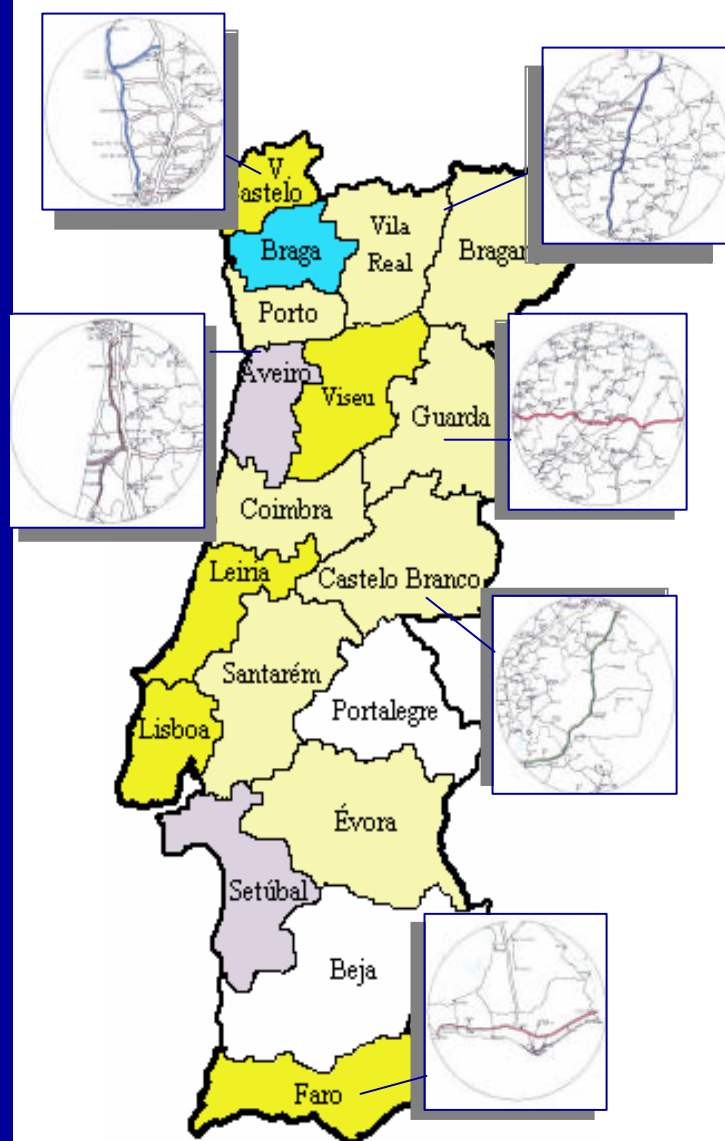




Tribunal de Contas

*Auditoria  
às concessões  
rodoviárias  
em regime  
de portagem  
SCUT*





---

PROCESSO N.º 07/01 - AUDIT

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 14/2003 - 2ª SECÇÃO**

***Auditoria às Concessões Rodoviárias  
em regime de Portagem SCUT***

**MAIO 2003**

---

---



---

# ***ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO***

## **I**

### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

## **II**

### **CORPO DO RELATÓRIO**

## **III**

### **DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS**

## **IV**

### **ANEXOS**





---

## ***FICHA TÉCNICA***

### ***Equipa de Auditoria***

**António Garcia (Coordenador da Equipa)**

**Isabel Castelo Branco**

(Na fase de Estudo Prévio, este trabalho teve, ainda, a colaboração da técnica Conceição Botelho Santos)

### ***Coordenação Geral***

**Gabriela Ramos**

**(Auditora Coordenadora)**

**José Carpinteiro**

**(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<sup>a</sup> Lia Olema Videira de Jesus Correia**

**Conselheiro Dr. Manuel Raminhos Alves de Melo**







# ÍNDICE

**RELATÓRIO DE AUDITORIA ÀS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS EM REGIME DE PORTAGEM SCUT**

<b>Relação de Siglas</b> .....	<b>1</b>
<b>Relação de Significados de Termos em Língua Estrangeira</b> .....	<b>2</b>
<b>I SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	<b>5</b>
1 OBJECTIVOS, ÂMBITO DA ACÇÃO, METODOLOGIAS E CONTRADITÓRIO.....	5
1.1 <i>Introdução</i> .....	5
1.2 <i>Natureza e âmbito da Auditoria</i> .....	5
1.3 <i>Metodologia e Objectivos gerais</i> .....	6
1.4 <i>Exercício do Contraditório</i> .....	7
2 CONCLUSÕES.....	8
3 RECOMENDAÇÕES.....	14
<b>II CORPO DO RELATÓRIO</b> .....	<b>15</b>
4 OBJECTIVOS E CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES SCUT.....	15
4.1 <i>Considerações Iniciais</i> .....	15
4.2 <i>O Programa de concessões SCUT</i> .....	18
4.2.1 Objectivos do Programa.....	19
4.2.2 Caracterização Económico-Financeira .....	21
4.2.3 Caracterização Jurídica .....	22
5 PROCESSO DE CONCURSO.....	34
5.1 <i>Caracterização do processo de concurso</i> .....	34
5.1.1 Objectivos.....	34
5.1.2 Iter procedimental pré-adjudicatório .....	34
5.2 <i>Os Critérios de apreciação das propostas</i> .....	37
5.3 <i>A análise das propostas</i> .....	38
5.3.1 As alterações verificadas entre a primeira fase e a fase das negociações.....	38
5.4 <i>Considerações gerais sobre o processo de concurso</i> .....	39

---

6	ANÁLISE DAS PROPOSTAS/PROJECTOS ADJUDICADOS.....	41
6.1	Introdução.....	41
6.2	Caracterização dos projectos / ficha técnica das concessões.....	42
6.3	Ficha técnica das concessões/caso base.....	42
6.4	Considerações gerais sobre as fichas técnicas.....	49
6.5	Análise da “mais valia” das propostas/projectos adjudicados.....	51
6.6	Considerações gerais sobre os projectos adjudicados.....	60
7	MATRIZ DE RISCOS DO ESTADO CONCEDENTE/ANÁLISE DE RISCOS.....	62
7.1	Introdução.....	62
7.2	Identificação dos riscos para o Estado emergentes das Concessões SCUT.....	62
7.3	Risco de Modificações Unilaterais impostas pelo Concedente.....	63
7.4	Risco da ocorrência de eventos de Força Maior.....	64
7.5	Risco da verificação de alterações legislativas de carácter específico.....	64
7.6	Risco decorrente de expropriações.....	65
7.7	Risco da descoberta de património histórico ou arqueológico.....	65
7.8	Outras situações contratualmente previstas.....	66
7.8.1	Congelamento do PRN 2000 / risco de tráfego.....	66
7.8.2	Aumento do número de vias da Auto-Estrada / aumento do tráfego.....	66
7.9	Risco de construção na SCUT Beiras Interior e Alta.....	67
7.10	Frequência de verificação de riscos para o Estado.....	67
7.11	A vertente ambiental.....	67
7.11.1	O Procedimento de AIA.....	68
7.11.2	Observações sobre o ponto de situação ambiental.....	70
7.11.3	Ponto de situação de cada Concessão SCUT, no que respeita aos demais riscos.....	73
7.12	Considerações gerais sobre a matriz de riscos e sua análise.....	74
8	AS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DAS CONCESSÕES SCUT PARA O ESTADO.....	77
9	MONITORIZAÇÃO E CONTROLO DAS CONCESSÕES SCUT.....	84
<b>III.</b>	<b>DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS.....</b>	<b>88</b>
10	DESTINATÁRIOS.....	88
11	PUBLICIDADE.....	88
12	EMOLUMENTOS.....	89
<b>IV.</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>91</b>



## Relação de siglas:

<b>SIGLA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>SCUT</b>	Sem cobrança ao utilizador
<b>CONCESSÕES SCUT</b>	Concessões em Regime de Portagem sem Cobrança ao Utilizador
<b>DBFOT</b>	<i>Design, Build, Finance, Operate and Transfer</i>
<b>IEP</b>	Instituto de Estradas de Portugal
<b>JAE</b>	Junta Autónoma de Estradas
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>INTOSAI</b>	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
<b>NÃO</b>	<i>National Audit Office</i>
<b>MOPHT</b>	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação
<b>UEM</b>	União Económica e Monetária
<b>LBTT</b>	Lei de Bases dos Transportes Terrestres
<b>PRN</b>	Plano Rodoviário Nacional
<b>MCOTA</b>	Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente
<b>MF</b>	Ministério das Finanças
<b>PC</b>	Programa de Concurso
<b>CE</b>	Caderno de Encargos
<b>CAP</b>	Comissão de Apreciação das Propostas
<b>JOCE</b>	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
<b>DR</b>	Diário da República
<b>RJEOP</b>	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas
<b>MEPAT</b>	Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território
<b>BAFO</b>	<i>Best and Final Offer</i>
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>VAL</b>	Valor Esperado Actual Líquido dos Custos Financeiros para o Estado emergentes da Concessão
<b>TIR</b>	Taxa Interna de Rendibilidade
<b>AE</b>	Auto-estrada
<b>AIA</b>	Avaliação de Impacte Ambiental
<b>EIA</b>	Estudo de Impacte Ambiental
<b>DIA</b>	Declaração de Impacte Ambiental
<b>RECAPE</b>	Relatório de Conformidade com o Projecto de Execução
<b>MTA</b>	Ministério da Tutela do Ambiente
<b>BEI</b>	Banco Europeu de Investimento
<b>TJCE</b>	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
<b>IPAMB</b>	Instituto de Promoção Ambiental
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo

---

## Relação de significados de termos em língua estrangeira

<b>TERMO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<i>Long List</i>	Relatório da CAP na primeira fase de avaliação das propostas
<i>Short List</i>	Relatório Final da apreciação das propostas
<i>Off Balance</i>	Fora do Balanço
<i>Pricing</i>	Estabelecer um preço
<i>Best Practice</i>	Melhores práticas
<i>Status</i>	Posição
<i>Clawback</i>	Partilha de rendimentos extra
<i>Know how</i>	Competência técnica
<i>Cash-Flows</i>	Fluxos monetários
<i>Timings</i>	Tempos
<i>Best and Final Offer</i>	A melhor e última proposta
<i>Value for Money</i>	Valor do dinheiro em termos de eficiência, eficácia e economia
<i>Track record</i>	Registo histórico
<i>Step down</i>	Quebra ou redução de tarifas e tráfego
<i>Stand by</i>	Linhas de fundo accionistas e de bancos para fazer face a situações imprevistas
<i>Score</i>	Classificação
<i>Finantial Peak</i>	“Pico” financeiro
<i>Long stop date</i>	A última data de finalização



---

## I. SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1 OBJECTIVOS, ÂMBITO DA ACÇÃO, METODOLOGIAS E CONTRADITÓRIO

#### 1.1 Introdução

O Tribunal de Contas incluiu no seu Programa de Fiscalização para 2001 uma acção de controlo dirigida às Concessões em Regime de Portagem Sem Cobrança aos Utilizadores (SCUT), a ser desenvolvida pelo Departamento de Auditoria IX.

Tal acção transitou para o Programa de Fiscalização de 2002.

O presente relatório dá conta dos resultados da auditoria efectuada àquelas concessões.

#### 1.2 Natureza e âmbito da Auditoria

A presente acção revestiu a natureza de uma auditoria de resultados ou de gestão, de âmbito temático, uma vez que analisou, de forma integrada, seis concessões SCUT<sup>1</sup>, em diversas vertentes, à luz dos princípios da eficiência, da eficácia e da economia.

A auditoria incidiu sobre aspectos técnicos e financeiros de cada projecto: tratou de questões técnicas e jurídicas associadas aos procedimentos concursais, procurou identificar e analisar os riscos fundamentais espelhados nas respectivas cláusulas dos contratos de concessão, bem como as respectivas implicações financeiras para o erário público.

Por outro lado, a auditoria procurou aferir do nível de monitorização e controlo exercido pelo IEP, IGF E PARPÚBLICA sobre a execução dos contratos de concessão SCUT.

Finalmente e quanto ao seu âmbito temporal, a auditoria cobriu, «grosso modo», o período que vai de 1997 a 2002.

---

<sup>1</sup> Concessões SCUT da Costa de Prata, Beira Interior, Beiras Litoral e Alta, Interior Norte, Algarve e Norte Litoral.

---

### 1.3 Metodologia e Objectivos gerais

A metodologia utilizada pela equipa de auditoria teve subjacente os princípios, métodos e técnicas utilizados pelo Tribunal de Contas e constantes do seu Manual de Auditoria e Procedimentos e, bem assim, as práticas e normas aceites pelas organizações internacionais de controlo externo como é o caso da INTOSAI<sup>2</sup>, em especial, as linhas de orientação sobre as melhores práticas definidas por esta entidade no domínio das auditorias a parcerias público-privadas e concessões. Teve ainda subjacente as boas práticas (*best practice*) utilizadas pelo *National Audit Office* (NAO)<sup>3</sup>, em trabalhos desta natureza.

A metodologia utilizada integra quatro vertentes de controlo consentâneas com a abordagem *value for money* empreendida pelo NAO em auditorias semelhantes, a saber:

**Quanto à Fase de Planeamento** – Nesta vertente procedeu-se à análise dos objectivos que presidiram à realização do programa de concessões, dos suportes de decisão conducentes à realização dos projectos, isto é, do trabalho, em geral, realizado pelo concedente nesta fase.

**Quanto à Fase Concursal (processo de concurso)** – Neste aspecto, foi tido, como objectivo fundamental, aferir da solidez, transparência e competitividade dos processos de concurso.

**Quanto à mais valia técnica das propostas/projectos escolhidos** – Nesta vertente, elegeu-se, como objectivo fundamental, apreciar da mais valia dos projectos adjudicados, numa óptica económica, financeira e técnica e num contexto de interesse e risco públicos.

**Quanto ao posicionamento do sector público** – O trabalho desenvolvido nesta vertente visou, fundamentalmente, aferir do posicionamento do Estado, em termos de assunção de riscos, de envolvimento financeiro e de capacidade de gestão para assegurar os níveis de serviços contratados, num contexto de sustentabilidade financeira.

Tendo em atenção os objectivos delineados para a auditoria, procedeu-se à execução do trabalho de campo, o qual decorreu nas instalações do IEP, no período compreendido entre 13 de Maio e 30 de Junho de 2002.

No decorrer da auditoria, foram adoptados, entre outros, os seguintes procedimentos:

- ↳ Realização de reuniões com os principais responsáveis do IEP ligados ao pelouro das concessões;
- ↳ elaboração e entrega de questionários junto daquela entidade e subsequente análise das suas respostas;

---

<sup>2</sup> *International Organization of Supreme Audit Institutions*, instituição criada em 1953, no seio da ONU e que congrega Instituições Superiores de Controlo Financeiro de todo o mundo. Portugal é seu membro fundador e actualmente membro do seu Conselho Directivo.

<sup>3</sup> Congénere do Tribunal de Contas no Reino Unido.



- ↪ recolha e análise da legislação pertinente, quer nacional, quer comunitária;
- ↪ recolha e análise de estudos de consultores relativos às “concessões SCUT”;
- ↪ recolha, análise e tratamento de elementos relacionados com os procedimentos concursais relativos a cada uma das concessões em causa, nomeadamente programas de concurso e cadernos de encargos, actas e relatórios das comissões de análise de propostas, quer os correspondentes à fase da *long list*, quer os relativos à fase da *short list*, bases das concessões, minutas e respectivos contratos;
- ↪ recolha e análise das fichas técnicas de cada concessão, nomeadamente, dos seus modelos financeiros;
- ↪ elaboração e envio de questionário às concessionárias e análise das respectivas respostas;
- ↪ reunião com o Presidente do Conselho de Administração da PARPÚBLICA (entidade a quem cabe proceder ao acompanhamento destas concessões, como forma de apoio ao exercício da tutela financeira);
- ↪ envio e tratamento posterior de dois inquéritos: um destinado à PARPÚBLICA e o outro ao MOPTH.

O Tribunal salienta a boa colaboração prestada ao desenvolvimento da sua auditoria pelo IEP.

## 1.4 Exercício do Contraditório

O relatório preliminar desta auditoria foi oportunamente remetido, pelo juiz relator, à Ministra de Estado e das Finanças, ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação e ao Presidente do Instituto de Estradas de Portugal para efeitos de, querendo-o, se pronunciarem sobre os respectivos conteúdo e conclusões.

Todos os três destinatários daquele relatório preliminar enviaram as suas respostas ao Tribunal, tendo a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação elaborado resposta conjunta subscrita pelos respectivos Chefes de Gabinete.

Em tudo o que as referidas respostas contribuíram para corrigir, precisar ou aclarar a matéria de facto e, bem assim, melhor formular ou modular as observações, conclusões e recomendações constantes deste Relatório final, foram as mesmas acolhidas e tidas em conta pelo Tribunal, como aliás, expressamente, vai assinalado nas adequadas passagens do seu texto.

Não obstante o que precede, o Tribunal decidiu 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

### Quanto ao recurso às PPP/PFI por parte do Estado

As concessões SCUT constituem um dos exemplos do recurso, por parte do Estado, às parcerias público privado, com regime de financiamento em *Project Finance*.

Apesar de estes modelos, importados do Reino Unido, já, de há muito, se terem expandido em Portugal, **o Estado apenas acabou por publicar a legislação genérica que os enquadra, em 26 de Abril de 2003, pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, já depois de findo o contraditório desta auditoria, o que se regista como facto positivo, mas implica, para o Tribunal, o acompanhamento futuro e a avaliação sistemática da boa aplicação da lei geral aos casos concretos**<sup>8</sup>.

### Quanto ao programa de concessões SCUT

Apesar de as boas práticas internacionais o recomendarem, **o lançamento deste programa de concessões não foi precedido de uma avaliação sobre a sua economia, eficiência e eficácia, face ao modelo tradicional**, via orçamento do Estado. Por outras palavras, **o programa foi lançado sem se avaliar se o mesmo acarretaria *value for money* para o Estado**.

Neste modelo, o Estado não paga a construção de auto-estradas mas, sim, o serviço de gestão, operação e manutenção de auto-estradas, o que implica uma contabilização *off-balance* do investimento público, em termos de orçamento de Estado. Este modelo permite, assim, **ao Estado, realizar infra-estruturas com base em rubricas orçamentais de despesa corrente e não de investimento**.

Os principais **objectivos** tidos em vista com o lançamento deste programa de concessões consistiram na sua **rápida implementação**, no completamento do PRN e na **desoneração do Orçamento do Estado**, tendo em atenção as necessidades de contenção do défice orçamental, tendo sido a forma encontrada para permitir a concretização de parte do PRN. Ao que tudo indica, em 2003 completar-se-ão as SCUT Beira Interior e Algarve<sup>8</sup>.

### Quanto ao processo de concurso

O procedimento concursal pelo qual se optou, mediante a criação de um regime específico para estas concessões, o Dec.-Lei n.º 267/97 de 2 de Outubro, **não encontra paralelo** em qualquer dos concursos ou procedimentos adjudicatórios típicos previstos quer no direito comunitário, quer no direito interno.

---

<sup>8</sup> Esta parte do texto foi redigida tendo em consideração as respostas quer dos Ministérios das Finanças e das Obras Públicas, quer do IEP.



---

Trata-se de um modelo que não logrou alcançar os objectivos que se propunha de **celeridade, competitividade e concorrência**.

De facto, foram **ultrapassados os prazos** previstos para as suas diferentes fases, com especial ênfase para a fase de avaliação das propostas.

Por outro lado, a conjugação de vários factores, como a circunstância de os critérios de apreciação das propostas terem sido eminentemente de natureza financeira, o facto de o Estado não ter fixado requisitos mínimos acerca do que pretendia e a forma meramente “aritmética” como foram analisadas as propostas, **propiciou que passassem à fase das negociações as piores propostas em termos técnicos**, não conformes com o estabelecido nos cadernos de encargos, e sem preencherem os requisitos mínimos de uma auto-estrada. **Aparentemente, apresentavam o mais baixo custo para o Estado concedente**.

Na **fase das negociações**, à qual sempre passaram apenas dois concorrentes, o Estado, no esforço de melhorar tecnicamente as propostas, acabou por, em algumas delas, provocar uma **subida, ainda acentuada, do VAL** dos pagamentos às concessionárias e a respectiva **desfiguração**.

Esta situação, para além de conduzir a um **enfraquecimento da competitividade e comparabilidade** das propostas, fragilizou o respeito pelos **princípios da concorrência e igualdade** entre os concorrentes, tendo em atenção que foram preteridos, na primeira fase da apreciação, concorrentes aos quais nem sequer foi concedida a oportunidade de negociar as suas propostas, sem possibilidades, pois, de o Estado avaliar qual seria, efectivamente, a melhor do ponto de vista do **custo/benefício**.

A este quadro não foi alheia **a falta de poder negocial que o Estado tem revelado** face ao sector privado.

Em termos de critérios de adjudicação, verificou-se uma **preponderância** excessiva dos **factores financeiros**, em **detrimento dos aspectos qualitativos**. A primazia dada ao factor preço potenciou a redução dos parâmetros qualitativos das propostas, reduzindo o respectivo *value for money*. Em alguns casos, a aposta no preço e a conseqüente redução dos parâmetros qualitativos fez com que se procedesse, posteriormente, em sede de negociações, **a alterações e melhorias técnicas substanciais relativamente às propostas iniciais**, mas à custa de um **agravamento significativo do preço** das propostas finais para o Estado. Desta forma, acabou por se pôr em causa a **“mais valia dos preços baixos”**, que norteou, substancialmente, a lógica de escolha das duas melhores propostas para a segunda fase dos concursos.

---

Sublinhe-se que os projectos que fazem parte integrante da documentação do processo de concurso respeitam apenas a projectos de traçado e não a projectos de construção. O que significa que o Estado lança estes concursos **sem a prévia aprovação de estudos de impacte ambiental, sem a existência de projectos aprovados e sem a realização dos processos expropriativos**. Muitos destes riscos são transferidos para as concessionárias com repercussão no preço final das suas propostas para o Estado, uma vez que estes riscos originam incerteza quanto ao custo final de construção e ao traçado final das auto-estradas.

### Quanto ao cálculo do VAL

O **cálculo do valor actual líquido esperado dos custos financeiros para o Estado**, que constituiu o critério determinante na adjudicação das concessões SCUT, incidiu sobre propostas tecnicamente distintas e com diferentes níveis de risco assumido, e, por isso, **não traduziu o custo efectivo** destas concessões para o Estado. Com efeito, **não foi quantificado o impacto de diferentes níveis de risco assumidos no preço final das respectivas propostas, a pagar pelo Estado**.

Na Concessão das Beiras Litoral e Alta, o risco assumido pelo concedente, na proposta que veio a ser adjudicada, revelou-se superior ao risco da proposta preterida, uma vez que a **actual concessionária não assumiu os custos** relativos à necessidade de construção de túneis, **de extensão global superior a 1Km**, a construir dentro do corredor aprovado pelo concedente. Isto significou que uma proposta **aparentemente mais barata** acabou, na prática, **por se tornar mais cara para o Estado**.

Com efeito, só é possível aferir o **custo efectivo dos contratos para o erário público** através de uma **avaliação rigorosa do sistema de alocação de riscos**, o que implica, necessariamente, o estabelecimento de *pricings* para propostas com diferentes níveis de risco assumido.

### Quanto ao risco ambiental

Um dos objectivos do Estado, ao lançar as concessões SCUT, foi o de minimizar o seu esforço financeiro, nomeadamente em relação à opção tradicional de financiamento directo. Porém, sucedeu que, contrariando as recomendações dos seus consultores, o Governo de então lançou estes concursos **sem corredores ambientais previamente aprovados**, ou seja, **sem definir previamente a localização das infra-estruturas, bem como as respectivas medidas de minimização dos impactes ambientais, descurando**, assim, de facto, os **custos adicionais resultantes dos subsequentes reequilíbrios financeiros**. Os **encargos** estimados, resultantes da aprovação de traçados, por parte do Ministério da Tutela do Ambiente, **fora dos corredores ambientais** previstos nas propostas das concessionárias, ascendem, só nas **concessões Norte Litoral e Beira Interior**, a quase **16,3 milhões de Euros (cerca de 3,2 milhões de contos)**.



## Quanto à suspensão de actividades de projecto e construção na Concessão da Costa da Prata

A suspensão de todas as actividades de projecto e construção do Sublanço Angeja-Estarreja na Auto-estrada da Costa de Prata, no tocante ao traçado aprovado, constituiu uma modificação unilateral do Estado concedente, paradigmática da **falta de rigor** posta no **lançamento e avaliação destes projectos**, bem como na **gestão dos dinheiros públicos**. Um traçado que tinha sido oportunamente **aprovado pelo Estado** e que, por isso mesmo, **pressupunha o cumprimento estrito dos parâmetros de interesse público**, foi, *a posteriori*, considerado, **pelo mesmo Estado**, como uma **via incapaz de cumprir os requisitos relativos às ligações de maior interesse regional**, no âmbito do Plano Rodoviário Nacional 2000. As respectivas **consequências financeiras para o Estado encontram-se ainda por quantificar**.

## Quanto ao modelo contratual de partilha de risco

Os riscos do Estado nestes modelos de concessão resultam, no essencial, do accionamento das cláusulas contratuais relativas à reposição do equilíbrio financeiro, que elencam as situações concretas em que as concessionárias terão direito a ser compensadas, por parte do Estado.

Sendo assim, afigura-se razoável, de acordo com as *best practice* de partilha de riscos nestes contratos, que o **Estado assuma os riscos** de modificação unilateral dos projectos/contratos, os riscos de alterações legislativas específicas, os riscos relativos a determinados eventos de força maior e os riscos de atrasos com expropriações.

Contudo, já merece **reservas**, pelos **elevados custos sociais daí resultantes**, o facto de o Estado assumir, nestes contratos, durante 30 anos, na prática, o **risco de congelamento do Plano Rodoviário Nacional 2000**. Sucede, com efeito, que o Estado fica **limitado no que respeita à melhoria** do nível de serviço das **vias alternativas** e impossibilitado de construir **novas vias**, já que, para o concretizar, terá de compensar financeiramente as concessionárias<sup>5</sup>.

Por outro lado, merecem também reservas os riscos imputados ao Estado com a **renegociação das bandas de tráfego e respectivas tarifas** tendo em vista o **alargamento das vias dos lanços das auto-estradas**. **É que, nestas situações**, caso não haja acordo, sucederá que o concedente, para além dos compromissos assumidos com as portagens SCUT, poderá, ainda, ter de suportar o **risco de acumular os pagamentos daquelas portagens com os encargos directos de uma empreitada tradicional, relativa à vertente de ampliação daquelas auto-estradas**.

<sup>5</sup> Este parágrafo do texto teve em conta as alegações dos Ministérios das Finanças e das Obras Públicas, bem como do IEP. Há, contudo, que referir, atendendo às respostas enviadas que o Tribunal considera que, na prática, **durante 30 anos**, o Estado fica limitado, condicionado ao PRN 2000 e, conforme referem as respostas, embora o nível de serviço definido no PRN seja um nível considerado desejável, não significa que o seja durante os 30 anos de vida das concessões.

---

O modelo de **partilha de riscos** nas concessões SCUT não se encontra igualmente **otimizado** no que respeita ao **mecanismo de pagamento do contrato**, na medida em que este é baseado, substancialmente, **na utilização das infra-estruturas**, ou seja, no volume de tráfego, que é uma variável exógena, pelo que constitui um **risco acrescido** para o Estado, que acaba por se reflectir, naturalmente, num **preço mais elevado dos contratos a pagar por aquele**.

O **custo da transferência do risco de financiamento** para as concessionárias também **não se encontra otimizado**, no que respeita ao **peso dos encargos financeiros e comissões** apresentadas pelas Instituições de crédito financiadoras. A utilização de fontes de financiamento alternativas, mais competitivas e flexíveis, poderia ter reduzido o **custo destas parcerias para o Estado**.

Finalmente, a **ausência de um modelo contratual *standartizado***, especialmente no que respeita ao **sistema de partilha de riscos**, em nada beneficiou o Estado, dada a maior pressão e capacidade negocial, aliás, já tradicionais, do sector privado.

Verificaram-se assim **diferentes posições contratuais**, nomeadamente, ao nível de parâmetros chave do modelo contratual, tais como os seguintes:

- Valores e critérios de reposição do equilíbrio financeiro;
- Encargos com os processos expropriativos;
- *Status* ambiental dos traçados lançado a concurso;
- Mecanismos de *clawback* (reposição do equilíbrio financeiro) a favor do Estado;
- Responsabilidades do Estado no alargamento das vias;
- Encargos com infra-estruturas (túneis).

### **Quanto à monitorização e controlo das concessões SCUT**

O concedente apresenta um **elevado défice** ao nível da capacidade de **monitorização e gestão** destes contratos, destacando-se a precaridade dos recursos humanos qualificados afectos à respectiva gestão, a inexistência de um programa de fiscalização coerente e sistemático de acompanhamento e as fragilidades da articulação entre as três entidades públicas responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização destas concessões. Importa sublinhar que, nomeadamente o IEP, em curto espaço de tempo, passou de responsável por apenas **1 contrato de concessão para a situação de ser responsável por mais de 17 contratos de concessão**.

### **Quanto ao custo efectivo das Concessões SCUT para o Erário Público**

As concessões rodoviárias em regime SCUT já apresentam, no contexto actual, **significativos desvios, em termos de encargos adicionais para Estado**.



O custo efectivo destas concessões para o **erário público** assenta, fundamentalmente, em cinco vertentes:

↳ Nos **encargos contratualizados**, resultantes dos **pagamentos iniciais e das portagens SCUT**, programados em função de um sistema de bandas, que ascendem a **quase 15 mil milhões de Euros** (quase **3 mil milhões de contos**).

Parte substancial destes **encargos do Estado** constitui, também, o **resultado do elevado custo de capital** apresentado, em geral, pelas concessionárias, nomeadamente, em termos de **encargos financeiros e de remunerações accionistas**, algumas delas **desenquadradas do perfil de risco do projecto**.

↳ Nos encargos a assumir com os processos de **expropriação**, que se estima serem bem superiores a **100 milhões de Euros** (cerca de **20 milhões de contos**).

O facto de não existir uma estimativa rigorosa, por parte do Estado, quanto ao montante final a depender com os processos expropriativos, além do mais, acarreta **incerteza** quanto ao apuramento dos **encargos reais do Estado**, a assumir com estas concessões, o que não é normal nem saudável, em termos de finanças públicas.

↳ Nos encargos estimados com **reequilíbrios financeiros**, nomeadamente os resultantes de alterações de projecto e de atrasos verificados nos **processos expropriativos, os quais, só nas concessões SCUT Beira Interior e Norte Litoral, ascendem a 16,3 milhões de Euros** (cerca de **3,2 milhões de contos**).

Em finais de 2002, os **desvios** verificados nas concessões SCUT, em relação aos pagamentos contratualizados, nomeadamente no que respeita a relevantes **alterações de projecto**, susceptíveis de gerarem avultados encargos para o Estado (ainda não quantificados), podem colocar sérios problemas, quer em termos de **controlo orçamental**, quer ao nível da sua **sustentabilidade**, na medida em que só os **encargos orçamentais** com os **pagamentos relativos a portagens SCUT** se revelavam superiores a **600 milhões de Euros** (cerca de **120 milhões de contos**), no período compreendido entre 2007 e 2025.

↳ Nos potenciais **encargos** com o **futuro alargamento das vias**.

↳ Nos **potenciais encargos adicionais**, subjacentes à **matriz de riscos do Estado**, designadamente os resultantes do **risco ambiental**, das modificações unilaterais, dos atrasos das expropriações, da detecção de património **histórico e arqueológico** e da **ampliação** das vias. Estes, com efeito, **não se encontram, em grande parte, estimados**, pelo que os **riscos de impossibilidade de orçamentação e de descontrolo financeiro são elevados**.

Como nota final, sublinhe-se que as vantagens elencadas para a utilização destes modelos de concessão, face à opção tradicional de financiamento público, acabaram por se esbater e sub dimensionar, através da prática contratual de recurso sistemático a reequilíbrios financeiros, cujos efeitos se afiguram paralelos aos decorrentes da antiga figura dos trabalhos a mais, mas porventura mais gravosos financeiramente para o Estado.

---

### 3 RECOMENDAÇÕES

Tendo em atenção o conteúdo e as conclusões do presente relatório bem como as respostas das entidades ouvidas em sede de exercício do contraditório, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações:

- ☞ Sempre que esteja em causa o financiamento de projectos públicos mediante recurso ao *Project Finance*, o Estado deve fazer a demonstração de que tal solução acarreta *value for money*, em relação à opção de financiamento tradicional, via orçamento de Estado, fazendo preceder o lançamento destes modelos de uma avaliação da respectiva economia, eficiência e eficácia, bem como da análise da respectiva sustentabilidade financeira, em termos orçamentais;
- ☞ De igual modo, previamente ao lançamento de projectos públicos mediante recurso a estas formas de parceria, deve o Estado definir claramente os objectivos e os resultados a atingir com tais projectos;
- ☞ Por outro lado, quando opte por tais modelos, deve o Estado munir-se das capacidades técnicas e negociais necessárias, criando, por exemplo, *comités independientes* dotados de competências ao nível da assessoria técnica, jurídica, financeira e de coordenação geral, de forma a poder negociar em paridade com o sector privado;
- ☞ Atendendo à importância dos encargos financeiros no custo de financiamento em *Project Finance*, deve o Estado utilizar fontes de financiamento alternativas, de menor custo, como é o caso dos empréstimos obrigacionistas, por forma a minimizar os seus custos com estes modelos de parceria;
- ☞ Já no que respeita ao processo de concurso, deve o Estado providenciar para que os critérios de apreciação das propostas sejam compostos por um *trade off* de preço e qualidade e não por critérios exclusivamente financeiros;
- ☞ Deve, ainda, promover que as propostas sejam rigorosamente avaliadas de acordo com os requisitos e critérios técnicos do concurso, devendo as mesmas, para passarem à fase das negociações, cumprir cabalmente as exigências do PC e CE, por forma a serem respeitados os princípios da igualdade, da competitividade e da concorrência;
- ☞ O Estado deve também prover para que seja sempre estabelecido um *pricing* para os riscos de cada projecto que assume, por forma a aferir-se o verdadeiro custo da parceria e a poder-se, assim, comparar os projectos, em termos de preço efectivo;
- ☞ Acresce que o Estado deve criar mecanismos de controlo orçamental que permitam aferir do envolvimento financeiro decorrente, quer das obrigações contratualizadas, quer daquelas que resultam da matriz de riscos;





- ☞ O Estado deve promover que os aspectos relacionados com a vertente ambiental sejam abordados na fase mais incipiente possível, antes mesmo do lançamento dos concursos relativos a cada projecto, por forma a minimizar os custos dos reequilíbrios financeiros;
- ☞ Finalmente, o Estado deve reforçar as suas capacidades de monitorização, acompanhamento e gestão destes contratos, nomeadamente, nas áreas de controlo que incidem sobre a avaliação do desempenho das concessionárias, com especial ênfase para os aspectos relacionados com o ambiente e a segurança. A monitorização e o desempenho das concessionárias deve ter lugar, não apenas com o início da prestação do serviço, mas também, durante a fase de construção do projecto.

## II. CORPO DO RELATÓRIO

### 4 OBJECTIVOS E CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES SCUT

#### 4.1 Considerações Iniciais

O recurso pelo Estado a parcerias com o sector privado revela-se uma realidade cada vez mais constante e é representativo de todo um repensar do papel do Estado na economia, que se traduz na necessidade de reduzir ao máximo a despesa e o endividamento públicos sem baixar, todavia, o necessário investimento.

Esta chamada “fuga para o direito privado” resulta da tomada de consciência de que é conveniente diminuir a intervenção do Estado na economia, dada, nomeadamente, a escassez de recursos públicos existente e o reconhecimento da maior eficiência que tradicionalmente caracteriza o sector privado relativamente ao sector público.

É, assim que, pela via das denominadas “parcerias público-privado”, se procura financiar e promover o investimento privado em diversas áreas, nomeadamente na construção de infra-estruturas rodoviárias e, isto, quer no contexto nacional, quer europeu.



---

Neste âmbito, tem ganho relevo a aplicação do modelo de financiamento em *Project Finance*, pelo qual se procura transferir para o sector privado o risco do financiamento, concepção, construção e exploração de infra-estruturas e subsequente transferência das mesmas para o sector público, após decorrido o número de anos reputados suficientes ao adequado ressarcimento do ente privado pelo investimento feito (denominado DBFOT – *design, build, finance, operate and transfer*).

Subjacente àquele modelo de financiamento, encontra-se um contrato de concessão e múltiplos outros contratos e acordos instrumentais que giram à sua volta.

Este modelo de parcerias/financiamento e, em especial, o recurso à figura do contrato de concessão, tem tido grande projecção desde que, no Reino Unido, se começou a lançar mão do mesmo e se procurou, através dele, envolver o sector privado na provisão de bens e grandes infra-estruturas públicas.

Assim, o Estado contratualiza com o sector privado, não só a aquisição de uma obra pública, como, também, a sua gestão (operação e manutenção), de acordo com certos padrões e parâmetros de qualidade, pagando, por isso, uma determinada renda. Neste sentido, o Estado diminui a despesa de investimento e aumenta a despesa corrente.

O recurso a este modelo prende-se, como referem Freitas do Amaral e Lino Torgal, com uma panóplia de razões: políticas, económicas, técnicas e, também, jurídicas<sup>4</sup>.

Com razões políticas, porquanto, vem sendo entendido que o papel do Estado deveria centrar-se nas tarefas de bem-estar social (educação, saúde, justiça e segurança social) cabendo-lhe, relativamente à construção de infra-estruturas, um papel cada vez mais supletivo, deixando a consecução das mesmas a cargo dos entes privados.

Razões económicas, dadas as restrições económico-financeiras impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, designadamente ao nível do défice orçamental e do endividamento, decorrentes da adesão à UEM. Partindo do princípio que o investimento público se deveria canalizar para as áreas de bem-estar social referidas, o recurso à figura das concessões revelar-se-ia uma forma de financiar a construção ou ampliação das infra-estruturas rodoviárias, também elas imprescindíveis para o crescimento económico, obstando a que as mesmas contribuíssem para o aumento do défice e da dívida. Afinal, quando se fala de *project finance* referencia-se a técnica que permite às empresas e às entidades governamentais obter as infraestruturas necessárias, hoje, sem sobrecarregar os seus balanços<sup>5</sup>.

Razões técnicas, porquanto, constituiria a forma de acolher o contributo e o *know how* privados, tradicionalmente tidos como melhor preparados técnica e financeiramente para efectivar e controlar a realização destes grandes empreendimentos, até pela sua crescente complexidade.

---

<sup>4</sup> Vide Estudos sobre Concessões, Diogo Freitas do Amaral e Lino Torgal, pág. 584 e sgs.

<sup>5</sup> Patrick Del Duca, tradução livre “technique wich can permit enterprises and governmental entities to obtain needed infrastructure today, without burdening their balance sheets”.



Por fim, razões jurídicas, dado o tratamento legislativo conferido à figura das concessões pelo direito comunitário derivado, o que determinaria a sua transposição para os ordenamentos jurídicos dos Estados Membros.

**É, ainda, de realçar que, não obstante e desde há muito, ser cada vez maior recurso às parcerias Público/Privadas, no nosso ordenamento jurídico, o respectivo enquadramento legal genérico** só agora acabou por surgir com a publicação do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, que viu a luz do dia só após findo o processo contraditório da presente auditoria.

Espera-se que a existência de uma lei genérica traga maior segurança, estabilidade e clarificação e constitua um indício claro, por parte do Estado, na procura de um comprometimento sério, responsável e coerente<sup>6</sup>, neste domínio.

Por outro lado, a utilização do *project finance* para o financiamento de projectos públicos, deveria justificar *value for money* relativamente à opção de financiamento tradicional (via orçamento do Estado). Assim, a contratação de um programa em *project finance* deveria ser precedida de uma avaliação prévia sobre a economia, eficiência e eficácia, bem como de uma análise acerca da respectiva sustentabilidade financeira, em termos orçamentais.

Esta avaliação é, até, exigida expressamente pela nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto, que manda não apenas que as despesas correspondentes a formas de parceria dos sectores público e privado se subordinem à disciplina orçamental, o que implica a obrigação de se proceder à especificação orçamental dos encargos das mesmas advenientes, como também que tais projectos devem ser estruturados por programas e sujeitos à elaboração de programas alternativos de financiamento, com o objectivo, entre outros, de avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.

Segundo a LEOE, para assim proceder, tomar-se-á “(...) como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida”<sup>7</sup>.

Muito recentemente, também o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, que veio estabelecer as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas, consagrou, expressamente, o princípio segundo o qual a parceria apenas se justifica quando se revelar vantajosa, em confronto com o comparador do sector público e através da quantificação rigorosa, demonstrar a criação de valor acrescentado.

<sup>6</sup> Veja-se Alfredo de Sousa – As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento - O Papel do Controlo Financeiro Externo, in Revista do Tribunal de Contas n.º 36, Jul./Dez. 2001.

<sup>7</sup> Art. 16.º n.º 2 da LEOE, citada.

---

Assim sendo, se é certo que o recurso pelo Estado a este tipo de parcerias o alivia das tarefas objecto das mesmas e que à partida seriam suas, também não é menos verdade que lhe aporta acrescidas responsabilidades, novas exigências, novos desafios, em matéria de gestão e controlo dos dinheiros públicos.

## 4.2 O Programa de concessões SCUT

O programa de concessões SCUT foi introduzido em Portugal, em 1997, através do Dec.-Lei n.º 267/97 de 2 de Outubro.

O art. 15º n.º 3 da Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres<sup>8</sup>, permite o recurso à figura das concessões, quando refere que “*A construção e exploração de auto-estradas e de grandes obras de arte, nomeadamente pontes e túneis, integradas na rede de estradas nacionais*<sup>9</sup> *poderá ser objecto de concessão (...)*”. Estas tarefas, à partida, encontram-se cometidas à Administração Central.

Ao Governo, cabe decidir os lanços de auto-estrada a incluir na concessão e os programas de construção.

Segundo o mesmo diploma, em regra, deverão ser objecto de concessão os lanços de auto-estrada que correspondam a trajectos de longa distância, devendo ser excluídos os que, pela sua localização em áreas urbanas ou em acessos imediatos aos grandes centros urbanos, portos ou aeroportos, devam ser construídos pela Administração Central. **Note-se, desde já, que estes aspectos não se verificam praticamente nas actuais Concessões SCUT, construídas em zonas de acesso imediato a grandes centros urbanos e algumas não correspondendo a trajectos de longa distância<sup>10</sup>.**

Refere ainda a lei, expressamente, que as concessões serão exploradas em regime de portagem e que o regime das concessões será objecto de legislação especial. **Sublinhe-se, de novo, desde já, que as Concessões em regime de portagem SCUT (sem cobrança aos utilizadores) não foram previstas pelo legislador da LBTT, o qual apenas admitia o recurso a modelos de concessões com portagem efectiva, isto é, com cobrança aos utentes.**

Conforme referido, o programa de concessões SCUT veio a ser introduzido no nosso ordenamento jurídico pelo mencionado Dec.-Lei n.º 267/97<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Lei n.º 10/90 de 17 de Março.

<sup>9</sup> A Rede de Estradas Nacionais é definida no Plano Rodoviário Nacional (actualmente, o Dec.-Lei n.º 222/98 de 17 de Julho, alterado pela Lei n.º 98/99 de 26 de Julho) e inclui a rede fundamental - integrada pelos itinerários principais - e a rede complementar - integrada pelos itinerários complementares e outras estradas, conforme previsto no art. 14º da Lei de Bases. A rede de estradas nacionais constitui bem do domínio público do Estado.

<sup>10</sup> Concessões da Costa de Prata e Norte Litoral, por exemplo.

<sup>11</sup> O Dec.-Lei n.º 267/97 previa o lançamento das Concessões SCUT da Costa de Prata, Beira Interior, Algarve, Grande Porto e Interior Norte e Beiras Litoral e Alta (esta última apenas para efeitos de aumento do número de vias, conservação e exploração). Posteriormente, pelo Dec.-Lei n.º 119-B/99 de 14 de Abril, foi ainda previsto o lançamento da SCUT do Norte



Com tal programa visou-se o lançamento de auto-estradas mediante concessão, mas em regime de portagem Sem Custo para os Utilizadores (SCUT), modelos também conhecidos como portagens sombra ou virtuais<sup>12</sup>.

Este modelo de concessões foi importado do Reino Unido, país já com larga experiência no seu lançamento.

Nestas concessões, o Estado substitui-se aos utentes no pagamento das portagens, proporcionando, aparentemente, um serviço gratuito. **E refere-se aparentemente, porquanto, serão os impostos pagos pelos contribuintes, ao longo dos 30 anos de vida útil da concessão, que financiarão tal serviço.**

#### 4.2.1 Objectivos do Programa

O XIII Governo Constitucional, ao decidir aplicar o modelo de concessão em regime de *Design, Build, Finance e Operate and transfer* (DBFOT) mandou elaborar um estudo aos seus consultores<sup>13</sup>, o qual contém “*recomendações quanto à forma que a equipa de projecto considera mais adequada para lançar projectos de concessão de auto-estradas em regime de portagem sem obrança ao utilizador (SCUT)*” datado de 14 de Outubro de 1997, sendo, porém, certo que, anteriormente, a 2 do mesmo mês e ano, já fizera publicar o Dec.-Lei n.º 267/97 contendo um regime jurídico especial dos concursos para a adjudicação das concessões SCUT.

A 28 de Outubro desse mesmo ano, foi ainda efectuada uma sessão pública de apresentação dos projectos em causa, promovida pelo MEPAT/JAE, a qual visava, segundo o referido estudo dos consultores, dar a conhecer os objectivos gerais do Estado no lançamento das concessões SCUT, o respectivo enquadramento legal, as características gerais das auto-estradas a lançar, bem como as características diferenciadoras destas concessões, dando como modelo a concessão SCUT Beira Interior.

Com a mencionada sessão pública de apresentação tinha-se ainda em vista promover os projectos a lançar a concurso *junto de potenciais candidatos*, com vista a estimular os mesmos a concorrer e, até, a potenciar *a formação de novos consórcios*.

Os objectivos essenciais das concessões SCUT constam, quer do estudo da equipa de projecto mencionado supra, quer do preâmbulo do Dec.-Lei n.º 267/97 de 2 de Outubro, referido.

Segundo estes documentos, tais objectivos prendem-se, essencialmente, com a necessidade de completar a rede rodoviária nacional (o PRN 2000) de forma célere, mas minimizando o esforço financeiro do Estado e o impacto destes investimentos no défice público.

Litoral. Dada a recente assinatura do Contrato de Concessão relativo à Concessão do Grande Porto, não foi a mesma alvo da presente auditoria.

<sup>12</sup> Numa tradução livre de *Shadow toll highways*.

<sup>13</sup> Hambros Bank, Banco Efisa e Sociedade de Advogados Carlos Sousa e Brito & Associados.

---

Consubstanciam-se, ainda, na necessidade de aproveitar o *know how* privado e, dessa forma, incentivar a melhoria da qualidade do serviço prestado, reduzir os desequilíbrios regionais, aumentar a oferta de infra-estruturas em zonas de menor cobertura, partilhar os riscos e benefícios relativos ao investimento com o sector privado e permitir a construção de auto-estradas cujo número de nós desaconselharia a introdução de portagens.

Identifica, também, o citado diploma, como objectivo deste programa, a criação em Portugal dum sector de construção e exploração de estradas altamente competitivo.

O esquema seguinte permite identificar, sinteticamente, esses objectivos:



O que ressalta, contudo, de toda a panóplia de objectivos traçados para estas concessões é a necessidade da sua rápida implementação e ainda a desoneração do Orçamento do Estado, sendo certo que se permitiu a concretização de parte do PRN. Ao que tudo indica, em 2003, completaram-se as SCUT Beira Interior e Algarve.

Acresce que não se tem conhecimento de que, previamente ao lançamento deste programa de concessões, se haja procedido à demonstração dos benefícios deste modelo por contraposição ao modelo tradicional de financiamento (via orçamento do Estado). Por outras palavras, o Estado não apurou previamente o *value for money* do modelo português das SCUT, sendo certo que as boas práticas seguidas em outros países que lançaram mão do referido modelo, claramente o aconselhavam.

**Em suma, a motivação subjacente e determinante do lançamento deste programa de concessões SCUT, prendeu-se mais com a transferência do seu financiamento para o sector privado, do que com o que essa solução traria, em termos de valor acrescentado, para o erário público.**



## 4.2.2 Caracterização Económico-Financeira

O modelo de financiamento que está presente nestes projectos é o do conhecido conceito de *Project Finance*, uma estrutura de financiamento que é sustentada com base nos *cash-flows* do projecto. Isto significa que os financiamentos concedidos são “avalizados” fundamentalmente pelo desempenho económico do projecto e não pelas garantias reais concedidas por terceiros. **Só que, no caso das SCUT, os *cash-flows* do projecto são pagos pelo Estado, assim se privilegiando o princípio do contribuinte pagador em desfavor do princípio do utilizador pagador.**

O Estado passa, aqui, de proprietário a comprador de um serviço público, já que, ao invés de construir uma estrada e depois mantê-la, transfere para o Sector Privado, mediante um processo de concurso, o ónus da concepção, da elaboração do projecto, da construção, da operação e manutenção e do financiamento.

**Quem assume, efectivamente, a responsabilidade pelo financiamento é o Sector Privado.**

Em troca do serviço de construção e gestão de auto-estradas em regime SCUT, o Estado paga uma renda à concessionária, que lhe garante, quer a cobertura dos custos operacionais e dos encargos financeiros, quer, ainda, a remuneração dos capitais investidos pelos accionistas das sociedades concessionárias.

Neste modelo, basicamente, são estabelecidos três níveis de bandas de tráfego de veículos por quilómetro: banda inferior, banda de referência e banda superior. A cada um destes níveis é aplicado um tarifário que será superior na banda inferior e menor na banda superior. Na banda superior, por cada veículo/Km a mais, que exceda o limite máximo desta banda, o Estado pagará “zero”. Esta proporcionalidade inversa (mais tráfego/tarifas mais baixas e menos tráfego/tarifas mais elevadas) tem como único objectivo balizar os riscos incorridos pelas duas partes (Estado e concessionária). Em casos de excesso de volume de tráfego, o Estado pagará apenas um determinado limite de tráfego, porém, em casos de níveis insuficientes de tráfego, a concessionária, embora beneficie de uma tarifa mais elevada, não possui uma receita mínima de tráfego garantida, **o que significa que esta se encontra, efectivamente, nos termos deste modelo, exposta ao risco de tráfego.**

As receitas de tráfego constantes da banda 1 (banda inferior), são utilizadas para cobrir os custos operacionais e de manutenção fixos e o serviço da dívida sénior; as da banda 2 (banda de referência), para cobrir os custos variáveis de manutenção e operação e o serviço da dívida subordinada; e as da banda 3 (banda superior), para pagar dividendos e o serviço da dívida dos sócios, isto é, para remunerar os capitais dos accionistas.

Neste contexto, é possível ao concedente estimar, actualmente, dentro de um determinado intervalo, o valor das rendas a pagar ao concessionário, não obstante haver sempre um certo grau de incerteza, uma vez que o fluxo de rendas é indexado ao volume de tráfego.

---

Para além dos pagamentos baseados na utilização, está, também, previsto um mecanismo de pagamentos com base no desempenho do concessionário, medido por níveis de sinistralidade e disponibilidade das vias, mecanismo esse, que conduzirá a atribuição de prémios ou multas.

A primeira característica relativa a este modelo advém, basicamente, da seguinte ideia: “obtem já o empreendimento e paga-o depois”.

As condicionantes orçamentais e o défice de infra-estruturas rodoviárias estão na origem da filosofia de tal modelo, assumindo esta operação, na sua essência financeira, as características de uma aquisição a crédito ou de um *leasing*.

Assim, uma das suas consequências, será a diluição do esforço orçamental por cerca de 30 anos.

Uma outra característica respeita à própria natureza da figura da concessão, que implica, por parte do concessionário, a assunção de riscos. Trata-se de um aspecto importante, que importa valorizar, se tivermos em conta que os riscos associados à construção pelo Estado de obras públicas têm tido consequências bastante negativas para o erário público, quer pelos elevados desvios verificados no custo das obras, quer igualmente pelo deslizamento dos prazos de conclusão das mesmas.

A antecipação dos *timings* de conclusão dos empreendimentos constitui, também, uma característica deste modelo de concessão, uma vez que o Estado, ao prescindir da sua posição tradicional de dono da obra, possibilita os ganhos de eficiência e eficácia da gestão privada, aos quais, não é alheio o facto de parte substantiva dos pagamentos do Estado às concessionárias se encontrar condicionada à entrada em serviço dos lanços de estrada objecto de concessão.

#### 4.2.3 *Caracterização Jurídica*

##### ▪ **Natureza Jurídica**

Segundo o estipulado no Artigo 6º dos contratos de concessão, “*A Concessão é de obra pública e é estabelecida em regime de exclusivo relativamente à Auto-Estrada que integra o seu objecto*”.

Tendo em atenção o objecto dos contratos, os mesmos revelam-se, juridicamente, como contratos de concessão de obras públicas, revestindo, ainda, de forma acessória, a natureza de contratos de concessão de exploração do domínio público, no que respeita à parte do seu objecto em que as adjudicatárias ficam encarregues de explorar lanços de estradas já construídas e que integravam, consequentemente, o domínio público do Estado<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Nos termos do art.14ª da Lei n.º 10/90 de 17 de Março (Lei de Bases dos Transportes Terrestres), a rede de estradas nacionais constitui um bem do domínio público do Estado.





O contrato de concessão de obra pública é o contrato “*pelo qual alguém se encarrega de executar e explorar uma obra pública cobrando aos utentes as taxas que forem devidas*”<sup>15</sup>.

No caso das concessões SCUT, as concessionárias ficam encarregues de executar e explorar uma obra pública (construção das auto-estradas) sem que exista cobrança das taxas devidas aos respectivos *utentes*, uma vez que, nestas concessões, é o Estado que suporta o pagamento das portagens.

Segundo a Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia sobre as concessões em direito comunitário<sup>16</sup>, mediante a qual a Comissão pretende “*precisar o conceito de “concessão” e fixar as orientações que tem seguido até agora na instrução deste tipo de casos (...) com vista à clarificação do quadro jurídico actual (...)*”, o principal traço distintivo da concessão “*reside na atribuição do direito de exploração da obra como contrapartida da construção da mesma (...) [que] implica também a transferência da responsabilidade de exploração, que engloba os aspectos técnicos, financeiros e de gestão da obra*”, assumindo o concessionário quer os riscos ligados à construção, quer os relativos à gestão e *frequentação do equipamento*.

O facto de ser o Estado a efectuar o pagamento das taxas devidas, em vez do utente, não altera a natureza jurídica de concessão, desde que se mantenha, da banda do concessionário, o risco inerente à construção e à exploração da obra o que, vimos já, sucede nas concessões SCUT.

Por outro lado, acessoriamente, os contratos em causa revestem a natureza de concessões de exploração do domínio público, porquanto o Estado transfere para as concessionárias também as tarefas de proceder à manutenção e exploração de lanços de estradas anteriormente existentes e integradas no seu domínio público, em regime de portagem SCUT.

Os contratos de concessão de exploração do domínio público são aqueles, mediante os quais, alguém se encarrega de gerir ou explorar um bem do domínio público. Trata-se, igualmente, de uma concessão, em que o concessionário assume a exploração e gestão de um bem dominial, afecto à utilidade geral, (e que, por esse motivo, fica submetido a um regime específico e exorbitante do direito comum) e recebe, como contrapartida, as portagens, consoante o uso ou *frequentação* que aqueles bens venham a ter.

Quer os contratos de concessão de obras públicas, quer os contratos de concessão de exploração do domínio público, constituem, nos termos do art. 178 n.º 2 alíneas b) e d) do CPA<sup>17</sup>, dois dos típicos contratos administrativos aí elencados, tidos pelo mesmo código como acordos de vontades pelos quais “*é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa*”.

<sup>15</sup> Esta é a definição que constava do RIEOP em vigor à altura do lançamento destas concessões, o Dec.-Lei n.º 405/93 de 10 de Dezembro, ora já revogado pelo Dec.-Lei n.º 59/99 de 2 de Março, que entrou em vigor três meses após a sua publicação e que dedica o seu Título VIII às concessões de obras públicas.

<sup>16</sup> Publicada no JOCE, n.º C 121 de 29/04/2000.

<sup>17</sup> Dec.-Lei n.º 442/91 de 15 de Novembro, alterado pelo Dec.-Lei n.º 6/96 de 31 de Janeiro.



---

Assim, a relação jurídica que se estabelece entre o concedente e a concessionária é uma relação jurídica administrativa, à qual é, conseqüentemente, aplicável um regime de direito administrativo, quer em termos substantivos (o que significa que as regras respeitantes à formação do contrato, sua celebração, bem como à sua execução são administrativas), quer em termos adjectivos (o que significa que a jurisdição competente para julgar litígios emergentes destes contratos é a dos Tribunais Administrativos).

#### ▪ **A Arquitectura Contratual**

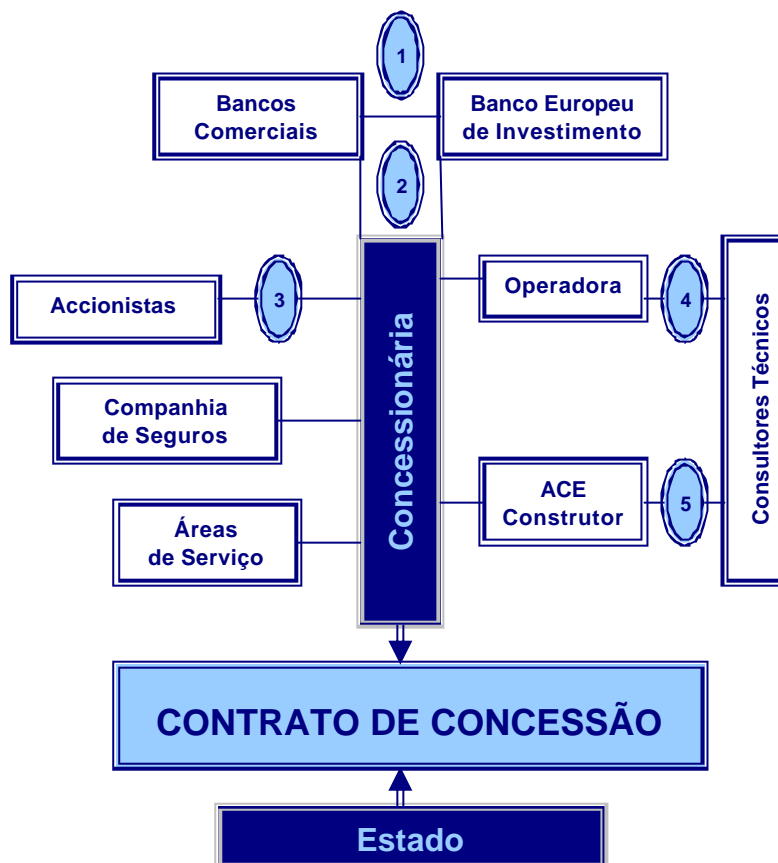
Característica do modelo *Project Finance*, é a existência de uma arquitectura contratual complexa que gira em torno do contrato de concessão, o qual constitui como que o cérebro da mesma.

Ora, a arquitectura contratual dum concessão SCUT é a típica daquele modelo. Assim, em redor do contrato de concessão, celebrado entre o Estado concedente e a concessionária, sociedade veículo ou promotora - *special purpose vehicle* -, surgem inúmeros outros contratos e acordos instrumentais, celebrados entre um conjunto de entidades variadas, que vão tendo intervenção ao longo da vida do projecto que se visa promover.

O esquema seguinte é elucidativo da complexa teia contratual que se estabelece numa concessão SCUT:



**ARQUITECTURA CONTRATUAL DE UMA CONCESSÃO SCUT**



**Legenda:**

- 1 - *Garantias*
- 2 - *Contratos de Financiamento*
- 3 - *Acordo de Subscrição*
- 4 - *Contrato de Operação*
- 5 - *Contrato de Construção*

---

## **O Contrato de Concessão**

O contrato de concessão, no âmbito de toda a panóplia de contratos que envolvem cada uma das concessões SCUT, revela-se o mais importante, não só porque é mediante a sua celebração que o Estado Português dá de concessão, como porque é através dele que se estabelece todo o acervo de obrigações e de direitos de ambas as partes, nomeadamente, os poderes de intervenção do concedente, designadamente, os de fiscalização, de modificação unilateral e sancionatórios e, ainda, todo um quadro de riscos, custos e incentivos sob os quais a sociedade veículo operará.

De cada contrato de concessão fazem parte integrante vários anexos e respectivos apêndices, contendo, nomeadamente, os vários contratos celebrados pelas concessionárias (contrato de empreitada, contratos de financiamento, contratos de projecto, etc.), os Estatutos e outros documentos relativos à sociedade veículo, o caso base e as garantias.

### ***O Objecto***

Conforme já referido, o contrato de concessão tem por objecto *a concepção, construção, financiamento, manutenção e exploração de lanços de auto-estradas*, ou sua duplicação, resumindo-se o objecto à manutenção e exploração no que respeita a alguns dos lanços.

### ***Bens que integram a Concessão***

Nos termos do Artigo 7º dos contratos de concessão, integram a concessão o respectivo estabelecimento e todas as obras, máquinas aparelhos e utensílios utilizados na exploração e conservação da auto-estrada, bem como os terrenos, instalações, equipamentos de veículos e classificação de tráfego, casas da guarda e pessoal afecto à exploração e conservação que pertençam à concessionária, bem como outros activos e bens afectos à concessão.

O estabelecimento da concessão é composto pela auto-estrada e pelas áreas de serviço, repouso, centros de assistência e manutenção e outros serviços de apoio aos utentes da auto-estrada e nela situados.

A auto-estrada<sup>18</sup>, os imóveis adquiridos para implantação de todas as vertentes da concessão pela via do direito privado ou de expropriação, bem como os imóveis neles construídos integram, desde logo, o domínio público do concedente, estando vedado à concessionária, nomeadamente, ceder, alienar ou onerar, arrendar ou prometer arrendar quaisquer dos bens que integram a concessão ou o domínio público do concedente.

Aqueles bens são, igualmente, por natureza, insusceptíveis de constituir objecto de penhora, arresto, ou qualquer providência cautelar.

---

<sup>18</sup> Nos termos do Artigo 12º dos contratos de concessão constitui auto-estrada, o terreno por ela ocupado e a estrada nele construída, abrangendo a plataforma da auto-estrada e respectivos nós, as valetas, taludes, banquetas, valas de crista e de pé de talude, nós, ramais de ligação e terrenos marginais à vedação. Constituem ainda auto-estrada as obras de arte incorporadas na mesma, os terrenos de implantação das áreas de serviço e os imóveis nelas construídos.



Os bens que integram a concessão e o respectivo estabelecimento revertem automaticamente para o Estado finda a concessão, sem qualquer custo ou preço a suportar por este, obrigando-se a concessionária a entregá-los em bom estado de conservação e funcionamento e livres de quaisquer ónus ou encargos<sup>19</sup>.

### ***A duração da concessão***

A concessão vigora pelo prazo de 30 anos a contar da data da assinatura do contrato de concessão, expirando automaticamente às 24h do dia em que ocorrer o trigésimo aniversário dessa assinatura.

Verificado o termo da concessão, o contrato caduca, extinguindo-se as relações contratuais existentes entre as partes.

De notar que o prazo da concessão de 30 anos, reflecte as preocupações orçamentais por parte do concedente, no sentido de fazer diluir o esforço financeiro do Estado ao longo daquele período.

### ***As Concessionárias***

As concessionárias, nas concessões SCUT, serão empresas com sede em Portugal, constituídas segundo a forma de sociedades anónimas, tendo inicialmente como objecto exclusivo a prossecução da actividade concessionada. Esta empresa será constituída pelas entidades componentes do agrupamento ou pela sociedade à qual for atribuída cada concessão.

### ***Direitos e deveres das partes***

O contrato de concessão, como contrato que é, gera uma série de direitos e deveres entre o concedente e a concessionária.

Assim, desde logo, o concedente transfere para a concessionária as actividades de projectar, construir, financiar, conservar e explorar lanços de auto-estradas em regime de portagens SCUT, pagando como contrapartida as portagens virtuais, o que gera na esfera jurídica da concessionária o direito a conceber, construir, financiar, manter e explorar aqueles lanços, e a ser remunerada pelo Estado concedente consoante a utilização que as auto-estradas em causa vierem a ter.

Por outro lado, cabe ao concedente proceder à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, quando contratualmente exigível, gerando na concessionária o correspondente direito a tal reposição.

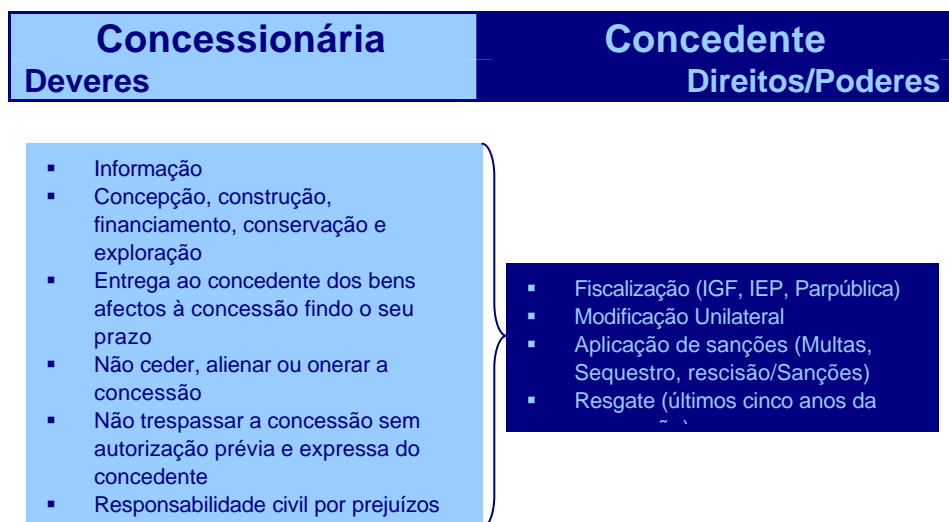
---

<sup>19</sup> Vide Artigos 12º.11º e 84º dos contratos de concessão.

O esquema seguinte ilustra o que acaba de referir-se:



Os direitos/poderes do concedente, numa concessão SCUT, são, no essencial, poderes de fiscalização das actividades da concessionária, poderes de modificação unilateral e poderes sancionatórios<sup>20</sup>, como ilustra a figura que se segue:



### *Os poderes de fiscalização do Estado Concedente*

Os poderes de fiscalização do cumprimento das obrigações das concessionárias emergentes dos contratos de concessão são exercidas pela IGF, no que respeita aos aspectos económicos e financeiros e, pelo IEP, no que respeita aos demais aspectos.

<sup>20</sup> Vide art. 180 do CPA. Estes poderes do Estado concedente resultam da natureza de contrato administrativo que revestem estas concessões.



Em consonância com este poder de fiscalização cabe às concessionárias um dever geral de informação que consiste, nomeadamente, em prestar todos os esclarecimentos e informações que lhe forem solicitadas, facultar livre acesso a todo o empreendimento concessionado e a todos os documentos relativos à concessionária, às instalações e às actividades objecto da concessão, bem como todos os esclarecimentos respeitantes aos mesmos.

### ***Poderes de modificação unilateral do conteúdo das prestações***

O Estado concedente tem o poder de impor modificações unilaterais às condições de desenvolvimento das actividades integradas na concessão. Contudo, se essas modificações determinarem para a concessionária aumento de custos ou perda de receitas, esta terá direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, conforme se determina contratualmente.

Nos contratos de concessão SCUT, esta reposição do equilíbrio financeiro reveste contornos muito especiais tendo em atenção o modelo jurídico-financeiro que lhes subjaz e é realizada segundo uma equação financeira denominada *Caso Base* que consta em anexo aos contratos.

### ***Poder de aplicar sanções***

Ao concedente são, também, conferidos poderes de aplicar sanções às concessionárias em virtude de incumprimento, por parte destas, de quaisquer deveres ou obrigações emergentes dos contratos de concessão, ou de determinações do concedente.

As sanções poderão, consoante a gravidade do incumprimento, consistir na aplicação de multas ou chegar ao sequestro ou, mesmo, à rescisão dos contratos de concessão.

O concedente pode aplicar estas sanções, isolada ou cumulativamente, e sem prejuízo da aplicação de outras sanções previstas em lei ou regulamento, ou da efectivação da responsabilidade civil, criminal ou contraordenacional em que a concessionária incorrer.

#### **✓ A aplicação de Multas**

No que às concessões SCUT respeita, o Estado concedente poderá aplicar multas contratuais por motivo de incumprimento de quaisquer deveres ou obrigações emergentes dos contratos de concessão, ou das determinações por si emitidas no âmbito da lei ou do contrato, cujo montante variará em função da gravidade da falta, sem prejuízo de o Estado poder ainda ser ressarcido pelo dano excedente.

Se o motivo do incumprimento consistir no atraso da data de entrada em serviço dos lanços a construir a multa será aplicada por cada dia de atraso e por cada lanço dentro dos limites igualmente estabelecidos no contrato.

Em ambos os casos, se as concessionárias não pagarem a multa que lhes for fixada, poderá o concedente utilizar, para o efeito, a caução prestada pelas mesmas.

---

## ✓ O Sequestro da Concessão

Perante incumprimento grave das obrigações contratuais por parte das concessionárias, o concedente pode, mediante sequestro, tomar a seu cargo a realização de obras e o desenvolvimento das actividades integradas nas concessões, ou a exploração dos serviços destas, suspendendo os pagamentos às concessionárias, ainda não vencidos.

Os contratos de concessão exemplificam, mesmo, alguns casos que fundamentam o recurso ao sequestro da concessão, tais como atrasos na construção da auto-estrada que ponham em causa o cumprimento do prazo estabelecido para entrada em serviço, a cessação ou interrupção, total ou parcial, das obras ou da exploração dos serviços com consequências graves para o interesse público e deficiências graves na organização e regular desenvolvimento das actividades objecto de concessão, no estado geral das instalações e equipamentos que comprometam a continuidade das obras, sua integridade, segurança das pessoas ou regularidade da exploração ou dos pagamentos.

Logo que restabelecido o normal funcionamento da concessão, a concessionária será notificada para retomar a mesma, podendo optar pela rescisão se o sequestro houver durado seis meses após restabelecido o seu normal funcionamento.

## ✓ A Rescisão-sanção

Em caso de violação grave, não sanada ou não sanável das obrigações da concessionária decorrentes do contrato de concessão, o concedente, com prévia audição do IEP e IGF e sob proposta do Ministro da Tutela<sup>21</sup>, poderá pôr fim à concessão através da rescisão do respectivo contrato.

O art. 82.2 do contrato exemplifica as situações que podem constituir motivo de rescisão por banda do concedente, como sejam:

- A não entrada em serviço da totalidade da auto-estrada até ao termo do ano em que se celebrar o sexto aniversário da assinatura do contrato de concessão;
- abandono de qualquer das actividades que integram o objecto da concessão;
- dissolução ou falência da concessionária, ou prosseguimento da acção em processo especial de recuperação de empresas;
- não cumprimento reiterado das obrigações que originaram a aplicação de multas;
- recusa ou impossibilidade de a concessionária em retomar a concessão após restabelecido o seu normal funcionamento após sequestro;
- falta de prestação ou reposição das cauções devidas;
- cedência ou trespasse da concessão sem autorização;
- incumprimento voluntário de decisões judiciais ou arbitrais após o seu trânsito em julgado;
- desobediência reiterada às determinações do IEP ou do concedente, com prejuízo no desenvolvimento da concessão;
- actividade fraudulenta destinada a lesar o interesse público.

---

<sup>21</sup> Actualmente, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação (MOPTH).



A rescisão do contrato gera obrigação de indemnizar por parte da concessionária devendo o montante da indemnização ser calculado nos termos gerais de direito, podendo o concedente recorrer à caução, caso a concessionária não pague voluntariamente.

## ***O Resgate da concessão***

Nos últimos 5 anos de vigência da concessão e mediante notificação prévia à concessionária no prazo de, pelo menos, 1 ano, poderá o concedente proceder ao respectivo resgate.

Com o acto de resgate cessa o contrato de concessão, devendo reverter para o concedente o estabelecimento e os bens afectos à mesma. Ao concedente cabe, então, o pagamento da indemnização do resgate, o denominado *prémio de evicção*, que visa compensar a concessionária pelos danos sofridos, em consequência da ablação do seu direito a exercer as actividades concessionadas.

Os custos financeiros para o Estado de um eventual acto de resgate são bastante elevados, uma vez que implicam o pagamento das importâncias correspondentes a todas as remunerações dos capitais investidos pelos accionistas desde a data do resgate até ao termo do prazo contratual da concessão.

## ***Obrigações da Concessionária***

As concessionárias, numa concessão SCUT, encontram-se, no essencial, adstritas às seguintes obrigações:

### **✓ Financiamento**

São responsáveis pela obtenção do financiamento necessário ao desenvolvimento de todas as actividades que integram o objecto da concessão.

Tendo em vista o cumprimento destas obrigações contratuais, devem celebrar, com as entidades financiadoras, os contratos de financiamento, e, com os seus accionistas, os acordos de subscrição e realização do capital social.

### **✓ Concepção/construção**

As concessionárias desenvolverão, por sua conta e inteira responsabilidade, as actividades de concepção e construção dos lanços de auto-estrada, incluindo a realização dos estudos prévios e projectos relativos aos lanços a construir. A construção, neste tipo de contratos, deverá iniciar-se, em regra, nove meses após a assinatura do contrato de concessão.

As concessionárias devem, ainda, prover para que a construção se inicie e os lanços entrem em funcionamento nas datas previstas.



---

A concepção/construção como actividade integrante do objecto das concessões SCUT constitui uma actividade chave, em termos do sucesso de um “Projecto SCUT”, na medida em que os riscos envolvidos são de elevado impacto na viabilidade financeira do projecto e na própria rendibilidade dos capitais investidos pelas concessionárias.

Os estudos prévios serão obrigatoriamente instruídos com os respectivos estudos de impacte ambiental (EIA), por forma a que o IEP os possa submeter ao Ministério do Ambiente<sup>22</sup> para avaliação.

A realização dos estudos e projectos, por parte das concessionárias, deverão obedecer às normas legais e aos regulamentos em vigor, respeitando os termos das respectivas propostas. Os mesmos deverão ainda satisfazer as regras gerais relativas a qualidade, segurança, comodidade e economia dos utentes das auto-estradas, sem prejuízo para os aspectos ambientais e paisagísticos.

As concessionárias deverão ampliar o número de vias dos lanços de auto-estrada que constituem o objecto das respectivas concessões, quando os níveis de tráfego médio diário anual atingirem 38 000 veículos nos Sublanços com quatro vias e 60 000 veículos nos Sublanços com seis vias.

As concessionárias serão ainda responsáveis pela concepção, projecto e construção das áreas de serviço. A atribuição, por parte das concessionárias, das actividades de exploração a terceiras entidades (subconcessão), não poderá ser concretizada, sem prévia aprovação pelo concedente.

As concessionárias garantirão ao concedente a qualidade da concepção, do projecto, das obras de construção, da conservação e a durabilidade dos lanços de auto-estrada, tendo em atenção as condições de funcionamento e operacionalidade ao longo de todo o período da concessão.

### ✓ **Exploração e Conservação**

No âmbito da exploração e conservação, as concessionárias são responsáveis pela manutenção e funcionamento ininterrupto dos lanços de auto-estradas, pelo bom estado de conservação e funcionamento do equipamento de monitorização ambiental e outros sistemas de protecção ambiental, pela instalação e manutenção dos sistemas de contagem e classificação de tráfego, pela manutenção dos padrões de qualidade do pavimento e pela conservação da sinalização e do equipamento de segurança e apoio aos utentes.

Estas responsabilidades das concessionárias serão objecto, nos termos dos respectivos contratos, de um plano de acções de fiscalização, por parte do IEP.

---

<sup>22</sup> Actualmente, o Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA).



Neste quadro de responsabilidades, as concessionárias ficam obrigadas a elaborar um manual de operação e manutenção, que deverá ser aprovado pelo concedente, e a manter à disposição dos utentes livros destinados ao registo de reclamações.

As concessionárias devem, igualmente, assegurar a assistência aos utentes das auto-estradas, organizar uma rigorosa estatística diária do tráfego nas mesmas, bem como nas áreas de serviço.

Deverão, ainda, manter um contínuo controlo dos níveis de sinistralidade registados nas respectivas auto-estradas.

## *Pagamentos*

Os pagamentos a efectuar pelo concedente à concessionária desenvolvem-se em dois períodos distintos: durante o período inicial da concessão e após esse período.

À medida que vão sendo realizadas as transferências dos lanços de auto-estrada para as respectivas concessionárias, e até ao final dos períodos iniciais da concessão (que terminam com a entrada em serviço de todos os respectivos lanços) terão as mesmas direito a receber do concedente, em cada ano e por cada lanço, um montante fixo, calculado de acordo com um montante por quilómetro aplicável à extensão do lanço e ao número de meses completos em que a exploração e manutenção dos lanços estiveram a cargo das concessionárias.

No que respeita aos lanços de auto-estrada construídos de raiz, que entrem em serviço efectivo durante o período inicial da concessão, as concessionárias terão direito a receber um montante, que terá uma componente fixa, calculada nos termos descritos anteriormente, e uma componente variável, calculada de acordo com o tráfego médio diário anual, a extensão afecta ao equipamento de contagem expressa em quilómetros, o valor da tarifa de portagem SCUT para a respectiva banda e o número de dias de exploração dos respectivos lanços.

Após o período inicial da concessão as concessionárias terão direito a receber do concedente pagamentos relativos às portagens SCUT, calculadas com base no tráfego registado no equipamento de contagem e nas tarifas aplicadas a um sistema de bandas.

Ao sistema de pagamentos anterior é adicionado um sistema de incentivos e penalizações, que tem por base os índices de sinistralidade das concessões e a disponibilidade das vias, fazendo as concessionárias incorrerem em prémios e multas.

Contudo, apenas são atribuídos prémios às concessionárias na vertente do desempenho ao nível da sinistralidade, não se prevendo a aplicação de qualquer prémio ao factor “disponibilidade permanente dos lanços de auto-estrada”.

Sublinhe-se que, enquanto os lanços de auto-estrada não entrarem efectivamente em serviço as concessionárias não têm direito a receber qualquer importância, por parte do concedente.

---

## 5 PROCESSO DE CONCURSO

### 5.1 Caracterização do processo de concurso

#### 5.1.1 Objectivos

A ideia subjacente ao lançamento do concurso para a adjudicação das concessões SCUT foi a de atribuir as mesmas através de um processo altamente **competitivo**, com o maior número possível de concorrentes e, o mais possível, **célere**.

O objectivo final era o de “*seleccionar o candidato que melhor satisfaz os interesses do Estado (ou seja permite minimizar o seu esforço financeiro, mantendo os investimentos fora do seu Balanço), observados os requisitos técnicos, financeiros e jurídicos impostos pelo Programa de Concurso e Caderno de Encargos*”<sup>23</sup>.

#### 5.1.2 Iter procedimental pré-adjudicatório

O regime da realização de concursos para adjudicação das concessões SCUT foi fixado pelo Dec.-Lei n.º 267/97, de 2 de Outubro, o qual previa a posterior aprovação dos programas de concurso (PC) e cadernos de encargos (CE) relativos a cada concessão por despacho conjunto do MF e do MEPAT.

Embora se tenha optado por criar legislação específica para regular “*O regime da realização dos concursos para as concessões SCUT (...)*”: – o Dec.-Lei n.º 267/97, e os PC e CE aprovados – clarificou-se que, nas matérias não expressamente previstas na mesma, estas concessões se regeriam pelo Dec.-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro e pela Directiva Empreitadas<sup>24</sup>, sendo certo que o modelo de concurso pelo qual se optou não encontra paralelo em nenhum concurso típico previsto quer no direito comunitário, quer no direito interno, parecendo, antes, ser o resultado de uma mescla de vários tipos de concursos e procedimentos naqueles previsto.

O concurso para cada concessão SCUT iniciou-se com a publicação do respectivo aviso no JOCE<sup>25</sup> e no DR (foram ainda feitas publicações na imprensa escrita).

Previamente, para cada concessão SCUT, foram publicados os respectivos PC e CE, aprovados por despacho conjunto do MF e MEPAT.

---

<sup>23</sup> V. Ponto 10.3.1 do Estudo elaborado pelos Consultores Hambros Bank e outros.

<sup>24</sup> O que aliás, se revelaria despiendo, porquanto, o diploma e a Directiva em causa se aplicariam independentemente da expressa referência feita no PC. De facto, estas Concessões (de obras públicas) estavam abrangidas quer pelo âmbito objectivo do Dec.-Lei 405/93, cujo regime lhes era aplicável *com as devidas adaptações*, quer pelo seu âmbito subjectivo (o mesmo se passa com o REOP ora em vigor, o Dec.-Lei n.º 59/99 de 2 de Março, que dedica, todavia, às concessões, o seu Título VIII).

<sup>25</sup> Jornal Oficial das Comunidades Europeias.



Os PC e CE, e o seu grau de detalhe, constituíram peças-chave dos concursos, uma vez que deles dependia a apresentação de propostas tecnicamente uniformes e verdadeiramente comparáveis, com a conseqüente maior celeridade.

Aos concorrentes foi concedido um prazo, para apresentação das suas propostas, de 88 dias úteis<sup>26</sup>. Os concorrentes podiam, juntamente com a proposta base, apresentar propostas variantes correspondentes a diferentes soluções técnicas e ou económico-financeiras.

O acto público do concurso foi a fase em que, sem envolver uma apreciação qualitativa das propostas, se procedeu à verificação formal da existência dos documentos e situações exigíveis para admissão ao concurso e culminou com a elaboração da lista dos concorrentes admitidos e excluídos.

Nesta fase, aos concorrentes, foi facultada a possibilidade de interpor reclamação e recurso gracioso necessários, com efeito suspensivo, e recurso contencioso das deliberações da Comissão que os afectassem.

Passou-se, então, à fase de apreciação das propostas. A respectiva Comissão (CAP) foi nomeada por despacho conjunto do MF e MEPAT e, podia ser assessorada por técnicos de diversas especialidades.

O tempo despendido nesta fase de apreciação das propostas não podia deixar de ser função da qualidade das propostas apresentadas a concurso e a qualidade das mesmas estava dependente do detalhe conferido aos PC e CE.

Assim, a apreciação das propostas, envolveu duas fases distintas:

A primeira fase, ou fase da *long list*, teve por objectivo avaliar as propostas de todos os concorrentes admitidos a concurso (que podiam propor variantes) e escolher as duas propostas que melhor satisfizessem o interesse público e que passariam à fase das negociações.

Nesta fase, os concorrentes podiam ser chamados a prestar todos os esclarecimentos que a CAP reputasse necessários relativos a quaisquer aspectos contidos nas propostas.

Esta fase terminou com a elaboração do relatório final da CAP e com a escolha, com base no mesmo, dos dois concorrentes que passavam à fase das negociações, por parte do MF e do MEPAT.

A segunda fase, denominada fase das negociações, ou da *short list*, visou a negociação entre a CAP e os dois concorrentes melhor classificados na primeira fase, com vista à escolha da melhor proposta.

As negociações, que decorriam paralela, mas independentemente, com cada um dos concorrentes e integravam delegações destes e da CAP, e podiam, ainda, integrar assessores especializados, tinham

---

<sup>26</sup> Contados a partir do dia útil seguinte à do envio do anúncio para publicação no JOCE, data do lançamento do concurso.

---

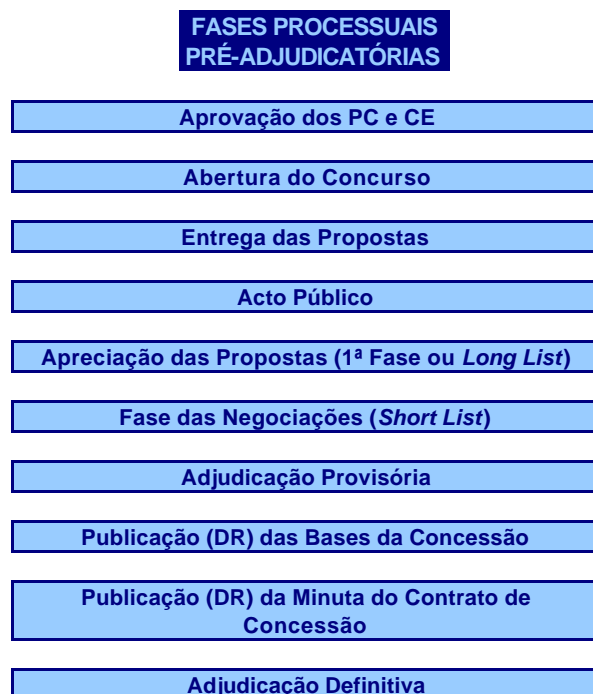
por objecto “os aspectos das propostas com influência nos critérios de atribuição da Concessão”<sup>27</sup>.

Esta fase culminou com a apresentação da BAFO (*best and final offer*) pelos concorrentes e com um relatório da CAP, fundamentado, contendo um resumo das negociações e com a análise dos resultados obtidos com cada concorrente, à luz dos critérios de apreciação estabelecidos. O relatório concluiu, ainda, pela designação do concorrente cuja proposta, tal como resultasse das negociações, melhor satisfizesse o interesse público, para que lhe fosse feita a adjudicação provisória da concessão.

A adjudicação provisória consistiu no acto pelo qual o Estado, através do MF e do MEPAT, mediante despacho fundamentado e tendo presente o relatório final da CAP, escolheu o adjudicatário da concessão.

A adjudicação definitiva deu-se com a celebração do contrato de concessão, que foi precedida da publicação em DR do Decreto-lei que continha as bases da concessão e da publicação em DR da RCM que aprovou da minuta do contrato de concessão.

No quadro seguinte dá-se uma perspectiva sucinta das fases processuais pré-adjudicatórias relativas às concessões SCUT:



---

<sup>27</sup> Contudo, em algumas Concessões, o PC refere que podem ser objecto de negociação quaisquer aspectos com influência em qualquer critério de apreciação, enquanto em outras Concessões só aspectos relacionados com alguns desses critérios (VAL dos custos financeiros para o Estado e grau de risco associado ao VAL, por exemplo) são negociáveis, sendo os restantes aspectos das propostas apenas susceptíveis de pormenorização nesta fase.



## 5.2 Os Critérios de apreciação das propostas

O art. 9º do Dec.-Lei n.º 267/97 refere que a escolha dos concorrentes terá por base a avaliação quer das propostas apresentadas na primeira fase, quer das BAFO obtidas após negociações, segundo a aplicação dos critérios gerais igualmente aí estabelecidos.

No quadro seguinte espelham-se os critérios de apreciação das propostas, seu conteúdo e ponderação, tal como explicitado nos PC:

<b>Critérios de Apreciação das Propostas</b>	
<b>Grupo 1 (70 ou 65%)</b>	<b><u>Valor esperado actual líquido (VAL) dos custos financeiros para o Estado emergentes da concessão</u></b> Com este critério pretendia-se que os concorrentes minimizassem o VAL dos pagamentos a efectuar pelo Estado, calculados com base no conjunto das estimativas de tráfego do Estado e dos concorrentes, numa taxa de desconto nominal e nas taxas de inflação.
	<b><u>Grau de risco associado ao VAL</u></b> Pretendia-se que os concorrentes revelassem a assumpção de um nível de risco considerável, no tocante à forma como estruturassem os pagamentos ao Estado, recorrendo-se, de novo, ao conjunto das estimativas de tráfego do Estado e dos concorrentes. Dir-se-ia que os concorrentes estariam a assumir um nível de risco insuficiente se a TIR global do projecto, depois de impostos, se situasse acima da dívida de longo prazo do concorrente, quando calculada perante um cenário de tráfego pessimista.
	O comportamento da estrutura de pagamentos face ao conjunto das estimativas de tráfego seria objecto de análises complementares, sendo, designadamente, cotejadas as rendibilidades dos fundos próprios perante um cenário de tráfego optimista.  Também a calendarização dos pagamentos a efectuar pelo Estado seria analisada, pretendendo-se maximizar o prazo médio ponderado dos pagamentos, utilizando-se como ponderador usado o valor actual de cada um dos pagamentos a efectuar pelo Estado.
	<b><u>Datas de entrada em serviço</u></b> Seriam ponderadas as datas mais próximas para a entrada em serviço do empreendimento e de cada um dos lanços, tendo em conta o benefício económico de antecipação da abertura ao tráfego de cada lançamento ou sublanço.  Seria também analisada a verosimilhança do cumprimento da data fixada para a entrada em funcionamento do empreendimento, de acordo com os prazos propostos para o desenvolvimento dos estudos base, projectos de execução e construção.
<b>Grupo 2 (30 ou 35%)</b>	<b><u>Solidez da estrutura financeira, empresarial e contratual e grau de compromisso</u></b> Pretendia-se que as propostas apresentadas pelos concorrentes demonstrassem robustez e equilíbrio ao nível da estrutura financeira, empresarial e contratual, não só em termos da forma como estão estruturadas mas também dos compromissos que apresentassem.  Seria ainda apreciado o impacte de diferentes cenários para as variáveis operacionais, de investimento e macroeconómicas sobre a rentabilidade dos accionistas, rácios de cobertura e equilíbrio geral da concessão, bem como a forma como esse impacte seria absorvido.  Relativamente à estrutura contratual e empresarial pretendia-se aferir qual a capacidade da concessionária na absorção e gestão dos riscos do projecto (através da análise de documentação contendo a descrição das relações contratuais a estabelecer pela ou a favor da concessionária, e a forma como cada uma das partes envolvidas assumiria os riscos (e sua transferência) em cada uma das fases do empreendimento).  Analisar-se-ia, ainda, em que medida o projecto de estatutos e acordos parassociais, os projectos de contrato relativos à construção e à exploração e conservação apresentados dariam garantias de que o interesse público seria satisfeito.
	Apreciados seriam ainda, nesta vertente, os termos e condições associados ao financiamento proposto (dívida sénior, subordinada e fundos próprios) bem como o nível de compromisso demonstrado por accionistas e entidades financiadoras. Particular relevo, neste último caso, seria dado às cartas de compromisso apresentadas, ao nível de detalhe das fichas técnicas e do due-dilligence efectuado.  Seria ainda objecto de análise o grau e natureza do compromisso evidenciado por outras entidades com as quais a concessionária pretendesse estabelecer relações contratuais.
	<b><u>Qualidade da proposta: concepção, projecto, construção e exploração</u></b> Este critério tendia a analisar a capacidade e a experiência técnica dos projectistas, construtores e gestores de projecto relativamente às vertentes concepção e projecto; construção e gestão de empreendimentos similares; manutenção de empreendimentos desta natureza e forma como a concepção-projecto satisfaz o cumprimento dos condicionamentos impostos pelo programa de concurso e caderno de encargos e dos objectivos globais do empreendimento, bem como a sua conformidade aos condicionamentos ambientais.
	<b><u>Níveis de qualidade de serviço e segurança</u></b> Este critério tendia a analisar os níveis de qualidade de serviço e segurança relativamente ao modelo de exploração e de manutenção propostos, nomeadamente sobre a proposta do plano de controlo de qualidade e das medidas de gestão e disciplina do tráfego.

Cada uma das CAP, antes do acto público do concurso, fixava, ainda, a ponderação de cada critério, dentro de cada grupo, ficando a mesma, durante a fase de apreciação das propostas, no exclusivo conhecimento dos membros da Comissão.

## 5.3 A análise das propostas

### 5.3.1 As alterações verificadas entre a primeira fase e a fase das negociações

Na fase das negociações, verificaram-se várias alterações, no que respeita à vertente técnica, das propostas vencedoras, em várias concessões.

Tais alterações tiveram por finalidade a melhoria da qualidade do serviço prestado ao utente, no que respeita às vertentes da segurança, comodidade, acessibilidade, mobilidade e serviços complementares exigíveis numa auto-estrada concessionada e derivaram, algumas, da CAP, outras, da iniciativa do concorrente<sup>28</sup>.

**É de realçar que, apesar das alterações técnicas introduzidas às propostas nesta fase, apenas se alcançaram propostas tecnicamente *aceitáveis*<sup>29</sup>, quando seria expectável a obtenção de propostas tecnicamente *boas*.**

Os objectivos das alterações verificadas na segunda fase da análise das propostas e o número de situações em concreto verificadas em cada concessão espelham-se no quadro seguinte:

OBJECTIVOS DAS ALTERAÇÕES	ALTERAÇÕES					
	Beira Interior	BLA	Algarve	Norte Litoral	Costa de Prata	Interior Norte
Adaptação dos estudos a normas legais e regulamentares em vigor e/ou à técnica rodoviária actual		*	*	***** *	***	****
Melhoria da acessibilidade à AE	****	****	**	*	***	*****
Melhoria da qualidade de circulação (nível de serviço)	**	*	**	***** *	*	*****
Minimização de impactes negativos resultantes da construção da AE ou do risco associado à AIA	*****	****	****	***	****	*****
Melhoria dos serviços complementares prestados aos utentes	***	*	***	*	**	****
Incorporação na proposta de desenvolvimentos ocorridos entre a 1ª e a 2ª fases do concurso	**	*	**	***	*	**
Economia de construção, desde que não seja prejudicada a qualidade global da proposta			*			**

\* Número de alterações (Fonte: IEP)

Verifica-se que a maior parte das alterações respeitaram à **vertente ambiental**, a melhorias nas **acessibilidades** às auto-estradas, bem como na **qualidade da circulação** e dos **serviços complementares** a prestar aos utentes.

<sup>28</sup> Resposta ao segundo questionário enviado ao IEP, pág. 1.

<sup>29</sup> Idem.



O quadro seguinte evidencia as diferenças verificadas ao nível do VAL entre a primeira e a segunda fases de apreciação das propostas, para cada concessão:

Milhões Euros

Concessões	VAL ponderado*		
	Relatório 1ª fase	Relatório 2ª fase	Desvio
Beira Interior	526	577	+51
Algarve	258	229	-29
Costa de Prata	305	270	-35
Interior Norte	462	383	-79
Beiras Litoral e Alta	461	501	+40
Norte Litoral	296	347	+51

Fonte: IEP

## 5.4 Considerações gerais sobre o processo de concurso

Tendo em consideração o referido, formulam-se as seguintes observações:

Em primeiro lugar, nota-se que o percurso procedimental descrito não demonstra ter alcançado os objectivos de **celeridade** preconizados. Pelo contrário, em todas as concessões, os *timings* previstos, no que tange à fase de apreciação das propostas, foram claramente ultrapassados.

O quadro seguinte evidencia o tempo efectivamente despendido com o procedimento concursal das concessões analisadas:

Concessão	1998				1999				2000				2001				2002			
	Trimestre				Trimestre				Trimestre				Trimestre				Trimestre			
	1 0	2 0	3 0	4 0	1 0	2 0	3 0	4 0	1 0	2 0	3 0	4 0	1 0	2 0	3 0	4 0	1 0	2 0	3 0	4 0
Scut Interior Norte																				
Scut Algarve																				
Scut Costa da Prata																				
Scut Beiras Litoral/Alta																				
Scut Norte Litoral																				
Scut Beira Interior																				

- Entrega das propostas
- Avaliação das propostas
- Negociação com os dois finalistas
- Adjudicação

Fonte: IEP – Instituto das Estradas de Portugal



---

Em segundo lugar, a circunstância de **os critérios de apreciação das propostas de índole financeira (VAL dos pagamentos para o Estado) deterem uma ponderação determinante** (Grupo 1-70 e 65%) relativamente aos critérios atinentes aos aspectos técnicos ou à mais valia técnica das mesmas (Grupo 2-30 e 65%), não incentivou os concorrentes a apresentar propostas tecnicamente *boas*, na primeira fase. Antes, conduziu a que os mesmos apostassem em propostas que minimizassem o valor a pagar pelo Estado, em detrimento dos aspectos técnicos. O objectivo era o de passar à fase das negociações, o que seria fácil desde que a proposta apresentasse baixo custo para o Estado.

A subida do VAL dos pagamentos, conforme evidenciaram as CAP, nos respectivos relatórios, derivou das alterações introduzidas nas propostas, necessárias para “compensar” as deficiências técnicas que as mesmas revelavam na primeira fase da análise.

Em terceiro lugar, **a não especificação, por parte do Estado, dos requisitos mínimos** de qualidade e serviço, bem como de normas de construção e ambientais, a respeitar pelos concorrentes, o que equivale a dizer que aos PC e CE faltou detalhe e pormenorização, o que teria sido importante, até para a uniformidade técnica das propostas e a respectiva comparabilidade.

Em quarto lugar, não pode deixar de se relevar **o facto de as propostas terem sido analisadas de uma forma meramente “aritmética”**, o que levou a terem passado à fase das negociações propostas *tecnicamente inaceitáveis e insuficientes e não conformes com os cadernos de encargos* ou, até, *sem preencher os requisitos mínimos de uma auto-estrada*.

A este propósito não podem deixar de se chamar à colação as Directivas da INTOSAI sobre as melhores práticas para o controlo dos financiamentos público-privado e das concessões, em especial, a Directiva n.º 37, segundo a qual, as entidades adjudicantes devem evitar seguir cegamente um sistema aritmético de ponderação, uma vez que é pouco provável que um tal sistema represente com exactidão o valor das diferentes propostas num domínio tão complexo como o das parcerias público-privado e das concessões. Um tal sistema de avaliação não deverá ser utilizado em substituição do exercício necessário de efectivação de um juízo de compromisso entre o preço e a qualidade<sup>30</sup>.

O facto de se terem encetado negociações com concorrentes que apresentaram propostas, consideradas pelas CAP como tecnicamente insuficientes e inaceitáveis face ao disposto no caderno de encargos e, até, incompatíveis com o perfil exigido para uma auto-estrada, constituiu um desvio aos princípios da igualdade, da concorrência e até da transparência e anulou a competitividade e comparabilidade que deviam subjazer às adjudicações públicas e que, aliás, constituía um dos objectivos tidos em vista com o lançamento destes concursos.

---

<sup>30</sup> Na versão francesa: “(...) les organisations adjudicatrices devraient éviter de suivre aveuglément un système arithmétique de pondération étant donné qu’il est peut probable qu’un tel système d’évaluation représente avec exactitude la valeur des différentes offres dans un domaine aussi complexe que les projets de financement public/privé et de concession. Un tel système d’évaluation ne devrait pas être utilisé en remplacement de l’exercice nécessaire d’un jugement informé lors de l’examen du compromis nécessaire entre prix et qualité”.



Sobretudo tendo em conta que, à fase das negociações, passaram apenas dois concorrentes e que foram preteridas, na primeira fase, as demais propostas, as quais, se negociadas, poderiam vir a revelar-se melhores para o interesse público.

Isto mesmo resulta, também, da Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia sobre as Concessões em Direito Comunitário<sup>31</sup>, a qual remete para o entendimento perfilhado, entre outros, no Acórdão *Storebaelt* do TJCE<sup>32</sup>, o qual refere que “(...) o princípio da igualdade de tratamento dos proponentes exige que todas as propostas sejam conformes com as prescrições do caderno de encargos, a fim de garantir uma comparação objectiva entre as propostas apresentadas pelos diferentes proponentes”.

Por outro lado, é de questionar que se hajam incorporado nas propostas, na fase das negociações, aspectos relacionados com a vertente ambiental, não incluídos nas propostas iniciais, sendo certo que a incorporação nas propostas destas vertentes constituía uma obrigação para os concorrentes constante dos PC/CE.

## 6 ANÁLISE DAS PROPOSTAS/PROJECTOS ADJUDICADOS

### 6.1 Introdução

A análise da “mais valia” potencial dos projectos adjudicados, para o interesse público, foi feita fundamentalmente com base nas fichas técnicas e em elementos de informação contidos nos respectivos relatórios das comissões de avaliação das propostas. **Esta análise teve em consideração cinco parâmetros chave em termos da avaliação do *value for money* dos contratos adjudicados, a saber:**

- ↪ a capacidade financeira dos promotores para levar a cabo o projecto;
- ↪ a capacidade técnica e a experiência demonstrada pelos agrupamentos (análise do *track record*);
- ↪ o valor técnico das propostas e a consentaneidade destas com as exigências e especificidades do programa de concurso, caderno de encargos e outras solicitações das comissões, não vinculativas;
- ↪ a solidez económico-financeira das propostas adjudicadas (análise do envolvimento accionista e da robustez financeira dos projectos perante cenários considerados pessimistas);
- ↪ o preço dos projectos, em termos de valor actual, para o erário público (incluindo a análise dos riscos, dos mecanismos de *clawback* e de reequilíbrio financeiro e da razoabilidade do custo de capital envolvido).

<sup>31</sup> JOCE n.º C 121 de 29/04/2000.

<sup>32</sup> Processo C-243/89.

---

## 6.2 Caracterização dos projectos / ficha técnica das concessões

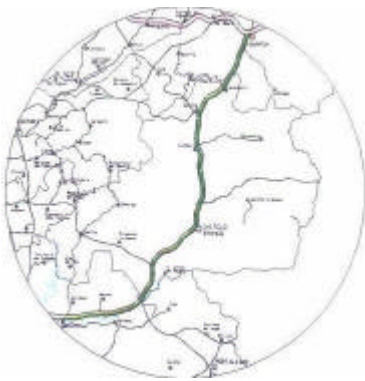
Os seis contratos de concessão adjudicados integram, no seu objecto, cerca de 850 kms, dos quais, aproximadamente 300 kms, respeitam a infra-estruturas já existentes construídas pelo Estado, que são transferidas para as concessionárias para efeitos de operação e manutenção. É pois possível contabilizar cerca de 550 km de infra-estruturas a construir pelas concessionárias até ao ano 2006.

As especificidades de cada concessão, nomeadamente os riscos específicos envolvidos em cada projecto, dependem, substancialmente, de três factores:

- ↪ do nível de necessidades de aprovação de corredores pela autoridade que avalia os impactes ambientais, após a assinatura do contrato;
- ↪ da dimensão dos lanços a construir;
- ↪ da localização geográfica do objecto da concessão.

## 6.3 Ficha técnica das concessões/caso base

### SCUT Beira Interior



Este contrato foi adjudicado em 13 de Setembro de 1999 à empresa SCUTVIAS e visado pelo Tribunal de Contas em 25 de Fevereiro de 2000.

Este projecto compreende uma extensão total de **176,5 Km**, dos quais **82,3 Km** correspondem a construção nova, **47 Km** a construção de duplicação e o restante a construção já existente. A entrada em serviço desta auto-estrada está prevista para o **4º trimestre de 2003**. A concessionária assume directamente as responsabilidades relativas à conservação e exploração do

empreendimento.

O custo da empreitada a preços correntes foi estimado em **590,4 milhões de Euros**. O total dos custos de investimento e de operação e manutenção, da inteira responsabilidade da concessionária, ascende a **1 203,2 milhões de Euros**.

O preço desta concessão para o Estado (pagamentos fixos e variáveis) ascende, nos termos do *Caso Base*, a **2 379,2 milhões de Euros**. Estes pagamentos do Estado à concessionária representam, em termos de valor actual, com base numa taxa de desconto de 9,5%, um custo de **653,7 milhões de Euros**.



Quanto ao financiamento da concessão, na fase de construção, sublinhe-se que cerca de 87% das verbas resultam de empréstimos bancários, nomeadamente de um sindicato de bancos comerciais e do BEI, representando estes, de acordo com o modelo financeiro - *Caso Base*, um **custo médio de 8,83%**. Os fundos próprios dos accionistas representam cerca de **9,4%** da estrutura de financiamento da concessão e assumem um **custo da ordem dos 13%**, no que respeita à sua remuneração.

**Os custos financeiros atingem 823,2 milhões de Euros e os dividendos cerca de 345,5 milhões de Euros. Os custos financeiros representam quase 70% do custo total de investimento e de operação e manutenção.**

A estrutura accionista da SCUTVIAS é composta pelas seguintes empresas: Soares da Costa (20%); Teixeira Duarte (20%); Dragados (20%); Sopol (13,34%); Ramalho Rosa Cobertar (13,34%); e Alves Ribeiro (13,33%).

No que respeita aos critérios chave utilizados para efeitos do reequilíbrio financeiro da concessão, os valores previstos são: **13,03** para taxa interna de rendibilidade accionista (TIR); **1,39** para o rácio de cobertura do serviço da dívida (RCSD); e **1,41** para o rácio de cobertura da vida do empréstimo (RCVE).

Este projecto apresenta uma Taxa Interna de Rendibilidade (antes de impostos) de **7,35%**.

## SCUT Beiras Litoral e Alta

A presente concessão foi adjudicada em 29 de Abril de 2001 à empresa LUSOCUT BLA, tendo o contrato sido objecto de visto tácito do Tribunal de Contas em 29 de Outubro de 2001.

O projecto integra uma extensão total de **166,8 km** de concessão, correspondendo **161,8 Km** a construção nova e apenas **5 Km** a construção já existente. A entrada em serviço desta Auto-estrada está prevista para o **2º semestre de 2006**. A exploração do empreendimento fica a cargo de um terceiro, para o qual foi transferido o risco de conservação e gestão da concessão.



O custo desta empreitada está calculado, a preços correntes, em **693,4 milhões de Euros**. Os montantes totais de investimento e de operação e manutenção do empreendimento atingem, nos termos do Caso Base, **1 636,3 milhões de Euros**.

---

Os pagamentos do Estado à concessionária representam, de acordo com o *Caso Base*, cerca de **2 918,8 milhões de Euros**. O Custo desta concessão para o Estado atinge, em termos de valor actual, tendo como referência uma taxa de desconto de 9,5 %, o montante de **568,9 milhões de Euros**.

No âmbito do financiamento da concessão, os montantes de empréstimos envolvidos (BEI e Bancos Comerciais) representam **77,4 %** das origens de fundos. O custo médio da dívida é de **6,33%** e a remuneração exigida para os fundos accionistas é de **13,01%**. Neste Projecto, os fundos accionistas (capital social e prestações suplementares) representam, no *Caso Base*, **8,8%** das origens de fundos.

Os **custos financeiros** ascendem, nos termos do *Caso Base*, a **859,7 milhões de Euros** e os **dividendos a 474, 6 milhões de Euros**. Os **encargos financeiros representam cerca de 53% dos montantes totais de investimento e de operação e manutenção**.

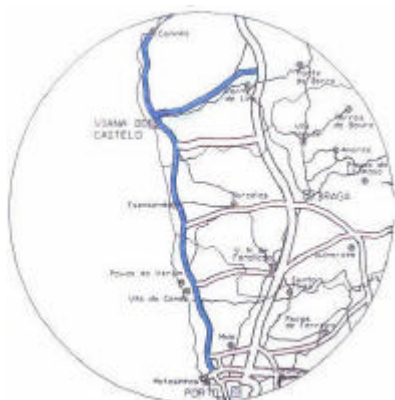
Fazem parte do elenco accionista da concessionária LUSOS CUT as seguintes empresas:

Mota & companhia (18,56%); BPC (14,23%); Engil (14,23%), OPCA (12,38%); Banco Espírito Santo (10%); BCP investimento (7,5%); Alberto Martins Mesquita & Filhos (3,30%); empresa construções Amândio Carvalho (3,30%); Hagen (3,30%); Jaime Ribeiro & Filhos (3,30%); Monte&Monte (3,30%); Rosas Construtores (3,30%); Sociedade de empreitadas Adriano (3,30%).

O *Caso Base* apresenta ainda para os critérios chave os seguintes valores: TIR accionista-**13,01%**; Rácio de Cobertura do Serviço da Dívida (RCSD) – **1,39**; Rácio de Cobertura da Vida do Empréstimo (RCVE) – **1,43**.

O presente projecto apresenta uma Taxa Interna de Rendibilidade (após impostos) de **9,24%**.

### **SCUT Norte Litoral**



Esta concessão foi adjudicada à empresa EUROSCUT Norte em 17 de Setembro de 2001, tendo o respectivo contrato sido visado em 29 de Abril de 2002.

A presente concessão integra uma extensão total de **112,9 km**, correspondendo cerca de **41,1 km** a construção nova e **71,8 Km** a construção de duplicação. A entrada em serviço desta auto-estrada está prevista para o **3º trimestre de 2005**. O risco de exploração e operação da concessão é assumido directamente pela concessionária.



O custo da empreitada ascende a **305,9 milhões de Euros**, sendo o montante total de investimento e de custos de operação e manutenção do empreendimento de **630 milhões de Euros**, de acordo com o modelo financeiro – *Caso Base*.

Os pagamentos do Estado à concessionária ascendem, a preços correntes, a cerca de **1 380,5 milhões de Euros**. O preço desta concessão para o Estado atinge, em termos de valor actual, com base numa taxa de desconto de 7,5%, o montante de **342,8 milhões de Euros**.

Os financiamentos obtidos junto do BEI e dos Bancos comerciais representam **73%** da estrutura de financiamento da concessão (fase de construção). Os capitais próprios, nomeadamente os fundos accionistas representam **24%** das verbas afectas à fase de construção. A remuneração exigida para os fundos accionistas é de **6,41%** e o custo médio da dívida é de **7,38%**.

**Os custos financeiros ascendem a 353,9 milhões de Euros e os dividendos a 302,3 milhões de Euros. Os encargos financeiros representam cerca de 56% dos custos totais de investimento e de operação e manutenção.**

O elenco accionista da EUROSCUT Norte é constituído pelas seguintes empresas:

Cintra (71%); Ferrovial (4%); Agroman (4%), Construções Gabriel A. S. Couto (3%); Empresa Construção de Obras Públicas Arnaldo de Oliveira (3%); Eusébio e Filhos (3%); Empreiteiros Casais (3%); J. – Gomes Soc. Const. do Cávado (3%); Aurélio Martins Sobreiro (3%).

Os critérios chave constantes do *Caso Base*, designadamente, a TIR accionista, o Rácio de Cobertura do Serviço da Dívida (RCSD) e o Rácio de Cobertura da Vida do Empréstimo (RCVE) apresentam respectivamente os seguintes valores: **6,28%**, **1,25%** e **1,32**.

Este Projecto apresenta uma Taxa Interna de Rendibilidade (após impostos) de **6,68%**.

## SCUT Interior Norte

O presente contrato foi adjudicado em 30 de Dezembro de 2000 à empresa NORSCUT e visado tacitamente pelo Tribunal de Contas em 1 de Outubro de 2001.

A concessão integra uma extensão total de **154,9 Km.**, compreendendo **116,3 Km** de construção nova e **38,6 Km** de construção já existente. A entrada em serviço desta Auto-estrada está prevista para o **1º semestre de 2005**.





---

O custo da empreitada, a preços correntes, está estimado em **493 milhões de Euros**. O total de custos de investimento e de operação e manutenção do empreendimento ascende, nos termos do *Caso Base*, a **841,6 milhões de Euros**. O risco de exploração foi transferido para terceiro, nomeadamente através de um contrato de operação e manutenção do empreendimento.

Os pagamentos do Estado à concessionária totalizam cerca de **1 933,6 milhões de Euros**, o que representa, em termos de valor actual com base numa taxa de desconto de 9,5%, um custo da ordem dos **403,7 milhões de Euros**.

Os empréstimos bancários contraídos pela concessionária junto do BEI e dos Bancos Comerciais representam **98%** da estrutura de financiamento afecta à fase de construção. Os fundos accionistas assumem, em termos percentuais, uma representatividade **quase nula no financiamento da concessão** relativo à **fase de construção**.

Os capitais accionistas afectos ao projecto, durante a fase de operação, atingem **36,2 milhões de Euros** o que representa apenas **5,7 %** do montante total de empréstimos bancários obtidos pela concessionária.

**Os custos financeiros ascendem a 728,6 milhões de Euros e os dividendos a 247,4 milhões de Euros. Os encargos financeiros representam quase 87% dos custos totais de investimento e de operação e manutenção.**

A estrutura accionista da NORSCUT integra as seguintes empresas:

Eiffage SA (45%); Contacto - Sociedade de Construções, SA (25%); CDS Projects, S.A. (15%); Egis Projects, SA (10%); SEOP – Sociedade de Empreitadas de Obras Públicas, SA (4%); Solusel – Sociedade Lusitana de Obras e Empreitadas, LDA (1%).

Os valores apresentados pelos critérios chave relativos ao modelo de reposição do equilíbrio financeiro da concessão são os seguintes:

TIR accionista – **13,28%**; Rácio de cobertura do Serviço da Dívida (RCSD) – **1,26**; Rácio de Cobertura da Vida do Empréstimo (RCVE) – **1,39**.

Este projecto apresenta uma Taxa Interna de Rendibilidade (após impostos) de **9,59%**.



## SCUT Costa da Prata

Esta concessão foi adjudicada em 19 de Maio de 2000 à empresa LUSOCUT CP, tendo o respectivo contrato sido visado pelo Tribunal de Contas em 13 de Julho de 2000.

A extensão total da concessão é de **101,3 Km**, correspondendo **61,3 Km** a construção nova, **2,1Km** a construção de duplicação e **37,9 Km** a construção já existente. A entrada em serviço desta Auto-estrada está prevista para o **2º trimestre de 2004**.



O custo da empreitada, a preços correntes, está estimado em **293,2 milhões de Euros**. O montante total de investimento e custos de operação e manutenção ascende, de acordo com o *Caso Base*, a **873,1 milhões de Euros**.

Os pagamentos do Estado à concessionária totalizam, a preços correntes, **1 354,3 milhões de Euros**. O preço desta concessão para o Estado atinge, em termos de valor actual, com base numa taxa de desconto de 9,5 %, o montante de **289,6 milhões de Euros**.

O financiamento obtido junto do BEI e dos Bancos Comerciais representa **77,7%** das origens de fundos relativas à fase de construção do empreendimento. Os fundos accionistas representam apenas **8,7%** do financiamento relativo a esta fase. O custo médio da dívida é de **5,92%** e a remuneração exigida para os fundos accionistas é de **11,89%**.

**Os custos financeiros atingem 325,6 milhões de Euros e os dividendos 188,9 milhões de Euros. Os encargos financeiros representam cerca de 37% dos custos totais de investimento e de operação e manutenção.**

Fazem parte do elenco accionista da concessionária LUSOCUT CP as seguintes empresas:

Mota & Companhia (18,56%); BPC (14,23%); Engil (14,23%), OPCA (12,38%); Banco Espírito Santo (10%); BCP Investimento (7,5%); Alberto Martins Mesquita & Filhos (3,30%); Empresa Construções Amândio Carvalho (3,30%); Hagen (3,30%); Jaime Ribeiro & Filhos (3,30%); Monte&Monte (3,30%); Rosas Construtores (3,30%); Sociedade de Empreitadas Adriano (3,30%).

Os critérios chave relativos ao modelo de reequilíbrio financeiro apresentam os seguintes valores:

TIR accionista – **11,89%**; Rácio de Cobertura do Serviço da Dívida (RCSD) – **1,5**; Rácio de Cobertura da Vida do Empréstimo (RCVE) – **1,44**.

O presente projecto apresenta uma Taxa Interna de Rendibilidade (após impostos) de **8,43%**.



---

## SCUT Algarve



A presente concessão foi adjudicada em 11 de Maio de 2000 à empresa EUROSCUT, tendo o respectivo contrato sido visado pelo Tribunal de contas em 12 de Julho de 2000.

O projecto integra uma extensão total de **127,1 Km** de concessão, correspondendo apenas **35,6 km** a construção nova e **91,5 Km** a construção já existente. A entrada em serviço desta auto-estrada ocorreu no decurso do **2º trimestre de 2003**. A empresa assume a exploração directa da concessão.

O custo da empreitada está calculado, a preços correntes, em **218,2 milhões de Euros**. Os custos totais com o investimento inicial e a operação e manutenção do empreendimento ascendem, segundo o *Caso Base*, a **472,1** milhões de Euros.

Os pagamentos do Estado à concessionária atingem, a preços correntes, **1 086,6 milhões de Euros**. O custo desta concessão para o Estado representa, em termos de valor actual, com base numa taxa de desconto de 9,5%, um montante de **215, 7 milhões de Euros**.

Os financiamentos obtidos junto das instituições financeiras representam **67,7%** das origens de fundos. Os fundos accionistas representam **16,9%** do financiamento do projecto. O custo médio da dívida ascende a **6,30%** e a remuneração exigida para os fundos accionistas atinge **7,72%**.

Os custos financeiros ascendem, nos termos do caso Base, a 217,4 milhões de euros e os dividendos a 272,2 milhões de Euros. Os encargos financeiros representam cerca de 45% dos custos totais de investimento e de operação e de manutenção.

A estrutura accionista da EUROSCUT integra as seguintes empresas:

Cintra (71%); Ferrovial (4%); Agroman (4%), Construções Gabriel A S. Couto (3%); Empresa Construção de Obras Públicas Arnaldo de Oliveira (3%); Eusébio e Filhos (3%); Empreiteiros Casais (3%); J. – Gomes Soc. const. do Cávado (3%); Aurélio Martins Sobreiro (3%).



Os critérios-chave constantes do modelo financeiro *Caso Base* apresentam os seguintes valores:

TIR accionista - **7,72%**; Rácio de Cobertura do Serviço da Dívida (RCSD) – **1,24%**;

Rácio de Cobertura da Vida do Empréstimo (RCVE) – **1,32**.

Este projecto apresenta uma Taxa Interna de Rendibilidade (após impostos) de **6,67%**.

O quadro seguinte espelha, sucintamente, a ficha técnica de cada concessão/Caso Base:

SCUT	Extensão Km			Valor		Estrutura Capital %		Custo capital %		Investimento (M €)		Critérios-chave			
	Nova	Dupl.	Exist.	Custo emprei PC (M€)	Preço Estado (VAL)	CP %	CA %	CP %	CA %	Custo fin.	Dív.	TIR Proj.	TIR Acc.	RCSD	REVE
Beira Interior	83,2	47	47,2	590,4	653,7	9,4	90,6	13	8,83	823,2	345,5	7,35	13,03	1,39	1,41
Beiras Litoral e Alta	161,8	-	5	693,4	568,9	8,8	77,4	13,01	6,33	859,7	474,6	9,24	13,01	1,39	1,43
Norte Litoral	41,1	71,8	-	305,9	342,8	24	73	6,41	7,38	353,9	302,3	6,68	6,28	1,25	1,32
Interior Norte	116,3	-	38,6	493	403,7	2	98	13,18	6,09	728,6	247,4	9,59	13,28	1,26	1,39
Costa de Prata	61,3	2,1	37,9	293,2	289,6	8,7	77,7	11,89	5,92	325,6	188,9	8,43	11,89	1,5	1,44
Algarve	35,6	-	91,5	218,2	215,7	16,9	67,7	7,72	6,3	217,4	272,2	6,67	7,72	1,24	1,32

Fonte: IEP

## 6.4 Considerações gerais sobre as fichas técnicas

Fazem parte do elenco accionista das concessionárias SCUT, fundamentalmente, empresas construtoras, projectistas e instituições financeiras.

A entrada em serviço destas auto-estradas está prevista ocorrer entre **2003 e 2006**, data a partir da qual o **esforço financeiro do Estado se torna mais relevante** em resultado da passagem do sistema de pagamentos fixos ao sistema de portagens SCUT, ou seja, pagamentos em função do volume de tráfego.

O **risco de construção** inerente assume uma maior relevância nas Concessões SCUT das Beiras Litoral e Alta e Interior Norte, dada a dimensão dos lanços a construir, isto é, a extensão da construção de raiz que é objecto das respectivas concessões.

Por outro lado, o **risco geral de projecto** inerente às concessões SCUT Algarve e Norte Litoral é substancialmente inferior em resultado da reduzida dimensão da variável “construção nova” que é objecto de concessão.

---

As estruturas de financiamento destas concessões são altamente alavancadas, ou seja, os **capitais alheios**, nomeadamente os empréstimos bancários, assumem, em geral, uma representatividade **superior a 75%** nas estruturas de financiamento dos projectos.

Em particular, a estrutura de financiamento relativa à concessão SCUT Interior Norte apresenta um nível de alavancagem superior em relação às outras concessões, o que revela, neste caso concreto, um menor envolvimento dos accionistas, que se acaba por traduzir efectivamente num **menor risco** assumido pela concessionária NORSCUT.

Tendo em consideração o nível de compromissos de fundos próprios a afectar às respectivas concessões, o risco accionista inerente às concessões SCUT Interior Norte, Beira Litoral e Alta, Beira Interior e Costa da Prata é significativamente inferior em relação ao das concessões SCUT Norte Litoral e Algarve. O maior envolvimento accionista verificado nestas últimas concessões (SCUT Algarve e Norte Litoral) resulta de um maior nível de capitalização das respectivas concessionárias.

Apesar do menor risco accionista verificado nas Concessões SCUT Interior Norte, Beira Litoral e Alta, Beira Interior e Costa da Prata, em consequência da menor exposição dos fundos próprios ao risco do projecto, a remuneração exigida para os fundos accionistas nestas concessões revela-se, em média, superior em 6 pontos percentuais à rendibilidade accionista prevista nas concessões SCUT Algarve e Norte Litoral. Este nível superior de rendibilidade accionista tem como principal consequência **o agravamento do preço da concessão**, isto é, do montante de pagamentos a efectuar pelo Estado às concessionárias.

Os valores apresentados pelos rácios de cobertura do serviço da dívida e da vida do empréstimo nas concessões SCUT Beira Interior, Beira Litoral e Alta, Interior Norte e Costa da Prata também se destacam pela negativa em relação aos menores valores constantes das concessões SCUT Algarve e Norte Litoral, dado que a utilização de rácios com margens de cobertura superiores conduz naturalmente a um **agravamento do preço da concessão** para o Estado.

As concessões SCUT Beira Interior e Norte Litoral apresentam custos médios de financiamento bancário superiores aos das outras concessões SCUT, com consequências óbvias ao nível do **agravamento do custo do projecto** para o erário público. Com efeito, as concessões SCUT Beira Interior e Beira Litoral e Alta são aquelas que apresentam o custo médio de capital mais elevado. Estas duas concessões apresentam igualmente o custo mais elevado para o erário público, em termos de valor actual dos pagamentos do Estado às concessionárias.

Os modelos financeiros relativos às concessões SCUT Beira Interior e Norte Litoral apresentam taxas internas de rendibilidade de projecto inferiores ao custo médio das respectivas dívidas, o que poderá indiciar **potenciais situações de desequilíbrio financeiro**, caso as respectivas projecções constantes dos modelos *Caso Base* não se venham a revelar conservadoras.



Em quase todas as concessões os encargos financeiros excedem, em termos nominais, os custos das respectivas empreitadas de construção. Contudo, o nível de encargos financeiros evidenciado pelo modelo *Caso Base* relativo às concessões SCUT Beira Interior e, especialmente, à SCUT Norte Interior, apresenta dimensões mais relevantes, o que contribui para o aumento do **risco financeiro** dessas concessões.

**Em síntese, o custo dos capitais envolvidos (encargos financeiros e dividendos) é de tal forma relevante para a formação do preço da concessão para o Estado, que, em algumas concessões, como é o caso das SCUT Algarve, Interior Norte e Norte Litoral, este chega mesmo a ultrapassar os custos totais de investimento e de operação e manutenção previstos para as respectivas concessões.**

## 6.5 Análise da “mais valia” das propostas/projectos adjudicados

Tendo em consideração os elementos de informação contidos nos relatórios de avaliação das CAP, bem como os cinco pilares fundamentais de uma análise *value for money* de um contrato desta natureza, designadamente, a capacidade financeira dos promotores, a sua experiência e *know how*, o valor técnico das propostas, a sua solidez económico financeira e os respectivos preços, far-se-á de seguida, uma sumária apreciação das propostas/projectos adjudicados.



### SCUT Beira Interior

A empresa SCUTVIAS evidencia uma **boa capacidade e experiência em concepção e elaboração de projectos**, apresentando mais de 150 quilómetros de projecto de execução de vias rápidas e auto-estradas desde 1995. Esta empresa apresenta igualmente boa **capacidade em construção** de obras semelhantes, atingindo, naquele período, um valor construído de cerca de 650 milhões de euros. Em matéria de **conservação e gestão de empreendimentos**, a empresa apresentou, em relação às outras concorrentes, o maior valor de contratos de conservação.

**Quanto à capacidade financeira**, os accionistas da SCUTVIAS **demonstraram capacidade para a realização dos compromissos assumidos**, apresentando valores razoáveis para os rácios de autonomia financeira, de cobertura de encargos financeiros e de fundos a subscrever no total do Activo Líquido.

A proposta apresentada pela SCUTVIAS, na 1ª fase de concurso, **do ponto de vista técnico**, foi considerada pela Comissão **como a mais deficiente**, ou seja, a mais fraca. A **qualidade técnica global das soluções apresentadas não chegou a ser suficiente**, segundo a respectiva comissão. Com efeito, as alterações efectuadas, durante a fase de negociações, ao valor técnico da proposta, conduziram a melhorias notáveis da qualidade global das soluções propostas. Contudo, o processo de negociação apenas conduziu a uma **proposta tecnicamente aceitável**<sup>33</sup>, e não, como seria de

<sup>33</sup> Conforme memorando do IEP “concessões SCUT” de 24 de Maio de 2001.

---

**esperar, a uma proposta tecnicamente boa ou excelente.** Por outro lado, convém sublinhar que **estas melhorias** foram feitas **à custa de um agravamento do preço da proposta para o Estado em cerca de 50 milhões de Euros.**

Relativamente à **solidez económico-financeira da proposta**, as simulações efectuadas no *Caso Base* permitiram concluir que a proposta evidenciou uma **robustez apenas suficiente**, na medida em que se detectaram “*alguns problemas nos anos em que se verifica um step-down das tarifas e bandas no caso do Rácio de Cobertura do Serviço da Dívida sem reservas, não sendo os instrumentos ao dispor da concessionária suficientes para os evitar*”<sup>34</sup>.

Em termos gerais, a proposta apresenta um **equilíbrio económico financeiro suficiente**, uma vez que a concessão liberta os fundos necessários para fazer face aos compromissos do projecto, cumprindo de forma bastante satisfatória os rácios definidos pelas entidades financiadoras. Contudo, a comissão de análise das propostas concluiu que a proposta da SCUTVIAS **não assume um nível de risco considerado suficiente**, dado que apresenta uma TIR do projecto, no cenário restritivo do Estado, superior ao custo da dívida sénior e uma TIR accionista que atinge os 18,00%, no cenário optimista do Estado. Na verdade, a TIR accionista, no cenário optimista do Estado, passou de 14,9% para 18%, **implicando, em relação à 1ª fase do concurso, uma redução do nível do risco assumido pela SCUTVIAS.**

**O preço da proposta final** (BAFO – *best and final offer*) apresentada pela SCUTVIAS, expresso em termos de VAL esperado dos pagamentos a efectuar pelo Estado, ascendeu a cerca de **575 milhões de Euros**, valor este **superior em cerca de 50 milhões de Euros** à proposta apresentada na primeira fase do concurso. Este agravamento do preço resultou do **aperfeiçoamento da proposta a nível técnico** e da **incorporação das medidas de minimização decorrentes do processo de avaliação de impacte ambiental.**

Mesmo assim, a proposta apresentada pela SCUTVIAS, em **termos de preço**, constituiu, **a proposta mais competitiva para o Estado.**

Não obstante, os **custos resultantes da incorporação das medidas de minimização de impacte ambiental**, da inteira responsabilidade da concessionária, acabaram por ser imputados ao Estado, em sede de negociações técnicas.

Com efeito, embora todos os corredores tenham sido aprovados pela Autoridade de AIA, sem risco ambiental para o concedente, a verdade é que o custo da implementação das medidas de minimização de impactes ambientais, da responsabilidade da concessionária, foi reflectido na **BAFO da SCUTVIAS, ou seja, no preço do contrato a pagar pelo Estado.**

---

<sup>34</sup> Conforme Relatório Final da respectiva CAP.



A **razoabilidade do preço** desta concessão foi ainda afectada negativamente por um **custo médio do capital superior** ao previsto nas outras concessões SCUT. Sublinhe-se que esta concessão apresenta um **custo médio da dívida de quase 9%** e uma **rendibilidade accionista de 13%**.



## SCUT Beiras Litoral e Alta

Os accionistas da LUSOS CUT apresentam, de acordo com os rácios calculados pela CAP, uma **boa capacidade financeira** para satisfazer os compromissos assumidos no âmbito do projecto.

A LUSOS CUT mostrou possuir igualmente **experiência na elaboração de vários projectos**, bem como **experiência relevante em obras rodoviárias**, realizadas maioritariamente em Portugal, num valor total apurado pela comissão de cerca de 1390 milhões de Euros. Contudo, em **matéria de conservação e gestão de empreendimentos**, a experiência da LUSOCUT **era menos significativa**, atendendo a que do seu *curriculum* apenas constava cerca de 2 000 Euros em contratos de conservação.

A **qualidade da proposta** (valor técnico) da LUSOCUT destacou-se na 1ª fase de concurso como sendo **a que melhor cumpria as premissas requeridas pelo caderno de encargos**. As alterações registadas na proposta, em sede de negociações, resultaram, essencialmente, de solicitações da CAP, e tiveram como um dos principais objectivos, introduzir **melhorias técnicas ao nível do traçado**, em função da necessidade de adaptar, em alguns troços, a anterior proposta **aos requisitos mínimos de uma auto-estrada**.

Estas **alterações técnicas** conduziram a um **agravamento do preço da proposta inicial, para o Estado, de cerca de 60 milhões de Euros**.

Com efeito, importa sublinhar que, relativamente à proposta **classificada em 2º lugar**, embora tivesse apresentado, na 1ª fase do concurso, algumas deficiências de concepção, no tocante ao padrão de uma verdadeira auto-estrada, as alterações nela efectuadas, em sede de negociações, vieram a originar uma **proposta de grande qualidade, cujo valor técnico se revelou significativamente superior ao da proposta adjudicada**. Com excepção feita aos resultados obtidos na aplicação dos critérios “VAL” e “datas de entrada em serviço”, a **proposta adjudicada revela-se**, em todos os outros critérios, **inferior à proposta remetida para o 2º lugar**.

A proposta da LUSOS CUT, embora apresente um **equilíbrio suficiente**, atendendo ao nível satisfatório de afectação de fundos accionistas ao projecto, evidencia **uma robustez fraca**, ao nível do cumprimento de determinados valores mínimos impostos pelos bancos, nomeadamente com a **introdução de cenários de tráfego restritivos e de aumentos de custos de operação (+ 20%)**. De acordo com o relatório final de avaliação, os mecanismos de absorção de riscos propostos pela LUSOS CUT, em algumas análises de sensibilidade, **não se revelaram suficientes**, face à deterioração dos indicadores financeiros. A Comissão refere ainda que, em termos globais, a proposta da LUSOS CUT sofreu uma alteração estrutural na sua estratégia de bandas e tarifas o que



---

**originou uma redução ligeira do risco assumido pela empresa.** O facto da TIR accionista, no cenário optimista do Estado, passar de 11,6% (1ª fase) para 12,8% (na proposta final), evidencia também essa redução do risco assumido pela LUSOS CUT.

O valor actual líquido esperado dos custos financeiros para o Estado atinge, nesta concessão, cerca de 500 milhões de Euros. O preço desta proposta sofreu um acréscimo da ordem dos 60 milhões de Euros em relação ao preço da proposta inicial (apresentada na 1ª fase do concurso). Conforme já referido, este agravamento de custo para o Estado resultou de aperfeiçoamentos técnicos solicitados pela comissão, no decorrer do período de negociações, nomeadamente ao nível do traçado e das características técnicas mínimas a respeitar.

Sublinhe-se, todavia, que a proposta adjudicada, embora presente, como se referiu, uma qualidade técnica inferior à da proposta do concorrente 2º classificado, oferece um VAL esperado dos pagamentos do Estado, inferior em cerca de 70 milhões de Euros.

Porém, o **risco assumido pelo concedente na proposta adjudicada revela-se superior ao risco da proposta da “ACCIONA”**, uma vez que a LUSOS CUT não assume o **custo relativo à construção de túneis, de extensão global superior a 1 Km, na auto-estrada a construir e dentro do corredor aprovado pelo concedente.**

Acresce ainda que o mecanismo de reposição do equilíbrio financeiro previsto na proposta adjudicada se revela menos flexível para o concedente, quando comparado com o previsto na proposta que ficou em 2º lugar.

A matriz de risco do Estado que consta da proposta adjudicada (LUSOS CUT) é pois, **mais desfavorável para o Estado.** De facto o **impacto deste risco no preço efectivo da proposta adjudicada não foi quantificado**, ou seja, não foi estabelecido qualquer *pricing* para este risco assumido pelo Estado. Isto significa que a proposta adjudicada poderá vir a revelar-se, **em termos de preço, menos vantajosa para o Estado, caso se venha a verificar a necessidade de construir túneis numa extensão superior a 1 Km.**

Neste domínio, a **Directiva 34 da INTOSAI** relativa às Auditorias de Contratos de Parceria Público Privada / Concessões é clara ao explicitar que a entidade pública auditada deverá **avaliar o impacto de diferentes níveis de risco das propostas no preço final do contrato para o Estado.**

Com efeito, o organismo de controlo deve examinar a forma como o organismo controlado avaliou a repartição de riscos proposta por cada concorrente e as suas incidências sobre o preço contratual proposto <sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Tradução livre: “Directive 34

*Evaluation de la répartition des risques*

*L’ISC devrait examiner comment l’organisme contrôlé a évalué la répartition des risques proposée par chaque soumissionnaire et des incidences sur le prix contractuel proposé. (...) Lorsque que les soumissionnaires étaient disposés à accepter différents niveaux de risque, l’organisme contrôlé aurait dû évaluer leurs incidences sur les prix qu’ils ont proposés pour l’exécution du contrat.”*



Em síntese, o Estado não só não estimou a probabilidade de construção de túneis numa extensão global superior a 1 Km, como nem sequer avaliou o impacto do custo potencial dessa obra no preço final do contrato para o erário público.



## SCUT Norte Litoral

Os accionistas da Cintra apresentam uma **razoável capacidade financeira** para satisfazer os compromissos relativos à realização dos fundos próprios do projecto.

Esta empresa apresenta uma **elevada experiência e capacidade** na realização de **projectos de execução** em vias de características semelhantes ao empreendimento em causa. Em **matéria de construção**, a mesma demonstra, igualmente, **boa capacidade e experiência em empreendimentos similares**, apresentando um volume total de obras, desde 1996, superior a 200 milhões de Euros. A empresa revela também uma **boa experiência em conservação e gestão de concessões rodoviárias**.

Todavia, o **valor técnico** das soluções propostas pela Cintra, na 1ª fase do concurso, foi considerado pela respectiva comissão como **insuficiente** em termos dos **requisitos exigidos para o conjunto de infra-estruturas de auto-estrada** em análise.

As propostas apresentadas por esta empresa mereceram, por parte da comissão, uma **apreciação negativa**. As soluções técnicas propostas pela Cintra foram consideradas pela comissão como **umas das piores da 1ª fase do concurso** tendo em consideração a adequação destas aos objectivos do empreendimento.

Todavia, em resultado do processo de negociações, a proposta inicial da empresa Cintra (variante B) foi **aperfeiçoada por forma a respeitar integralmente os parâmetros que se pretendiam para uma auto-estrada, nomeadamente em termos de critérios de projecto**, respeito pelo ambiente e qualidade do serviço. As alterações efectuadas, em sede de negociações, conduziram a uma **melhoria notável da qualidade da proposta inicial**. Mas, estas melhorias foram feitas à **custa de um agravamento do preço da proposta inicial, para o Estado, da ordem dos 50 milhões de Euros**.

**Em matéria de solidez económico financeira**, a proposta adjudicada apresenta, segundo a respectiva Comissão de análise, uma **robustez financeira pouco suficiente**, na medida em que *nos cenários restritivos, a proposta não cumpre o calendário de amortização da dívida sénior, e, neste último, revela-se mesmo incapaz de remunerar os capitais investidos, quer próprios quer alheios, comprometendo a viabilidade da concessão*. Refere ainda esta comissão que, *“Nesta proposta, não são cumpridas as restrições à distribuição de dividendos nos cenários optimista, aumento dos custos com grandes reparações, aumento dos custos de operação e manutenção e indexante da taxa de juro; e não é cumprido o mínimo do RCSD nos cenários restritivo e conjunto”*.



---

Apesar da proposta adjudicada apresentar, no cenário optimista do Estado, uma **TIR accionista de apenas 11%** e, no caso mais desfavorável, uma **TIR de projecto inferior em 1,6 pontos percentuais ao custo da dívida**, a alteração estrutural sofrida, em termos da estratégia de bandas e tarifas, veio a **resultar numa redução ligeira do risco assumido pela empresa Cintra**. Note-se que a TIR accionista, no cenário optimista do Estado passou de **7,1%** (1ª fase) para **11%** (BAFO).

O preço da proposta final da empresa Cintra atingiu, em termos de VAL esperado, um **custo próximo dos 350 milhões de Euros**, valor este superior em cerca de 50 milhões de Euros ao apresentado na primeira fase de concurso. A **perda de competitividade**, que se verificou, em termos de preço, na proposta final, reflectiu-se igualmente **numa classificação final inferior à obtida na 1ª fase do concurso**.

O **agravamento** verificado no **valor esperado actual líquido dos custos financeiros** para o Estado, resultou de **aperfeiçoamentos técnicos** da proposta, solicitados pela Comissão durante a fase de negociações, bem como de **outros trabalhos não previstos inicialmente no objecto da concessão** e da **transferência do risco de alterações de traçado dentro do corredor, no caso de um lanço que passou a estar sujeito a aprovação ambiental**.

Refira-se ainda que o modelo de **reposição de equilíbrio financeiro** previsto na proposta adjudicada revela-se **menos vantajoso para o Estado**, em comparação com o da empresa preterida na fase de negociações, na medida em que obriga o Estado a fazer reposições de reequilíbrio financeiro, a partir de uma redução de 0,01 pontos percentuais verificada num dos rácios chaves da concessão. Com efeito, a proposta da 2ª classificada apenas desencadeia o mecanismo de reequilíbrio financeiro, a partir de uma redução de 0,05 pontos percentuais verificada num dos critérios chave.



### **SCUT Interior Norte**

De acordo com a respectiva CAP, os accionistas da NORSCUT apresentaram uma **capacidade financeira suficiente** para honrar os compromissos assumidos no âmbito do projecto, subsistindo, no entanto, **algumas dúvidas acerca de dois dos seus accionistas**, responsáveis por 30% dos fundos a afectar, um por ser **uma empresa recente** e, o outro, por ter **sido reestruturado**, os quais **não apresentaram elementos contabilísticos relevantes**.

A empresa evidencia uma **boa capacidade e experiência** na área da **concepção e realização de projectos**, destacando-se pela elaboração de vários projectos de auto-estradas em França, no total de 393,5 Km.



Em **matéria de construção** a NORSCUT apresentou **apenas alguma experiência em obras rodoviárias**, designadamente nos capítulos de terraplenagens, pavimentação, obras de arte e túneis, realizadas em França, num valor total de cerca de **420 milhões de Euros**. Contudo, a **experiência de construção** evidenciada pela NORSCUT encontra-se muito aquém da **experiência demonstrada pelas outras empresas concorrentes**. Consequentemente, a Comissão de Análise de propostas veio a atribuir, neste domínio de apreciação, à NORSCUT uma **classificação negativa de 8 valores**.

Porém, no domínio da **conservação e gestão de empreendimentos** rodoviários, a empresa já apresenta **uma relevante experiência**.

**Em termos de qualidade**, as soluções técnicas propostas pela NORSCUT foram consideradas como **as piores da 1ª fase do concurso**. As propostas apresentadas por esta empresa, ao nível das características do traçado, foram consideradas pela respectiva Comissão de análise **como inaceitáveis à luz do disposto no caderno de encargos**, dado as soluções técnicas apresentadas violarem claramente as disposições técnicas daquele documento.

Não obstante, esta empresa foi seleccionada para a **Short List**, isto é, para a **fase de negociações**.

Isto porque a empresa apresentou **custos de construção de quase metade do preço das restantes empresas concorrentes**. Refere ainda a respectiva CAP que *“A esta situação não é alheia a atitude do Concorrente no que se refere à manutenção de baixas características técnicas de projecto, ou mesmo à sua redução, como sejam a diminuição da largura da plataforma ou a supressão de pontes e viadutos”*.

As alterações efectuadas, em sede de negociações, conduziram a uma substancial melhoria da qualidade das soluções técnicas tendo em vista a sua adequação aos objectivos do empreendimento. De facto, **a proposta adjudicada nada tem a ver com a proposta inicial**. Sublinhe-se que a **qualidade das soluções técnicas propostas** pela NORSCUT passou de uma **classificação insuficiente de 9,9 (1ª fase)** para uma **classificação positiva de 13,61 (BAFO)**.

Importa referir que, **no âmbito dos estudos preliminares de incidências ambientais**, as soluções alternativas apresentadas por este concorrente forma meramente pontuais, **não constituindo, portanto, verdadeiros corredores alternativos**. **Do ponto vista ambiental**, as soluções alternativas apresentadas pela NORSCUT foram consideradas **insuficientes** pela Comissão.

Por outro lado, a NORSCUT apresentou um **programa de trabalhos mais optimista**, com prazos de construção consideravelmente mais reduzidos, comportando um **maior risco de incumprimento**, dada as características orográficas e climatéricas difíceis da zona em que se insere a concessão.

---

**Em termos de solidez económico financeira**, a proposta apresenta um **equilíbrio quase suficiente**, apesar de apresentar **situações líquidas negativas** em diversos períodos. Com efeito, é passível de **merecer nota negativa** a **inexistência de medidas** que permitam, de um modo eficiente, **fazer face às necessidades adicionais de fundos**, sendo estas supridas através de saldos de caixa negativos. De acordo com a Comissão, a proposta revela ainda uma **robustez suficiente**.

Em termos gerais, a NORSCUT reduziu ligeiramente o **equilíbrio económico-financeiro** e a **robustez da sua proposta**. Na verdade esta empresa **aumentou o nível de risco assumido em relação à primeira fase do concurso**. Apesar da **TIR accionista**, no cenário optimista do Estado, sofrer uma redução notável em relação à 1ª fase do concurso, ao passar de **18,76% para 11,75%**, a **TIR de projecto**, no cenário mais desfavorável, **continua a apresentar valores superiores à TIR da dívida**, o que significa que o nível de risco assumido pela NORSCUT é **claramente insuficiente**.

A proposta final apresentada pela NORSCUT sofreu, em relação à 1ª fase do concurso, uma redução de preço da ordem dos **80 milhões de Euros**. O VAL esperado dos pagamentos do Estado à concessionária atingiu cerca de **384 milhões de Euros**.

A **maior competitividade desta proposta, em termos de preço**, resulta essencialmente dos **menores custos de construção apresentados pela NORSCUT**, destacando-se ainda, na fase de negociações, a diminuição do **custo de construção** verificado na **realização de obras de arte especiais**, que acabam, assim, por penalizar as soluções estruturais e a qualidade estética de tais obras de arte.



### **SCUT Costa da Prata**

Os accionistas da LUSOS CUT apresentaram, de acordo com a CAP, uma **razoável capacidade financeira** para fazer face às necessidades de fundos próprios do projecto.

Em termos de **experiência em concepção e elaboração de projecto**, a empresa apresentou uma **boa capacidade e experiência**, declarando cerca de 360 quilómetros de projecto de execução de vias rápidas e auto-estradas desde 1995. Em matéria de **construção**, a LUSOS CUT destacou-se pela sua **relevante experiência** em obras rodoviárias, realizadas maioritariamente em Portugal, num valor total apurado de 1 365 milhões de Euros. No que respeita à experiência em **conservação e gestão de empreendimentos** a **experiência desta empresa é mais modesta**, dado que apresentou apenas cerca de 2 milhões de Euros em contratos de conservação.



As propostas apresentadas pela **LUSOS CUT**, a par da proposta do concorrente preterido na 1ª fase do concurso, constituíram as **propostas de maior qualidade**, em termos das soluções técnicas propostas, tendo em vista a sua adequação aos objectivos traçados para o empreendimento. Por outro lado, as melhorias solicitadas pela Comissão, relativamente aos estudos prévios de traçado e outros estudos de alterações, foram acolhidas, em grande medida, pela empresa na sua BAFO.

Deve sublinhar-se que as duas propostas seleccionadas para a **Short-List** apresentaram **valores técnicos bem diferenciados**. Isto é, enquanto a proposta da empresa adjudicatária evidencia **uma qualidade razoável**, face aos **objectivos traçados**, a proposta apresentada pela outra empresa na 1ª fase, foi considerada, pela Comissão, **como a mais fraca**, contribuindo, neste contexto, para a **redução da competitividade do processo de concurso**.

A proposta da LUSOCUT apresenta um **equilíbrio económico-financeiro suficiente**, apesar do nível de afectação de fundos accionistas ao projecto ser relativamente baixo. Em termos de robustez financeira a **proposta revela uma robustez suficiente**, considerando os instrumentos previstos, nomeadamente, a utilização de linhas *stand by* de bancos e accionistas e as linhas de fundo maneio. Contudo, no cenário de taxa de juro agravada e no cenário pessimista registaram-se situações de incumprimento relativamente aos critérios chave.

Registou-se, em relação à 1ª fase do concurso, um **considerável aumento do risco da proposta da LUSOS CUT**, nomeadamente visível através da redução da TIR do Projecto (no caso mais desfavorável) e da TIR accionista (no cenário optimista).

**Em termos de preço**, a proposta da LUSOCUT apresentou um VAL esperado dos pagamentos do Estado de cerca de **330 milhões de Euros**, verificando-se, em relação à 1ª fase do concurso, uma redução do VAL da ordem dos 35 milhões de Euros.

Esta redução de preço teve subjacente um maior esforço dos accionistas da LUSOS CUT, tendo em vista a apresentação de uma **proposta mais vantajosa** para o Estado, quer em termos **financeiros** quer ao **nível qualitativo**.

A proposta apresentada pela LUSOCUT na 1ª fase do processo concursal “Concessão - SCUT Costa da Prata”, revelou-se uma das propostas mais equilibradas do ponto de vista da relação preço qualidade. Na verdade, a proposta final da LUSOCUT, obteve nesta concessão, o melhor **score** da classificação final (15,11) relativa aos **processos de concurso SCUT**.



## SCUT Algarve

Os accionistas da EUROSCUT apresentaram, de acordo com a respectiva CAP, em termos globais, uma razoável capacidade financeira para satisfazer os compromissos de capitais próprios relativos à concessão.

---

Este grupo apresentou igualmente uma **boa capacidade técnica e experiência** em **concepção, construção e gestão** de empreendimentos similares.

O concorrente Cintra (concessionário EUROSCUT) apresentou, do **ponto de vista técnico**, a **melhor proposta**, no âmbito da 1ª fase do processo de concurso, constituindo neste contexto, uma excepção à regra.

Para além de ter constituído a proposta de melhor valor técnico, apresentou, em termos de Valor Actual Líquido Esperado, **um dos preços mais competitivos** para o Estado.

**Sublinhe-se que a proposta final resultou num VAL esperado dos pagamentos do Estado de cerca 225 milhões de Euros, inferior em quase 30 milhões de Euros ao VAL da proposta inicial. Note-se, que esta redução de preço da proposta foi acompanhada de um maior esforço accionista e do investimento global, que resultou da introdução de significativas melhorias a nível técnico.**

A proposta apresentou ainda um **equilíbrio financeiro suficiente e uma razoável robustez financeira**, na medida em que, no âmbito de um cenário de tráfego restritivo do Estado, não se atinge nenhuma situação de incumprimento dos rácios impostos pelas entidades financiadoras. O **nível de risco assumido** pelo concorrente vencedor  **aumentou** em relação à 1ª fase do concurso, com a redução da rendibilidade accionista.

O **mecanismo de reposição do equilíbrio financeiro apresentado pelo concessionário EUROSCUT revelou-se menos vantajoso para o Estado**, em relação ao do outro concorrente da *Short List*, que previa o accionamento do reequilíbrio financeiro apenas a partir de uma variação da TIR superior a 5 pontos percentuais.

## **6.6 Considerações gerais sobre os projectos adjudicados**

Tendo em consideração a análise efectuada às propostas/projectos adjudicados, no âmbito dos respectivos processos de concurso, revela-se agora pertinente fazer as seguintes considerações:

- ↳ **Em termos gerais, quase todos os agrupamentos demonstraram um bom *track record* em termos de concepção e elaboração de projectos, de construção e gestão e conservação de empreendimentos. Registe-se, no entanto, a menor experiência evidenciada pela concessionária Norscut, no domínio da construção, que levou a respectiva comissão de análise a atribuir-lhe uma classificação negativa.**



- ↪ Foram seleccionados para a segunda fase do processo de concurso (*Shortlist*), propostas tecnicamente inaceitáveis à luz das premissas requeridas pelos cadernos de encargos. Sublinhe-se que algumas destas foram ainda consideradas pelas correspondentes Comissões, no âmbito da 1ª fase do concurso, como as mais deficientes, do ponto de vista técnico.
- ↪ Por outro lado, tendo em vista a obtenção de propostas tecnicamente aceitáveis, as alterações técnicas e melhorias, introduzidas na 2ª fase de concurso, conduziram a um agravamento do preço de algumas propostas para o Estado, colocando, de certa forma, em causa a “mais valia dos preços baixos”, que norteou substancialmente a lógica de escolha dos dois concorrentes finais.
- ↪ As propostas que implicaram derrapagens financeiras para o Estado foram aquelas, nas quais se verificou uma diminuição do risco das concessionárias, no tocante à estruturação de bandas e tarifas. Assim, registou-se nestas propostas um aumento do nível de rendibilidade accionista, no cenário de tráfego optimista do Estado.
- ↪ O cálculo do VAL dos custos financeiros esperados para o Estado incidiu sobre propostas tecnicamente diferenciadas, com diferentes níveis de risco assumido, para os quais não foi estabelecido um *pricing*, pelo que o mesmo não reflecte o custo efectivo do contrato para o Estado.
- ↪ Os custos ambientais relativos à introdução de medidas de minimização dos impactes ambientais, da inteira responsabilidade das concessionárias, vieram, em alguns casos, em sede de negociações, a onerar as respectivas BAFO, isto é, o preço final do contrato a pagar pelo Estado.
- ↪ Certas propostas apresentaram problemas de robustez financeira, no tocante ao cumprimento de determinados valores mínimos impostos pelos bancos em relação aos critérios-chave. Em contraponto, outras propostas não assumiram um nível de risco considerado suficiente, na medida em que apresentaram níveis de rendibilidade de projecto superiores ao custo da dívida, no contexto de cenários desfavoráveis de tráfego.
- ↪ A competitividade destes processos de concurso, ao nível técnico, foi afectada negativamente quer pela passagem à 2ª fase de propostas que não respeitaram integralmente os parâmetros que se pretendiam para uma auto-estrada, quer por uma ênfase excessiva colocada nos critérios financeiros em detrimento do valor técnico das propostas.
- ↪ Certas propostas apresentaram modelos de reposição do equilíbrio financeiro, menos flexíveis e favoráveis para o Estado, reflectindo também, neste domínio, a ausência de uma *standartização* em aspectos contratuais chave.

---

## 7 MATRIZ DE RISCOS DO ESTADO CONCEDENTE/ANÁLISE DE RISCOS

### 7.1 Introdução

Nas concessões SCUT, as concessionárias assumem expressamente, nos termos dos contratos de concessão, integral e exclusiva responsabilidade por todos os riscos inerentes às mesmas, *excepto se o contrário resultar dos mesmos contratos*.

Note-se que uma adequada **partilha de riscos** é condição de sucesso de uma parceria público-privada. A ideia, nestas parcerias, não é a transferência o mais possível dos riscos para o sector privado, mas, antes, a de que cada risco seja imputado à parte melhor habilitada para o gerir. Por outro lado, trata-se de matéria que, se não devidamente ponderada numa fase prévia, poderá acarretar custos acrescidos e completamente imprevisíveis para o concedente.

### 7.2 Identificação dos riscos para o Estado emergentes das Concessões SCUT

Nas concessões SCUT, os riscos contratualmente imputados ao Estado concedente, para além daqueles que provêm do resgate ou da rescisão-sanção, decorrem, essencialmente, das disposições contratuais que conferem às concessionárias o direito à reposição do equilíbrio financeiro das concessões.

As situações, contratualmente definidas, que conferem às concessionárias direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, são as seguintes:

- ✚ **Risco da introdução de modificações unilaterais pelo Estado concedente;**
- ✚ **risco de ocorrência de casos de força maior;**
- ✚ **risco de alterações legislativas de carácter específico;**
- ✚ **risco de expropriações, por atraso na entrega às concessionárias dos terrenos expropriados;**
- ✚ **risco ambiental;**
- ✚ **risco da descoberta de património histórico e arqueológico;**
- ✚ **outras situações previstas no contrato de concessão:**
  - Congelamento do PRN/risco de tráfego;
  - aumento do número de vias/aumento do tráfego.





O impacto da ocorrência fática destes riscos traduz-se, em praticamente todos os casos, na obrigação, para o Estado concedente, de proceder à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, a favor da concessionária<sup>36</sup>.

No caso de se verificar a obrigação de reposição do equilíbrio financeiro pelo concedente, a mesma será efectuada de acordo com o que, de boa fé, for estabelecido em negociações entre as partes, solicitadas pela concessionária.

A reposição do equilíbrio financeiro pode ter lugar:

- ↪ através da renegociação das tarifas de portagem ou bandas de tráfego;
- ↪ pela atribuição de compensação directa pelo concedente;
- ↪ por uma combinação entre as duas modalidades anteriores;
- ↪ ou por qualquer forma acordada entre as partes.

De notar que, no período inicial da concessão, a reposição apenas terá lugar mediante compensação directa ou acordo das partes.

Na falta de acordo, a reposição terá lugar com referência ao Caso Base e será efectuada pela reposição, por opção da concessionária, de dois dos seguintes três critérios-chave:

- ↪ Valor mínimo do rácio de cobertura anual do serviço da dívida;
- ↪ valor mínimo do rácio de cobertura da vida do empréstimo;
- ↪ TIR para os accionistas, constante do Caso Base.

### 7.3 Risco de Modificações Unilaterais impostas pelo Concedente

O Estado assume todos os riscos decorrentes de modificações unilaterais por si introduzidas nas condições de desenvolvimento das actividades integradas na concessão, sempre que das mesmas resulte aumento de custos ou perda de receitas pelas concessionárias.

Neste caso, o Estado assume todos os riscos decorrentes de quaisquer alterações por si introduzidas nos projectos, estudos (mesmo se já aprovados), programas de trabalhos ou outras actividades integradas no objecto da concessão.

---

<sup>36</sup> O contrato de concessão refere que a obrigação de reposição do equilíbrio financeiro do concedente às concessionárias, apenas deverá ter lugar, na medida em que, como consequência do impacto individual ou cumulativo dos eventos referidos, se verifique redução, em mais de 0,01 pontos percentuais, dos rácios de cobertura anual do serviço da dívida ou de cobertura da vida do empréstimo ou, ainda, redução da TIR anual para os accionistas.



---

## 7.4 Risco da ocorrência de eventos de Força Maior

Nos termos dos contratos de concessão, consideram-se eventos de força maior, os acontecimentos imprevisíveis e irresistíveis, cujos efeitos se produzam independentemente da vontade das partes ou das circunstâncias pessoais das concessionárias. Têm por efeito exonerar as mesmas da responsabilidade pelo não cumprimento das obrigações emergentes do contrato de concessão, excepto no que respeita aos eventos “seguráveis” e comercialmente aceitáveis.

Constituem, nomeadamente, eventos de força maior, actos de guerra ou subversão, hostilidade ou invasão, tumulto, rebelião ou terrorismo, epidemias, radiações atómicas, fogo, explosão, raio, inundações catastróficas, ciclones, tremores de terra e outros cataclismos naturais que afectem as actividades compreendidas na Concessão.

Os riscos resultantes de eventos de força maior, constituem uma classe de riscos, que as concessionárias não se encontram preparadas para assumir, procurando, por isso, transferi-los para as companhias de seguro, o quanto possível, sobrando para o Estado concedente “os efectivamente não controláveis”.

Perante a ocorrência de um caso de força maior, nos termos do contrato de concessão, vislumbram-se duas situações possíveis:

- ✚ A reposição do equilíbrio financeiro da concessão;
- ✚ ou a resolução do contrato de concessão, caso se verifique a impossibilidade de cumprimento do contrato ou a reposição do equilíbrio financeiro se revele demasiado onerosa.

Verificando-se a resolução do contrato de concessão, o Estado assumirá todos os encargos relativos aos contratos de financiamento, excepto no que respeita a eventuais incumprimentos ocorridos anteriormente à verificação do evento de força maior ou seus efeitos.

## 7.5 Risco da verificação de alterações legislativas de carácter específico

Apenas as alterações legislativas de carácter específico que tenham um impacto directo sobre os proveitos e custos respeitantes às actividades integradas na concessão são relevantes para determinar a obrigação de repor o equilíbrio financeiro por parte do Estado.

Os contratos de concessão excluem expressamente destas as alterações à **lei fiscal** e à **lei ambiental**.

As alterações legislativas de carácter específico e as modificações unilaterais impostas pelo concedente são **riscos classicamente assumidos pelo Estado**, na medida em que afectam negativamente os resultados das concessionárias, dando por isso, a estas, o direito à reposição do equilíbrio financeiro.



## 7.6 Risco decorrente de expropriações

No âmbito das expropriações, por causa directa ou indirecta das concessões, o concedente assumiu diversas obrigações.

As expropriações que se revele necessário efectuar são de utilidade pública e com carácter urgente e obedecem à legislação portuguesa em vigor, mormente, ao Código das Expropriações.

Ao concedente compete a prática dos actos que individualizem os bens a expropriar, mediante prévia apresentação por parte da concessionária “*de todos os elementos e documentos necessários*”.

Nesta vertente, assume especial relevância a obrigação que impende sobre o concedente de proceder à entrega às concessionárias dos terrenos expropriados, livres de encargos e desocupados, no prazo de 6 meses, acrescido de uma dilação de 60 dias, contado a partir da entrega das plantas parcelares respectivas, por aquelas, nas conforme Relatório Final da respectiva CAP concessões em que tal esteja previsto<sup>37</sup>.

O atraso, em mais de 60 dias, por motivo não imputável à concessionária, da entrega dos bens e direitos referidos, faz incorrer o Estado na obrigação de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

Note-se que, tendo em atenção que os procedimentos expropriativos são complexos, morosos e susceptíveis de criar situações de litígio com os expropriados, sobretudo nas concessões em que é elevado e concentrado o número de parcelas a expropriar, o prazo estipulado contratualmente para a disponibilização das parcelas pelo Estado deveria poder ser mais alargado, dada a susceptibilidade de tal situação induzir **gravosos encargos** para o Estado concedente.

## 7.7 Risco da descoberta de património histórico ou arqueológico

Se no curso da construção da auto-estrada for descoberto património histórico ou arqueológico, a concessionária deverá notificar de imediato o concedente, não podendo efectuar quaisquer trabalhos que possam afectar ou pôr em perigo aquele património sem obter indicações do concedente relativamente à sua forma de preservação.

A verificação prática destas situações confere à concessionária o direito à **reposição do equilíbrio financeiro** da concessão.

---

<sup>37</sup> Nas Concessões Beira Interior e Interior Norte, é ao Estado que compete a condução e realização dos processos expropriativos, bem como o pagamento das indemnizações respectivas. Nas Concessões da Costa de Prata, Beiras Litoral e Alta e Algarve, cabe ao Estado a condução e realização dos processos expropriativos, cabendo, contudo, à Concessionária o pagamento das indemnizações até determinados valor. Na Concessão do Norte Litoral, cabe à Concessionária quer a condução e realização dos processos (à excepção dos actos que caiba ao Estado efectuar, por natureza), quer o pagamento total das indemnizações.

---

## 7.8 Outras situações contratualmente previstas

### 7.8.1 Congelamento do PRN 2000 / risco de tráfego

Os riscos do Estado concedente subjacentes ao cumprimento do PRN 2000, prendem-se com o facto de as concessionárias apenas assumirem o risco de tráfego no pressuposto de que as vias rodoviárias concorrentes da concessão são apenas as constantes daquele Plano e respectivos níveis de serviço.

Assim, se o Estado decidir construir estradas para além das constantes do PRN em vigor, ou alterar os níveis de serviço estabelecidos para as mesmas, de que resulte prejuízo substancial para a concessionária, incorre na obrigação de repor o equilíbrio financeiro da Concessão.

Este **risco do Estado concedente** corresponde a um direito das concessionária de “**não concorrência**”, que vai para além do direito de exclusividade. O Estado fica, assim, “amarrado” ao seu PRN, caso contrário, terá de compensar financeiramente as concessionárias SCUT.

### 7.8.2 Aumento do número de vias da Auto-Estrada / aumento do tráfego

Os contratos de concessão prevêem a necessidade de proceder ao alargamento das vias dos lanços de auto-estradas, a partir de determinados níveis de tráfego médio diário anual alcançado.

Assim sendo, a execução das obras relativas ao aumento de número de vias de lanços de auto-estradas implicará a prévia negociação entre o concedente e as concessionárias de novas bandas de tráfego e respectivas tarifas. A estrutura de pagamentos a efectuar às concessionárias deverá então ser fixada em conformidade com a rendibilidade inicial esperada dos capitais dos accionistas das respectivas concessionárias.

Contudo, caso as concessionárias discordem de algumas variáveis ou de pressupostos do modelo subjacente à revisão da estrutura de pagamentos, apenas ficam obrigadas a lançar os respectivos concursos públicos para a ampliação das vias de auto-estradas, sendo os respectivos custos suportados pelo concedente.

Sublinhe-se que, em algumas concessões SCUT, o concedente pagará ainda os estudos prévios e os projectos que tenham sido elaborados pelas concessionárias, neste âmbito.



Isto significa que o **concedente**, para além dos compromissos assumidos com as portagens SCUT, **poderá deparar-se com o risco de acumular** os pagamentos daquelas **portagens** com os **encargos directos de uma empreitada** tradicional, relativa à vertente de **ampliação** daquelas auto-estradas.

O mesmo é dizer que os modelos contratuais SCUT permitem que, no caso da ampliação dos lanços de auto-estradas, se cumulem dois modelos de financiamento: o de *Project Finance*, relativo às portagens SCUT e o da empreitada tradicional, onde o Estado assume directamente os custos das obras de ampliação.

## 7.9 Risco de construção na SCUT Beiras Interior e Alta

Situação a merecer destaque e que constitui um **desvio à matriz clássica de riscos do Estado**, é a que decorre da assunção, pelo mesmo, de **risco de construção** no que respeita à Concessão Beiras Interior e Alta, dado o Artigo 34.5 do respectivo contrato de concessão prever o direito da concessionária à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, caso lhe venha a ser imposta a construção de túneis numa extensão superior a 1 Km.

Assim, nesta concessão, se se verificar a necessidade de construir túneis em extensão superior a 1 Km, o Estado terá repor o equilíbrio financeiro da concessão.

## 7.10 Frequência de verificação de riscos para o Estado

Segundo o IEP, de todas as situações de risco para o Estado identificadas, aquelas que, com mais frequência poderão vir a desencadear reequilíbrios financeiros a favor das concessionárias são, em primeiro lugar, os atrasos nos processos expropriativos e, seguidamente, as aprovações de EIA “fora do corredor”, a introdução de modificações unilaterais pelo concedente e a detecção de património histórico e arqueológico; como hipóteses mais remotas, surgem os eventos de força maior e a abertura de vias concorrentes.

## 7.11 A vertente ambiental

Conforme se retira dos contratos de concessão, após a sua assinatura, cabe às concessionárias apresentar ao IEP os estudos e projectos técnicos e económicos necessários, para aprovação e, nomeadamente, os Estudos de Impacte Ambiental (EIA), os quais deverão respeitar a legislação em vigor e prever, identificar e avaliar os potenciais impactes resultantes das fases de construção e exploração, bem como apresentar as correspondentes medidas mitigadoras e compensatórias e os sistemas de monitorização para controlo efectivo dessas medidas<sup>38</sup>.

Ao IEP cabe a apresentação dos EIA junto da Autoridade de Impacte Ambiental (Autoridade de AIA) para aprovação por esta, em cumprimento da legislação ambiental respectiva, contando-se o prazo de aprovação dos estudos e projectos por parte do IEP após a data da recepção do parecer da AIA, expresso ou tácito.

<sup>38</sup> Tal como se prevê nos Programas de Concurso relativos a cada Concessão SCUT.

---

Ao Estado concedente cabe proceder ao equilíbrio financeiro da concessão, caso o traçado de alguns dos lanços que vier a ser aprovado pelo Ministério da Tutela do Ambiente (MTA) não se localize nos corredores considerados na proposta da concessionária, e caso essa alteração determine aumento de custos para a mesma.

### 7.11.1 O Procedimento de AIA

Já no decurso da implementação das Concessões SCUT, o regime de AIA sofreu alterações, com a entrada em vigor do Dec.-Lei n.º 69/2000 de 3 de Maio, aplicável aos projectos cujos EIA tenham dado entrada no MTA após a sua entrada em vigor<sup>39</sup>.

Até então, tratava-se de matéria regida pelo Dec.-Lei n.º 186/90 de 6 de Junho<sup>40</sup> (alterado pelo Dec.-Lei n.º 278/97 de 8 de Outubro) e pelo Decreto Regulamentar n.º 38/90 (alterado pelo Decreto Regulamentar 42/97 de 10 de Outubro).

O procedimento de AIA contempla diversas fases, sobretudo na versão actual, nomeadamente, a fase de apreciação técnica do EIA (com a necessária recolha dos pareceres técnicos exigíveis), a fase de consultas públicas (a promover pelo IPAMB), a fase de DIA (a emitir pelo Ministro da Tutela do Ambiente) e a fase de pós-avaliação.

Contrariamente ao anterior, no regime actual, a DIA possui carácter vinculativo e os prazos para sua emissão foram alargados. Por outro lado, no actual regime, foi introduzida uma nova fase, denominada *Fase de pós-avaliação*, a qual visa obter a declaração de conformidade do projecto de execução com a DIA oportunamente emitida, também ele vinculativo.

Vejamos, então, como, no âmbito de uma concessão SCUT, se enxerta o procedimento de AIA, tal como decorre da legislação em vigor:

- ↪ O IEP, na fase de aprovação do estudo prévio, submete os EIA entregues pelas concessionárias à autoridade de AIA, juntamente com os elementos necessários. De notar que os EIA devem conter várias (verdadeiras) alternativas de traçado, obviamente nem todas coincidentes com a proposta apresentada pela concessionária em sede de concurso público internacional, podendo a autoridade de AIA escolher qualquer uma delas;
- ↪ esta entidade, munida do parecer final de uma CA (comissão de avaliação) previamente por si nomeada (a qual pondera os resultados da avaliação dos relatórios das consultas públicas promovidas, do conteúdo dos pareceres técnicos obtidos, da apreciação técnica do EIA e outros elementos relevantes), emite e submete ao MTA a proposta de DIA (Declaração de Impacte Ambiental);

---

<sup>39</sup> O Dec.-Lei n.º 69/2000, transpõe a Directiva 97/11/CE, do Conselho, que alterava a Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1995. De notar que a maior parte dos EIA foram apreciados ao abrigo deste diploma.

<sup>40</sup> Este diploma transpõe para o direito interno a Directiva 85/337/CEE.



- ↪ o MTA profere a DIA (favorável, desfavorável ou condicionalmente favorável) *a qual possui carácter vinculativo*, contrariamente ao seu equivalente do regime anterior, fulminando a lei com a nulidade todos os actos praticados em seu desrespeito ou não concretização;
- ↪ caso haja sido proferida DIA favorável, o IEP é ainda chamado a intervir na denominada *fase de pós-avaliação*, a decorrer na fase de projecto de execução, visando avaliar a conformidade deste com a DIA, a qual culmina com a elaboração do RECAPE (relatório de conformidade ambiental do projecto de execução) que é apresentado novamente à autoridade de AIA que, por sua vez, o submete à CA e o envia ao IPAMB para publicitação. A CA envia à autoridade AIA o seu parecer sobre a conformidade do PE com a DIA.
- ↪ os projectos estão ainda sujeitos a monitorização (por parte do IEP) e a auditorias (pela autoridade de AIA).

Sucintamente tratado o complexo procedimento de AIA, fácil é constatar que o mesmo poderá ter importantes repercussões nestas concessões.

**No actual regime, o alargamento dos prazos de pronúncia da autoridade de AIA de 120 dias, para 140 dias úteis, com possibilidade de suspensão desse prazo na fase instrutória, representa um importante constrangimento que poderá conduzir ao prolongamento dos prazos para implementação das concessões, contrariando, inclusive, a celeridade que se pretendeu imprimir ao respectivo lançamento.**

Por outro lado, o desconhecimento atempado de quais os traçados que poderão vir a ser aprovados, e a independência que se verifica entre o IEP e o MTA, poderão conduzir o Estado a arcar com a **reposição do equilíbrio financeiro da concessão**, caso os traçados aprovados pelo MTA não coincidam com os corredores constantes das propostas das concessionárias em sede de concurso para adjudicação das concessões SCUT<sup>69</sup>.

A reprovação ambiental de lanços destas concessões e a conseqüente elaboração e submissão de novos EIA e RECAPE a AIA também constituem factores de atrasos.

De notar, como **excepção** aos demais, que no contrato de concessão SCUT Interior Norte se prevê, no Artigo 34.6, a reposição do equilíbrio financeiro a favor do concedente, caso o corredor que vier a ser aprovado pelo MTA implique menor custo de construção.

**Não se vislumbra o motivo pelo qual se não estabeleceu semelhante previsão nos demais Contratos.**

---

<sup>69</sup> Esta parte do texto foi redigida tendo em consideração as respostas quer dos Ministérios das Finanças e das Obras Públicas, quer do IEP.

### 7.11.2 Observações sobre o ponto de situação ambiental

No quadro seguinte, espelha-se o ponto de situação de cada concessão, na vertente ambiental, pelos lanços respectivos. Note-se que as situações que no mesmo se relevam, não indicam aderência por parte do Tribunal à razoabilidade, ou não, das pretensões das concessionárias relativamente a eventuais situações de reposição do equilíbrio financeiro das concessões<sup>6</sup>:

SCUT	Lanços	Situação ambiental	Eventual reposição do equilíbrio financeiro (estimativa)
Interior Norte	IP 3/IP 5/ Castro Daire Sul	Aprovação ambiental de corredor que implica menor custo.	€ 453 906 a favor do Estado
	IP 3 – Castro Daire Norte/Reconcos	Aprovado	
	IP 3 – Régua/Vila Real	Aprovado com atrasos	Não quantificado
	IP 3 – Vila Real/ Vila Pouca de Aguiar	Aprovado fora do corredor previsto na proposta da concessionária	Não quantificado
Beira Litoral e Alta	IP 3 – Vila Pouca de Aguiar/Chaves (fronteira)	Aprovado fora do corredor previsto na proposta da concessionária	Não quantificado
	IP 5 – IC 2/Boa Aldeia	DIA favorável à duplicação do IP 5 (s/ RECAPE)	Não quantificado
	IP 5 – Boa Aldeia/Mangualde	DIA favorável à duplicação do IP 5 (s/ RECAPE)	Não quantificado
	IP 3 – Nó IP3/IP5 Poente/Nó IP3/IP5 Norte	Parecer Desfavorável	Não quantificado
Beira Interior	IP 5 – Mangualde/Guarda	DIA favorável à duplicação do IP 5 (s/ RECAPE)	Não quantificado
	Ponte sobre o Rio Côa	Elementos patenteados pelo Estado, cuja solução se revelou impossível.	Incerta
Beira Interior	IP 2 – Alcaria/Teixoso	Aprovado fora do corredor da proposta da Concessionária nas ligações às Covilhã	€ 15x10 <sup>6</sup> (€15.000.000)
	IP 2 – Teixoso/Guarda	Em serviço	
	IP 6 – Mouriscas/Gardete	Em serviço	
	IP 2 - Gardete/Castelo Branco	Aprovação fora do corredor constante da proposta	S/ reposição do equilíbrio financeiro
Algarve	IP2 – Túnel da Gardunha (2º processo)	Aprovado	
	Lagoa/Alcantarilha (incluindo ligação Lagoa/Silves)	Aprovação anterior à Concessão	
	Lagos/Lagoa:	Idem	
	Ligação a Portimão	Idem	
	Ligação a Alvor/Penina	Aprovada	
	Ligação a Mexilhoeira	Aprovação anterior à Concessão	
	Ligação a Odiáxere	Aprovada	
Norte Litoral	Ligação a Lagos (2º Processo)	Aprovada	
	IC 1 – V. Castelo/Caminha	Sublanço Viana do Castelo/Riba de Âncora parte da solução aprovada encontra-se fora do corredor constantes da proposta da Concessionária.	€ 955.724,45
	IC 1 – Porto/V. Castelo Sendim/Freixo (alargamento 2x3 vias)	DIA favorável	
	IP 9 – Nogueira/Estorãos	DIA favorável	
Costa de Prata	IP 9 – Estorãos/Ponte Lima	DIA favorável	
	IC 1 – Mira/Aveiro	Não conformidade do RECAPE com o projecto de execução	
	IC 1 – Angeja/Maceda	Apesar da aprovação ambiental, no que respeita ao lanço Angeja/Estarreja, as actividades da concessão encontram-se suspensas, pelo entendimento de que o traçado aprovado não satisfaz o interesse público, nem o PRN.	Não determinado
	IC 1 – Miramar/Madalena	Por enviar	

Fonte: IEP

#### Legenda



Situações verificadas



Pese, embora, a aprovação ambiental fora do corredor da proposta da concessionária, o IEP entende não existir obrigação, para o concedente, de repor o equilíbrio financeiro da concessão.



Segundo o IEP, nesta situação, o Estado não tem obrigação de repor o equilíbrio financeiro da concessão, tendo manifestado tal posição perante a concessionária.



<sup>6</sup> Esta parte do texto foi redigida tendo em consideração as respostas quer dos Ministérios das Finanças e das Obras Públicas, quer do IEP.





## SCUT Interior Norte

No que respeita ao lanço Vila Real/Vila Pouca de Aguiar/Chaves (fronteira), verificou-se aprovação de traçado fora dos corredores previstos na proposta, o que faz incorrer o Estado na obrigação de repor o equilíbrio financeiro da concessão, em montante ainda não quantificado. A concessionária já solicitou o início das negociações.

No que respeita ao lanço Régua/Vila Real verifica-se atraso na execução dos 3Km iniciais, motivado pela necessidade de submeter a avaliação ambiental os referidos 3 Km, o que não era previsível, visto o Estado ter dado como garantida aos concorrentes a aprovação ambiental do mesmo na fase de concurso. Este “erro” do Estado concedente poderá conduzir a uma reposição do equilíbrio financeiro ou dar origem a uma indemnização à concessionária decorrente da fase pré-contratual. Esta, à data da auditoria, não havia ainda solicitado o início das negociações.

Em contrapartida, também se constatou ter-se a concessionária constituído na obrigação de repor o equilíbrio financeiro da Concessão a favor do Estado, por a aprovação ambiental no lanço IP 3 – IP5/Castro Daire Sul implicar um menor custo (valor estimado de €453 906). De notar que este é o único contrato onde se prevê esta obrigação por parte da concessionária.

## SCUT Beiras Litoral e Alta

Nesta concessão, verifica-se que os traçados aprovados ambientalmente (que privilegiam a duplicação do actual traçado do IP 5) não são coincidentes com a proposta da concessionária (excepto em alguns trechos), o que é susceptível de gerar obrigação de reposição do equilíbrio financeiro pelo concedente, desde que haja aumento de custos.

No tocante à Ponte sobre o Rio Côa, foram disponibilizados, pelo Estado, na fase de concurso, entre outros elementos, um estudo prévio elaborado para a JAE, no qual se preconizava o alargamento da Ponte, com reforço da sua estrutura, mencionando o Estado expressamente não se responsabilizar por esses elementos, que poderiam, todavia, ser utilizados pelos concorrentes.

Na fase de projecto de execução, foi concluído pela concessionária não ser possível o alargamento, considerando esta ter direito à reposição do equilíbrio da concessão, por qualquer alternativa se revelar mais cara, tendo o concedente alegado a expressa desresponsabilização do Estado na disponibilização desses elementos e, consequentemente, a não obrigação por parte do mesmo em repor o equilíbrio financeiro da concessão nestas circunstâncias.



---

### **☑ SCUT Beira Interior**

Nesta concessão, no que respeita ao lanço IP2 Gardete/Castelo Branco, verifica-se uma situação de aprovação ambiental de traçado fora do corredor constante da proposta da concessionária. Segundo o IEP não há lugar, neste caso, à reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

No que toca ao lanço Alcaria/Teixoso, na ligação Norte à Covilhã, verificou-se aprovação ambiental de traçado fora do corredor constante da proposta da concessionária, tendo esta solicitado já o início das negociações com vista à reposição do equilíbrio financeiro, cujo montante está estimado em €5.000.000. À altura do pedido de elementos efectuado pelo Tribunal junto do IEP, este encontrava-se a apreciar a pretensão da concessionária. Na sua resposta, em sede de contraditório, os Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação, tal como o IEP, alegaram ter rejeitado a pretensão da concessionária.

No que respeita ao túnel da Gardunha, existiu um primeiro processo, ainda ao abrigo do regime de Dec.-Lei n.º 186/90 de 6 de Junho, cujo EIA foi entregue junto da autoridade de AIA a 3.11.99 e que veio a merecer parecer desfavorável por parte daquela entidade.

A 3.07.2000, foi apresentado novo EIA, já ao abrigo do novo regime (Dec.-Lei n.º 69/2000 de 3 de Maio), com emissão de DIA favorável a 3.11.2000 e aprovação dentro do corredor constante da proposta da concessionária.

### **☑ SCUT Algarve**

No que respeita à ligação a Lagos, a autoridade de AIA reprovou o respectivo processo (1999), o qual teve de ser reformulado e novamente submetido àquela autoridade. O processo foi, depois, aprovado, tendo sido declarada a conformidade do RECAPE em Novembro de 2002.

### **☑ SCUT Norte Litoral**

No que respeita ao lanço IC 1 – Viana do Castelo/Caminha, após várias vicissitudes em termos de procedimento de AIA, com declaração de desconformidade relativamente aos sublanços Riba de Âncora/Caminha e Viana do Castelo /Riba de Âncora, e apresentação de um único novo EIA para o lanço em causa, foi proferida DIA favorável. No sublanço Viana do Castelo/Riba de Âncora, parte da solução aprovada ambientalmente encontra-se fora do corredor constante da proposta da concessionária, o que obriga o Estado a repor o equilíbrio da concessão na verba estimada de € 955.724,45.

### **☑ SCUT Costa de Prata**

No que respeita ao lanço IC1 – Mira/Aveiro, o mesmo foi alvo de declaração de não conformidade do Projecto de Execução com a DIA oportunamente emitida.



Relativamente ao lançamento IC 1 Angeja/Maceda os processos respectivos foram devolvidos por a autoridade de AIA ter entendido que o Projecto de Execução e respectivos RECAPES não podiam ser apresentados divididos em sublanços.

O sublanço Angeja/Estarreja, embora aprovado ambientalmente, foi alvo do Despacho conjunto da MF, do MOPTH e do MCOTA, de acordo com o qual, a concessionária deverá cessar, de imediato, todas as actividades de projecto e construção do mesmo, devendo apresentar uma alternativa de traçado. As consequências financeiras daí advinentes para o Estado não se encontram determinadas.

### 7.11.3 Ponto de situação de cada Concessão SCUT, no que respeita aos demais riscos

O quadro seguinte espelha a situação concreta de cada Concessão SCUT em matéria de riscos do Estado concedente:

<b>MAPA RESUMO DAS SITUAÇÕES CONCRETAS DE RISCO PARA O ESTADO EMERGENTES DAS DIVERSAS CONCESSÕES SCUT (EXCEPTO VERTENTE AMBIENTAL)</b>			
<b>SCUT</b>	<b>Riscos verificados</b>	<b>Observações</b>	<b>Implicações financeiras para o Estado</b>
<b>Beira Interior</b>			
<b>Algarve</b>	Modificações unilaterais	O Concedente solicitou alterações ao projecto já após a sua aprovação, no que respeita ao lançamento Lagoa/Lagos, na ligação a Portimão.	Não quantificado.
	Património histórico e arqueológico	No decurso das obras do lançamento Lagoa/Lagos, verificaram-se 3 situações desta natureza (foram encontrados vestígios arqueológicos)..	Segundo o IEP, tal ocorrência não onerou o plano de obra, tendo o Estado dispendido o valor correspondente aos encargos com a equipa de arqueólogos que operou no local, cerca de €350 000.
<b>Costa de Prata*</b>	Modificações unilaterais	Mediante Despacho Conjunto da MF, MOPTC e MCOTA.as actividades da Concessão, no que respeita ao troço Angeja/Estarreja, encontram-se suspensas .	Não quantificado
<b>Interior Norte</b>	Expropriações	No lançamento Régua/Vila Real e Castro Daire/Reconcos verificam-se atrasos em expropriações.	Segundo o IEP, apesar da existência objectiva de situação enquadrável como de reposição do equilíbrio financeiro, é possível acordo com a Concessionária, uma vez que existem situações de atraso a esta imputáveis. Os eventuais custos não se encontram quantificados.
<b>Beiras Litoral e Alta</b>			
<b>Norte Litoral</b>			

\*De notar que, segundo o IEP, nesta Concessão é susceptível ocorrerem situações de atraso na disponibilização dos terrenos expropriados, dado existir grande concentração de volume de expropriações.

---

## 7.12 Considerações gerais sobre a matriz de riscos e sua análise

Das situações descritas, bem como dos pontos de situação efectuados, é possível retirar as seguintes ilações:

Em **todas** as concessões ocorreram situações que obrigam o Estado a **repor o respectivo equilíbrio financeiro**, sendo de realçar as concessões das Beiras Litoral e Alta e a da Costa de Prata como as que se revelaram mais problemáticas.

De todas as situações de risco para o Estado concedente evidenciadas ganham relevo o **risco ambiental**, o **risco de** introdução de **modificações unilaterais** e o **risco de expropriações**, por serem as mais verificadas.

O risco ambiental, revelou-se, de uma forma ou de outra, em praticamente todas as concessões. Todavia, nem todas conduzirão, necessariamente, segundo o IEP, à obrigação, por parte do Estado, de repor o equilíbrio financeiro.

**O “enxerto” do procedimento de avaliação ambiental, no desenvolvimento da concessão, acarreta incertezas a vários níveis e riscos acrescidos, pelas principais seguintes razões:**

**Revela-se susceptível de pôr em causa a celeridade e premência que esteve subjacente ao lançamento destas concessões.**

**Pela sua complexidade e morosidade pode gerar atrasos significativos no andamento das concessões, uma vez que os prazos subjacentes às aprovações são longos e, na sua forma de contagem, não entram Sábados, Domingos nem Feriados. Acresce que a entidade ambiental pode solicitar elementos adicionais, na fase instrutória, com suspensão do prazo de decisão.**

**Gera incertezas no que respeita ao próprio objecto dos contratos de concessão, tal como estes resultaram dos concursos públicos internacionais que foram lançados para adjudicação das concessões.**

**Com efeito, se o MTA, por um lado, exige que os projectos que lhe são presentes contenham, pelo menos duas, mas desejavelmente mais, soluções verdadeiramente alternativas, por outro lado, dos concursos para adjudicação das concessões SCUT, resulta uma proposta ganhadora, com um único corredor, dentro do qual a concessionária assume o risco de eventuais medidas de minimização de impacte ambiental. Fora do corredor constante da proposta, o risco é do Estado.**



Acresce que, tendo em atenção o carácter vinculativo das decisões das autoridades ambientais, o objecto da concessão, no que respeita aos lanços a construir, pode vir a ser completamente divergente daquele que consta da proposta adjudicada em sede de concurso público, o que não deixará de pôr em causa os princípios da concorrência, da estabilidade e da igualdade que devem subjazer a estas adjudicações.

Numa situação extrema, a autoridade de AIA pode não aprovar qualquer uma das alternativas que lhe é apresentada, para cada lanço, o que pode conduzir à inviabilidade da implementação do projecto, se se houverem esgotado as alternativas.

Como se referiu, todo este processo pode conduzir a atrasos significativos no desenvolvimento das concessões. O que se pretendeu ganhar com o lançamento rápido dos concursos, mas sem o devido planeamento e acautelamento destas circunstâncias, pode vir a perder-se com as delongas e contingências inerentes a estes procedimentos.

Esta situação poderia ter sido evitada se a aprovação ambiental fosse prévia ao lançamento das concessões, conforme, aliás, recomendou a Comissão Europeia (CE) na sua Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões relativa à Parcerias Sector Público/Sector Privado no contexto dos Projectos da Rede Transeuropeia de Transportes (COM (97) 453 final), em cujo ponto 3.5., refere que *“As considerações de protecção ambiental devem ser tratadas estrategicamente na fase mais incipiente possível durante o processo de planeamento do projecto”*.

Assim como não deixaram de o recomendar, no seu estudo, os Consultores do XIII Governo Constitucional, os quais claramente referem<sup>41</sup> que *“A JAE deverá assegurar sempre que possível que a elaboração e aprovação dos E.P. [Estudos Prévios] e E.I.A. [Estudos de Impacte Ambiental] dos troços a concessionar, para um perfil de auto-estrada, antes do lançamento dos respectivos concursos<sup>42</sup>”, bem como, que “(...) é extremamente importante que, aquando do lançamento das concessões, os troços de estrada a construir ou duplicar tenham já o seu processo de planeamento substancialmente avançado, em particular no tocante a avaliação ambiental, ie, possuam já EPs e EIAs aprovados respeitantes a um perfil de auto-estrada.”*

Por outro lado, mesmo não tendo feito aprovar previamente os projectos, no que respeita à vertente ambiental, o Estado deveria ter salvaguardado, pelo menos, que houvesse sintonia e coordenação entre as entidades envolvidas (MOPTC e MTA), que passaria, nomeadamente, pela sensibilização do MTA para as questões em causa ou pela da criação de um grupo de trabalho conjunto que congregasse elementos das mesmas, o que não parece ter-se verificado.

<sup>41</sup> Vide ponto 6.2.1. – 1,2 desse estudo.

<sup>42</sup> Negrito da equipa de auditoria.

---

No que respeita à introdução, pelo concedente, de **modificações unilaterais**, verificaram-se, pelo menos, duas situações.

A primeira, na Concessão SCUT do Algarve, no que respeita ao lanço Lagoa/Lagos, na ligação a Portimão, em que o Estado solicitou alterações ao projecto já após a sua aprovação.

Outra situação, aliás, peculiar, foi a que se verificou na concessão SCUT da Costa de Prata, na qual, o Estado, após aprovação ambiental do sublanço Angeja/Estarreja resolveu, mediante o Despacho Conjunto n.º 912/02, da MF, e dos MOPTC e MHCOTA, publicado no DR II série de 23 de Dezembro de 2002, determinar a paralisação imediata de todas as actividades de projecto e construção no que respeita àquela zona da concessão.

O que este caso revelou foi que a alternativa aprovada pelo Estado, enquanto Ministério da Tutela do Ambiente, não servia os objectivos tidos em vista com a construção da auto-estrada igualmente delineados pelo Estado, enquanto Ministério das Obras Públicas, entidade licenciadora de projectos rodoviários.

Segundo o mesmo Despacho, a aprovação ambiental relativa ao traçado do sublanço Angeja-Estarreja não permitia cumprir cabalmente a disposição constante do PRN 2000, nem melhor prosseguir o interesse público revelando-se necessário *“reanalisar profundamente as várias componentes a ponderar em sede de interesse público, de forma a obter uma solução alternativa a poente que, sendo técnica, ambiental e financeiramente viável, não comprometa definitivamente a razão de ser deste itinerário complementar”*.

Ainda segundo o referido Despacho, a concessionária deverá desenvolver *“todas as medidas de minimização de impacte ambiental para a aprovação de uma nova alternativa a Poente”* (a alternativa de traçado aprovada encontrava-se a nascente dos Concelhos da Murtosa, Estarreja e Ovar) e propor ao concedente *“formas alternativas de manter o perfil económico-financeiro do contrato”*, devendo ainda iniciar *“negociações com as instituições de crédito financiadoras (...) para a prorrogação da long stop date”*.

As **implicações financeiras** para o Estado, decorrentes desta modificação ao projecto, não estão ainda determinadas, mas tudo indica que serão **bastante gravosas**, uma vez que a mesma, nomeadamente, implica a renegociação dos contratos de financiamento, altera o perfil económico-financeiro da concessão e provoca a paralisação das actividades da concessionária.

Outra das vertentes susceptível de gerar obrigação de repor o equilíbrio financeiro das concessões e, até, de causar dificuldades no andamento das actividades das concessionárias é a das **expropriações**. Sobretudo quanto mais elevado for o número de parcelas a expropriar e os níveis de ocupação, até pela morosidade e litigiosidade que lhes será, então, própria.

Na concessão SCUT Interior Norte, o atraso verificado na entrega pelo Estado de alguns terrenos pode obrigar a repor o equilíbrio financeiro da concessão, em montantes ainda não quantificáveis.



A SCUT Costa de Prata também pode vir a gerar atrasos, dado que se torna necessário expropriar zonas com grande número de parcelas/Km e elevados níveis de ocupação, o que incrementa o risco assumido pelo Estado.

Sendo certo que, de concessão para concessão<sup>43</sup>, o regime varia, no que respeita à condução dos processos de expropriação e ao seu pagamento, a verdade é que se trata de custos para os quais **não existe uma estimativa**, mas tudo indicia virem a ser bastante elevados.

## 8 AS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DAS CONCESSÕES SCUT PARA O ESTADO

Importa agora aferir do envolvimento financeiro efectivo do Estado nas Concessões SCUT.

Existem determinados custos imputados ao Estado que resultam, no essencial, da matriz de responsabilidades e obrigações definida contratualmente, e cujos encargos envolvidos **escapam** à programação financeira resultante dos diversos **cenários de tráfego** relativos à estrutura de bandas.

Conforme já exposto, o **custo efectivo** destes contratos para o erário público **não decorre exclusivamente dos pagamentos contratualizados**, relativos às Portagens SCUT.

Para a formação dos encargos globais com estas concessões, haverá ainda que entrar em linha de conta com os **riscos da concessão** imputados ao Estado.

Globalmente, concorrem para a formação do custo total das concessões SCUT as seguintes componentes:

- ↳ **Pagamentos contratualizados (pagamentos fixos e portagens SCUT);**
- ↳ **encargos com os processos expropriativos;**
- ↳ **encargos com reequilíbrios financeiros;**
- ↳ **encargos com o alargamento das vias.**

<sup>43</sup> Assim, nas Concessões Beira Interior e Interior Norte, é ao Estado que compete a condução e realização dos processos expropriativos, bem como o pagamento das indemnizações respectivas (derivadas das expropriações, imposição de servidões ou outros ónus ou encargos delas derivados). Nas Concessões da Costa de Prata, Beiras Litoral e Alta e Algarve, cabe ao Estado a condução e realização dos processos expropriativos, cabendo, contudo, à Concessionária o pagamento das indemnizações até ao valor de €27.433.884,34; €24.939.894,85 e €11.971.149,75, respectivamente. No que respeita à Concessão do Norte Litoral, cabe à Concessionária quer a condução e realização dos processos (à excepção dos actos que caiba ao Estado efectuar, por natureza), quer o pagamento total das indemnizações.

Os encargos do Estado estimados com as concessões rodoviárias SCUT, relativos a rendas e pagamentos iniciais, encontram-se espelhados no quadro seguinte:

## Encargos do Estado com Concessões Rodoviárias SCUT

(em euros c/IVA a 19%)

SCUT	Concessionária	Contrato	2003	2004	2005	2006
Beira Interior	SCUTVIAS	13-09-1999	9 985 519	14 622 513	150 773 947	129 607 746
Algarve	EUROSCUT	11-05-2000	3 631 975	21 788 482	32 750 915	34 420 276
Costa de Prata	LUSOS CUT - Costa de Prata	19-05-2000	1 315 481	3 434 055	47 652 739	68 085 514
Interior Norte	NORSCUT	30-12-2000	1 651 298	4 626 631	9 908 889	26 325 733
Beiras Litoral e Alta	LUSOS CUT - Beiras Litoral e Alta	29-04-2001	2 410 195	2 653 932	3 440 388	5 400 735
Norte Litoral	EUROSCUT Norte	17-09-2001	1 864 622	1 864 693	2 993 970	28 785 818
Grande Porto	(Não auditado)	-	1 204 946	2 481 120	6 208 737	36 646 981
<b>TOTAL</b>			<b>22 032 035</b>	<b>51 471 426</b>	<b>253 729 586</b>	<b>329 272 802</b>

(CONT)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
131 489 961	138 789 162	141 939 366	145 357 365	151 683 070	154 437 061	160 486 276
35 620 753	37 021 458	38 481 912	40 004 833	41 593 112	42 565 492	43 830 098
72 185 619	74 679 786	70 988 609	86 320 604	85 525 286	84 568 595	54 948 135
129 849 756	122 341 683	123 996 401	118 647 835	118 634 705	114 530 802	119 473 841
123 520 863	186 851 078	180 002 586	178 350 812	184 697 079	167 666 739	142 323 488
44 239 613	46 086 166	47 986 918	49 982 618	51 724 566	53 403 329	55 041 248
51 616 804	52 887 042	64 728 754	59 980 198	70 148 043	78 695 444	73 982 502
<b>588 523 367</b>	<b>658 658 375</b>	<b>668 124 545</b>	<b>678 644 264</b>	<b>704 005 863</b>	<b>695 867 461</b>	<b>650 085 588</b>

(

CONT)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
186 134 452	167 457 649	159 071 461	163 896 427	115 647 531	113 862 454	101 709 445
45 134 484	46 479 928	47 867 830	49 299 562	50 776 576	52 300 382	53 872 552
85 334 889	68 055 366	70 414 271	72 446 332	74 533 489	74 346 342	71 489 326
113 790 783	127 130 003	106 151 310	105 871 495	106 182 276	107 470 601	109 867 423
133 173 205	134 622 203	139 347 467	144 967 965	150 770 801	156 761 330	167 945 072
66 649 222	58 238 736	59 813 642	61 355 937	62 886 973	64 412 393	65 941 381
77 567 662	80 737 323	79 918 197	88 168 813	84 684 560	97 475 983	96 009 866
<b>667 784 697</b>	<b>682 721 208</b>	<b>662 584 179</b>	<b>686 006 532</b>	<b>645 482 207</b>	<b>666 629 486</b>	<b>661 835 065</b>



(CONT)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
94 002 557	91 082 414	82 603 233	39 614 769	40 588 294	41 555 925	45 518 149
55 494 658	56 633 665	58 007 398	59 415 250	60 858 075	62 336 763	63 852 277
75 901 061	65 375 477	68 707 676	71 331 211	34 807 165	38 051 432	35 584 242
107 198 906	108 847 362	100 042 476	95 545 268	92 945 279	29 914 318	20 442 925
167 440 714	164 090 311	162 566 422	165 614 075	154 363 369	105 449 396	77 810 741
67 462 610	68 994 477	70 509 408	72 029 694	73 567 829	75 112 997	76 667 116
43 431 480	63 945 242	67 364 202	72 154 308	73 400 804	71 792 231	76 442 073
<b>610 931 987</b>	<b>618 968 948</b>	<b>609 800 816</b>	<b>575 704 575</b>	<b>530 530 814</b>	<b>424 213 091</b>	<b>393 297 523</b>

(CONT)

2028	2029	2030	2031	TOTAL	SCUT
43 475 428	31 160 576	-	-	2 831 378 862	Beira Interior
65 405 536	66 997 465	23 589 971	-	1 293 078 709	Algarve
31 049 567	31 925 183	9 831 547	-	1 611 644 983	Costa de Prata
21 044 170	21 161 851	21 534 779	-	2 296 705 663	Interior Norte
76 134 833	74 713 786	75 025 885	25 547 154	3 452 536 674	Beira Litoral e Alta
78 229 967	79 800 902	81 348 723	120 302 689	1 679 449 341	Norte Litoral
78 416 466	64 402 290	70 616 963	25 268 254	1 811 508 814	Grande Porto
<b>393 755 986</b>	<b>370 162 053</b>	<b>281 947 868</b>	<b>171 118 097</b>	<b>14 976 303 046</b>	

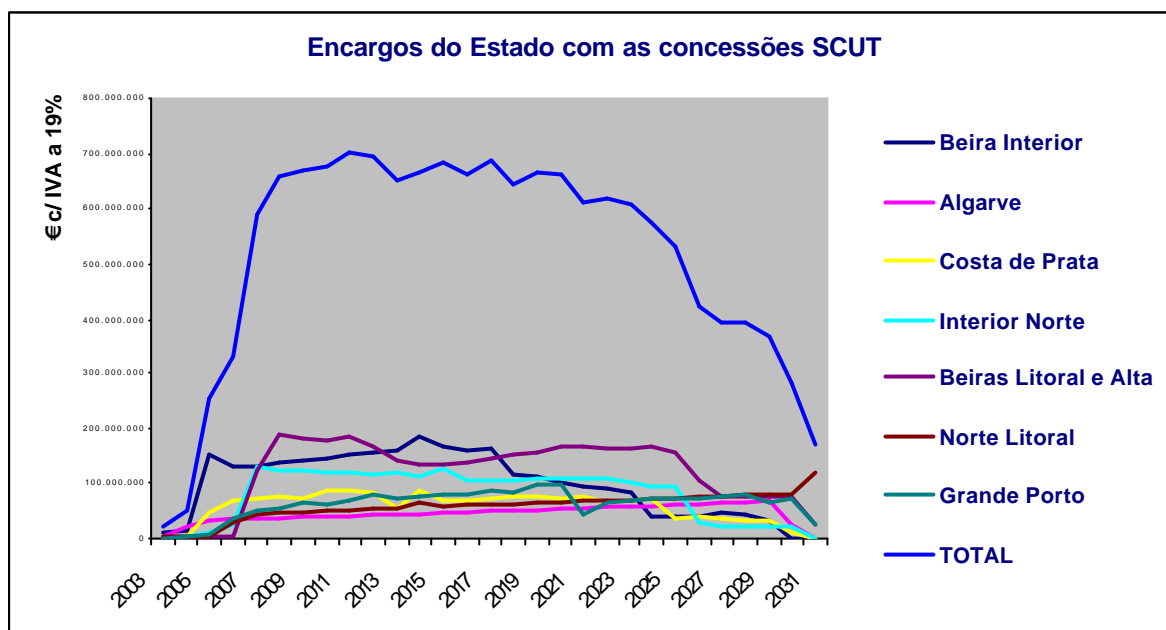
Fonte: IEP

Os encargos estimados com estas concessões, no âmbito dos pagamentos contratualizados, ascendem a quase **15 mil milhões de Euros (cerca de três mil milhões de contos)**.

Destacam-se, neste quadro, os encargos relativos à concessão SCUT Beira Litoral e Alta, de quase 3,5 mil milhões de Euros e os da concessão SCUT Beira Interior que atingem cerca de 2,8 mil milhões de Euros. Em segundo plano evidenciam-se os encargos de 2,23 mil milhões Euros com a concessão SCUT Interior Norte e de 1,81 mil milhões de Euros com a Concessão SCUT Grande Porto.

O **financial peak dos encargos do Estado** com as concessões SCUT ocorre entre **2007 e 2024**, com uma **média de encargos anuais superior a 650 milhões de Euros (cerca de 130 milhões de contos)**.





Sublinhe-se, que estes encargos não incluem os custos adicionais relativos a **expropriações**, **bonificações** por baixa taxa de sinistralidade, **reequilíbrios financeiros** e **ampliações de vias**.

**Os encargos com os processos expropriativos constam dos quadros seguintes:**

### Encargos com Expropriações

(em euros)

SCUT	Programa de Expropriações					TOTAL
	1999	2000	2001	2002	2003	
Total SCUT Beira Interior	4.820.116,3	9.324.590,2	4.596.488,2	0,0	0,0	18.741.195,4
Total SCUT Algarve	0,0	6.543.902,8	5.279.482,2	0,0	0,0	11.823.385,0 <sup>44</sup>
Total SCUT Costa de Prata	0,0	1.711.404,4	2.783.731,7	47.404.874,6	962.017,7	52.862.028,5 <sup>45</sup>
Total SCUT Interior Norte	0,0	0,0	9.053.175,1	3.319.362,0	35.030.727,6	47.403.264,8
Total SCUT Beiras Litoral e Alta	0,0	0,0	743.708,7	9.844.930,3	40.535.372,4	51.124.041,3 <sup>46</sup>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>4.820.116,3</b>	<b>17.579.898,1</b>	<b>22.458.586,0</b>	<b>60.589.197,0</b>	<b>76.528.117,7</b>	<b>181.953.915,0</b>

Fonte: IEP

<sup>44</sup> Responsabilidade da Concessionária até ao limite de 11,9 milhões de Euros

<sup>45</sup> Responsabilidade da Concessionária até ao limite de 27,4 milhões de Euros

<sup>46</sup> Responsabilidade da Concessionária até ao limite de 24,9 milhões de Euros



## Encargos do Estado assumidos com Expropriações (Dezembro 2002)

(em euros)

Concessões	Encargos
Beira Interior	16.758.807,93
Costa de Prata	9.016.409,63
Interior Norte	3.171.403,08
Beiras Litoral e Alta	187.834,24
<b>TOTAL</b>	<b>29.134.454,88</b>

Fonte: IEP

Os encargos do Estado com expropriações ascendiam, à data de 31 de Dezembro de 2002, a cerca de **29 milhões de Euros (quase cinco milhões de contos)**. No entanto, este montante não reflecte o custo total que o Estado, muito provavelmente, assumirá com os processos expropriativos, nomeadamente, com as concessões SCUT Interior Norte, Costa da Prata e Beiras Litoral e Alta, as quais atingirão, de acordo com o programa de expropriações do IEP, valores muito mais elevados, no âmbito dos respectivos contratos de concessão. Sublinhe-se que só os encargos estimados com as expropriações relativas à Concessão **SCUT Interior Norte** ascendem a **47,4 milhões de Euros (cerca de 9,5 milhões de contos)**.

Destacam-se, nesta vertente de encargos, os elevados custos estimados com as expropriações a realizar pelo Estado nas concessões SCUT Costa da Prata, Interior Norte e Beiras Litoral e Alta. Só no ano 2003, os encargos do Estado estimados com expropriações nas concessões **SCUT Interior Norte e Beira Litoral e Alta** ascendem a cerca de **75 milhões de Euros (cerca de 15 milhões de contos)**.

**Os custos efectivos do Estado com as expropriações ultrapassarão, em larga medida, os 100 milhões de Euros (cerca de 20 milhões de contos), de acordo com a estimativa do IEP/ICOR.**

Por outro lado e como já é sabido, os encargos relativos a potenciais reequilíbrios financeiros são aqueles que resultam, no essencial, do sistema de partilha de riscos previsto no contrato.

---

As situações apuradas à data da auditoria susceptíveis de gerarem encargos desta natureza para o Estado, encontram-se reflectidas no quadro seguinte:

(em euros)

Concessões	Riscos	Encargos
Interior Norte	Ambiental	Não quantificado
	Expropriações	Não quantificado
Beiras Litoral e Alta	Ambiental	Não quantificado
Beira Interior	Ambiental	15.000.000
Norte Litoral	Ambiental	955.724.454
Algarve	Modificação Unilateral	Não quantificado
	Descoberta de Património Histórico e Arqueológico	350.000
Costa de Prata	Modificação Unilateral (alteração ao projecto/suspensão das actividades)	Não quantificado

No âmbito da reposição do equilíbrio financeiro, suscitam **especial preocupação** os encargos relativos ao **risco ambiental**, designadamente as aprovações ambientais de traçados fora dos corredores constantes das propostas e os custos resultantes das modificações unilaterais do concedente, os quais revelam fragilidades do **planeamento e da articulação** entre as entidades intervenientes na fase de aprovação dos projectos<sup>6</sup>.

Os desvios já verificados nas concessões SCUT Algarve, Norte Litoral e Beira Interior, em termos de encargos estimados do Estado com reequilíbrios financeiros a favor das concessionárias, ascendem a cerca **16,3 milhões de Euros (quase 3,2 milhões de contos)**.

---

<sup>6</sup> Esta parte do texto foi redigida tendo em consideração as respostas quer dos Ministérios das Finanças e das Obras Públicas, quer do IEP.



O facto de grande parte destes encargos não se encontrar ainda quantificado poderá colocar sérios problemas em termos de **orçamentação** e, até, de **sustentabilidade financeira**, dada a relevância das alterações verificadas, nomeadamente, nas concessões Interior Norte e Costa da Prata.

Esta última merece especial atenção, na medida que a **suspensão imposta pelo concedente**, quanto a todas as actividades de projecto e construção da concessionária LUSOS CUT, no sublanço Angeja-Estarreja (tendo em vista a aprovação de uma nova alternativa daquele traçado a ponte), envolverá certamente um **avultado encargo financeiro** a suportar pelo Estado para manter o perfil económico-financeiro do contrato. Esta paralisação das actividades em curso, relacionadas com o traçado actualmente aprovado para o sublanço em causa, dará lugar a uma **prorrogação de prazo de 18 meses** da *long stop date* estabelecida nos respectivos contratos e implicará uma **renegociação dos contratos de financiamento com as instituições de crédito**

Este caso conduz a sublinhar, de modo vincado, que não se compreende como é que um traçado oportunamente aprovado pelo Estado, veio, posteriormente, com elevados prejuízos para o erário público, a ser considerado, pelo mesmo Estado, um itinerário complementar incapaz de cumprir as funções previstas no PRN 2000, relativas ao estabelecimento de ligações de maior interesse regional. A derrapagem financeira verificada nesta concessão SCUT, é bem elucidativa da falta de rigor evidenciada quer no lançamento do concurso e avaliação dos projectos, quer na gestão dos dinheiros públicos.

Sublinhe-se que uma das vantagens da utilização destes modelos de financiamento, em comparação com o modelo tradicional, aliás, então, apontadas pelo próprio Governo, seria precisamente a de reduzir o esforço financeiro do Estado, através da transferência dos riscos de concepção, construção, exploração e financiamento para as concessionárias, procurando-se, assim, evitar os elevados desvios registados até então nas obras públicas com os conhecidos “trabalhos a mais”.

---

## 9 MONITORIZAÇÃO E CONTROLO DAS CONCESSÕES SCUT

Conforme previsto nos contratos de concessão, cabem ao concedente importantes **poderes de fiscalização** do cumprimento das obrigações das concessionárias, os quais se encontram cometidos a diversas entidades: à IGF, no que respeita aos aspectos económico-financeiros, e ao IEP, em todos os demais aspectos. Também a PARPÚBLICA, nas suas funções de apoio técnico ao Ministro das Finanças, efectua o acompanhamento destas concessões<sup>47</sup>.

Pelas características destas concessões e pelas implicações financeiras que as mesmas acarretam para o erário público, revela-se imprescindível uma adequada, correcta, atempada e atenta fiscalização pelo concedente.

Neste sentido, os contratos de concessão prevêm amplas obrigações de prestação de informações ao concedente por parte das concessionárias, nomeadamente de lhe remeter os documentos de prestação de contas, balanços e contas de exploração e outros, bem como de lhe facultar livre acesso a todo o empreendimento concessionado, documentação diversa que lhe respeita e relativa às instalações e actividades objecto da concessão.

Na actividade de fiscalização do concedente cabe ainda a possibilidade de proceder a ensaios conjuntos que permitam avaliar as condições de funcionamento e as características da concessão, do equipamento, dos sistemas e das instalações.

Prevêm, ainda, os contratos, a obrigatoriedade de as concessionárias, na fase da construção da auto-estrada, apresentarem ao IEP planos gerais e parcelares dos trabalhos, bem como de prestarem todas as informações e esclarecimentos necessários.

**Dada a complexidade e a dimensão destas concessões impor-se-ia como imprescindível um acompanhamento *pari passu* das mesmas, em todas as vertentes, com pessoal especializado e em número suficiente, com um programa de fiscalização adaptado a cada uma das fases da concessão e estabelecido à partida.**

**Ora, não se verifica a existência de um programa de acompanhamento destas concessões.**

---

<sup>47</sup> Vide art. 6º do Dec.-Lei n.º 209/00 de 2 de Setembro (diploma que procede à reestruturação da PARTEST e altera a sua denominação para PARPÚBLICA, Participações do Estado, SGPS, SA) e art.4º n.º 1 – c) do Anexo I ao mesmo diploma (Estatutos da PARPÚBLICA).



No que respeita ao IEP, e segundo o próprio Instituto, encontra-se em desenvolvimento um manual de gestão dos contratos de concessão para a vertente financeira dos mesmos e verificação do seu cumprimento na vertente não técnica, em colaboração com consultores financeiros. Subsequentemente, irão ser desenvolvidos **Manuais** com vista a parametrizar a fiscalização a efectuar pelo concedente à actividade das concessionárias na fase de exploração/manutenção das auto-estradas e, ainda, um sistema de monitorização e auditoria de contagem de veículos, com base nas quais se procederá ao pagamento das portagens virtuais.

Por outro lado, ainda segundo o IEP, um dos principais problemas de monitorização destas concessões prende-se com a **falta de meios humanos** adequados. Existe apenas um gestor de contrato ao qual estão afectas duas das concessões, encontrando-se as restantes afectas a um elemento do Departamento de Concessões e sob supervisão mais próxima dos dirigentes daquele departamento, o que se revela, manifestamente, insuficiente.

**Na opinião de responsáveis do mesmo Instituto, a existência de um gestor para cada contrato de concessão, que não se verifica, “traria seguramente mais eficiência a toda a actividade de gestão e permitiria “libertar” recursos sénior para um planeamento mais apurado do “papel” do Concedente (...).”<sup>48</sup>.**

Mesmo na Divisão Económico-Financeira daquele Departamento, encontram-se apenas dois elementos, o que se revela insuficiente *para conferir maior consistência à parte analítica da informação fornecida ao Concedente pelas Concessionárias, com vista à monitorização mais detalhada da evolução da actividade das mesmas.*

Esta situação revela-se tanto mais preocupante quanto é sabido que o Departamento de Concessões do IEP procede ao acompanhamento de **todas as concessões rodoviárias** existentes, com ou sem portagem.

Por outro lado, não se verifica adequada **articulação** entre todas as entidades às quais incumbe a fiscalização ou acompanhamento destas Concessões.

Para suprir estas lacunas, foi elaborado um projecto de protocolo, a celebrar entre o IEP e a PARPÚBLICA, cujo objectivo consistia na criação de um grupo de reflexão e acompanhamento, composto por representantes de ambas aquelas entidades, com vista ao estabelecimento de formas de intercâmbio de informação, de desenvolvimento de modelos financeiros a utilizar no tratamento da informação financeira, e de disponibilização das conclusões que resultassem do estudo dos dados fornecidos.

No que respeita à IGF, segundo informações colhidas junto desta entidade, a mesma não tem desenvolvido qualquer trabalho de fiscalização das concessões SCUT, porquanto, na actual fase de desenvolvimento dos projectos, os problemas centrais têm sido de natureza eminentemente técnica.

---

<sup>48</sup> Resposta do IEP ao 1º questionário do Tribunal.

---

Quanto à PARPÚBLICA, tem vindo, por si só, a acompanhar estas concessões no âmbito que legalmente lhe está cometido, de consultoria técnica ao MF, e a emitir pareceres e, até, recomendações e alertas vários, sobre alguns dos respectivos **aspectos críticos**, dos quais se destacam os seguintes:

- ✓ Inexistência de um **quadro normativo** regulador destas Concessões e de uma *standartização* dos contratos de concessão;
- ✓ “*Lançamento de diversas novas concessões (...) sem incorporar **experiência** dos concursos já realizados*”;
- ✓ custos esperados muito elevados, com forte risco de **sobrecustos**, o que gera a necessidade de introduzir melhorias nos modelos de concurso e contratual;
- ✓ problemas relacionados com a **transparência e competitividade** dos concursos para adjudicação destas concessões, devendo os PC e CE precisar os requisitos técnicos a cumprir pelas propostas desde a primeira fase e incluir custos de alargamento das vias, bem como, flexibilizar o modelo financeiro e inserir a AIA;
- ✓ constatação de que **os critérios de apreciação das propostas** previstos, com peso excessivo para o factor “*VAL dos pagamentos do Estado à Concessionária*”, conduzem a que “*passam facilmente à segunda fase propostas tecnicamente insuficientes mas de baixo custo para o Estado*” levando a que “*a negociação técnica é mais exigente na segunda fase, levando à gradual subida do volume de investimento e correspondente subida do VAL (...)*”;
- ✓ relevação de que a não optimização da **partilha de riscos** plasmada nos contratos de concessão, pode levar o Estado a ter de proceder a **pagamentos muito superiores** àqueles que foram inicialmente propostos pelas concessionárias e derivados, nomeadamente, das seguintes vertentes:
  - Risco ambiental;
  - congelamento do PRN 2000;
  - risco de expropriações;
  - alargamento das vias.
- ✓ Detecção de **fraco controlo** orçamental destas concessões;
- ✓ constatação de **insuficiente acompanhamento** técnico e económico-financeiro das concessões, por parte das entidades respectivas;
- ✓ detecção de **rigidez e elevado custo de financiamento**, considerando-se ser “*muito onerosa a exigência de financiamento bancário garantido para todo o prazo da concessão*”, pelo que se deveria privilegiar uma flexibilização parcial do mesmo que permitiria “*reduzir os custos de financiamento*” da concessionária, bem como adoptar “*modelos financeiros diversificados e uma efectiva competição ao nível de custos de financiamento*”.



Pese embora o IEP refira que, na fase de projecto/construção destas Concessões, na vertente técnica, a fiscalização empreendida pelo IEP é constante, com um acompanhamento muito próximo das actividades das concessionárias, passando pela realização de reuniões com as mesmas e entidades relacionadas (como entidades ambientais, autarquias e particulares afectados pelas vias), por visitas às zonas dos traçados, pelo acompanhamento da evolução das expropriações e, na vertente não técnica, o acompanhamento seja feito pela Divisão Económico-Financeira, constatou-se que:

- ✓ os **recursos humanos** não são em número suficiente e qualificados em ambas as vertentes de fiscalização;
- ✓ não existe um **programa de fiscalização** coerente e sistemático de acompanhamento;
- ✓ falta coordenação entre as entidades que, do lado do concedente estão incumbidos de proceder à fiscalização destas concessões.

**Afinal, conforme não deixou de frisar o Administrador do IEP para o “pelouro” das Concessões, “(...) nas concessões a falta de rigor no presente vai transformar-se em milhões no futuro.”<sup>49</sup>**

---

<sup>49</sup> Minuta da Acta Reunião Conjunta n.º 01/2000, de 4 de Setembro de 2000.



---

## III. DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

### 10 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas enviadas 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;
  - Ministro das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente.
  
- 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.

### 11 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.



## 12 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 15 de Maio 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**





*Alfredo*

29-ABR-2003 18:11 DE MOPH PARA 217932382 P.01/03

351 21 8863054



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E HABITAÇÃO

*Apresenta-se ao Senhor Concedido Carlos Moura*

*A equipa de auditoria SCUT para análise, por parte, e subsequentemente proposta de, sempre que for caso, ser considerado no texto, conclusões e recomendações, do projecto de Relatório, no qual se refere que isso a contêxto, se faz menção e a factos*

Exmº Senhor Presidente do Tribunal de Contas

*30/4/03*

ASSUNTO: RELATO DE AUDITORIA ÀS CONCESSÕES EM REGIME DE PORTAGEM SCUT  
*sa de facto 30.4.03 Carlos Moura*

*ALFREDO DE SOUSA*  
Presidente do Tribunal de Contas

O Ministério das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação, notificados do Relato de Auditoria às Concessões em regime de Portagem SCUT, para efeitos do exercício do princípio do contraditório, agradecendo a prorrogação do prazo concedido, vêm fazê-lo nos seguintes termos.

1. O Relato produzido a propósito das concessões SCUT revela um trabalho exaustivo e meritório sobre tão importante parte da rede rodoviária nacional, contratada em regime de *project finance*.
2. No entanto, detectaram-se algumas referências que importava rectificar, de forma a que o relatório final possa espelhar de modo mais rigoroso a situação real das concessões.
3. Desde logo, a noção, ainda que subjectiva é certo, de que o método de contratação em regime de parceria, tem fortes reservas no corpo do relatório, porquanto são sempre sublinhados os principais inconvenientes detectados, não se realçando as vantagens obtidas no programa de concessões, nomeadamente a disponibilidade ao público de importante parte da rede de IP's e IC's, que na forma tradicional não poderiam ser concretizadas, desde que salvaguardadas as condições de sustentabilidade financeira para os orçamentos de Estado.
4. Ora, essa relação custo/benefício não foi focada.
5. Por outro lado, o cumprimento dos prazos destas empreitadas. De facto, duas concessões (Algarve e Beira Interior) completam-se em 2003, respeitando as datas contratualmente fixadas em 1999 e 2000, facto relevante e, contudo, omitido no presente relato. Note-se que para este desiderato foi fundamental o esforço desenvolvido pelo Instituto de Estradas de Portugal (IEP), sem o qual não teria sido possível cumprir os objectivos estabelecidos pelo Governo.
6. Quanto às parcerias público-privadas e à referência sobre a inexistência de enquadramento jurídico das mesmas, importa mencionar a recente iniciativa legislativa do Governo, com a publicação do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, cujo objecto visa, precisamente, a definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas.
7. Relativamente à rubrica congelamento do PRN/risco de tráfego, importa precisar que o Estado, contrariamente ao que é dito no corpo do relato a pág.s 13 e 66, não está impedido de fazer melhorias à rede viária alternativa à rede concessionada. O

Gabinete do Presidente  
Registo Nº 43  
30/4/2003

*AL*





## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E HABITAÇÃO

- que está salvaguardado nos contratos de concessão, essencial à validação dos estudos de tráfego que suportam a procura associada aos contratos de financiamento, é que o Estado não vai criar vias concorrentes aquelas que se concessionam. Aliás, refira-se que se o Estado está a recorrer à iniciativa privada para realizar parte da rede, por ausência de recursos próprios para a sua execução directa, não seria lógico que a seguir os obtivesse para concorrer com os privados.
8. Deste modo, o Estado não está impedido de melhorar o nível de serviço das vias alternativas. O que está é impedido de o fazer para um nível de serviço superior ao que está previsto no PRN. Como se sabe o nível de serviço definido no PRN é um nível considerado desejável, pelo que se atingido em todas as vias a cargo do IEP, dificilmente se aprovariam investimentos para dotar as vias de um nível superior. É pois uma restrição teórica e lógica do ponto de vista de garantias do Estado.
  9. Relativamente às relações entre o IEP e a área do Ambiente, cabe realçar que as mesmas se pautam por uma grande independência e não tanto por descoordenação (pág. 69), ou pautada por graves falhas (pág. 81).
  10. No entanto, numa sociedade evoluída, e em que os valores ambientais são cada vez mais importantes, além da cada vez maior participação dos cidadãos na decisão dos projectos, há condicionalismos e sobrecustos ambientais, que devem ser assumidos pela sociedade. Ciente desta realidade, o Governo adoptou mecanismos a fim de reforçar a articulação das questões ambientais com o estabelecimento das parcerias público-privadas (cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 86/2003).
  11. Ainda neste capítulo chama-se a atenção para o quadro incluído no capítulo 6.11.2 e conclusões nas páginas seguintes. Com efeito, ao longo deste trabalho o IEP procurou com transparência dar a conhecer as previsíveis incorrecções nos diversos processos. No entanto, no relacionamento com as concessionárias esse reconhecimento é acompanhado da necessária argumentação jurídica, que nalguns casos tem servido para recusar liminarmente as respectivas responsabilidades, dado que nem sempre são imputáveis ao Estado, ou que pudessem ser por este evitadas. De resto, há neste quadro algumas reivindicações das concessionárias já rejeitadas pelo IEP, caso das ligações à Covilhã e Ponte do Cão e outras ainda não apresentadas pelas concessionárias. Ora, divulgação de um quadro destes, poderia consubstanciar a assunção pelo Estado dos respectivos direitos à reposição do reequilíbrio financeiro, o que está longe de ser realidade e poderia, inclusive, fragilizar a posição do IEP, em futuras argumentações.
  12. Por outro lado, os valores referidos apresentam algumas gralhas que levam a conclusões desproporcionadas. Assim, o valor das ligações à Covilhã nunca poderia ser 150 milhões de euros, como se indica no quadro (no extenso) e na pág. 72, mas sim 15 milhões como se indica na pág. 81. Ainda assim, este valor foi já formalmente rejeitado pelo IEP junto da concessionária.
  13. Também o valor de 9 55.724.454 milhões de euros, indicado nos quadros e texto quanto à definição do traçado fora do corredor da proposta na Concessão SCUT do Norte Litoral, está incorrecto, deverá ser de 955 724 euros.



*Manoel*

29-ABR-2003 18:13 DE MOPH

PARA 217932302

P.03/03

351 21 8863054



**MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E HABITAÇÃO**

14. Assim, a conclusão retirada da soma destas parcelas (pág.s 14 e 81) deverá pois ser revista em conformidade, dada o seu peso relativo nos contratos em causa.
15. Quanto aos meios de que se dispõe para o acompanhamento das concessões, importa referir que, no futuro, estes serão substancialmente reforçados pela criação dos mecanismos consagrados no citado Decreto-Lei n.º 86/2003.
16. Quanto à participação da IGF nos trabalhos de fiscalização das Concessões tem sido a aconselhada e revela-se proporcionada face aos actuais desenvolvimentos dos projectos, tendo acompanhado o processo de avaliação das propostas apresentadas com o destacamento de técnicos, os quais fizeram parte integrante dos júris das comissões de avaliação e tem, sempre que solicitada, elaborado informações sobre as concessões SCUT.
17. O acompanhamento por parte da IGF não tem sido sistemático porque, na actual fase de desenvolvimento dos projectos, os problemas centrais são de natureza eminentemente técnica (análise de projectos, expropriações, aprovação de traçados, plantas, materiais e verificação dos programas e calendários de trabalho), área da competência do IEP.

Nestes termos, encarregam-nos a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro das Obras Públicas Transportes e Habitação, de solicitar a V. Exa. que os considerandos invocados sejam relevados, de forma a que o relatório venha a espelhar com maior rigor a situação existente.

O Chefe do Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças

(Eduardo Farinha)

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

(Gabriela Seara)

29-ABR-2003

4285

TOTAL PAG.03







*Alves*

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

*Separador Separador Separador Separador*





*Moreno*



Instituto das Estradas de Portugal

MINISTERIO DAS OBRAS PÚBLICAS,  
TRANSPORTES E HABITAÇÃO

Conselho de Administração

*A equipa de auditoria SCUT para análise ponto por ponto do presente relatório e subseqüente consideração no texto, conclusões e recomendações do projecto de Relatório em finalização de envio, neste e sempre que disso for caso, fazer menção às presentes alegações.*

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

Sua referência:  
Fax n.º 325/03

Sua comunicação de:  
15.04.2003

*23.04.03*  
*Carlo Moreno*

Nossa referência:  
PCA - 587

Data:  
2003-04-22

13816

**ASSUNTO: Auditoria do Tribunal de Contas às Concessões SCUT**

Tendo presente o vosso fax n.º 325/03 DA-IX/SPE, de 15 ABR 03, e agradecendo a prorrogação de prazo concedida, venho transmitir a V.Exa. que o Relato produzido a propósito das concessões SCUT revela um trabalho exaustivo e meritório sobre esta importante parte da rede rodoviária nacional, contratada em regime de *project finance*.

Resulta pois que este Instituto não tem muito a acrescentar, para além do que foi o seu contributo ao longo deste trabalho de auditoria.

Notam-se no entanto algumas imprecisões que importa corrigir, de forma a que o relatório final possa espelhar de forma mais fidedigna a situação real das concessões.

Desde logo a impressão, subjectiva é certa, de que o método de contratação em regime de parceria, tem fortes reservas no corpo do relatório, porquanto são sempre sublinhados os principais inconvenientes detectados, não se realçando as vantagens obtidas no programa de concessões, nomeadamente a disponibilidade ao público de importante parte da rede de IP's e IC's, que na forma tradicional não poderiam ser concretizadas. Essa relação custo/benefício não foi sequer referida.

Por outro lado, o cumprimento dos prazos destas empreitadas. De facto duas destas concessões (Beira Interior e Algarve) completam-se em 2003, respeitando as datas contratualmente fixadas em 1999 e 2000, facto relevante e não abordado no presente relato. Note-se, que para este desiderato, foi fundamental o esforço desenvolvido pelo IEP na aprovação dos projectos e na disponibilização dos terrenos, sem o qual não teria sido possível cumprir os objectivos estabelecidos pelo Governo, e nos prazos extremamente apertados que foram fixados.

T Contas SCUT22-04-2003

[RM]

1/3

*[Signature]*

Praça da Portagem 2604-534 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

Importa além disso corrigir, face à publicação recente de um diploma legislativo sobre parcerias público-privadas, a referência à inexistência de enquadramento jurídico das mesmas.

Relativamente à rubrica congelamento do PRN/risco de tráfego, importa precisar que o Estado, **não está**, contrariamente ao que é dito no corpo do relato (pág.s 13 e 66), impedido de fazer melhorias à rede viária alternativa à rede concessionada. O que está salvaguardado nos contratos de concessão, essencial à validação dos estudos de tráfego que suportam a procura associada aos contratos de financiamento, é a de que o Estado não vai criar vias concorrentes aquelas que se concessionam. Aliás refira-se que se o Estado está a recorrer à iniciativa privada para realizar parte da rede por ausência de recursos próprios para a sua execução directa, não seria lógico que a seguir os obtivesse para concorrer com os privados.

O que o Estado está é impedido de o fazer para um nível de serviço superior ao que está previsto no PRN. E sobre este aspecto importa referir que o nível de serviço definido no PRN é um nível considerado desejável, pelo que se atingido em todas as vias a cargo do IEP, dificilmente se aprovariam investimentos para dotar as vias de um nível superior. É pois uma restrição apenas teórica e lógica do ponto de vista de garantias do Estado.

Relativamente às relações entre o IEP e a área do Ambiente, gostaríamos de realçar que as mesmas se pautam por uma grande colaboração mas em total independência e não tanto descoordenação como se afirma (pág. 69), ou pautada por graves falhas (pág.81). De facto, se essa independência se não verificasse haveria certamente efeitos benéficos sobre os sobrecustos directos nos projectos. No entanto numa sociedade evoluída, e em que os valores ambientais são cada vez mais importantes, além da cada vez maior participação dos cidadãos na decisão dos projectos, há atrasos e sobrecustos ambientais impossíveis de prever e eliminar por completo, que têm de ser assumidos pela sociedade, quer os mesmos ocorram antes, quer venham a ocorrer após a contratação destes contratos. E é difícil que em contratos de 30 anos tudo fique previsto à data do contrato. E também é natural que na matriz de risco destes projectos seja atribuído ao Estado a gestão deste risco.

Ainda neste capítulo, chama-se a atenção para o quadro incluído no capítulo 6.11.2 e conclusões nas páginas seguintes. De facto, ao longo deste trabalho o IEP procurou com transparência dar a conhecer as previsíveis derrapagens nos diversos processos. No entanto no relacionamento com as concessionárias esse reconhecimento é acompanhado da necessária argumentação jurídica, que nalguns casos tem servido para recusar liminarmente as respectivas responsabilidades, dado que nem sempre são imputáveis ao Estado, ou por este pudessem ser evitáveis. Há pois neste quadro algumas reivindicações das concessionárias já rejeitadas pelo IEP, caso das ligações à Covilhã e Ponte do Côa e outras ainda não apresentadas pelas concessionárias. Um quadro destes, divulgado publicamente tal como apresentado no

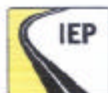
T. C/2015.30.072.0/4.2003

[RM]

2/3

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

relato, poderia ser entendido como assunção pelo Estado dos respectivos direitos à reposição do reequilíbrio financeiro, o que está longe de ser realidade e fragilizará a posição do IEP em argumentações posteriores.

Por outro lado, os valores referidos apresentam algumas gralhas que levam a conclusões desproporcionadas. Assim, o valor reivindicado para as ligações à Covilhã nunca poderia ser 150 milhões de euros, como se indica no quadro (no extenso) e na pág. 72 mas sim 15 milhões, como se indica no quadro (valor abreviado) e na pág. 81. De toda a maneira, mesmo o direito a este valor foi já formalmente rejeitado pelo IEP junto da concessionária.

Também o valor de 955.724.454 euros, indicado nos quadros e texto quanto à definição do traçado fora do corredor da proposta na Concessão SCUT do Norte Litoral, peca por exagerado, porquanto se trata de 955.724,45 euros, correspondendo a uma conversão da verba de 191.605.550 Esc, a valores de Janeiro de 1999.

A conclusão retirada da soma destas parcelas (pág.s 14 e 81) deverá pois ser revista em conformidade, dada o seu peso relativo nos contratos em causa.

Quanto aos meios de que se dispõe para o acompanhamento das concessões, escassos como referido, importa corrigir que nenhum deles labora em *part-time*.

São pois estas as ligeiras correcções que solicitávamos fossem introduzidas de forma a que o relatório venha a espelhar com maior rigor a situação existente.

Com os melhores cumprimentos,

Ø Presidente do Conselho de Administração

José Luís Ribeiro dos Santos

João Sousa Marques  
Vice-Presidente

T. Contas SCUTL2-04-2001

[RM]

3/3

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