próprios.

Por outro lado, a **BRISA é a empresa que apresenta maior a taxa de distribuição de lucros (payout)**, já que atinge os 60%, enquanto as suas congéneres apresentam níveis médios de *payout* de 50%. Esta política de distribuição de dividendos é sustentada pelo elevado nível de rentabilidade gerado pela empresa, que, por sua vez, beneficia de uma carga fiscal irrelevante do ponto de vista financeiro.

QUADRO XIII

COMPARAÇÃO COM OUTRAS CONCESSIONÁRIAS

INDICADORES ECONÓMICO-FINANCEIROS – Q2 –

ANO 2001 M €	BRISA Auto Estradas de Portugal SA	AUTOSTRAD Concessioni e Costruzioni Autostrade SpA	ASF Autoroutes du Sud de la France (*)	ACESA Infraestruct. SA
Proveitos e ganhos Operacionais	477	2324	1930	710
Custos Operacionais	214	1389	1176	351
Encargos Financeiros	78	97,29	421	70,13

Fonte: Relatórios de Contas Consolidadas 2001 publicados em www.brisa.pt; www.asf.fr; www.autostrade.it; www.autopistas.com

A BRISA, apesar de apresentar uma estrutura financeira “alavancada”, revela níveis de rentabilidade dos activos e dos capitais próprios que também beneficiam de uma menor estrutura de custos operacionais, para além de se apresentar como uma das empresas que apresenta menores encargos financeiros.

Ainda assim, a BRISA, apresenta uma TIE (*Times Interests Earnings*⁵⁸), confortável, uma vez que a margem de cobertura dos encargos financeiros pelo lucro operacional se situa nos 340%, isto é, os seus lucros operacionais podem cobrir quase três vezes e meia os seus encargos financeiros.

⁵⁸ TIE = Lucro Operacional/Encargos Financeiros.



COMPARAÇÃO COM OUTRAS CONCESSIONÁRIAS

INDICADORES ECONÓMICO-FINANCEIROS – Q3–

ANO 2001 M €	BRISA Auto Estradas de Portugal SA	AUTOSTRAD Concessioni e Costruzioni Autostrade SpA	ASF Autoroutes du Sud de la France (*)	ACESA Infraestruct. SA
Resultados operacionais (Operating Profit)	263	935	754	359
Resultados correntes	193	855	333	295
Imposto “Corporate Tax”	1,7	413	92,8	92
RLE	212	415,7	218,4	193,8

Fonte: Relatórios de Contas Consolidadas 2001 publicados em www.brisa.pt; www.asf.fr; www.autostrade.it; www.autopistas.com

Legenda: RLE (Resultado Líquido do Exercício)

Apesar da BRISA apresentar resultados operacionais inferiores aos das outras concessionárias com as quais se comparou, evidencia um RLE próximo do da ASF e da Acesa. Com efeito, sublinhe-se que os resultados antes de imposto foram de 214,4 M€⁵⁹ e quase que não se diferenciam do RLE.

A BRISA destaca-se pelo facto da carga fiscal ser praticamente irrelevante, em virtude de beneficiar de um *corporate tax* muito inferior ao suportado pelas outras concessionárias europeias, com as quais se comparou.

Em suma, a elevada rentabilidade accionista explica-se fundamentalmente pelos benefícios fiscais concedidos à BRISA, que lhe permitem deduzir à colecta, entre 1997 e 2007 uma importância correspondente a 50% do investimento em imobilizações corpóreas reversíveis realizado entre 1995 e 2002.

⁵⁹ Aos resultados correntes acrescem os resultados extraordinários de 21 M€

Quanto ao posicionamento estratégico, refira-se que a BRISA celebrou com a ACESA, em 13 de Setembro de 2002 um acordo de Parceria Estratégica⁶⁰, que implica, por um lado, a existência de participações cruzadas entre ambas as empresas – para além da participação adquirida naquela data pela BRISA na ACESA, a empresa espanhola já era a detentora de uma participação de 10% da BRISA - e, por outro, a participação de cada uma das empresas no órgão de administração da outra. **Sujeito à aprovação dos accionistas respectivos, prevê-se que cada uma das empresas designe um membro da administração da outra.**

Por seu lado a ACESA, representa uma empresa de grande interesse estratégico para o sector, uma vez que detém uma participação de 3,85% no capital da AUTOSTRADE, que representa um dos pilares estratégicos para os planos de expansão europeia da ACESA, dado que a associação entre estas duas empresas permite um posicionamento mais favorável em futuros concursos para concessões rodoviárias em países europeus. Para além disso, está em curso a consolidação da ACESA, AUREA e IBERPISTAS numa única empresa⁶¹.

Aliás, a internacionalização assume, no contexto recente, uma importância estratégica para o crescimento da BRISA, a comprovar-se pelos investimentos que realizou em 2001 no Brasil onde adquiriu uma participação de 17% na CCR – Companhia de Concessões Rodoviárias, a maior concessionária de auto-estradas da América Latina, com uma rede concessionada de 1290 Km.

⁶⁰ Celebrado em 13 de Setembro de 2002, data em que a BRISA adquiriu uma participação de 5,77% do capital da empresa espanhola ACESA – Infra-estruturas, S.A. pelo preço total de 218,5 milhões de euros, correspondente a 19 milhões de acções ao preço unitário de 11,5 euros. Fonte: www.brisa.pt/Noticias.

⁶¹ Com a concretização dessa fusão a participação da BRISA na ACESA diluir-se-á podendo diminuir até 4%.



6 O CONTROLO FINANCEIRO



Sem prejuízo, evidentemente, dos poderes de controlo financeiro externo, legalmente cometidos ao Tribunal de Contas, a fiscalização da concessão é da competência do Ministério das Finanças, para as questões financeiras, e do ministério responsável pelo sector rodoviário para as demais questões.

O controlo financeiro deste contrato de concessão tem sido realizado pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), entidade de controlo interno de alto nível dependente do Ministério das Finanças, que o tem acompanhado desde o início.

Independentemente do exercício das competências próprias decorrentes da Lei orgânica da IGF⁶², a respeito do sector empresarial do Estado e sobre as sociedades concessionárias, e de todas as solicitações que lhe sejam colocadas por aquele Ministério e pelo Governo nesse contexto, de acordo com o Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, a intervenção da IGF encontra-se genericamente contemplada na Base XLVI a propósito da fiscalização da concessão.

Além disto, em várias componentes do contrato de concessão, nomeadamente na Base XI – **Comparticipações financeiras do Estado** -, na Base XVI – **Actualização das Taxas de Portagem** -, e na Base LII – **cedência de auto-estradas** -, faz-se referência à intervenção específica daquela entidade fiscalizadora.

6.1 Correções à Participação Financeira Acumulada (1999/2001)

O valor acumulado, em 31 de Dezembro de 2001, da participação financeira no investimento, calculado nos termos das Bases XI e XXVII anexas ao Decreto-Lei 294/97 e de acordo com as verificações da IGF respeitantes ao triénio, apresenta-se no quadro seguinte:

QUADRO XV

RESUMO DAS CORRECÇÕES NO VALOR DA PARTICIPAÇÃO GLOBAL ACUMULADA

Unid.: Milhões euros

	1999	2000	2001
BRISA	691.187	724.322	803.236
IGF	688.309	719.996	797.449
DIFERENÇA	2.878	4.326	5.787

Fonte: Anexos III dos Relatórios IGF n.º 936/CEP/2001; n.º 338/2002 e n.º 1066/2002.

⁶² Decreto-Lei n.º 249/98, de 11 de Agosto.

Até 31DEZ01, a fiscalização do contrato, por parte da IGF, conduziu a que o Estado pagasse menos 5.787 milhões de euros em participações financeiras, face aos valores calculados pela BRISA.

Aquelas diferenças foram justificadas pela IGF pelas **correções elaboradas segundo os seguintes critérios** :

- Equipamentos de conservação e manutenção de vias e outro equipamento complementar que não integram o custo de construção (1999/2000);
- Investimentos excluídos com base no limite temporal estabelecido nos termos do n.º 4 da Base XI (contabilização até ao final do 2.º ano civil seguinte à abertura ao tráfego) - 99, 2000;
- Investimentos excluídos com base no limite percentual fixado no n.º 6 da Base XI;
- Exclusão dos custos com trabalhos ordinários e trabalhos a mais que configuram situações de indemnização aos empreiteiros (99);
- Exclusão dos custos com alargamentos de sublanços com portagem, nos termos da Base XXVII;
- Falta de obtenção da autorização do Ministério das Finanças e do ministro da tutela para a realização de obras complementares nos termos do n.º 3 da Base XI.

A aplicação destes critérios permitiu ao Estado concedente corrigir algumas práticas da concessionária no que respeita à interpretação das Bases da concessão ou à falta de pedidos de autorização, as quais acabariam por conduzir a valores de participação pública superiores aos devidos.

6.2 Recomendações do Controlo Financeiro Interno

Sem prejuízo das recomendações que se reportam à correção dos valores considerados como investimento participável, destaca-se uma síntese das recomendações dirigidas à concessionária ao longo do triénio, pela IGF.



SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES DA IGF

RECOMENDAÇÕES DA IGF	1999	2000	2001
Adopção de procedimentos de controlo relativamente ao valor dos trabalhos a mais, por forma a dar cumprimento ao estabelecido no n.º 6 da Base XI anexa ao Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro;	X	-	-
Efectuar com maior regularidade a conferência das contas relativas ao imobilizado corpóreo reversível, de modo a evitar e corrigir anomalias;	X	X	-
Dar cumprimento ao disposto no n.º 21 da Base XI, remetendo para o Ministério das Finanças os elementos necessários à previsão da evolução do saldo da conta corrente com o Estado;	X	X	X
Correcção dos valores relevados na conta corrente mantida com o Estado nos termos do n.º 11 da Base XI, em conformidade com os ajustamentos efectuados no valor da comparticipação devida contratualmente;	X	X	X
Não utilização do saldo da conta Fundo de Equilíbrio sem que, previamente, obtenha a correspondente autorização por parte do Estado;	X	X	-
Correcção dos valores do investimento comparticipável pelo Estado e da correspondente comparticipação financeira, nos termos dos relatórios produzidos pela IGF- Despacho n.º 137/2002-SETEF.			X

Face ao exposto, observa-se que a IGF reitera a maioria das recomendações, nomeadamente quanto aos constrangimentos mantidos pela concessionária, quanto aos procedimentos contabilísticos relativos ao tratamento do imobilizado corpóreo, quanto à correcção atempada dos valores relevados na conta corrente nos termos do n.º 11 da Base XI e quanto à utilização dos saldos da conta Fundo de Equilíbrio sem que, previamente, obtenha a correspondente autorização por parte do Estado.

7 O CONTROLO TÉCNICO DA CONCESSÃO



7.1 Origem, Atribuições e Competências do IEP

O controlo técnico do contrato de concessão foi atribuído à antiga Junta Autónoma de Estradas (JAE), organismo público dependente do ministério da tutela do sector rodoviário, de acordo com o previsto na Base XLVI constante do Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro. A ulterior reestruturação da JAE deu origem a três novos institutos públicos⁶³, de acordo com o Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho, tendo um desses institutos, o Instituto de Estradas de Portugal (IEP), sido **concebido** precisamente como **promotor e coordenador do desenvolvimento das infra-estruturas rodoviárias**.

⁶³ IEP – Instituto das Estradas de Portugal; ICOR – Instituto para a construção rodoviária; ICERR – Instituto para a conservação e Exploração da Rede Rodoviária.

Entretanto, com a recente publicação do Decreto-Lei n.º 227/2002, de 30 de Outubro, operou-se a fusão no IEP dos outros dois institutos anteriormente destacados da antiga JAE, isto é o ICOR e o ICERR.

No que respeita à gestão das concessões, sem prejuízo da recente fusão, destacam-se as seguintes atribuições do IEP:

- Assegurar a execução da política de infra-estruturas rodoviárias definidas no Plano Rodoviário Nacional, numa perspectiva integrada de ordenamento do território e desenvolvimento económico;
- Definir, em articulação com todas as entidades interessadas, as normas regulamentares aplicáveis ao sector e aos níveis de desempenho da rede rodoviária, assegurando a sua qualidade em termos de circulação, segurança, conforto e salvaguarda dos valores patrimoniais e ambientais;
- Exercer os poderes e as faculdades do concedente previstos nos respectivos contratos de concessão, zelar pela qualidade das infra-estruturas concessionadas e assegurar a execução das respectivas obrigações contratuais;
- Representar o Estado nos processos de concessões, na fase de preparação dos concursos e dos contratos, por indicação do concedente;
- Assegurar a participação e colaboração com outras instituições nacionais e internacionais no âmbito das suas competências.

O IEP representa, pois, o Estado como autoridade nacional de estradas em relação às infra-estruturas rodoviárias concessionadas e não concessionadas.⁶⁴

⁶⁴ Nos termos do art.º 5.º do anterior Decreto-Lei n.º 237/99 e actualmente de acordo com o art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 227/2002, de 30 de Outubro.



Quanto às **competências de fiscalização do IEP, no âmbito do contrato de concessão BRISA**, de acordo com as bases estabelecidas no Decreto-Lei n.º 294/97 e respectivas alterações, são, em síntese, as seguintes:

QUADRO XVII

RESUMO DAS COMPETÊNCIAS DO IEP E OBRIGAÇÕES DA BRISA

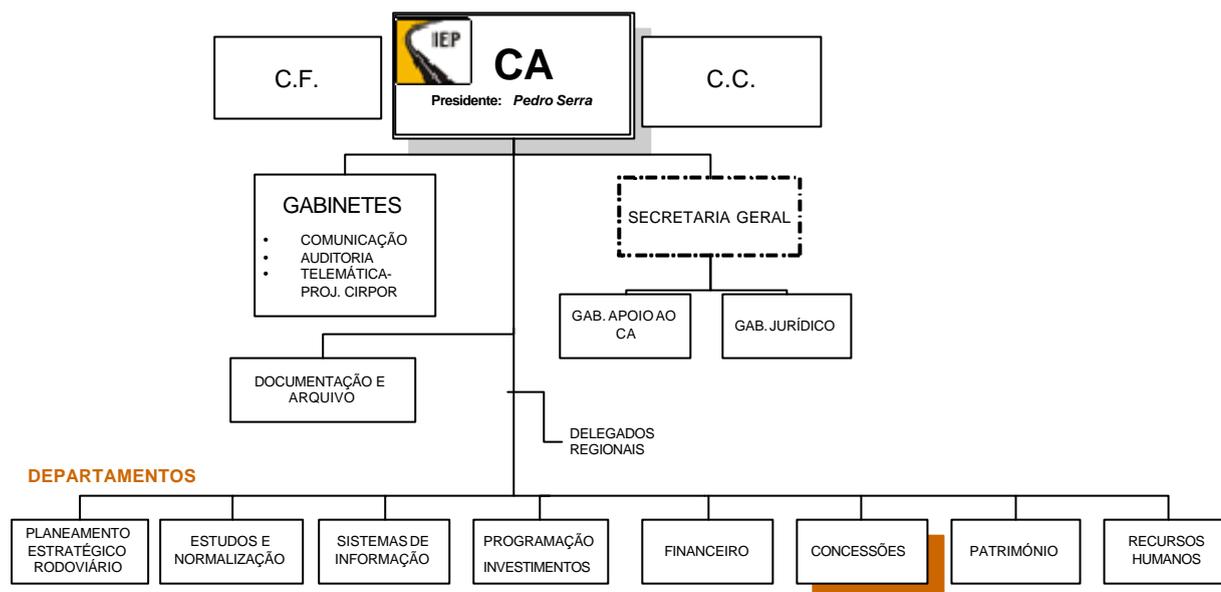
Artigo BASE	Competência IEP	Obrigações BRISA
XI ⁶⁵	Apreciação dos pedidos de comparticipação financeira	Proposta sobre comparticipações financeiras
XIV	Dar parecer sobre tarifas de portagem	Proposta sobre as tarifas de portagem
XXI	Fornecer estudos de viabilidade do traçado; Submeter os estudos prévios ao Ministério do Ambiente, para avaliação do impacto ambiental, bem como ao Ministério da tutela do sector rodoviário para aprovação; Aprovar os estudos prévios das obras de arte especiais; Colaborar no estabelecimento dos contactos com as autarquias locais e outras entidades públicas com o objectivo de viabilizar a aprovação de aspectos específicos de projectos;	Realizar estudos e projectos exigidos legalmente e apresentá-los ao IEP; Apresentação dos estudos prévios das obras de arte especiais que tenham uma extensão superior a 100 m ao IEP; Requerer ao IEP fixação de zona de servidão <i>non aedificandi</i> ; Aprovar diversos projectos e apresentá-los ao IEP, antes da execução da obra; Estabelecer contactos com as autarquias e outras entidades públicas, com o objectivo de viabilizar a aprovação de aspectos específicos dos projectos;
XXII	Definir normas de projecto;	-
XXV	Aprovar tabelas com os valores unitários dos terrenos a expropriar;	Realizar as expropriações necessárias à construção das auto-estradas; Submeter ao IEP as tabelas com os valores unitários dos terrenos, segundo os diversos tipos de utilização ou ocupação; Dar conhecimento semestralmente das expropriações realizadas e respectivos montantes;
XXVII	Pronunciar-se sobre a entrada em serviço das novas auto-estradas;	Aumentar o número de vias nas circunstâncias previstas; Construir novas auto-estradas em substituição das quartas vias;
XXIX	Proceder à vistoria dos lanços e sub-lanços de auto-estrada, após a conclusão dos respectivos trabalhos indispensáveis à entrada em serviço;	Pedir as vistorias após a conclusão trabalhos indispensáveis à entrada em serviço dos lanços e sub-lanços de auto-estrada.
XXX	Intervir, a qualquer momento do processo evolutivo da obra decorrente da verificação de anomalias de execução ou situações de incumprimento, determinando alterações e melhorias;	-
XLVI	Fiscalização da concessão para todas as situações, exceptuando as financeiras.	-

⁶⁵ A referência à competência inscrita nesta Base decorre das observações constantes no ofício resposta do IEP, no âmbito do exercício do contraditório.

Para melhor compreensão do papel do IEP, apresenta-se de seguida o seu organograma, com destaque para o Departamento de Concessões.

GRÁFICO II

ORGANOGRAMA DO IEP (JUN. 2002)



Entre o momento da constituição do IEP (1999) e até ao momento da realização dos trabalhos de auditoria (Julho de 2002), o Instituto teve três presidentes do Conselho de Administração em três anos: Prof. António Lamas (Julho 1999); Eng. António Martins (Setembro 2000); Eng. Pedro Serra (Março 2001).

Nos pontos seguintes, dar-se-á conta dos aspectos operacionais do Departamento de Concessões, no que respeita ao exercício dos poderes de controlo, relativamente ao contrato de concessão BRISA.

7.2 Departamento de Concessões

O **Departamento de Concessões** procede ao **planeamento, preparação e assistência técnica aos Concursos Públicos e da gestão das concessões**.

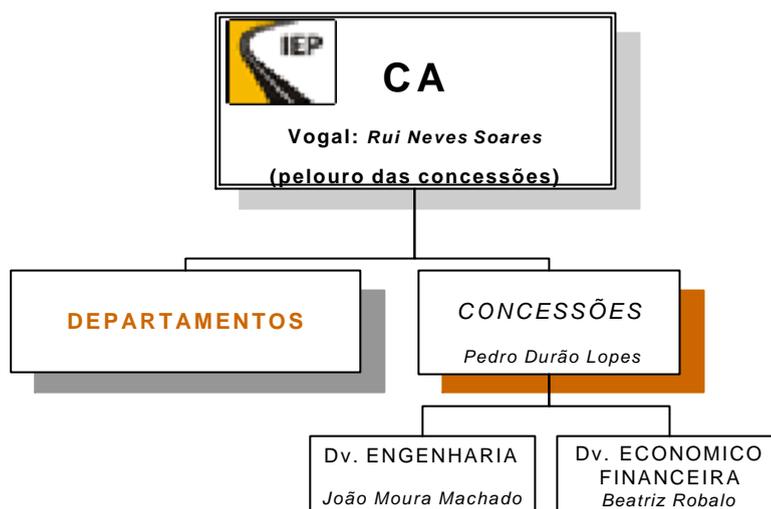
A organização daquele Departamento foi definida em função de **três áreas especializadas** de competência: **i) Engenharia; ii) Económico-financeira e iii) Jurídica**.

Porém, de facto, das três áreas, apenas as duas primeiras (engenharia e económico-financeira) têm correspondência orgânica e respectivas chefias de primeiro nível. **A área jurídica é assegurada pelo recurso a consultoria jurídica externa.**



GRÁFICO III

ORGANOGRAMA DO DEP. CONCESSÕES (JUN. 2002)



Dos 15 técnicos do Departamento de Concessões⁶⁶, 7 estavam ligados ao acompanhamento/controlo do contrato de concessão BRISA, embora não se encontrassem em regime de exclusividade; destes, 6 técnicos pertenciam à Divisão de Engenharia e 1 à Divisão Económico-Financeira.

Considerando as várias matérias que são objecto de análise de acordo com o contrato de concessão e em virtude da rede de auto-estradas - BRISA, o IEP optou por uma distribuição do trabalho por cada um daqueles técnicos em função de uma ou várias Auto-estradas e lanços, sugerindo, desse modo, uma organização matricial inter-departamental.

No Departamento de Concessões, só existiam dois gestores de contrato (pelo menos com essa designação) e nenhum se encontrava afecto à concessão BRISA.

De acordo com a descrição das **principais actividades realizadas pelos técnicos** do Departamento de Concessões⁶⁷, de uma forma geral, elas abrangem as obrigações decorrentes do contrato de concessão, embora, na prática, tenham sido constatados alguns **constrangimentos**, como a seguir se dá conta:

i) Área de Engenharia

- Apesar de se sugerir uma estrutura matricial, não existia, de facto, implementada a figura do “gestor de contrato de concessão”, responsável pelo relacionamento com a concessionária e internamente com um conjunto de técnicos responsáveis pela elaboração de análises e estudos específicos;

⁶⁶ Situação reportada a Junho de 2002.

⁶⁷ Vide documento fornecido pelo IEP.

-
- Não obstante a manutenção de alguns funcionários que já trabalhavam com a BRISA há mais tempo, foram integrados novos funcionários recém licenciados. A necessidade de afectar pessoal ao controlo das outras concessões (vg. SCUT) mais complexas do que a própria concessão BRISA, exigiu que a distribuição do trabalho envolvesse os mais experientes;
 - Quanto ao acompanhamento da **execução das obras**, apesar de existir uma verificação da conformidade exterior das obras com os projectos, nomeadamente no que respeita ao grau de execução física, o IEP apenas conseguia realizar visitas pontuais e selectivas, ao contrário do que sucedia ao tempo da JAE, em que as visitas eram mais regulares (existia uma concentração dos recursos na concessão BRISA);
 - A **escassez de recursos com experiência e de meios técnicos** não permitia responder às necessidades de fiscalização “técnica⁶⁸” em obra; por outro lado, mostrou-se necessário instituir um conjunto de práticas reguladoras dessa actividade, de modo a coordená-la com a experiência e os meios de que efectivamente a BRISA dispunha;
 - Acresce que existia uma outra vertente da fiscalização que não tinha ainda sido devidamente acautelada e promovida, e que era, a que tem a ver com **a qualidade** percebida pelo utilizador/cliente das auto-estradas e que muitas vezes se relaciona com o volume de tráfego (quanto > o volume, < a qualidade);
 - No que respeita às **estatísticas de tráfego e às reclamações dos utentes** a informação era disponibilizada atempadamente pela BRISA, só que não tinha tido o merecido tratamento, em virtude da concentração de esforços do departamento na vertente construtiva e de conservação;
 - No que concerne às tentativas do IEP de **recrutamento de novos técnicos** para reforçar o quadro do Departamento, a maior dificuldade surgiu quanto aos quadros técnicos da área de engenharia, na medida em que sendo o mercado altamente competitivo, as “possíveis” retribuições não se mostravam suficientemente aliciantes para os eventuais candidatos (engenheiros), sobretudo dado o nível da experiência profissional requerida;
 - A reestruturação da JAE e a subsequente criação do IEP, a sucessão dos vários presidentes, **não havia permitido, após três anos, a consolidação de uma estratégia que conduzisse ao alinhamento de objectivos, metodologias e melhoria de procedimentos**, o que explica que o Departamento de Concessões se tenha colocado numa postura essencialmente reactiva.

⁶⁸ A fiscalização implica comparar os valores de determinados indicadores com os valores médios ou com os padrões que constituem as boas práticas e que se encontram tecnicamente definidos.



ii) Área Económico Financeira

- Quanto à área económico-financeira, esta apenas dispunha de uma Chefe de Divisão e de uma técnica e a sua actuação restringia-se fundamentalmente a dar parecer quanto à fixação das taxas das portagens em conformidade com o disposto na Base XVII do contrato de concessão, dando posterior conhecimento desse parecer à IGF;
- Para além da análise pontual dos documentos remetidos pela IGF, resultantes do exercício do controlo financeiro da concessão, a área deu início ao acompanhamento dos indicadores económico-financeiros da BRISA, com base nos seus Relatórios e Contas. De qualquer modo, o processamento dessa informação mostrou-se, assumidamente, insuficiente para consubstanciar uma análise rigorosa desses mesmos dados e a sua utilidade não passou de meramente informativa;
- A situação decorrente do actual contrato de concessão BRISA, quanto ao estabelecimento de dois tipos de controlo, um de natureza financeira e outro de natureza técnica/operacional, gerou, no plano da articulação entre as entidades envolvidas (IGF e IEP), dificuldades, nomeadamente nos “*timings*” respeitantes à comunicação da informação o que se repercutiu no relacionamento tanto com a tutela técnica, como com a concessionária.

Em termos globais, pode afirmar-se que o nível de complexidade de gestão exigida ao Departamento de Concessões do IEP determinou a necessidade de criar uma estrutura e de adquirir as competências capazes de satisfazer as obrigações inerentes não só à fiscalização técnica da BRISA, mas também de um vasto conjunto de novas concessões (vg. SCUT).

O planeamento dos recursos tem vindo a ser feito no dia a dia e de acordo com as necessidades, não obstante o objectivo estratégico (a longo prazo) já traçado, no sentido de dotar o departamento com gestores de contrato e de profissionais qualificados e experientes.

Toda a colaboração prestada pela BRISA, bem como a informação por aquela disponibilizada foi considerada pelo IEP exemplar, em termos de eficiência e de qualidade. O principal constrangimento residiu na incapacidade de tratamento e de aproveitamento de todo o manancial de informação disponibilizada.

O contexto inerente à criação do IEP e à extinção da JAE, a instabilidade institucional decorrente dos vários titulares que nos últimos três anos presidiram ao IEP, bem como a mudança de titulares dos cargos políticos ao nível do Ministério e da Secretaria de estado da tutela, contribuíram decisivamente para sustentar uma gestão reactiva, por parte dos responsáveis do Departamento de Concessões.

7.3 Construção de Auto-Estradas

No que respeita ao cumprimento do programa de execução das auto-estradas especificado no quadro constante da Base VII do contrato de concessão, tendo em conta as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 287/99, de 28 de Julho, ocorreram as seguintes situações conforme o quadro que segue:

QUADRO XVIII

PROGRAMA DE EXECUÇÃO DAS AUTO-ESTRADAS

ANO	✓ CONCLUSÃO E EXPLORAÇÃO	X NÃO ABRIRAM AO TRÁFEGO
1999	<p>Sublanços Estremoz/Borba e Borba Elvas, da A6;</p> <p>Diversas obras complementares na A1;</p> <p>Circular oriente de Leiria e ligação à praça de portagem na A3;</p> <p>Nó de Ponte de Lima norte e ligação à EN 202, nó de Amarante (margem direita) na A4</p> <p>Reformulação do Nó de Oeiras na A5</p>	-
2000	Nó 2 de Vila Franca de Xira	<p>Braga Sul/ Circular Sul de Braga, nó com a EN14, da A3</p> <p>Sublanços Santa Eulália/EN 335/Ançã, da A14</p>
2001	<p>Sublanços Grândola Sul/Aljustrel/Castro Verde, da A2;</p> <p>Sublanços Santa Eulália/EN 335/Ançã, da A14</p>	<p>Sub-lanços entre Castro Verde e Via Longitudinal do Algarve (VLA), da A2;</p> <p>Braga Sul/ Circular Sul de Braga, da A3,</p> <p>Almeirim/Salvaterra de Magos e Santo Estêvão/Pegões/Marateca, da A13</p> <p>Ançã/Coimbra (N), da A14</p>



Neste domínio, constatou-se que a BRISA enviava ao IEP pontos de situação mensais, suportados por um “Relatório Técnico Mensal”, no qual se dava conta, de um modo integrado, das actividades relativas ao programa de construção de auto-estradas. Neste relatório, eram apresentados gráficos de controlo dos programas de trabalhos, acompanhados da respectiva planificação esquemática e de um documento fotográfico das principais empreitadas em curso.

De acordo com os dados obtidos no Departamento de Concessões, baseados, por sua vez, no tratamento da informação remetida pela BRISA⁶⁹, procedeu-se à agregação das **causas técnicas** imputadas aos deslizes temporais nos trabalhos **na fase de construção**:

QUADRO XIX

CAUSAS TÉCNICAS DOS ATRASOS NA FASE DE CONSTRUÇÃO

CAUSA DO ATRASO	Nº. Meses
Viadutos	184,5
Pavimentação	63,0
Obras de Arte	56,0
Paisagismo	54,5
Vedações	54,5
Drenagem	45,5
Telecomunicações	43,5
Terraplanagens	22,0
Guardas de Segurança	21,5
Sinalização Vertical	19,0
Sinalização Horizontal	15,3
Iluminação	11,3
Serviços Afectados	11,3
Praça de Portagem	8,5
Obras Complementares	4,3
Projectos Complementares	1,8

O número de meses imputados a cada causa foi resultado dos atrasos apurados em cada lanço, sublanço e ligações no seu conjunto e em todas as auto-estradas em construção, de acordo com o programa da Base VII, destacando-se como principais causas os viadutos, a pavimentação e as obras de arte.

⁶⁹ Fonte: Relatório Técnico Mensal (BRISA) - Março 2002.

Apesar dos atrasos assumidos pela concessionária, não pode deixar de sublinhar-se que o IEP - Departamento de Concessões - interveio indirectamente sobre aquelas contingências, nomeadamente através das actividades de controlo que lhe estão cometidas⁷⁰:

Para além das causas acima tipificadas, contribuíram significativamente para os atrasos outras situações, tais como a negociação e a aquisição dos terrenos e os estudos e projectos, nomeadamente os respeitantes à **avaliação de impactos ambientais (AIA) e correspondentes aprovações**.

A intervenção do IEP, quanto à AIA resulta do disposto na Base XII, na qual se dispõe que lhe compete submeter os estudos prévios ao Ministério do Ambiente⁷¹ para avaliação do impacto ambiental, bem como ao ministério da tutela do sector rodoviário para aprovação.

O regime de AIA sofreu alterações com a publicação do novo procedimento de AIA pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, que veio revogar o anterior Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho.

Nos termos do previsto no Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, intervêm neste processo a concessionária – BRISA – na qualidade de proponente do Estudo Prévio (EP), o IEP, enquanto entidade que autoriza os estudos e projectos, a “Autoridade de AIA” tutelada pelo anterior Ministério do Ambiente e actual Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente e uma Comissão de Avaliação nomeada por cada AIA .

⁷⁰ Vide: Listagem com a discriminação das principais actividades realizadas pelos técnicos do Departamento, de 12-07-02.

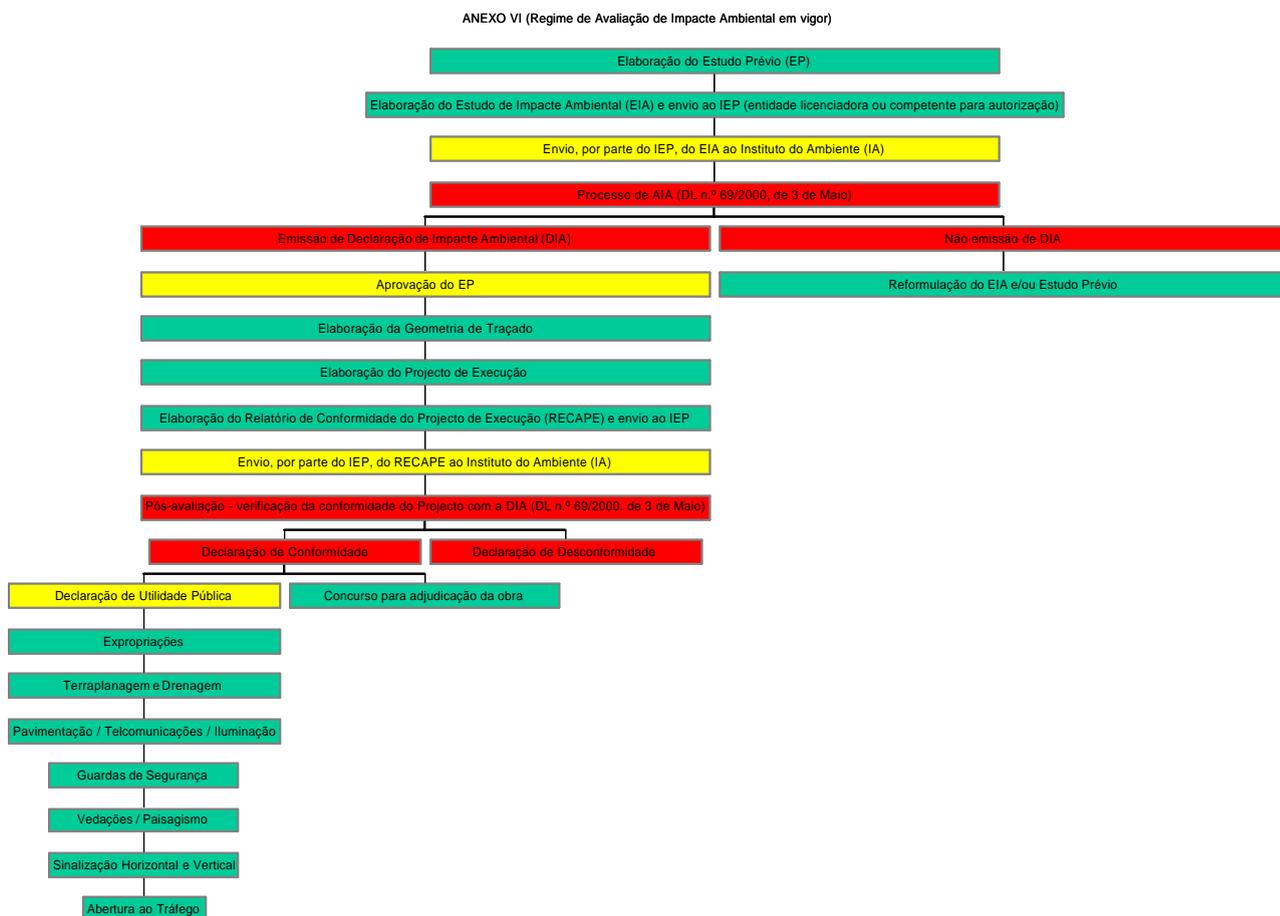
⁷¹ Actual Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente.



Vejamos mais detalhadamente o procedimento AIA.

GRÁFICO IV

PROCESSO DE AIA



- Responsabilidade da BRISA
- Responsabilidade do IEP
- Responsabilidade do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente

Fonte: Fluxograma elaborado pelo IEP.

- 1º. O IEP intervém numa primeira fase na apreciação do EIA elaborado pela BRISA, remetendo, de seguida, e em regra, o estudo para o Instituto do Ambiente (IA);
- 2º. Aquela entidade é responsável pelo parecer técnico que sustenta o despacho ministerial correspondente à “Declaração de Impacte Ambiental” (DIA). No anterior regime o momento correspondia à emissão do parecer de aprovação;

-
- 3°. Caso tenha sido emitida a DIA, o Departamento de Concessões assume uma nova fase de aprovação, com o auxílio do Departamento de Estudos e Normalização do IEP, relativa à geometria do traçado, projecto de execução e Relatório de Conformidade do Projecto de Execução (RECAPE) elaborados pela BRISA. No anterior regime tratava-se do relatório complementar (não obrigatório);
 - 4°. Envio do RECAPE pelo IEP ao Instituto do Ambiente;
 - 5°. O Instituto do Ambiente (IE) procede à Pós-Avaliação e emite, ou não, a “Declaração de Conformidade” que é precedida do Parecer da Comissão de Avaliação.

A Declaração de Impacto Ambiental (DIA) é da competência do Ministro que tutela o Ambiente (Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente), com base na proposta da Autoridade de AIA e consiste na decisão sobre a viabilidade da execução dos projectos sujeitos ao regime legal de AIA.

Quando o procedimento de AIA ocorre na fase de estudo prévio ou ante-projecto, como parece ser, em regra, o caso, após a obtenção da DIA ainda tem que se obter a declaração de conformidade (do projecto de execução), em resultado de uma pós-avaliação realizada pela Autoridade de AIA.

A diferença substantiva do novo regime, face ao regime anteriormente contemplado no Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho, é que no Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio **as DIA, bem como as Declarações de Conformidade são vinculativas**⁷², o que significa que, no limite, esgotadas as soluções em termos de alternativas do traçado poderão suscitar-se pertinentes questões de responsabilidade contratual entre o concedente e a concessionária, em virtude da impossibilidade de concretização do objecto da concessão.

Assim, para evitar, no limite, a situação acima considerada, bem como os atrasos na realização do procedimento de AIA, o principal constrangimento operativo apontado pelo Departamento de Concessões, enquanto entidade que licencia ou autoriza o projecto da concessionária, reside no **não conhecimento prévio dos corredores ambientais susceptíveis de utilização**⁷³, uma vez que se utilizam recursos e tempo na realização de estudos e análises que, afinal, podem revelar-se inúteis e retardar a emissão da Declaração de Conformidade.

⁷² Nos termos do n.º 3 do art.º 20.º, são nulos os actos praticados com desrespeito da respectiva DIA.

⁷³ Vd.” Memorando da Comissão de Fiscalização – IEP; para Presidente do Conselho de Administração do IEP, 22 de Julho de 2002.



O Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, fixa um prazo máximo para pronúncia da Autoridade de AIA (IE) em 140 dias úteis⁷⁴, sem prejuízo da possibilidade de suspensão desse prazo para recolha e apreciação de elementos adicionais, na fase inicial de instrução do processo⁷⁵, o que, na prática, poderá conduzir ao prolongamento do prazo regra.

Utilizando a informação disponibilizada pelo Departamento de Concessões quanto ao exemplo da construção dos lanços finais da A2 – Sul/Algarve, apresenta-se o seguinte quadro:

QUADRO XX

PROCEDIMENTO DE AIE NA A2- SUL/ALGARVE

Sublanço	Entrega EP e EIA	Entrega EIA IEP» IA	Despacho Ministerial (DIA)	Envio do relatório complementar ao EIA ou RECAPE IEP» IA	Declaração de Conformidade	Declaração Utilidade Pública
Grândola Sul/Aljustrel	03/10/1997	09/10/1997	22/10/1998	18/06/1999	05/08/1999	26/08/1999
Aljustrel/Castro Verde	06/09/1999	31/08/1999 * envio directo pela BRISA	19/01/2000	31/08/1999	19/01/2000	02/02/2000
Castro Verde /Almodôvar	11/02/2000	15/11/1999* envio directo pela BRISA	03/05/2000	15/11/1999	03/05/2000	26/07/2000
Almodôvar/S.B. Messines	24/05/2000					
S.B. Messines/ V.L.A.	11/11/1999					30/09/2000
	BRISA	IEP	AMBIENTE	IEP	AMBIENTE	IEP

O tempo médio consumido pela EIA, naqueles sub-lanços da **A2**, **atingiu cerca de 12,5 meses, mais do dobro do previsto no anterior regime de AIA**, que era de 120 dias, com prorrogação por mais 30 dias. Contudo e apesar de todos aqueles projectos serem anteriores à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 69/2000, o tempo médio de facto consumido foi sempre superior ao prazo agora em vigor de 140 dias⁷⁶ para o procedimento de AIA.

Em resultado dos atrasos de diversa natureza, acima expostos, **apurou-se não ter sido cumprido o calendário que se encontrava estabelecido na Base VII do contrato de concessão.**

⁷⁴ Cf. Art n.º 19.º do Decreto-Lei 69/2000, de 3 de Maio.

⁷⁵ Cf. N.º 4 do art.º 13.º do Decreto-Lei 69/2000, de 3 de Maio.

⁷⁶ Outros projectos entrados após a entrada em vigor do novo procedimento de AIA, foram por exemplo os respeitantes aos sublanços Almeirim/Salvaterra/St.º Estêvão da A13 e Aveiras/Santarém da A1 que receberam a DIA ao fim de oito meses.

Não existe, formalmente, qualquer autorização para a derrogação dos prazos constantes daquela Base. E, apesar da concessionária ter remetido ao IEP, em Abril de 2000⁷⁷, uma reprogramação, o Instituto não se pronunciou explicitamente, nem propôs que a alteração fosse consagrada por um diploma legal.

Em suma, a derrapagem dos prazos em relação às datas previstas na Base VII, foi, de facto, assumida pelo concedente sem que daí adviessem quaisquer consequências jurídicas ou económicas para os responsáveis pelos atrasos.

7.4 Alargamentos

O aumento do número de vias das auto-estradas constitui obrigação da concessionária nos termos da Base XXVII do Decreto-Lei n.º 294/97, sendo construídas sem comparticipação financeira do Estado, salvo nas situações previstas no n.º 7 daquela Base⁷⁸.

Estes alargamentos dependem da verificação de vários pressupostos, nomeadamente do volume de tráfego, do decurso de um prazo ou de uma calendarização, sem prejuízo da suspensão prevista para certos lanços.

Vejamos esta questão com maior desenvolvimento.

Considerando o disposto **n.º 1 da Base XXVII, os alargamentos devem ser realizados até ao final do 2.º ano subsequente àquele em que o tráfego médio diário anual atingir um certo número de veículos**, designadamente 35 000 veículos nos lanços construído com 2x2 vias (alargamento para 2x3) e 60 000 veículos para os troços em que hajam sido construídos 2x3 vias (alargamento para 2x4).

O Quadro seguinte dá conta dos alargamentos em função do volume de tráfego para os anos de 2000 e 2001.

⁷⁷ Carta da BRISA ADM/228/00, 17 de Abril.

⁷⁸ Para além do regime geral da comparticipação de 20% na construção das auto-estradas, existem os casos, assinalados no ponto 7, que são financiados a 100% pelo Estado, ou os casos referidos no ponto 5 dessa mesma Base XXVII, que são comparticipados em condições a acordar entre concedente e concessionária.



ALARGAMENTOS EM FUNÇÃO DO VOLUME DE TRÁFEGO

1/3 AE	Ano		TMDA 2000	TMDA 2001	LIMITE TMDA Ano
	2000	2001			
	Sublanço	Sublanço			
A1	Lisboa – Alverca	Alverca-Vila Franca de Xira II		104.892	
A1	Alverca-Vila Franca de Xira II	Alverca-Vila Franca de Xira II	78.626	82.089	1996
A1	Vila Franca de Xira II-Vila Franca de Xira I	Vila Franca de Xira II-Vila Franca de Xira I	81.352	84.262	1999
A1	Vila Franca de Xira I-Carregado	Vila Franca de Xira I-Carregado	67.941	71.973	a)
A1	Carregado-Aveiras de Cima	Carregado-Aveiras de Cima	50.217	52.117	
A1	Aveiras de Cima-Santarém	Aveiras de Cima-Santarém	39.342	41.172	2000
A1	Santarém-Torres Novas	Santarém-Torres Novas	37.621	40.406	2000
A1	Torres Novas -Fátima	Torres Novas -Fátima	29.232	30.210	
A1	Fátima-Leiria	Fátima-Leiria	29.650	30.692	
A1	Leiria-Pombal	Leiria-Pombal	29.829	30.999	
A1	Pombal-Condeixa	Pombal-Condeixa	29.767	31.094	
A1	Condeixa-Coimbra Sul	Condeixa-Coimbra Sul	36.044	37.704	2000
A1	Coimbra Sul-Coimbra Norte	Coimbra Sul-Coimbra Norte	30.685	32.008	
A1	Coimbra Norte-Mealhada	Coimbra Norte-Mealhada	29.997	31.146	
A1	Mealhada-Aveiro Sul	Mealhada-Aveiro Sul	29.807	30.906	
A1	Aveiro Sul-Albergaria	Aveiro Sul-Albergaria	27.086	28.068	
A1	Albergaria-Estarreja	Albergaria-Estarreja	41.522	42.763	1998
A1	Estarreja-Feira	Estarreja-Feira	39.564	40.805	1999
A1	Feira-Nó com o IC24	Feira-Nó com o IC24	47.704	48.478	1997 b)
A1	Nó com o IC24 - Grijó (Carvalhos)	Nó com o IC24 - Grijó (Carvalhos)			
A1	Carvalhos - Santo Ovídeo	Carvalhos - Santo Ovídeo		40.817	
A2	Almada – Fogueteiro	Almada - Fogueteiro		85.100	
A2	Fogueteiro-Coina	Fogueteiro-Coina	45.762	49.410	1995
A2	Coina-Palmela	Coina-Palmela	33.046	34.552	
A2	Palmela-Nó de Setúbal	Palmela-Nó de Setúbal	33.629	35.456	2001
A2	Nó de Setúbal-Marateca	Nó de Setúbal-Marateca	25.361	27.230	
A2	Marateca-Nó A2A6	Marateca-Nó A2A6	23.755	25.475	
A2	Nó A2/A6Alcacér do Sal	Nó A2/A6Alcacér do Sal	15.547	16.879	
A2	Alcacér do Sal-Grândola Norte	Alcacér do Sal-Grândola Norte	14.060	15.291	
A2	Grândola Norte-Grândola Sul	Grândola Norte-Grândola Sul	10.594	11.680	
A2		Grandola Sul-Aljustrel		9.878	
A2		Aljustrel-Castro Verde		9.571	
A3	Porto - Águas Santas	Porto - Águas Santas		151.775	
A3	Águas Santas – Maia	Águas Santas - Maia		73.683	
A3	Maia-Santo Tirso	Maia-Santo Tirso	50.191	52.765	1997
A3	Santo Tirso-Nó de Famalicão	Santo Tirso-Nó de Famalicão	42.424	45.282	1998
A3	Nó de Famalicão-Cruz	Nó de Famalicão-Cruz	22.330	24.428	
A3	Cruz-Braga Sul	Cruz-Braga Sul	17.739	19.314	
A3	Braga Sul-Braga Oeste	Braga Sul-Braga Oeste	8.818	9.475	
A3	Braga Oeste-Nó EN201	Braga Oeste-Nó EN201	7.464	7.955	

2/3 AE	(continuação) Ano		TMDA 2000	TMDA 2001	LIMITE Ano
	2000	2001			
	Sublanço	Sublanço			
A3	Nó EN201-Ponte de Lima Sul	Nó EN201-Ponte de Lima Sul	7.263	8.013	
A3	Ponte de Lima Sul-Ponte de Lima Norte	Ponte de Lima Sul-Ponte de Lima Norte	7.511	8.591	
A3	Ponte de Lima Norte-EN303	Ponte de Lima Norte- EN303	5.919	6.671	
A3	EN303-Valença	EN303-Valença	5.733	6.450	
A4	Águas Santas – Ermesinde	Águas Santas - Ermesinde		78.408	
A4	Ermesinde-Valongo	Ermesinde-Valongo	49.451	52.422	1997
A4	Valongo-Campo	Valongo-Campo	48.113	50.846	1997
A4	Campo-Baltar	Campo-Baltar	38.458	40.837	1999
A4	Baltar-Paredes	Baltar-Paredes	34.430	36.666	2001
A4	Paredes-Guilhufe	Paredes-Guilhufe	30.287	32.333	
A4	Guilhufe-Penafiel	Guilhufe-Penafiel	29.433	31.718	
A4	Penafiel-Nó IP9	Penafiel-Nó IP9	24.577	26.616	
A4	Nó IP9-Amarante	Nó IP9-Amarante	15.806	16.987	
A5	Lisboa - Estádio Nacional	Lisboa - Estádio Nacional		202.541	
A5	Estádio Nacional-Oeiras	Estádio Nacional-Oeiras	123.534	129.362	1994
A5	Oeiras-Carcavelos	Oeiras-Carcavelos	84.827	85.672	1996
A5	Carcavelos -Cascais	Carcavelos -Cascais	56.971	57.873	1995
A6	Nó A2-A6-Vendas Novas	Nó A2-A6-Vendas Novas	8.715	9.133	
A6	Vendas Novas -Montemor Oeste	Vendas Novas -Montemor Oeste	8.271	8.626	
A6	Montemor Oeste-Montemor Este	Montemor Oeste-Montemor Este	7.644	8.032	
A6	Montemor Este-Évora Poente	Montemor Este-Évora Poente	6.804	7.128	
A6	Évora Poente-Évora Nascente	Évora Poente-Évora Nascente	3.449	3.520	
A6	Évora Nascente-Estremoz	Évora Nascente-Estremoz	4.106	4.230	
A6	Estremoz-Borba	Estremoz-Borba	3.054	3.117	
A6	Borba-Elvas	Borba-Elvas	3.071	3.156	
A6	Elvas – Caia	Elvas - Caia		5.100	
A9	Estádio Nacional – Queluz	Estádio Nacional - Queluz		76.517	
A9	Queluz-Pontinha	Queluz-Pontinha	53.544	56.672	
A9	Pontinha-Odivelas	Pontinha-Odivelas	41.456	43.535	
A9	Odivelas-Nó da Crel	Odivelas-Nó da Crel	39.023	41.541	
A9	Nó da Crel-Zambujal	Nó da Crel-Zambujal	35.851	38.780	
A9	Zambujal-Alverca	Zambujal-Alverca	28.359	29.298	
A12	Nó Setúbal-Setúbal	Nó Setúbal-Setúbal	29.808	31.514	
A12	Nó de Setúbal-Pinhal Novo	Nó de Setúbal-Pinhal Novo	20.964	22.699	
A12	Pinhal Novo-Montijo	Pinhal Novo-Montijo	21.454	23.432	
A14	Figueira da Foz - Santa Eulália	Figueira da Foz - Santa Eulália		19.233	

LEGENDA

- Necessidade de alargamento e beneficiação para 2x3 vias → a) Sublanço V. Franca de Xira – Carregado
- Necessidade de alargamento e beneficiação para 2x4 vias → b) Sublanço Feira – Grijó
- TMDA = Tráfego Médio Diário Anual

OBS: A informação contida neste quadro deve ser conjugada com a referenciada no Quadro XXIII – Alargamentos totalmente financiados pelo Estado ou sem cobrança de portagem⁷⁹.

⁷⁹ Esta referência decorre das observações constantes no ofício resposta do IEP, no âmbito do exercício do contraditório.



Verifica-se que nas situações assinaladas, sejam elas de alargamento de duas para três vias, isto é, em número de 14, ou de três para quatro vias, ou seja, em número de 11, os valores de TMDA tendem a crescer e, quanto aos registados em 2001, todos eles superam o número 35.000 e de 60.000 veículos de TMDA previstos no n.º 1 da Base XXVII. **Sublinha-se que se constatou excederem, em média, mais 9.606 veículos, no caso dos alargamentos para 2x3 vias e mais 37.682, no caso dos alargamentos de 2x4 vias.**

No conjunto da rede de Auto-estradas, é na A1 (Lisboa-Porto), uma das maiores (com 268 km) e das mais utilizadas, que se verifica a mais premente necessidade e o maior atraso na realização de alargamentos em 11 dos seus sublanços, o que representa cerca 60% dessa auto-estrada. Daqueles 11 sublanços, 7 requeriam um alargamento de 3 para 4 vias, conforme se pode observar no quadro acima. Contudo, “alguns lanços que necessitavam de alargamento ficaram suspensos de alguns investimentos da própria Brisa, caso dos alargamentos da A1 até à abertura da A10...Note-se que isto implicava necessariamente que a montante também os troços não pudessem ser alargados de forma a não criar um estrangulamento no sentido do maior tráfego.”⁸⁰.

Por seu turno, é nas auto-estradas que cobrem distâncias menores, junto dos grandes centros urbanos de Lisboa e Porto que se verificam os maiores volume de tráfego, tais como na A4 Porto-Amarante - desde o nó de Ermesinde até Amarante, com a extensão de 48,3 km e na A5 auto-estrada da Costa do Estoril - desde o nó do Estádio Nacional até Cascais, com a extensão de 16,7 km.

Sublinha-se que os alargamentos devidos, no caso da A4 e da A5, se encontravam de tal forma dependentes da realização de outras obras (tal como foi previsto na redacção da alínea c) do n.º2 e da nota de rodapé ao quadro correspondente à programação estabelecida no n.º 3 da Base XXVII na redacção do Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro), que tal facto contribuiu para eximir a concessionária de proceder às necessárias e dispendiosas obras que devia custear sem comparticipação.

Com efeito, no caso da A4, desde 1997 que os sublanços Ermesinde-Valongo-Campo com 2x2 vinham a registar os 35000 veículos de TMDA valor que em 2001 ultrapassou os 50.000 veículos. Estes alargamentos deviam, pois, ter sido abertos ao tráfego até ao 2º semestre de 2001 e 2002 respectivamente e dependiam do alargamento ou alternativa ao lanço da A4 - Águas Santas - Ermesinde, de acordo n.º 3 da Base XXVII na redacção do Decreto-Lei n.º . 294/97, de 24 de Outubro. Contudo, a BRISA não apresentou sequer o estudo prévio correspondente. Apesar do exposto, observa-se que”....o facto de a supressão de portagens, ocorrida em simultâneo com a CREL, introduziu no mecanismo automático uma restrição de aprovação prévia da tutela (Obras Públicas e Finanças) que não só condiciona os próprios lanços, como os lanços a montante, à semelhança da A1...”⁸¹.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem.

Na **A5**, o **TMDA global superou, em mais 117.907 veículos, os limites estabelecidos** para cada troço, dos quais 95.034 respeitavam aos troços cujo alargamento devido seria para 2x4 vias e 22.873 veículos diziam respeito ao sublanço Carcavelos-Cascais⁸², cujo alargamento previsto seria para 2x3 vias.

Os valores de TMDA que dariam origem aos alargamentos começaram a verificar-se há cerca de 8 anos: em 1994, no lanço Estádio Nacional-Oeiras, em 1995, no de Carcavelos-Cascais e, em 1996, no troço Oeiras-Carcavelos.

Não pode deixar de se relevar que o sublanço **Lisboa-Estádio Nacional** registou, em 2001, um TMDA de 202.541 veículos, mais do quántuplo do valor de TMDA admitido para as auto-estradas com 2x3 vias. Esta situação afigura-se grave tanto mais que foi admitida a **impossibilidade física de proceder ao alargamento respectivo**. Para além deste impossibilidade, convém precisar que este troço "...tem 4 vias entre Lisboa e o Restelo, quatro vias no sentido Estádio/Lisboa entre o Restelo e a CRIL e 4 vias, novamente nos dois sentidos, entre a CRIL e Linda-a-Velha. Note-se que o TMD indicado é para a secção de 4 vias, não havendo nenhum contrato de concessão que defina alargamentos para mais de 4 vias. No troço entre Carcavelos e Cascais, o EIA teve que ser reformulado em face da mudança legislativa, assim como a própria definição de avaliação ambiental teve de ser esclarecida com o Instituto do Ambiente, uma vez que o caso dos alargamentos não era claro na legislação anterior."⁸³.

Refira-se, ainda, que **os alargamentos dos sublanços Estádio Nacional-Oeiras – Carcavelos, para 2x4 vias se encontram suspensos até à entrada em serviço da totalidade do IC17 (CRIL)**⁸⁴ conforme o previsto na alínea c) do n.º 2 da Base XXVII na redacção do Decreto-Lei n.º . 294/97, de 24 de Outubro.

A este propósito, não pode deixar de se acrescentar, por um lado, que se o IC 17 – CRIL liga a Ponte Vasco da Gama à A5, todavia, actualmente, **interrompe-se em Alfoanelos, junto a Benfica**, para prosseguir depois na Buraca até à A5, próximo de Miraflores.

Por outro lado, afigura-se verosímil que a suspensão das obras no IC 17- CRIL esteja relacionada com as avultadas indemnizações a pagar pelas expropriações que têm de ser efectuadas naquela zona, densamente urbanizada, e que poderão atingir montantes dificilmente comportáveis para o Estado concedente.

Assim, na base da suspensão que foi consagrada naquele n.º 2 da Base XXVII estariam estudos de tráfego então elaborados, segundo os quais muito do trânsito da A5 se escoaria pelo IC 17, caso este estivesse já concluído.

⁸² TDMA em 2001 de 57.873 veículos.

⁸³ Esta referência decorre das observações constantes no ofício resposta do IEP, no âmbito do exercício do contraditório.

⁸⁴ Cujá construção é da exclusiva responsabilidade do Estado, por estar fora do objecto da concessão.



Na prática e ao fim de quatro anos, o que sucede é que o número de veículos nos diversos troços da A5 ultrapassou há muito o limite de 60 000 diários e mesmo que o IC 17 – CRIL já estivesse concluído, o problema do excesso de veículos diários sobre aqueles troços continuaria a ocorrer.

Quanto, agora, aos alargamentos previstos no n.º 3 da Base XXVII do DL n.º 294/97, na redacção de 24 de Outubro, apresenta-se de seguida um quadro com a respectiva situação.

QUADRO XXII

DATA LIMITE DE ENTRADA EM SERVIÇO N.º 3 DA BASE XXVII DO DL N.º 294/97, DE 24 DE OUTUBRO

AE	SUBLANÇO	Data Limite de entrada em serviço	Número de vias actual (perfil)
A1	Feira-Nó com o IC24	2.º Semestre de 1999	2x2
A1	Nó com o IC24 - Grijó (Carvalhos)	2.º Semestre de 1999	2x4
A3	Maia-Santo Tirso	2.º Semestre de 2000	2x2
A4	Ermesinde-Valongo	2.º Semestre de 2001*	2x2
A4	Valongo-Campo	2.º Semestre de 2002*	2x2
A5	Carcavelos-Cascais	2.º Semestre de 1999	2x2

Face ao quadro supra, observa-se o seguinte:

- Em Julho de 2002, a Geometria de Traçado do sublanço **Feira-Nó com o IC24 da A1** encontrava-se em apreciação no IEP;
- Foram entretanto abertas ao tráfego 2x4 vias naquele nó com o IC24 - Grijó (Carvalhos), da A1;
- O Estudo Prévio de alargamento e beneficiação para 2x3 vias do sublanço **Maia-Santo Tirso da A3**, foi reprovado em Janeiro de 2001. Foram dadas instruções à BRISA, pelo Estado concedente, para equacionar já o alargamento e beneficiação para 2x4 vias, já que se previa atingir um TMDA superior a 60000 veículos/dia em 2004;
- O alargamento do sublanço **Ermesinde-Valongo e Valongo-Campo da A4**, dependiam do alargamento ou da alternativa ao lanço Águas Santas – Ermesinde, nos termos do n.º 3 da Base XXVII do DL nº. 294/97, de 24 de Outubro. A BRISA, até Julho do ano transacto, ainda não tinha apresentado o Estudo Prévio;
- Na mesma data, o alargamento para 2x3 vias do **sublanço Carcavelos-Alcabideche da A5** encontrava-se em Avaliação de Impacte Ambiental.

Finalmente, no que respeita aos sublanços sem portagem e às situações excepcionais relativas ao financiamento da construção previstas no n.º 7 da Base XXVII na redacção do Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, ou seja totalmente financiados pelo Estado, apresenta-se o quadro seguinte:

QUADRO XXIII

ALARGAMENTOS TOTALMENTE FINANCIADOS PELO ESTADO OU SEM COBRANÇA DE PORTAGEM

AE	SUBLANÇO	ESTADO	S/PORTAGEM
A1	Alverca - Vila Franca de Xira II		
A1	Carvalhos - Santo Ovídeo		
A2	Almada – Fogueteiro		
A3	Porto - Águas Santas		
A3	Águas Santas – Maia		
A4	Águas Santas – Ermesinde		
A5	Lisboa - Estádio Nacional		
A6	Elvas – Caia		
A9	Estádio Nacional - Queluz		
A9	Queluz - Pontinha		
A9	Pontinha - Odivelas		
A9	Odivelas - Nó da Crel		
A9	Nó da Crel - Zambujal		
A9	Zambujal - Alverca		
A14	Figueira da Foz - Santa Eulália		

Reportando-nos a Julho de 2002, a **situação de cada um daqueles sublanços** era a seguinte:

- Impossibilidade física de alargamento do sublanço **Alverca-Vila Franca de Xira II da A1**;
- Quanto ao sublanço **Carvalhos - Santo Ovídeo da A1**, a BRISA havia apresentado, em 1998, um Projecto de Execução que foi devolvido pelo IEP, para reformulação. Adicionalmente, este alargamento encontrava-se dependente do alargamento do troço de Auto-estrada seguinte, Santo Ovídeo - Coimbrões, da responsabilidade do ICOR;
- No tocante ao sublanço **Almada – Fogueteiro da A2**, a BRISA ainda não tinha apresentado o estudo respectivo;



- O Estudo Prévio de alargamento e beneficiação para 2x3 vias do sublanço **Águas Santas – Maia da A3** encontrava-se aprovado. Porém, atendendo aos elevados níveis de tráfego (prevendo-se necessidade de alargamento para 2x4 vias em 2002), foi solicitada pelo Estado à concessionária o desenvolvimento do Estudo Prévio para o alargamento e beneficiação para 2x4 vias, que aguardava confirmação de comparticipação financeira por parte do Ministério das Finanças;
- Dada a impossibilidade física de alargamento do sublanço **Águas Santas – Ermesinde da A4**, a BRISA encontrava-se a desenvolver um estudo de viabilidade para construção de uma alternativa a esta auto-estrada, neste sublanço;
- Impossibilidade física de alargamento do sublanço **Lisboa - Estádio Nacional da A5**;
- No que respeita aos lanços da **A5 - Lisboa - Estádio Nacional, aos acima referidos da A9 e da Figueira da Foz - Santa Eulália da A14**, a BRISA ainda não tinha apresentado estudos.

Tudo o que precede, sucedeu, note-se, apesar dos casos referenciados serem comparticipados pelo concedente em 100%.

Em termos de balanço final quanto às causas dos atrasos na realização dos alargamentos pode, em síntese, apresentar-se o quadro que segue:

QUADRO XXIV

MOTIVOS DE NÃO ALARGAMENTOS

NÃO ALARGAMENTOS SEGUNDO OS MOTIVOS	LANÇOS	%
BRISA não apresentou estudo prévio	8	30
Impossibilidade física do alargamento	2	7
Alargamento suspenso	8	30
Estudo Prévio / Projectos em aprovação	4	15
Estudo Prévio em desenvolvimento	4	15
Estudo Prévio recusado	1	4
Total	27	100

No que diz respeito aos motivos dos atrasos, não pode deixar de se salientar que em 30% dos casos a BRISA não havia ainda apresentado o estudo prévio. Contudo, não se obteve evidência, junto do IEP, da apresentação de propostas ou da tomada de medidas no sentido do Estado exigir à concessionária a realização dos alargamentos devidos ou, em alternativa, a renegociação da Base XXVII do contrato de concessão.

Também não deixa de ser significativo que, em outros 30% dos casos, os atrasos respeitam a alargamentos que se encontram suspensos por razões diversas, entre as quais se destacam as referentes à realização de obras de construção de alternativas ou de novos lanços de auto-estrada, tal como se referiu.

7.5 Controlo de Tráfego

A informação sobre o tráfego representa uma componente essencial da actividade operativa da concessão, uma vez que, não só está associada ao volume de receita das auto-estradas, como permite analisar a estrutura de tráfego, o tipo de utilizadores em função da classe de veículos, os sublanços e os períodos de utilização tempo.

A Base XXXIX do contrato de concessão determina que a concessionária organize uma rigorosa estatística diária do tráfego nas auto-estradas. Apesar da pertinência e da relevância de tal informação, a mesma, no modelo contratual de concessão da BRISA, apenas tem significado para efeitos da realização dos alargamentos - Base XXVII – e, quando muito, enquanto subsistema de monitorização de tráfego, de detecção de acidentes e de consequente alerta do utente - n.º 3 da Base XXXVI.

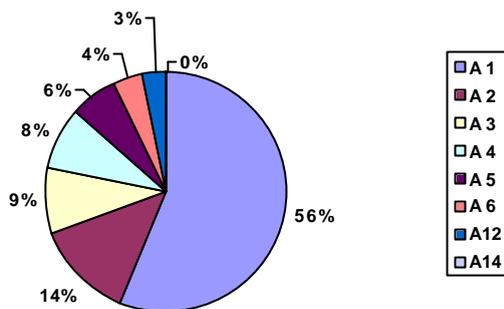
De acordo com informação oriunda da BRISA e disponibilizada pelo IEP, apresenta-se, de seguida, graficamente, a estrutura de tráfego por auto-estrada e por classe de utilizadores relativamente ao ano 2001.



GRÁFICO V

Estrutura de tráfego por Auto-Estrada

- O maior volume de tráfego corresponde à A1, com 56% do tráfego global. Em segundo lugar, surge a A2, com 14%.



Fonte: Relatório Gestão e Contas – BRISA 2001

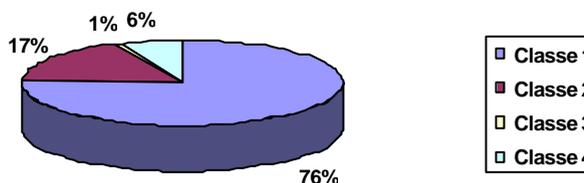
Esta estrutura reflecte-se nas receitas de portagem, porquanto o maior volume de receita provém da A1, com 56,23% do total em 2000 e 54,95% em 2001. De seguida surge a A2, com 12,26% em 2000 e 13,77% em 2001, registando o maior acréscimo com 24,37%. A **receita global**, no ano de 2000, foi de 374.666.160 € tendo subido em 2001, para 414.943.546 € o que corresponde a um crescimento de 10,75%.

Quanto ao **tipo de veículos que utilizaram as auto-estradas** no ano de 2001, apresenta-se, de seguida um gráfico respeitante às suas diversas classes:

GRÁFICO VI

Estrutura das classes de veículos 2001

- A maior parte dos veículos que circularam nas auto-estradas da BRISA em 2001 pertencem à **classe 1**, correspondendo a **76% do total do tráfego registado**.



Fonte: Relatório Gestão e Contas – BRISA 2001

- Esta situação manteve-se bastante estável de 2000 para 2001.
- Ao nível da **classe 1, é na A5 que se regista uma maior circulação de veículos pertencentes a esta classe (40%).**
- **Quanto às classes 2 e 3, que representam, respectivamente, cerca de 17% e 1 %, não apresentaram um crescimento significativo (0,1) de um ano para o outro.**

Por outro lado, se associarmos o volume de receita por auto-estrada, em 2001, e o respectivo número de km, verifica-se, por seu lado, **que a A5 regista o maior volume de receita por km (1.563.598€) e a A14 o menor (20.254€).**

Quanto à evolução do tráfego, em termos de TMDA, ela foi, nos dois últimos anos, positiva, considerando o quadro seguinte:

QUADRO XXV

EVOLUÇÃO TMDA 2000/TMDA 2001

AE	TMDA2001	TMDA2000	Var. Abs.	Var. %
A1	790.409	755.986	34.423	4,6%
A2	246.874	201.754	45.120	22,4%
A3	189.586	175.392	14.194	8,1%
A4	287.923	270.555	17.368	6,4%
A5	272.820	265.332	7.488	2,8%
A6	46.688	45.114	1.574	3,5%
A9	207.002	198.233	8.769	4,4%
A12	78.651	72.226	6.425	8,9%
<i>Total Global</i>	2.119.953	1.984.592	108.508	6,8%

Fonte: Síntese dos mapas fornecidos pelo IEP por sublanço.

No seu conjunto **registou-se um aumento de tráfego na ordem do 6,8 % (TMDA)**, destacando-se a **A2 - Auto-estrada do Sul, com um aumento significativo na ordem dos 22%**, o que corresponde ao um acréscimo de mais 45.120 veículos em termos de TMDA. Este aumento verificou-se nos quatro sublanços entre Alcácer do Sal e Grândola Sul. Por sua vez, foi também a sul, na A12 – Setúbal-Montijo - com a extensão total de 24,2 km, que se verificou o segundo maior aumento de TMDA, na casa dos 8,9%.



O sistema que está a ser utilizado pela BRISA para fazer o registo do volume de tráfego tem sido considerado pelo Departamento de Concessões do IEP, como fidedigno. De igual modo, a informação que a concessionária fornece foi considerada **rigorosa e completa, incluindo os lanços sem portagem e as áreas de serviço**, conforme estabelecido na Base XXXIX.

Note-se, porém, que o IEP não desenvolvia⁸⁵ quaisquer tipos de controlos específicos para testar a veracidade da informação que lhe é fornecida, apesar do livre acesso aos locais em que estão instalados os sistemas, conforme fixado no n.º 2 Base XXXIX.

Os relatórios efectuados, quer pelo Departamento de Concessões, quer pelo Departamento de Planeamento Estratégico Rodoviário do IEP, resultam da simples leitura da informação disponibilizada pela BRISA, não associando a este tratamento estatístico qualquer análise qualitativa que releve os aspectos mais importantes passíveis de dela serem extraídos⁸⁶. Com efeito, o Departamento de Concessões reconheceu que apenas começou a utilizar essa informação para efeitos da elaboração do mapa que identifica os sublanços a serem objecto de alargamento, os respectivos *timings* e justificações para os atrasos, no primeiro semestre de 2002.

7.6 Reclamações e Sinistralidade

▪ Reclamações

Nos termos da Base XXXVIII do contrato de concessão, a concessionária terá à disposição dos utentes das auto-estradas, nas instalações de portagens, livros destinados ao registo de **reclamações**.

Com base na informação remetida pela BRISA ao IEP, apurou-se que, relativamente ao triénio 1999-2001, foi registado, junto das instalações de portagens, um **total de 11795 reclamações**⁸⁷.

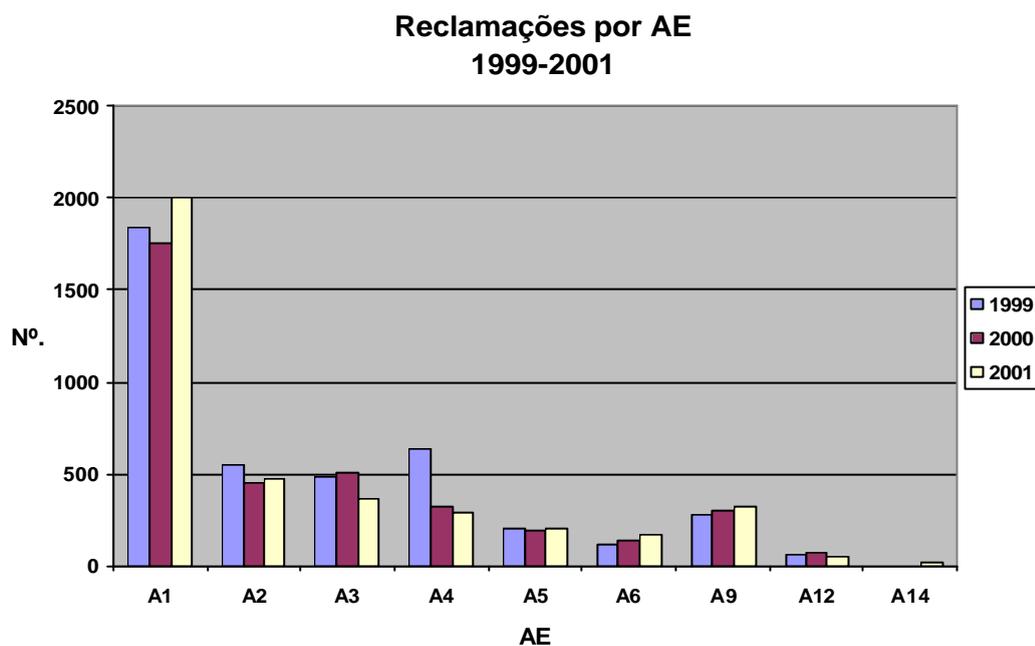
⁸⁵ Procedeu-se à alteração do tempo verbal de “Note-se, porém, que o IEP não desenvolve” para “Note-se, porém, que o IEP não desenvolvia”, na sequência das observações constantes no ofício resposta do IEP, no âmbito do exercício do contraditório.

⁸⁶ A título de exemplo a evolução das estatísticas de tráfego poderia constituir mais um indicador do crescimento económico do país e poderia ser aproveitada para o planeamento das novas áreas de construção.

⁸⁷ Adverte-se que o número de reclamações não é aqui utilizado como um indicador exclusivo e preciso do nível de satisfação do utente. Para além do mais, estes dados são mais uma vez disponibilizados pela BRISA, não estando sujeitos a qualquer confirmação por parte do IEP.

O número dessas reclamações por auto-estrada apresenta a seguinte distribuição:

GRÁFICO VII



Considerando os 3 anos em análise, foi na A1 que se registaram 5597 reclamações (1837 em 1999; 1762 em 2000 e 1998 em 2001) e nesta a instalação de portagem que mais reclamações recebeu em 2001 foi Grijó com 1089 registos. De seguida, salienta-se a A2, com um total de 1463 reclamações.

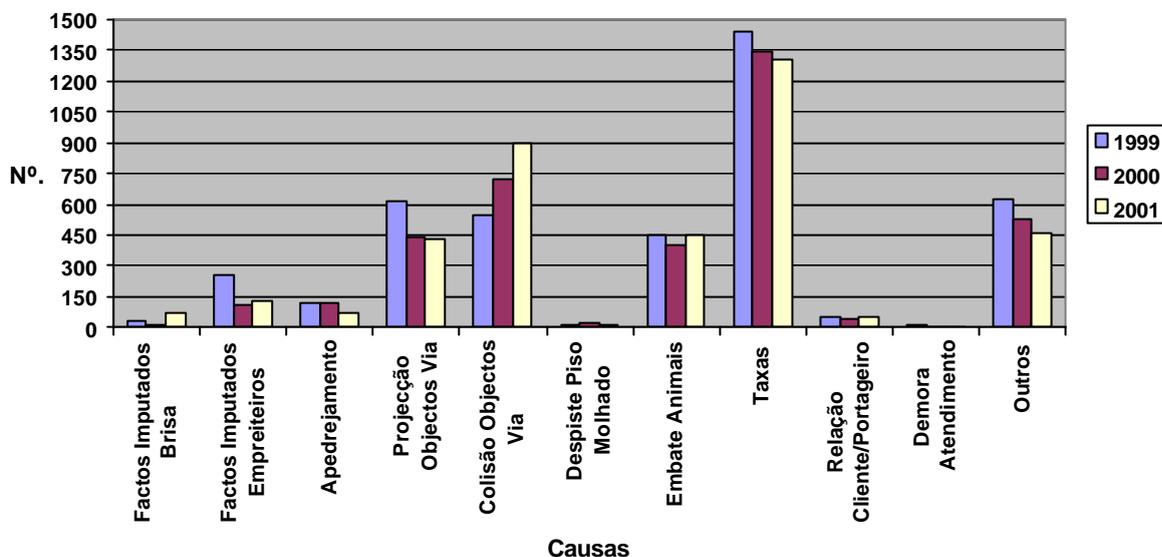
Observa-se que a A9 – CREL, desde o Estádio Nacional (A 5) até Alverca (A1), com a extensão de 34,4 km, é a que, no conjunto, **recolhe o maior número de reclamações por km (26,4), seguida da A4 – Porto-Amarante - e da A5 – Lisboa Cascais - , respectivamente, com 24,2 e 24,5 por Km**. Também a A1 revela um valor acima do valor médio (13,1/Km), apresentando 19 reclamações por Km.

Quanto às causas das reclamações, tal como foram tipificadas pela própria concessionária, apresenta-se o seguinte gráfico:



GRÁFICO VIII

Reclamações por Causas 1999-2001



Verifica-se que, ao longo do triénio, foram essencialmente as taxas cobradas nas portagens o motivo que conduziu ao maior número de reclamações (4101, 34,8% do total). De seguida, surge a colisão com objectos na via e a projecção de objectos na via, respectivamente com 2166 reclamações (18,4%) e 1490 reclamações (12,6%). Também o embate contra animais apresenta um número significativo e reclamações, 1297 (11%).

RECLAMAÇÕES POR CAUSAS

CAUSAS	1999	2000	2001
Factos Imputáveis à BRISA	27	16	72
Factos Imputáveis Empreiteiros	256	107	129
Apedrejamentos	115	123	69
Projeção Objectos na Via	618	439	433
Colisão Objectos na Via	545	726	895
Despiste em Piso Molhado	16	18	17
Embate com Animais	448	400	449
Taxas	1446	1345	1310
Relação Cliente / Portageiro	47	45	48
Demora no Atendimento	10	3	4
Outros	628	528	463
Total	4156	3750	3889

A concessionária autonomiza, por sua iniciativa, e no tocante às reclamações, factos que eventualmente lhe são imputáveis e que correspondem a 1% das reclamações totais. Desconhecem-se os critérios utilizados na distinção entre esta e as outras causas que possam estar relacionadas com actividades de manutenção. **O IEP, mais uma vez, é mero destinatário e leitor desta informação, não procedendo a qualquer fiscalização orientada para esta vertente.**

Aliás, **o próprio contrato de concessão, neste domínio, não é nem completo nem consequente.** Por um lado, limita-se a estabelecer, na referida Base XXXVIII, a obrigatoriedade e o local de exposição dos livros de reclamação, não especificando o período em que deverão ser visados pelo IEP, nem contemplando outros meios ou suportes para dar seguimento às reclamações. Por outro lado, é omissivo quanto à avaliação e respectivas consequências, por parte do IEP, bastando-se pela obrigatoriedade do envio das reclamações, das respostas e dos resultados das investigações por parte da concessionária. **Na prática, e no momento da realização desta auditoria, o IEP nem sequer visava os referidos livros de reclamações.**

Sublinhe-se que a BRISA, em contraste e por sua iniciativa, colocou, no seu site da Internet (www.brisa.pt) uma ficha para recolha de sugestões/reclamações acrescentando, desse modo mais um meio de acesso generalizado às reclamações e sugestões dos seus utilizadores/clientes.

Nesse mesmo site, a BRISA referencia ainda um conjunto de equipamentos destinados a elevar os níveis de segurança nas auto-estradas, para além de também recomendar um conjunto de “boas práticas” tendo em vista uma condução consciente e tranquila.



Actualmente, também o IEP “...recebe as reclamações directamente, através do seu site na Internet...”⁸⁸.

▪ Sinistralidade

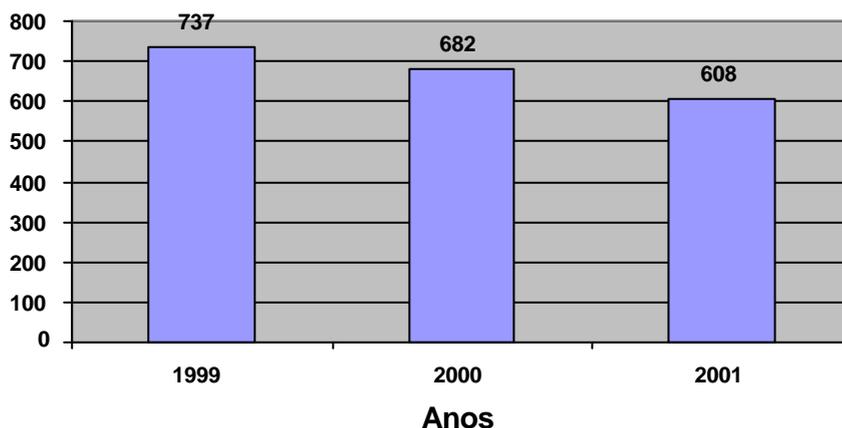
Têm sido desencadeadas quer pelas autoridades governamentais, nomeadamente o IEP⁸⁹, quer pela concessionária, múltiplas acções no sentido de sensibilizar os utentes para os aspectos relevantes da circulação em segurança nas auto-estradas.

Das várias campanhas sazonais, “BRISA 1000 km de Segurança” constituiu um exemplo que comprova o investimento da BRISA na formação e na informação em matéria de segurança infantil, tendo utilizado até as rotas de férias e as praias como palco para a sua promoção e insistido na necessidade de preparação das gerações futuras.

Com base na informação disponibilizada pela concessionária, apresenta-se o gráfico que segue, respeitante à evolução da taxa de sinistralidade:

GRÁFICO IX

Evolução da taxa de sinistralidade



⁸⁸ Esta referência decorre das observações constantes no ofício resposta do IEP, no âmbito do exercício do contraditório.

⁸⁹ Foi introduzida a referência ao IEP na sequência das observações constantes no ofício resposta do IEP, no âmbito do exercício do contraditório.

A taxa de sinistralidade é calculada com base no rácio entre o Número total de acidentes e o indicador de circulação (10^9 X veiculo X km).

A taxa de sinistralidade tem vindo a diminuir ao longo do triénio examinado (1999-2001), tendo o decréscimo sido de 7,5% em 2000 e de 10,9% em 2001.

O IEP não dispõe, todavia, de dados sobre a sinistralidade. Considera que essa informação teria interesse, embora fosse necessário criar mecanismos que conjugassem o reporte da BRISA com a validação dos dados fornecidos.

A obrigatoriedade de produção de informação estatística sobre a sinistralidade justificar-se-ia no contexto do estabelecimento de indicadores de eficiência do serviço público prestado, aspecto que, no contrato de concessão BRISA, ainda não mereceu o devido desenvolvimento, tendo ficado muito aquém dos outros contratos de concessão (vg. SCUT) nos quais os índices de sinistralidade dão origem a prémios ou penalizações. Para além disso, tornar-se-ia possível, comparar estes índices de sinistralidade com os ocorridos noutras concessões de auto-estradas, tanto no plano nacional como no internacional.



III DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

8 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares às entidades que se seguem:

- À **Assembleia da República**, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da AR
 - Comissão de Economia e Finanças
 - Comissão de Execução Orçamental
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.

- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministra de Estado e das Finanças;
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

- Ao IEP – Instituto de Estradas de Portugal.

- Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

9 PUBLICIDADE

Após entregues os exemplares deste Relatório e do seu Anexo às entidades acima enumeradas, serão os mesmos, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgados pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inseridos no *site* do Tribunal de Contas na Internet.

10 EMOLUMENTOS

Nos termos do Decreto-Lei nº. 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos, por parte do IEP, enquanto representante do Estado concedente, auditado, no montante de 15.516,50 €(quinze mil, quinhentos e dezasseis Euros e cinquenta cêntimos).

Tribunal de Contas, em 10 Abril de 2003

O Conselheiro Relator

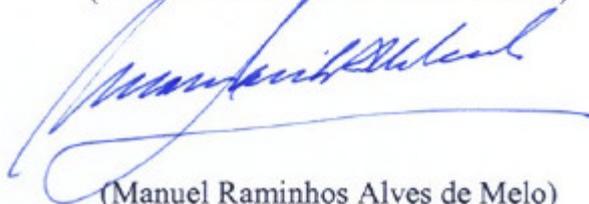


(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



(Lia Olema Videira de Jesus Correia)



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



IV ANEXOS

1. **RESPOSTA CONJUNTA DA MINISTRA DE ESTADO E DAS FINANÇAS E DO MINISTRO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E HABITAÇÃO**



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

GABINETE DA MINISTRA DE ESTADO E DAS FINANÇAS

"CONFIDENCIAL"

MUITO URGENTE

12.MAR.03 00960

*A equipa de auditoria
Brisa para me avaliar
atentamente a presente
resposta e me produzir
uma análise preliminar
para apreciação e decisão*

Entrada 3757/03 Procº 77/03

*são com o signatário e visando ou aceitar - no todo ou
em parte - ou não aceitar - no todo ou em parte - as
alterações do ministro das finanças e do ministro das
Obras Públicas e, na sequência de tal análise propor
as modificações adequadas no texto original do
relato dando a resposta às questões incluídas no - já visto com
isto, para a incluir no texto do relatório, em vez de a inserir
a parte*

ASSUNTO: - Relato de auditoria ao contrato de concessão entre o Estado e a
Brisa - Auto Estradas de Portugal, SA - 1999/2001

Exmº Senhor *13.03.03*
Chaves
Conselheiro Dr. Carlos Thomas,

Em referência ao ofício nº 2100, de 25.02.03, encarrega-me Sua Excelência a Ministra de Estado e das Finanças bem como Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação de, em anexo, enviar a resposta conjunta de Suas Excelências, ao Relato em epígrafe que segue assinada pelos respectivos Chefes dos Gabinetes.

Com os melhores cumprimentos

*de elevada consideração
e estima pessoal*

O CHEFE DO GABINETE,

(Eduardo J. Farinha)



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E HABITAÇÃO

Resposta da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, no âmbito da auditoria ao contrato de concessão entre o Estado e a Brisa – Auto-Estradas de Portugal, S.A. – 1999/2001

Conclusão 2.4.

Não se questionando os números apurados, entendemos que o montante relativo às indemnizações compensatórias não releva para efeitos de cálculo dos apoios financeiros concedidos pelo Estado à concessão.

Com efeito, tais montantes destinam-se a compensar a concessionária pela perda de receita ocasionada por uma política de preços imposta pelo Estado, que discrimina positivamente um grupo definido de utentes (transportes públicos). Consequentemente, o montante pago pelo Estado no âmbito desta política é independente das condições financeiras subjacentes ao funcionamento da concessão.

Conclusão 2.5.

Importa sublinhar a referir que, através da revisão contratual efectuada em 1997, foram significativamente alteradas as condições financeiras da concessão. Só para referir os aspectos mais relevantes dir-se-á que:

- a) A percentagem da comparticipação nos investimentos baixou de 35 % para 20 %;
- b) O Estado deixou de comparticipar nos alargamentos de auto-estradas com portagem;
- c) Os benefícios fiscais concedidos foram limitados a um período pré-definido (quando anteriormente a empresa beneficiava de isenção total no pagamento de impostos, com excepção do imposto de transacções);
- d) A devolução dos empréstimos não remunerados (Fundo de Equilíbrio e Desenvolvimento) foi antecipada (anteriormente essa devolução só ocorreria a partir de 2001, em pagamentos semestrais, que se poderiam prolongar até 2015).

As alterações introduzidas no clausulado contratual visaram obviamente transmitir um maior equilíbrio na repartição do financiamento da concessão, tendo em conta nomeadamente o cenário optimista que na altura era perspectivado para o futuro da mesma.

Ainda relacionado com o esforço financeiro do Estado nesta concessão a na perspectiva da utilização dos dinheiros públicos, importa referir que:

- a) A totalidade dos dinheiros públicos atribuídos pelo Estado à concessão, de forma directa a indirecta, está mais do que compensado pelo encaixe financeiro obtido com a privatização da empresa. O excedente, utilizando os números do relato, é de cerca de 850 milhões de euros.



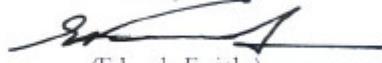
MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E HABITAÇÃO

- b) Ao excedente referido na alínea anterior haverá ainda que contar com um ganho de cerca de 11 milhões de euros obtidos para os cofres do Estado através da alienação da A7 a da A8 aos novos concessionários.

Conclusão 2.6.

Sobre esta matéria (auxílios de Estado) importa referir que a Procuradoria-Geral da República, através do seu parecer 41/2002, se pronunciou no sentido dos benefícios fiscais concedidos à Brisa não estarem abrangidos pelo princípio da incompatibilidade a que se refere o n.º 1 do art.º 87 do Tratado da União Europeia.

O Chefe do Gabinete da Ministra de Estado e das
Finanças



(Eduardo Farinha)

O Chefe do Gabinete do Ministro das Obras Públicas,
Transportes e Habitação



(Manuel Cabral)



2. RESPOSTA DO PRESIDENTE DO IEP – INSTITUTO DE ESTRADAS DE PORTUGAL



Tribunal de Contas



Instituto das Estradas de Portugal

Conselho de Administração

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E HABITAÇÃO

Exm.º Senhor:
Dr. Carlos Moreno
Juiz Conselheiro
Tribunal de Contas
R. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069 - 045 LISBOA

Sua referência:
2101

Sua comunicação de:
15.02.2003

Nossa referência:
PCA -

0323

Data: 0 Manifesto
2003-03-12

ASSUNTO: **Auditoria do Tribunal de Contas à Concessão Brisa**

A equipa de auditoria Brisa para análise e apreciação, ponto por ponto, com as sub-seguidas sugestões para o texto e conclusões do futuro projecto de relatório. Não é refutado, com agrado, 14.03.03

Relativamente ao envio do Relato da auditoria em epígrafe elaborado por esse distinto Tribunal, e sem prejuízo de nele identificar e reconhecer algumas carências no acompanhamento técnico da concessão Brisa, venho exercer o direito do contraditório, contribuindo também para que o relatório a produzir possa espelhar com maior fiabilidade o acompanhamento da concessão Brisa.

De facto, e reconhecendo que o incremento no programa de concessões, sobretudo a partir de 1997 com necessidade de lançamento, avaliação das propostas aos concursos e acompanhamento dos projectos das novas concessões, levou a um descentrar da atenção em relação à concessão Brisa, face às respostas urgentes e diárias que eram necessárias para não comprometer os calendários do programa de concessões. Esta situação urge corrigir, até porque o período de projecto e construção das novas concessionárias passará, num cenário de 3-5 anos, para a situação de acompanhamento puro de exploração e manutenção, onde o programa de construção se resumirá aos alargamentos.

Sendo certo que uma estrutura de acompanhamento baseado na rigidez de contratação do Estado, cujo congelamento de novas admissões acontece ciclicamente, leva a realocar a mesma estrutura para diferentes tarefas, com prioridade para as mais urgentes em detrimento de outras, não menos importantes, mas cuja resolução poderá ser diferida no tempo.

Deste modo importa referir que na orgânica do novo IEP foi já proposta à tutela a divisão da área funcional das concessões em duas diferentes áreas de actuação, embora interligadas, correspondendo a essas duas realidades do programa de concessões: área de novos concursos e período de projecto e construção e área de exploração e controlo dos troços em exploração e manutenção.

Feita esta introdução, que se torna necessária face ao referido no relato a páginas 11, 18, 19, 20, 21, 59 a 66, sublinha-se a adjectivação da actuação e colaboração da IGF e do IEP no acompanhamento da concessão e na colaboração na produção do relato, passar-se-á a análise dos pontos concretos assinalados.

T Contas Brisa13-03-2003

[RM]/

1/5

Praça da Portagem 2804-534 Almada - Portugal
Telefone: +351-212947100 / Fax: +351-212951997
e-mail: iep@iestradas.pt





Instituto das Estradas de Portugal

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E HABITAÇÃO

Conselho de Administração

Mais especificamente e relativamente ao ponto 2.8. Controlo da Concessão, importa relevar que a actividade do IEP também comporta a análise dos pedidos de comparticipação financeira a que se referem as Bases XI, XXVII e XXX anexas ao DL 294/97, de 24/10, para homologação dos mesmos pelos Ministros das Obras Públicas e Finanças, situação omissa no relato e no quadro de competências apresentado na página 61. Relativamente a esses pedidos prévios de comparticipação financeira, tem-se, historicamente, assistido a divergências quanto ao que é solicitado pela concessionária e o que é finalmente proposto e aceite participar-se em termos contratuais. Se tal tem sido abordado, poder-se-ia ter feito o mesmo exercício de qual o valor final poupado ao Estado em resultado dessa diferença. Provavelmente não terá sido entendido nas entrevistas havidas o interesse dessa abordagem.

Relativamente à fiscalização de obra (páginas 19, 64 e 65), não foi aprofundado no relato a diferença na fiscalização do dono de obra directo (a concessionária) e do Estado concedente através do IEP, ou mesmo comparando-a por exemplo com a fiscalização directa do IEP nas obras por si directamente contratadas. Refere-se apenas como diferença fundamental a necessidade da presença física junto dos empreendimentos dos donos de obra para verificação do cumprimento do projecto e processos construtivos, garantidos por 5 anos pelos empreiteiros, situação diferente no caso dos contratos de concessão por via da garantia adicional de conservação por 30 anos. O nível de fiscalização não deverá nunca ser idêntico ao da Brisa, como se pode depreender do texto, porquanto está pois relacionado com responsabilidades diferentes.

As referências relativas aos alargamentos no capítulo 2.9, pressupõem uma aceitação tácita pelo IEP quanto ao não seu cumprimento, o que está longe de corresponder ao sentimento e actuação deste Instituto. Assim, importa salvaguardar que a responsabilidade financeira da Brisa quanto ao diferimento dos prazos de alargamento só poderá ser determinada com rigor quando estiverem definitivamente programados os alargamentos da A1, A2, A3, A4, A5 (os mais relevantes), os quais estão ainda em fase de aprovação. O IEP não esquecerá essa responsabilidade financeira.

Por outro lado não é feita suficientemente a distinção dos troços em que o alargamento tem de ser previamente aceite pelos Ministérios das Obras Públicas e das Finanças, dado que são comparticipados a 100% e os lanços que não são comparticipados. De facto a supressão de portagens operada em 1995 em alguns troços de auto-estrada antecipou drasticamente a programação prevista de alargamentos e condicionou o alargamento dos troços a parecer prévio da tutela. Os troços mais urbanos, que tem demorado a obter acordo prévio do Ministério das Finanças, condicionam o alargamento de troços com portagem subsequentes, não comparticipados.

Aliás, no ponto 3., onde é elencada a legislação relativa à Brisa há uma omissão quanto ao D.L. n.º 330-A/95, de 16/12, no qual se materializou a supressão de portagens nos troços urbanos, com as

T Contas Brisa13-03-2003

[RM]/

2/5

Praça da Portagem 2804-534 Almada - Portugal
Telefone: +351-212947100 / Fax: +351-212951997
e-mail: iep@iestradas.pt



Instituto das Estradas de Portugal

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E HABITAÇÃO

Conselho de Administração

consequentes compensações, digam-se vultuosas, quer em obrigações, quer em termos de prazo, para além das atrás referidas relativas às condicionantes técnicas introduzidas.

Relativamente ao quadro da página 29 e o respectivo complemento da página 30, julgamos que o mesmo, para o relatório, deverá ser corrigido para a configuração final da concessão a que se refere o D.L. 287/99, de 28/7, a outorga das A7 e A8 à Aenor e Auto-estradas do Atlântico, respectivamente, e a reintrodução de portagens na CREL no final de 2002. A extensão e o regime de portagens na Circular Sul de Braga, não estão por isso bem identificados.

Quanto ao exposto na página 64, não podemos deixar de considerar irrelevante a identificação no relato dos técnicos do IEP que acompanham determinados troços da Brisa, quando a seguir se faz o diagnóstico da situação, diagnóstico esse que, na sua essência, só aborda os aspectos negativos. Dada a solidariedade institucional do funcionamento do Instituto perante as concessionárias não podemos deixar de relevar a incomodidade dessa associação.

O diagnóstico de carências, bem como o atribulado período de extinção da JAE, seguido da criação dos três Institutos e recente fusão, dá no entanto a imagem correcta do enquadramento de actuação, numa área que teve uma explosão de actividade, alicerçada fundamentalmente no Departamento de Concessões.

Relativamente às causas identificadas no ponto 6.3., o quadro apresentado peca por ser de difícil apreensão, por acumular os atrasos por obra e lanço, não identificando o número de obras e lanços, nem identificando os atrasos que têm influência directa na programação de trabalhos. Já a identificação dos atrasos provocados pela nova legislação ambiental nos parecem bem realçados no relato porque constituem hoje, também nas novas concessões negociadas antes da nova lei ambiental, motivos de preocupação deste Instituto, uma vez tem impactos directos nos prazos de abertura e consequências financeiras imputáveis ao Estado.

Aliás refira-se, no caso da A2, que a Brisa apresentou no documento de negociação com o Ministério das Finanças um pedido de compensação financeira directa, aquando do processo de privatização que motivou a alteração contratual de 1999, pelo atraso na execução da auto-estrada motivado pelos prazos da apreciação ambiental. O pedido original de ampliação da concessão foi de 5 anos, tendo sido reduzido pela tutela para 2, após um parecer negativo do IEP àquela pretensão.

Voltando á referência dos alargamentos, nomeadamente à sua explicitação no ponto 6.4., importa precisar algumas questões de carácter técnico. Assim alguns lanços que necessitavam de alargamento ficaram suspensos de alguns investimentos da própria Brisa, caso dos alargamentos da A1 até à abertura da A10 e da A2 até à abertura da A12, facto não referido no vosso texto para estas auto-estradas e que é contratual. Note-se que isto implicava necessariamente que a montante também os troços não pudessem ser alargados de forma a não criar um estrangulamento no sentido do maior tráfego.

[RM]/

3/5

Praça da Portagem 2804-534 Almada - Portugal
Telefone: +351-212947100 / Fax: +351-212951997
e-mail: iep@iestradas.pt



Instituto das Estradas de Portugal

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E HABITAÇÃO

Conselho de Administração

A vossa abordagem quanto aos alargamentos da A3 e da A4 não espelha também o facto de a supressão de portagens, ocorrida em simultâneo com a CREL, ter introduzido no mecanismo automático de alargamento uma restrição de aprovação prévia da tutela (Obras Públicas e Finanças) que não só condiciona os próprios lanços, como os lanços a montante, à semelhança da A1 e A2.

Finalmente e quanto à A5, e admitida a impossibilidade de alargamento do troço Lisboa-Estádio Nacional, sempre se precisará que ele tem 4 vias entre Lisboa e o Restelo, quatro vias no sentido Estádio/Lisboa entre o Restelo e a CRIL e 4 vias, novamente nos dois sentidos, entre a CRIL e Linda-a-Velha. Note-se que o TMD indicado é para a secção de 4 vias, não havendo nenhum contrato de concessão que defina alargamentos para mais de 4 vias. No troço entre Carcavelos e Cascais, o EIA teve de ser reformulado em face da mudança legislativa, assim como a própria definição de avaliação ambiental teve de ser esclarecida com o Instituto do Ambiente, uma vez que o caso dos alargamentos não era claro na legislação anterior.

Quanto ao controle do tráfego da Brisa, importa referir que o IEP leva a efeito contagens de tráfego anuais desde 1995 (quinquais antes dessa data), sendo que era frequente incluir troços da Brisa por amostragem, para que se pudesse validar as contagens da Brisa, com uma vantagem adicional de melhor caracterizar o tráfego na rede da concessionária, para além das quatro classes de portagem. De facto assim era em pelo menos cada contagem quinquenal, tendo-se agora constatado que na contagem de 2000 tal não aconteceu, sendo que o IEP irá retomar esse procedimento antes da próxima contagem quinquenal, ou seja já na de 2003. Esse procedimento é relativamente fácil, estando em prática há vários anos, não obstante manter-se que o tráfego da Brisa tem espelhado com rigor a situação real. Aliás, está em curso um processo de troca de informação em tempo real que se baseará em sensores de tráfego automáticos, num procedimento semelhante feito para as concessões SCUT. Nos contratos mais recentes o IEP tem exigido que os tráfegos sejam auditados por entidades independentes.

Não é pois totalmente exacto que os relatórios produzidos sejam apenas transposição de estatísticas, e também que apenas em 2002 se tenha identificado os cenários de alargamento a partir dessas estatísticas. Existem diversos relatórios de tráfego com essa identificação, desde o tempo da JAE, que só uma procura superficial, eventualmente por desconhecimento do histórico dos técnicos que apoiaram os auditores, poderá ter levado a prestar informação incompleta, situação que ocorreu certamente por lapso.

Quanto às reclamações, é justo dizer que as mesmas foram tradicionalmente enviadas pela Brisa no seu formato completo a este Instituto, nomeadamente a fotocópia integral dos livros de reclamação e as reclamações avulsas recebidas. Tal procedimento foi simplificado a pedido do IEP, dado o volume de arquivo, que não justificava a existência de arquivos integrais em duplicado na concessionária e no concedente. Dado que muitas das reclamações são hoje enviadas em duplicado pelos próprios para os diversos Organismos da Administração Pública e do Governo, sendo invariavelmente encaminhados para este Instituto, e acompanhadas até à resolução final. Esse volume de reclamações, constitui mais do que

T Contas @1913-03-2003

[RM]/

4/5

Praça da Portagem 2804-534 Almada - Portugal
Telefone: +351-212947100 / Fax: +351-212951997
e-mail: iep@estradas.pt



Instituto das Estradas de Portugal

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES E HABITAÇÃO

Conselho de Administração

uma boa amostragem possível de fazer directamente nos livros de reclamações, sendo que é também frequente, e estranha-se tal não ter sido transmitido aos auditores, pedir-se à concessionária relato detalhado daquelas que nos parecem prefigurar incumprimento da concessionária.

Aliás importa salientar que todas as situações que prefigurem o atrás exposto são por nós verificados, tendo sido determinadas correcções, por exemplo, no caso de factos originados por deficiente sinalização e protecção de obstáculos nos casos de obras, apedrejamentos e reforço de protecção contra intrusão de animais. Ultimamente até as medições relativas à leitura dos equipamentos para homologação de um veículo para efeitos de portagem, originada por uma reclamação, foram acompanhadas por este Instituto.

Relativamente a este ponto também o IEP recebe as reclamações directamente, através do seu site na *internet*, sendo encaminhadas e respondidas, pelo que a observação de contraste com a prática da Brisa (pág. 86) peca por exagero.

Por último e relativo ao tratamento da sinistralidade, incumbência institucional atribuída aos Organismos do Ministério da Administração Interna, importa apenas ressaltar que o IEP participa com as concessionárias nos planos integrados de segurança rodoviária e comissões distritais de segurança rodoviária, sendo um garante do cumprimento junto das concessionárias das medidas específicas daí emanadas, nomeadamente as que tenham que ver com a actuação deste Instituto.

Também nestes casos, e por amostragem, são pedidos relatórios de alguns acidentes, para averiguar a possibilidade de haver responsabilidade específica da concessionária nessa ocorrências.

Importa, Senhor Juiz Conselheiro, realçar que os esclarecimentos atrás prestados se destinam à dupla função de contribuir para um Relatório da Auditoria mais preciso na sua abordagem e mais justo para com o trabalho deste Instituto, sendo certo que ele constitui desde já um forte estímulo à reformulação da área de acompanhamento das concessões rodoviárias, com vista a um melhor desempenho e procedimentos de controle, dessa cada vez mais importante parte da rede rodoviária nacional.

Com os melhores cumprimentos, *fm*

O Presidente do Conselho de Administração

José Luís Ribeiro dos Santos