



Tribunal de Contas

Auditoria à Gestão das Parcerias Público Privadas

- Concessões Rodoviárias -



Relatório n.º 10/2008
2.ª Secção
VOLUME I



PROCESSO N.º 18/07 – AUDIT

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 10/2008 – 2ª SECÇÃO**

**AUDITORIA À GESTÃO
DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS
– Concessões Rodoviárias –**

Março 2008

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

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

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

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



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

VOLUME I

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

VOLUME II

IV

ANEXOS



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação da Equipa

António Garcia (Auditor Chefe)

Equipa

Cristina Richter Salvador
Francisco Machado

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



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

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

**Conselheiro Dr. João Pinto Ribeiro
Conselheiro Dr. José Alves Cardoso**



ÍNDICE

VOLUME I

I	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	7
1	INTRODUÇÃO	7
1.1	Natureza e âmbito da auditoria	7
1.2	Objectivos da acção	7
1.3	Metodologia e Procedimentos.....	7
1.4	Exercício do Contraditório.....	8
1.4.1	Apreciação genérica	8
1.4.2	Principais esclarecimentos metodológicos e de interpretação suscitados em contraditório	9
1.4.3	Divergências entre os respondentes quanto a diversos aspectos de gestão das PPP	11
1.4.4	Conclusões do TC sobre o processo de contraditório	15
1.5	A abordagem das PPP pelo TC	15
2	RESULTADOS, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	17
2.1	Enquadramento Geral das PPP	18
2.1.1	Noção e contexto económico	18
2.1.2	Encargos Globais.....	18
2.1.3	Quadro legal	19
2.1.4	Contexto comunitário.....	19
2.1.5	Contexto orçamental.....	20
2.2	Acompanhamento Global	21
2.2.1	Multiplicidade de entidades públicas e privadas envolvidas no ciclo de vida das PPP	21
2.2.2	Dificuldade de articulação das entidades públicas envolvidas com a EP	22
2.2.3	Ausência de coordenação na função de concedente	24
2.2.4	Assimetria de informação entre concedente e concessionárias	24
2.2.5	Intervenção da EP no âmbito das Concessões	25
2.2.6	Condicionamentos impostos pelos diversos intervenientes	25
2.2.7	Ausência de um sistema integrado de reporte público.....	27
2.2.8	Controlo orçamental.....	30
2.3	O Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR)	31
2.3.1	Estrutura do NMGFSR.....	31
2.3.2	Possíveis implicações do NMGFSR.....	31
2.4	Estrutura de gestão das PPP na EP.....	34
2.4.1	Modelo de gestão.....	34
2.4.2	Recursos afectos à ACC.....	35
2.4.3	Sistema de controlo da ACC	36
2.5	Gestão do outsourcing	39
2.6	Aferição do <i>value for money</i> das PPP.....	40
2.7	Gestão dos contratos na fase de concepção e construção	45
2.7.1	Inspecções realizadas	45
2.7.2	Critérios de fiscalização	45
2.7.3	Monitorização das expropriações	45
2.7.4	Aprovação de estudos e projectos	46
2.7.5	Controlo dos bens que integram as concessões.....	46

2.7.6	Acompanhamento da construção.....	47
2.8	Monitorização Administrativa e Financeira dos Contratos	47
2.8.1	Acompanhamento da situação económico financeira das concessionárias	47
2.8.2	Controlo das obrigações de informação das concessionárias	48
2.9	Controlo da remuneração em função do desempenho das concessionárias.....	49
2.9.1	Sistema de controlo de tráfego	49
2.9.2	Processos de multa	49
2.9.3	Sinistralidade	49
2.9.4	Disponibilidade	50
2.10	Controlo da qualidade do serviço no âmbito das concessões	50
2.10.1	Critérios e normativos.....	50
2.10.2	Ranking das concessionárias	50
2.10.3	Tratamento das reclamações.....	51
2.10.4	Inspeções no âmbito da qualidade de serviço	52
2.10.5	Controlo da disponibilidade	52
2.10.6	Controlo da sinistralidade	53
2.10.7	Controlo da manutenção	53
2.11	Gestão dos riscos e dos processos de REF.....	53
2.11.1	Riscos com maior impacto financeiro	53
2.11.2	Comissões nominativas.....	54
2.11.3	Falta de estratégia na gestão do risco a médio e longo prazo	56
2.11.4	Rigidez dos modelos financeiros.....	56
2.11.5	Fundamentação e orçamentação dos processos de REF	57
2.12	Balanço Global do Desempenho do Estado-Concedente	58
2.12.1	A inércia do Estado-Concedente ao nível operacional.....	58
2.12.2	A falta de transparência orçamental.....	58
2.12.3	O deficit de accountability	59
2.12.4	A não avaliação do value for money	59
2.12.5	A ausência de controlo sobre o desempenho das concessionárias	60
2.12.6	A ausência de identificação, pelo Estado, das suas próprias fragilidades de gestão	60
2.12.7	A ausência de uma gestão global orientada por critérios de risco	61
2.12.8	Uma gestão operacional reactiva.....	61
2.12.9	A fraca capacidade global de acumulação de experiência.....	62
2.12.10	O estreitamento do leque de opções estratégicas de contratação	62
2.13	Aspectos Positivos na Actividade de Gestão das PPP pela EP	63
2.14	Recomendações.....	65

II CORPO DO RELATÓRIO 67

3 ENQUADRAMENTO GERAL DAS PPP 67

3.1	Nota introdutória – O conceito de PPP –	67
3.2	O regime legal das PPP	68
3.3	As concessões rodoviárias no contexto nacional	69
3.4	O reflexo das PPP no Orçamento do MOPTC	70
3.5	Encargos com PPP previstos em sede de OE, para 2007 e para 2008.....	71
3.6	Os factores que têm dificultado o controlo orçamental	72
3.7	A ausência de bases metodológicas	75
3.8	A aplicação dos critérios do EUROSTAT sobre PPP.....	76
3.9	Os encargos com PPP pagos pelo Estado	77
3.10	Resultados obtidos com PPP rodoviárias.....	78

4 ENTIDADES ENVOLVIDAS NO PROCESSO DE GESTÃO DAS PPP 79

4.1	O Estado-Concedente.....	79
4.2	A intervenção da EP no âmbito das PPP rodoviárias.....	79



4.3	O Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR)	80
4.4	O NMGFSR e os critérios do EUROSTAT	81
4.5	A multiplicidade de intervenientes e sua articulação com a EP	83
5	ESTRUTURA DE CONTROLO E GESTÃO DAS PPP	92
5.1	Modelo de Gestão	92
5.2	Recursos Humanos afectos à ACC	95
6	GESTÃO DO <i>OUTSOURCING</i>	96
6.1	Fase de lançamento das PPP	99
6.2	Fase de gestão contratual	100
7	INSPECÇÕES DA ACC	104
8	GESTÃO DAS PPP NA FASE DE ESTUDO E PREPARAÇÃO	107
8.1	A inclusão em planeamento	107
8.2	O estudo prévio de traçado e o estudo de impacto ambiental	108
8.3	O desenvolvimento dos dados financeiros do estudo prévio	108
9	GESTÃO DOS CONTRATOS NA FASE DE PROJECTO / CONSTRUÇÃO	110
9.1	Fase de Concepção e do Projecto	110
9.2	Fase de Construção dos Empreendimentos	112
10	MONITORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DOS CONTRATOS	115
11	CONTROLO DA QUALIDADE DE SERVIÇO NAS CONCESSÕES	117
12	CONTROLO DA REMUNERAÇÃO E DO DESEMPENHO DAS CONCESSIONÁRIAS	123
12.1	Controlo de tráfego	123
12.1.1	O sistema de controlo de tráfego	123
12.1.2	Articulação do sistema de controlo de tráfego com a ACC	125
12.2	Multas, Penalizações	126
12.3	Sinistralidade	127
13	GESTÃO DOS RISCOS E DOS PROCESSOS DE REF	129
III	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	135
14	RECOMENDAÇÃO FINAL	135
15	DESTINATÁRIOS	135
16	PUBLICIDADE	135
17	EMOLUMENTOS	136
VOLUME II		
IV	ANEXOS	137





SIGLA

ACC	Área de Coordenação de Concessões
AE	Auto-Estrada
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
APCAP	Associação Portuguesa das Sociedades Concessionárias das Auto Estradas e Pontes com Portagens
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
ASCAS	Associação das Concessionárias de Auto estradas Scut
BLA	Beira Litoral e Alta
BT	Brigada de Trânsito
CA	Conselho de Administração
CAP	Comissão de Apreciação das Propostas
CCTV	Vídeo em Circuito Fechado
CGE	Conta Geral do Estado
CFMOPTC	Controladora Financeira do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações
DIA	Declaração Impacto Ambiental
DBOFT	Design Build Operate Finance and Transfer
DGV	Direcção-Geral de Viação
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EN	Estrada Nacional
EP	Estradas de Portugal
E.P.E	Entidade Pública Empresarial
GNR	Guarda Nacional Republicana
IC	Itinerário Complementar
ICERR	Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária
ICORR	Instituto para a Construção Rodoviária
IE	Instituto do Ambiente
IEP	Instituto das Estradas de Portugal
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGOPTCTC	Inspecção-Geral de Obras Públicas Transportes e Comunicações
I&D	Investigação e Desenvolvimento
InIR	Instituto das Infra Estruturas Rodoviárias
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IP	Itinerário Principal
ISFL	Instituições Sem fins Lucrativos
ISFLSF	Instituições Sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias
IST	Instituto Superior Técnico
JAE	Junta Autónoma de Estradas
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MOPTC	Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações
NAO	<i>National Audit Office</i>
NMGFSR	Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário
OBC	<i>Outline Business Case</i>
OE	Orçamento de Estado

PPP	Parcerias Público Privadas
PSP	Polícia de Segurança Pública
REF	Reequilíbrio Financeiro
SEC	Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas
SCUT	Concessões em regime de portagem Sem Custo para o Utilizador
TC	Tribunal de Contas
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental





I Sumário Executivo

1 INTRODUÇÃO

1.1 Natureza e âmbito da auditoria

A presente acção reveste a natureza de **uma auditoria temática e de síntese**, subordinada ao tema da “**Gestão e Controlo dos Contratos de Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias**”, incidindo sobre a actividade do Estado neste domínio e, em particular, nas implicações globais da actividade de gestão e controlo das diversas entidades públicas, com relevo para a Estradas de Portugal recentemente transformada de E.P.E em S.A, entidade que tem gerido a maior carteira de contratos de PPP em Portugal, envolvendo importantes compromissos financeiros para o Estado.

1.2 Objectivos da acção

O Plano Global da Auditoria, cobriu os seguintes objectivos:

- Controlo e fiscalização administrativa dos contratos;
- Acompanhamento e monitorização financeira dos contratos, incluindo, nesta vertente, a análise e monitorização dos riscos com impacto financeiro na concessão;
- Controlo da qualidade do serviço prestado por cada concessionária;
- Negociação dos contratos de PPP, nomeadamente as alterações consubstanciadas em processos de Reequilíbrio Financeiro;
- Aferição da razoabilidade das Estruturas e Meios afectos pela Estradas de Portugal à monitorização e fiscalização das concessões.

1.3 Metodologia e Procedimentos

A metodologia utilizada teve subjacentes os princípios, métodos e técnicas utilizados pelo Tribunal de Contas, 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 INTOSAI¹, em especial, as linhas de orientação sobre as melhores práticas definidas por esta entidade no domínio das auditorias a parcerias público-privadas e a concessões. O presente trabalho teve ainda subjacente as boas práticas internacionais, utilizadas por entidades congéneres do Tribunal de Contas, em trabalhos desta natureza.

Numa primeira fase, procedeu-se ao levantamento e análise dos elementos de informação disponíveis no Sector de Auditoria tendo sido, posteriormente, **dirigidos questionários à Estradas de Portugal, principal entidade com responsabilidades ao nível do acompanhamento, gestão e execução dos respectivos contratos.**

Com o objectivo de complementar a informação recolhida foram também destinatárias de questionários do TC a Controladora Financeira do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações, a Parpública, SA, a Inspeção-Geral de Finanças e a Inspeção-Geral das Obras Públicas Transportes e Comunicações.

As respostas a estes questionários foram oportunamente analisadas e validadas pelo Tribunal.

¹ *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.

Durante o trabalho de campo foi também levado a cabo um extenso processo de **entrevistas**, em diferentes áreas da EP e junto dos diversos dos seus níveis de responsabilidade. Destas entrevistas destacam-se as que foram efectuadas na- Área de Coordenação de Concessões da EP, aos colaboradores que previamente foram referidos ao TC² como exercendo as funções de gestor de contrato.

A interdependência das questões agora equacionadas exigia continuidade de análise, pelo que foi trazida à colação matéria já constante de anteriores relatórios de auditoria do TC sobre a temática das PPP. Nesta óptica de continuidade o presente relatório dá conta do estado actual de importantes riscos, mesmo se alguns já tenham sido anteriormente identificados e sublinha certos aspectos positivos de gestão que o TC constatou durante os trabalhos desta auditoria.

1.4 Exercício do Contraditório

1.4.1 *Apreciação genérica*

Dando cumprimento ao princípio do contraditório, o Juiz Relator remeteu uma versão preliminar do presente relatório a todas as entidades que **contribuíram com informação** para a realização da presente auditoria para, querendo-o, se pronunciarem sobre o seu conteúdo e conclusões. Assim foram ouvidos:

- ✚ **O Ministro de Estado e das Finanças e o Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações**, por representarem, respectivamente, a tutela financeira e a tutela técnica no domínio das PPP rodoviárias;
- ✚ **A Inspecção-Geral das Finanças e a Inspecção-Geral das Obras Públicas Transportes e Comunicações**, enquanto entidades de cúpula de controlo inseridas no SCI;
- ✚ **A Párpública, S.A.**, entidade empresarial na esfera do MFAP, da qual provêm os elementos nomeados para as comissões temporárias que intervêm em fases decisivas do processo de PPP;
- ✚ **A Estradas de Portugal, S.A.**, entidade à qual cabe grande parte da gestão operacional neste tipo de contratação, no domínio dos projectos de auto-estradas;

✚ **A Controladora Financeira do MOPTC** por lhe ter sido solicitada resposta ao questionário lançado inicialmente pelo TC, quer pela sua conhecida experiência técnica na área das PPP, nomeadamente no âmbito do sector privado.

Em termos globais, não pode deixar de se sublinhar que o **aspecto mais relevante** do conjunto destas respostas é o de poderem ser arrumadas em **três grupos de sentido divergente. Assim:**

◆ Por um lado, é possível verificar **consonância** entre os resultados da auditoria empreendida pelo TC e os comentários apresentados pelos competentes serviços de controlo interno da Administração Pública, estes também **com trabalho desenvolvido no nível operacional**.

Com efeito, no que diz respeito à **IGOP**, o TC, no texto pré existente e de acordo com a informação que lhe havia sido transmitida, já fazia notar a coincidência de posições entre o TC e aquela Inspecção, expressa nas conclusões e recomendações dos respectivos relatórios. Agora, esta Inspecção – entidade do SCI - veio também sublinhar a utilidade para a sua actividade futura das conclusões de auditoria do TC. Por seu lado, a **IGF** – entidade coordenadora do SCI - veio dar conta das conclusões e recomendações de uma sua auditoria³, as quais se mostram coincidentes com parte importante da análise efectuada no presente relatório do TC. Também a **CFMOPTC** apresentou comentários que vêm sublinhar a importância das observações do TC nesta sua auditoria. Repare-se, ainda, que a CFMOPTC identificou, logo no prómio dos seus comentários, uma das conclusões mais relevantes e transversais do texto enviado para contraditório pelo TC, segundo o qual “seria importante divulgar sistematicamente os termos e condições dos reequilíbrios financeiros e outras renegociações posteriores para **manter um elevado grau de transparência** ⁽⁴⁾ e assegurar a manutenção dos níveis de Utilidade dos Serviços por Encargo Orçamental (*Value for Money*) ao longo da duração do contrato”.

² De acordo com informação prestada pela EP, em resposta ao questionário inicial que lhe foi remetido pelo TC.

³ Acção que terá tido “como principal objectivo a identificação de aspectos fundamentais do funcionamento da EP nas suas atribuições de representante do Estado/Concedente, relativamente às concessões rodoviárias”.

⁴ Sublinhado original da CFMOPTC.



- ◆ Ao contrário e por outro lado, quer a EP, quer o MOPTC optaram por se distanciar de parte da matéria constante do relatório inicial, que está na base deste relatório final.
- ◆ Finalmente, a Parpública e o MFAP apresentaram comentários a situações específicas que mereceram, não só clarificações, bem como alterações que foram introduzidas no texto deste relatório final do TC.

1.4.2 Principais esclarecimentos metodológicos e de interpretação suscitados em contraditório

No presente ponto, procede-se ao esclarecimento de certos **aspectos metodológicos e de interpretação** classificados, pelo TC, como mais relevantes, de entre os comentários apresentados, em sede de contraditório, pelas diversas entidades supra referidas.

➤ Enquadramento das conclusões do presente relatório

Como enquadramento da informação vertida no presente relatório, cabe dizer que, pela extensão do trabalho desenvolvido, o TC incluía já, no final do sumário executivo do relatório preliminar, um ponto que sucintamente indicava as práticas susceptíveis de serem alteradas, bem como os factores críticos explicativos da situação actual, que estiveram presentes ao longo de cerca de dez anos de recurso às PPP, e que **persistem como matéria incontornável** para a futura melhoria da gestão deste tipo de contratação.

Assim, a presente análise não se circunscreveu às disposições contratuais ou às alterações legislativas, uma vez que, estas, embora, naturalmente, decorram de uma aprendizagem, não configuram, por si só, uma estratégia integrada de gestão de risco⁵.

⁵ Esta nota do TC é, aliás, válida para as referências, no processo de contraditório, ao sistema de *lessons learned* defendido pelo TC. O facto de haver um processo de aprendizagem com a introdução de novas práticas não significa que exista uma identificação conveniente de todos os aspectos passíveis de reformulação, bem como a difusão do conhecimento obtido durante o mesmo processo de identificação.

Na esteira dos seus anteriores relatórios de auditoria, o TC procedeu, agora, ao aprofundamento do conhecimento do grau de articulação institucional na gestão das PPP, bem como à integração, na informação já detida, de informação agora obtida directamente, ao nível operacional.

➤ Reinterpretação pelo MOPTC de posições expressas por outras entidades

Nos seus comentários ao relatório do TC, o MOPTC refere fazer, ele próprio, interpretação diferente da do TC quanto às posições de entidades referidas no presente relatório do Tribunal. **Ora, o TC faz notar que as próprias entidades, abrangidas pelas interpretações profusamente distintas por parte do MOPTC, em sede de contraditório, nada adiantaram de forma a motivar a eventual recontextualização de qualquer sua anterior afirmação em específico.** Para além do referido, as posições manifestadas pelas diferentes entidades foram devidamente analisadas no contexto global da informação obtida, nomeadamente através dos questionários lançados pelo TC. Diga-se, também, que parte da matéria agora trazida à colação estava já exposta em anteriores relatórios de auditoria do TC, sem qualquer contestação do MOPTC.

➤ Processo de entrevistas

Relativamente ao processo de entrevistas efectuadas pelo TC, cabe sublinhar que a informação obtida foi, nos seus múltiplos aspectos, devidamente ponderada, tendo em conta o número e o grau de importância das ocorrências, as funções, responsabilidades, experiência e o nível de assertividade demonstrada, bem como a posição orgânica dos entrevistados, e, ainda, as respostas das entidades às quais tinham sido remetidos previamente os questionários do TC, nomeadamente a EP. Aliás, a informação obtida neste mesmo processo de entrevistas mereceu análise continuada, tendo-se procedido, durante os trabalhos de auditoria, a diligências complementares, por forma a confirmar ou infirmar riscos particulares, boas práticas, ou aspectos positivos da gestão quotidiana, com integração no processo de gestão global das PPP.

Foi também tido em conta o facto de a quase totalidade das entrevistas se ter desenrolado individualmente.

O TC considera importante que a EP dê também relevo a este facto, na medida em que alguma informação assim recolhida poderá não estar acessível num processo interno de entrevistas de natureza semelhante.

Aliás, os resultados deste processo de entrevistas foram inseridos no texto do relatório, apenas complementarmente à informação obtida por outros meios, o que contribui para consolidar e validar a respectiva qualidade.

➤ Referências às comissões temporárias

Um dos aspectos abordados pela **Parpública** e pelo **MFAP** diz respeito às comissões temporárias que são nomeadas, de acordo com o regime jurídico das PPP, para assumirem o essencial da gestão das mais importantes fases do processo das PPP, como o lançamento, a contratação, os processos de reequilíbrio financeiro e as renegociações.

Tal como já o fazia notar no texto do relatório inicial, o TC esclarece **que nunca esteve em causa minimizar o papel desempenhado por tais comissões mas antes, contribuir para a transparência e as condições de independência técnica da sua actuação, em prol da eficácia da gestão pública.** Mais é de relevar que tanto na presente, como em anteriores auditorias, o TC sempre recebeu excelente colaboração por parte de elementos nomeados para tais comissões, tendo sido possível, em particular relativamente aos elementos com origem na Parpública, verificar a atenção dada às boas práticas que viriam a ser, posteriormente, incluídas no regime legal das PPP.

➤ Actuação do actual Executivo

Outra das preocupações apresentadas em contraditório, quer pelo MFAP, quer pelo MOPTC prende-se com os eventuais juízos sobre a acção do actual Executivo, emergentes do relatório do TC. Neste aspecto, o TC faz notar que a presente auditoria nunca teve nem tem como objecto a gestão das PPP por parte de qualquer Executivo.

Note-se, até, que as medidas importantes, assacadas ao actual Governo, pelo MFAP e pelo MOPTC, ou seja, a alteração do regime jurídico das PPP⁶ e o surgimento do Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR) constituem aspectos salientados pelo Tribunal, não só no presente texto, como já no texto do seu relatório preliminar.

Por outro lado, em sede de contraditório, o MOPTC afirma, ainda, que “grande parte das observações e recomendações do Tribunal de Contas estão já resolvidas no âmbito do NMGFSR”. O TC faz notar que apenas na versão final deste relatório são incluídas recomendações e sublinha que, de momento, não existe informação no âmbito da operação do NMGFSR que permita aferir da respectiva eficácia. Não obstante, como se dizia já no texto preliminar, são reconhecíveis, na génese do NMGFSR, preocupações consentâneas com alguns dos aspectos críticos identificados pelo TC.

➤ PPP vs. implementação directa de projectos pelo Estado

Outro aspecto importante dos comentários apresentados em sede de contraditório pelo MOPTC prende-se com o seu recurso frequente à comparação entre a “aquisição”⁷ por via das PPP e a implementação e gestão directa de projectos semelhantes pelo Estado.

Também a **Parpública**, fazendo notar que na contratação alternativa às PPP existem riscos, refere que:

“(…) podemos dizer, com elevado nível de segurança, que a visibilidade e a atenção que é conferida pelos diversos interessados, incluindo a acção de controlo do Tribunal de Contas, à forma como são despendidos recursos públicos através de mecanismos de contratação com recurso a PPP, são superiores a outras formas de contratação aspecto que consideramos positivo para o recurso a este tipo de contratação de serviços envolvendo a construção de infra-estruturas”.

O TC reconhece que vários dos riscos envolvidos nas PPP são mais visíveis nestas do que na contratação tradicional. Porém tal não implica que não existam também nesta última. A este propósito e sem pretender apresentar um carácter comparativo exaustivo, o texto preliminar incluía já diversos exemplos.

Assim, o TC referia, no texto preliminar, que:

Não obstante, face a outras formas de contratação, as PPP podem apresentar vantagens em alguns aspectos que concorrem para a previsibilidade de encargos.

⁶ Pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

⁷ Procurement.



Note-se que os encargos com PPP encerram também a compensação de custos de operação e manutenção contemplados nos pagamentos previstos às concessionárias e, portanto, com previsão a longo prazo. Um aspecto que a análise histórica das PPP releva é que a articulação entre o curto prazo e o médio e longo prazos, deve ser relacionada de perto, em sede de controlo orçamental, com a análise da estabilidade nas estratégias de serviço público.

Noutro ponto, a respeito das dificuldades relativas ao controlo orçamental das PPP, referia-se já que:

Tais dificuldades podem ser encaradas, simultaneamente, como uma oportunidade, uma vez que põem também a descoberto fragilidades de informação importantes para o controlo financeiro a prazo de outras formas de “aquisição” que envolvem a gestão directa do Estado.

Não existe, assim, por parte do TC, – esclarece-se em definitivo – qualquer oposição ou reticências de princípio contra a “aquisição” por PPP. O TC com a presente auditoria, de acordo com o âmbito e com os objectivos para ela fixados, abordou, especificamente, as condições de melhoria da gestão e de informação sobre PPP. Aliás, tal facto constava claramente do texto preliminar, em diversos pontos, pois o TC afirmava já, por exemplo, sobre a questão da sustentabilidade, que:

Há que sublinhar a vantagem de a questão da sustentabilidade poder ser analisada dentro de condições objectivas de análise, sob pena de os compromissos assumidos se poderem tornar excessivos, ou de, inversamente, de forma injustificada, ser limitado o recurso a este tipo de contratação.

1.4.3 *Divergências entre os respondentes quanto a diversos aspectos de gestão das PPP*

Neste ponto de análise ao contraditório, o TC entende referenciar algumas matérias, em relação às quais, nas respostas apresentadas, se evidenciam divergências, quando não oposições entre elas próprias.

Assim:

► **Ocorrência de processos de reequilíbrio financeiro e alterações unilaterais**

No campo dos processos de reequilíbrio financeiro (processos de REF), veio o MOPTC afirmar a inevitabilidade de os mesmos ocorrerem logo nos primeiros anos de vigência do contrato.

Na verdade, o TC considera tal facto preocupante, na medida em que se na contratação alternativa não é, à partida, concebível, num cenário de boa gestão, uma alteração substancial de um projecto a desenvolver, muito menos o será numa contratação em PPP, na qual todas as vertentes de actuação, incluindo o financiamento, passam a ter que ser remuneradas ao parceiro privado⁸. **A ocorrência de alterações unilaterais, subsequentes à contratação, é indicadora de deficiências na gestão pública das PPP.**

Ora, sucede também que a posição do MOPTC é manifestamente contrariado pelas recomendações do IGOP proferidas na sequência das suas acções de fiscalização. Na verdade, tais recomendações **têm expressamente proposto a redução dos riscos associados às alterações unilaterais.** Entre os pontos objecto de recomendações da IGOP estão a quantificação prévia de encargos decorrentes das alterações unilaterais, a articulação prévia com entidades e poderes locais, a obtenção prévia de autorizações ambientais e, mesmo, a reponderação da prática de transferência do risco de expropriações para a concessionária.

A posição expressa pelo MOPTC **desvaloriza a ocorrência de alterações unilaterais, impostas pelo Concedente** e, conseqüentemente, a oneração financeira do Estado em tais situações⁹.

Em idêntica situação estão os comentários relativos à possível existência de ganhos suplementares para as concessionárias, por motivos contrários aos interesses do Estado designados por “benefícios sombra”.

⁸ Na sua maioria as PPP têm seguido o modelo DBOFT.

⁹ Em idêntica situação estão os comentários relativos à possível existência de ganhos suplementares para as concessionárias, por motivos contrários aos interesses do Estado designados por “benefícios sombra”.

Ora, a verdade é que os comentários do MOPTC são **contrários às posições por diversas vezes expressas pela CFMOPTC**, bem como por elementos da Parpública.

A este propósito, como já o fez no passado, o TC considera importante que as entidades públicas procurem o apoio de bolsas de competência na contratação em PPP, independentemente de estarem, ou não, na esfera da mesma tutela, concertando, efectivamente, a sua estratégia no recurso às PPP.

➤ **Âmbito do sistema de reporte público**

O MFAP, veio considerar que o sistema de reporte público sobre a gestão das PPP, defendido pelo TC, não “deverá (...) ficar associado ao âmbito de actuação das comissões temporárias”.

Ora, esta posição **vai em sentido contrário à opinião expressa, também em sede de contraditório, pela CFMOPTC** que defende um sistema de reporte público que divulgue, sistematicamente, aspectos como reequilíbrios e renegociações que são precisamente o âmbito de actividade de tais comissões, o que coincide com a posição do TC.

A **oposição** de posições acabada de referir é **aplicável também** ao comentário, sobre a mesma matéria, produzido, igualmente em sede de contraditório, pelo MOPTC.

➤ **Outsourcing**

O MOPTC, em sede de contraditório, contestou, também, a análise do TC relativa à excessiva contratação de consultores (*outsourcing*), pelo Estado, nomeadamente pela EP.

Em sentido contrário, a Parpública, na resposta enviada em sede de contraditório, veio referir¹⁰ que considera que o recurso extensivo a *outsourcing* nas áreas de consultoria é “matéria que está bem analisada no relatório do Tribunal de Contas”.

De igual modo, **em sentido divergente** da posição agora manifestada pelo MOPTC, também, o IGOP havia já referido ao TC¹¹ ter, ele próprio, recomendado:

“Que a EP exerça de forma mais eficaz a sua competência em matéria de gestão e acompanhamento de contratos de concessão de que o MOPTC é parte, devendo, para o efeito, apetrechar-se dos meios humanos e técnicos adequados (preferencialmente, meios próprios, **em lugar do recurso ao outsourcing**)”.

(nosso sublinhado)

Ainda e de igual modo, veio a IGF, no presente contraditório, referir, **em sentido contrário ao do MOPTC**, como uma das conclusões de um seu relatórios de auditoria que:

“Existe um recurso sistemático à contratação de assessorias e consultorias externas, com evidentes prejuízos, nomeadamente, pelo não desenvolvimento na esfera do Estado/concedente das competências adequadas ao exercício completo da função de concedente”, recomendando que “o acompanhamento financeiro e jurídico corrente seja efectuado sem o recurso sistemático a assessores externos”.

Acresce, também que o próprio MFAP veio, no seu contraditório, manifestar posição coincidente com a do TC:

“A dependência de consultores externos e a necessidade de desenvolvimento e acumulação de know-how nestas matérias **foi oportunamente identificada pelo MFAP como um factor determinante no processo de optimização da gestão deste tipo de instrumento** e culminou na decisão de **criação de uma unidade especializada no âmbito da DGTF**, ilustrando, portanto, mais um exemplo de **consonância de preocupações de prioridades entre o TC e o Governo**”.

(nosso sublinhado)

¹⁰ A propósito dos recursos da Estradas de Portugal, S.A.

¹¹ Na resposta ao questionário que o TC lhe remeteu.



➤ Multiplicidade de intervenientes públicos e coordenação na função de concedente

Por outro lado, o MOPTC, no seu contraditório, veio **relativizar** o facto de o TC, de uma banda, no seu relatório, enumerar o largo conjunto de entidades públicas intervenientes na gestão pública das PPP e, por outra, referir que **o reconhecimento da matriz de risco contratual para o Estado apenas faz sentido se enquadrado no reconhecimento de uma outra matriz de risco, mais vasta, que englobe todas as funções do Estado concorrentes para o mesmo processo de PPP**. O MOPTC contesta ainda o facto de a actuação do conjunto das diversa-s entidades ser entendida como burocratizante.

Importa ter em conta que, neste mesmo processo de contraditório, e no mesmo domínio, a Parpública, entidade que o próprio MOPTC considerou como uma das entidades que assegura a coordenação da função concedente¹², veio, tal como já o tinha feito no passado, expressar a opinião de que:

“Seria aconselhável a adopção de regimes próprios, com o **aligeiramento, ou mesmo a supressão de alguns tipos de licenciamento, para o desenvolvimento de grandes projectos de públicos de interesse público nacional**, tais como a construção de redes viárias e ferroviárias ou aeroportuárias, **susceptíveis de conferir maior celeridade à sua preparação e desenvolvimento, eliminando em simultâneo a tendência para seu aproveitamento para a satisfação de determinados interesses**, designadamente de cariz local, que muito pouco têm que ver com o projecto em causa”.

➤ Aferição do value for money (vfm)

Ainda o MOPTC, no presente contraditório, contesta a análise do TC quando este refere que a opção por PPP é primariamente encarada como uma forma de financiamento, bem como quando questiona a efectiva avaliação do vfm.

¹² Na vertente financeira, a par com a EP, na vertente operacional. No entanto, a Parpública refere no seu contraditório com função de coordenação, a EP e, subsidiariamente, na vertente financeira, a IGF. Por sua vez, a CFMOPTC tinha referido, durante os trabalhos de auditoria que em sua opinião a coordenação da função concedente, sobretudo, se poderia considerar ter vindo a ser efectuada através das comissões temporárias.

Entende-se transcrever, dos comentários a este respeito apresentados pelo MOPTC, o que se segue:

“Na realidade, as razões **aduzidas pela própria EP e referidas pelo Tribunal de Contas** no (...) Relatório - não existe informação suficientemente detalhada na EP para construir um Comparador Público, pois o Estado/EP não desenvolve projectos de auto-estradas por recurso à sua gestão directa desde os anos 70 -, **mostram que a aferição do value for money seria meramente teórica. Mais ainda: o próprio Tribunal de Contas reconhece, no mesmo ponto (...), que “tal avaliação pressupõe a possibilidade efectiva de optar por outra contratação que não seja por PPP”, o que objectivamente, na perspectiva orçamental, não foi verdade ao longo dos últimos anos**. As duas razões aduzidas tornariam pois a **aferição do value for money num exercício duplamente teórico**.

(nosso sublinhado)

Contrariamente, a EP, exactamente no exercício do presente contraditório, veio salientar a importância da avaliação do vfm, no âmbito das actividades que refere realizar para tal fim.

➤ Assimetria de informação concedente/concessionária

De igual modo, o MOPTC, nos seus comentários de contraditório veio relativizar a existência do risco decorrente da assimetria de informação entre Estado-concedente e concessionária.

Sucedem, porém, que a IGF destaca, como merecedores de resolução, alguns dos aspectos que, na opinião do TC, estão na base da existência daquela assimetria de informação: **desadequação da estrutura da EP, enquanto factor que obsta ao efectivo controlo das concessões; tarefas desenvolvidas, no interior da EP, por **departamentos que não tem especial sensibilidade aos direitos e deveres do Estado, inscritos nos contratos de concessão; falta de responsáveis por cada concessão e consequente dispersão do conhecimento; não desenvolvimento, na esfera do Estado-concedente, das competências adequadas ao exercício completo da função de concedente.****

A **gravidade** da situação é sublinhada, também, em contraditório, pela **Parpública** na sequência do conhecimento desta conclusão do TC, já que veio referir que “(...) dado que ninguém melhor do que esta entidade [EP] para dispor de informação consolidada sobre o relacionamento com as diversas concessionárias, sendo ainda certo que os contratos de concessão prevêem um conjunto eventualmente até excessivo de obrigações de informação e comunicação ao Concedente, através da Estradas de Portugal”.

➤ Sinistralidade

Ainda no seu contraditório, o **MOPTC** refere, como facto relevante, que a **EP**, na sua própria resposta ao TC, afirma que, até de 2006, possuía **dados** relativos à sinistralidade.

Ora o que acontece é que a **EP** confirma a informação que já constava do relatório preliminar do TC, surgindo, como mais relevante, o facto de que, em 2006, apenas havia iniciado a **concepção dos procedimentos** no sentido de possibilitar o **tratamento dos dados** de sinistralidade. Por isso, a EP acrescenta que, até 2006, procedia apenas a uma análise casuística desta matéria.

➤ Acompanhamento da obra pela EP

A **EP** contesta, na sua resposta, o facto de o TC referir a insuficiência de acompanhamento da obra (fase de construção).

A este propósito, faz-se notar que a **IGF**, na sequência de uma sua auditoria, levada a cabo entre finais de 2006 e início de 2007, veio referir ao TC, no seu próprio contraditório, que havia, então formulado a recomendação de que a Área de Coordenação de Concessões da EP devia ser reestruturada, de modo a permitir “o exercício do acompanhamento das concessões de forma próxima e directa, em especial nas fases de projecto e construção”.

➤ Orientação da gestão por critérios de risco

O **MOPTC** contesta “a inexistência da explicitação da matriz de risco de cada PPP”. Refere, ainda, que “essa elaboração poderá estar mais ou menos aprofundada, mas existe informação que a corporiza”.

O TC chama a atenção para que não é apenas necessário a existência de um instrumento de gestão, mas também a sua integração efectiva no processo de gestão, aspecto sem o qual a sua configuração não poderá ser convenientemente desenvolvida ou, sequer, útil.

A este respeito, não pode também deixar de se sublinhar uma conclusão referida pela **IGF**, **em sede de contraditório**, na sequência de uma das suas auditorias, segundo a qual:

“não existem análises de risco adequadas a cada concessão e actualizadas periodicamente.”

Tal como a **IGF**, **O IGOP**, durante os trabalhos de auditoria, referiu ao TC ter efectuado recomendações concorrentes para a resolução desta fragilidade substancial.

➤ Gestão operacional reactiva

O **MOPTC**, no seu contraditório, também contestou aspectos relacionados com a conclusão do TC que aponta para uma gestão operacional reactiva, embora refira que “não se contesta que a gestão da EP tem espaço para melhoria substancial”.

Ora sucede que a **IGF** refere **ter igualmente recomendado** a reestruturação da ACC de molde a permitir “o **planeamento** das actividades **consubstanciado numa análise de risco**, permitindo deste modo uma **actuação por antecipação** nas áreas mais críticas.”

➤ Gestores de contrato

O **MOPTC** e a **EP** vieram, no exercício do contraditório, contestar a afirmação do TC àcerca da inexistência, na prática, de gestores de contrato, referindo que estas funções têm sido asseguradas pelas chefias de Departamento e de Divisão.

Em primeiro lugar, o TC faz notar que em qualquer sistema organizacional é necessário existir um grau mínimo de centralização de informação e de responsabilização.

Em segundo lugar, chama-se a atenção para o facto de a posição expressa **ser contrária quer à resposta da EP ao questionário inicialmente lançado pelo TC** (que organicamente referia a existência de gestores de contrato), **quer à realidade que o TC encontrou na própria EP e que se evidenciou com o processo de entrevistas.**



Finalmente, salienta-se que a IGF, no exercício deste mesmo contraditório, referiu ao TC ter concluído, na sequência de uma sua auditoria, que “com o argumento da limitação de recursos **não foi instituída a figura do responsável por concessão, vulgo gestor da concessão, nomeação considerada nas atribuições da Área de Coordenação de Concessões (ACC) e que permitiria um maior acompanhamento e a centralização do conhecimento que está disperso**”.

1.4.4 Conclusões do TC sobre o processo de contraditório

Tendo em conta tudo o que precede, o Tribunal verificou que, neste contraditório, existiu **uma marcada divergência** entre o teor das respostas das entidades com **responsabilidades de natureza predominantemente política** e as das entidades com **responsabilidades eminentemente técnicas**.

Enquanto as primeiras procuraram subvalorizar as observações e conclusões fixadas pelo Tribunal, as segundas não só as apoiaram, como as confirmaram.

Neste contexto, é importante sublinhar que parte substancial das observações e conclusões do TC estão fundadas no desenvolvimento da auditoria ao nível operacional de gestão na EP, nível que, de acordo com a informação colhida, foi também objecto de análise por parte dos serviços de controlo ministeriais.

Acrescente-se que, durante os trabalhos de auditoria, foi referido ao TC que **a própria EP não havia nunca desenvolvido qualquer acção de auditoria interna no âmbito das concessões.**

Por outro lado, emergem do presente contraditório outros dois aspectos essenciais:

- ◆ **A importância da actividade da IGF e do IGOPTC, no domínio do controlo das PPP, enquanto factores fundamentais para a identificação dos riscos e melhoria da gestão neste tipo de contratação;**
- ◆ **A desarticulação entre várias entidades públicas, bem como a falta de consensos públicos no tocante à importante temática da gestão das PPP.**

Não obstante o que acaba de ser explicitado, o Tribunal fixou o texto final deste seu Relatório tendo em conta todas as respostas remetidas, naquilo em que contribuíram para modificar, melhorar, completar ou aperfeiçoar o que constava do seu relatório inicial, tendo dado relevo e acolhimento ao que se mostrou adequadamente construtivo para melhorar objectivamente a gestão das PPP.

O Tribunal sem deixar de compreender e, até, de valorizar a perspectiva política que atravessa e preside a algumas das respostas recebidas, privilegiou, como não podia deixar de ser, a vertente técnica que está patente na maioria delas e mais se aproxima e encaixa na postura perfilhada pelo Tribunal.

Mesmo assim, no final deste Relatório, são publicadas em anexo e **dele fazendo parte integrante**, todas as respostas recebidas em sede de contraditório, independentemente de transmitirem uma visão predominantemente política ou substancialmente técnica da gestão das PPP.

1.5 A abordagem das PPP pelo TC

A presente auditoria abrange a gestão e o controlo, por parte do Estado, das PPP, considerando-se aquele enquanto conjunto de entidades públicas com responsabilidades na matéria, tanto ao nível da gestão directa, como do controlo.

Sublinhe-se que, no tocante ao controlo, este se designa como **externo** quando cabe ao Tribunal de Contas, o qual o desenvolve sobre as PPP, essencialmente, por três vias:

- Por intermédio da análise efectuada aos respectivos contratos, em sede de Visto Prévio;
- Através dos trabalhos de auditoria que concorrem para a elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e que abrangem o controlo da informação financeira relevante, bem como dos próprios sistemas de informação, recolhendo, para tanto, os contributos de diversas áreas de controlo;
- Através de auditorias, levadas a cabo pelos departamentos de auditoria, nomeadamente, pelo Departamento de Auditoria IX, no que diz respeito às auditorias a PPP no domínio

das infra-estruturas de transportes, objecto do presente relatório.

O controlo das PPP tem sido um dos objectivos estratégicos do TC. Assim, a necessidade de perspectivar no tempo e de forma integrada a abordagem das PPP, levou a que, desde o início, tivessem sido identificadas necessidades de operação, em diversas vertentes de actuação, as quais, no seu conjunto, possibilitaram uma actuação de controlo coerente e eficaz, reconhecida pelos diversos agentes envolvidos nos processos de parcerias quer públicos, quer privados.

Mais concretamente, o TC tem vindo a efectuar uma abordagem das PPP sustentada numa sequência de acções de controlo, que se podem sintetizar assim:

- Desde logo, as **auditorias efectuadas a PPP específicas**, as quais levaram o Tribunal a avaliar o trabalho desenvolvido pelo Estado-Concedente, no sentido de obter o **Acordo/Contrato que melhor satisfizesse os seus interesses e o dos contribuintes**, o que implicou, obviamente, uma **avaliação dos procedimentos de contratação e dos resultados alcançados, à luz das melhores práticas utilizadas nestes modelos**.

Necessariamente, estas auditorias implicaram uma **apreciação substantiva do modelo contratual, até porque o que estava em causa eram dinheiros e valores públicos, cuja utilização estava subordinada a princípios de transparência e de responsabilização**.

As mesmas auditorias, para além de terem directamente permitido o controlo de cada PPP, visaram ainda **detectar fragilidades estruturais**, o que teve efeitos multiplicadores, uma vez que **o conhecimento gerado possibilitou incrementar a realização de auditorias horizontais**.

- Igualmente marcante, tem sido o papel desempenhado pelas **auditorias de seguimento**. Com efeito, para além de terem permitido conhecer o estado de implementação de anteriores recomendações, estas auditorias têm possibilitado a **identificação de novos riscos** e, até mesmo, a formulação **de novas recomendações**.

Esta acção do TC ao nível das PPP potenciou não só uma maior transparência de todo o processo das PPP, como permitiu aos **contribuintes** terem um contacto directo com a confluência de posições sobre algumas das mais importantes questões àquelas relativas.

De igual modo, também o legislador foi alertado, de forma especial, para a necessidade de dar **sequência às recomendações formuladas, muitas das quais, de carácter estrutural**.

Fundamentais para a prossecução dos objectivos estratégicos do TC neste domínio foram ainda:

- ✓ O acompanhamento contínuo da realidade das PPP, nomeadamente a nível nacional, o qual, como aspecto mais relevante, permitiu uma **identificação preliminar de riscos, não circunscrita ao desenvolvimento de cada processo de auditoria**¹³;
- ✓ O acompanhamento dos levantamentos de boas práticas, bem como a análise crítica dos diagnósticos efectuados internacionalmente;
- ✓ A especialização, o aumento dos níveis de conhecimento e o consequente desenvolvimento da massa crítica dos recursos humanos afectos a estas auditorias;
- ✓ A orientação para resultados, possível pelo incremento de autonomia, responsabilização e simplificação de procedimentos;
- ✓ A concentração nas auditorias de *value for money*;
- ✓ O desenvolvimento de metodologias específicas de auditoria, que permitiram estruturar a análise da informação, com base nas directrizes da INTOSAI em matéria de auditoria pública a contratos celebrados em regime de Parceria Público Privada.

Com ligação ao último dos aspectos referidos, deve salientar-se que a utilização de métodos e técnicas de auditoria para a gestão da informação tem permitido encarar os pontos de vista dos agentes directamente envolvidos na gestão das PPP como os melhor colocados para estimarem a caracterização dos riscos e, bem assim, a procura das soluções necessárias para os gerir.

¹³ Neste sentido, tem sido importante a absorção crítica de experiências dos diversos agentes do meio, para o que tem sido incrementada a participação dos técnicos em diversas acções, como formandos e formadores, dentro e fora do Tribunal, tanto no território nacional, como no estrangeiro.



Tendo em conta os objectivos de auditoria, têm sido relevados, nas conclusões de auditoria, após adequada validação e integração numa óptica mais sistémica, aspectos cuja percepção já anteriormente existia no terreno. Esta abordagem acentuou, de forma prática e visível, a complementaridade entre o desempenho operacional das entidades públicas e o controlo externo do TC, sendo, ao mesmo tempo, causa e efeito do carácter positivo do relacionamento com as entidades auditadas.

A par da constatação pública de que, por intermédio das PPP, foi possível pôr ao serviço dos cidadãos uma quantidade substancial de infra-estruturas, o TC identificou também fragilidades estruturais, agravadas pela falta de articulação entre agentes públicos, o que não tem permitido ao Estado tirar o melhor partido desta forma de contratação, incorrendo em encargos substanciais, inicialmente não previstos, em resultado de uma ineficiente caracterização e controlo do risco, com efeitos em alterações contratuais e processos de reequilíbrio financeiro.

Deve acrescentar-se que o regime legal das PPP, surgido em 2003, e alterado e completado em 2006, veio não só dar cobertura a grande parte das preocupações do TC, como adoptou muitas das medidas que aquele previamente havia proposto como conclusões e recomendações dos seus seguintes 9 relatórios de auditoria:

- Auditoria ao Contrato de Concessão/ PPP celebrado entre o Estado e a concessionária Lusoponte (Relatório nº31/2000-2ªSecção)
- Auditoria ao novo Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte (Relatório nº41/2001-2ªSecção)
- Auditoria ao Contrato de Concessão/Parceria Público Privada celebrado entre o Estado e o concessionário FERTAGUS (Relatório nº24/2002-2ªSecção)
- Auditoria aos modelos de Concessão SCUT / PPP (Relatório nº14/2003-2ªSecção)
- Auditoria de follow-up à concessão Fertagus (Relatório nº31/2005-2ªSecção)
- Auditoria temática aos encargos públicos com as PPP (Relatório nº33/2005 – 2ª Secção)

- Auditoria de follow-up às concessões SCUT (Relatório nº34/2005- 2ª Secção)
- Auditoria à concessão Metro Sul do Tejo (Relatório nº46/2006-2ªSecção)
- Auditoria de seguimento aos encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas (Relatório n.º 04/2007 – 2ª Secção)

Em suma, o TC tem tido, como principal objectivo, desenvolver uma abordagem gradual do controlo das PPP, embora com uma postura pró-activa, quer no tocante à utilização dos seus próprios recursos, quer no que concerne à identificação dos riscos mais salientes e repetidos no panorama português das PPP.

A presente auditoria inscreve-se na mesma linha de controlo.

2 RESULTADOS, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente relatório contém uma **apreciação integrada** sobre as diversas valências inerentes à gestão dos principais contratos de PPP, na área das infra-estruturas rodoviárias.

Neste sentido, os resultados dos trabalhos da auditoria agora desenvolvida foram enquadrados e acrescidos às conclusões já anteriormente aprovadas e divulgadas pelo TC, em anteriores relatórios de auditoria.

Os motivos deste “modus faciendi” prendem-se não só com a interdependência das matérias envolvidas, como com a necessidade de tempestividade da informação útil para a gestão pública, nomeadamente tendo em conta a profunda reformulação do quadro institucional do sector rodoviário que, à data da conclusão dos trabalhos de auditoria, se previa vir a ser implementado.

A estrutura do presente relatório assenta numa segmentação, quer, em função das diversas valências da gestão, quer, igualmente, em função do ciclo do projecto de uma PPP, com destaque para as diversas entidades intervenientes, bem como para os principais riscos próprios do quadro da realidade nacional.

2.1 Enquadramento Geral das PPP

2.1.1 Noção e contexto económico

As Parcerias Público Privadas (PPP) constituem um modelo de contratação que permite ao Estado promover a obtenção de serviço público, através de uma estrutura contratual firmada com um parceiro privado, na qual se estabelecem obrigações mútuas que reflectem uma alocação, a ambas partes, dos riscos envolvidos.

Portugal é um dos países europeus que mais tem recorrido à contratação em PPP. Têm sido objecto de opção pela contratação em PPP projectos de grande envergadura física e financeira, envolvendo infra-estruturas essenciais, nos domínios da saúde e das comunicações rodoviárias e ferroviárias.

No atinente às **PPP rodoviárias** os respectivos encargos, em 2007, representaram cerca de 82% do total orçamentado para os serviços integrados e fundos e serviços autónomos do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações.

A gestão da contratação das parcerias rodoviárias pelo Estado envolve diversas entidades, de entre as quais sobressai a EP cujo âmbito de actuação é simultaneamente diversificado e transversal às diversas fases do processo de gestão, desde o planeamento ao controlo da exploração, passando pelo apoio às diversas comissões que, nas fases de lançamento, contratação, reequilíbrio financeiro e renegociação, são constituídas.

Já se tem considerado que o Estado, com as PPP, incorre em custos de financiamento mais elevados do que aqueles em que incorreria se recorresse directamente ao crédito. No entanto, a geração de valor, na perspectiva pública, reside também nos **ganhos de eficiência e de inovação**, pela participação do sector privado, traduzíveis, por exemplo, **em qualidade de serviço**.

Subjacente ao recurso às PPP está o princípio de **alocação de riscos à entidade melhor posicionada para os gerir**. Igualmente importante é a consideração dos riscos e do ciclo típico associados aos projectos do sector em causa.

Outro aspecto importante é a possibilidade de **atração de parceiros do sector privado** que possam efectivamente trazer estabilidade à PPP contratada, bem como efectivos ganhos de eficiência.

Esta atractividade repousa essencialmente na previsão de uma **adequada remuneração accionista**.

Nas PPP rodoviárias, o modelo privilegiado tem sido o designado por **DBOFT**, de acordo com o qual cabe ao parceiro privado o projecto, o financiamento, a construção, e a operação das infra-estruturas, ocorrendo a sua transferência para o Estado apenas no final do período inicialmente previsto.

Paralelamente, existe também o recurso ao designado **project finance**, no qual a concessionária constitui uma sociedade-veículo, que funciona como pivot para a transferência de riscos, obtendo, assim, uma elevada bancabilidade, ou seja maior capacidade de endividamento e a mais baixo custo. Se pelo lado da sua parceria com o Estado a concessionária obtém a possibilidade de participação num projecto com garantia de estabilidade dos respectivos *cash-flows*, a jusante de si, garante a transferência do risco, por intermédio de contratos instrumentais, geralmente com empresas do seu universo accionista.

2.1.2 Encargos Globais

O Estado, com estas parcerias, até Junho de 2007 e sem contabilizar os pagamentos à Brisa, tinha incorrido já em pagamentos de compensações/comparticipações e rendas, de cerca de 1.077 milhões de euros, dos quais cerca de 209 milhões de euros correspondiam a custos suportados com as concessões de portagens reais e 867 milhões de euros às concessões SCUT.

Não pode deixar de se sublinhar que, se os montantes de encargos com a contratação em PPP **não têm sido objecto de estimativas fiáveis**¹⁴, também muitos dos contratos têm sido alvo de **renegociação e de processos de reequilíbrio financeiro**, logo nos primeiros anos de vigência e, muitas vezes, de forma repetida.

¹⁴ A Parpública em sede de contraditório veio referir que nas parcerias mais recentes existem estimativas fiáveis, apresentando como exemplo “o caso da Concessão do Túnel do Marão, em que foram considerados limites máximos para o custo do investimento e dos encargos a suportar pelo Concedente, ao longo da concessão, na sequência do trabalho desenvolvido pela Comissão que acompanhou a preparação do concurso”.



E se este facto tem provocado, como primeiro resultado evidente, a existência de **substanciais encargos adicionais para o Estado**, a verdade é que as consequências são mais vastas. Desde logo, a **recorrência** de tais situações deixa entrever **falta de cuidado na gestão deste tipo de contratação**, com origem na **não observância dos princípios económicos** que lhe estão subjacentes e, assim, um recurso a PPP conceptualmente **ineficiente**.

Depois, há a considerar que as renegociações e, mesmo, os reequilíbrios, se têm efectuado não só em **ambiente não competitivo**, fora, pois, da concorrência de mercado, como numa situação em que o Estado, por via do **contrato inicial** e da necessidade de **não ser originada a interrupção do serviço público**, possui uma **capacidade de manobra acentuadamente limitada**.

A este facto acrescem as **dificuldades orçamentais**. Um caso exemplar é o que dá origem, na sequência de uma renegociação, à **prorrogação de prazo** da concessão. Com efeito, nestes casos, o Estado vê-se obrigado a prolongar o prazo da concessão inicialmente acordado a fim de evitar o pagamento dos encargos adicionais gerados desde a outorga do contrato.

Ou seja, tem-se atribuído um período suplementar de concessão, prolongando o respectivo prazo, não por motivos de serviço público, mas por ter sido concebida e concretizada uma contratação inicial deficiente, cujos efeitos financeiros negativos não se pretende orçamentar ou pagar.

Acresce que, como melhor se verá adiante, o Estado se tem revelado desarticulado e não tem tido nem os recursos, nem as metodologias, nem os adequados instrumentos, nem sequer os registos que lhe permitam aferir e distinguir, de forma objectiva, da adequabilidade das suas concessionárias, pelo que, desta forma, as renegociações, ou mesmo as novas contratações, não podem ter em conta a qualidade dos actuais ou dos potenciais parceiros privados.

2.1.3 Quadro legal

A grande maioria das concessões rodoviárias existentes teve origem ainda antes da publicação do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril que veio “definir as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e

acompanhamento global das parcerias público-privadas”. O mesmo diploma veio a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

O regime legal actual é aplicável também às PPP desenvolvidas por empresas públicas sob a forma societária. Encontra-se igualmente prevista a possibilidade de aprovação de programas sectoriais de parcerias.

Por aquela legislação ficaram consagrados na lei diversos aspectos de há muito sublinhados pelo TC, vários dos quais consubstanciam, aliás, boas práticas internacionalmente identificadas.

De entre os aspectos contemplados no actual regime legal aplicável às PPP, destacam-se os que concorrem para a necessidade de:

- A gestão de cada risco ser assumida e desenvolvida pela entidade melhor posicionada para o fazer;
- Uma remuneração adequada dos riscos para ambos os parceiros, nomeadamente para o parceiro privado, com origem nos meios gerados pela própria actividade em causa e/ou em compensações do Estado;
- A adequada definição, pelo Estado, do serviço público, da configuração genérica do projecto, bem como do desempenho final pretendido;
- Ser assegurada a comportabilidade financeira, a viabilidade e a racionalidade económica;
- Serem previamente obtidas as necessárias licenças e autorizações, nomeadamente as de índole ambiental, a cargo das autarquias, ou de outras entidades públicas;
- A partilha de benefícios financeiros das PPP com o Estado;
- Adequação prévia dos sistemas de acompanhamento e controlo (configuração e previsão de meios);
- Ser minimizado o risco de ocorrência de encargos adicionais para o Estado, motivados, nomeadamente, pela ocorrência de alterações unilaterais.

2.1.4 Contexto comunitário

No âmbito comunitário, não existe enquadramento legal específico para as PPP. No entanto, o Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos

Públicos e Concessões¹⁵ reconhece a existência de PPP, tanto contratuais¹⁶, como institucionais.

No caso das PPP que têm ocorrido no sector rodoviário, com base na figura da concessão, são aplicáveis as disposições e a jurisprudência Comunitárias relativas aos contratos de concessão. Neste campo, as PPP estão abrangidas por princípios como o da igualdade de tratamento, o da transparência, o da proporcionalidade e o do reconhecimento mútuo.

É, por outro lado, internacionalmente reconhecido que um dos aspectos relevantes do recurso às PPP é a possibilidade de diluir o esforço do Estado ao longo de diversos orçamentos correntes, dando-se origem a uma espécie de “desorçamentação” do investimento com infra-estruturas, por contrapartida do aumento de despesas correntes a inscrever em orçamentos futuros. Paralelamente, visa-se também, assim, minorar a sobrecarga da dívida pública existente, facilitando o cumprimento de um dos critérios de convergência.

Neste sentido, o Eurostat tem-se batido por uma aplicação adequada do quadro de referência conceptual (o Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas - SEC), de forma a obter estatísticas fiáveis e comparáveis, para a avaliação da convergência, tendo estabelecido regras juridicamente vinculativas na União Europeia.

Assim¹⁷, o Eurostat definiu regras para a contabilização *off balance* dos encargos do Estado com Parcerias Público Privadas. Para que os activos envolvidos nas Parcerias Público Privadas sejam considerados infraestruturas privadas e, portanto, registadas “fora do balanço” do Estado, devem ser cumpridas as seguintes condições:

- O sector privado terá de assumir o **risco de construção e, pelo menos**, um dos dois seguintes riscos:
 - o risco da “**disponibilidade**”
 - ou
 - o risco da “**procura**”.

¹⁵ COM (2004) 327 final.

¹⁶ Acto de adjudicação qualificado de contrato público ou concessão.

¹⁷ Eurostat, através da sua decisão 18/2004, de 11 de Fevereiro.

Se o risco de construção é suportado pelo Estado ou se o sector privado suporta apenas o risco de construção e nenhum dos outros dois riscos (os da procura e disponibilidade), então os activos envolvidos na parceria serão classificados como activos públicos.

Este tratamento contabilístico terá, pois, consequências relevantes para as finanças públicas quer em termos de deficit, quer ao nível da dívida pública. Isto significa que qualquer despesa de capital inicial que o Estado faça, no âmbito destes contratos, será contabilizada como “formação bruta de capital fixo”, com impacto negativo no saldo orçamental.

Por outro lado, como contrapartida desta despesa do Estado, a correspondente dívida pública será igualmente afectada pelo montante de “empréstimo” imputado ao parceiro privado.

O factor risco será, de facto, determinante para aferir do modo de contabilização dos activos envolvidos com as Parcerias Público Privadas, assim como das respectivas repercussões ao nível da dívida pública e do défice orçamental.

2.1.5 Contexto orçamental

É igualmente de trazer à colação que a Lei de Enquadramento Orçamental – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) – estabelece que as PPP estão sujeitas:

- Ao **regime do orçamento por programas**, aplicável a despesas correspondentes a contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado, (vidé art.º 18);

À obrigatoriedade **de comparar este modelo de contratação com o modelo tradicional de contratação pública, sem recurso ao financiamento privado**, tendo ficado estabelecido que “a avaliação da economia, a eficiência e a eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamento ou de exploração a cargo das entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida.”



Este preceito resulta na obrigatoriedade de se proceder a uma análise do Value for Money da PPP, nomeadamente através da elaboração de um “comparador público. (vidé art.º 19º);

- À fixação dos **elementos informativos que devem acompanhar a proposta do OE**, nomeadamente os relativos às PPP. Assim é necessária uma memória descritiva das razões que justificam o recurso a parcerias dos sectores público e privado, face a um programa alternativo elaborado nos termos do já referido artigo 19.º. (vidé art.º 37º);
- Existe, ainda, a necessidade de ser determinado o “**limite máximo de eventuais compromissos, a assumir** com contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado.” (vidé art.º 31º).

Refira-se, também, que os encargos do Estado com estes contratos assumem uma **natureza diferenciada** não só pelas **características distintas** dos projectos em execução, como pelas **especificidades** que envolve cada um deles.

Em consequência, o Estado, com as PPP, incorre em encargos objecto de diferenciadas inscrições orçamentais, o que, para além de dificultar o controlo orçamental integrado da despesa pública envolvida, não permite nem aferir convenientemente os respectivos custos globais já assumidos, nem controlar adequadamente os encargos a assumir.

De entre os encargos em que o Estado incorre, quando recorre às PPP, destacam-se os seguintes:

- **Pagamento de “serviços”¹⁸** (utilização de infra-estruturas, serviços de transporte);
- **Atribuição de subsídios/comparticipações no investimento;**
- **Despesas com processos expropriativos;**
- **Despesas com o alargamento de vias (caso das concessões rodoviárias);**

- **Atribuição de incentivos;**
- **Encargos com a taxa de utilização das infra-estruturas ferroviárias (caso da concessão Fertagus);**
- **Despesas com a Reposição do Equilíbrio Financeiro dos contratos.**

Sublinhe-se, que parte significativa destes encargos não resulta apenas dos montantes contratualizados, mas, também, da partilha de riscos subjacentes a cada um dos contratos. Desta forma, existem montantes envolvidos que não são objecto de qualquer previsão por parte do Estado, em termos orçamentais.

2.2 Acompanhamento Global

2.2.1 Multiplicidade de entidades públicas e privadas envolvidas no ciclo de vida das PPP

- ✳ **Verifica-se que a gestão das PPP é efectuada em vertentes diversas e por um amplo conjunto de entidades, nomeadamente, públicas.**

De entre as entidades públicas envolvidas, destacam-se:

- **A Estradas de Portugal;**
- **Os quatro tipos de comissões temporárias previstos no regime legal das PPP em vigor;**

Note-se, desde já, que a gestão efectuada pela EP **é entrecortada, em fases essenciais, pela intervenção destas comissões**, para efeitos, seja de preparação e avaliação prévia do projecto de parceria, seja de avaliação das propostas dos concorrentes, seja de responsabilidades na gestão dos processos de reequilíbrio financeiro, seja, ainda, nas renegociações contratuais.

- **As duas tutelas, a nível ministerial, o MOPTC e o MFAP, que sancionam as principais decisões, ao longo do processo de gestão das PPP, nomeadamente as emergentes da intervenção das comissões referidas;**

¹⁸ A lógica de contratação com base no modelo de PPP/PFI assenta no pagamento de um serviço e não de uma obra pública.

- **As diversas entidades públicas de controlo e apoio** ao nível dos ministérios da tutela, algumas das quais são referidas nos contratos de concessão (IGF, Parpública, CFMOPTC, IGOPTC);

Para além das já referidas, existem **mais de 27 entidades públicas, ou mesmo concessionárias de serviço público, que, concomitantemente com a EP, poderão contribuir para a gestão dos riscos associados aos projectos subjacentes a cada PPP, em domínios particulares, sendo que nos referimos a tipos de entidades e não ao seu número, já que este pode ser maior (por exemplo o caso das autarquias)**

- **4 tipos de entidades autárquicas e suas associações**

Juntas de Freguesia, Câmaras Municipais, Associações de Municípios, Associação Nacional de Municípios Portugueses;

- **15 Direcções-Gerais e Institutos**

Direcção Geral de Geologia e Energia, Direcção Regional de Agricultura, Direcção-Geral dos Recursos Florestais, Direcção Regional de Economia, Direcção-Geral de Turismo, Instituto da Água, Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade, Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica, Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e das Pescas, Instituto de Meteorologia, Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Informação, Instituto da Vinha e do Vinho, Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, Instituto de Turismo de Portugal;

- **3 Entidades de Segurança e Protecção civil**

Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana, Protecção Civil;

- **2 Entidades com responsabilidades em infra-estruturas de serviço público essencial**

- Rede Eléctrica Nacional, TRANSGÁS – Sociedade Portuguesa de Gás Natural;

- **4 Outros tipos de entidades públicas**

Comissões Regionais da Reserva Agrícola Nacional; Circunscrições Florestais; Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional; Sociedades Polis.

Acresce que existe também a necessidade de compatibilizar os interesses expressos pelas próprias **populações locais**, nomeadamente das áreas confinantes, e que, na fase de exploração das PPP, é igualmente necessário compatibilizar os interesses dos **utentes**, tendo em conta as disposições contratuais.

A multiplicidade de intervenientes na gestão das PPP, acabada de sintetizar, não pode deixar de ser factor de ineficiências, ineficácias e de diluição de responsabilidades, para além de se mostrar substancialmente irracional e burocratizante.

2.2.2 *Dificuldade de articulação das entidades públicas envolvidas com a EP*

- ✦ **Constata-se existir falta de articulação das entidades e poderes públicos que concorrem para a gestão das PPP**

A articulação entre as citadas entidades é referida pela EP e seus colaboradores como objecto de dificuldades diversas que vão desde a fase de estudo¹⁹, até à fase de exploração, na qual existem áreas cujo controlo cabe a entidades específicas.

A seguir destacam-se algumas causas deste problema:

- **Deficiências no ordenamento e planeamento do território.**

Este facto leva a EP a referir que:

“a falta de planeamento local e regional, tem condicionado fortemente a escolha de corredores adequados para as infra-estruturas rodoviárias”, pelo que “uma maior disciplina a nível da articulação regional seria bem vinda”.

¹⁹ Nomeadamente por via de terem que ser tomados em conta o ordenamento e planeamento do território.



A mesma ideia foi veiculada aos auditores do Tribunal, pelos técnicos da EP, em sede de entrevistas, ao referirem situações em que se verificaram **edificações, nomeadamente para habitação, em locais inicialmente não previstos, levando à necessidade de reformulação de medidas de mitigação de impacto ambiental.**

- **Existência de prazos para a produção de pareceres e emissão de licenças demasiado longos e desconformes com as necessidades inerentes à boa gestão das PPP.**

Neste caso, a EP referiu ao TC que:

“todos os pareceres dependentes da Administração Pública necessitam de um tempo significativo, destacando-se os relacionados com as áreas RAN e REN, nomeação de peritos pelos Tribunais, intervenções da EDP, intervenções no domínio hídrico ou zonas de possíveis vestígios arqueológicos”.

A mesma entidade acrescentou ainda que:

“a extrema morosidade de uma avaliação ambiental, a qual dura 7 meses, caso a entidade avaliadora não devolva o estudo para ser melhorado ou completado”.

De facto, no decorrer dos trabalhos de auditoria na EP, o TC confirmou esta mesma situação, embora a concorrência deste factor para a gestão menos eficiente das PPP possa ser também associada às características do estudo e planeamento ou da partilha de riscos com o parceiro privado.

- **Necessidade de compatibilização dos objectivos individuais de cada uma das entidades com o âmbito dos objectivos mais gerais de cada projecto de PPP.**

Sublinha-se que as atribuições das entidades públicas estão maioritariamente definidas, de acordo com as funções do Estado, em domínios diversos, por forma a serem prosseguidas, essencialmente, por cada uma dessas entidades.

Ora, as PPP exigem uma gestão integrada da parte do Estado, pelo que não pode deixar de se associar directamente a capacidade de sucesso do recurso às PPP, com a eficiência das Administrações Públicas.

Por outro lado, a compatibilização de objectivos é dificultada pela não existência de um **padrão de comparação** entre os objectivos em questão. Nomeadamente, quando estão em causa objectivos ambientais, nem sempre é perceptível a associação de uma postura de bom-senso às medidas de mitigação dos impactos ambientais para um dado evento.

- **A ausência de informação que permita a cada entidade a percepção do seu impacto e a sua necessidade de alinhamento face à gestão global das PPP.**

Como se verá, a EP é a entidade pública que mais intervém ao longo do ciclo das PPP; no entanto, encontra-se desenquadrada de um eficaz **sistema de medição de desempenho**, no que toca a grande parte das vertentes de gestão que lhes estão atribuídas.

Igualmente a concorrer para este aspecto do problema está a ausência de uma gestão pautada por critérios de risco. Neste sentido a CFMOPTC referiu que:

“Uma análise de riscos detalhada é essencial para apreciar e aprovar a partilha de riscos e para servir de base ao Plano de Gestão de Riscos a ser implementado pela EP como parte do acompanhamento do contrato de concessão.

Sem esta análise detalhada dos riscos, torna-se bastante mais difícil para a EP ou os outros organismos intervenientes na função do Concedente gerir e mitigar em tempo útil os riscos que se vão manifestando. A falta de planeamento da gestão do risco também agrava o impacto de sinergias negativas entre diversos riscos assumidos pelo Concedente, como o risco ambiental conjugado com o risco de contestação aos traçados.”

(nosso sublinhado)

Note-se que, que no exercício do seu contraditório, a CFMOPTC veio ainda acrescentar que “seria importante tornar a análise e plano de riscos obrigatórios para cada contrato de concessão”.

A finalizar, e para reforçar o exposto, deve notar-se que **o reconhecimento da matriz de risco contratual para o Estado apenas faz sentido se enquadrado no reconhecimento de uma outra matriz de risco, mais vasta, que englobe todas as intervenções do Estado concorrentes para o mesmo processo de PPP.**

2.2.3 Ausência de coordenação na função de concedente

✦ Verificou-se não ter existido um foco central de coordenação no exercício da função de concedente.

➤ Conforme refere ao TC a CFMOPTC:

“O Concedente (e o respectivo Orçamento do Estado) devia ser visto como único e indiviso, e cada concessionária deveria ter um interlocutor obrigatório, institucional e profissionalizado, ainda que não exclusivo. A multiplicidade de interlocutores **facilita a utilização pelas concessionárias de uma das tácticas de negociação mais clássicas, dividir para reinar.** Esta situação natural pode ter efeitos graves quando se trata de numerosas renegociações em regime de “ajuste directo”.”

e

“Actualmente a responsabilidade pela coordenação do exercício da função de Concedente não está formalmente atribuída, e não parece existir mecanismo de coordenação fora das comissões temporárias”

É ainda facto incontroverso que esta desarticulação da acção entre entidades públicas é substancialmente potenciada pela própria inexistência de responsabilidade formal neste campo.

➤ Por outro lado, a acção das comissões **temporárias**, que se verifica nos casos, específicos de novas contratações, renegociações ou processos de reequilíbrios financeiros, **não abrange etapas importantes como a do decurso de parte substancial da fase de estudo e planeamento ou as fases de projecto, construção e exploração.** Estas últimas estão a cargo de outras entidades públicas, pelo que existe, no actual modo de gestão, uma descontinuidade acrescida.

2.2.4 Assimetria de informação entre concedente e concessionárias

✦ Constatou-se acentuada assimetria de informação entre concedente e concessionárias, desfavorável para o Estado.

Assim:

➤ A CFMOPTC, veio referir ao TC que:

“(…) **em alguns casos apenas o concessionário poderá ter uma visão de conjunto da relação concedente-concessionária**”.

(nosso sublinhado)

➤ Corroborando a importância do referido pela CFMOPTC, o TC recolheu, na presente auditoria, em sede de entrevistas, sinais de que a **assimetria de informação entre o Estado-Concedente e as concessionárias** é devida à forma **fragmentada** como, no global, o Estado desenvolve as suas intervenções nos processos de PPP, **e, bem assim, à falta de formação e de experiência adequada dos seus técnicos.**

➤ Acresce que a **ausência de gestão pública orientada por critérios de risco** é também identificável pelas concessionárias, tendo os técnicos da EP referido, ao longo das entrevistas realizadas, que **as concessionárias têm a perfeita noção das fragilidades da gestão do Estado.**



- Para além destes factos, não só a posição do Estado se encontra desfavorecida, como é o próprio Estado que, nos processos de REF, acaba por financiar a mais forte posição negocial dos parceiros privados. Assim, no passado²⁰ a Parpública referiu ao TC que:

“O próprio contexto em que decorrem as negociações dos reequilíbrios, em que o Estado suporta integralmente os custos suportados pelas concessionárias com o respectivo processo negocial, incluindo os encargos pagos aos consultores das concessionárias, é indutor do agravamento destes encargos.”

(nosso sublinhado)

2.2.5 Intervenção da EP no âmbito das Concessões

- ✿ Verificou-se que a Estradas de Portugal tem desempenhado o essencial das funções de gestão do concedente, sem a contrapartida de um adequado sistema de remuneração.

A EP, pelo menos até final de 2007, esteve dependente de transferências do OE²¹. Apesar de, até então, não ter tido receitas próprias, tem suportado os encargos orçamentais do Concedente com as concessões rodoviárias, incluindo-se, nestes, as participações no investimento que decorrem do contrato de concessão com a BRISA, as rendas pagas às concessionárias das concessões SCUT, bem como, ainda, os encargos que decorrem dos processos de reequilíbrio financeiro.

A CFMOPTC veio confirmar ao TC o referido.

- ✿ Constatou-se, também, que não tem existido um sistema de avaliação de desempenho, associado à gestão das PPP, nem, tão-pouco, um sistema de medição do mesmo.

De facto, o modelo de governação pública actualmente utilizado não comporta a medição do desempenho, nem mesmo de forma implícita, o que transparece da análise da informação presente nos relatórios anuais da EP, nos quais, na maioria dos casos, a informação se reporta à rede nacional de infra-estruturas rodoviárias, independentemente da forma de contratação utilizada.

Neste sentido, refira-se o exposto pela CFMOPTC:

“A EP recolhe estatísticas de reclamações sobre estradas concessionadas junto com as estradas sobre sua gestão. Esta informação não parece estar a ser apreciada nos relatórios específicos sobre cada concessão que fazem parte do processo na Tutela. O controlo do serviço prestado é feito sobretudo em termos de quilómetros de estrada ou troços abertos ao tráfego, e de contagem de tráfego para efeitos de conferência das facturas.”

(nosso sublinhado)

2.2.6 Condicionalismos impostos pelos diversos intervenientes²²

- ✿ Verificou-se a não existência de consensos entre os intervenientes públicos sobre os projectos de PPP, com reflexos na estabilidade contratual e nos encargos que o Estado suporta.

Neste sentido:

- A CFMOPTC veio referir ao TC que:

“A contestação pelas Partes Interessadas, desde os ambientalistas, aos municípios afectados até ao partido da oposição, é um dos principais riscos de um grande projecto de infra-estrutura e é um risco tipicamente assumido pelo Concedente numa PPP, com impacto directo no Orçamento”

²⁰ Relatório n.º 34/05 – 2.ª S.

²¹ Transferências correntes cap.º 2, subsídios ao investimento, cap.º 50.

²² Stakeholders.

E que:

“As contestações dos diversos *stakeholders* frequentemente resultam em alterações unilaterais pelo Concedente suportadas pelo OE. Por isso, **a criação de consenso estável e duradouro é um dos principais mecanismos de gestão e redução de riscos orçamentais, especialmente em torno de projectos estruturantes e contratos de longa duração.**”

(nosso sublinhado)

➤ Também o TC²³ havia já sublinhado que:

“(…) a experiência nacional também tem revelado uma ausência mais profunda de alinhamento dos poderes públicos, já que são patentes em diversas PPP, quer alterações de filosofia dos projectos iniciais, quer alterações de vertentes dos mesmos projectos (alterações de traçados, de políticas comerciais, …), com consequências onerosas para o Estado.

Tem-se observado igualmente que certos atrasos na implementação dos projectos, por motivos não previstos pelas instâncias responsáveis, levam também a subverter o equilíbrio de poderes que se julgava, de início, ser possível. Concretamente é o caso do equilíbrio entre os poderes local e central. A Parpública, ouvida pelo Tribunal, veio sugerir um regime especial para projectos de interesse nacional.”

✦ **Constatou-se, ainda, que os condicionalismos criados pelos intervenientes, quanto à ausência de consensos públicos têm, por vezes, tido origem a nível ministerial.**

Neste sentido, pela sua relevância e origem, o TC sublinha, as seguintes posições da CFMOPTC:

“**O consenso tem que ser criado primeiro entre as duas Tutelas envolvidas em qualquer PPP.**”

e

“Apenas agora com o DL 141/2006 se tornou obrigatório a emissão de um parecer único pelos representantes das duas Tutelas nas diversas comissões. Em vez de “projectos consensuados” parece às vezes existir mais uma **“cultura da rotura” entre os partidos políticos e entre os diversos decisores.** É caso para dizer, que se não há consenso entre as Tutelas responsáveis pelo projecto e entre os responsáveis políticos, é irrealista contar com o consenso entre os utilizadores e contribuintes que têm que sustentar os encargos ao longo do contrato”

(nosso sublinhado)



Verificou-se também que as diversas entidades públicas intervenientes condicionam negativamente o desenvolvimento dos processos de PPP.



Conforme referiu a EP ao TC:

“As entidades, que pelas suas atribuições legais mais condicionalismos podem criar no desenvolvimento e gestão das Parcerias são as dependentes do Ministério do Ambiente e as Autarquias. De facto os processos de avaliação ambiental têm uma duração muito longa (cerca de 7 meses para Estudos Prévios, e cerca de 2 meses para Projectos de Execução), o que leva a que cada correcção de estudos ou projectos tenha uns efeitos muito expressivos na calendarização destas Parcerias. Existem numerosas situações deste tipo nas Concessões Rodoviárias.”

Ainda quanto ao nível autárquico, a EP reforça a sua posição escrevendo que:

²³ Relatório N.º 4/2007 – 2.ªS.



“Por um lado, a intervenção Autárquica e a rotatividade dos respectivos elencos leva a que situações estabilizadas em fase de Estudo Prévio e **mesmo em discussão pública** dos Estudos de Impacte Ambiental, possam implicar alterações nas fases subsequentes de Projecto, as quais são feitas num quadro de parceria contratada.”

(nosso sublinhado)

e, ainda que apesar de não ser frequente,

“Não é incomum a “reclamação” mais ou menos organizada de nós adicionais nas concessões”.

Já a CFMOPTC, no seu contraditório, veio sublinhar que “a consulta pública deve servir não só para informar, mas também para **comprometer** as partes interessadas para com a solução consensualizada”

No que diz respeito à intervenção do poder autárquico, em sede de entrevistas na EP, o TC recolheu informação semelhante à acima exposta. Acresce que, pelos elementos consultados, o TC pode confirmar que, no campo ambiental, os prazos e a articulação entre entidades públicas são desfavoráveis à eficiência da gestão pública dos processos de PPP.

- ▶ Por seu lado, a CFMOPTC veio chamar a atenção para o facto de a **indisciplina** das diversas entidades públicas ser de tal forma acentuada que o Estado se vê na necessidade de produzir normas legais para a obstar²⁴:

“De facto, em alguns casos, **a gestão de riscos acaba por ter que ser feita por legislação a posteriori em vez de ser parte da gestão corrente do processo.** Por exemplo, o impacto do risco ambiental para o Orçamento foi tão agravado pelo desempenho e **indisciplina do Concedente em algumas concessões que foi necessário legislar no DL 141/2006 que o DIA tem que ser obtido antes do lançamento de concursos futuros.**”(nosso sublinhado)

²⁴ Não está em causa a legítima acção legislativa mas, apenas, a ausência de disciplina autónoma, por parte das entidades públicas, para concertadamente desenvolverem projectos públicos.



Constatou-se, de igual modo, que têm existido condicionalismos decorrentes da falta de atempado conhecimento dos cidadãos e de entidades da Administração Local das consequências dos projectos a implementar, alguns dos quais acabaram ser objecto de interposição de providências cautelares.



A propósito de tais providências cautelares, a EP refere que:

“a alteração judiciária operada no quadro dos recursos jurídicos possíveis ao alcance dos cidadãos, concretamente **a possibilidade de interposição de providências cautelares criou também um novo risco no desenvolvimento das parcerias, já com paragens de obra registadas** em concessões rodoviárias (caso da providência interposta e decretada pelo Tribunal pela Câmara de Caminha, sobre a turvação de águas no Rio Âncora, as providências cautelares interpostas e decretadas pelo Tribunal pela Junta de Freguesia de Vilar de Mouros sobre a escolha de traçado da ligação a Caminha ou a providência cautelar interposta, mas não decretada sobre a largura de uma passagem inferior na A17 no concelho de Leiria, **apesar do envio atempado das diversas fases do projecto da passagem à Autarquia**).

(nosso sublinhado)



Foi também referido ao TC, em sede de entrevistas, que as populações locais, nomeadamente as das áreas confinantes, tentam, por vezes, obter alterações, durante a fase de construção, sem que se tenham manifestado previamente em sede de consulta pública.

2.2.7 Ausência de um sistema integrado de reporte público



Constatou-se, ainda, a ausência de um sistema integrado e eficaz de reporte público.

De facto:

➤ **A ausência de um sistema integrado e eficaz de reporte público potencia a descontinuidade e a desarticulação da acção das entidades públicas envolvidas na gestão das PPP e afecta a possibilidade de consolidação do respectivo processo de aprendizagem.** O acesso aberto à informação promoveria, sem dúvida, um mais eficaz alinhamento de actuação das entidades envolvidas, bem como um controlo implícito de carácter matricial.

➤ **A necessidade de tal sistema de reporte é, aliás, bem conhecida no terreno.** A CFMOPTC veio referir ao TC que:

“não tem sido possível obter, da EP ou da outros organismos envolvidos como a IGF e a Parpública, **um Relatório de Acompanhamento periódico de cada concessão na óptica do Concedente, integrando os contributos de todos os organismos envolvidos,** e com pareceres sobre o cumprimento do Contrato de Concessão pela concessionária mas também pelo Concedente”

e que

“em alguns casos, podem-se ver documentos intitulados *Ponto de Situação*, mas não parecem ser **sistemáticos nem regulares**”.

(nosso sublinhado)



Por outro lado, também se verificou que a actuação das comissões, constituídas temporariamente, de acordo com a legislação em vigor, não é dotada de adequados mecanismos de transparência.

Ora, o actual reporte destas comissões, que tem como principais destinatários as tutelas governamentais, não é público nem publicitado²⁵, actuando aquelas, em fases decisivas para a gestão das PPP, em circuito fechado.

²⁵ Não está em causa qualquer juízo valor sobre a actuação dos seus membros.

Sem que se pretenda apontar para uma solução em particular, refira-se que a CFMOPTC, no seu contraditório, veio sugerir “a integração das comissões temporárias nos respectivos organismos que intervêm no exercício da função de Concedente, em vez de serem nominativas e externas”.

Além do mais, o Tribunal sublinha, ainda, serem consequências objectivas do que precede que:

➤ **Os membros nomeados para tais comissões concentram uma acumulação de experiência a nível individual, sem que, em cada PPP, a mesma possa ser institucionalmente incorporada por outras entidades que, em fases diferentes, intervêm na respectiva gestão.**

➤ **O essencial dos problemas geridos e do racional utilizado** por estas comissões não é publicamente conhecido, nem divulgado.

Note-se que os motivos subjacentes a esta conclusão não se prendem com a existência de indícios de irregularidades, mas apenas com a falta de boa governação. Aliás o TC tem obtido excelente colaboração das entidades que têm acompanhado a acção destas comissões, levando a que algumas experiências relevantes tenham sido caracterizadas nos seus relatórios de auditoria.

No entanto, um sistema de informação útil para a gestão, num ambiente institucional de atomização de responsabilidades, não pode claramente repousar apenas na informação veiculada através dos relatórios do órgão de controlo externo de nível superior, como tem acontecido.

Para sublinhar a pertinência da integração da actividade das comissões temporárias num sistema de reporte público, poderão ser destacados, entre outros, os seguintes casos passíveis de identificação pela experiência acumulada pelo TC, nas suas anteriores auditorias:

● **A avaliação das enormes disparidades entre os montantes reclamados pelas concessionárias e os montantes finalmente aceites pelo Estado e respectivas justificações.**



O historial dos processos de REF demonstra que os montantes reclamados pelas concessionárias estão, de início, substancialmente inflacionados. Conforme referiu já o TC, nos processos de REF, que envolvem um Tribunal Arbitral, a relação entre montantes pedidos e montantes aceites chega a ser de 5 para 1.

- Nos contratos que englobam a transferência para o parceiro privado de activos, nomeadamente de vias rodoviárias, desconhecem-se publicamente como ocorreu a verificação das respectivas condições de construção e manutenção.

Na verdade existiram já processos de REF, que tinham por objecto pedidos das concessionárias invocando precisamente defeitos de construção em lanços para elas transferidos no contrato de concessão.

Se, neste caso, importava saber as razões da origem do problema, é certo que a informação sobre a aceitação da reclamação seria também relevante. Uma e outra informação teriam permitido caracterizar adequadamente as fragilidades da gestão do Estado, com consequências benéficas para casos futuros.

- Existem também casos nos quais o Estado veio a optar por soluções como a prorrogação de prazos contratuais.

Deve acentuar-se que a ocorrência de prorrogações de prazo, ou mesmo de fixação de prazos contratuais dilatados, é um aspecto relevantíssimo, o qual, além do mais, deve ser isento de qualquer suspeita ou dúvida. Veja-se o que já referia o Relatório n.º 4/2007 - 2.ª S do TC:

“De notar é, também, o facto destes prazos dilatados eliminarem a formação da concorrência potencial entre o parceiro privado, escolhido em determinadas circunstâncias, e os potenciais concorrentes a uma nova contratação. Tal poderá essencialmente tomar forma à medida que o prazo contratual cessa²⁶. **Face à experiência**

portuguesa, que tem envolvido a renegociação em larga escala (sem pressão concorrencial) e conduzido à alteração significativa das condições iniciais das parcerias, bem como até do próprio modelo (diga-se, por imposição directa do Estado), poderá ocorrer a perpetuação *ad eternum* do mesmo parceiro privado, mais por via do lastro de alterações contratuais, do que por imperativo de serviço público.

Estas considerações têm estado subjacentes à apreciação, pelo TC, das parcerias portuguesas, nomeadamente ao invocar o princípio da proporcionalidade, na configuração das mesmas²⁷.”

Note-se que tendo transcorrido apenas cerca de 10 anos de recurso a este tipo de contratação os prazos de concessão iniciais rondam os 30 anos. A Parpública, em sede de contraditório, veio referir que a questão dos prazos merece uma reflexão profunda, devendo, na sua perspectiva, ser apreciada de forma diferenciada consoante as concessões. No caso das concessões de portagem real, “o alargamento de prazo constitui benefício directo da concessionária, dado aumentar a sua receita, paga pelos utentes”.



Verificou-se, igualmente, continuar a não existir um sistema formal, sistemático e periódico de recolha e análise pública de casos relevantes, para efeitos da melhoria futura da gestão das PPP (*lessons learned*).

Espanhol, considera-se existir ainda margem para o aparecimento de novos potenciais parceiros e com eles novas soluções. Afigura-se, também por isso, a vantagem dos efeitos da potencial concorrência serem considerados em termos contínuos.

²⁷ Relativamente a este princípio, a Comissão Europeia refere, na sua Comunicação Interpretativa da Comissão sobre as Concessões em Direito Comunitário (2000/C 121/02) que:

“O princípio da proporcionalidade exige também que se concilie concorrência e equilíbrio financeiro; a duração da concessão deve, então, ser fixada de forma a não restringir ou limitar a livre concorrência para lá do necessário à garantia de amortização dos investimentos e a remuneração razoável dos capitais investidos, mantendo, ao mesmo tempo, para o concessionário, um risco inerente à exploração”.

²⁶ Apesar de o mercado português ser, por alguns estudos, considerado já mais aberto do que outros, nomeadamente o

Por inerência ao tipo de funções que desempenham, a actuação das comissões temporárias seria uma importante fonte de informação para um sistema formal de identificação de *lessons learned* que o TC vem apontando, nas suas auditorias, como fundamental para a melhoria da gestão pública deste tipo de contratação.

Aliás, foi possível apurar, junto de grande parte dos actuais colaboradores da EP, que os respectivos inícios de funções foram marcados pela dificuldade de adaptação inicial, face à dificuldade de acesso a informação relevante para o bom exercício das funções que tiveram de começar a desempenhar, relativamente às PPP. Facto que é tanto mais importante quanto é reconhecida a dificuldade de obter, no mercado de trabalho, recursos humanos com experiência neste tipo de contratação.

Já em sede de contraditório, a CFMOPTC veio acrescentar, que na sua opinião, “é importante para a eficácia do concedente investir na formação dos seus próprios especialistas em PPP e na recolha e generalização de boas práticas”. Acrescenta, ainda, a CFMOPTC que “isto implicaria *fazer escola* e criar um manual sobre PPP dada a importância das PPP no orçamento e no PIB”

2.2.8 Controlo orçamental

 Foi também constatado que, ao nível do OE, não se encontram reunidas as condições mínimas de informação para que, em tempo oportuno, se possa ajuizar da adequação e da prudência do recurso a este modo de contratação.

De facto, o carácter parcial da informação apresentada ao nível do OE, bem como a do respectivo tratamento e, ainda, a ausência de notas metodológicas²⁸, caracterizam como pouco transparente a informação trazida do OE, afectando a sua utilidade, uma vez que não é possível, pela respectiva análise, obter uma imagem fidedigna dos encargos do Estado com PPP.

Neste sentido:

- Relativamente ao Relatório do OE para 2007, a Assembleia da República, através da UTAO, viu-se na necessidade de efectuar diversos ajustamentos à informação apresentada, bem como utilizar pressupostos de análise diversos, alguns inerentes à própria apresentação da informação no Relatório referido.
- Por sua vez, também o Relatório do OE para 2008, continuou a não explicar cabalmente a variação dos montantes apresentado, face ao ano anterior.
- Acresce que a informação apresentada para efeitos de controlo orçamental, ao nível do OE, não encontra continuidade em qualquer sistema formal de relatório(s) que desenvolva a caracterização da gestão das PPP, bem como a quantificação prospectiva dos riscos inerentes à posição global do Estado enquanto concedente.
- Por último, deve notar-se que as dificuldades em obter informação, para o controlo ao nível do OE, iniciam-se no plano operacional, nomeadamente na EP e demais entidades públicas, através das quais o Estado acaba por desenvolver a gestão desta forma de “aquisição”²⁹. A este propósito, o Tribunal considera não poder deixar de citar a CFMOPTC, quando esta refere que:

“Parece não haver análise explícita e quantificação dos riscos para o Concedente e para o Orçamento na fase de negociação e adjudicação, nem plano de gestão de riscos e respectivo acompanhamento. A deficiente análise e gestão de riscos é a principal lacuna detectada no exercício da função do Concedente, não sendo colmatada pela actuação à priori nem da Parpública, nem da EP, nem da IGF, nem das Tutelas. A análise e quantificação a posteriori, quando é só para pagar ou para diferir pagamento, é tarde demais.”

(nosso sublinhado)

²⁸ A ausência de uma metodologia adequada para o tratamento da informação, ainda assim disponível, comprova-se pela necessidade de tratamento adicional de informação, apresentada no Relatório do OE, pela UTAO.

²⁹ *Procurement*.



2.3 O Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR)

2.3.1 Estrutura do NMGFSR

Em Julho de 2007, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007 anunciou a introdução de alterações, de fundo, no modelo de gestão e de financiamento do sector rodoviário, o qual, à data dos trabalhos de auditoria – Outubro de 2007 - não se tinha ainda concretizado integralmente, nem era, consequentemente, passível de integral avaliação.

As principais alterações consistiram no seguinte:

Transformação da EP, Estradas de Portugal, E.P.E., em sociedade anónima de capitais públicos, EP, Estradas de Portugal, S.A. Esta alteração foi concretizada pelo Decreto –Lei n.º 374/2007 de 7 de Novembro.

Outorga de um contrato de concessão com a EP—Estradas de Portugal, S. A.;

Em Comunicado do Conselho de Ministros, de 27 de Setembro de 2007 foi anunciada a aprovação de um Decreto-Lei que atribui às Estradas de Portugal, S. A., a concessão do financiamento, concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional e aprova as bases da concessão.

Esta concessão surgia para consubstanciar “uma reorganização total das estruturas da administração pública que nela intervêm”.

O Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro, fixou as Bases desta concessão, referindo que “a concessão expira às 24 horas do dia 31 de Dezembro de 2099” fixando, portanto, um prazo de concessão de cerca de 92 anos. No entanto, divergentemente e sem explicação, a minuta do contrato de concessão, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 174-A/2007, veio referir um prazo de concessão de 75 anos. Para além da insustentável situação de contradição e incerteza jurídica que decorre da diferente hierarquia dos diplomas referidos, com soluções contraditórias, a flutuação do prazo de concessão evidencia falta de um critério objectivo sendo, por isso, uma

manifestação de violação ao princípio da proporcionalidade na fixação do prazo de concessão.

A “**definição do preço global do serviço**, representado pelo uso e disponibilidade da rede rodoviária nacional a cargo da EP-Estradas de Portugal, S. A., e assente na criação da contribuição de serviço rodoviário como receita própria desta entidade”;

Refira-se que a Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, veio já a atribuir à EP uma “contrapartida pela utilização da rede rodoviária nacional, tal como esta é verificada pelo consumo dos combustíveis”. Esta “**contribuição de serviço rodoviário**” constitui uma fonte de financiamento, eventualmente a ser complementada por outras, como, por exemplo, a cobrança de portagens e “incide sobre a gasolina e o gasóleo rodoviário sujeitos ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos e dele não isentos”.

Revisão do Plano Rodoviário Nacional e das correspondentes implicações no respectivo plano de investimentos e financiamento;

Implementação do modelo de regulação, na sequência da criação do InIR, I.P.;

O Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I. P., criado pelo Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril “tem por missão regular e fiscalizar o sector das infra-estruturas rodoviárias e supervisionar e regulamentar a execução, conservação, gestão e exploração das referidas infra-estruturas, numa perspectiva integrada de ordenamento do território e desenvolvimento económico”. Os seus Estatutos foram aprovados pela Portaria n.º 546/2007 de 30 de Abril.

Importa referir que, para levar à prática o preconizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, se prevê “**proceder à negociação das actuais concessões rodoviárias**”.

2.3.2 Possíveis implicações do NMGFSR

Verifica-se, na génese das alterações referidas, a preocupação de dar resposta a aspectos que se apresentam como críticos no presente relatório.

Entre tais aspectos contam-se a previsão de uma remuneração e de uma avaliação de desempenho da futura EP, SA., bem como uma reorganização das estruturas da Administração Pública que intervêm nos processos de PPP.

No entanto, parte do sucesso de qualquer alteração a nível estrutural, de âmbito geral, estará sempre dependente da qualidade da gestão das PPP, ao nível operacional, e, nomeadamente, da que for efectuada no âmbito da EP.

✦ **Tendo em consideração os elementos disponíveis relativamente ao novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário, pode observar-se o seguinte:**

- **Na prática, uma parcela do ISP, correspondente à contribuição do serviço rodoviário, bem como os respectivos pagamentos à EP deixam de figurar no OE, sendo, desta forma, dele retiradas, simultaneamente, receita e despesa, criando-se, na prática, um fundo rodoviário à margem do OE.**

Neste sentido, o Relatório do OE para 2008 refere que:

“O Valor apresentado como previsão para a receita do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) está influenciado negativamente pela redução das taxas do ISP por força da aplicação da Contribuição de Serviço Rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

Nos termos estabelecidos neste diploma, as taxas do ISP são fixadas por forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis, em consequência da criação da contribuição de serviço rodoviário, pelo que a receita do ISP do subsector Estado diminui em cerca de 600 milhões de euros. Expurgado deste efeito, a taxa de crescimento da receita fiscal seria superior à apresentada no quadro anterior [quadro III.1.18.Receitas Fiscais do Relatório do OE para 2008] em cerca de 1,8 pontos percentuais e a recita fiscal apresentaria um crescimento de 5,6% relativamente à estimativa de execução da receita de 2007 (...).”

- **No entanto, este modelo de financiamento, segundo os critérios do EUROSTAT, não conduz a um efeito de desorçamentação. Na verdade, para efeitos do EUROSTAT, são efectuados ajustamentos à informação constante do OE. Assim, o MFAP vem referir que “(...) a Estradas de Portugal, apesar de ser uma sociedade comercial, (...) [encontra-se] incluída no perímetro de consolidação das administrações públicas e como tal consolida em termos de contas nacionais e do apuramento do défice e da dívida para efeitos comunitários”.**

- **Para já, tendo em conta os critérios do SEC 95, a dívida da EP só será registada fora das contas públicas com a eventual participação do sector privado na estrutura accionista da EP, SA. Porém, em sede de contraditório, o MOPTC vem dizer que “quanto às questões levantadas pelo Tribunal de Contas relativamente à dívida da EP para efeitos de SEC 95 e ao envolvimento de capital privado na EP,SA, salienta-se que: 1) a EP,SA é uma sociedade de capitais exclusivamente públicos; 2) como especificamente referido nas Bases da concessão, a concessão geral da rede rodoviária nacional é atribuída a uma sociedade com estas características; e 3) o Governo já assegurou que não irá privatizar a empresa”.**

- **Este novo modelo permitirá aumentar a bancabilidade dos projectos de infra-estruturas rodoviárias a desenvolver pela EP, na medida em que envolve a atribuição a esta empresa da contribuição do serviço rodoviário, assim como a atribuição de uma concessão, a longo prazo com o Estado³⁰. Neste sentido, poderá ser aumentada a capacidade de endividamento da EP.**

- **De igual modo, acarretará maior complexidade à actividade de regulação do actual INIR, o que implicará a afectação de adequados recursos técnicos e financeiros, facto que não é ainda possível avaliar.**

³⁰ 92 anos segundo o Decreto-Lei n.º 380/2007 e 75 anos de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 174-A/2007.



✦ **Relativamente ao modelo de regulação previsto, cumpre especificar o seguinte:**

➤ Grande parte das funções que são atribuídas ao INIR³¹, não sendo sequer as únicas que esta entidade terá de desempenhar, constituem um **rol de responsabilidades que o próprio Estado, com a EP na sua tutela, não conseguiu desempenhar durante cerca de, pelo menos, 10 anos, de concessões rodoviárias.**

➤ O modelo de regulação não se encontra, ainda, estabilizado, por ausência de legislação complementar. Ora, o TC, nos seus relatórios sobre a temática da Regulação, tem-se referido, várias vezes, criticamente, à questão da volatilidade das funções atribuídas às entidades reguladoras, nomeadamente às que resultam dos diplomas que as criam e que estabelecem a respectiva orgânica. À data da auditoria – Outubro de 2007 – sem a publicação de legislação complementar, não se encontrava esclarecida, na prática, a autonomia do poder regulamentar da reguladora rodoviária;

➤ Refira-se, finalmente, que os recursos humanos especializados em PPP estão bastantes valorizados no mercado, o que poderá dificultar a prossecução dos objectivos desta entidade, por dificuldades no recrutamento de efectivos.

✦ **Constatou-se, também, que existiam medidas potencialmente positivas perspectivadas anteriormente à formalização do NMGFSR, mas cuja implementação não se tinha completado até ao final dos trabalhos de auditoria, ou seja Outubro de 2007.**

Encontravam-se neste caso:

➤ **A reestruturação da ACC**, uma vez mais pretendida pelo ex - **Conselho de Administração da EP** e que estava a ser definida no decurso dos trabalhos de auditoria. O MOPTC refere, no seu contraditório, que no âmbito do novo Conselho de Administração se encontra em curso a reestruturação da EP.

➤ A implementação de um **sistema de informação sobre a gestão das PPP**, por parte da IGF.

Em sede de contraditório a IGF veio referir que “tem desde sempre tido como prioridade a constituição de um sistema de informação periódico, eficaz e objectivo que, nomeadamente, servisse de alerta a potenciais derrapagens económico financeiras e permitisse um eficiente planeamento das responsabilidades do Estado. Esta preocupação é independente da natureza da entidade responsável pela gestão e controlo das PPP rodoviárias e do modelo de financiamento”.

E que

“(…) no âmbito da [sua] auditoria realizada na EP ao sistema de gestão e controlo dos contratos de concessão rodoviários em regime de *Project Finance*, iniciada em fins de 2006, a IGF efectuou um estudo, que definiu um conjunto de informação necessária para apuramento das responsabilidades do Estado para as diversas PPP, permitindo, deste modo a criação de um Sistema de informação e controlo”.

➤ O funcionamento de um **gabinete de acompanhamento permanente das parcerias e concessões** no âmbito do **Ministério das Finanças e da Administração Pública**, referido ao TC pela Parpública. O MFAP, em sede de contraditório, referiu que, quando este Gabinete se encontrar em pleno funcionamento, “deverá coordenar com a Inspeção-Geral de Finanças a concretização de um sistema – que se pretenderá integrado – de recolha e tratamento de informação sobre as PPP”.

No seu contraditório, a CFMOPTC acrescentou que, na sua opinião, “seria necessário melhorar a coordenação das várias iniciativas em curso de racionalização dos procedimentos de PPP, com a implementação da Ficha Técnica da Concessão uniformizada e consensualizada.”

³¹ Descritas e desenvolvidas mais em pormenor, adiante, no corpo do presente relatório.

✦ A finalizar, sublinha-se que, havendo lugar às previstas “negociação das actuais concessões rodoviárias”, poderão ocorrer alterações no actual perfil de risco das mesmas para o Estado, bem como nos inerentes encargos financeiros, o que deverá ser criteriosamente avaliado por aquele, nomeadamente na perspectiva da boa gestão financeira (*value for money*).

2.4 Estrutura de gestão das PPP na EP

2.4.1 Modelo de gestão

✦ A instabilidade do ambiente institucional tem contribuído para que não se consolide na EP uma estratégia que conduza ao alinhamento de objectivos, procedimentos, metodologias e recursos, a qual seria de extrema importância para a melhoria da gestão das PPP.

De facto, apurou-se:

- A existência, nos últimos anos e até muito recentemente, de **diversas e sucessivas reestruturações institucionais que passaram pela extinção de diversos institutos públicos e da EP, E.P.E, de cujas funções e recursos a nova EP, S.A se tornou herdeira.**
- Verificação de diversas **tentativas de reestruturação**, referidas ao TC pelos responsáveis da EP, **desta vez na sua estrutura orgânica, por parte dos sucessivos Conselhos de Administração, que não obtiveram o patrocínio dos, também sucessivos responsáveis pela Tutela Ministerial**, por serem consideradas inoportunas, alegadamente devido ao facto de o modelo geral de organização das entidades públicas do sector rodoviário não ser considerado estabilizado.

➤ A instabilidade institucional tem-se repercutido na EP e, nomeadamente, no interior da ACC, gerando sucessivos compassos de espera desfavoráveis à introdução de alterações aos procedimentos e metodologias em uso, que há muito eram sentidos como necessários. Esta informação foi colhida nas entrevistas efectuadas pelo TC na EP, em todos os níveis de responsabilidade.

✦ Com prejuízo para o processo de aprendizagem, apenas pontualmente foi promovida a troca de experiências e, nunca, com carácter sistemático, entre técnicos da ACC com as mesmas funções.

Não obstante se ter observado que o relacionamento interpessoal dos técnicos revelava grande abertura, o facto é que a ausência de um sistema conducente a uma abordagem uniforme no desempenho das tarefas pelos diversos técnicos, bem como a falta de acesso a adequada formação em PPP, levou os técnicos entrevistados a referirem que seria positiva a prática de reuniões conjuntas, nas quais trocassem, de forma sistemática, informação sobre as dificuldades e sucessos no desempenho das respectivas tarefas, bem como aferissem, conjuntamente, estratégias e soluções metodológicas. No entanto, tal não acontece.

✦ Por outro lado, não existe, na prática, **responsabilidade atribuída pela gestão de cada contrato de PPP.**

Apesar de ter sido apresentada ao TC como **organicamente prevista** na ACC, a **figura de “Gestor de Contrato” não existe, na prática**, uma vez que os técnicos a quem seria atribuível esta função desempenhavam diversas outras funções que, embora concorrentes para tal fim, não se caracterizavam substancialmente como de gestão de um contrato de concessão.

De facto, nenhum dos técnicos da ACC, entrevistados pelo TC, reconheceu, a existência de gestores de contrato, ou integrou as suas funções nesse conceito.



Aliás já em 2003, o TC referia que “apesar de se sugerir uma estrutura matricial, não existia, de facto, implementada a figura do “gestor de contrato de concessão”, responsável pelo relacionamento com a concessionária e internamente com um conjunto de técnicos responsáveis pela elaboração de análises e estudos específicos”, situação que persiste.

✦ **Ao longo dos anos, a formação profissional em PPP, dos técnicos da ACC, tem sido descurada.**

Isto, apesar da apetência que manifestaram ao TC, em sede de entrevista, alguns dos técnicos da ACC, os quais apenas participaram, durante o ano de 2006, numa curta acção de formação, de dois dias.

✦ **A falta de participação dos técnicos nos processos de contratação não lhes permitiu adquirir uma visão mais global da gestão dos contratos de concessão.**

A CFMOPTC referiu que:

“o pessoal da EP raras vezes participa nas comissões, o que prejudica a continuidade e a gestão da curva de aprendizagem nestes contratos ultra-complexos”

Na verdade, o TC confirmou que os técnicos apenas prestam apoio técnico na vertente de engenharia às comissões que intervêm nos processos de contratação.

✦ **Verificou-se, também, que os técnicos que seriam os “gestores de contrato” têm estado sujeitos a uma dupla dependência de chefias, com reflexos negativos na gestão pública dos contratos de PPP.**

De acordo com as entrevistas efectuadas, os técnicos têm sido solicitados a responder perante **duas cadeias de necessidades diferentes, com distintas definições de prioridades**, sendo esta situação factor de perturbação no desempenho das tarefas que lhes estão distribuídas.

✦ **Notou-se, igualmente, que, na ACC, a gestão efectuada tem sido essencialmente reactiva às tarefas que vão surgindo no dia-a-dia e não prospectiva, relativamente às necessidades da gestão contratual e, nomeadamente, no domínio do controlo.**

Tal tem sido o resultado:

- Da existência da **pressão sobre os técnicos pelos factores já apontados** (pouca formação, múltiplas tarefas, dupla dependência de chefias);
- **Da falta de enquadramento adequado das mesmas funções num planeamento em função de critérios de risco;**
- **Da inexistência de um tratamento sistemático de informação relevante;**
- **Da ausência, de metodologias e critérios uniformes para o desempenho das funções por cada técnico;**

Sublinhe-se que, já em 2003, o TC, num dos seus relatórios de auditoria, referia que “o contexto inerente à criação do IEP e à extinção da JAE, a instabilidade institucional decorrente dos vários titulares que nos últimos três anos presidiram ao IEP, bem como a mudança de titulares dos cargos políticos ao nível do Ministério e da Secretaria de estado da tutela, **contribuíram decisivamente para sustentar uma gestão reactiva, por parte dos responsáveis do Departamento de Concessões**”.

Esta mesma a situação persiste no presente.

2.4.2 Recursos afectos à ACC

✦ **Verificou-se que ocorre insuficiência de recursos na ACC.**

A EP, em resposta ao questionário do TC, referiu que:

“Os principais condicionalismos que se colocam ao controlo da operação e manutenção das concessionárias referem-se essencialmente à **falta de recursos humanos em número e qualificação específica para as acções requeridas**, situação ainda **condicionada pela extensão territorial da rede**”.

A mesma entidade acrescentou que a falta de recursos, concomitantemente com a conjuntura criada pelo número de PPP lançadas, veio também prejudicar a sua acção, no que diz respeito à avaliação do desempenho das concessionárias:

“Importa, relativamente a este aspecto, referir que o ritmo de lançamento de concursos para novas concessões, associado ao elevadíssimo volume de projectos e obras que ocorreram em simultâneo nos últimos anos, obrigaram a alocar a grande maioria dos recursos disponíveis às actividades que antecedem a entrada em serviço das infra-estruturas. Contudo, esta situação inverteu-se em 2006, encontrando-se neste momento em serviço mais de 95% da extensão de auto-estradas concessionadas (em contratos já assinados), pelo que a Área de Coordenação de Concessões está empenhada em desenvolver, durante o corrente ano, uma série de procedimentos que permitam a sistematização da obtenção e análise de indicadores de desempenho das concessionárias, tendo inclusivamente em curso as seguintes actividades”

No entanto o TC sublinha que, de acordo com os elementos de planeamento que consultou, se verifica, ainda, a intenção de proceder ao lançamento de diversas concessões, o que, cumulativamente ao controlo operado nas vertentes de operação e manutenção, fará persistir necessidades de recursos humanos relativamente às fases de projecto e de construção.

Aliás, o TC constatou que a escassez de recursos no contexto da organização existente à data dos trabalhos de auditoria – Outubro de 2007, se verificava:

- **Em número de técnicos, face à multiplicidade de tarefas desenvolvidas e ao tempo nelas dispendido;**
- **Em termos de valências, na medida em que não existia qualquer jurista na ACC;**
- **Em termos de quadros dirigentes, uma vez que se encontravam por preencher quer a chefia da Divisão de Áreas de Serviços, quer a Divisão Económico-Financeira.**

O TC acentua que a escassez de recursos humanos acabada de referir, será objectivamente função, das estruturas orgânicas, funções e metodologias que vierem a ser implementadas.

✘ **Verificou-se, ainda, que ocorreu uma “fuga” de quadros especializados que limitou fortemente a acção da EP na sua gestão dos contratos de concessão.**

De acordo com a EP, a experiência de gestão dos contratos de PPP, é bastante valorizada no mercado de emprego, pelo sector privado, designadamente pela banca e pelas empresas de consultadoria, com níveis remuneratórios aos quais a EP não pode chegar, por motivos orçamentais.

Consequentemente, técnicos nos quais a EP, em determinada altura e em condições de organização específicas, investiu, tendo-lhes proporcionado especiais competências para a gestão de contratos de PPP, acabaram por ser alvo de propostas de emprego, mais vantajosas, por parte de outras entidades, tendo acabado por abandonar a empresa pública.

2.4.3 Sistema de controlo da ACC

✘ **Segundo a EP o sistema de controlo da ACC assentava nas seguintes vertentes:**

➤ **Vertente técnica de engenharia,**

A EP referiu desenvolver, essencialmente, três tipos de acções de fiscalização:

Inspecções programadas

Às auto-estradas e às áreas de serviço, resultantes de um planeamento inicial, sendo incluídas nos objectivos individuais dos técnicos envolvidos. Por cada acção realizada era produzido um relatório e um levantamento fotográfico dos aspectos merecedores de correcção ou melhoria. Destas acções resultaram normalmente recomendações ou instruções às concessionárias.



Inspecções em locais com obras de beneficiação ou alargamento passíveis de ter impacto na circulação

Por se tratar de locais sensíveis, com possibilidade de gerar situações de perturbação da circulação dos utentes, realizam-se acções de fiscalização, sendo produzidos relatórios com levantamentos fotográficos. Os aspectos merecedores de correcção ou melhoria são comunicados às concessionárias.

Inspecções a locais objecto de queixas ou reclamações de utentes ou proprietários confinantes da AE

Sempre que considerado necessário, são realizadas inspecções a locais objecto de queixas ou reclamações, quer dos utentes da via, quer dos proprietários confinantes.

No que diz respeito às vertentes financeira e contratual não foram efectuadas quaisquer actividades de carácter inspectivo, nem de cruzamento de informação.

Existe tão só um manual de procedimentos, elaborado por consultores externos que comporta o controlo de obrigações de prestação de informações, por parte das concessionárias, como sejam: estatísticas de tráfego, prestação de autocção, investimentos, seguros, etc.

O que precede poderá não permitir identificar, atempadamente, o risco de rotura de serviço, ou mesmo não disponibilizar informação importante para efeitos dos já frequentes processos de renegociação.

A CFMOPTC referiu, como crítica, esta questão, expressando:

“O acompanhamento dos aspectos financeiros das concessões deve focar a sustentabilidade financeira da concessionária, e o risco de rotura que possa provocar uma rotura de serviço, na óptica do Concedente, mais que a simples análise de balanços na óptica do accionista ou do credor”

e acrescentou

“Deve-se também obter o certificado de “non-default” respectivo aos financiamentos, conforme previsto nos Acordos Directos Concedente-bancos, e certificar que a concessionário cumpre outras obrigações com fornecedores, etc. que podiam ocasionar um “cross-default” com o contrato de concessão. No entanto, este tipo de monitorização não tem sido objecto de um Relatório de Acompanhamento, nem pela EP nem pela IGF.

Em sede de contraditório, a Parública veio referir que “a existência de cláusulas de “step in” por parte dos bancos financiadores constitui a garantia mais forte por parte do Concedente quanto à manutenção da sustentabilidade financeira da concessionária”. O TC alerta para o facto de as motivações das entidades bancárias poderem não ser coincidentes com as do Estado-Concedente. De facto, observou-se a existência de situações nas quais as entidades bancárias participam nas estruturas accionistas e de renegociações que englobam vertentes de financiamento.



A EP, por si, não efectua controlo às reclamações relativas às áreas de serviço das concessões.

Estas áreas de serviço estão, em geral, em regime de subconcessão, cabendo a fiscalização a outras entidades que não a EP, no domínio dos serviços de abastecimento de combustíveis e de restauração.



O processo de reclamação e de ressarcimento dos utentes tem sido dificultado pela configuração do sistema de controlo de reclamações e pela não assunção de responsabilidades pelas concessionárias.

Assim, verificou-se, pela análise dos respectivos processos, a existência de uma série de reclamações que envolviam danos do reclamante, como, por exemplo, os causados pela projecção de objectos para os pára-brisas; nestes casos a concessionária não aceitou que a causa lhe fosse imputável, nomeadamente por alegada incapacidade de verificar as concretas circunstâncias, ou porque remeteu a responsabilidade para os empreiteiros, o que, como se compreende, tornou ainda mais difícil a efectivação da reparação dos danos.

 Verificou-se, também, que as disposições contratuais não têm incorporado adequadas medidas de protecção dos direitos dos utentes, o que obrigou a que as mesmas viessem a ser tomadas pela via legislativa.

Embora a filosofia das concessões rodoviárias em regime de PPP tenha subjacente **incentivar a melhoria da qualidade do serviço público prestado, atente-se que só com a publicação da Lei n.º 24/2007, de 18 Julho, é que os utentes viram os seus direitos protegidos.**

Com efeito, aquela lei veio definir os:

“direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como auto-estradas concessionadas, itinerários principais e itinerários complementares e estabelece, nomeadamente, **as condições de segurança, informação e comodidade exigíveis**, sem prejuízo de regimes mais favoráveis aos utentes estabelecidos ou a estabelecer”³².

O mesmo diploma estabeleceu também que:

“nas auto-estradas, com ou sem obras em curso, e em caso de acidente rodoviário, consequências danosas para pessoas ou bens, o ónus da prova do cumprimento das obrigações de segurança cabe à concessionária, desde que a respectiva causa diga respeito a:

- a) Objectos arremessados para a via ou existentes nas faixas de rodagem;
- b) Atravessamento de animais;
- c) Líquidos na via, quando não resultantes de condições climatéricas anormais.”

Para tanto, as causas do acidente devem ser confirmadas no local por uma autoridade policial competente.

Estas disposições poderão ter efeitos benéficos para os utentes das vias, na medida em que parte das reclamações apresentadas às concessionárias caiem dentro das situações previstas na Lei n.º 24/2007.

O facto de esta medida ter sido apenas tomada por via legislativa, atesta as fragilidades dos contratos inicialmente celebrados pelo Estado, no que toca à protecção dos direitos dos utentes.

 **Até à data da presente auditoria – Outubro de 2007 - não havia sido aplicada qualquer multa por incumprimento contratual, o que revela bem a fraqueza da posição negocial do Estado.**

Com efeito:

Não tem existido aplicação de multas, em caso de quebra de compromissos, nomeadamente os resultantes da fase de construção e exploração;

- **Os montantes de penalização, em vigor, não são desincentivadores da quebra de compromissos contratuais**, face à dimensão económica do negócio das concessionárias, de acordo com a informação veiculada pelos técnicos da ACC, durante o processo das entrevistas;
- O processo de efectivação de responsabilidades é considerado pelos técnicos administrativamente pesado, nomeadamente face à quantidade de outras tarefas desempenhadas pelas unidades orgânicas;
- Também em sede de entrevistas, os técnicos referem que a não efectivação de sanções leva à perda de capacidade negocial do Estado, situação de que facilmente se apercebem no desempenho suas funções;

O Tribunal sublinha, ainda, que a percepção, por parte das concessionárias, da inacção do Estado neste domínio e da pouca importância efectiva do mecanismo de sanções potencia a identificação de “benefícios-sombra”, em sede de novas contratações, ou seja de benefícios não considerados contratualmente, mas que acarretam ganhos para as concessionárias, sem qualquer contrapartida para o Estado.

³² Art.º 1.º da Lei referida.



2.5 Gestão do *outsourcing*

- ✦ Verificou-se que a EP apresentava grande dependência de consultores externos nas áreas técnica, financeira e jurídica, desde o estudo e preparação, até à gestão contratual.

Conforme referido pela EP:

“A EP, E.P.E., desde o início do lançamento do programa de concessões rodoviárias, optou por contratar em mercado os serviços subjacentes às valências económicas e jurídicas”

e

“A razão fundamental do *outsourcing* desta tipologia de serviços (para determinadas tarefas) assenta, no nosso entender, na impossibilidade, à época, em ter recursos equivalentes *in-house*.”

Ora, o Tribunal sublinha que:

- Cerca de **dez anos após o recurso à contratação em PPP, aquela dependência mantém-se, praticamente ao mesmo nível**, uma vez que os técnicos da área da ACC não beneficiaram de formação profissional adequada, nem foram envolvidos em tarefas que possibilitassem a existência de uma curva de aprendizagem significativa.
- Vertentes como a jurídica, nos aspectos mais relevantes, têm estado completamente entregues a consultores externos, sem possibilidade de adequado controlo interno;
- Em fases como a da contratação, o **desequilíbrio** entre os conhecimentos dos consultores e da Administração Pública já levou a que a **Parpública referisse, em sede de anteriores auditorias do TC,**³³ **que:**

“Com efeito, continua a verificar-se o recurso sistemático a consultores externos, designadamente ao nível jurídico e financeiro, contratados pelas entidades públicas responsáveis pela gestão do contrato ou pela sua renegociação, não sendo perceptível,

no último semestre, qualquer alteração, qualitativa ou quantitativa, em termos de diminuição da dependência das entidades externas contratadas, **sendo mesmo perceptível, em alguns casos, o papel de quase liderança assumido por estes consultores.**”

(nosso sublinhado)
e que

“Com efeito, importa ter presente que o recurso sistemático e indiscriminado a consultores externos, conduzindo à total dependência, por parte das entidades públicas contratantes, ao trabalho destes profissionais, pode gerar efeitos negativos, dado que é susceptível de:

- Fragilizar o Estado no processo de contratação, decorrente da dependência destes consultores;
- Prejudicar a assumpção de responsabilidades pela entidade pública contratante, dificultando a ulterior gestão da relação contratual.”

A dependência, na área técnica, verifica-se sobretudo, na fase de estudo e preparação, embora o trabalho dos consultores, de acordo com a informação recolhida, seja, neste caso, objecto de acompanhamento.

- ✦ **Neste âmbito, não pode deixar de se notar que a EP tem recorrido, ao longo dos últimos dez anos, a um conjunto restrito de empresas de consultoria técnica, financeira e jurídica.**

- As justificações que foram avançadas ao TC para tal situação prendem-se com o conhecimento do trabalho das empresas contratadas, bem como com a facilidade acrescida para o desenvolvimento dos trabalhos por via do conhecimento mútuo entre os técnicos internos e externos. Um elemento da EP chegou a comentar o exposto de forma ilustrativa e pragmática dizendo que, muitas vezes, de acordo com o tipo de relacionamento necessário à prestação de serviços, **interessa mais à entidade contratante saber quem é o consultor, do que a empresa de consultoria.**

³³ Relatório N.º 4/2007 – 2.ªS.

Este facto sublinha, de forma marcante, a dependência relativamente à gestão de recursos humanos que possa ser feita por entidades estranhas à EP, sendo mais um factor que acresce à necessidade de incrementar a internalização de conhecimentos.

✖ Acrescente-se que a internalização de conhecimentos na ACC, por contacto dos seus técnicos com os consultores, se apresenta marcada por grandes constrangimentos. Com efeito:

- Os técnicos da ACC não têm, na sua maioria, formação ou **experiência directa na definição e análise das arquitecturas contratuais** que lhes permita incorporar, na sua própria experiência, ou na da EP, mais-valias relevantes;
- No âmbito da Área de Coordenação de Concessões **não existem juristas e o Gabinete Jurídico da EP não está envolvido, com carácter de continuidade, nas diversas fases da gestão contratual das PPP, nem sequer efectua a gestão do relacionamento com os consultores envolvidos nos processos de arbitragem e de reequilíbrio financeiro.** Logo, a possibilidade de acumulação de experiência no referido Gabinete **Jurídico também tem sido inexistente.**

O Tribunal faz notar que, enquanto a transferência de conhecimentos para a EP tem sido muito baixa, em contraponto os respectivos consultores externos têm podido incrementar o seu próprio *Know-how* à custa de múltiplos trabalhos remunerados desenvolvidos para o Estado.

✖ **Verifica-se, relativamente aos montantes envolvidos com o outsourcing, que:**

- Foram dispendidos, em 2006, na fase estudo e preparação³⁴ das diversas PPP, cerca de **2,96 milhões de euros;**
- Os serviços contratados, na fase de lançamento, atingiram cerca de **4,8 milhões de euros.** Os contratos de assessoria financeira prestada pelo Banco Efisa ascenderam, por si só, a **2,4 milhões de**

euros. No campo da assessoria jurídica os contratos com a firma Flaminio Roza, Advogados atingiram 751 mil euros;

- Na fase de gestão dos contratos de concessão, os serviços contratualizados atingiram os **1,010 milhões de euros.** A empresa KPMG presta assessoria financeira a todas as concessões, à excepção da Concessão da Grande Lisboa, assumindo o valor daquele contrato os 300 mil euros/ano;
- Por fim, desde 2001 até 2007, os contratos de *outsourcing* no âmbito do Gabinete de Telemática Rodoviária atingem um valor de cerca de 86 milhares de euros.

✖ **Em 2006, e até Maio de 2007, os custos com o outsourcing atingiam já cerca de um milhão de euros respeitantes à assessoria jurídico-financeira.**

✖ **Não obstante a dimensão dos encargos com o outsourcing, não existem procedimentos definidos para a avaliação dos trabalhos dos consultores externos nas vertentes jurídica e financeira.**

2.6 Aferição do *value for money* das PPP

✖ **A opção por PPP tem sido, primariamente, encarada como uma forma de financiamento, ao arrepio dos princípios económicos subjacentes a este tipo de contratação.**

Assim, dadas as conhecidas restrições orçamentais, os projectos de grande envergadura e com investimentos significativos têm sido considerados, desde logo, na fase de inclusão em planeamento, para desenvolvimento em PPP³⁵;

A EP referiu, aliás, que:

³⁴ Departamento de Projectos

³⁵ Informação obtida em sede de entrevistas e condizente com a resposta da EP ao questionário do TC.



“A execução de auto-estradas com recurso a fundos privados foi a única forma possível de passar de uma rede de pouco mais de 500 km para uma próxima de 3000 km em apenas 10 anos, **uma vez que o Orçamento de Estado não o permitiria**”

Em sede de contraditório, o MFAP veio referir o seguinte:

“Relativamente à racionalidade económica da opção por configurar um qualquer projecto de infra-estruturas sob a forma de PPP, que o TC conclui ser guiado exclusivamente [o TC faz notar que refere “primariamente”] por preocupações de ordem financeira, devemos esclarecer que este Governo nunca entendeu estes mecanismos como mecanismos de financiamento puros. Sempre foi assumido que são formas de dotar o país de infra-estruturas necessárias ao seu desenvolvimento económico e à respectiva coesão territorial a **um ritmo não comportável através dos mecanismos tradicionais de contratação pública.**

Encontra-se subjacente a esta ideia um conceito de custo de oportunidade que acaba por não ser devidamente valorizado pelo Tribunal, associado a mecanismos de contratação que permitem implementar mecanismos de solidariedade inter-geracional (as infra-estruturas são pagas à medida que vão sendo utilizadas e não pelos actuais contribuintes) e de transferência de risco para os operadores privados.

É assim, por demais evidente que **dado o esforço acelerado de infra-estruturação do país e as restrições orçamentais vigentes, o modelo de PPP privilegiado será o que incorpora a construção e exploração das infra-estruturas**”.

(nosso sublinhado)

É inegável que a contratação em PPP tem estado subjacente à multiplicação de infra-estruturas rodoviárias³⁶. No entanto, o TC esclarece que não pretende efectuar qualquer comparação das PPP com a contratação tradicional mas, apenas, contribuir, como se mostra imprescindível, para uma melhoria da gestão no recurso às PPP, o que exigirá necessariamente maior cuidado na concepção e utilização de adequados instrumentos de avaliação”.



Não tem sido elaborado o comparador público, pelo que não podem ser, em cada caso, quantificados, desde início, quaisquer ganhos de eficiência pelo recurso às PPP;

A Parpública, entidade que vem desde há muito defendendo a utilização do CSP, em resposta ao questionário do TC, lançado na presente auditoria, veio sublinhar o **enviesamento** que preside à forma como, **até hoje**, tem sido encarado o CSP pelo Estado.

Assim, desde logo, notou que:

“Nos três processos de lançamento de concursos em que a PARPÚBLICA participou, não foi apresentado o designado “comparador público”.

De seguida, a Parpública caracterizou as circunstâncias que originaram tal situação:



“No caso das concessões “Grande Lisboa” e “Douro Litoral”, na medida em que não se previam responsabilidades financeiras futuras para o Sector Público”

Ora, o CSP não é dispensável em projectos tidos como auto sustentáveis, uma vez que o referido comparador tem como função essencial fornecer informação que justifique a própria configuração da parceria a lançar.

³⁶ O texto do relatório preliminar remetido para contraditório referia-o já.

▶ “Quanto à concessão do “Túnel do Marão”, em alternativa ao “comparador público”, foram quantificados, no âmbito do **Estudo Prévio do projecto**, encomendado pela EP a um consultor externo, os custos estimados de construção, **para as diversas alternativas de traçado** que se colocavam à data, tendo os valores apurados sido extrapolados para a solução adoptada, o que permitiu definir um limite máximo de **custo de investimento**, fixado em 375 milhões de euros, a preços de Janeiro de 2006.”

(nosso sublinhado)

✘ **Também não têm sido elaborados *outline business cases*, pelo Estado, o que tem afectado a objectividade do processo decisório e a respectiva *accountability*.**

Em resposta ao questionário enviado pelo TC, a EP referiu que:

“O OBC é **um documento** onde se pretende incluir toda a informação relevante para que as tutelas, sectorial e financeira, estejam habilitadas a tomar determinadas decisões quanto ao desenvolvimento de determinado empreendimento”

e

Este documento pretende sintetizar o trabalho já desenvolvido – inclui informação sobre benefícios, custos e todo o racional que **sustenta o desenvolvimento do projecto**. Inclui ainda referências às várias **opções técnicas e financeiras que foram estudadas e o racional para a selecção de uma opção ou conjunto restrito de opções consideradas preferenciais.**”

(nosso sublinhado)

Concordando-se com o exposto, deve sublinhar-se que a EP refere também que:

“**Não existe nenhuma exigência legal que obrigue à entrega de um documento único denominado OBC** embora o decreto-lei das parcerias obrigue à apresentação das matérias que normalmente constam do OBC.”

e

“A Estradas de Portugal **desenvolve os estudos que normalmente constam do OBC mas não os agrega num único documento.**”

(nosso sublinhado)

✘ **Aliás, verificou-se que os *outline business case*, nos casos em que se possa considerar que existiram, possuem fragilidades graves.**

A este propósito, os próprios consultores externos, que elaboraram um *business case preliminar*³⁷ referiam que:

“O trabalho efectuado até ao momento **não foi conclusivo relativamente ao método de contratação a adoptar pelas seguintes razões:**

- (...)
- Com vista à definição do modelo de contratação, **importa desenvolver um comparável do sector público que permita comparar o custo do projecto caso este seja desenvolvido pela Estradas de Portugal ou se o seu desenvolvimento assentar na estruturação de uma Parceria Público-Privada.**”

✘ Na sequência do referido, **o Estado não possui uma completa noção, ou sequer adequado registo, das implicações do seu negócio, à data da contratação das PPP, o que é extremamente grave, em termos de boa gestão dos dinheiros públicos.**

A falta de adequados CSP e OBC, faz concluir que:

- ▶ O Estado não está em posição de adequadamente proceder à identificação e à fixação do *pricing* dos riscos da contratação;
- ▶ O Estado não detém informação, por reajustamento do OBC, no momento da contratação, que lhe permita elaborar, finalmente, o que se designa por *full business case*.

³⁷ Projecto do IP8 e do IC 33.



- A informação essencial não pode ser utilizada para efeitos de apuramento de ganhos de eficiência, ao longo da relação contratual;
- Não existe, a possibilidade de incorporar adequadamente a aprendizagem anterior na gestão do contrato específico, bem como em posteriores contratações.

Deve sublinhar-se que a necessidade de aperfeiçoamento de instrumentos como o comparador público e o outline business case tem sido defendida em diversos relatórios do TC, bem como por diversos especialistas em PPP, nomeadamente da Parpública.

- ✦ Mais se constatou que a opção por PPP tem radicado mais na presunção de falta de eficiência estrutural do Estado para o desenvolvimento de projectos semelhantes do que nos ganhos de eficiência pela participação do sector privado, apesar de esta ser uma das bases económicas internacionalmente aceites para a contratação em PPP.

Confirmando a falta de capacidade pública de gestão directa de projectos existente, a própria EP referiu ao TC que:

“Há projectos onde poderão não haver termos de comparação que permitam a construção de um comparador público suficientemente fiável”;

“Há projectos onde o histórico de participação privada deverá ser suficiente para se justificar o lançamento de um novo projecto de parceria público-privado”;

“Somos da opinião, pelas razões acima aludidas, que o esforço para melhoria dos benefícios das PPP deverão ser concentrados antes na reforma da contratação pública e dos processos de concurso que são demasiado longos e que afectam o próprio interesse dos parceiros privados nestes projectos”;

“desde há muito tempo que o Estado Português optou por recorrer ao sector privado como única forma de desenvolver novos projectos de auto-estradas” e que “a necessidade de infra-estruturas era de tal forma premente que se considerou que a única forma de se desenvolver projectos de forma rápida e eficiente foi através do recurso ao sector privado”.

(nosso sublinhado)



Nesta sequência, verificaram-se também sinais de progressivo desaparecimento de competências para o desenvolvimento dos projectos de auto-estrada, em regime de gestão directa pelo Estado.

A EP, questionada pelo TC, manifestou nesta, como já em anteriores auditorias, existirem, até agora, fragilidades que concorreriam para, na prática, dificilmente poderem ser desenvolvidas infra-estruturas rodoviárias, por recurso à gestão directa do Estado.

De facto:

- Em sede de anteriores auditorias, a EP referiu ao TC **dificuldades** no recurso a ferramentas como o comparador público, com base no facto de já há longo tempo o Estado não desenvolver projectos de infra-estruturas rodoviárias com as mesmas características das que têm sido desenvolvidas em PPP.
- O resultado de muitas das entrevistas realizadas pelo TC aos colaboradores da EP foram no sentido de que aspectos relacionáveis com a qualidade obtida através da gestão directa do Estado, poderia não ombrear com a obtida através da participação do sector privado em PPP. Factores básicos, como os associados à **disciplina** de manutenção, introduzida pelas cláusulas contratuais, poderão ter, como contraponto, previsíveis níveis de menor eficiência do Estado.

Este aspecto é preocupante, na medida em que:

- **Afunila as opções de contratação do Estado nas PPP não por motivos técnicos ou de racionalidade evidente, mas tão só por incapacidade do Estado para desenvolver a gestão directa dos projectos, isto é recorrendo à designada “contratação tradicional”;**
- **Diminui consideravelmente, pela perda de conhecimentos, a possibilidade de apurar os ganhos de eficiência derivados da contratação em PPP e, portanto, de estabelecer os referenciais para a análise da respectiva racionalidade económica;**
- **Poderá privilegiar, desde o início, um único modelo de PPP, afastando, preliminarmente outros, modelos que poderiam ser dotados de maior eficiência. Na ausência de competências para implementar projectos por gestão directa, o Estado poderá confrontar-se com a inevitabilidade de privilegiar o modelo que o parceiro privado prefere como, por exemplo, o da via do projecto do financiamento, da construção, da operação e da manutenção, ou seja o designado DBOFT. Note-se, aliás, que este tem sido o modelo dominante.**



Os contratos SCUT, pode-se hoje constatá-lo, não se mostram compatíveis com os propósitos de estabilidade contratual, ou seja de continuidade de gestão ao longo do ciclo de vida das PPP, bem como com o critério de rigor de análise prévia, princípios estes que estão subjacentes aos procedimentos preconizados pelas boas práticas, nomeadamente as incluídas no actual regime legal de PPP.

No caso das SCUT, o desenvolvimento destas infra-estruturas incorporou, conforme tem sido tornado público, uma forte componente de natureza política, sucedendo que, neste momento, é uma nova decisão política que está na base da reconfiguração

das respectivas parcerias, ou seja a passagem de infra-estruturas cuja utilização não comporta custos directos para o utilizador, para o regime de portagens.

Significa isto que as SCUT, por incorporarem desde início uma forte vertente política não podiam deixar de ter associada uma acentuada probabilidade de instabilidade contratual, o que se desvia dos princípios económicos subjacentes à contratação em PPP.

Foi, assim, admitida, desde início, uma contratação em PPP, com efeitos financeiros e outros, em grande parte, indeterminados, o que, do ponto vista técnico é pouco ortodoxo.

A própria EP referiu que a alteração:

“passará sempre pela sua negociação com as Concessionárias na medida em que a estruturação desejada não é acomodada pelo objecto actual”

e que

“sendo um negócio novo, mesmo que por alteração do anteriormente efectuado entre as partes, não é enquadrável nas actuais categorias de risco dos Contratos de Concessão”.



Verificou-se o desenvolvimento de projectos sem motivos de tráfego que o justificassem, prejudicando a aferição do *value for money* das respectivas PPP.

Conforme refere a CFMOPTC:

“O principal critério de selecção de projectos rodoviários tem sido a conclusão da Rede de Estradas Nacionais conforme previsto no PRN, bem como o conceito de coesão territorial. O critério de tráfego e congestionamento tem sido um critério secundário, o que prejudica o “Value” a obter num cálculo de Value for Money”.

Por seu turno, a EP salienta que:

“Em algumas zonas do interior, face aos custos das infra-estruturas e aos



níveis de tráfego, a cobrança de um preço adequado ao custo do investimento torna-se inviável, dada a dificuldade que isso representaria na aceitação pública”

2.7 Gestão dos contratos na fase de concepção e construção

2.7.1 Inspeções realizadas

✦ De acordo com as entrevistas efectuadas, verificou-se que o número de inspeções, na fase de construção, tem sido insuficiente.

A falta de tempo disponível, face a outras tarefas atribuídas aos técnicos reflecte-se quer no número, quer na oportunidade das deslocações à obra.

2.7.2 Critérios de fiscalização

✦ No campo do acompanhamento da obra, não existe, ainda, capacidade de reposta, por parte dos técnicos disponíveis envolvidos, às exigências inerentes às diversas especialidades de projecto.

Foi referido ao TC, pelos técnicos, durante as entrevistas, que, não obstante progressivamente se tentar evoluir no sentido de uma maior especialização dos recursos humanos, ainda se fazem sentir as insuficiências que já estavam presentes desde o início do programa de concessões rodoviárias.

✦ Também se observou, nalguns aspectos, desactualização dos critérios subjacentes às normas da antiga JAE, e que serviram de base à apreciação dos projectos das concessionárias.

Em sede de entrevistas, foi referido ao TC que, face à evolução ocorrida nos métodos de construção, se verificaram dificuldades no adequado enquadramento das soluções técnicas apresentadas pelas concessionárias, nomeadamente ao nível das obras de arte³⁸.

³⁸ Em sede de contraditório, a EP veio referir que os contratos de concessão são regidos pelas normas nacionais e na sua ausência pelas normas e directivas comunitárias. No entanto, este aspecto não obsta à identificada desactualização de

2.7.3 Monitorização das expropriações

✦ As dificuldades de monitorização do risco das expropriações para o Estado têm continuado.

Foi possível apurar, no decurso das entrevistas efectuadas, que, durante algum tempo, a ausência de um conveniente acompanhamento das concessionárias na escolha do traçado das vias a construir, tinha contribuído para **aumentar os encargos do Estado com expropriações. Sendo este um risco financeiramente suportado pelo Estado, as concessionárias efectuavam as suas opções de traçado sem terem na devida conta a minimização do respectivo custo.**

Relativamente ao risco decorrente das expropriações, a EP referiu ser

“responsável por aprovar as bases de avaliação dos terrenos a expropriar e da verificação de todos os projectos de expropriação, nomeadamente a sua conformidade com os projectos de traçado”.

e que

“**nos concursos recentes** não assume custos com as expropriações, sendo esse risco transferido para o concorrente, não interferindo por isso no processo de expropriação amigável”. Relativamente aos processos de expropriação litigiosa, o acompanhamento é feito em Tribunal”.

No entanto, relativamente às concessões SCUT o IGOPTC³⁹ referiu que, em 2006:

“Era expectável o surgimento de novos REF decorrentes da complexidade dos processos expropriativos, da aprovação de traçados fora dos corredores constantes das propostas e da alteração de projectos previamente aprovados”

normas nacionais, bem como às dificuldades de enquadramento referidas.

³⁹ Em resposta a questionário do TC, a IGOPTC, a propósito do seu Processo n.º 436/06-CA, sobre controlo e avaliação de obras em auto-estradas SCUT.

“Os montantes reclamados pelas concessionárias referem-se a sobrecustos por atrasos no programa de trabalhos e nos processos expropriativos, por introdução de eventos não considerados na proposta inicial, por traçados fora do corredor da proposta e por perda de receitas.”

2.7.4 *Aprovação de estudos e projectos*



Verificou-se a existência de aprovações tácitas, relativamente aos projectos das concessionárias.

A EP, a este propósito, referiu que⁴⁰:

“Existem situações em que a **aprovação é tácita** face à impossibilidade de apreciação de todas as valências face ao período previsto no Programa de Estudos e Projectos”
(nosso sublinhado)

Neste mesmo domínio a EP, como dificuldade, veio salientar ao TC a:

“Apreciação de elevado número de estudos, em reduzido período de tempo, face à necessidade de não protelar o início da construção contemplado no Plano de Trabalhos aprovado contratualmente”. Em sede de contraditório a EP sublinhou que “independentemente da dificuldade que existe na apreciação dos projectos importa referir que a aprovação tácita ou formal do projecto não desonera a concessionária de futuras correcções que tenha que efectuar por erros ou omissões, não lhe assistindo assim qualquer compensação por esse facto”.



Não existe controlo das aprovações tácitas de projectos das concessionárias, que permita efectuar o mapeamento dos riscos resultantes para o concedente.

A CFMOPTC veio referir ao TC que:

“Não existe uma listagem actualizada das aprovações tácitas concedidas, que deveria ser objecto de revisão periódica pela tutela”

Durante o processo de entrevistas, foi confirmada a inexistência desta mesma listagem.

Posteriormente, em sede de contraditório, a CFMOPTC veio ainda acrescentar que “seria importante controlar e manter as listagens actualizadas e quantificadas de aprovações tácitas e de alterações unilaterais e outros eventos com impacto orçamental”.

2.7.5 *Controlo dos bens que integram as concessões*



O controlo sistemático sobre os bens que integram as concessões não existe.

Questionada à cerca do controlo que efectua sobre os bens que integram as concessões, a EP veio referir que tal matéria se insere “no âmbito das competências de actuação da Inspeção-Geral de Finanças”.

Ora, de acordo com o relatório de actividades da IGF de 2006, não foi desenvolvida qualquer acção sobre esta temática.

No exercício do contraditório, a IGF veio referir ter opinião contrária à EP:

“De acordo com o disposto em Contratos de Concessão, os Bens que integram a Concessão são, genericamente: i) A Auto-estrada ii) As áreas de serviço e repouso e os centros de assistência e manutenção iii) As máquinas, equipamentos, designadamente equipamentos de contagem de veículos e classificação e outros bens directamente afectos à exploração e conservação da Auto-estrada.

⁴⁰ Esta situação foi confirmada ao TC durante o processo de entrevistas na EP.



Dada a natureza dos bens descritos, tal controlo parece enquadrar-se do âmbito de actuação da EP que, nomeadamente, quando realiza as vistorias solicitadas pelas concessionárias para a entrada em serviço dos lanços de auto-estradas constata a existência dos referidos bens.”

2.7.6 Acompanhamento da construção



O acompanhamento da obra, *in loco*, tem sido insuficiente.

O IGOPTC, já em 2001, relatava esta situação:

“O IEP (actual Estradas de Portugal, S.A.) não procede ao acompanhamento físico da execução dos trabalhos de construção, não exercendo qualquer tipo de fiscalização da obra”⁴¹

e

“A SCUTVIAS⁴² não informou o IEP, de modo formal e por escrito, sobre o andamento das obras.”⁴³

A EP, no seu contraditório, contestou as observações formuladas pelo IGOP.

No entanto, o TC constatou que a falta de tempo disponível, face a outras tarefas atribuídas aos técnicos, reflecte-se, como se disse já, na falta de oportunidade e de quantidade de visitas à obra, facto que pode reverter na penalização financeira do Estado. Isto porque existem situações em que é necessária a atempada presença de um técnico em obra, como é o caso do risco arqueológico, que corre por conta do concedente, sendo, por isso, qualquer atraso devido a esta causa imputável ao Estado, e, assim, passível de reequilíbrio financeiro.

Note-se que, já em 2003, o TC referia que “quanto ao acompanhamento da execução das obras, apesar de existir uma verificação da conformidade exterior das obras com os projectos, nomeadamente no que respeita ao grau de execução física, o IEP apenas conseguia realizar visitas pontuais e selectivas, ao

contrário do que sucedia ao tempo da JAE, em que as visitas eram mais regulares”, pelo que a situação persiste.

Em sede de contraditório a EP referiu como dificuldade, no campo do acompanhamento da construção, o aumento substancial do número de quilómetros construídos anualmente.

2.8 Monitorização Administrativa e Financeira dos Contratos

2.8.1 Acompanhamento da situação económico financeira das concessionárias



A análise financeira efectuada sobre as concessões não tem sido actualizada e tem tido por base, essencialmente, informação veiculada pelas próprias concessionárias através dos seus relatórios anuais de contas.

Note-se, antes de mais, que foi tentada a implementação de um relatório global, por técnicos da ACC⁴⁴, o qual, para além de informação sobre a implementação do projecto rodoviário de base, incluiria dados caracterizadores da evolução financeira das concessões, bem como das próprias concessionárias.

No entanto, tal relatório encontrava-se **desactualizado, em grande parte com anos de atraso**⁴⁵, e tinha por base, essencialmente, no campo financeiro, informação veiculada pelas próprias concessionárias nos seus relatórios anuais de contas.

Sendo certo que um relatório deste tipo teria **efeitos positivos, dada a informação que já conteria**, no entanto, este, tem sido um projecto **secundarizado, não tendo tido, de acordo com as informações colhidas, aprovação formal superior, nem se encontrando, sequer, em processo de introdução de melhorias, quer na sua forma, quer no seu conteúdo, quer relativamente à escolha da informação de base.**

⁴⁴ “Concessões rodoviárias em Portugal-Relatório de Análise”.

⁴⁵ Apesar de tal relatório, em meados de 2007, ostentar, na respectiva capa, a data de Dezembro de 2005, para muitos casos, não existia sequer informação relativa a 2004 ou a anos anteriores.

⁴¹ Processo n.º 219/01-IO, de 30 de Julho da IGOPTC.

⁴² Uma das concessionárias – nossa nota.

⁴³ Processo n.º 220/01-IO, de 1 de Agosto da IGOPTC.



Também não tem existido análise formal dos riscos para o Estado, decorrentes da evolução dos indicadores financeiros, nem têm sido identificadas necessidades de desenvolvimento de acções de mitigação de riscos.

De facto, no terreno, o TC constatou a inexistência duma concertada análise formal de riscos e das correspondentes medidas de mitigação. Neste campo, e também na sequência do referido na conclusão anterior, deve sublinhar-se que a CFMOPTC veio referir ao TC que:

“A EP não tem funcionários a espelhar o trabalho dos consultores financeiros com os modelos financeiros nem juristas internos a acompanhar e a conhecer os aspectos contratuais, pelo que está quase totalmente dependente dos consultores externos pelo menos nestas duas matérias. Por este motivo, a EP pode ter pouca sensibilidade aos determinantes dos encargos e riscos financeiros para o Concedente. A EP tão pouco parece ter acesso aos conhecimentos da Parpública e das comissões para este efeito”.

(nosso sublinhado)

2.8.2 Controlo das obrigações de informação das concessionárias



O controlo das obrigações de informação das concessionárias não têm sido objecto de cruzamentos de informação.

A entidade à qual compete o **controlo dos aspectos económicos e financeiros**, no âmbito dos contratos de concessão, é a IGF. Em sede de contraditório, a IGF veio esclarecer “que procede à determinação das participações financeiras devidas pelo investimento realizado bem como à verificação da conformidade do cálculo das taxas de portagem, para as concessões onde tal é determinado pelos respectivos contratos de concessão, como é o caso da Concessão BRISA.”

De acordo com a CFMOPTC, a IGF e a EP não procedem a cruzamentos de informação com entidades terceiras e entidades bancárias ou fornecedores:

“O acompanhamento dos aspectos financeiros das concessões deve focar a sustentabilidade financeira da concessionária, e o risco de rotura que possa provocar uma rotura de serviço, na óptica do Concedente, mais que a simples análise de balanços na óptica do accionista ou do credor. Deve-se também obter o certificado de *non-default* respectivo aos financiamentos, conforme previsto nos Acordos Directos Concedente-bancos, e certificar que a concessionário cumpre outras obrigações com fornecedores, etc. que podiam ocasionar um *cross-default* com o contrato de concessão. No entanto, este tipo de monitorização não tem sido objecto de um Relatório de Acompanhamento, nem pela EP nem pela IGF.”

Acresce que a IGF não tem empreendido auditorias sobre as concessionárias neste âmbito⁴⁶. Em sede de contraditório, a IGF veio acrescentar:

“Com efeito e à excepção da auditoria realizada à BRISA (...) a IGF não inclui no plano de actividades para 2006, aprovado por Despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 21 de Novembro de 2005, qualquer outra auditoria às concessionárias rodoviárias, uma vez que quanto a estas se privilegiou, nesta fase, a análise dos procedimentos de gestão e controlo realizados pela EP (...)”.

⁴⁶ Informação obtida através dos respectivos relatórios de actividades.



2.9 Controlo da remuneração em função do desempenho das concessionárias

2.9.1 Sistema de controlo de tráfego

- Os contratos de concessão das SCUT, quando foram elaborados, não tiveram em conta a efectiva existência de soluções técnicas, no domínio do controlo de tráfego, que permitissem exigir o cumprimento das cláusulas contratuais relevantes.

De facto, de acordo com o que o TC conseguiu apurar no processo de entrevistas, os cadernos de encargos não apresentavam requisitos totalmente objectivos quanto ao controlo de tráfego, uma vez que se fazia depender isso de uma evolução tecnológica esperada. Desta forma, não poderiam os contratos, uma vez firmados, regular a relação, neste domínio, entre concedente e concessionária, por forma a permitir uma adequada previsão do sistema de monitorização a implementar.

- Também em casos de alteração unilateral por parte do Estado, este não tem tido, previamente, em conta a existência de soluções técnicas que lhe permitam efectuar o devido controlo.

A reclassificação, para efeitos de portagem, a aplicar aos monovolumes, imposta pelo Estado, há anos, a uma concessionária, exigiria uma solução técnica, em termos de equipamento, que nunca chegou a existir.

- De igual modo, existem concessionárias que não dispõem nem de infra-estruturas, nem de recursos humanos, nem de equipamentos que possibilitem a contagem de tráfego a que se obrigaram contratualmente.

Por exemplo, na Concessão da Costa de Prata, os meios afectos à exploração são inferiores aos da respectiva proposta em fase de concurso. O MOPTC, veio no seu contraditório, contestar “em absoluto” esta afirmação.

De igual forma, a EP no respectivo contraditório, afirma não concordar com o exposto. Faz-se notar, porém, que esta informação consta, efectivamente, de um parecer técnico interno da EP recolhido e analisado pelo TC.

2.9.2 Processos de multa

- O Estado, sistematicamente, não tem penalizado pecuniariamente as concessionárias, quando estas incorrem em incumprimento das suas obrigações contratuais.

De facto o sistema de penalização contratual das concessionárias acaba, na prática, por ser pouco relevante.

Em sede de entrevistas, os próprios técnicos admitiram frustração por este facto consumado.

Também foi possível apurar que a justificação apresentada para a situação reside na carga burocrática envolvida nos processos de multa, nos montantes pouco significativos das mesmas, ao menos, na perspectiva das concessionárias. Para além disso, foi também referido ao TC como justificação o facto de, uma vez detectado o incumprimento e notificadas as concessionárias, em geral, estas apresentarem um plano de reposição das situações em falta.

2.9.3 Sinistralidade

- O factor sinistralidade ainda não teve qualquer impacto nos pagamentos às concessionárias

A ACC da EP refere que 2007 será o primeiro ano no qual contratualmente haverá incidência do factor sinistralidade nos pagamentos. O TC comprovou que estavam a ser desenvolvidos procedimentos nesta área. Foi também referido ao TC algum atraso nestes trabalhos, tendo sido sublinhado que tal não impossibilitaria a sua aplicação aos montantes globais relativos a 2007.

2.9.4 Disponibilidade

- ✦ **Tem existido pouco impacto do factor disponibilidade na remuneração das concessionárias.**

De facto:

- A Concessão do Túnel do Marão será a primeira que fará depender directamente os respectivos pagamentos da disponibilidade das vias;
- Relativamente à indisponibilidade de utilização das vias, de acordo com os parâmetros de circulação que lhes normalmente associados, pela existência de obras de manutenção ou de alargamentos:
 - Não são conhecidos casos de penalização pecuniária das concessionárias;
 - A IGOPTC, na sequência de um dos seus relatórios de 2006, veio referir que:

“As obras que maiores inconvenientes causam aos utentes são as resultantes de aumento do número de vias e de reposição da qualidade do pavimento”

e
“A fiscalização da EP nesta matéria não tem sido muito eficaz, uma vez que as concessionárias não cumprem na totalidade os procedimentos definidos pela EP para minorar os inconvenientes causados pelas obras”

2.10 Controlo da qualidade do serviço no âmbito das concessões

2.10.1 Critérios e normativos

- ✦ **Não têm sido utilizados, até à data dos trabalhos de auditoria – Outubro de 2007-, *checklists* para as inspecções no âmbito da exploração.**

Assim, não tem sido possível, ao conjunto dos técnicos, uma abordagem **uniforme e sistemática** nas acções em que participam, pelo que as mesmas têm sido realizadas de acordo com a sensibilidade de cada técnico e critérios de oportunidade.

Através das entrevistas realizadas, apurou-se que as diversas vertentes dos projectos necessitam de algum grau de especialização, tanto ao nível da análise dos projectos, como no que diz respeito à fiscalização de obra. Este facto aconselharia também a introdução das referidas *checklists*. Aliás, já em 2003, o TC, num dos seus relatórios, referia que “a escassez de recursos com experiência e de meios técnicos não permitia responder às necessidades de fiscalização técnica em obra”, pelo que a situação persiste.

- ✦ **O Estado também não definiu critérios que lhe permitissem efectuar o controlo da operação e manutenção das concessionárias.**

A EP veio referir ao TC, a propósito dos condicionalismos que identifica quanto ao desenvolvimento da sua actividade, que:

“não existindo normativos nacionais para parte significativa dos parâmetros que se pretendem verificar, a actuação da fiscalização passa necessariamente pela assumpção de critérios de boas práticas susceptíveis de interpretação.”

2.10.2 Ranking das concessionárias

- ✦ **A EP não tem efectuado qualquer estudo de avaliação sobre a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias da auto-estrada.**

De facto, verificou-se que não é utilizado pela ACC um sistema de *benchmarking* para efectuar comparações entre concessionárias e para a respectiva classificação objectiva.

Tal sistema permitiria não só efectuar um melhor planeamento do controlo e monitorização, como ser utilizado em termos de novos concursos podendo contribuir para desincentivar comportamentos enviesados **por parte das concessionárias, ou dos grupos a que pertencem.**

No sentido de identificar riscos para o Estado com a sua posição global de concedente, pelos aspectos que encerra, refira-se o seguinte caso:



De acordo com a análise de elementos colhidos junto da EP, um conjunto de concessionárias pertencente ao grupo AENOR⁴⁷, **não tem avançado com a instalação dos Centros de Contagem de Tráfego, a que estava obrigado contratualmente.**

Acresce que, o mesmo grupo de concessionárias veio propor a fusão dos respectivos centros, a qual, de acordo com o referido no processo de entrevistas, **estaria a ser objecto de ponderação, em termos de contrapartidas, não obstante ser, seguido um parecer interno, fortemente contrária às necessidades de uma eficaz monitorização.**

O mesmo parecer apresentava um cálculo, considerado muito conservador, e apenas com base nos custos de pessoal inerentes, isto é, sem considerar equipamentos e instalações, de **ganhos para as concessionárias de cerca de 22, 6 milhões de euros.**

Em sede de contraditório a EP sublinha que o pedido de fusão dos centros operacionais se encontra ainda em análise.

Deve notar-se que o Grupo AENOR obteve, mais recentemente, a Concessão da Grande Lisboa.

A propósito do que se referiu e pela sua importância, convirá levantar questões que merecem reflexão. Chama-se, todavia, a atenção para o facto de que, não estando em causa juízos definitivos sobre o caso concreto, o mesmo ilustra questões pertinentes para a gestão global das PPP pelo Estado:

- Por um lado, a experiência do relacionamento, com o Estado, de um grupo empresarial, irá permitir, a uma concessionária, obter informação sobre o que, nas cláusulas fixadas em sede de novos concursos, poderá escusar-se a **cumprir** e, logo, dar origem a benefícios para a concessionária, com lesão para o interesse público.
- Acresce que, embora formalmente iguais, as condições contratuais propostas aos diversos concorrentes em fase de concurso, **poderão, na prática, ter um valor diferente, tanto para cada concorrente, como para o Estado;**

⁴⁷ Concessão Norte, Concessão Costa de Prata, Concessão Beira Litoral e Alta, Concessão Grande Porto e recentemente Concessão Grande Lisboa.

- Para além disso, por via da sua ineficiência na gestão contratual, **o Estado poderá estar a estimular comportamentos que enviesam a objectividade e a transparência pretendida nos processos concursais**, com prejuízo para o Estado e, inclusivamente, para alguns dos concorrentes;
- Não menos relevante é o facto de o próprio Estado poder estar a ser o responsável pela existência de posições privadas relevantes no mercado nacional das concessões, **eventualmente contrárias aos seus próprios interesses;**
- Finalmente, seria possível concluir que o Estado poderá estar, também, a **premiar os problemas que lhe são causados pelas concessionárias**, na medida em que os equipamentos e os meios estão já contemplados nas rendas pagas pelo Estado, ou a sua falta fica sem ser sancionada⁴⁸.

2.10.3 Tratamento das reclamações

- ✘ **Não tem sido efectuado, de forma sistemática, o acompanhamento dos processos de reclamação apresentados directamente às concessionárias**⁴⁹.
- ✘ **Com efeito, verificou-se não ter sido realizada qualquer fiscalização sobre os sistemas de que as concessionárias dispõem para a recepção, registo, análise, resposta e encaminhamento das reclamações, bem como para o ressarcimento dos lesados ou para a introdução de medidas correctivas.**

O controlo, pela EP, das **reclamações dos utentes, apresentadas às concessionárias**, passa apenas pela apreciação das cartas de apresentação de reclamação, bem como pelas respectivas respostas por parte das concessionárias.

⁴⁸ Como se viu, o Estado não tem tido como política a efectivação de penalizações pecuniárias às concessionárias, por incumprimento contratual.

⁴⁹ Apenas processos de reclamação apresentados à EP têm sido objecto de tratamento no âmbito do serviço Estrada Livre que no entanto possui objectivos globais no que diz respeito à rede rodoviária.

Acresce que as concessionárias, invariavelmente, têm-se limitado a remeter os processos para as companhias seguradoras ou referirem a responsabilidade dos empreiteiros por si contratados, sendo certo que, na maioria dos casos analisados pelo TC, as reclamações dos utentes relacionavam-se com danos nos veículos causados por objectos na via.

Além disso, a EP refere dificuldades na análise dos processos de reclamação. Assim, acentua que só tem conhecimento das reclamações à posteriori, o que, em determinadas situações, como, por exemplo, projecção de objectos para os pára-brisas dos automóveis, ou colisão com animais ou objectos na via, dificulta a respectiva análise. Ora, **tais dificuldades só agravam a necessidade de o controlo dos processos de reclamação não se restringir aos elementos enviados pelas concessionárias.**

 **Por outro lado, as reclamações apresentadas pelos utentes directamente às concessionárias não têm sido objecto de qualquer tratamento estatístico, o que seria importante para a identificação de padrões de ocorrências nas respectivas concessões, avaliação das concessionárias e aferição de necessidades de fiscalização.**

2.10.4 Inspeções no âmbito da qualidade de serviço

 **A programação das acções não se tem efectuado de acordo com o estipulado nos manuais de operação e manutenção subjacentes a cada concessão.**

 **De facto, as inspeções têm assumido um carácter residual, face às restantes tarefas atribuídas aos técnicos, o que pode afectar a respectiva oportunidade.**

Assinale-se que as deslocações dos técnicos têm sido motivadas, substancialmente, para de dar cumprimento a objectivos de desempenho. De facto, foi referido ao TC, em sede de entrevista, que a introdução nos objectivos de desempenho da quantidade de acções de inspecção a empreender tinha tido como finalidade promover o aumento de inspeções a realizar e envolver na função inspectiva o conjunto dos técnicos.

Dado o pouco tempo deixado disponível pelas outras funções cometidas aos técnicos da ACC, e dado, muitas vezes, o respectivo carácter de urgência, **a função inspectiva acaba por adquirir carácter residual, face às demais.**

2.10.5 Controlo da disponibilidade

 **Não tem existido qualquer tratamento de dados associados à disponibilidade das vias.**

A EP referiu ao TC que:

“Não há, até ao momento, qualquer análise à disponibilidade das vias. Refere-se no entanto que o esquema de remuneração das concessionárias assenta no volume de tráfego registado, sendo o risco de procura integralmente assumido pelas concessionárias, verificando-se apenas a previsão contratual de aplicação de multas ou prémios em função dos cortes de vias e do número de acidentes com vítimas registados na concessão”

Têm porém, sido efectuadas inspecções a locais objecto de alargamento e manutenção, mas apenas com incidência no campo da sinalização e, portanto, com impacto na segurança dos utentes.

No entanto, os dados associados à indisponibilidade das vias, de acordo com os parâmetros de circulação normal que lhes estão associados, não tem sido objecto de tratamento.

Em sede de contraditório, o MOPTC veio referir que:

“Considera-se relevante mencionar que, no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, e das obrigações contratuais impostas à EP,SA ao abrigo do contrato de concessão, bem como da natureza das novas concessões em lançamento pela EP,SA, as inspeções no âmbito da qualidade de serviço e o controlo de disponibilidade adquirem importância renovada, constituindo aliás indicadores importantes do cumprimento contratual por parte da própria EP, SA e das suas subconcessionárias, pelo que, necessariamente, darão lugar a um esforço específico da EP,SA.”



2.10.6 Controlo da sinistralidade

- ✦ **Constata-se que não tem existido qualquer tratamento de dados de sinistralidade, com consequências na relação contratual, quer para efeitos de penalização das concessionárias, quer para efeitos de fixação de critérios de risco para a gestão.**

Só a partir de Março de 2007 é que a Área de Coordenação de Concessões começou a recolher e a tratar dados sobre sinistralidade, com o objectivo de os respectivos resultados virem a ser aplicados aos pagamentos às concessionárias, ainda no corrente ano.

2.10.7 Controlo da manutenção

- ✦ **Não são verificados nem acompanhados os planos de manutenção das concessionárias, existindo, por isso, ausência de conhecimento estruturado dos meios utilizadas pelas concessionárias ao serviço da manutenção.**

- ✦ **Na realidade, constatou-se que a EP desempenha, pelo menos em parte, e sem explicação viável, o papel que cabe, contratualmente, às concessionárias na detecção primária de situações merecedoras de manutenção.**

Os relatórios de inspeção visual efectuados, no âmbito das concessões, apresentam diversas situações detectadas pelos técnicos da EP, que seriam passíveis de fácil identificação pelas próprias concessionárias.

Acresce que a pressão sobre as concessionárias, para o cumprimento mais rigoroso das cláusulas contratuais, é baixa, na medida em que o valor das penalizações contratuais são, de acordo com os testemunhos recolhidos pelo TC, pouco significativos.

Para além disso, foram referidos ao TC a morosidade e a burocracia envolventes de um processo de multa, como factores desincentivadores da respectiva aplicação, o que se fica a dever ao actual quadro de desadequação de recursos e de ausência de capacidade de resposta às diversas vertentes da gestão contratual.

De qualquer forma, nenhuma das situações até hoje identificadas nos relatórios de inspeção ou, mesmo, qualquer outra situação, deu origem à efectivação de multas⁵⁰.

2.11 Gestão dos riscos e dos processos de REF

2.11.1 Riscos com maior impacto financeiro

- ✦ **Constatou-se que os processos de reequilíbrio financeiro foram essencialmente devidos aos seguintes motivos:**

- Modificações contratuais, decorrentes de alteração de políticas, no âmbito de cada uma das PPP

Incluem-se aqui, por exemplo, as modificações contratuais que ocorreram, no passado, no caso da Lusoponte.

- Alterações legislativas específicas

Foi o caso, por exemplo, da SCUT – Grande Porto com a obrigatoriedade de colocação de dispositivos de protecção para motociclistas⁵¹.

- Alterações de Projecto

Neste campo constitui exemplo flagrante, como já o frisou, anteriormente, o TC, o sucedido com a concessão SCUT – Costa de Prata. “O que neste caso se verificou foram, por parte do Estado, duas alterações unilaterais consecutivas, sobre o mesmo objecto, tendo aquele, finalmente, retomado a solução inicial, perto de quatro anos depois (a primeira alteração foi pretendida em 2002)”⁵².

⁵⁰ Foram despoletados 4 processos de multa, dois dos quais com intervenção da ASAE, mas nenhuma multa foi efectivação pela EP.

⁵¹ O MOPTC solicitou a um seu jurista um parecer sobre o enquadramento legal e contratual desta reclamação que monta a 6,3 milhões de euros. Eventualmente, se esta situação vier a ser entendida como uma alteração legal geral, poderá não originar reequilíbrio financeiro.

⁵² Relatório de Auditoria do TC n.º 4/2007 – 2.ªS.

➤ Não obtenção prévia das DIA

Neste campo há que ter em conta que a desarticulação e a falta de estratégia global do Estado tem feito com que o concedente seja duplamente penalizado.

Ao impor alterações unilaterais, o Estado não só fica exposto aos encargos directamente resultantes da alteração da obra, como, adicionalmente, aos riscos ambientais inerentes, cujos efeitos financeiros terá também que suportar. Neste aspecto, o IGOPTC, na sequência de um dos seus relatórios de 2006, veio referir que:

“Os montantes reclamados pelas concessionárias referem-se a sobrecustos por atrasos no programa de trabalhos e nos processos expropriativos, por introdução de eventos não considerados na proposta inicial, por traçados fora do corredor da proposta e por perda de receitas.”

➤ Expropriações

Também neste campo há que ter em conta que a desarticulação e a falta de estratégia global do Estado têm feito com que o concedente seja duplamente penalizado.

Ao decidir alterações unilaterais, o Estado fica sujeito aos encargos directamente resultantes da alteração da obra e, adicionalmente, aos riscos de expropriação inerentes, cujos efeitos financeiros terá também que suportar.

Na sequência de um seu relatório de 2006, a IGOPTC veio referir ao TC ter, então, concluído que:

“É expectável o surgimento de novos REF decorrentes da complexidade dos processos expropriativos, da aprovação de traçados fora dos corredores constantes das propostas e da alteração de projectos previamente aprovados”

Embora o Estado tenha passado a introduzir, nos novos contratos, disposições que o salvaguardam do risco ambiental e do risco de expropriações, não ficou, porém, o mesmo, livre de poder voltar a expor-se àqueles mesmos riscos, por via das alterações introduzidas após a adjudicação, nomeadamente no quadro da ausência de um adequado controlo da acção das concessionárias e dos resultantes custos para o Estado.

No seu contraditório, o MOPTC vem, ainda, referir que:

“Salienta-se que, no actual quadro, os riscos com impacto financeiro mais significativo são as alterações unilaterais decididas pelo Estado (nomeadamente, alterações de projecto, e concomitantes riscos ambiental e de expropriação), por razões que o Estado considere justificadas em cada momento, o que apesar de tudo confina a gestão dos riscos mais significativos à capacidade de decisão do próprio Estado. Neste particular, refere-se de novo a decisão deste Governo de, anulando uma decisão do anterior Executivo que cabia exactamente nesta descrição, e repondo a solução inicial, evitar um reequilíbrio financeiro de 311 milhões de euros”.



Constatou-se a existência de um processo de reequilíbrio financeiro cujo saldo poderá ser a favor do Estado.

É o que poderá suceder com o processo de REF, em curso em Junho de 2007, relativo à concessão Lusoponte. Este processo enquadra-se no sistema de partilha de risco previsto no acordo global, no qual o Estado-Concedente beneficia da redução da taxa de IRC prevista no caso base.

2.11.2 Comissões nominativas

Como nota prévia sublinha-se que não se pretende, no que segue, censurar, a qualquer título, os nomeados para estas comissões, alguns dos quais têm colaborado com o TC, em sede de entrevistas ou através da resposta a questionários de auditoria, mas apenas evidenciar a qualidade dos mecanismos de controlo que se referirão.

Em sede de contraditório, a Parpública veio referir que “quanto ao papel desempenhado pelas designadas “comissões temporárias”, embora se compreenda o tom de certa forma crítico como são analisadas, bem como algumas opiniões que sobre elas são formuladas, importa ter presente que foi após a sua criação e com o seu contributo activo, na sequência da publicação do Decreto Lei nº 86/2003, que muitas das questões agora assumidas e aceites com naturalidade, foram suscitadas, nem sempre acompanhadas da indispensável compreensão por parte das entidades visadas”.



A Parpública refere, ainda, que “o novo modelo, conjugado com a passagem da Estradas de Portugal a sociedade anónima e com o novo contrato de concessão, conduzir à supressão da intervenção nos processos de PPP das comissões previstas no Decreto-lei n.º 86/2003, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006”.

O TC chama a atenção para que, não obstante a situação descrita, a mesma legislação exige a observação, com as devidas adaptações, das exigências materiais e dos princípios nela consagrados.



As comissões temporárias nominativas não possuem condições efectivas para o controlo dos riscos do Estado na contratação em PPP.

Tal é possibilitado pela não existência de normas, ou de linhas de orientação sobre a nomeação dos seus membros, o desempenho das suas atribuições ou quanto aos instrumentos e metodologias que lhe são indispensáveis.

De facto, embora as atribuições das comissões temporárias estejam definidas no regime legal das PPP, em vigor, o respectivo desempenho não está previsto em quaisquer linhas de orientação metodológicas, o que seria essencial, na medida em que, de outra forma, não poderá ser garantida uniformidade de tratamento das contratações, renegociações e processos de REF.

Deve, cumulativamente, notar-se que, como já se referiu, instrumentos como o *business case* e o CSP, bem como a standardização documental, a alocação de riscos e respectivo *pricing*, não são matérias objecto de quaisquer linhas de orientação, sendo, no entanto instrumentos indispensáveis às fases em que intervêm estas comissões.

Concorrendo para a constatação acima referida, descortinam-se, ainda, os seguintes factos:

- ▶ Por um lado, as entidades públicas que estão na origem dos membros de tais comissões, afirmaram ao TC não possuir informação que permita caracterizar, em termos técnicos e humanos, a fiscalização e controlo feita pela EP aos contratos de PPP e, em especial, no que diz respeito à monitorização da qualidade de serviço.

Este facto potencia a ausência de controlo sobre a adequação das estruturas, meios e procedimentos às condições contratuais, que são desenhadas nas fases em que estas comissões intervêm.

- ▶ Por outro lado, a Parpública referiu já ao TC⁵³ situações que indicam a falta de controlo, por estas comissões, dos riscos do Estado com as PPP, nas fases em que intervêm:

- “Situação em que os membros das Comissões de Acompanhamento são, simultaneamente, funcionários da entidade pública contratante, os quais irão elaborar um parecer sobre o trabalho que, em última instância, é da responsabilidade dessa entidade”;
- “Casos em que as funções da entidade pública contratante, no âmbito da preparação da parceria, são quase integralmente desenvolvidas por consultores externos, por manifesta incapacidade ou ausência de meios desta entidade, para assegurar o desenvolvimento dos trabalhos”;
- “Situações em que os consultores externos reportam directamente à entidade pública contratante, que assume o papel de cliente, o que pode ser susceptível de fragilizar a capacidade das Comissões de Acompanhamento maximizarem as potencialidades do trabalho desenvolvido pelos consultores externos”;
- “Situações em que a entidade pública contratante, que assume também o papel de negociador e está representada nas Comissões de Acompanhamento através de colaboradores seus, desenvolve negociações com os parceiros privados sem a participação das Comissões de Acompanhamento ou, pelo menos, dos representantes das Comissões de Acompanhamento que actuam em representação do Ministério das Finanças”.

⁵³ Relatório de Auditoria n.º 34/05, 2.ª S.



A falta de integração da actuação das comissões temporárias num sistema de reporte público, pode afectar, na prática, a respectiva independência técnica, desvirtuando as funções que lhes estão atribuídas pelo regime legal das PPP, em vigor.

Apesar de o regime das PPP em vigor incorporar diversas disposições conformes com as boas práticas internacionais, aplicáveis à contratação em PPP, as fragilidades que se referiram, na conclusão anterior, podem, na prática, invalidar que o processo de análise, por estas comissões, seja caracterizado por uma adequada linearidade.

Atendendo a que estas comissões reportam unicamente às tutelas, o respectivo desenquadramento de um sistema de reporte público, pode afectar a independência técnica da sua actuação.

O MOPTC, em sede de contraditório veio referir que:

“Do ponto de vista do MOPTC, é relativamente consensual que estas comissões, sendo temporárias e nominativas, têm alguma dificuldade em dotar o Concedente de todos os instrumentos indispensáveis à boa gestão das PPP. Foi também por essa razão que se entendeu dotar a EP, no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento, de um papel acrescido na gestão das PPP em regime de subconcessão, assegurando que esse acompanhamento é realizado no seio da própria EP”

2.11.3 Falta de estratégia na gestão do risco a médio e longo prazo



No campo dos processos de reequilíbrio financeiro, ainda hoje, são sentidos os efeitos da grande vaga de PPP lançada há cerca de 10 anos atrás.

Com efeito, parte substancial dos motivos subjacentes aos múltiplos processos de REF desencadeados relacionam-se com a implementação de modelos de partilha de riscos ineficientes, ou com o deficiente planeamento dos projectos de PPP, os quais sofreram posteriormente à adjudicação, alterações impostas pelo Estado.

Também não existiu, de início, uma estratégia de lançamento faseado de projectos de PPP, que promovesse uma aprendizagem gradual do Estado-Concedente no recurso a este tipo de contratação.

Assim, têm sido referidos ao TC quer no decurso de anteriores auditorias, quer no caso da presente, diversas alterações à estrutura contratual das concessões que têm vindo mais recentemente a ser lançadas e decorreram de um processo de aprendizagem.

Apesar do referido, a distribuição temporal do lançamento das PPP⁵⁴ não possibilitou contemplar uma estratégia de aprendizagem, no recurso a este tipo de contratação.

Nomeadamente, no caso das SCUT, o respectivo lançamento em vaga referido também pela EP, implicou que a partilha de riscos ineficiente se verificasse não apenas numa concessão, mas num conjunto alargado de concessões, muitas das quais ainda hoje em processo de REF.

2.11.4 Rigidez dos modelos financeiros



O Estado continuou a incorrer em custos desconformes com as alterações que introduziu nas concessões contratadas.

Os processos de REF utilizam, como referencial, modelos financeiros (também denominados casos-base) para aferir os montantes a pagar às concessionárias.

Desta forma, os encargos decorrentes das alterações decididas pelo Estado são por este suportados, tendo em conta variáveis contabilísticas que foram fixadas à data da contratação, por forma a manter o equilíbrio de determinados rácios que têm ver não só com a remuneração do capital accionista, mas também com outros factores, como, por exemplo, as condições iniciais de financiamento.

⁵⁴ Utiliza-se por vezes a expressão “alimentação do *pipeline* de projectos de PPP”.



Neste caso do financiamento, o perfil de risco inicial do projecto é substancialmente mais elevado, baixando depois da fase de construção. Isto faz com que as concessionárias venham a renegociar, mais tarde, os seus financiamentos, obtendo taxas mais favoráveis. No entanto, o caso-base do contrato firmado com o Estado, e pelo qual vão ser aferidos os reequilíbrios financeiros, continua a ser o inicial.

Esta situação foi já alvo de uma recomendação do TC, objecto de *follow-up* pela auditoria que originou o Relatório do TC n.º 4/07 – 2.ªS.

A Recomendação do TC tinha sido no sentido de dever:

“O Estado regular os processos de REF, com especial ênfase nos mecanismos de cálculo e compensação, de forma a limitar os efeitos financeiros associados à rigidez dos modelos - Caso Base. Neste contexto, o Estado deveria ainda aferir da razoabilidade dos critérios-chave dos REF (TIR accionista, RCASD, RVE), quando comparados com outros menos penalizantes, nomeadamente o custo de capital e a TIR do projecto.”

Ora, no campo legislativo, vieram a ser adoptadas disposições que se ligam, ainda que indirectamente⁵⁵, aos aspectos referidos, podendo incidir sobre novas contratações. **O facto, porém, é que, para as concessões já contratadas, e que, de facto, continuam a ser objecto de processos de REF, a situação persiste, onerando os encargos do Estado.**

Neste sentido a Parpública, em resposta ao questionário lançado pelo TC, a propósito da auditoria já referida, veio dizer que:

“Assim sendo, e dado que a regulamentação dos processos de reequilíbrio financeiro consta, normalmente, dos próprios contratos de concessão, dificilmente a recomendação formulada poderá ser acatada, relativamente aos processos em curso, que são os que actualmente têm potencialidade para entrar, ou já estão, em processo de reequilíbrio financeiro.

Note-se que estamos perante contratos com uma duração que se aproxima, em média, dos 30 anos, não podendo o Estado alterá-los, de forma unilateral.”

“(…) até ao presente, os mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro das concessões apenas previam a possibilidade do mesmo funcionar em benefício dos parceiros privados e nunca em favor do Estado. A Parpública tem pugnado pela alteração deste princípio, por entender que o reequilíbrio deve funcionar nos dois sentidos, desde que ocorram situações que o justifiquem. Face à informação disponível, admite-se que tal possibilidade possa ser contemplada no âmbito da revisão do regime legal das parcerias.” O que veio efectivamente a acontecer, como verificou o TC.

Persiste, portanto, a influência da chamada rigidez dos casos-base nos processos de REF em curso, em Junho de 2007, com consequências que oneram os encargos do Estado, sem justificação e com benefício apenas e não fundamentado para as concessionárias.

2.11.5 Fundamentação e orçamentação dos processos de REF



Constatou-se a não existência de condições para o adequado controlo da orçamentação prévia das modificações impostas pelo Estado.

Actualmente, já é obrigatória a prévia orçamentação das alterações unilaterais, por força do regime legal das PPP, em vigor. Porém, não se mostram reunidas as condições adequadas para o respectivo controlo pelas comissões nominativas, havendo, neste ponto, que ter em conta o que foi atrás referido quanto aos mecanismos de funcionamento destas comissões.

Acresce que este seria um aspecto que poderia ganhar em transparência ao ser objecto do reporte público já atrás referido.

⁵⁵ Por exemplo, a partilha, com o concedente, de ganhos de refinanciamento.

De facto, mais do que a existência de meros orçamentos prévios, o que está em causa é a possibilidade de aferir, de forma sistemática, o realismo dos valores dos mesmos e, portanto, de se verificar se são cumpridos os objectivos da sua existência: *accountability*, *value for money* e *affordability*.

2.12 Balanço Global do Desempenho do Estado-Concedente

De seguida vai-se proceder a um balanço da actuação do Estado-Concedente, recordando, condensadamente, a informação apresentada no presente relatório.

O TC faz notar que, ao longo do presente relatório, são também referidos **diversos aspectos positivos** da gestão das PPP em Portugal. Entre outros, destacam-se o desenvolvimento de infra-estruturas, o desenvolvimento do regime jurídico das PPP, a introdução no mesmo regime de aspectos considerados como boas práticas internacionais, bem como aspectos positivos de gestão ao nível operacional, na EP, e, ainda, o propósito de reformular a gestão e o financiamento do sector rodoviário, independentemente da valia, em concreto, das soluções encontradas.

Mais abaixo, serão elencados os aspectos cuja resolução se mostra necessária, bem como as mudanças que o TC considera essenciais para a melhoria da gestão das PPP.

Note-se, ainda, que, presentemente, existem algumas medidas em desenvolvimento que poderão ir ao encontro das preocupações que a seguir se referem. Na sua maioria, tais medidas não só não são, por enquanto, passíveis de avaliação, por não se encontrarem implementadas, como revelam, também, à data dos trabalhos de auditoria, carácter ainda difuso.

Note-se, porém, que mesmo os futuros resultados de tais medidas poderão já não reparar os custos, nomeadamente para o erário público, da ausência de uma atitude mais pró-activa, nos anos anteriores.

2.12.1 A inércia do Estado-Concedente ao nível operacional

“O concedente apresenta um elevado défice, ao nível da capacidade de monitorização e gestão destes

contratos, destacando-se a precariedade dos recursos humanos qualificados afectos à respectiva gestão, a inexistência de um programa de fiscalização coerente e sistemático, bem como as fragilidades da articulação entre as três entidades públicas responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização destas concessões. Importa sublinhar que, nomeadamente o IEP [actual EP], 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”

O texto transcrito era uma das conclusões do Relatório de Auditoria N.º14/2003 – 2.ª S do TC, aprovado em 2003.

Já, antes, em outros seus Relatórios o TC havia apresentado observações concorrentes para o aspecto acima referido.

Como se constatou, ao nível operacional, o Estado-Concedente não só não pugnou pela inversão da situação descrita, como, inclusivamente, através de diversos Executivos, não patrocinou a reorganização de meios pretendida pelos próprios Conselhos de Administração da EP.

2.12.2 A falta de transparência orçamental

Não existe, no campo orçamental, informação que possa ser tomada como base objectiva e sólida para o controlo do recurso às PPP.

Verificaram-se, concorrendo para este aspecto, fundamentalmente:

- Ausência de previsão de encargos adicionais, como os resultantes de reequilíbrios e renegociações;
- Ausência de previsão de encargos, relativamente a todas as PPP com lançamento já previsto;
- Ausência de justificação objectiva, no tocante aos projectos em curso e a lançar, nomeadamente em termos de quantificação de *value for money* e suas premissas;
- Inexistência de impacto estimado, nas contas do Estado, decorrente da própria gestão das PPP, seus pressupostos, meios e tendências;



- Análise cabal das implicações financeiras, ao nível do Estado, decorrentes de alterações no ambiente institucional, nomeadamente face às normas da UE vigentes;
 - Ausência de referência às concretas PPP abrangidas;
 - Falta de referências metodológicas de base para a informação apresentada;
 - Ausência de análises comparativas dos valores publicados, relativamente ao PIB;
 - Falta de explicitação dos critérios de gestão orçamental, que atestem a comportabilidade dos encargos contratados e a contratar⁵⁶;
 - Ausência de explicitação dos factores que poderão, em cada ano, subsistir e ser fonte de dificuldades para a adequada recolha de informação⁵⁷;
 - Falta de explicação da variação de montantes, face a anos anteriores;
 - Instabilidade contratual, decorrente das renegociações ocorridas;
 - Profusão dos processos de REF;
 - Ausência de cabal identificação dos factores que poderão originar desvios;
 - Falta de integração da informação apresentada, ao nível do OE, num sistema de reporte mais geral, que eventualmente inclua alguma da informação já referida e que analise a exposição ao risco do Estado, com a contratação das PPP, até ao nível operacional.
- distinguindo claramente a articulação entre a responsabilidade contratual e a gestão global das PPP pelo Estado;
 - Existência de uma diversidade de entidades públicas não coordenadas concorrentes para a gestão pública das PPP;
 - Ausência de um mapeamento do historial da intervenção das diversas entidades, ao nível de cada PPP;
 - Falta de um sistema de avaliação de desempenho, objectivo e público, das entidades com maior intervenção na gestão pública das PPP, nomeadamente a EP;
 - Ingerência, ao longo dos anos, do nível político, relativamente à organização de meios na EP;
 - Não elaboração de um business case, documento único e cuja utilidade vá para além da fase de contratação;
 - Ausência de linhas de orientação, nomeadamente sobre a elaboração de um comparador público e de um business case;
 - Falta de linhas de orientação sobre a actuação das comissões temporárias e do exercício dos poderes e funções que lhes estão atribuídos pelo regime legal das PPP em vigor;
 - Instabilidade contratual, decorrente de múltiplas renegociações ocorridas;
 - Profusão dos processos de REF;
 - Falta, na prática, de uma clara delimitação das responsabilidades da EP e das diversas comissões temporárias, nomeadamente por ausência:

- de reporte público das comissões temporárias;
- de definição de critérios de nomeação para as comissões temporárias;
- de linhas de orientação para o desempenho das atribuições das comissões temporárias.

2.12.3 O deficit de accountability

O Estado tem negligenciado uma adequada responsabilização pela gestão das PPP, desde o nível institucional até ao nível operacional.

Verificaram-se, concorrendo para este aspecto, fundamentalmente:

- Ausência de um sistema de reporte público sobre PPP, que abrangesse a actuação de todas as entidades intervenientes na gestão das PPP;
- Falta de atribuição, a uma única entidade, da responsabilidade primária pelo papel de concedente;
- Ausência de uma noção precisa do âmbito exacto das funções de concedente,

2.12.4 A não avaliação do value for money

“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”.

⁵⁶ Por exemplo identificação de limites por comparação com pressupostos do PIB, montantes estimados para a realização de objectivos de realização de infra-estruturas, nomeadamente a concretização do PRN.

⁵⁷ Desadequação dos sistemas de informação orçamental, falta de identificação dos encargos na origem, fontes utilizadas.

A transcrição que antecede consta já de um relatório do TC, de 2003. Todavia, a mesma fragilidade continua a persistir.

Verificaram-se, concorrendo para este aspecto, fundamentalmente:

- Ausência de um modelo global de gestão orientado pelo risco;
- Recurso às PPP, encarado, desde a inclusão em planeamento até à preparação do lançamento da PPP, como apenas uma forma de financiamento, ao arrepio dos princípios económicos subjacentes a este tipo de contratação;
- Lançamento de projectos em vagas sucessivas e com fundamentos preponderantemente políticos;
- Ausência do comparador público;
- Falta de fixação do *pricing* de riscos para o Estado;
- Ausência de concretização, em termos conclusivos e em documento único, do *outline business case*;
- Não existência de condições para uma adequada noção e registo das implicações das PPP, no momento da contratação (*full business case*);
- Ausência de linhas de orientação, nomeadamente sobre *pricing* de riscos, comparador público, *outline business case*, arquitectura contratual, repartição de riscos, identificação de riscos não transferíveis e recurso à *standardização* documental (esta, apenas incipiente);
- Não aferição do *value for money* das PPP, quer seja directamente na escolha do modelo de parceria inicial (SCUTS, por exemplo), quer em sede de renegociações (Lusoponte, e AENOR, por exemplo), em virtude da mera consideração de motivos políticos.

2.12.5 A ausência de controlo sobre o desempenho das concessionárias

O Estado-Concedente não tem tido a possibilidade objectiva de avaliar os seus parceiros privados, nem de estabelecer históricos de desempenho que lhe permitam desenvolver critérios e metodologias de controlo. Consequentemente, também não tem tido possibilidade de utilizar tal informação, em sede de renegociação ou de novas contratações.

Verificaram-se, concorrendo para este aspecto, fundamentalmente:

- Inexistência de coordenação na função de concedente;
- Falta de estratégia evidente na alimentação do fluxo de projectos de PPP, tendo-se optado pelo lançamento de projectos em vaga e com meras motivações políticas;
- Ausência de um sistema de benchmarking que originasse uma ordenação das concessionárias, com base em indicadores objectivos;
- Falta de um sistema de reporte orientado para a identificação e cobertura de riscos ao nível operacional;
- Ausência de critérios de risco para o planeamento da fiscalização;
- Falta de acompanhamento dos manuais de operação e manutenção;
- Indefinição dos critérios contratuais relativos à operação e manutenção;
- Ausência de *checklists* para as inspecções previstas;
- Falta de oportunidade e insuficiência do acompanhamento de obra e das acções de fiscalização no âmbito da exploração;
- Falta de articulação entre entidades públicas intervenientes na gestão das PPP;
- Ausência de internalização de conhecimentos nas estruturas de gestão do Estado;
- Recurso ao outsourcing em grande escala em vertentes de conhecimento intimamente ligadas ao *core business* do Estado-Concedente;
- Falta de actualização das normas técnicas de engenharia⁵⁸;
- Política de não aplicação de penalizações pecuniárias às concessionárias;
- Sistema de penalizações pecuniárias das concessionárias ineficaz.

2.12.6 A ausência de identificação, pelo Estado, das suas próprias fragilidades de gestão

Para além de não ter, à data da contratação, possibilidade objectiva de conhecer os riscos inerentes aos contratos e aos parceiros que selecciona, o Estado também não tem tido capacidade de reconhecer os riscos que, face a este tipo de contratação, decorrem da sua própria estrutura e funções.

⁵⁸ Normas da antiga JAE.



Verificaram-se, concorrendo para este aspecto, fundamentalmente:

- Ausência de reconhecimento de uma matriz de risco mais vasta, englobando todas as contribuições do Estado concorrentes para o mesmo processo de PPP e em todas as fases do seu ciclo de vida.
- Falta de um modelo global de gestão orientado por critérios de risco;
- Ausência de explicitação da matriz de risco contratual resultante de cada PPP e do seu respectivo acompanhamento;
- Falta de internalização de conhecimentos nas estruturas de gestão do Estado;
- Recurso ao outsourcing em grande escala em vertentes de conhecimento intimamente ligadas ao *core business* do Estado-Concedente.
- Ausência de percepção, por parte das entidades intervenientes, do respectivo contributo, por via da inexistência de um sistema de reporte público e de um sistema de *lessons learned*.

2.12.7 A ausência de uma gestão global orientada por critérios de risco

A gestão global das PPP não tem sido nem governada, nem orientada por critérios de risco.

Verificaram-se, concorrendo para este aspecto, fundamentalmente:

- Ausência de tratamento de dados sobre as actividades desenvolvidas e seus resultados;
- Falta de metodologias e de critérios de risco para o planeamento das actividades desenvolvidas;
- Inexistência de um sistema de recolha de contributos para a caracterização de riscos das várias unidades orgânicas e técnicas da EP, que intervêm nas diferentes fases da gestão do processo de PPP;
- Ausência de difusão dos conhecimentos obtidos, nas fases de contratação, renegociação, bem como nos processos de REF.

2.12.8 Uma gestão operacional reactiva

A gestão operacional tem tido quase exclusivamente uma missão reactiva, com prejuízo para a respectiva capacidade de iniciativa e racionalidade.

Verificaram-se, concorrendo para este aspecto, fundamentalmente:

Deficiente recolha de informação e de **planeamento da actividade**, decorrente de:

- Ausência de critérios de planeamento de acções pelo risco;
- Não elaboração de documentação em que sejam explanados os riscos envolvidos e as correspondentes medidas de mitigação ou de gestão⁵⁹.
- Falta de mapeamento das aprovações tácitas por parte do concedente;
- Ausência de conhecimento que permita uma abordagem estratégica e tática, ao nível da EP, já que o mesmo apenas reside nos consultores, sendo omissos na organização.

Indefinição **orgânica** decorrente de:

- Sucessivas tentativas de reorganização, não concretizadas;
- Falta de figuras organicamente previstas, como as de gestor de contrato e de gestor de projecto;
- Lugares de chefias vagos;
- Técnicos que respondem perante duas cadeias de autoridade.

Deficiente **funcionamento** decorrente de:

- Atribuição pelos próprios técnicos da ACC de graus de prioridade às tarefas a desempenhar e existência de dupla dependência de chefias;
- Falta de recursos humanos, tendo em conta a organização e as metodologias em uso;
- Falta de responsabilidade atribuída na gestão de cada contrato;
- Incorrecta atribuição de funções aos técnicos da ACC, através da mistura de funções incompatíveis, em termos de objectivos e de dispêndio de tempo.

⁵⁹ Existem documentos com elementos quantitativos, mas que não se encontram traduzidos em termos de riscos e de medidas de gestão necessárias.

Falta de **internalização de conhecimentos** decorrente de:

- Corte na actividade da ACC, pela intervenção das comissões temporárias;
- Ausência de formação dos técnicos da ACC em PPP;
- Falta de implementação de processos de troca organizada de experiências entre os técnicos da ACC;
- Ausência da valência jurídica na ACC;
- Falta de acompanhamento das PPP pelo Gabinete Jurídico da EP;
- Insuficiente auscultação do nível operacional das diversas áreas da EP;
- Dependência do conhecimento dos consultores externos;
- Baixo aproveitamento dos técnicos da ACC por insuficiência de contacto com os consultores.

Vícios de **relacionamento** com as concessionárias:

- Existência de uma assimetria de informação, desfavorável ao Estado, quer no que diz respeito aos conhecimentos sobre PPP pelos respectivos técnicos, quer no que diz respeito aos respectivos processos de trabalho e fragilidades;
- Não sujeição das concessionárias a um sistema público de avaliação;
- Ausência sistemática de aplicação das sanções pecuniárias, previstas contratualmente;
- Ausência de auditorias aos sistemas de gestão das concessionárias, no campo das reclamações de utentes, entre outros;
- Ausência de verificação sistemática do cumprimento das obrigações constantes dos manuais de operação e manutenção;
- Substituição das concessionárias pelo Estado, na detecção primária das necessidades de manutenção, permitindo àquelas adiar o cumprimento das suas obrigações, sem penalização.

2.12.9 A fraca capacidade global de acumulação de experiência

Existe uma fraca capacidade do Estado para incorporar a experiência resultante da gestão das PPP.

Verificaram-se, concorrendo para este aspecto, fundamentalmente:

- Ausência de um sistema de reporte público coerente e participado;
- Ausência de um sistema metódico, público e regular de identificação de experiências relevantes⁶⁰;
- Falta de capacidade de atracção de recursos humanos com formação em PPP;
- Ausência de formação adequada em PPP, para os recursos humanos internos;
- Acumulação de experiência essencialmente a nível individual, em grande parte pela participação em comissões temporárias;
- Falta de fertilização dos recursos humanos internos pelo insuficiente contacto com os consultores;
- A difusão pública da gestão de PPP, pelo Estado, repousar unicamente:
 - Na divulgação de informação, maioritariamente por parte do sector privado, através da realização de seminários e
 - Nos relatórios de controlo externo de nível superior, isto é do TC.

2.12.10 O estreitamento do leque de opções estratégicas de contratação

Em termos de contratação pública, o Estado em vez de ter alargado o leque de opções para poder escolher as melhores soluções, afunilou-o nas PPP.

Verificaram-se, concorrendo para este aspecto, fundamentalmente:

- Existência de progressiva perda de capacidades das estruturas do Estado para a implementação directa de **projectos similares** aos geridos pelo sector privado, através das PPP⁶¹;
- Opção quase sistemática pelo modelo DBOFT, sem avaliação de outras alternativas;
- Gestão da alimentação do *pipeline* de projectos de PPP, com o lançamento de projectos em vaga e assentes apenas em motivações políticas;

⁶⁰ *Lessons learned.*

⁶¹ Em sede de contraditório, a Parública veio contestar este aspecto. O TC chama a atenção para o facto de estar em causa apenas a implementação, directamente pelo Estado, de projectos rodoviários **similares** aos desenvolvidos por intermédio das concessionárias.



Tribunal de Contas

- Opção por PPP sem uma aferição do respectivo *value for money*;
- Dependência exclusiva do Estado do *outsourcing*, desde o início do lançamento do programa de concessões, até hoje, ou seja 2008.

2.13 Aspectos Positivos na Actividade de Gestão das PPP pela EP

- ✦ Durante o processo de entrevistas recolheu-se informação sobre diversas práticas e medidas positivas da EP, aos diversos níveis de responsabilidade, que a seguir se sistematizam.

Existem indicadores do esforço feito para desenvolver uma actividade sem suporte, em termos de organização, de meios e de metodologias, em parte por motivos exógenos. Neste sentido, **sublinha-se a atenção prestada à interdependência da gestão efectuada pela EP, relativamente à estratégia global de gestão das PPP pelo Estado-Concedente.**

Por outro lado, parte, também substancial, do que se referiu originou já um esforço de mudança, face à situação vivida nos últimos 10 anos, e apontou para a necessidade de avaliação da adequação das medidas respectivas, face aos modelos de gestão global que se pretendam implementar. Neste sentido a referência a alguns dos factores expostos alertaram também para a necessidade de consideração de uma eventual melhoria das condições do respectivo patrocínio.

Assim:

- Ao longo dos anos foram tentadas, por diversas vezes, pelos Conselhos de Administração da EP, alterações orgânicas, com o objectivo de, nomeadamente, melhorar a gestão das PPP. Tais alterações foram sempre sustidas pela instabilidade institucional verificada no sector rodoviário, traduzindo a ingerência indirecta do poder político no nível operacional, mesmo que eventualmente de forma inadvertida⁶².

- Algumas das alterações orgânicas pretendidas foram antecedidas de um diagnóstico pela gestão de recursos humanos da EP, nomeadamente, por via de um estudo feito por consultores externos⁶³.

- A ACC está a desenvolver um memorando que estabelece os mecanismos necessários à aplicação das disposições contratuais – penalidades/prémios –, relativas à sinistralidade rodoviária e à sua influência nos pagamentos das portagens virtuais a cada uma das Concessionárias SCUT, por forma a dar cumprimento ao estabelecido nos contratos de concessão.

- Na ACC está também em vias de ser fixada uma metodologia de planeamento das acções de fiscalização e de acompanhamento, em função dos recursos disponíveis e de indicadores de risco. A introdução da aplicação geral desta metodologia, originariamente desenvolvida apenas para o Departamento de Exploração e Controlo, bem como a redução do número de troços em construção, que se verifica mais acentuadamente desde 2006, poderão contribuir para resolver o problema global que se tem posto às acções de controlo da EP.

- Com vista a reforçar o controlo exercido pela via dos revisores independentes, dentro das características de desempenho que atrás se enunciaram, a EP decidiu definir procedimentos a serem adoptados pelas entidades referidas. O objectivo é a mitigação dos riscos para o Concedente, associados à fase de projecto, nomeadamente no que respeita à qualidade de concepção e, naturalmente, de construção, se bem que os respectivos efeitos possam também vir a reflectir-se não só, em termos genéricos, na futura qualidade de serviço, como ainda num menor risco a cobrir no âmbito da fiscalização das fases subsequentes da PPP.

⁶² Não está em causa semelhante avaliação.

⁶³ Sem que esteja em causa a validação das conclusões deste estudo.

Os procedimentos que, à data dos trabalhos de auditoria – Outubro de 2007 - , estavam a ser desenvolvidos incluíam a obrigatoriedade da apresentação de um plano de revisão e da pormenorização de procedimentos e do âmbito de intervenção em cada uma das áreas de projecto. Pretendia-se, assim, reforçar o carácter sistemático do controlo, pela introdução de mecanismos que levasse a uma maior articulação entre a intervenção das equipas de revisão externa e as equipas de projecto contratadas pela concessionária. **Trata-se, afinal, de uma medida empreendida pela EP, com base na detecção da possibilidade de reinterpretação das normas de qualidade aplicáveis, que contribui para a mitigação de riscos para o Concedente e que, ao mesmo tempo, faz diminuir a premência verificada para o incremento de acções de controlo, utilizando, essencialmente, as responsabilidades assumidas contratualmente pelas concessionárias.**

▶ **Deve sublinhar-se que, a par dos aspectos anteriormente referidos, também foi possível encontrar, no terreno, uma postura de detecção de oportunidades de melhoria e, mesmo, nalguns casos, de incremento do próprio negócio da EP, através do aproveitamento das possibilidades abertas pelos clausulados dos contratos de concessão.** Por exemplo, ao nível dos sistemas de gestão de tráfego, tem sido adoptada uma postura de liderança na apresentação de soluções técnicas às concessionárias, tendo em conta os interesses do negócio da EP. Neste âmbito, não só existem objectivos de redução do risco associado às actividades de controlo, como também de incremento das áreas de negócio que se desenvolvem pela integração da informação obrigatoriamente disponibilizada pelas concessionárias, na alimentação do sistema geral de informação de tráfego, o qual tem para a EP um interesse comercial.

▶ **O Gabinete de Telemática Rodoviária tem efectuado controlos sobre os equipamentos e instalações disponíveis nas respectivas concessões, tendo implementado e melhorado, nos últimos anos, os recursos técnicos e a utilização dos recursos humanos, bem como as metodologias aplicadas.**

▶ **O mesmo Gabinete tem, igualmente, recolhido dados sobre erros de contagem, verificados em cada concessão, e efectuado a comparação dos mesmos não só em relação aos parâmetros aplicáveis contratualmente, como em relação à média verificada no conjunto das concessões.**

▶ **A EP tem proporcionado, a alguns elementos da ACC, complementos de formação académica, na área das PPP. No seu contraditório, a EP entendeu referir que nenhuma acção de formação proposta pelos próprios [técnicos da ACC] foi, até ao momento, recusada pela cadeia hierárquica da EP”.**

▶ **O Gabinete Jurídico refere ter iniciado a formação em PPP de colaboradores seus.**

▶ Acresce que, em sede de entrevistas, foi possível apurar também que, perante a identificação do problema da ocorrência de aprovações tácitas, os técnicos da Área de Coordenação das Concessões e as respectivas chefias (as quais também procedem à análise dos projectos) optaram por gerir o desenvolvimento do seu trabalho de forma a que a necessidade de aprovação tácita se venha a verificar essencialmente nas fases mais tardias do projecto, altura em que, segundo eles, o afunilamento do próprio processo de análise comporta menor risco.

▶ **Também, ao nível contratual, têm sido introduzidas medidas de mitigação deste risco de não resposta da estrutura de controlo às obrigações próprias do Concedente.**

Neste sentido, a EP veio referir ao TC que “de modo a evitar que num reduzido período seja efectuada a apreciação de todas as Peças de Projecto constantes da Auto-estrada, os novos contratos, Concessão Grande Lisboa, o Programa de Estudos e Projectos já contempla fases distintas para as especialidades atrás referidas e as restantes consideradas menos relevantes para a fase inicial da obra e que podem ser apreciadas já depois do início da construção”.



- A EP tem, por outro lado, em curso um processo de inventariação das obras de arte da rede rodoviária nacional, bem como de avaliação do respectivo estado de conservação e consequente necessidade de manutenção.
- Igualmente em curso está um processo de certificação da empresa, a nível da qualidade, pelo que foi efectuado, em Março de 2007, o levantamento dos procedimentos em aplicação na ACC e preparado um redesenho dos circuitos a aplicar.
- A contratação de consultores externos, nomeadamente durante a fase de estudo prévio, tem vindo a ser objecto de melhorias como seja a introdução de cláusulas de penalização e a exigência de apresentação dos *currícula* dos técnicos a disponibilizar pelas empresas contratadas.
- De acordo com a informação recolhida pelo TC, a orientação dos consultores externos, durante a fase de estudo prévio, tem contemplado a necessidade de escolha de corredor rodoviário que minimize, logo desde essa fase, o impacto financeiro para o Estado.
- Constatou-se a existência, nas diversas áreas da EP, e aos diversos níveis de responsabilidade, de um conhecimento dos riscos para o Estado, envolvidos no desempenho das respectivas funções.

Este facto mostra a necessidade de uma maior integração da gestão das PPP, não se confinando a identificação dos riscos, essencialmente, à que é possível pelo contributo dos recursos existentes na ACC.

- Embora tal procedimento nem sempre tenha sido despoletado atempadamente, a EP tem enviado ao terreno um técnico especializado para efectuar o controlo dos trabalhos arqueológicos promovidos pelas concessionárias e, assim, em tempo, poder controlar os custos que mais tarde poderão vir a ser suportados pelo Estado. Este facto sublinha a capacidade dos recursos existentes, ainda que eventualmente insuficientes, para gerir, ao seu nível, os riscos decorrentes das suas funções, se vierem a ser adequadamente enquadrados

por metodologias que sistematizem o desenvolvimento da gestão operacional.

- Ocorreu também a implementação do Serviço Estrada Livre da EP, o qual, desde 1 de Agosto de 2005 até 3 de Julho de 2007, registou 5.408 reclamações, sendo a maioria relativa a sinalização, a problemas nas faixas de rodagem e a obstáculos na via.

As estradas com maior número de ocorrências foram a IC2, a A1 e a N10, sendo esta situação explicada pelo facto de estas infra-estruturas servirem zonas estratégicas do país e, consequentemente, estarem sujeitas a um grande volume de tráfego.

- De acordo com as entrevistas realizadas, mesmo na vigência da alocação contratual do risco decorrente das expropriações ao Estado, uma vez identificados comportamentos nas concessionárias que tendiam a agravar os encargos para o Estado, passou a ser desenvolvido um maior acompanhamento daquelas, por iniciativa dos técnicos da EP, com vista a introduzir, na escolha do traçado, pressão que reduzisse o avolumar de encargos para o erário público.
- Houve já a tentativa de elaborar um relatório na ACC que agregasse o essencial dos eventos relevantes de cada concessão. Tal, atesta a atenção que foi dada a situações importantes. Por exemplo, em 2003 referia-se que a situação dos capitais próprios de uma sociedade concessionária era de molde a poder conduzir à respectiva dissolução.

- Encontra-se em desenvolvimento a elaboração de uma ficha resumo de cada concessão, no sentido de ser recolhida num mesmo documento informação quantitativa.

2.14 Recomendações

À luz das conclusões e observações de auditoria, bem como do desenvolvimento do contraditório, o tribunal formula as recomendações seguintes, dirigidas a todos os intervenientes, incluindo a EP e as tutelas governamentais, na gestão e controlo das PPP:

-
- ☞ O reforço **dos meios e das competências técnicas** das entidades que assumem responsabilidades no âmbito da **gestão** dos contratos de PPP
 - ☞ No âmbito do *outsourcing*, o estabelecimento de critérios para **avaliação do trabalho dos consultores** e a implementação de mecanismos tendo em vista uma maior **internalização dos conhecimentos** por parte das entidades do sector público.
 - ☞ O estabelecimento de uma **metodologia/ckeck list uniforme e coerente** para o desenvolvimento de programas de **fiscalização e vistorias**, quer durante a fase de **construção** quer na fase de **exploração**.
 - ☞ O reforço da fiscalização dos **parâmetros qualitativos nucleares** que afectam o **desempenho do serviço prestado pelas concessionárias**.
 - ☞ A avaliação global da **qualidade do serviço prestado pelas concessionárias**, nomeadamente, através da publicação de **rankings** de qualidade e de satisfação dos utentes.
 - ☞ O accionamento dos mecanismos contratuais de **penalização das concessionárias**, em caso de incumprimento contratual.
 - ☞ A realização do controlo aos mecanismos de pagamento do contrato associados à **sinistralidade e disponibilidade das vias**.
 - ☞ A implementação de um modelo formal de **gestão dos riscos** de contratos de PPP.
 - ☞ A concretização de um sistema de **reporte público**, nomeadamente através da elaboração e publicação de relatórios de ponto de situação sobre cada concessão.
 - ☞ A elaboração e publicação, ao nível do sector público, de **guide lines** para as diversas áreas e valências da contratação e gestão de projectos de PPP.
 - ☞ O prosseguimento, sobretudo, no âmbito dos novos contratos, da implementação de mecanismos de **partilha de benefícios financeiros**.
 - ☞ **O reforço das due diligence, no âmbito do processo de audição dos stakeholders, tendo em vista minimizar potenciais processos de REF.**



II Corpo do Relatório

3 ENQUADRAMENTO GERAL DAS PPP

3.1 Nota introdutória – O conceito de PPP –

As parcerias público privadas são um modelo de contratação que permite ao Estado promover a obtenção de bens e serviços públicos, através de uma estrutura contratual firmada com um parceiro privado, na qual se estabelecem obrigações mútuas que reflectem uma afectação, a ambas as partes, dos riscos envolvidos⁶⁴.

Adicionalmente, entre nós, por via da maioria dos contratos que têm sido firmados, as PPP são associadas maioritariamente ao financiamento, concepção, construção, operação e manutenção de infra-estruturas, nomeadamente rodoviárias, por intermédio de um parceiro privado, envolvendo, a longo prazo, encargos de alguma regularidade e tendo por base jurídica o contrato de concessão.

Se, em termos gerais, esta noção é válida, tendo em conta a generalidade das PPP que têm sido desenvolvidas, podemos encontrar características não enquadráveis no conceito exposto. Mesmo entre nós, as PPP já têm sido aplicadas a outros sectores que não as infra-estruturas rodoviárias. São exemplos as parcerias nos sectores da saúde, dos portos e das águas e saneamento. Por outro lado a actividade a desenvolver pelo parceiro público nem sempre é de âmbito tão alargado como o já descrito e, neste caso, podemos dar como exemplo a parceria que envolve a exploração do eixo ferroviário Norte-Sul, habitualmente designada Concessão Fertagus.

Já no campo dos encargos para o Estado, também se admitem situações diversas e desde logo deve recordar-se a existência, em dado momento, de parcerias que foram consideradas como não implicando encargos para o Estado e que eram então classificadas como auto-sustentáveis. Aqui serão exemplos quer, de novo, a Concessão Fertagus, quer a Concessão Lusoponte.

Relativamente ao suporte contratual, se, entre nós, se tem recorrido sobretudo ao contrato de concessão, como instrumento de regulação jurídica, também podemos referir que a legislação portuguesa não obriga a que tal aconteça, limitando-se a apresentar essa como uma alternativa, entre outras.

Acresce que a **União Europeia considera a existência tanto de parcerias de tipo contratual, como de tipo institucional**. Na mesma linha, as directrizes estabelecidas pela INTOSAI, resultantes da discussão das diversas experiências no panorama internacional, consideram que as parcerias público privadas podem envolver um largo espectro de situações para além das concessões, elas próprias de configuração diversa. Nomeadamente, poderão estar em causa situações de privatização de capital, bem como a própria detenção de capital por parte de entidades públicas, qualquer que seja a sua representatividade.

Assim, do que se referiu, o que de essencial importa engloba mais a natureza diferenciada das partes (pública e privada) e a existência de obrigações mútuas e de objectivos concorrentes para a produção de serviço público e menos o suporte formal do acordo que pode mesmo ter por base normas da lei geral ou de carácter estatutário, como pode acontecer no caso de uma detenção de capital social.

Não obstante, as PPP rodoviárias, por via das suas características, são enquadráveis num regime legal específico que será referido no ponto seguinte.

⁶⁴ Um documento apresentado em Outubro de 2006 ao Parlamento Europeu referia que “ dado não existir ainda uma definição comum europeia para as PPP, esta designação representa uma descrição generalista de acordos entre as instituições públicas e o sector privado, que incidem sobre medidas de infra-estrutura ou serviços públicos”. Adiante referiam-se aspectos como sejam os acréscimos potenciais na qualidade e a partilha de risco, entre outros.

3.2 O regime legal das PPP

Em Portugal, o comumente designado “**regime legal das PPP**” veio a surgir através do Decreto-Lei n.º 86/2003, **cujo âmbito de aplicação, entre outros aspectos, foi definido através do valor acumulado actualizado dos encargos e de investimento**⁶⁵. Também de acordo com este regime legal têm **que caber ao parceiro privado, pelo menos parcialmente, o financiamento, bem como a responsabilidade pelo investimento e exploração**.

No entanto, a maior parte das PPP já contratadas teve o seu lançamento antes da entrada em vigor do já referido regime legal, o que não impediu que o mesmo, ao entrar em vigor, lhes tenha sido aplicado tendo em conta as fases em que se encontravam e os compromissos contratuais previamente assumidos.

O exposto significa que **até 2003 vigoraram regimes legais específicos para cada projecto ou grupo de projectos, com assento nuclear na figura da concessão e em procedimentos tradicionais de contratação de obras públicas, embora introduzindo uma forte componente de procedimento por negociação em face da natureza e da complexidade contratual inerente a estes projectos**.

Posteriormente, por via do Decreto-Lei n.º 141/2006, continuaram a ser introduzidas alterações que consubstanciam não só um processo de aprendizagem na gestão pública dos contratos de PPP, mas também a atenção que foi dada às melhores práticas internacionais no âmbito da mesma gestão.

Não obstante, alguns aspectos têm sido objecto de crítica, por parte de entidades ligadas ao sector. Um destes aspectos é a existência de um maior número de situações em que comissões temporárias são passíveis de serem constituídas em processos de negociação, renegociação, avaliação, ou de reequilíbrio financeiro. Não obstante, há que reconhecer, no actual contexto de dificuldades de articulação entre entidades públicas, que tais comissões são susceptíveis de promover uma melhor articulação entre entidades dos ministérios intervenientes (Finanças e Obras Públicas) embora, também, no passado, o TC tenha já constatado que o funcionamento e a articulação entre as comissões constituídas no âmbito da implementação de uma

PPP ferroviária tenham enfermado de dificuldades acentuadas.

Outro aspecto que tem sido criticado no mesmo diploma é o facto de potenciar o aumento de carga burocrática e dos prazos envolvidos. Aparentemente tais opiniões prendem-se não só com a existência de um maior número de comissões temporárias e que, portanto, trazem a necessidade de introdução de prazos para a apreciação superior dos respectivos actos, mas também com a introdução das boas práticas agora introduzidas no texto legal e que portanto tem agora uma acrescida necessidade de formalização.

Sublinha-se que estes mecanismos são susceptíveis de aumentar o tão necessário controlo da gestão pública das PPP, nomeadamente, se vier a existir um sistema de reporte geral e integrado das actividades desenvolvidas pelas diversas entidades públicas intervenientes, bem como um sistema de identificação e divulgação de experiências relevantes⁶⁶ que incida sobre a aplicação das boas práticas referidas, entre outros aspectos.

É ainda de referir que **a nível comunitário não existe um quadro jurídico específico que regule as PPP**. Todavia, a Comissão sublinha que todo e qualquer acto através do qual uma entidade pública confie a prestação de uma actividade económica a um terceiro deve estar subordinado às **regras e princípios do tratado CE, nomeadamente, a transparência, a igualdade de tratamento, a proporcionalidade e o reconhecimento mútuo**. Iguais princípios têm estado presentes nas tomadas de posição dos órgãos da UE acerca dos contratos de concessão, os quais, como já vimos, constituem a base das actuais PPP, em Portugal.

Tendo em conta as alterações institucionais que comportaram a transformação da EP, E.P.E. em EP, S.A. e, cumulativamente, a celebração de um contrato de concessão do Estado com esta empresa, bem como a sua eventual participação por capitais privados⁶⁷, vale a pena recordar o que a Comissão Europeia refere no seu Livro Verde sobre PPP⁶⁸:

⁶⁶ *Lessons learned*

⁶⁷ Alínea f), do n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007.

⁶⁸ Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o direito Comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões.

⁶⁵ Respectivamente igual ou superior a 10 milhões de euros e igual ou superior a 25 milhões de euros, art.º 2.º.



“A Comissão recorda igualmente que a participação da entidade adjudicante na entidade mista, que se torna co-titular do contrato, na sequência do processo de selecção, não justifica que o direito dos contratos e das concessões não seja aplicado na selecção do parceiro privado. A aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões não depende, com efeito, do carácter público, privado ou misto do co-contratante do organismo adjudicante. Como o Tribunal de Justiça o confirmou no processo *Teckal*, este direito é aplicável quando um organismo adjudicante decide confiar uma tarefa a um terceiro, ou seja, uma pessoa juridicamente distinta. Só pode ser de outro modo na hipótese de, simultaneamente, o organismo adjudicante exercer sobre a pessoa em causa um *controlo análogo* ao que exerce sobre os seus próprios serviços e de essa pessoa realizar *o essencial da sua actividade* com a ou as autarquias que a controlam⁶⁹.”

Apenas as entidades que correspondem de forma cumulativa a estas duas condições poderão ser equiparadas a entidades “in house” em relação ao organismo adjudicante e ver-se-ão confiar tarefas sem que se tenha utilizado um processo concorrencial⁷⁰.”

Deve dizer-se que se está perante uma alteração de fundo de grande importância, tanto pelo eventual envolvimento dos capitais privados na EP, S.A., como pela configuração e prazo do contrato de concessão com esta entidade.

Na verdade, as eventuais dificuldades para o Estado supervenientes da atribuição da concessão à EP, SA, poderão resultar em dificuldades na obtenção de serviço público e de

controlo de encargos relativamente a todo o universo de concessões rodoviárias. Ora como se constata no presente relatório, não obstante alguns aspectos também positivos que apresenta, a gestão operacional empreendida pela EP, bem como, aliás, a sua articulação com as demais entidades públicas, tem-se caracterizado pela existência de fragilidades significativas.

Sobre a matéria do presente ponto, o MOPTC, em sede de contraditório, fez salientar que:

- ◆ A EP,SA é uma sociedade de capitais exclusivamente públicos;
- ◆ Como especificamente referido nas Bases da concessão, a concessão é atribuída a uma sociedade com estas características;
- ◆ O Governo já assegurou que não irá privatizar a empresa

3.3 As concessões rodoviárias no contexto nacional

Portugal é reconhecido como um dos países europeus que nos últimos anos mais tem recorrido a Parcerias Público Privadas⁷¹.

A primeira concessão rodoviária surgiu em 1972⁷² sendo geralmente considerada como a primeira experiência relevante para as concessões que se seguiram. Mais tarde, outro marco foi o lançamento das bases de concessão da Concessão Lusoponte que, como é sabido, tem como objecto as travessias rodoviárias sobre o Tejo. Por sua vez as origens das actuais concessões SCUT remontam a 1997. Nos anos seguintes viriam a ser assinados diversos contratos relativos a outras PPP no âmbito rodoviário, com portagens reais, bem como duas PPP relativas a transporte ferroviário⁷³.

Para além dos transportes, também a área da saúde tem sido crescentemente marcada pelo recurso à contratação em PPP.

⁶⁹ O direito dos contratos públicos e das concessões não contempla a operação de criar uma entidade de capital misto. Não obstante, deve assegurar-se o respeito das regras e princípios que decorrem deste direito (os princípios gerais do Tratado ou, em determinados casos, as disposições das directivas) quando tal operação se acompanha de uma adjudicação de tarefas por meio de um acto que pode ser qualificado de contrato público, ou mesmo de concessão.

⁷⁰ “A selecção do parceiro privado que irá efectuar tais tarefas, no âmbito do funcionamento de uma entidade mista, não poderá, por conseguinte, basear-se exclusivamente no seu contributo em capital ou na sua experiência, mas deverá ter em conta as características da sua proposta - economicamente mais vantajosa - quanto às prestações específicas a fornecer. Com efeito, a transacção financeira, caso não existam critérios claros e objectivos que permitam à entidade adjudicante seleccionar a proposta economicamente mais vantajosa, poderia constituir uma violação do direito dos contratos públicos e das concessões”.

⁷¹ Em termos relativos, tendo em conta o seu Produto Interno Bruto.

⁷² Concessão BRISA. Desde o início o Estado tem desempenhado nela diversos papéis, nomeadamente o de accionista. Actualmente esta concessão comporta diversas diferenças em relação às PPP posteriormente contratadas.

⁷³ Concessão Fertagus e Concessão Metro Sul do Tejo.

Neste sector o primeiro contrato de gestão surgiu em 1995 mas apenas em 2001 se pretendeu que as PPP tivessem uma aplicação mais ampla. Por vicissitudes várias, cuja análise não cabe no objecto da presente auditoria, apenas em 2006 viria a ser assinado novo contrato de PPP no sector da saúde.

Os **contratos de parcerias público-privadas** no domínio das **infra-estruturas de transporte** (concessões rodoviárias e ferroviárias) envolvem actualmente importantes **compromissos financeiros** para o **Estado**. Em Julho de 2007⁷⁴, com base nos valores apresentados no relatório do OE, estimava-se um valor actual dos encargos com PPP correspondentes a 8% do PIB para 2007. De igual forma, as PPP na área dos transportes corresponderiam a 6% do PIB para 2007.

3.4 O reflexo das PPP no Orçamento do MOPTC

O quadro seguinte compara os encargos com PPP, referidos no Relatório do OE, com o orçamento do MOPTC:

	Subtotais	Totais	(%)
1- Orçamento de Estado 2007 - MOPTC			
Serviços integrados (Mapa II - OE)	756,9		
Fundos e Serviços Autónomos (Mapa VII - OE)	271,9	1.028,8	
2 - Relatório do OE - Encargos previstos com PPP, para 2007			
Concessões rodoviárias (Quadro III.7.1)	852,6		82,7%
Concessões ferroviárias (Quadro III.7.1)	41,7	894,3	
(valores em milhões de euros)			86,9%

Verifica-se pelo quadro supra que, de acordo com os valores constantes do Relatório do OE de 2007, **os encargos com PPP na área dos transportes, previstos para 2007, representavam, comparativamente, cerca de 87% do orçamento do MOPTC**, maioritariamente por via dos encargos com concessões rodoviárias. **Considerando apenas as concessões rodoviárias, chegávamos a uma percentagem de 82,7%.**

Este resultado reflecte também a fuga para o direito privado operada ao longo dos últimos anos pela transformação de institutos públicos em entidades de natureza empresarial, da qual a EP, é exemplo e que não obstante as virtudes que se possam associar aos objectivos que têm presidido a esta radical mudança, têm motivado dificuldades de controlo orçamental, na medida em que nem sempre a face visível de tais entidades em sede de OE, ou seja os montantes transferidos, podem ser, nessa sede, relacionados directamente com objectivos de serviço público. Também por esse motivo, tais montantes são dificilmente passíveis de adequada previsibilidade a médio e longo prazo. No caso da EP, o Relatório do OE para 2007 refere que “para as Estradas de Portugal, EPE, estão contemplados 55,3 milhões de euros, transferidos directamente do Orçamento do Estado, e 477,9 milhões de euros oriundos do PIDDAC”.

No Relatório do OE para 2008, a situação altera-se substancialmente por via da passagem da EP, EPE. a sociedade anónima. Lê-se no mesmo documento que:

“Os valores do PIDDAC de 2008 não são compatíveis com os de anos anteriores, devido à alteração de contabilização das Estradas de Portugal, EP. Com a criação da contribuição de serviço rodoviário esta empresa passou a ser financiada com receitas próprias que lhe advêm da cobrança desta taxa, pelo que deixou de pertencer ao universo do PIDDAC o que reduz os respectivos montantes não só devido à não existência duma transferência de capital do Capítulo 50 para esta empresa, mas também nos montantes de receitas próprias com origem em outras fontes que estavam adstritas a esta empresa”.

Noutro ponto do mesmo documento, pode-se ler que face a estas alterações, houve “uma redução significativa da despesa do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e, em particular, da que se realiza no âmbito dos Investimentos do Plano”. O Relatório do OE para 2008 refere ainda que a não inscrição de quaisquer transferências para a EP explica, essencialmente, a redução do peso relativo das Funções Económicas.

⁷⁴ Nota técnica da UTAO - Unidade de Apoio Técnico Orçamental da Assembleia da República.



3.5 Encargos com PPP previstos em sede de OE, para 2007 e para 2008

Os encargos previstos com as principais PPP para o período 2008-2038 nos Relatórios do OE relativos aos exercícios económicos de 2007 e 2008 apresentam uma projecção de base anual. A partir de tais valores foi elaborado o quadro seguinte:

Unid: Milhões de euros

Encargos previstos com as principais PPP ¹						
	OE 2007 2008-2038		OE 2008 2008-2038		Variação	
Portagem real	173,4	0,89%	1.650,4	7,1%	1.477,0	851,8%
Portagem virtual	14.817,2	75,87%	15.560,2	67,4%	743,0	5,0%
Sub-total concessões rodoviárias	14.990,6	76,75%	17.210,6	74,5%	2.220,0	14,8%
Conc.ferroviárias	45,9	0,24%	32,3	0,1%	-13,6	-29,6%
PPP na área da Saúde	3.926,7	20,10%	5.643,3	24,4%	1.716,6	43,7%
Outras Parcerias	567,8	2,91%	208,0	0,9%	-359,8	-63,4%
Total	19.531,0	100,00%	23.094,2	100,0%	3.563,2	18,2%

(1) A informação de base não incluía custos adicionais, nomeadamente por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais. Em face do desconhecimento integral da metodologia que presidiu aos elementos constantes nos relatórios do OE, o TC não efectuou qualquer ajustamento, ou sequer actualizou os respectivos valores. Inclui IVA à taxa legal aplicável.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública

Observando o quadro anterior, e atentas as limitações metodológicas nele referidas, podemos sublinhar que:

- Os encargos do Estado com PPP previstos no OE de 2008, face ao orçamentado no ano anterior, aumentaram 3.563 milhões de euros o que corresponde a um acréscimo percentual de 18,2%;
- Este aumento é, sobretudo, devido ao incremento das verbas imputadas ao Programa de Parcerias da Saúde que ascendeu a 1.717 milhões de euros e que individualmente foi responsável pelo agravamento de cerca de 43,7% face ao que estava anteriormente previsto.

Sobre esta matéria o Relatório do OE 2008 referia que na primeira metade de 2007 tinham entrado na fase operacional os dois primeiros contratos de parcerias em unidades de saúde e que se encontrava previsto para o final de 2007 (princípios de 2008) o início do contrato do Hospital de Cascais.

Os restantes Hospitais denominados de primeira vaga⁷⁵ estavam em diferentes estágios de procedimentos concursais apresentando as perspectivas de Orçamentação Global dos Projectos PPP em Curso e as Estimativas de Encargos Plurianuais para os contratos em Concurso.

⁷⁵ Hospitais Loures, Cascais, Braga e Vila Franca de Xira.

Acresce que aquele documento também mencionava, relativamente aos hospitais de segunda vaga⁷⁶, que haviam já sido efectuadas diligências ao nível da preparação pré-concursal dos referidos projectos.

No entanto, não se encontravam quaisquer justificações para as variações dos valores supramencionados.

- Nas rodovias o aumento atingiu os 2.220 milhões de euros correspondendo a uma variação de **14,8%**, situação que maioritariamente se deve ao incremento de **1,477 milhões** de euros que se observa nas concessionárias de portagens reais.

Mais uma vez este documento era pouco esclarecedor a abordar a matéria em causa, uma vez que não justificava convenientemente os valores imputados, nem explanava as respectivas premissas, mencionando apenas que se encontrava em fase de avaliação das propostas a futura concessão do Túnel do Marão (SCUT) e que tinham finalizados os projectos relativos à Concessão da Grande Lisboa e do Douro Litoral ambas no regime de concessão de portagem real, **não abordando outras concessões em fase de lançamento e das quais se havia tomado conhecimento no desenvolvimento da presente auditoria.**

3.6 Os factores que têm dificultado o controlo orçamental

Importa, agora, destacar alguns aspectos que têm estado subjacentes à dificuldade de controlo, por intermédio do OE, do impacto nas contas públicas dos encargos inerentes às PPP:

O carácter parcial da informação.

De facto, as estimativas do **Relatório do OE para 2007** não só continuavam a excluir encargos adicionais como, por exemplo, as que dizem respeito às modificações unilaterais dos contratos, como se continuavam a reportar unicamente aos encargos à data já assumidos. Estas considerações são também extensíveis ao tratamento, no mesmo documento, dos anos de 2008 e seguintes aos quais acresce o facto de o Relatório do OE assumir estar em curso a contratação de novas parcerias, cuja

estimativa de impacto financeiro era, nessa sede, desconhecida.

Ora, a componente de custos associada às alterações unilaterais por parte do Estado acaba por gerar um volume de encargos que, dada a experiência portuguesa, com grande probabilidade, ocorrerá mas que não tem constituído um risco financeiramente quantificado. Devemos também recordar que parcerias inicialmente tidas como auto-sustentáveis, ou seja, para as quais se previa a ausência de encargos orçamentais, vieram, de facto, mais tarde, a ser renegociadas comportando encargos elevados, ao longo de vários anos.

Para além da não inclusão de previsão dos encargos com parcerias a lançar no próprio ano, a UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República, em Nota Técnica sobre as questões suscitadas por uma das auditorias do TC aponta outras deficiências de informação das quais se destacam a falta de menção à metodologia de apuramento dos encargos, de comparação dos encargos a preços constantes ou face a variáveis de escala como o PIB e, ainda, a não justificação das diferenças relativamente a encargos previstos em anos anteriores. Neste aspecto, a mesma Unidade referia, para o ano de 2007, um acréscimo de 138% dos encargos com concessões rodoviárias com portagem real e 117% dos encargos com concessões ferroviárias que **não eram objecto de qualquer explicação.** Como se viu anteriormente neste relatório, também o **Relatório do OE para 2008** não comportava cabalmente a explicação da variação de encargos relativamente ao que tinha sido considerado no ano anterior. Igualmente não se encontravam contemplados encargos adicionais.

Assim, a variação apresentada, nos dois Relatórios do OE de 2007 e 2008, por comparação com os respectivos relatórios antecedentes, espelha a necessidade de fornecer informação que permita, em tempo e transparentemente, articular o controlo do curto prazo com o médio e longo prazo, ao nível orçamental.

Outro ponto a referir do trabalho da UTAO, diz respeito à determinação do esforço orçamental nos anos vindouros, medido por comparação percentual com o PIB.

⁷⁶ Hospitais de Todos-os-Santos (Lisboa), Central do Algarve (Faro-Loulé), Seixal, Évora, Vila Nova de Gaia e Vila do Conde/Póvoa do Varzim.



Assim, referia-se que:

“De acordo com a projecção do peso dos encargos com PPP no produto, será efectivamente em 2007 que se atingirá o esforço máximo do Estado com as PPP. O nível desse esforço manter-se-á relativamente estável, em torno dos 0,6% do PIB, entre 2008 e 2010. Após 2012, o peso dos encargos no produto deverá apresentar uma tendência decrescente, com uma quebra de 0,1 p.p. do PIB em 2018, reflexo da redução drástica dos encargos com PPP na área da saúde prevista para esse ano.”

No entanto há também que notar, no Relatório do OE para 2007, não se encontrarem contemplados projectos a lançar. Na verdade não era sequer, como se viu, inteiramente claro o racional da informação apresentada, relativamente às PPP já contratadas.

Idênticas considerações são aplicáveis ao Relatório do OE para 2008. A diferença é que neste relatório são referidas algumas parecerias a lançar, pelo que as mesmas poderão estar incluídas no quadro de encargos apresentado⁷⁷.

De facto, o Relatório do OE para 2008, refere que “o regime jurídico aplicável às PPP, conjugado com a Lei de Enquadramento Orçamental, pressupõe que o Orçamento do Estado, para 2008, contemple não só os elementos referentes às parcerias já em execução, mas também os elementos dos projectos de parceria a lançar **proximamente**”⁷⁸, pelo que se pressupõe que os mesmos encargos já estejam incluídos nos valores apresentados.

No mesmo documento, as novas concessões referidas são apenas as que estão em fase de concurso e preparação de lançamento: Grande Lisboa; Douro Litoral e Túnel do Marão. **Porém, a informação disponível revela a existência de PPP em fases diversas susceptíveis de virem a gerar encargos futuros para o Estado. Documentos de planeamento da EP, consultados pelo TC durante a presente auditoria, nomeadamente o plano de realização das concessões para o período 2000 - 2010, apontavam para o lançamento de 7 novas concessões entre finais de 2007 e início de 2009.**

Dir-se-á que embora a informação seja apresentada como de natureza diferente⁷⁹, pela respectiva falta de transparência a sua utilidade continua substancialmente afectada, pelo que se sublinha a debilidade da informação apresentada à AR.

Do exposto se entende também que o esforço financeiro calculado pela UTAO para os anos vindouros, com grande probabilidade, será maior do que o estimado.

► **A possibilidade de cabal identificação do reflexo, no OE, dos encargos com PPP.**

Uma vez que os encargos com PPP são alvo de classificações em rubricas diversas, a própria DGO tem vindo a referir ao TC a sua dificuldade na identificação dos encargos do Estado para o ano a que diz respeito cada proposta de Orçamento de Estado.

Consequentemente sendo limitada a rastreabilidade do impacto dos encargos totais com as PPP no próprio ano corrente, a estrutura do impacto em orçamentos de anos subsequentes torna-se ainda mais difícil de avaliar.

Diga-se que, com o novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário, este problema toma novos contornos, não por melhorias nos sistemas de gestão ou na informação apresentada, mas apenas por a contribuição do serviço rodoviário e respectivos pagamentos à EP não figurarem no OE. Desta forma são retiradas do OE, simultaneamente, receita e despesa, criando-se, na prática, um fundo rodoviário à margem do orçamento⁸⁰. No obstante de acordo com as boas práticas internacionais, quanto à transparência orçamental persistirá a necessidade de ser mantida ao nível do OE informação sobre o referido fundo, bem como sobre os encargos com PPP.

Neste sentido, o Relatório do OE para 2008 refere que:

⁷⁷ Não existe, no Relatório do OE, informação que permita quantificar o contributo de tais parcerias para o total de encargos para o Estado.

⁷⁸ Nosso sublinhado.

⁷⁹ Agora “encargos previstos”, em detrimento da designação anterior “encargos assumidos”.

⁸⁰ Embora possa existir, no relatório do OE, informação genérica de consolidação, na óptica da contabilidade nacional, como acontece para 2008. É, aliás tida como boa prática internacional a inclusão de informação nos relatórios orçamentais sobre as operações extra-orçamentais.

“O Valor apresentado como previsão para a receita do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) está influenciado negativamente pela redução das taxas do ISP por força da aplicação da Contribuição de Serviço Rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

Nos termos estabelecidos neste diploma, as taxas do ISP são fixadas por forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis, em consequência da criação da contribuição de serviço rodoviário, pelo que a receita do ISP do subsector Estado diminui em cerca de 600 milhões de euros. Expurgado deste efeito, a taxa de crescimento da receita fiscal seria superior à apresentada no quadro anterior [quadro III.1.18.Receitas Fiscais do Relatório do OE para 2008] em cerca de 1,8 pontos percentuais e a recita fiscal apresentaria um crescimento de 5,6% relativamente à estimativa de execução da receita de 2007 (...).”

► **Não se encontrar parametrizada, a longo prazo, a contabilidade dos encargos.**

O crescente recurso à contratação em PPP, com compromissos financeiros vultuosos e, desde início, percepcionados a longo prazo⁸¹, veio a tornar mais visível o risco de insustentabilidade de encargos para o Estado.

Note-se que este risco com grande probabilidade estava já presente noutros tipos de contratação, nos quais a ausência de encargos assumidos não significava, a médio e longo prazo, a inexistência de encargos esperados, sobretudo se se tivesse em conta a necessidade de efectivamente incrementar, ou mesmo manter, a prestação de serviço público⁸². Ainda hoje em diversos sectores podemos constatar infra-estruturas cuja manutenção foi manifestamente negligenciada, bem como outras que se entendiam como provisórias há largos anos e nunca foram substituídas⁸³. Paralelamente situações em que as obras públicas se desenvolviam por fases, cuja execução prevista acabava, apenas, por ser uma possibilidade. Na verdade, tais situações espelhavam a falta de sustentabilidade de opções

estratégicas de investimento previamente assumidas ou, ainda a opção por projectos ociosos.

No entanto, também é certo que no caso das PPP, estamos a falar em grande parte de encargos **já assumidos** com terceiros o que implica uma **menor flexibilidade** para reajustar políticas públicas no sentido de, se necessário, tentar diminuir futuramente as despesas do Estado, mesmo sacrificando o serviço prestado⁸⁴.

É importante também ter em conta que as PPP mais eficientes não têm que ser necessariamente as do tipo que tem sido, entre nós, o mais privilegiado, ou seja do tipo DBOFT. Este facto aconselharia o Estado a manter competências para a implementação por gestão directa de projectos semelhantes.

É a necessidade de serem compatibilizados todos estes aspectos, que tem levado o TC a dar especial atenção ao controlo das PPP, numa abordagem integrada desde o controlo a nível orçamental até ao nível da gestão operacional. Esta prática tem sido efectuada relevando informação importante para a caracterização dos riscos envolvidos e para a escolha de soluções por parte das entidades com funções executivas, sem bloquear a possibilidade de estas efectuarem as suas próprias formulações estratégicas. Diga-se, até, que numa temática tão abrangente como as PPP, frequentemente não existem soluções únicas.

Também o controlo exercido através da aprovação do OE, e, subsequentemente, pela CGE, tem deixado aos sucessivos Executivos o arbítrio sobre a adopção das suas próprias metodologias e parâmetros de controlo.

Ora, não existe informação consistente, ao nível do OE, sobre as mesmas metodologias e parâmetros, ou seja, são desconhecidas as bases do racional utilizado pelo Executivo, para sustentar a razoabilidade dos encargos previstos com PPP.

Há que sublinhar a vantagem de a questão da sustentabilidade poder ser analisada dentro de condições objectivas de análise, sob pena de os compromissos assumidos se poderem tornar excessivos, ou de, inversamente, de forma injustificada, ser limitado o recurso a este tipo de contratação.

⁸¹ Mesmo se de forma imperfeita,

⁸² Ainda que uma das dificuldades frequentemente referidas em diversos estudos seja a quantificação do próprio serviço público.

⁸³ No domínio rodoviário foram públicos casos de obras de arte (concretamente, pontes) nesta circunstância.

⁸⁴ Situação, obviamente, não desejável.



➤ A instabilidade contratual

Na verdade, até no decorrer do próprio exercício de referência, podem ocorrer alterações significativas com impacto nos encargos previstos a longo prazo. Ou seja:

- Por um lado a renegociação das PPP pode implicar a **alteração de encargos** na sequência de alterações contratuais, algumas **impostas unilateralmente pelo Estado**, e que chegam a envolver a alteração do próprio modelo de parceria⁸⁵.
- Por outro lado não são só conhecidas renegociações a partir das quais o Estado assume encargos adicionais, mas também aquelas em que o mesmo **Estado prefere aumentar o prazo de concessão, com o objectivo de diminuir a necessidade de efectuar pagamentos às concessionárias**.
- Acresce que os sucessivos processos de reequilíbrio financeiro, iniciados logo nos primeiros anos das parcerias, são o resultado de fragilidades na gestão deste tipo de contratação, em todas as suas fases. Em consequência, **existem benefícios sombra para o parceiro privado que, a prazo, importarão em pagamentos do Estado**. O inerente lastro de instabilidade contratual é passível de, sucessivamente, alterar, a médio e longo prazo, a **relação inicialmente pretendida entre encargos financeiros e serviço prestado**⁸⁶.
- Finalmente, a própria **evolução dos padrões de serviço** que, ao longo do tempo, vão sendo considerados como aceitáveis poderá vir a exigir a renegociação dos respectivos contratos.

⁸⁵ Caso da passagem de auto-estradas SCUT ao regime de portagens reais, bem como alterações a PPP inicialmente consideradas como auto-sustentáveis, isto é, sem encargos para o Estado.

⁸⁶ Não obstante, face a outras formas de contratação, as PPP podem apresentar vantagens em alguns aspectos que concorrem para a previsibilidade de encargos. Note-se que os encargos com PPP encerram também a compensação de custos de operação e manutenção contemplados nos pagamentos previstos às concessionárias e, portanto, com previsão a longo prazo. Um aspecto que a análise histórica das PPP releva é que a articulação entre o curto prazo e o médio e longo prazos, deve ser relacionada de perto, em sede de controlo orçamental, com a análise da estabilidade nas estratégias de serviço público.

3.7 A ausência de bases metodológicas

Pelo que acima se expôs, são várias as dificuldades que se põem ao adequado controlo orçamental das PPP. Algumas dessas dificuldades revestem-se de um carácter metodológico fundamental, em face de as PPP terem trazido para o controlo financeiro do Estado uma maior visibilidade dos riscos associados à articulação entre o curto e o médio e o longo prazo.

Tais dificuldades podem ser encaradas, simultaneamente, como uma oportunidade, uma vez que põem também a descoberto fragilidades de informação importantes para o controlo financeiro a prazo de outras formas de “aquisição” que envolvem a gestão directa do Estado.

Deve ser referido que a situação económico-financeira nacional, bem como o peso da exposição aos encargos decorrentes das PPP, aconselharia uma maior transparência informativa ao nível do OE. Se nos cingirmos à hipótese mais simples, numa perspectiva analítica, podemos sublinhar que a comparação dos encargos com variáveis como o PIB é frequentemente utilizada em comparações internacionais. Já com um espectro de análise mais amplo, com base em práticas em uso noutros países, poderíamos ainda enquadrar as dificuldades nacionais na ausência de previsão orçamental de médio e longo prazo. Afinal, **a ausência de fixação das bases metodológicas para a articulação do curto com o médio e o longo prazo pode constituir a primeira porta para a abordagem diferenciada por sucessivos executivos, sem qualquer visibilidade**.

Deve igualmente referir-se que internacionalmente é debatida a pertinência de estabelecer parâmetros através dos quais se possa estabelecer um **limite aos encargos anuais** assumidos por via das PPP. A dificuldade em obter um estimador não enviesado, com limites objectivos e de carácter universal, tem concorrido para que, até agora, não exista um consenso absoluto nesta matéria.

Entre nós, ainda não foi adoptada, com visibilidade, qualquer tipo de limitação quer aos encargos a assumir anualmente, quer ao valor global dos encargos a assumir. Existem, no entanto, países onde tais medidas são conhecidas.

A CFMOPTC veio, no seu contraditório, manifestar-se favorável ao estabelecimento de limites anuais à contratação e assunção de encargos de PPP de forma a evitar a sua acumulação excessiva no orçamento e no PIB.

Outro tipo de medidas, que poderão ser significativamente mais restritivas ao uso da contratação em PPP, são também referidos na bibliografia internacional, como seja a restrição da utilização desta contratação aos casos para os quais já exista autorização orçamental para a contratação alternativa.

Internacionalmente verificam-se também esforços no sentido de uma maior integração da informação apresentada ao nível do OE com outra informação publicamente apresentada. As medidas incluem a apresentação ao Parlamento de resumos de informação por projecto, com informação sobre activos a transferir, encargos a suportar, garantias prestadas, factores que possam afectar as previsões, bem como características do comparador do sector público utilizado e, consequentemente, sobre o respectivo *value for money*. A mesma informação é ainda compatibilizada com outra de âmbito mais lato, com divulgação pública através da Internet. Em suma, pretende-se definir uma política integrada de divulgação de informação sobre o recurso às PPP.

Entre nós, o controlo orçamental, não encontra continuidade num sistema formal de relatório(s) que desenvolva a caracterização da gestão das PPP, bem como da exposição da posição global do Estado, nomeadamente, quantificando-a financeiramente em termos prospectivos.

De facto a inexistência da concepção de um sistema de reporte único e abrangente que efectue tal acompanhamento, será um dos factores presentes na possibilidade de continuar a ser mantido o carácter difuso da informação ao nível do OE.

A exiguidade de que se reveste a informação apresentada em sede orçamental, bem como o respectivo tratamento⁸⁷ não permite, por si só, uma noção significativamente fiel da magnitude dos encargos contraídos e a contrair pelo Estado com PPP. Acresce que a ausência de tais condições de controlo se inicia muito antes do processo de previsão orçamental e como também

⁸⁷ A ausência de uma metodologia adequada para o tratamento da informação, ainda assim disponível, comprova-se pela necessidade de tratamento adicional de informação, apresentada no Relatório do OE, pela UTAO

se verá adiante, tem origem tanto na ausência de definição de mecanismos de gestão de risco, como na ausência de uma eficaz de identificação recolha e tratamento da informação relevante, nomeadamente, na EP.

3.8 A aplicação dos critérios do EUROSTAT sobre PPP

Não poderíamos deixar de referir os requisitos de contabilização de PPP impostos pela União Europeia. Muito resumidamente, poderemos apontar duas razões principais que estão na base da preocupação de encontrar bases a nível comunitário para as contabilizações nacionais. A primeira é não só o recurso crescente a PPP⁸⁸ mas, também, a diversidade de contratos de longo prazo que podem ser enquadrados neste tipo de contratação. Existe, por outro lado, a constatação de que o recurso a PPP poderá ter como um dos seus objectivos o de evitar dispêndios de capital e a respectiva assunção de dívida.

Assim, na sequência da aplicação do Sistema Europeu de Contas⁸⁹ o EUROSTAT veio a fixar critérios para que, na sequência do recurso à contratação em PPP, tanto o deficit das contas públicas como a dívida pública não viessem a apresentar distorções. Como se compreende estas questões assumem a máxima importância no contexto Europeu.

Para que os activos possam ser contabilizados fora do balanço do Estado⁹⁰ deverão verificar-se, cumulativamente, duas condições. A primeira é a de que o parceiro privado suporte o risco de construção, isto é que seja responsável no que, por exemplo, diz respeito a atrasos na realização da obra ou que venha a suportar eventuais desvios de custos de construção. A segunda condição é que o parceiro privado suporte ou o risco decorrente da variabilidade da procura, ou o risco de disponibilidade, o que quer dizer ser responsável pelos riscos associados ao volume e qualidade dos *outputs*.

⁸⁸ A UE considera importante a promoção do recurso a PPP, nomeadamente no desenvolvimento de infra-estruturas.

⁸⁹ SEC 95.

⁹⁰ *Off balance sheet*.



Tribunal de Contas

A transparência e a comparabilidade das contas públicas nacionais ficam notoriamente a ganhar com os critérios referidos. No entanto, como já referiu um especialista nacional, no actual contexto orçamental, tal poderá ter como consequência que os requisitos de contabilização *off balance* venham a constituir uma forte restrição à configuração das PPP a lançar, porventura afastando opções de configuração mais eficientes.

Trata-se, afinal, do problema da possível não neutralidade do controlo. Este risco contribui também para sublinhar a **necessidade de um controlo integrado das PPP, aos diversos níveis e que dê maior visibilidade às soluções ponderadas na fase prévia ao lançamento.**

Também neste sentido, o controlo ao nível do OE apenas poderá atingir a sua magnitude se for previamente concebida a existência de um adequado controlo ao nível operacional, inclusivamente desde a fase de estudo e preparação, que garanta a fiabilidade e integridade da informação prestada.

3.9 Os encargos com PPP pagos pelo Estado

No que diz respeito aos pagamentos efectuados, entre 1999 e Junho de 2007, de acordo com os valores fornecidos pela EP, foram pagos às concessionárias os montantes constantes do quadro seguinte.

PAGAMENTOS DE COMPENSAÇÕES/COMPARTICIPAÇÕES/RENDAS

VALORES S/IVA
Unid: Euro 10³

Concessão	Concessionária	Contrato de Concessão	Portagem	Anos									Total
				1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Real
Lusoponte	Lusoponte	25-Mar-95	Real			14.983,48	15.977,66	17.854,41	17.801,65	16.214,99	14.442,18	19.310,94	116.585,31
Oeste	Auto Estradas do Atlântico	21-Dez-98	Real	3.163,38	2.472,41								5.635,79
Norte	AENOR	09-Jul-99	Real		19.333,96	23.540,47	49.096,18	41.313,36	31.178,46	5.128,86	0,00	0,00	169.591,29
Litoral Centro	BRISAL	30-Sep-04	Real							-46.745,00			-46.745,00
Brisa	BRISA	DL 297/94	Real										0,00
Grande Lisboa	LUSOLisboa	10-Jan-07	Real									-35.750,00	-35.750,00
Total Portagem Real				3.163,38	21.806,37	38.523,95	65.073,84	59.167,77	48.980,11	-25.401,15	14.442,18	-16.439,06	209.317,39
Beira Interior	Scutvias	13-Sep-99	Virtual	364,12	1.642,39	1.743,33	1.815,24	6.551,10	11.758,44	123.893,06	83.247,31	133.629,21	364.644,20
Algarve	Euroscut	11-Mai-00	Virtual		96,98	496,77	2.026,16	3.247,74	21.036,46	29.778,41	32.204,25	33.472,90	122.359,67
Costa de Prata	Lusoscut Costa de Prata	19-Mai-00	Virtual		497,56	902,64	929,46	965,46	914,75	34.343,41	37.389,77	75.849,14	151.792,19
Interior Norte	Norscut	30-Dez-00	Virtual			516,31	603,22	777,02	1.311,50	3.090,24	6.182,40	12.280,56	24.761,25
Beiras Litoral e Alta	Lusoscut Beiras Litoral e Alta	29-Abr-01	Virtual			1.279,53	2.001,14	2.078,65	2.140,33	2.416,71	3.122,12	90.844,18	103.882,66
Norte Litoral	Euroscut Norte	17-Sep-01	Virtual				1.867,44	1.590,17	1.637,24	1.943,75	2.981,33	51.326,72	61.346,65
Grande Porto	Lusoscut Grande Porto	16-Sep-02	Virtual					1.362,16	1.128,57	1.152,42	2.579,59	32.385,13	38.607,87
Total SCUTS				364,12	2.236,93	4.938,58	9.242,66	16.572,30	39.927,29	196.618,00	167.706,77	429.787,84	867.394,49
Total				3.527,50	24.043,30	43.462,53	74.316,50	75.740,07	88.907,40	171.216,85	182.148,95	413.348,78	1.076.711,88

Fonte: EP - DVECF

NOTAS:

¹ Concessão Lusoponte, montantes de compensação previstos no Acordo Global, de 13 de Maio de 2000, deduzidos dos montantes relativos a DUF recebidos em cada ano.² Concessão Aenor, os valores apresentados encontram-se definidos no Anexo 17 ao Contrato de Concessão.³ Pagamentos à Lusoscut do Grande Porto reflectem a redução do Objecto da Concessão.⁴ Receita Grande Lisboa: Compensação Directa nos termos da alínea a) do n.º 1 do Anexo 1 ao CC (35 milhões); Reembolso de encargos com o concurso (750 mil euros).

Pela observação do mapa supra é possível concluir que os pagamentos do Estado, relativos a compensações/comparticipações e rendas ascenderam já a cerca de **1.077 milhões de euros**, dos quais cerca de **209 milhões de euros** correspondem a custos suportados com as concessões de portagens reais e **867 milhões de euros** às concessões SCUTs.

No mapa apresentado não se encontram contemplados os pagamentos à BRISA. No que concerne a esta concessão, a EP refere que **apenas a partir de 2005**, passou a deter a responsabilidade dos encargos com as comparticipações financeiras do Estado para o investimento que até àquela data eram da responsabilidade da Direcção-Geral do Tesouro⁹¹.

Os montantes de comparticipação do Estado neste investimento são sujeitos ao controlo da IGF e só posteriormente são pagos pela EP. À data da auditoria encontravam-se por pagar, reportados a Dezembro de 2006, montantes, devidos a este título de € 74 830 868. No entanto, foi referido ao TC que a EP ainda não possuía informação oficial que lhe permitisse despoletar o processo de pagamento.

Aliás, no decurso das entrevistas realizadas, apurou-se que a EP se vê, por vezes, confrontada com a necessidade de proceder a pagamentos para os quais não tem previamente assegurado financiamento. Os motivos prender-se-ão com os actuais constrangimentos orçamentais. Na base do mesmo problema estará também a falta de atempada veiculação ao Departamento Financeiro da EP informação sobre o efectivo desenvolvimento dos trabalhos da BRISA e sobre a efectiva necessidade de, em dado momento, ter que satisfazer os resultantes encargos.

3.10 Resultados obtidos com PPP rodoviárias

Em termos de **extensão**, em Dezembro de 2006, cerca de 94% da rede de auto-estradas era concessionada, sendo que 55% eram exploradas em regime de portagem real, 37% em regime SCUT e apenas 8% não eram “portajadas”.⁹² Destacam-se também, ainda que menos significativas em termos de extensão, algumas importantes infra-estruturas realizadas, como a Ponte Vasco da Gama⁹³.

A alteração do tipo de vias de comunicação rodoviária disponíveis, com o maior número de quilómetros de auto-estrada terá contribuído decisivamente para a **segurança rodoviária** em geral.

Assim, há que sublinhar a evolução positiva das mesmas vias, em termos de segurança. A indicar tal facto, de acordo com UE⁹⁴, Portugal passou de 144,1 mortos por milhar de quilómetros de auto-estrada, em 1995, para 63,2 mortos, por milhar de quilómetros de auto-estrada, em 2004, obtendo a maior diminuição europeia neste tipo de mortalidade, entre os anos referidos (-56,1%). Como contraponto, nesta matéria, há que referir a necessidade de algum esforço adicional no sentido de uma aproximação à média comunitária⁹⁵.

Os efeitos fizeram-se também sentir ao nível dos **tempos de deslocação**. Questionada sobre este aspecto a EP refere como exemplo “inequívoco o impacte criado em certos eixos populacionais, pela construção da Auto-estrada do Oeste (Torres, Caldas, Leiria), da Auto-Estrada da Beira Interior (Castelo Branco, Fundão, Covilhã e Guarda), duplicação do IP5, Concessão Norte ou Concessão Interior Norte”.

No que diz respeito aos tempos de deslocação, de acordo com a EP, “as deslocações de e para estas zonas, experimentaram [já] uma redução de tempo e custo expressa em unidades de grandeza difícil de igualar em projectos futuros (a título de exemplo, um percurso Lisboa-Guarda encurtou cerca de 100km -300 actualmente - e cerca de **4 horas**, para não falar nas deslocações para Caminha ou Chaves)”. É também sublinhado pela EP que a redução dos custos de transporte e sobretudo de tempo de deslocação são hoje um inequívoco factor de **coesão nacional**”. Não obstante as SCUT se terem desenvolvido parcialmente sobre percursos já existentes, o que pode dificultar uma aferição totalmente objectiva dos progressos obtidos em termos de tempos de deslocação, podemos referir que um estudo levado a cabo pela EP, sobre esta temática, indica que os percursos alternativos chegam a representar tempos de viagem superiores até 140%. São também conhecidos alguns estudos que versam sobre o impacto económico de alguns projectos desenvolvidos em PPP.

Se, em termos gerais, pode ser consensual o carácter benéfico do alargamento da rede de auto-estradas, também não deixa de ter significado a falta de sistematização de informação sobre o impacto da rede viária e nomeadamente sobre a concessionada.

⁹¹ De acordo com o previsto no n.º 14 da base XI anexa ao Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, bem como no art.º n.º 78 da Lei n.º 55 – B/2004, de 20 de Dezembro

⁹² Dados disponíveis em Junho de 2007 e fornecidos pela E.P.

⁹³ Que engloba actualmente a Ponte 25 de Abril

⁹⁴ CARE Database. Relatório de 2006.

⁹⁵ Europa dos 25.



4 ENTIDADES ENVOLVIDAS NO PROCESSO DE GESTÃO DAS PPP

4.1 O Estado-Concedente

No âmbito das PPP é recorrente a expressão Estado-Concedente a qual caracteriza a natureza do Estado enquanto primeiro responsável pela produção de determinado serviço público e que opta pela sua obtenção, através de uma relação duradoura com uma entidade privada, com a qual é pretendida uma partilha de riscos eficiente.

Também inerente à mesma expressão é a contratação com base na figura jurídica da concessão.

A mesma expressão encerra, ainda a distinção face a outras funções do Estado como a de regulação⁹⁶ ou de controlo a nível político⁹⁷, ou a nível financeiro superior⁹⁸. Esta distinção entre funções do Estado concorre para a possibilidade de adequada responsabilização do nível executivo.

A este nível, para além da entidade pública contratante, existem outras entidades que, mesmo eventualmente não figurando no texto contratual, fazem parte integrante da estrutura do Estado e que tomam parte na gestão pública do processo de PPP.

Anteriores relatórios do TC têm já apontado fragilidades na integração das funções poderes e níveis de decisão na gestão das PPP pelo Estado que não propiciam uma maior conjugação de esforços entre entidades públicas.

Ora, o reconhecimento da matriz de risco contratual para o Estado enquadra-se, necessariamente, no reconhecimento de uma outra matriz de risco mais vasta englobando todas as funções do Estado concorrentes para o mesmo processo de PPP.

Por outras palavras, na óptica do Estado, para além da matriz dos riscos que, de acordo com o modelo de parceria podem caber a um ou a outro parceiro, coexistem **riscos que decorrem unicamente da capacidade de gestão do próprio Estado.**

⁹⁶ Deve aqui recordar-se a recente criação do INIR com o intuito de constituir a entidade reguladora do sector rodoviário.

⁹⁷ Nomeadamente por intermédio do Parlamento.

⁹⁸ Que cabe às designadas Instituições Superiores de Controlo, de que é exemplo o Tribunal de Contas.

Note-se, ainda, que de acordo com o respectivo custo, poderão existir riscos dificilmente transferíveis pelo Estado. Aliás, existem também funções (e, logo, implicitamente, riscos) que legalmente não podem ser transferidos. Nesse sentido, **o próprio regime legal das PPP em vigor reconhece expressamente como responsabilidade do parceiro público “o acompanhamento e o controlo da execução do objecto da parceria, de forma a garantir os fins de interesse público subjacente”⁹⁹.**

4.2 A intervenção da EP no âmbito das PPP rodoviárias

A EP tem desempenhado um papel central no desenvolvimento das PPP relativas a infra-estruturas rodoviárias. A importância desta entidade inicia-se através do apoio técnico ao MOPTC no âmbito da elaboração do Plano Rodoviário Nacional, para cujo desenvolvimento têm sido utilizadas, embora de forma não exclusiva, as PPP enquanto método de “aquisição”. A estrutura orgânica da EP reflecte a existência de um tronco de funções, entre as quais a de planeamento, que são comuns às áreas que têm como função desenvolver e apoiar as infra-estruturas rodoviárias, quer através de formas que envolvem a gestão directa do Estado¹⁰⁰, quer por via da utilização da contratação em PPP¹⁰¹.

Em sede de anteriores auditorias do TC, a EP tem sublinhado a progressiva e acentuada perda de capacidade para o desenvolvimento e operação, em gestão directa, de grandes infra-estruturas rodoviárias comparáveis às desenvolvidas por intermédio das PPP.

Para darmos conta das dificuldades que têm estado na origem da desarticulação entre as funções inerentes ao papel de Concedente **por parte do Estado e das respectivas estruturas de gestão**, um dado da maior relevância é o facto de a EP ter vindo a ser, afinal, conforme veio referir ao TC a CFMOPOTC, **um grande organismo do MOPTC que apesar disso, não tem Receita Própria, nem receita dos utilizadores, nem sequer receita consignada de impostos relevantes.**

⁹⁹ Art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

¹⁰⁰ Mesmo que tenhamos que ter em conta que estamos a falar de uma empresa pública.

¹⁰¹ Pelo seu papel central, a estrutura de controlo e de gestão das PPP no âmbito da EP será desenvolvida mais adiante.

De qualquer forma, a EP tem suportado os encargos orçamentais do Concedente com as concessões rodoviárias, incluindo-se nestes as participações no investimento que decorrem do contrato de concessão com a BRISA, as rendas das pagas às concessionárias das concessões SCUT, bem como, ainda, os encargos que decorrem dos processos de reequilíbrio financeiro.

A EP tem assegurado também as obrigações técnicas inerentes aos contratos de concessão que incluem o apoio técnico em fases que, fundamentalmente, não desempenha¹⁰² e a sua qualidade de entidade licenciadora relativamente aos projectos das concessionárias.

Tais obrigações técnicas e financeiras têm sido efectuadas sem que no entanto a EP disponha de qualquer remuneração correspondente ao exercício das funções que para tal concorrem, acrescendo que, como veremos adiante, a operacionalização das suas funções é feita por recurso a contratação de consultores por si remunerados.

A EP tem-se tratado, portanto, de uma empresa pública dependente de transferências do OE¹⁰³. Porém, **não tem existido, um sistema instituído de remuneração de desempenho, nem, tão-pouco, um sistema de aferição do mesmo.** De facto, o modelo de governação pública actualmente utilizado não prevê a medição do desempenho, nem mesmo de forma implícita, o que se torna claro através da análise da informação presente nos relatórios anuais da EP, nos quais na maioria dos casos, a informação se reporta à rede nacional de infra-estruturas rodoviárias, independentemente da forma de contratação utilizada ou da entidade primariamente responsável pela gestão das mesmas infra-estruturas.

Apesar do exposto, o MOPTC demonstrando preocupação com tal matéria, divulgou, em 2006, um sistema de controlo e reporte que abrangia as entidades sob sua alçada, incluindo as de natureza empresarial.

No entanto a implementação e eficácia de tal sistema de informação de gestão pressuporá uma articulação efectiva entre as entidades no âmbito do referido ministério, bem como a existência, ao nível de cada entidade, de uma adequação em termos de organização, de recursos e de métodos de gestão

¹⁰² Durante a fase de contratação e no que diz respeito às funções desempenhadas por comissões temporárias.

¹⁰³ Transferências correntes cap 2, subsídios ao investimento, cap 50.

que possibilitem a prossecução de objectivos mensuráveis.

O próprio MOPTC referia, na altura, que “a operacionalização do modelo de Controlo [deveria] ter em conta o estado actual de desenvolvimento das empresas e organismos, nomeadamente no que respeita aos prazos e disponibilização de alguns indicadores”.

4.3 O Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR)

Em Julho de 2007, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, veio anunciar a introdução de alterações de fundo no modelo de gestão e de financiamento do sector rodoviário que, à data dos trabalhos de auditoria – Outubro de 2007 -, não eram passíveis de avaliação.

As principais alterações patentes no novo quadro institucional foram as seguintes:

- **Transformação da EP, Estradas de Portugal, E.P.E., em sociedade anónima de capitais públicos, EP – Estradas de Portugal, S.A;**
- **Outorga de um contrato de concessão com a EP - Estradas de Portugal, S.A.;**

Em Comunicado do Conselho de Ministros, de 27 de Setembro de 2007, foi anunciada a aprovação de um Decreto-Lei¹⁰⁴ que atribui às Estradas de Portugal, S. A., a concessão do financiamento, concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional e aprovas as bases da concessão.

Esta concessão surgia para consubstanciar “uma reorganização total das estruturas da administração pública que nela intervêm”¹⁰⁵.

O Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro, fixou as Bases desta concessão, referindo que “a concessão expira às 24 horas do dia 31 de Dezembro de 2099” fixando, portanto, um prazo de concessão de cerca de 92 anos.

¹⁰⁴ DL 380/2007, de 13 de Novembro.

¹⁰⁵ A minuta do contrato viria a ser conhecida pela publicação em 23 de Novembro de 2007 da RCM n.º 174 - A/2007.



No entanto, divergentemente e sem explicação, a minuta do contrato de concessão, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 174-A/2007, veio referir um prazo de concessão de 75 anos. Para além da insustentável situação de contradição e incerteza jurídica que decorre da diferente hierarquia dos diplomas referidos, com soluções contraditórias, a flutuação do prazo de concessão evidencia falta de um critério objectivo sendo, por isso, uma manifestação de violação ao princípio da proporcionalidade na fixação do prazo de concessão.

- A “**definição do preço global do serviço** representado pelo uso e disponibilidade da rede rodoviária nacional a cargo da EP - Estradas de Portugal, S. A., e assente na criação da contribuição de serviço rodoviário como receita própria desta entidade”;

Refira-se que a Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, veio já a atribuir à EP uma “contrapartida pela utilização da rede rodoviária nacional, tal como esta é verificada pelo consumo dos combustíveis”. Esta “contribuição de serviço rodoviário” constitui uma **fonte de financiamento**, eventualmente a ser complementada por outras, como a cobrança de portagens e “incide sobre a gasolina e o gasóleo rodoviário sujeitos ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos e dele não isentos”.

- **Revisão do Plano Rodoviário Nacional** e das correspondentes implicações no respectivo plano de investimentos e financiamento;
- **Implementação do modelo de regulação** na sequência da criação do InIR, I.P.;

O Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I. P., criado pelo Decreto-Lei n.º 148/2007 de 27 de Abril “tem por missão regular e fiscalizar o sector das infra-estruturas rodoviárias e supervisionar e regulamentar a execução, conservação, gestão e exploração das referidas infra-estruturas, numa perspectiva integrada de ordenamento do território e desenvolvimento económico”. Os seus Estatuto foram aprovados pela Portaria n.º 546/2007 de 30 de Abril.

Importante é também prever-se que para levar à prática o preconizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, **se prevê “proceder à negociação das actuais concessões rodoviárias”**.

É reconhecível, na génese das alterações referidas, a preocupação de dar resposta a aspectos que se apresentam como críticos no presente relatório, como um sistema de remuneração e um sistema de avaliação de desempenho da futura EP, SA., e uma reorganização das estruturas da administração pública que intervêm nos processos de PPP.

No entanto, parte do sucesso de qualquer alteração a nível estrutural de âmbito geral estará sempre dependente da qualidade da gestão das PPP ao nível operacional e nomeadamente da que for efectuada no âmbito da EP.

4.4 O NMGFSR e os critérios do EUROSTAT

O modelo referido prevê, **agora**, o recebimento pela EP da contribuição de serviço rodoviário, **pela contrapartida da utilização da rede rodoviária nacional**, tal como esta é verificada pelo consumo dos combustíveis e incidente sobre a gasolina e o gasóleo rodoviário, tal como atrás referido, bem como receitas provenientes da cobrança de portagens.

De facto, já em 2005, o Relatório da Comissão para a Análise da Situação Orçamental, chamava a atenção para o facto de a Estradas de Portugal ser um produtor público e, de acordo com a classificação SEC 95, dever ser sempre objecto de análise quanto à sua característica **mercantil ou não mercantil**.

Assim, o SEC 95 refere que para se determinar o tipo de produtor e o sector para as ISFL privadas, deve ser aplicado o critério dos 50%:

- Se mais de 50% dos custos de produção forem cobertos pelas vendas, a unidade institucional é um produtor mercantil e é classificada nos sectores das sociedades não-financeiras e financeiras;

- Se as vendas cobrirem menos de 50% dos custos de produção, a unidade institucional é um outro produtor não-mercantil e é classificada no sector das ISFLSF. Mas outras ISFL não mercantis que são controladas e financiadas principalmente pelas administrações públicas são classificadas no sector das administrações públicas.

A Comissão fazia notar que o SEC 95 determina que o critério dos 50% deve ser aplicado tendo em conta uma série de anos; **só se o critério for válido durante vários anos ou sendo válido para o ano corrente e seja previsível que valerá no futuro próximo é que deve ser estritamente aplicado.**

Este facto levava a Comissão referida a afirmar que:

“a alteração da (...) forma jurídica não implica de *per se* a sua reclassificação noutro sector institucional (nomeadamente mercantil), até porque, de acordo com o SEC 95, é necessário que, mesmo que num determinado ano a unidade seja não mercantil, exista evidência de que essa unidade será mercantil para o futuro”.

Ora, de acordo com a análise então efectuada¹⁰⁶ e por referência aos critérios de classificação do SEC 95, em 2005, a Comissão para a Análise da Situação Orçamental afirmava que:

“A alteração da sua forma jurídica não implica de *per se* a sua reclassificação noutro sector institucional (nomeadamente mercantil), até porque, de acordo com o SEC 95, é necessário que, mesmo que num determinado ano a unidade seja não mercantil, exista evidência de que essa unidade será mercantil para o futuro. Da análise das contas deste organismo ou do conjunto dos organismos que integraram o IEP nada indicia que esta entidade se torne mercantil no curto prazo, pelo que até evidência em contrário deverá ser mantida no sector institucional das administrações públicas.”

Adicionalmente, o TC faz notar que os critérios do EUROSTAT para a consideração de uma unidade como mercantil, ou não mercantil, implica a possibilidade de o preço recebido das administrações públicas ser considerado “economicamente significativo”.

Assim, o EUROSTAT refere que¹⁰⁷:

“Do ponto de vista do produtor público o preço recebido das administrações públicas é economicamente significativo se esse produtor público for apenas financiado de acordo com o volume de produção que fornece. Nesse caso, o produtor público está a actuar como uma empresa sujeita às leis do mercado: o seu défice remanescente não deve ser automaticamente coberto e a lógica desta situação é encerrar as unidades públicas que não possam sobreviver nestas condições.”

(nosso sublinhado)

Neste sentido, a razão de fundo para ser exigível o financiamento “de acordo com o volume de produção”, aparece ligada à **exposição às leis do mercado** e, no limite, à **possibilidade de encerramento.**

No mesmo sentido, o EUROSTAT¹⁰⁸ acrescenta que:

“Os pagamentos feitos pelas administrações públicas a unidades institucionais públicas relativos a serviços efectivamente prestados não devem ser tratados como correspondendo a vendas na aplicação do critério dos 50%, quando os preços não são economicamente significativos, como, por exemplo nos dois casos seguintes:

- **quando os preços pagos pelas administrações públicas a produtores públicos relativamente a serviços efectivamente prestados não podem ser aplicados a serviços similares fornecidos por produtores privados, em virtude de os produtores privados**

¹⁰⁶ Aos relatórios e contas dos institutos que viriam a originar a EP, EPE, no período de 2000-2004, bem como aos orçamentos previsionais, financeiros e de exploração para 2005 do IEP

¹⁰⁷ “Manual do SEC 95 sobre o défice e a dívida das administrações públicas”

¹⁰⁸ “Manual do SEC 95 sobre o défice e a dívida das administrações públicas”



serem discriminados em relação ao recebimento desses pagamentos ou em virtude de os produtores privados não aceitarem fornecer serviços nessas condições - e, assim, pelo mesmo serviço e mesma qualidade, os preços pagos pelas administrações públicas aos produtores privados serem totalmente diferentes dos preços pagos aos produtores públicos;

- quando, na ausência de produtores privados no mesmo tipo de actividade, uma unidade pública não se situar, face ao mercado, numa posição semelhante à que poderia ser a posição de uma unidade privada, em virtude de as administrações públicas tenderem, de qualquer forma, a cobrir o seu défice remanescente. Assim, o montante global dos pagamentos das administrações públicas à unidade pública mantém-se, de facto, ligado aos custos. Nesta situação, as administrações públicas decidem financiar as unidades públicas, relativamente aos serviços efectivamente prestados, por razões puramente administrativas, com vista a afectar o financiamento, a controlar e a comparar os custos e a melhorar a produtividade interna das unidades públicas.”

(nosso sublinhado)

De acordo com o exposto, subsistem, para já, e tendo em conta que a totalidade do capital da EP é pública, dificuldades à classificação desta empresa fora do sector das administrações públicas.

Relativamente ao presente ponto, o MOPTC, em sede de contraditório, veio referir que:

“a transformação da EP em sociedade anónima, para além de razões de natureza operacional e de eficiência, tem uma razão fundamental simples: trata-se da única forma de assegurar que ocorre uma efectiva transferência de risco do Estado para a EP,SA.”

e que

“o Estado já deixou claro que **não garante nem avaliza quaisquer créditos à EP, S.A.** Repare-se que não se trata de uma desresponsabilização do Estado, já que este mantém todos os poderes de entidade Concedente para fiscalizar a execução do contrato, trata-se sim de separar responsabilidades e deixar claros os direitos e obrigações contratuais.”

(nosso sublinhado)

4.5 A multiplicidade de intervenientes e sua articulação com a EP

Apesar do papel central da EP na contratação em PPP, referido no ponto anterior, **torna-se substancialmente mais difícil à EP apresentar-se como interlocutor único do Estado perante as concessionárias, do que na contratação alternativa às PPP, na qual assume a gestão do desenvolvimento das infra-estruturas, relacionando-se com uma entidade privada que, nesse caso, gere riscos bastante mais mitigados e delimitados**¹⁰⁹. Este facto agrava os efeitos das fragilidades que adiante, em ponto próprio, se identificarão na estrutura de gestão da EP, ao serviço das PPP.

Assim, a CFMOPTC refere ao TC que a EP “é apenas um dos organismos do Estado envolvidos no exercício da função de Concedente (...)”.

O quadro seguinte apresenta uma perspectiva do envolvimento dos grupos de entidades públicas e privadas ao longo do ciclo de uma parceria rodoviária¹¹⁰.

¹⁰⁹ Empreiteiro, sendo utilizado o contrato de empreitada, como base de regulação jurídica da relação entre as partes.

¹¹⁰ Tal como na sua maioria têm sido implementadas, seguindo o modelo conhecido internacionalmente como DBOFT (*design, build, operate, finance and transfer*).

Fase Entidade	Estudo e preparação				Contratação ¹¹¹	Financiamento	Projecto ¹¹²	Construção ¹¹³	Exploração ¹¹³	Processo de Reequilíbrio Financeiro	Processo de renegociação
	Inclusão em planeamento	Definição de corredor ¹¹⁴	Avaliação do impacto financeiro ¹¹⁵	Reavaliação do estudo e Preparação							

EP											
Comissões temporárias											
Tutelas ¹¹⁶											
Serviços de Controlo do Estado											
Diversos Serviços do Estado											
Entidades privadas diversas											
Utentes											
Populações locais											
Concorrentes											
Concessionárias											
Consultores											

Desde logo se deve chamar a atenção para o facto de as fases apresentadas poderem, eventualmente, não ser, na prática, perfeitamente delimitadas no tempo. Assim, por exemplo, relativamente à mesma parceria rodoviária, podem coexistir lanços em exploração, e lanços em construção, ou mesmo em projecto. Da mesma forma, os processos de reequilíbrio, ou de renegociação, podem coexistir com o desenrolar de qualquer das outras fases subsequentes à contratação.

Na análise do quadro apresentado deve, ainda, ter-se em conta que não obstante a delimitação apresentada para cada fase, poderá existir alguma intervenção relacionada com as entidades referidas, mesmo nos casos em que as respectivas quadrículas se apresentem em branco.

Assim, verifica-se, por exemplo, que durante a fase de contratação, renegociação ou reequilíbrio, são nomeados como membros das respectivas comissões temporárias e intervêm a título de apoio técnico, recursos humanos da EP.

¹¹¹ Publicação de anúncio, pré-qualificação, apresentação e avaliação de propostas, negociação, adjudicação

¹¹² Estudo prévio e Projecto de execução.

¹¹³ Operação e manutenção

¹¹⁴ Estudo prévio de traçado e de impacto ambiental

¹¹⁵ Inclui a avaliação de alternativas de financiamento - estudo de viabilidade económica e financeira.

¹¹⁶ Nível de decisão ministerial



Não se trata, de qualquer forma, de uma intervenção que esteja institucionalmente atribuída à EP, pelo que a responsabilidade é em das próprias comissões e dos membros que as compõem. Finalmente há a considerar a ocorrência da reversão das infra-estruturas.

Através do quadro apresentado, é possível sublinhar diversos aspectos relevantes:

- ▶ Primeiramente destaca-se que, ao longo do ciclo de vida das PPP, **a responsabilidade da EP é interrompida em fases fulcrais, pela acção de comissões nominativas temporárias. O actual regime legal das PPP preconiza a constituição de diversas comissões temporárias nominativas de avaliação, negociação ou acompanhamento, que intervêm, de forma exclusiva, nas fases de contratação, reequilíbrio financeiro ou renegociação.**

Ouvida pelo TC, a CFMOPTC atribui a estas comissões um papel de articulação entre entidades públicas, complementando a articulação existente a nível político. Esta posição é partilhada pela Parpública, na medida em que refere “a composição das várias comissões integra representantes da PARPÚBLICA e da EP” e ainda que “nesse sentido, estas comissões constituem a instância adequada para a articulação de posições, compatibilizando as preocupações técnica, estratégica e financeira”.

A CFMOPTC refere que “actualmente a responsabilidade pela coordenação do exercício da função de Concedente não está formalmente atribuída, e não parece existir mecanismo de coordenação fora das comissões temporárias, pelo que **em alguns casos apenas o concessionário poderá ter uma visão de conjunto da relação Concedente-concessionário**”.

De facto, a revisão do regime legal operada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, veio tornar expressamente obrigatória a constituição de comissões temporárias num número de situações maior do que acontecia até então.

Se, por um lado, tal alteração veio a proporcionar um maior controlo sobre os efeitos, nomeadamente financeiros, de eventos importantes ao longo do ciclo de vida das PPP, nos casos de processo de reequilíbrio financeiro e de renegociação, não é menos verdade que a acção deste tipo de comissões adquiriu também importância reforçada no âmbito do controlo do Estado sobre as mesmas situações.

A informação recolhida durante os trabalhos de campo, permitiu concluir que essencialmente a possibilidade de acumulação, no seio da EP, de experiência obtida com a actuação de comissões temporárias se verifica ao nível de poucos colaboradores da EP. Embora outros colaboradores da EP possam prestar apoio técnico, constatou-se em sede de entrevistas com os próprios que apesar de ser tida como uma experiência valorizante o seu envolvimento no processo de contratação é limitado aos aspectos técnicos de engenharia.

De qualquer forma um dado relevante é que a actuação de comissões temporárias, mesmo que incorporando membros oriundos da EP, se verifica na ausência de um sistema de reporte sobre a evolução dos riscos associados a cada concessão, não contribuindo, por isso, para uma maior acumulação de experiência na EP, entidade pública à qual mais incumbe a gestão de risco ao longo do ciclo de vida das PPP.

Deve ser sublinhado que tal não significa que se verifique a ausência de produção de informação, nomeadamente quantitativa, inerente aos aspectos mais relevantes ocorridos nos períodos de referência, relativamente a cada contrato, mas apenas que, a prazo, a relevância da mesma informação será menor, uma vez que não comportando expressamente uma avaliação dos riscos do Estado com estes contratos, nem apontando relativamente aos mesmos, na grande maioria dos casos, medidas de gestão de risco que se julguem apropriadas, a disponibilidade de informação que permita a novos colaboradores da EP tomar contacto com o cerne da gestão contratual, orientando-se para resultados objectivos e relevantes para melhoria da posição contratual do Estado, é reduzida.

Aliás, foi possível apurar junto de grande parte dos actuais colaboradores que os respectivos inícios de funções foram marcados pela dificuldade de adaptação inicial, face à dificuldade de acesso a informação relevante¹¹⁷.

Também importante é o facto de a publicidade do reporte sobre a actuação das comissões nomeadas ser reduzida. Assim, o reporte das comissões nomeadas tem como principais destinatárias as Tutelas, ficando desenquadrado de qualquer outro sistema formal de reporte público. Nessa medida, a informação pública existente sobre os processos em que estas comissões intervêm, resume-se, em grande medida, à caracterização sumária dos eventos elegíveis que estiveram na origem das negociações, renegociações, ou processos de reequilíbrio, bem como aos seus efeitos quantitativos, ou soluções contratuais encontradas.

De permeio, existe pouca informação pública sobre o racional utilizado, as formas encontradas para validar ou rejeitar montantes reclamados pelas concessionárias, metodologias de análise, bem como, o que seria importante, uma identificação das dificuldades que dificultaram a respectiva actuação.

Em termos gerais, a informação que vem sendo tornada pública, consiste na que surge em relatórios de controlo externo, isto é, do TC, bem como a que é divulgada por outros organismos públicos, e mesmo privados, nomeadamente através da organização de seminários, ou pela participação de colaboradores seus nos mesmos. Este tipo de acções tem tido entre nós méritos reconhecidos pelos diversos participantes quanto à divulgação de conhecimentos e à discussão de aspectos fundamentais.

No entanto, o recurso exclusivo à divulgação de informação relevante através do controlo externo e das acções atrás identificadas, é um sinal claro da necessidade de um sistema de reporte que promova a transparência da governação pública e permita alinhar os diversos intervenientes na gestão das PPP.

Na sequência do que se acabou de referir, por inerência ao tipo de funções que desempenham, a actuação das comissões temporárias seria uma importante fonte de informação para um sistema formal de identificação de *lessons learned* que o TC vem apontando nas suas auditorias como fundamental para a possibilidade de melhoria da gestão pública deste tipo de contratação.

Outro aspecto importante, também já antes sublinhado pelo TC, é a necessidade de serem desenvolvidas linhas de orientação relativamente a instrumentos essenciais a este tipo de contratação que constituem uma base para o desenvolvimento do trabalho destas comissões, nomeadamente quando esteja em causa a contratação de novas parcerias.

A conjugação da ausência destas linhas de orientação, com a ausência de divulgação de informação sobre a forma como em cada caso foi desenvolvido o processo, cria condições para a falta de accountability, agravando a dependência da acumulação de experiência a nível individual.

Deve dizer-se que a necessidade de um eficaz sistema de reporte é bem conhecida no terreno. A CFMOPTC veio referir que “não tem sido possível obter, da EP ou da outros organismos envolvidos como a IGF e a Parpública, um Relatório de Acompanhamento periódico de cada concessão na óptica do Concedente, integrando os contributos de todos os organismos envolvidos, e com pareceres sobre o cumprimento do Contrato de Concessão pela concessionária mas também pelo Concedente” e que “em alguns casos, podem-se ver documentos intitulados “Ponto de Situação”, mas não parecem ser sistemáticos nem regulares”.

¹¹⁷ Facto que é tanto mais importante quanto é reconhecida a dificuldade de obter, no mercado de trabalho recursos humanos com experiência neste tipo de contratação.



Sublinhável também é a possibilidade de descontinuidade da acção das referidas comissões temporárias, relativamente à acção que cabe à EP, noutras fases da gestão das PPP. Entidades públicas que têm sido origem dos membros de tais comissões afirmaram ao TC não possuir informação que permita caracterizar em termos técnicos e humanos a fiscalização e controlo feita pela EP aos contratos de PPP e em especial no que diz respeito à monitorização da qualidade de serviço.

Por outro lado, a experiência obtida através da participação em tais comissões não tem sido integralmente aproveitada por outras entidades que tem a seu cargo o acompanhamento dos contratos. Assim, a CFMOPTC é levada a sublinhar que “a Parpública, que lidera as negociações de adjudicação e reequilíbrio e que talvez melhor conhece os contratos, não faz acompanhamento”.

Desta forma, apesar de para as mesmas comissões serem nomeados membros com origem na EP, o risco referido, em situações de contratação ou renegociação, potencia a ausência de controlo sobre a adequação das estruturas, meios e procedimentos de controlo e monitorização, às condições contratuais que nessas fases são desenhadas. Ao longo do presente relatório são referidas situações de fragilidade nos meios e estruturas da EP ao serviço do controlo e monitorização dos contratos de PPP. A própria EP, em sede de anteriores auditorias do TC, tem referido factores que, no seu entender, podem ser directamente relacionáveis as fragilidades que lhe possam ser atribuídas.

No que diz respeito aos processos de reequilíbrio financeiro, a mesma situação é, ainda, passível de diminuir o controlo sobre a forma como são dadas por aceites as reclamações das concessionárias.

Fica, mais uma vez, patente a existência de riscos que poderão ser substancialmente mitigados, na existência de eficazes sistemas de reporte e de identificação de *lessons learned*, que caracterizem a evolução dos riscos envolvidos na gestão pública dos contratos de PPP e que permitam aos diversos agentes envolvidos um acesso

aberto a informação passível de promover um mais eficaz alinhamento de actuação, bem como formas de controlo que possuam um carácter matricial.

Sendo certo que, o TC, em sede de auditoria, com a colaboração de diversos agentes envolvidos na gestão das PPP, têm tido como resultado da sua acção a divulgação de informação relevante, não poderemos deixar de sublinhar que mais de dez anos volvidos sobre o recurso a este tipo de contratação, não coexistem praticamente outros documentos emanados por outras entidades públicas nacionais que regularmente versem sobre os riscos envolvidos na gestão nacional das PPP.

- Relativamente às designadas **tutelas** (nível ministerial das áreas das Finanças e das Obras Públicas), embora se possa admitir a existência de um acompanhamento com carácter de constância¹¹⁸, a intervenção assinalada tem sobretudo a ver com os papéis que lhes são atribuídos pelo regime legal das PPP em vigor, como seja decidir, com base formal em despachos, sobre o lançamento da parceria, sobre a constituição de comissões nominativas e a respeito da adjudicação.
- As entidades públicas com funções de controlo no âmbito das PPP rodoviárias encontram-se distribuídas pelos Ministérios das Finanças e das Obras Públicas Transportes e Comunicações.

No âmbito do Ministério das Finanças, podemos começar por referir a **Inspeção-Geral de Finanças** entidade designada para exercer os poderes de fiscalização e controlo da execução das parcerias as matérias económicas e financeiras¹¹⁹.

¹¹⁸ Não obstante as fragilidades já caracterizadas no ponto anterior do presente relatório. A EP refere que “a Tutela (MOPTC) tem mantido uma estreita colaboração e articulação com a EP, estando esta empresa disponível para qualquer forma de reforço dessa articulação, que for entendida por conveniente”.

¹¹⁹ Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho e ainda Despacho n.º 23 940/2003, publicado na II série do Diário da República de 17 de Julho de 2003.

Apesar destas atribuições terem ocorrido em 2003, a consulta ao Relatório de Actividades da IGF, de 2006, revela que não foi efectuada a qualquer PPP rodoviária¹²⁰. O mesmo documento refere que apenas em 2006 terá sido concluída a elaboração de um “modelo estratégico de controlo financeiro das parcerias público-privadas”. A este propósito, a EP refere que “a articulação com a IGF tem vindo a ser trabalhada ao nível do desenvolvimento de uma ferramenta de reporte mais ágil e sistematizada”.

Em sede de contraditório, a IGF menciona que no âmbito da fiscalização e controlo das PPP rodoviárias, iniciou uma auditoria na EP subordinada ao tema “Auditoria ao sistema de gestão e controlo dos contratos de concessão rodoviários em regime de Project-Finance”

A IGF veio acrescentar igualmente que “no âmbito da auditoria realizada na EP ao sistema de gestão e controlo dos contratos de concessão rodoviários em regime de *Project Finance*, iniciada em fins de 2006, a IGF efectuou um estudo, que definiu um conjunto de informação necessária para apuramento das responsabilidades do Estado para as diversas PPP, permitindo, deste modo a criação de um sistema de informação e controlo”.

Por seu lado, a **Parpública**, SA, tem as suas atribuições no âmbito das PPP fixadas pelo Despacho Normativo n.º 35/2003¹²¹. De entre as atribuições da Parpública, destaca-se o apoio técnico ao Ministro das Finanças no acompanhamento permanente das parcerias público-privadas já celebradas, nomeadamente recolhendo e disponibilizando informação relativa aos seus custos e riscos e respectivo impacto financeiro.

A mesma entidade tem ainda outras funções, como a de receber as notificações de início da fase de estudo das parcerias, provenientes dos diferentes ministérios, bem como a função de fornecer às comissões de acompanhamento “toda a informação relativa ao decurso e evolução dos trabalhos de preparação do projecto, bem como o apoio técnico necessário ao seu funcionamento, nomeadamente informação económico-financeira, de carácter geral ou particular sobre as parcerias”.

A Parpública veio referir ao TC ter “conhecimento de que se encontra em curso a constituição de um Gabinete de Acompanhamento Permanente das Parcerias e Concessões no âmbito do Ministério das Finanças e Administração Pública”, sublinhando que a adequada gestão, de longo prazo, da relação contratual com os parceiros privados exige entidades públicas com boa capacidade técnica, e com uma motivação de longo prazo.

Relativamente ao MOPTC, podemos começar por destacar a actuação da respectiva **Controladora Financeira**, que, em articulação com a **EP**, tem tido actividade na definição e aperfeiçoamento de formas de recolha de informação relevante, para o acompanhamento dos riscos inerentes à posição contratual do Estado nas PPP. De acordo com o que foi possível ao TC constatar esta iniciativa tem sido uma das pressões positivas para o desencadear de alterações na monitorização da exposição financeira do Estado. **No entanto, quer ao nível do MOPTC, quer ao nível da EP, poderá existir a necessidade de reforço do patrocínio de tal iniciativa, uma vez que se verifica, ainda, a ausência de integração da mesma informação num sistema de reporte formal que analisando-a a transponha para a aferição da exposição do Estado e, conseqüentemente, identifique a necessidade de acções ou de alterações de procedimentos que melhorem a gestão do risco.**

¹²⁰ A IGF, em sede de contraditório veio referir que “com efeito e à excepção da auditoria realizada à BRISA (...) a IGF não incluí no plano de actividades para 2006, aprovado por Despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 21 de Novembro de 2005, qualquer outra auditoria às concessionárias rodoviárias, uma vez que quanto a estas se privilegiou, nesta fase, a análise dos procedimentos de gestão e controlo realizados pela EP (...)”.

¹²¹ Publicado na I Série B do Diário da República de 20 de Agosto de 2003.



Aliás, deveria começar-se por definir de forma integrada as bases para tal gestão de risco. Deve dizer-se que foram iniciados pela EP, em 2006, alguns passos no sentido de operacionalizar, com base em critérios de risco, que incluem a própria disponibilidade de recursos, a vertente de fiscalização da exploração. No mesmo sentido, não obstante as insuficiências várias de que se dará conta no presente relatório, foi igualmente possível ao TC constatar a existência, noutras áreas relacionadas com a ACC, posturas activas na análise da exposição contratual do Estado e do modo como os riscos inerentes à actual definição de procedimentos na EP pode afectar a exposição do Estado aos riscos contratuais. Neste sentido, um sistema de reporte dos riscos associados à contratação das PPP, teria vantagem em contar com a contribuição de diversas outras Áreas da EP que **objectivamente** actuam no âmbito das PPP e não apenas a ACC. Foi referido ao TC, ao longo dos múltiplos contactos estabelecidos com os colaboradores da EP, a persistência de alguma falta de articulação entre departamentos, ainda como lastro da reunião das entidades que deram origem àquela empresa. **Vem este parágrafo a propósito de dizer que a articulação da EP com o MOPTC e, nomeadamente relativamente à definição de um sistema de reporte, envolverá esforço na remoção de barreiras que se interpõem à sua própria articulação interna.**

Ainda na esfera do MOPTC, é de salientar que a **Inspecção-Geral das Obras Públicas** apresentou ao TC uma relação de auditorias efectuadas a PPP rodoviárias, embora, apenas, desde 2002, altura em que passou a constar da sua Lei Orgânica¹²² a função inspectiva sobre as empresas titulares de contratos de concessão de que o MOPTC fosse parte. No entanto esta entidade, não figura nos contratos de concessão que apenas identificam como entidades fiscalizadoras, a Inspecção-Geral de Finanças e a EP – Estradas de Portugal, EPE.

Questionada sobre as medidas tomadas na sequência da realização das suas auditorias, a IGOPTC veio apresentar ao TC um conjunto de recomendações, à EP, cujo âmbito e sentido se mostram em geral coincidentes com as recomendações também proferidas pelo TC.

Finalmente, não poderíamos deixar de nos referir ao recentemente criado¹²³ **Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias** que tendo em conta, por ora, unicamente, os respectivos estatutos¹²⁴ poderá vir a desempenhar também um papel de controlo e acompanhamento importante, não obstante constituir mais uma entidade que acresce ao já extenso rol de entidades públicas envolvidas. De entre as funções deste Instituto, destacam-se:

- ✚ Promover e defender os direitos dos utentes, garantindo a eficácia dos sistemas de participação e tratamento de queixas;
- ✚ Desempenhar funções de arbitragem e resolução de conflitos entre gestores e operadores de rede e entre estes e os utentes;
- ✚ Definir critérios para a introdução de indicadores de gestão das rodovias a praticar pelos operadores em regime de concessão e subconcessão;
- ✚ Pronunciar-se e dar parecer sobre o lançamento dos processos de concessões e subconcessões, em articulação com a Direcção de Planeamento;
- ✚ Acompanhar, fiscalizar e reportar periodicamente sobre o cumprimento dos contratos de concessão e subconcessão, por parte da E. P.—Estradas de Portugal, S. A., e das concessionárias e subconcessionárias da rede rodoviária nacional;
- ✚ Propor a aplicação de sanções contratuais no quadro dos contratos de concessão e subconcessão, em caso de incumprimento;

¹²² Por força da alteração introduzida ao Decreto-Lei N.º 409/87, de 31 de Dezembro pelo Decreto-Lei N.º 116/2002, de 20 de Abril.

¹²³ Decreto-Lei N.º 148/2007, de 27 de Abril.

¹²⁴ Portaria n.º 546/2007, de 30 de Abril.

- ✚ Propor a extinção ou modificação dos contratos de concessão e subconcessão e demais contratos conexos;
- ✚ Acompanhar o desempenho estrutural dos operadores do sistema em regime de concessão ou subconcessão;
- ✚ Coordenar o exercício da função de concedente e colaborar com outras entidades relativamente a assuntos que respeitem às concessões.

Uma segunda leitura do presente relatório revelará que muitas das funções aqui mencionadas e agora atribuídas ao INIR, poderão relacionar-se com aspectos até agora inerentes à actividade da EP, mas cujo desempenho, mais abaixo, será objecto de reparos não obstante revestirem-se de extrema importância para a gestão pública dos contratos de PPP. Referimo-nos, mais concretamente, ao tratamento de reclamações dos utentes, definição de critérios para indicadores de gestão das rodovias, o reporte periódico sobre o cumprimento dos contratos de concessão, a aplicação de sanções contratuais e o acompanhamento do desempenho dos operadores.

É um facto a referir o surgimento de uma entidade à qual está expressamente atribuído o exercício da coordenação da função de concedente do Estado, o que de acordo com posições expostas ao TC, era já um anseio de diversos intervenientes na gestão pública das PPP. Porém **o entendimento de tal função pode ser agora substancialmente diferente, porque situada noutra quadro institucional.** Uma vez que paralelamente se previa já a passagem da EP, E.P.E a EP, S.A., com futura participação de capitais privados, e atribuição de uma concessão relativa à rede rodoviária nacional, apenas a implementação de tal novo enquadramento institucional, poderá revelar, em toda a extensão, o grau de articulação e eficácia proporcionado pelos mecanismos instituídos, nomeadamente entre INIR e EP.

➤ Existem, ainda, outros serviços do Estado, que intervêm na gestão pública dos contratos de concessão. Durante a fase de estudo prévio a EP vê-se na necessidade de se desdobrar em contactos com diversas entidades públicas, algumas das quais, de novo, intervêm mais tarde, sobretudo durante as fases de projecto e construção, pugnando pela conformidade dos projectos com a legislação vigente e cujo cumprimento e fiscalização está a seu cargo. Assim, foram indicadas ao TC **mais de 27 entidades públicas, ou concessionárias de serviço público, que concomitantemente com EP, poderão contribuir para a gestão dos riscos associados aos projectos subjacentes a cada PPP, em domínios particulares**¹²⁵:

4 tipos de entidades autárquicas e suas associações -

Juntas de Freguesia, Câmaras Municipais, Associações de Municípios, Associação Nacional de Municípios Portugueses;

15 Direcções-Gerais e Institutos -

Direcção Geral da Energia e Geologia, Direcção Regional de Agricultura, Direcção-Geral dos Recursos Florestais, Direcção Regional de Economia, Direcção Geral de Turismo, Instituto da Água, Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade, Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica, Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e das Pescas, Instituto de Meteorologia, Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Informação, Instituto da Vinha e do Vinho, Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, Instituto de Turismo de Portugal;

3 Entidades de segurança e Protecção civil -

Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana, Protecção Civil;

¹²⁵ Ter-se-á que ter em conta que parte da informação apresentada se refere a “tipos de entidades”. Na verdade as entidades poderão ser em maior número, uma vez que, por exemplo, dificilmente estaremos apenas na presença de uma autarquia.



2 Entidades com responsabilidades em infra-estruturas de serviço público essencial -

Rede Eléctrica Nacional, TRANSGÁS – Sociedade Portuguesa de Gás Natural;

4 Outros tipos de entidades públicas -

Comissões Regionais da Reserva Agrícola Nacional; Circunscrições Florestais; Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional; Sociedades Polis.

A articulação com estas entidades é objecto de dificuldades diversas. A EP refere que “todos os pareceres dependentes da Administração Pública necessitam de um tempo significativo, destacando-se os relacionados com as áreas RAN e REN, nomeação de peritos pelos Tribunais, intervenções da EDP, intervenções no domínio hídrico ou zonas de possíveis vestígios arqueológicos”. É ainda salientada a morosidade na obtenção de uma avaliação ambiental, “a qual dura 7 meses, caso a entidade avaliadora não devolva o estudo para ser melhorado ou completado. Para além do exposto **“a falta de planeamento local e regional, tem condicionado fortemente a escolha de corredores adequados para as infraestruturas rodoviárias”** pelo que **“uma maior disciplina a nível da articulação regional seria bem vinda”**. Igual opinião foi veiculada pelos técnicos da EP em sede de entrevistas, os quais referiram que existem situações em que se verificam edificações, nomeadamente para habitação, em locais inicialmente não previstos.

Para além das entidades assinaladas, poderão também ser desenvolvidos contactos com grupos especializados em recursos biológicos relevantes na região¹²⁶. Por outro lado, de acordo com informações recolhidas na EP, são ainda estabelecidos contactos com as associações locais, bem como com as populações, nomeadamente em sede de consulta pública, na fase supra referida como de definição de corredor. Adiante, nas fases de projecto e de construção, as mesmas populações directamente afectadas pelo desenvolvimento do projecto tornam-se, de novo, actores no processo por via das expropriações que seja necessário efectuar,

dos acessos às respectivas propriedades e ainda devido à necessidade de adequação as medidas de mitigação de impacto ambiental sobre as mesmas populações¹²⁷.

- ▶ **Por sua vez, entre nós, a intervenção dos utentes tem-se limitado à fase de exploração, nomeadamente por via da apresentação de reclamações às concessionárias, ou directamente à EP.** A respectiva participação dá-se também ao nível do financiamento pelo pagamento de portagens.
- ▶ As concessionárias intervêm, obviamente, a partir do momento da respectiva contratação. Porém outro aspecto relevante, face aos já extensos prazos de concessão, é o facto de **apenas durante o processo de contratação, o parceiro privado se encontrar sob pressão concorrencial.**

Recorda-se que o relatório do TC Relatório N.º 4/2007 – 2.ªS alertava já para alguns dos **riscos** associados a uma eventual dilatação de prazos de concessão e nomeadamente para o facto de “prazos dilatados eliminarem a formação da concorrência potencial entre o parceiro privado, escolhido em determinadas circunstâncias, e os potenciais concorrentes a uma nova contratação. Tal poderá essencialmente tomar forma à medida que o prazo contratual cessa. **Face à experiência portuguesa, que tem envolvido a renegociação em larga escala (sem pressão concorrencial) e conduzido à alteração significativa das condições iniciais das parcerias, bem como até do próprio modelo (diga-se, por imposição directa do Estado), poderá ocorrer a perpetuação *ad eternum* do mesmo parceiro privado, mais por via do lastro de alterações contratuais, do que por imperativo de serviço público”**

- ▶ Outro aspecto a salientar é a quase omnipresença dos consultores no processo de gestão pública de PPP. Adiante, em ponto próprio, percorrer-se-á sobre o *outsourcing*, nomeadamente nas fases em que intervém a EP.

¹²⁶ Lobo, por exemplo.

¹²⁷ Estendendo-se, por exemplo, ao caso de adequação de barreiras acústicas, aquando da realização de alargamentos.

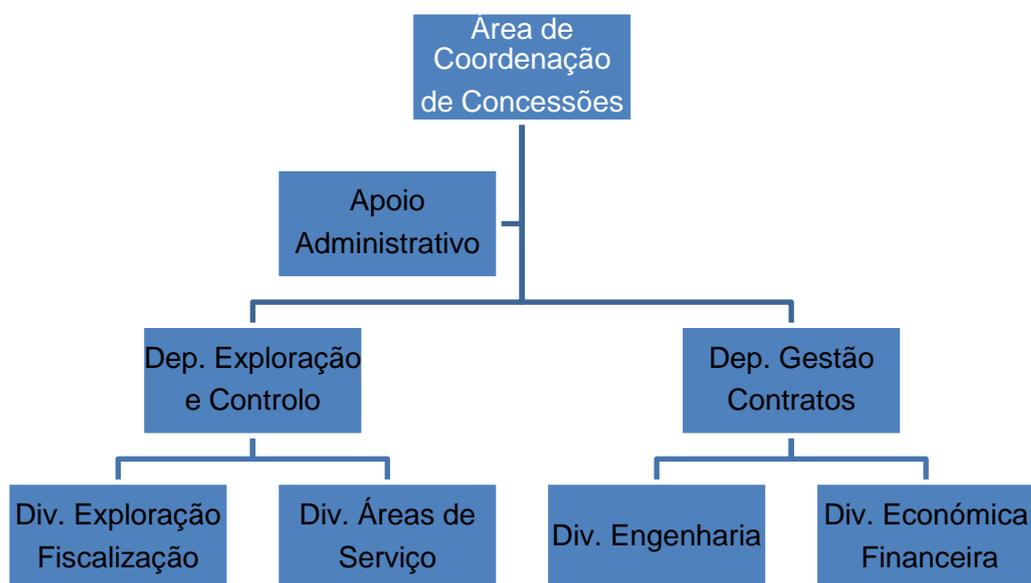
5 ESTRUTURA DE CONTROLO E GESTÃO DAS PPP

5.1 Modelo de Gestão

A EP – Estradas de Portugal, E.P.E é, de acordo com o Decreto – Lei n.º 239/2004 de 21/12, responsável pelas actividades inerentes ao exercício de poderes de concedente do Estado, designadamente de apoio técnico ao lançamento dos concursos de concessões, acompanhamento e apoio das comissões de avaliação dos concursos, à regulação e gestão dos diferentes contratos de concessão e ao acompanhamento das condições de exploração das redes de auto-estradas e áreas de serviço concessionadas.

Para a prossecução daqueles objectivos a EP conta com a **Área de Coordenação das Concessões** (ACC) essencialmente no apoio às comissões de acompanhamento e de avaliação, bem como durante as fases de projecto, de construção e de exploração¹²⁸.

A ACC é estruturada como a seguir se apresenta:



Fonte: EP – Estradas de Portugal, E.P.E – Área de Coordenação de Concessões

¹²⁸ A EP possui ainda as Áreas de “Planeamento e Desenvolvimento”, “Conservação, Exploração e Segurança Rodoviária”, “Projectos e Desenvolvimento”, “Obras de Arte e Estruturas Especiais”. Para além destas existem ainda as designadas Áreas de Apoio (Gabinete de Recursos Humanos, Gabinete de Património, Gabinete Financeiro, Gabinete Jurídico, Gabinete de Comunicação e Imagem, Gabinete de Sistemas de Informação e Gabinete de Telemática).



Tribunal de Contas

Pela observação do organograma actual constata-se que a Área de Concessões conta com dois departamentos – **Departamento de Gestão de Contratos** e **Departamento de Exploração e Controlo**.

Ao **Departamento de Gestão de Contratos** cabe o acompanhamento dos processos de concurso das concessões de auto - estradas, a avaliação das propostas aos concursos, o acompanhamento em todas as fases de projecto e construção da rede concessionada e o acompanhamento financeiro das concessões, nas fases relativas a contribuições financeiras, os pagamentos de rendas das auto-estradas SCUT e de reequilíbrios financeiros .

Para assegurar a realização destas atribuições conta com a **Divisão de Engenharia** e a **Divisão Económico-Financeira** às quais compete a vertente de engenharia e económico-financeira, o departamento.

Ao **Departamento de Exploração e Controlo** cabe a responsabilidade de controlar as condições de conservação e exploração das infra-estruturas concessionadas, assegurar o cumprimento das condições contratuais e dos níveis de serviço exigíveis, bem como também promover o acompanhamento inspeccionário directo e em colaboração com as Direcções de Estradas, de acordo com as orientações técnicas, modelos de intervenção e regras de actuação definidas.

Compete ainda, a este departamento desenvolver os índices de desempenho das diferentes concessionárias nas diferentes vertentes da exploração rodoviária, relativamente às estatísticas de tráfego, aos tempos de percurso, à sinistralidade, à gestão do tráfego, às obras de manutenção, às portagens e às reclamações e apoio ao utente.

Por fim é também sua missão planear o desenvolvimento e localização de áreas de serviço na rede de IPs e ICs, lançamento dos concursos, a sua avaliação e adjudicação, bem como o acompanhamento dos projectos e das condições de exploração de todas as áreas de serviço, quer sejam da rede da EP, quer da rede concessionada, integrando para tal a **Divisão de Áreas de Serviço**.

Para desenvolver as suas competências, o Departamento engloba, a **Divisão de Exploração e Fiscalização** que face à extensão da rede concessionada em exploração, deverá controlar as condições de conservação e exploração e o serviço que as concessionárias prestam aos utentes.

De acordo com os elementos fornecidos ao TC, a estrutura orgânica comportaria ainda as figuras designadas de **Gestores de Contrato** para as concessões em que o contrato obriga a um acompanhamento mais intenso ou envolva necessidades específicas (REF's por exemplo), e os **Gestores de Projectos** para a coordenação de actividades que, pela sua especificidade e/ou complexidade técnica, assim o justifiquem.

No entanto através do processo de entrevistas foi possível constatar que:

Não existe, na prática a figura de “**Gestor de Contrato**” nem de “**Gestor de Projecto**” que possua uma visão global das valências de cada contrato de concessão.

Existe, sim, um Técnico, com formação em Engenharia Civil, que é responsável por uma ou mais concessões e que efectua o acompanhamento, análise e tramitação dos projectos de construção relativos às vias que a(s) integram. Posteriormente, aquele técnico realiza acções de vistoria aquando da abertura dos lanços e efectua, fiscalizações para verificar a qualidade do serviço prestado pela concessionária.

Concomitantemente, são realizadas tarefas de cariz meramente administrativo, como sejam, solicitações de informações de entidades (Tribunais, Ministérios, Autarquias, etc.), respostas a reclamações de proprietários das áreas confinantes das auto estradas e dos utentes das mesmas.

Acresce que apesar de tudo se tem mantido, de facto, a dupla dependência de chefias à qual está organicamente sujeita a figura de “gestor de contrato”. Ora, este factor tem acrescentado pressão no desempenho dos técnicos, uma vez que, na prática, as respectivas funções, dada a sua natureza, apenas têm concorrido para a gestão dos contratos que se verifica, afinal, em vertentes diferentes¹²⁹, de forma genérica, em níveis superiores¹³⁰. Inevitavelmente, os técnicos têm sido solicitados a responder perante duas cadeias de necessidades diferentes, com distintas definições de prioridades.

¹²⁹ Uma construção, outra exploração e controlo.

¹³⁰ Nenhum dos técnicos da ACC entrevistados pelo TC, reconhecem, na prática, a existência de gestores de contrato, ou reconhecem as suas funções nessa designação.

A pressão no exercício de funções, assim gerada, bem como a falta de enquadramento adequado das mesmas num planeamento em função de critérios de risco, tem motivado que a estrutura de gestão seja reactiva e não prospectiva relativamente às necessidades da gestão contratual e, nomeadamente, no domínio do controlo.

Inexistência de um manual de procedimentos para a vertente de Engenharia o que dá origem à falta de uniformidade na aplicação de metodologias de trabalho. Este facto torna-se tanto mais premente, quanto foi referida pelos técnicos o exercício de funções inspectivas no âmbito de todas as especialidades de projecto.

A Divisão de Áreas de Serviços está inactiva por falta de recursos humanos.

Não existe Chefe de Divisão na Divisão Económico Financeira.

Sobre a matéria acima mencionada há que acrescentar que fonte da EP refere que, desde o início do lançamento do Programa de Concessões SCUT, em 1997, até à presente data, a EP tem tentado encontrar uma tipologia organizacional mais adequada à solução do problema do financiamento do sector rodoviário.

Primeiro foi a divisão em JAE e JAE – Construção, SA para a operacionalização da construção das novas estradas, seguidamente foi uma repartição em três entidades diferentes com diferentes funções (planeamento, construção e exploração rodoviária) - IEP, ICOR, ICERR), depois foi o regresso ao modelo de instituição única como instituto – IEP, posteriormente transformado numa entidade pública empresarial – E.P.E.

Mais recentemente surgiram as alterações no modelo estrutural das entidades públicas no domínio rodoviário, já, neste relatório, atrás descritas e que nomeadamente comportam a passagem da EP a sociedade anónima e a concessionária do Estado.

Assim, a instabilidade do ambiente institucional tem contribuído para que não se consolide na EP uma estratégia que conduza ao alinhamento de objectivos, procedimentos, metodologias e recursos, a qual seria de extrema importância para a melhoria da gestão das PPP.

Responsáveis da EP, referiram ao TC, a verificação de diversas **tentativas de reestruturação desta vez na estrutura orgânica, por parte dos sucessivos Conselhos de Administração, que não obtiveram o patrocínio a nível dos, também sucessivos, responsáveis da Tutela**, por serem consideradas inoportunas, na medida em que, o modelo geral de organização das entidades públicas do sector rodoviário não era considerado como estabilizado¹³¹.

Em sede de entrevistas foi possível também constatar que tais factos têm-se repercutido na EP e, nomeadamente, no interior da ACC **gerando um compasso de espera desfavorável à introdução de alterações de procedimentos e metodologias** que porventura, tendo em conta a organização e recursos existentes, propiciassem uma mais eficaz capacidade de resposta às necessidades de gestão dos contratos de PPP.

Por último refira-se estar em curso um processo de Certificação da Empresa a nível da Qualidade pelo que foi efectuado em Março de 2007 o levantamento dos procedimentos em aplicação na ACC e preparado um redesenho dos circuitos a aplicar.

¹³¹ Em 2004 e 2005, encontrando-se sobre a mesa, durante o decurso na EP dos trabalhos de auditoria uma nova proposta de reorganização.



5.2 Recursos Humanos afectos à ACC

A Área de Coordenação de Concessões, enquanto responsável pela gestão dos 2.556 Km de rede concessionada¹³² possui os seguintes recursos humanos:

Designação	N.º de Pessoas Afectas
Área de Coordenação de Concessões	1 Director Coordenador, 2 Secretárias, 1 Motorista.
Apoio Administrativo	7 Administrativos
Departamento de Exploração e Controlo	1 Director e 1 Secretária
Divisão Exploração Fiscalização	1 Chefe de Divisão e 5 Técnicos
Departamento de Gestão de Contratos	1 Director e 1 Secretária
Divisão de Engenharia	1 Chefe e 9 Técnicos
Divisão Económico Financeira	3 Técnicos
Total de Recursos da ACC	34

Fonte: EP – Estradas de Portugal – E.P.E – Área de Coordenação de Concessões

Dada a actual organização e distribuição de tarefas, durante o processo de entrevistas, foi veiculada a opinião de que estes recursos são manifestamente escassos face à dimensão da rede concessionada. Foi igualmente referido que grande parte das funções envolvem uma carga administrativa importante, que se espelha no elevado número de entradas de correspondência que têm como destino a ACC¹³³.

Esta situação torna-se muito mais problemática quando é sabida que a principal dificuldade da EP se encontra plasmada no impedimento por parte do Estado em poder recrutar técnicos qualificados de forma competitiva.

De acordo com a EP, a experiência em funções de gestão dos contratos de PPP, é bastante valorizada no mercado, pelo sector privado, essencialmente banca e empresas de consultadoria, a níveis aos quais a EP é afastada da rivalidade, por motivos orçamentais. Consequentemente, técnicos que na EP, em determinada altura e em condições de organização específicas, foram considerados como tendo desenvolvido especiais competências para a gestão

destes contratos de PPP, foram alvo de propostas de emprego por parte de outras entidades, acabando por abandonar a EP. **Esta “fuga” de quadros especializados acabou por limitar fortemente a acção da EP na sua gestão dos contratos de concessão.**

Acresce que durante as entrevistas realizadas foi também referido que a ACC é considerada pelos técnicos das restantes áreas da EP como pouco atractiva, eventualmente por via da carga de trabalho e do tipo de funções desempenhadas.

Além disso a fusão dos Institutos (IEP, ICOR, ICERR) e a transformação em EP, num quadro de restrição orçamentais fez estagnar as possibilidades de contratação e a reposição de quadros.

Outro aspecto fulcral que não poderia deixar de ser mencionado é o facto dos técnicos não terem tido adequada formação profissional ao nível das PPP, até agora¹³⁴. A própria formação *on job* se encontra sacrificada, uma vez que a maioria não acompanhou, desde o início, as concessões a que se encontra afecto, não participou ou participa nas comissões de avaliação, negociação ou acompanhamento, acaba por não ter uma visão global do contrato de concessão e da sua “mecânica” estando mais restringindo aos aspectos ligados à vertente de engenharia. Aliás, a CFMOPTC aponta a pouca participação do pessoal da EP nas referidas comissões como um aspecto crítico.

Questionados pelo TC, técnicos da EP referiram que a visão de conjunto da gestão de contratos de PPP seria detida apenas por poucos elementos da ACC, nomeadamente o respectivo Director e dois outros técnicos, o que sublinha a dependência da acumulação de experiência individual e a necessidade de introdução de novas metodologias de trabalho mais sistemáticas e de mecanismos de divulgação de informação decorrente das actividades empreendidas.

Por seu lado, a internalização de conhecimentos na ACC, por contacto dos seus técnicos com os consultores, apresenta-se marcada por grandes constrangimentos. Desde logo, os mesmos técnicos da ACC não têm na sua maioria formação, ou experiência directa na definição e análise das arquitecturas contratuais que lhes permita

¹³² Inclui 2.437,1 Kms de rede em serviço, 83,1 Kms de rede em construção e 35,8,6 Kms em projecto. Fonte:EP, Junho de 2007.

¹³³ Cerca de 10% do volume de toda a EP, incluindo as Direcções de Estradas.

¹³⁴ Foi possível apurar que a maioria dos técnicos participou apenas, em 2006, numa curta acção de formação em PPP e que, em alguns casos, recentemente, a EP tem patrocinado formação pós graduada.

incorporar na sua própria experiência, ou na da EP, mais valias relevantes. Diga-se, ainda, que no âmbito da ACC não existem juristas e que o Gabinete Jurídico da EP não está envolvido na gestão contratual das PPP, nem sequer efectua a gestão do relacionamento com os consultores envolvidos nos processos de arbitragem e de reequilíbrio financeiro. Logo, a possibilidade de acumulação de experiência no referido Gabinete Jurídico também é inexistente.

Por outro lado, a EP veio referir como dificuldade a excessiva acumulação de responsabilidade no Director de Gestão de Contratos (a quem está alocada a função de acompanhamento de projectos e obras) verificada nos últimos 4-5 anos, período em que a concepção-construção foi coincidente em várias concessões.

Durante os trabalhos de auditoria na EP, foi referido por diversas vezes, que se poderia considerar o ano de 2006 como o início de alteração do paradigma da actividade da ACC, na medida em que progressivamente se começou a perspectivar a passagem da maior parte das concessões já contratadas para a fase de exploração. Esta transformação provocaria uma diminuição das necessidades de aplicação de recursos na fase de construção, nomeadamente em funções como a de análise de projectos, ou fiscalização de obra, aplicando-os por exemplo, na actividade inspectiva no âmbito da exploração.

Sem afastar de todo a opinião referida, o TC faz notar que é esperada a contratação de novas parcerias, as quais, apenas de momento não fazem crescer a necessidade de utilização de recursos no controlo das fases de projecto e construção.

Por outro lado, foi solicitado pelo TC aos técnicos que, em princípio, se esperava pudermos ser enquadrados como “gestores de contrato”, o preenchimento de uma ficha com a tipificação das tarefas desempenhadas e uma estimativa de tempo despendido em cada uma delas. Assim, e de facto, existe um conjunto importante de tarefas desempenhadas, como a resposta a solicitação de informações de entidades públicas e privadas diversas, que poderão persistir atribuídas aos técnicos referidos, mesmo tendo em conta a mudança de paradigma invocado pela EP.

Por fim, deve-se notar que algumas das afirmações referidas anteriormente são o resultado do Estado-Concedente não ter preparado, previamente ao lançamento deste programa de Concessões Rodoviárias, os Recursos Humanos em número suficiente e não os ter munido com as respectivas

qualificações técnicas. Importa sublinhar que a EP num espaço de dez anos, passou de responsável pela gestão de apenas um contrato de concessão, para a situação de ser responsável pela gestão de 16 contratos de concessão de portagem real e 7 contratos de portagem virtual. Os documentos de planeamento da EP apontam para novas PPP a lançar.

Assim, é de todo importante que sejam tomadas medidas no sentido de minimizar os problemas apontados, dotando a ACC de recursos humanos em quantidade, qualidade de modo a, também por esta via, tornar a gestão das PPP mais eficiente.

É aliás, necessário dizer-se que os técnicos referem perceberem que as próprias **concessionárias são conhecedoras das fragilidades ao nível dos recursos e processos de trabalho da EP**, o que as coloca numa posição favorável na gestão da sua relação com a EP.

Este facto, bem como a falta de sistematização de informação decorrente da actividade desenvolvida que poderia ser utilizada numa perspectiva de identificação e gestão de riscos, faz também crer na existência de assimetria de informação. Note-se que os efeitos da mesma poderão ser substancialmente agravados, perante a desadequação ou ausência sistemática de utilização, de mecanismos coercivos de cumprimento contratual.

6 GESTÃO DO OUTSOURCING

A Estradas de Portugal, E.P.E refere que ciente dos condicionalismos que existiam ao nível do seu quadro de pessoal, aquando do lançamento do Programa de Concessões Rodoviárias, dada à complexidade e permanente evolução das matérias em causa tem optado, nestes últimos dez anos, por contratar serviços de consultoria técnico, financeira e jurídica para as várias valências dos seus projectos.

Essa contratação, de consultores, inicia-se logo na **Fase de Estudo e Preparação da Parceria**, em que o Departamento de Projecto, com base no Programa enviado pela **Área de Planeamento e Desenvolvimento**, para as vias que devem ser lançadas em PPP, contrata aqueles profissionais para executarem os Estudos Prévios.



Estes Estudos Prévios são de extrema importância dado que indicam o traçado do corredor da futura AE e senão forem acautelados os aspectos geológicos e geotécnicos, surgirão erros de concepção que irão pôr em risco todas aquelas infra-estruturas.

Os contratos que foram realizados pelo Departamento de Projectos, em 2006, em regime de *outsourcing*, e que poderão ser integrados em concessões, segundo informação da ACC são os que constam no quadro que se apresenta de seguida:

Outsourcing/ Estudos Prévios no âmbito das Concessões

Contrato/Mínuta	Estado	Dt. Assinatura	Descrição da Actividade	Valor c/ IVA
Ano 2006				
CTR INV N.º 461/2006 EST	Assinado	29-12-2006	IC2 CARREGADO-QUEBRADAS INCLUINDO OS ACESSOS AO NOVO AEROPORTO DE LISBOA (E.P)	1.083.519
CTR INV N.º 223/2006 EST	Assinado	15-05-2006	IP3 COIMBRA(TROUXEMIL)-MEALHADA; IC2 COIMBRA-OLIVEIRA DE AZEMÉIS (A32/IC2); IC3 COIMBRA-IP3(E.P. NOVOS TRABALHOS)	192.390
CTR INV N.º 309/2006 EST	Assinado	20-06-2006	IC33 GRÁNDOLA(A2) - ÉVORA(IP2) (E.P)	808.607
CTR INV N.º 306/2006 EST	Assinado	19-06-2006	IC11 PENICHE(IP6)-TORRES VEDRAS(IC1/A8) (E.P.)	315.469
CTR INV N.º 228/2006 EST	Assinado	17-05-2006	IC3 TOMAR-COIMBRA (E.P. - NOVOS TRABALHOS)	457.156
CTR INV N.º 909/2006 EST	Por Assinar		IC32 CRIPS TRAFARIA-PERA (E.P.)	108.900
			TOTAL	2.966.040

Fonte: Estradas de Portugal, E.P.E - Gabinete Administrativo

Assim verifica-se que:

No ano de 2006 o valor global do *outsourcing* para esta área é, assim, de **2.966 milhares de euros**.

A EP através da **Divisão Económico Financeira da Área** da Coordenação de Concessões também recorre ao *outsourcing* na Fase de **Lançamento de Concurso** (publicação de anúncio, pré- qualificação e apresentação e avaliação de propostas, negociação e adjudicação) e na **Fase de Gestão dos Contratos de Concessão** (operação e manutenção). Estes serviços estão fundamentalmente divididos em dois tipos de contratos a saber:

- Os subjacentes à contratualização da parceria, isto é aqueles que abrangem a avaliação preliminar – de índole fundamentalmente económico financeira – e a assessoria às Comissões de Negociações;
- De apoio à gestão contratual, de duração mais longa, de âmbito mais lato, e fortemente focados no litígio.

Na **vertente técnica de engenharia** de uma forma geral, os trabalhos apresentados pelos consultores englobam a elaboração de estudos de tráfego, para apoio no lançamento das Concessões e à aquisição

de valências ao nível do apoio às obras de arte mais importantes, de que são exemplo, as travessias do Tejo, em que há nomeadamente a colaboração do IST e do LNEC.

Dado que o esquema de remuneração das concessionárias assenta no volume de tráfego registado, a ACC necessita, conforme será abordado em ponto oportuno deste relatório, do contributo do Gabinete de Telemática Rodoviária. Daí que aquele Gabinete tivesse também recorrido ao *outsourcing*, nas suas funções concorrentes para a gestão das concessões:

- Em 2001, para identificar as **características do parque automóvel nacional** e através delas, definir os limites de erro que poderiam ser aceitáveis na contagem e classificação de veículos a efectuar pelos sistemas automáticos a instalar pelas concessionárias, à luz do tipo de tecnologia que estava contratualmente prevista;

Este trabalho foi efectuado pela empresa de estudos de tráfego TIS, tendo sido imprescindível para a definição dos limites de erro aprovados pelo Conselho de Administração da EP em 2003, conforme documento **“Funcionamento de sistemas de contagem e classificação de veículos nas concessões em regime SCUT – método de controlo”**.

Neste documento, foi definido um conjunto de conceitos e de pressupostos técnicos da análise estatística que iria ser utilizada,

b) Em 2006, quando efectuou uma “**Análise da metodologia de verificação da contagem e classificação de veículos das concessões em regime SCUT da Empresa Estradas de Portugal, EPE**”. Tratou-se de um estudo executado pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil para avaliação do método utilizado e para identificação de eventuais fraquezas e pontos de melhoria do mesmo.

c) Em 2007, aquando da realização do projecto de I&D relacionado com a **introdução de uma aplicação de tratamento de imagem para apoio ao visionamento das vídeo verificações**, com o intuito de aumentar a eficiência do trabalho de análise efectuado pelos recursos humanos envolvidos, uma vez que facilita o seu trabalho e permite que o mesmo seja efectuado com menos cansaço e, inerentemente, com redução da probabilidade de erro de análise. Este projecto desenvolvido em parceria com a Universidade Nova de Lisboa, que se prevê que fique concluído no final de 2007 e **em condições de poder ser vendido às concessionárias**, tendo em conta a necessidade e o interesse destas entidades em resolver problemas idênticos aos da EP neste domínio.

O montante destes contratos de *outsourcing* encontra-se espelhado no seguinte quadro:

Unid: euro

	Descrição	Valor c/IVA
A	Caracterização do parque automóvel	60.095
B	Melhoria do procedimento de verificação	17.545
C	Desenvolvimento de aplicação de apoio à vídeo-verificação	8.470
	Total	86.110

Fonte: EP – Estradas de Portugal E.P.E Gabinete de Telemática Rodoviária

Da análise do quadro anterior conclui-se que os contratos de *outsourcing* relativos ao Gabinete de Telemática Rodoviária atingiram o valor de **86.110 euros**.

Acresce que a EP refere também que a ACC também contrata outro tipo de estudos que dizem respeito à elaboração de relatórios produzidos para processos arbitrais e de conciliação, nomeadamente nos diferendos e processos arbitrais, onde é exigida independência face às partes, para produção desses relatórios, nomeadamente relacionados com custos de trabalhos não previstos nos contratos ou sobre custos invocados em processos de reequilíbrio financeiro.

Igualmente referida é a contratação de especialistas, na área dos seguros, em casos de análise de riscos mais específicas.

A EP refere ter circunscrito o universo de empresas a convidar para a prestação de serviços, de assessoria jurídica e financeira, com o objectivo de capitalizar o conhecimento e experiência adquiridos em parcerias anteriores¹³⁵. As justificações que foram avançadas ao TC prendem-se, assim, com o conhecimento do trabalho das empresas contratadas, bem como com a facilidade acrescida para o desenvolvimento dos mesmos por via do conhecimento mútuo entre os técnicos internos e externos. Em sede de entrevista, um elemento da EP chegou a comentar o exposto de forma ilustrativa e pragmática dizendo que, muitas vezes, de acordo com o tipo de relacionamento necessário à prestação de serviços, **interessa mais à entidade contratante saber quem é o consultor, do que a empresa de consultoria**.

Seguidamente distingue-se entre a contratação que é efectuada na fase de lançamento, da que está envolvida no processo de gestão contratual.

¹³⁵ Dados os condicionalismos de capitalização de conhecimentos a nível interno (nossa nota).



6.1 Fase de lançamento das PPP

De seguida apresenta-se uma lista de contratos com consultores, com intervenção na fase de lançamento, por PPP.

unid: euro

PPP	Área	Adjudicatário	Valor do contrato (sem IVA)	Período de vigência do contrato	Unidade orgânica da EP para cuja actividade concorrem os serviços
OESTE	Financeira	Banco Efisa	129.687	1/8/1998 a 21/12/1998	CAP
	Jurídica	Vieira de Almeida & Associados	229.447	29/5/1998 a 21/12/1998	CAP
NORTE	Financeira	Banco Português de Negócios	92.278	21/4/1998 a 9/7/1999	CAP
	Jurídica	Vieira de Almeida & Associados	209.495	1/10/1988 a 9/7/1999	CAP
BEIRA INTERIOR	Jurídico	Carlos, Sousa e Brito & Associados	149.639	17/3/1998 a 13/9/1999	CAP
	Financeiro	Banco Efisa	324.219	15/4/1998 a 13/9/1999	CAP
INTERIOR NORTE	Jurídico	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	149.639	31/3/1998 a 30/12/2000	CAP
	Financeiro	Banco Efisa	224.459	16/9/1999 a 30/12/2000	CAP
ALGARVE	Jurídico	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	149.639	6/4/1998 a 11/5/2000	CAP
	Financeiro	Banco Efisa	137.169	16/9/1999 a 11/5/2000	CAP
GRANDE PORTO	Jurídico	Flamínio Roza, Advogados	137.169	20/10/1999 a 16/9/2002	CAP
	Financeiro	Banco Efisa	224.459	9/5/1998 a 16/9/2002	CAP
COSTA DE PRATA	Jurídico	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	42.398	30/11/1998 a 19/5/2000	CAP
	Financeiro	Banco Efisa	187.049	8/10/1999 a 19/5/2000	CAP
BEIRAS LITORAL	Jurídico	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	149.639	26/10/1998 a 28/4/2001	CAP
E ALTA	Financeiro	Banco Efisa	224.459	16/6/1999 a 28/4/2001	CAP
NORTE LITORAL	Jurídico	Flamínio Roza, Advogados	149.639	1/2/1999 a 17/9/2001	CAP
	Financeiro	Central Banco de Investimento	99.760	21/6/1999 a 17/9/2001	CAP
LITORAL CENTRO	Jurídico	Flamínio Roza, Advogados	164.603	13/4/1999 a 30/9/2004	CAP
	Financeiro	Banco Efisa	274.339	21/6/1999 a 30/9/2004	CAP
GRANDE LISBOA	Jurídico	Flamínio Roza, Advogados	150.000	11/2/2003 a 10/1/2007	CAP
	Financeiro	Banco Efisa	275.000	11/2/2003 a 10/1/2007	CAP
MALVEIRA MAFRA ERICEIRA	Jurídico	Flamínio Roza, Advogados	150.000	2/12/2003 até assinatura do contrato de concessão	CAP/ACC
	Financeiro	Banco Efisa	275.000		CAP/ACC
DOURO LITORAL	Jurídico	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	148.392	1/9/1999 até assinatura do contrato de concessão	CAP
	Financeiro	Central Banco de Investimento	199.520		CAP
TÚNEL DO MARÃO	Jurídico	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	25.000	27/3/2006 até assinatura do contrato de concessão	CAP/ACC
	Financeiro	Banco Efisa	130.000		CAP/ACC

Fonte: EP, Estradas de Portugal, E.P.E - ACC

unid: euro

TOTAL POR CONSULTOR	
Banco Efisa	2.405.840
Flamínio Roza Advogados	751.411
Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	664.707
Vieira Almeida & Associados	438.942
Cental Banco de Investimento	299.280
Carlos, Sousa e Brito & Associados	149.639
Banco Português de Negócios	92.278
TOTAL GERAL	4.802.097

Fonte: EP, Estradas de Portugal, E.P.E - ACC

Pela observação dos quadros anteriores é de destacar as seguintes conclusões:

- O montante global dos contratos atinge os 4.802.097 € e o período em que são realizados abrange os anos 1998 - 2007;
- O valor dos contratos de assessoria financeira prestada pelo Banco Efisa ascendeu a 2.405.840€. Esta assessoria foi prestada à maioria das concessões, exceptuando-se as concessões Norte, Norte Litoral e Douro Litoral em que aquele serviço foi prestado pelo Banco Português de Negócios e Central Banco de Investimento e que atingiu montantes de 92.278€ e 299.280€, respectivamente;
- O consultor jurídico Flamínio Roza, Advogados foi responsável pela assessoria jurídica das concessões do Grande Porto, Norte Litoral, Litoral Centro, Grande Lisboa e Malveira/Mafra/Ericeira (esta última até à assinatura do contrato de concessão) atingindo aquela, o montante de 751.411 €;
- As entidades que prestam esta assessoria acabam por ser sempre as mesmas, invocando a EP, como justificação, uma elevada complexidade técnica dos assuntos envolvidos que aconselha o aproveitamento da experiência de relacionamento com os técnicos das empresas contratadas. Veja-se a título de exemplo a escolha da prestação de serviços de carácter financeiro para apoio à Comissão de Avaliação de Propostas que recaiu, na maioria das vezes (11 contratos em 14 contratos) sobre o Banco Efisa com contratos que distam desde o da Concessão Oeste em 1998 e do da Grande Lisboa em 2007.

6.2 Fase de gestão contratual

O quadro seguinte apresenta uma lista dos contratos com consultores utilizados durante a Gestão Contratual, por PPP.



Tribunal de Contas

unid: euro

PPP	Fase da PPP	Área	Adjudicatário	Valor do contrato (sem IVA)	Período de vigência do contrato	Unidade orgânica da EP para cuja actividade concorrem os serviços
OESTE	Gestão/REF's Arbitragens	Financeira	KPMG	1)	1 Ano Renovável	ACC ACC/TA
	Arbitragens	Jurídica	Sérvulo Correia & Associados	90.000	25/6/2003 a 31/12/2006	ACC/TA
	Arbitragens	Jurídica	Sérvulo Correia & Associados	75.000	1/1/2006 a 30/9/2006	ACC/TA
	Gestão/REF's	Jurídica	Sérvulo Correia & Associados	2)	1 Ano Renovável	ACC
NORTE	Gestão/REF's	Financeira	KPMG	1)	1 Ano Renovável	ACC/CA
	Gestão/REF's	Jurídica	Sérvulo Correia & Associados	2)	1 Ano Renovável	ACC
BEIRA INTERIOR	Gestão/REF's	Jurídico	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	3)	1 Ano Renovável	ACC/CA
	Gestão/REF's	Financeiro	KPMG	1)	1 Ano Renovável	ACC/CA
	Arbitragens	Jurídico	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	4)	Desde 4/8/2002 até final das arbitragens	ACC/TA
INTERIOR NORTE	Gestão/REF's	Financeiro	KPMG	1)	1 Ano Renovável	ACC/CA
	Gestão/REF's	Jurídico	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	3)	1 Ano Renovável	ACC/CA
	Arbitragens	Jurídico	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	4)	Desde 16/12/2005 até final da arbitragem	ACC/TA
ALGARVE	Gestão/REF's	Financeiro	KPMG	1)	1 Ano Renovável	ACC/CA
	Gestão/REF's	Jurídico	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	3)	1 Ano Renovável	ACC/CA
GRANDE PORTO	Gestão/REF's	Financeira	KPMG	1)	1 Ano Renovável	ACC/CA
	Gestão/REF's	Jurídica	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	3)	1 Ano Renovável	ACC/CA
COSTA DE PRATA	Gestão/REF's	Financeira	KPMG	1)	1 Ano Renovável	ACC/CA
	Gestão/REF's	Jurídica	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	3)	1 Ano Renovável	ACC/CA
BEIRAS LITORAL	Gestão/REF's	Financeira	KPMG	1)	1 Ano Renovável	ACC/CA
E ALTA	Gestão/REF's	Jurídica	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	3)	1 Ano Renovável	ACC/CA
NORTE LITORAL	Gestão/REF's	Financeira	KPMG	1)	1 Ano Renovável	ACC/CA
	Gestão/REF's	Jurídica	Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	3)	1 Ano Renovável	ACC/CA
LITORAL CENTRO	Gestão/REF's	Financeira	KPMG	1)	1 Ano Renovável	ACC
	Gestão/REF's	Jurídica	Flamínio Roza, Advogados	5)	1 Ano Renovável	ACC
LUSOPONTE	Gestão/REF's	Financeira	KPMG	1)	1 Ano Renovável	ACC
	Gestão/REF's	Jurídica	Flamínio Roza, Advogados	5)	1 Ano Renovável	ACC
GRANDE LISBOA	Gestão Ref's	Jurídica	Flamínio Roza, Advogados	6)	1 Ano Renovável	ACC

Fonte: EP, Estradas de Portugal, E.P.E - ACC

Observações:

- 1) Valor anual do contrato 300 mil euros - Assessoria Financeira para todas as concessões
- 2) Valor anual do contrato 150 mil euros - Assessoria Jurídica para todas as Concessões Oeste e Norte
- 3) Valor anual do contrato 150 mil euros - Assessoria Jurídica para as 7 concessões SCUT
- 4) Valor do contrato: 75 mil euros - Assessoria Jurídica nas Arbitragens da Beira Interior e Interior Norte
- 5) Valor anual do contrato 70 mil euros - Assessoria Jurídica para as Concessões Brisa, Brisal e Lusoponte
- 6) Valor anual do contrato 100 mil euros

Pela leitura do quadro destaca-se o seguinte:

- A KPMG presta assessoria no âmbito da gestão financeira e nas situações de REF's a todas as concessões. O valor anual daquela prestação de serviços ascende a 300 mil euros;
- Os montantes pagos pelo Estado à sociedade de advogados Sérvulo Correia & Associados, pela assessoria jurídica no caso das arbitragens relativas à Concessão Oeste atingiram 165.000€.

Esta entidade também prestou os seus serviços de consultadoria jurídica à gestão corrente dos contratos e dos aspectos ligados aos REF's, quer da Concessão Oeste, quer da Concessão Norte, tendo para o efeito celebrado um contrato no valor de 150 mil euros;

- A empresa Jardim, Sampaio, Caldas e Associados é responsável pela assessoria jurídica às sete Concessões SCUT, atingindo o contrato a importância anual de 150 mil euros, sendo o mesmo renovável.
- Nas Concessões da Beira Interior e Interior Norte presta também, apoio jurídico às arbitragens através de um contrato cujo o montante atinge os 75.000€;
- Nas Concessões Brisa, Brisal, Lusoponte e Grande Lisboa foram celebrados contratos de assessoria jurídica com a entidade Flaminio Roza, Advogados no valor de 170.000 €.



Tribunal de Contas

Os pagamentos efectuados pela EP – Área de Concessões relativos ao *outsourcing* no exercício económico de 2006 e até a Maio de 2007 constam do quadro que a seguir se apresenta:

Unid: euro

Consultor	2006	2007	Total
Banco Efisa	171.820	0	171.820
CA Consult	17.787	23.958	41.745
Flamínio. Duarte, Côrte-Real & Associados	29.397	6.104	35.500
KPMG	264.118	38.773	302.891
Jardim, Sampaio, Caldas & Associados	190.376	44.165	234.541
Sérvulo Correia & Associados	188.182	23.867	212.049
TOTAL	861.679	136.867	998.546

Fonte: EP, Estradas de Portugal, E.P.E - ACC

Pela observação do mapa é possível concluir que:

- ♦ O valor total despendido em *outsourcing*, no ano de 2006 e até Maio de 2007, ascende a **998.546 €**;
- ♦ A KPMG é a entidade cuja prestação de serviços atinge o montante mais significativo, 302.891€ devido ao facto daquela empresa prestar assessoria financeira a todas as concessões;
- ♦ Ao nível da assessoria jurídica é a sociedade Jardim, Sampaio, Caldas & Associados que apresenta o montante mais elevado, 234.541 €, dado que esta sociedade de advogados é a responsável pelo apoio aos contratos das 7 concessões SCUT.

A EP considera que os serviços prestados por estas empresas é positiva, embora não existam procedimentos definidos para a avaliação do trabalho dos consultores¹³⁶. No entanto, foi mencionada à equipa de auditoria, em sede de entrevistas, a rescisão de um contrato com um dos consultores por os técnicos disponibilizados não responderem às questões que lhes eram colocadas. Embora tal referência tenha que ter em consideração a falta de formação em PPP dos técnicos da ACC, foi, em geral, referida como boa a qualidade dos técnicos das empresas contratadas.

Deve ser também sublinhado o comentário da Parpública sobre o recurso ao *outsourcing* pela EP: “Não temos acesso a informação que nos permita comentar a gestão do *outsourcing* por parte da EP, designadamente no que respeita à razoabilidade dos respectivos custos ou dos processos e critérios de adjudicação. Na verdade, os técnicos da Parpública, por força das atribuições que lhes são cometidas, não têm qualquer intervenção nestas matérias.”

Esta afirmação vem confirmar o exposto inicialmente, ou seja, que aquela empresa apenas trabalha com os consultores não procedendo à sua selecção ou avaliação, sendo estes procedimentos da inteira responsabilidade da EP.

No entanto, em sede de anteriores auditorias do TC foi possível saber que durante o processo de contratação, a assimetria de conhecimentos, favorável aos consultores, permitia uma “quase liderança” na avaliação e escolha de importantes opções para a contratação pública, o que indica os perigos de uma excessiva dependência do recurso ao *outsourcing*, nomeadamente quando as opções tomadas durante as fases de lançamento e contratação possam ter repercussões importantes para a gestão desta contratação, durante largos anos.

Como se referiu já a transferência de conhecimentos para a EP pelo recurso ao *outsourcing* é relativamente baixa, embora a EP refira que seja possível notar nos seus técnicos uma evolução na capacidade de análise. Refere-se, no entanto, que o recurso aos consultores externos é

¹³⁶ É de notar que estes trabalham, muitas vezes, como apoio das comissões temporárias.

prática sistemática, mesmo no relacionamento corrente com as concessionárias que, por exemplo, inclui alguma vertente jurídica.

De acordo com a posição da Controladora Financeira do MOPTC:

“A EP não tem funcionários a espelhar o trabalho dos consultores financeiros com os modelos financeiros nem juristas internos a acompanhar e a conhecer os aspectos contratuais, pelo que está quase totalmente dependente dos consultores externos, pelo menos nestas duas matérias. Por este motivo, a EP terá pouca sensibilidade aos determinantes dos encargos e riscos financeiros para o Concedente.

A mesma entidade refere que “A EP **tão pouco parece ter acesso aos conhecimentos da Parpública e das comissões para este efeito**” e acrescenta que “acresce ainda que o pessoal da EP raras vezes participa nas comissões, o que prejudica a continuidade e a gestão da curva de aprendizagem nestes contratos ultra complexos.”¹³⁷

Na EP, o TC foi informado da intenção existente de formar técnicos do Gabinete Jurídico com o objectivo de afectá-los à Área de Concessões, para que estes acompanhem os processos de arbitragem e de REF's. O interesse nesta matéria está bem patente quando se verifica que aquele Gabinete não tem tido intervenção na gestão dos contratos de concessão¹³⁸. Durante as entrevistas realizadas foi veiculada uma opinião, que é interpretada no contexto da possibilidade de transferência de conhecimentos dos consultores jurídicos para a EP, bem como da possibilidade de avaliação dos consultores, de que, a gestão da contratação deveria ser feita pelo Gabinete Jurídico.

Chama-se a atenção que um maior conhecimento específico de PPP seria tanto mais importante quanto as Concessões representam já uma das suas mais importantes actividades.

No entanto, ao longo destes 10 anos, o Estado tem mantido uma dependência do conhecimento dos consultores, ao mesmo tempo que estes incrementam o seu próprio saber através da

respectiva experiência na prestação remunerada de serviço ao Estado.

Sobre este aspecto, leia-se o comentário da CFMOPTC:

“Estes contratos são tão complexos que, na prática, só quem os negociou é que os consegue conhecer bem, não basta ler e reler as dezenas de páginas, anexos e referências cruzadas. É para aproveitar a “curva de aprendizagem” que os concessionários mantêm as mesmas equipas e que bancos evitam rodar as equipas de Project Finance, ao contrário do que fazem com gerentes de balcão e outros dirigentes”

7 INSPECÇÕES DA ACC

O controlo efectuado pela ACC tem por objectivo garantir que sejam cumpridas as obrigações contratuais de cada concessionária, nas vertentes técnica, contratual e financeira.

Para as vertentes financeira e contratual, existe um manual de procedimentos elaborado pela KPMG onde estão definidos e identificados os principais processos e respectivos procedimentos. Assim, tendo por base aquele documento são fiscalizadas as obrigações de prestação de informação, por parte das concessionárias, como sejam dados de tráfego, prestação de caução, investimentos, seguros, etc.

Na vertente técnica de engenharia, não existe nenhum manual de procedimentos. Não obstante a EP refere desenvolver essencialmente três tipos de acções de fiscalização:

- ♦ **Inspeções programadas** – Estas acções de inspecção são realizadas tanto às auto-estradas, como às áreas de serviço e resultam de um planeamento inicial, sendo incluídas nos objectivos individuais dos técnicos envolvidos. Por cada acção realizada é produzido um relatório e um levantamento fotográfico dos aspectos mercedores de correcção ou melhoria. Destas acções resultam normalmente recomendações ou instruções às concessionárias;

¹³⁷ O TC constatou que o pessoal técnico apenas tem participado nas comissões de apreciação de propostas e em alguns processos de reequilíbrio financeiro.

¹³⁸ Embora tenha tido intervenção em aspectos enquadráveis no âmbito lato das concessões, como por exemplo pedidos de indemnização dos utentes.



- ♦ **Inspecções em locais com obras de beneficiação ou alargamento** passíveis de ter impacto na circulação – Por se tratar de locais sensíveis, com possibilidade de gerar situações de perturbação à circulação dos utentes, realizam-se acções de fiscalização, sendo produzidos relatórios e levantamento fotográfico. Os aspectos merecedores de correcção ou melhoria são comunicados às concessionárias;
- ♦ **Inspecções a locais objecto de queixas ou reclamações** de utentes ou proprietários confinantes da Auto-Estrada – Sempre que considerado necessário, são realizadas inspecções a locais objecto de queixas ou reclamações, quer dos utentes da via, quer dos proprietários confinantes.

A EP refere serem realizadas visitas periódicas de acompanhamento da construção. No entanto, em sede de entrevistas o TC pode saber que tais visitas são consideradas pelos técnicos envolvidos **como insuficientes**, bem como que deveriam ser objecto de maior **coordenação de acordo com o andamento dos trabalhos**.

Mais uma vez, faz-se sentir a **insuficiência de recursos**, tendo em conta a organização instituída e os procedimentos em uso, nomeadamente a nível do planeamento¹³⁹.

Também não estavam em utilização, até à data dos trabalhos de auditoria, *checklists* tanto para a realização dos autos de vistoria, como para as inspecções no âmbito da exploração. Assim, não é possível ao conjunto dos técnicos uma abordagem **uniforme e sistemática** nas acções em que participam, pelo que as mesmas são realizadas de acordo com a sensibilidade de cada técnico e critérios de oportunidade.

Através das entrevistas realizadas, foi possível apurar que as diversas vertentes dos projectos necessitam de algum grau de especialização, tanto ao nível da análise dos projectos, como no que diz respeito à fiscalização de obra. Este facto aconselharia também a introdução das referidas *checklists*.

Porém, como decorre o processo de certificação da EP – Estradas de Portugal, E,P, ao nível da Qualidade, foi efectuado um levantamento da situação existente e estão a ser definidos procedimentos a aplicar na área de coordenação de concessões quanto à fiscalização da qualidade do serviço prestado pelas concessionárias.

- ♦ **Não são efectuadas com periodicidade regular inspecções** às vias objecto de beneficiação ou de alargamento devido à escassez de recursos humanos com que se depara a área de coordenação de concessões;
- ♦ **Existe uma Ficha de Avaliação para Inspecções à Área de Serviço**, que foi elaborada tendo por base informação vinculada pela BRISA e que serve de base às fiscalizações efectuadas aquelas infra-estruturas;
- ♦ **Existe um Plano de Inspecções** em que consta a programação das várias acções de fiscalização a efectuar aos lanços, obras de alargamento e de beneficiação e às áreas de serviço subconcessionadas pelas várias concessionárias.

Nesse plano consta também a data da realização das respectivas inspecções, o número de relatório resultado daquelas acções, a data de comunicação à concessionária e a sua resposta à EP.

As acções levadas a efeito durante o ano de 2006 constam no quadro que se apresenta de seguida:

¹³⁹ Como se refere ao longo do presente relatório, existem medidas, que no decurso dos trabalhos de auditoria, estavam em fase adiantada de concepção que poderão contribuir para mitigar este problema.

Concessão	Lanço	Ano	Data Inspeção		Relatório		Comunicação à Concessionária		Resposta Concessionária		Observações	
			Prevista	Realizada	Doc	Data	Doc	Data	Doc	Data		
Scut da Beira Interior	A23-Abrantes/Pinhel- sentido Sul-Norte	2006	31-Out-06	31-Out-06	7440	04-Dez-06	1117	09-Fev-07	DGE/07916	02-Mar-07		
	A23-Abrantes/Pinhel- sentido Norte-Sul		02-Nov-06	02-Nov-06	7440	04-Dez-06	1117	09-Fev-07	DGE/07916	02-Mar-07		
	Áreas de Serviço - Abrantes, V.V. Rodão e C.Branco		04-Jul-06	04-Jul-06	5632	13-Ser-06	6499	18-Out-06			AG-JF	
	Áreas de Serviço - Fundão e Guarda		20-Jul-06	20-Jul-06	5632	13-Ser-06	6499	18-Out-06			AG-JF	
Oeste	Áreas de Serviço - Óbidos, Nazaré e Rio Maior	2006	13-Ser-06	13-Ser-06	72	03-Jan-07	712	25-Jan-07	FDE07/0047	14-Mar-07	AG-JF	
	Áreas de Serviço - Loures e Torres Novas		22-Nov-06	22-Nov-06	72	03-Jan-07	712	25-Jan-07	FDE07/0047	14-Mar-07	AG-JF	
	A8 - Loures/Caldas da Rainha (2 sentidos)		30-Ago-06	30-Ago-06	7603	07-Dez-06					Inspeção visual	
	A8 - Bombarral/Leiria (2 sentidos)		05-Ser-06	05-Ser-06	7602	07-Dez-06					Inspeção visual	
	A15 - Caldas da Rainha/Santarém (2 sentidos)		06-Ser-06	06-Ser-06	6715	31-Out-06						
	A8-Bombarral/Leiria (2 sentidos)		12-Dez-06	12-Dez-06	7977	29-Dez-06						
Brisa	A6-Marateca/Evora Poente	2006	21-Ser-06	21-Ser-06	6111	03-Out-06	7927	27-Dez-06			Inspeção Visual	
	A6-Evora/Caia		28-Ser-06	28-Ser-06	6704	31-Out-06	7077	15-Nov-06			Inspeção Visual	
	A9-CRIL		25-Out-06	25-Out-06	7744	18-Dez-06					Inspeção Visual	
	A10-Bucelas/Arruda dos Vinhos		25-Out-06	25-Out-06	7745	18-Dez-06					Inspeção Visual	
	A1-Santarém/Torres Novas		30-Mar-06		CCCS-2389	11-Abr-06						
	A1-Santarém/Torres Novas		22-Jun-06		CCCS-4178	06-Jul-06						
	A1-Santarém/Torres Novas		13-Ser-06		CCCS-5712	14-Ser-06						
	A1-Santarém/Torres Novas		22-Nov-06		CCCS-7301	27-Nov-06						
	A2-Sublanço Fogueteiro/Coima				CCCS-7712	14-Nov-06					Obras de alargamento/ beneficiação	
	A2-Sublanço Fogueteiro/Coima		09-Out-06		CCCS-6233	10-Out-06					Obras de alargamento/ beneficiação	
	A2-Sublanço Fogueteiro/Coima		11-Ser-06		CCCS-5585	12-Ser-06					Obras de alargamento/ beneficiação	
	A2-Sublanço Fogueteiro/Coima		27-Jun-06		CCCS-3922	28-Jun-06					Obras de alargamento/ beneficiação	
SCUT BLA	A25-Albergaria/Vilar Formoso	2006	10-Mai-06	10-Mai-06	3074	16-Mai-06	3293	24-Mar-06				
	A25-Albergaria/Vilar Formoso		24-Mai-06	24-Mai-06	3452	31-Mai-06	4411	18-Jul-06	LBLA/2148/DEP/UB/873.06	25-Jul-06		
	A25-Albergaria/Mangualde		25-Jul-06	25-Jul-06	4764	01-Ago-06	4909	07-Ago-06				
	A25-Albergaria/Mangualde		03-Ago-06	03-Ago-06	4906	07-Ago-06						
	A25-Albergaria/Mangualde		10-Ago-06	10-Ago-06			5057	14-Ago-06			16-Ago-06	
	A25-Albergaria/Mangualde		19-Ago-06	19-Ago-06	6750	02-Nov-06	7425	30-Nov-06	LBLA/522/DOM/UB/1795.07			04-Abr-07
	A25-Albergaria/Mangualde		13-Dez-06	13-Dez-06	7842	21-Dez-06	855	02-Fev-07	LBLA/518/DOM/UB/1792.07			04-Abr-07
	A25-Mangualde/Vilar Formoso		29-Ago-06	29-Ago-06	5392	31-Ago-06						
	A25-Mangualde/Vilar Formoso		30-Out-06	30-Out-06	6913	08-Nov-06	7426	30-Nov-06	LBLA/522/DOM/UB/1795.07			04-Abr-07
	A25-Mangualde/Vilar Formoso		20-Dez-06	20-Dez-06	7947	28-Dez-06	2172	21-Mar-07				
	Antigo IPS		10-Mai-06	10-Mai-06	3074	16-Mai-06	3293	24-Mar-06				
	Antigo IPS		24-Mai-06	24-Mai-06	3452	31-Mai-06	4411	18-Jul-06	LBLA/2148/DEP/UB/873.06			25-Jul-06
	Antigo IPS		25-Jul-06	25-Jul-06	5319	29-Ago-06	5318	29-Ago-06				
	Antigo IPS		03-Ago-06	03-Ago-06	5861	21-Ser-06	5877	21-Ser-06				
Antigo IPS	30-Nov-06	30-Nov-06	7747	18-Dez-06	7748	18-Dez-06	LBLA/172/DOM/UB/1579.07			02-Fev-07		

Fonte: Área de Coordenação de Concessões - EP, E.P.E

Da observação do mapa é possível extrair as seguintes conclusões:

- Durante o período em análise a ACC realizou 44 inspeções que incidiram sobre as concessões da SCUT da Beira Interior, Oeste, Brisa, SCUT BLA, Lusponete e Subconcessão GALP;
- As acções de inspeção contemplaram áreas como, as áreas de serviço, obras de alargamento e inspeções visuais sendo despoletadas através de reclamações de utentes, por identificação de “pontos negros” ou, simplesmente, porque se encontravam previstas;
- A excepção de uma acção de inspeção efectuada na SCUT BLA na A25-Albergaria/Mangualde todas as outras fiscalizações deram origem a relatórios em que são identificadas diversas situações a saber:
 - ➔ Passagens superiores de peões com obras de arte sem qualquer uma das extremidades concluídas, o que não permite a sua utilização;
 - ➔ Sinalização horizontal em mau estado;
 - ➔ Marcas de antiga sinalização de obras muito visíveis;

- ➔ Falta de trabalhos de limpeza, que englobam sujidade e detritos;
- ➔ Obras na zona das Área de Serviço;
- ➔ Junta de dilatação em mau estado;
- ➔ Sinalização vertical desactualizada;
- ➔ Pavimento em mau estado;
- ➔ Poucas carrinhas de assistência ao longo das vias concessionadas.

Dos 43 relatórios elaborados apenas 22 foram comunicados às concessionárias, sendo que apenas 11 obtiveram resposta.

Ora face à amplitude da rede concessionada que comportava, à data dos trabalhos de auditoria, seis concessões em regime de portagem real e sete concessões em regime de portagem virtual as inspeções levadas a cabo pela ACC são consideradas insuficientes.

Para além disso, pela análise ao conteúdo destes relatórios conclui-se que as concessionárias, por vezes, estão a aguardar as inspeções levadas a cabo pela EP para resolver as situações que poderiam ser logo sanadas, assim que surgem. Esta atitude, de só fazer quando é avisada pela EP pode por em causa a qualidade da auto-estrada e consequentemente a segurança dos utentes. Por isso, a EP deve apostar cada vez mais num Programa de Inspeções coerente e sistemático baseado em metodologias predefinidas que assegure o sistema de fiscalização destas concessões.



8 GESTÃO DAS PPP NA FASE DE ESTUDO E PREPARAÇÃO

8.1 A inclusão em planeamento

Os trabalhos, prévios à contratação da PPP, iniciam-se pela **inclusão da necessidade da infra-estrutura rodoviária em planeamento** e preliminarmente pela identificação da forma de financiamento que servirá de base à sua realização.

De acordo com a informação colhida em sede de entrevista, a necessidade da infra-estrutura é basicamente avaliada tendo como pontos de partida a necessidade de desenvolvimento do Plano Rodoviário Nacional, bem como a evolução da procura verificada, que poderá ser complementada por estudos de tráfego preliminares efectuados ao nível da EP que, de acordo com esta entidade, nesta fase, não apresentam necessidade de grande desenvolvimento.

Foi, assim, referido ao TC que o desenvolvimento das infra-estruturas pode ser impulsionado por características, como a existência verificada ou potencial de tráfego significativo, ou na ausência de relevância deste factor, opções estratégicas que se infere poderem ter origem nas Tutelas¹⁴⁰.

A EP em resposta a um dos questionários remetidos pelo TC veio referir que **“a execução de auto-estradas com recurso a fundos privados foi a única forma possível de passar de uma rede de pouco mais de 500 km para uma próxima de 3000 km em apenas 10 anos, uma vez que o Orçamento de Estado não o permitiria”**.

Em sede de entrevistas em diversas unidades orgânicas, de forma aberta e pragmática, também os colaboradores da EP referiram que **a opção pelo desenvolvimento em PPP é marcadamente vista como uma escolha de forma de financiamento, dadas as restrições orçamentais, fazendo com que projectos de grande envergadura e com investimentos significativos sejam considerados, desde início, para desenvolvimento em PPP. Os restantes projectos têm sido essencialmente como financiamento as verbas destinadas a investimento do Orçamento de Estado e verbas Comunitárias.**

Esta óptica de recurso a PPP é, nomeadamente, visível no caso das designadas SCUT. Como o TC referiu, em anteriores auditorias, a motivação para a utilização da contratação em PPP, foi sobretudo de carácter orçamental.

No entanto, a motivação para o desenvolvimento destas infra-estruturas num regime que tem surgido, por vezes, designado como de portagem virtual, incorporavam, também, conforme foi e tem sido público, uma componente de preocupações estratégicas próprias que, neste momento, estarão na base de mudanças na configuração das respectivas PPP, ou seja a **passagem de infra-estruturas cuja utilização não comporta custos directos para o utilizador, para a introdução de portagens.**

Os critérios para a avaliação da introdução de portagem, nestas 7 auto-estradas que, em termos de extensão representava, à data dos trabalhos de auditoria, cerca de 30%, relativamente ao total concessionado a nível nacional, centraram-se no índice de disparidade do PIB *per capita* regional, no índice de poder de compra concelhio e no tempo de percurso das vias alternativas. **À data dos trabalhos de auditoria, a EP desconhecia, ainda, a variação nos encargos do Estado provocados por esta alteração embora referisse o seu envolvimento nos estudos de introdução de portagens e o propósito de, através dos mesmos, reduzir os encargos a suportar pelo Estado.**

Notoriamente quanto a estes casos, a EP referiu ao TC que **“durante o processo tomaram-se algumas decisões, nomeadamente sobre a questão do pagamento da utilização das estradas pelos utentes, que merecerão uma revisão, uma vez que as condições económicas das zonas onde se desenvolveram são hoje diversas e apresentam hoje níveis de tráfego compatíveis com novas formas de remuneração do investimento”**.

Por outro lado a CFMOPTC, veio referir que na sua perspectiva, **“o principal critério de selecção de projectos rodoviários tem sido a conclusão da Rede de Estradas Nacionais conforme previsto no PRN, bem como o conceito de coesão territorial”, acrescentando que “o critério de tráfego e congestionamento tem sido um critério secundário”, o que no seu entender prejudica o *value for money*.**

¹⁴⁰ O designado Túnel do Marão, poderá ser exemplo de um destes casos.

8.2 O estudo prévio de traçado e o estudo de impacto ambiental

Após a respectiva inclusão em planeamento, previamente ao lançamento e aprovação de cada parceria são efectuados estudos geológicos, de tráfego, ambientais, geológico-geotécnicos, de impacto ambiental e económicos, que acabarão, mais tarde, por ser o enquadramento para a configuração final das vias, cuja responsabilidade cabe às concessionárias¹⁴¹.

O conjunto destes estudos é feito por consultores externos embora, ao longo da realização do mesmo, exista um acompanhamento por parte da EP, não através da ACC, mas da Área de Projectos e Empreendimentos. Os cadernos de encargos dos concursos para a contratação dos consultores externos especificam que devem ser estudados todos os corredores possíveis, num número mínimo de dois.

Faz-se notar que grande parte das entidades públicas, que já foram referidas como intervenientes no processo de gestão dos riscos envolvidos nas PPP, fazem sentir a sua intervenção nesta fase de estudo e preparação, exigindo à EP a necessidade de analisar a articulação e a adequação de informação pertencente a diversas áreas.

O cálculo dos montantes de investimento tem, por sua vez, base na aplicação de custos unitários, que no caso da infra-estrutura propriamente dita são calculados tendo em conta o respectivo perfil. Para avaliação do perfil da infra-estrutura a ser desenvolvida são ainda tomadas, como referencial, as normas técnicas existentes, as quais são originárias da antiga Junta Autónoma de Estradas.

É com base no parecer da Agência Portuguesa do Ambiente sobre o estudo prévio que o Ministério do Ambiente procede à emissão da declaração de impacto ambiental, a qual identifica um conjunto de medidas que deverão ser prosseguidas, mais tarde pela concessionária, designadamente nas fases de projecto e de construção.

Em sede de entrevistas, foi possível saber que **os técnicos envolvidos nesta fase não voltam, em geral, a intervir em fases posteriores da PPP**. Ora, as matérias geridas nesta fase de projecto, têm uma relação intrínseca com alguns dos riscos com que o Estado se tem deparado em fases posteriores, nomeadamente a nível ambiental.

Da mesma forma, foi possível apurar, **que também as próprias unidades orgânicas, agora envolvidas, quando são chamadas a prestar, mais tarde colaboração o façam sem carácter sistemático e, muitas vezes, de forma considerada tardia** relativamente ao que seria desejável para gerir convenientemente os riscos envolvidos.

A opinião que ao TC foi possível encontrar no terreno aponta para a necessidade de uma **maior linha de continuidade da intervenção dos departamentos envolvidos nesta fase de estudo inicial, com toda a intervenção efectuada pela ACC e mesmo com a acção das comissões de acompanhamento na fase de contratação**.

Como suporte ao referido, foi feito notar que, os estudos efectuados levam a que a configuração do corredor se desenvolva tendo em conta a confluência de riscos diversos, tendo, ao mesmo tempo, preocupações relativamente aos custos com a possível implementação das vias rodoviárias, levando a um acumular de experiência que poderia ser aproveitado posteriormente.

8.3 O desenvolvimento dos dados financeiros do estudo prévio

Como se referiu o estudo prévio comporta já uma estimativa dos montantes de investimento, com base em custos unitários, para as diferentes alternativas.

Em sede de entrevistas foi referido que adicionalmente é possível o cálculo de valores respeitantes à exploração as fontes de informação que permitem aferir preliminarmente a dimensão dos encargos futuros, através de informação histórica contida nos casos-base das concessões já contratadas, bem através do conhecimento dos custos incorridos pela EP na sua própria gestão de infra-estruturas rodoviárias.

Neste ponto há que referir alguns aspectos importantes.

O primeiro diz respeito à utilização do comparador público que não tem sido prática por diversas razões.

¹⁴¹ Fase de projecto.



De facto, podem existir diferentes formas de construir este instrumento que pretende quantificar qual o custo de determinado empreendimento caso este seja desenvolvido pelo método de contratação tradicional. No entanto, tal como refere a EP **“não existe nas regras legais actualmente em vigor nenhuma indicação precisa sobre a forma de elaboração do comparador do sector público”**. **Como o TC já fez notar em anteriores relatórios de auditoria, não existem mesmo linhas de orientação fixadas que sirvam de base quer à elaboração de tal instrumento, nem sequer à discussão acerca do que o deve constituir.**

Acresce que a EP refere que “não existe informação suficientemente detalhada na Estradas de Portugal para construir um Comparador Público de uma forma objectiva e que possa servir de termo de comparação face ao custo apresentado pelos parceiros privados no contexto de um concurso para a concessão de determinados lanços de auto-estrada”. A EP invoca também que o Estado não desenvolve há vários anos projectos similares por recurso à sua gestão directa desde os anos 70.

A EP refere também que no seu entendimento “há projectos onde o histórico de participação privada deverá ser suficiente para se justificar o lançamento de um novo projecto de parceria público-privada”.

Por outro lado, apesar da EP referir que “no seguimento da publicação do decreto-lei das parcerias, a Estradas de Portugal tem avaliado, caso a caso, a possibilidade de se proceder à elaboração de um comparador do sector público com algum grau de objectividade” a Parpública veio referir ao TC que nos três processos de lançamento de concursos em que ultimamente participou, não foi apresentado o comparador público. No caso das concessões “Grande Lisboa” e “Douro Litoral”, tal aconteceu por não se preverem responsabilidades financeiras futuras para o Sector Público. No caso da concessão do “Túnel do Marão”, a Parpública refere que “em alternativa ao “comparador público”, foram quantificados, no âmbito do Estudo Prévio do projecto, encomendado pela EP a um consultor externo, os custos estimados de construção, para as diversas alternativas de traçado que se colocavam à data, tendo os valores apurados sido extrapolados para a solução adoptada, o que permitiu definir um limite máximo de custo de investimento, fixado em 375 milhões de euros, a preços de Janeiro de 2006”.

De facto, não estando em causa a respectiva validação, o TC reconhece que o estudo referido contemplava a avaliação financeira, não só de diferentes traçados, mas também tendo em conta fontes de financiamento alternativas e nomeadamente envolvendo financiamento comunitário. O mesmo documento avança também com dados financeiros relativos à exploração.

Tendo em atenção que a exiguidade de recursos financeiros é também um dado importante para a gestão, o que se torna importante será não só desenvolver sistemas de recolha de informação através dos quais se possa aferir o equilíbrio do recurso à contratação em PPP, como também assumir que a opção por PPP pressupõe um *value for money* claro, nomeadamente em termos de confronto com a contratação alternativa, incluindo a avaliação da qualidade de serviço proporcionada. Ora, este facto leva-nos a outro aspecto importante: tal avaliação pressupõe a possibilidade efectiva de optar por outra contratação que não seja por PPP.

Convém referir que a própria EP, questionada pelo TC sobre matérias específicas, tem manifestado existirem, até agora, fragilidades que concorreriam para, na prática, serem desenvolvidas infra-estruturas rodoviárias semelhantes¹⁴² e eventualmente com resultados semelhantes¹⁴³ através do recurso à gestão directa do Estado.

Assim, tendo em conta, nesta matéria, a evolução ocorrida face ao constatado em anteriores auditorias do TC, podemos concluir que tendo em conta o factor negativo de continuarem a não existir orientações para a elaboração de um comparador público, existem, de facto, elementos quantificados sobre os montantes de investimento associados ao desenvolvimento das fases subsequentes das PPP.

¹⁴² Em sede de anteriores auditorias a EP tem referido ao TC dificuldades no recurso a ferramentas como o comparador público, com base no facto de já há longo tempo não desenvolver projectos de infra-estruturas rodoviárias com as mesmas características das que têm sido desenvolvidas em PPP.

¹⁴³ Muitas das entrevistas realizadas pelo TC aos colaboradores da EP foram no sentido de que alguns aspectos relacionáveis com a qualidade obtida através da gestão directa do Estado, poderia, não rivalizar com a obtida através das PPP. De facto, algumas ocorrências verificadas nas infra-estruturas a cargo do Estado apontam para a descontinuidade de estratégia de gestão, como aconteceu no caso das obras de arte (e.g. pontes, viadutos), embora presentemente, para as mesmas, esteja em implementação um sistema de monitorização.

Tais elementos não configuram, por si só um comparador público, na medida em que, nomeadamente **não têm consequência na avaliação e quantificação financeira dos diversos riscos associados ao desenvolvimento do projecto de parceria**. De igual forma, **não têm seguimento por incorporação da mesma informação num *outline business case* relativamente ao mesmo projecto**.

Relativamente a este outro instrumento, deve dizer-se que continuam a não existir linhas de orientação, com consequência na impossibilidade de acordo ou desacordo quanto ao seu conteúdo geral. Neste sentido a EP refere: **“por não haver enquadramento legal que obrigue à apresentação de um documento único, denominado de OBC, não temos conhecimento de divergências quanto a este aspecto em concreto”**.

A Estradas de Portugal, porém considera que “desenvolve os estudos que normalmente constam do OBC mas **não os agrega num único documento**”. Ora, a tal agregação, só por si, seria susceptível de contribuir para o controlo da existência, articulação e adequação, entre tais elementos. Obrigando a uma sistematização própria na sua elaboração e na exposição de opções que de outra forma poderão, dada a fragmentação processual, não ser formalizadas. Por outro lado, há que considerar que o OBC se destinava a ser ajustado, eventualmente até à adjudicação.

9 GESTÃO DOS CONTRATOS NA FASE DE PROJECTO / CONSTRUÇÃO

9.1 Fase de Concepção e do Projecto

No caso geral, é responsabilidade das concessionárias a elaboração dos projectos das vias rodoviárias a serem desenvolvidas dentro dos corredores definidos pelo Estado Concedente. Tais corredores, como vimos, são objecto de estudo e aprovação ambiental, ainda na fase de estudo e preparação das PPP.

Uma vez adjudicado o contrato de concessão a Concessionária promove por sua inteira responsabilidade a realização dos estudos e projectos relativos aos lanços a construir, os quais deverão ser conformes ao estabelecido nos contratos de

concessão, satisfazer as normas legais e regulamentos em vigor e, nomeadamente, as normas comunitárias aplicáveis. A EP, desempenha agora o papel de entidade licenciadora dos referidos projectos, cumulativamente com as restantes responsabilidades de gestão que emergem dos contratos de concessão. Esta empresa ainda procede a visitas ao traçado antes do início da construção e a contactos com as entidades locais que de qualquer forma também estejam envolvidas na edificação da nova auto - estrada.

Os estudos e projectos mencionados anteriormente deverão satisfazer as regras gerais relativas à **qualidade, segurança, comodidade e economia dos utentes da auto-estrada**, sem descurar os aspectos de integração ambiental e enquadramento adaptados à região que as mesmas atravessam.

Nesse sentido, a EP verifica não só o cumprimento das **características técnicas definidas nas disposições normativas** vigentes como a sua **conformidade com o estabelecido no** objecto da concessão e em particular na proposta apresentada pela concessionária, em sede de concurso.

Em resumo, a EP refere levar por diante as suas funções, essencialmente através de:

- ◆ Análise dos diversos estudos que lhe são obrigatoriamente apresentados pelas concessionárias e cuja elaboração são da responsabilidade desta;
- ◆ Análise dos projectos apresentados à EP, pelas concessionárias, com vista à respectiva aprovação;
- ◆ Visitas ao traçado antes do início da construção;
- ◆ Contactos com as entidades locais interferidas com a construção da auto-estrada.

Embora haja que tomar em conta que, contratualmente, a resolução de situações emergentes das fases de projecto e construção constituem responsabilidade directa das concessionárias as dificuldades que se põe à EP no desenvolvimento da sua actividade, nesta fase, são sublinhadas quando esta mesma entidade refere que:

“Dado o volume de licenças e autorizações necessárias, não só às concessionárias mas como a todos os empreiteiros e subempreiteiros envolvidos, a EP só fiscaliza as que são condição precedente às suas aprovações de projecto.



Todas as demais serão fiscalizadas directamente pelas respectivas entidades. A Concessionária, como Dono de Obra, e os construtores, são responsáveis pela obtenção das referidas licenças não podendo em caso algum, dispensar o cumprimento da Lei”.

Um dado muito relevante na perspectiva do controlo dos contratos de concessão, na fase de projecto, é o facto de quer os **projectos apresentados, quer os estudos que os suportam terem que, de acordo com o contratualmente estipulado, ser instruídos com um relatório de revisão emitido por entidades técnicas independentes**. Acresce que as próprias entidades técnicas independentes são previamente submetidas à aprovação da EP.

Desta forma, existe uma acrescida garantia de qualidade, na medida em que a mesma entidade tem por função, de forma que a EP sublinha dever ser atempada e sistemática, avaliar a aptidão do projecto para satisfazer os requisitos, identificar problemas e propor soluções.

Os projectos aos quais nos temos estado a referir dizem respeito a cada uma das designadas fases de projecto, ou seja, estudo prévio, projecto base e projecto de execução. Assim, esta revisão do projecto envolve um conjunto de actividades ao longo das fases de projecto e não apenas antes da entrega documental à EP.

Com vista a reforçar o controlo exercido pela via dos revisores independentes, dentro das características que atrás se enunciaram, a **EP decidiu definir procedimentos a serem adoptados pelas entidades referidas**. O objectivo é a mitigação dos riscos para o Concedente associados à fase de projecto, nomeadamente no que dirá respeito à qualidade de concepção e, naturalmente, de construção, se bem que os respectivos efeitos possam também vir a reflectir-se, não só em termos genéricos na futura qualidade de serviço, como num menor risco a cobrir no âmbito da fiscalização das fases subsequentes da PPP.

Os procedimentos que à data dos trabalhos de auditoria estavam a ser desenvolvidos incluíam a obrigatoriedade **da apresentação de um plano de revisão e da pormenorização de procedimentos e do âmbito de intervenção em cada uma das áreas de projecto**.

Pretende-se, assim, **reforçar o carácter sistemático do controlo pela introdução de mecanismos que levem a uma maior articulação entre a intervenção das equipas de revisão externa e as equipas de projecto contratadas pela concessionária**.

Trata-se, afinal, de uma medida empreendida pela EP, com base na detecção da possibilidade de reinterpretar as normas de qualidade aplicáveis e que contribui para a mitigação de riscos para o Concedente e que, ao mesmo tempo, fazem diminuir a premência verificada de incremento de acções de controlo, utilizando, essencialmente, as responsabilidades assumidas contratualmente pelas concessionárias.

Não obstante o controlo desempenhado pelos revisores de projecto, em sede das entrevistas efectuadas, foi possível constatar a importância dada pelos colaboradores da EP, da Área das Concessões, à análise dos projectos apresentados pelas concessionárias.

Como contraponto, também foi possível apurar que a sobrecarga de funções atribuída aos colaboradores que têm tido a tarefa de análise, bem como a desarticulação de que as mesmas são alvo¹⁴⁴, lhes não permite validar todos os estudos e projectos, situação que provoca a existência frequente de situações de aprovação tácita.

Ainda assim, a EP em resposta ao questionário do TC refere procurar “que antes do início das obras sejam aprovadas as especialidades mais relevantes e essenciais na geometria da auto-estrada, nomeadamente o Traçado, Nós de Ligação, Restabelecimentos, Drenagem e Geologia-Geotécnia”

Acresce que em sede de entrevistas foi possível apurar também que, perante a identificação do problema das aprovações tácitas, os técnicos da Área das Concessões e as respectivas chefias, as quais também procedem à análise dos projectos, face às necessidades de serviço, **optam por gerir o desenvolvimento do seu trabalho de forma a que a necessidade de aprovação tácita se verifique essencialmente nas fases mais tardias do projecto, altura em que, segundo eles, o afunilamento do próprio processo de análise comporta menor risco**.

¹⁴⁴ Devido a factores orgânicos da Área das Concessões, bem como à ausência de planeamento, em função do risco, das vertentes de actividade da mesma Área.

Também ao **nível contratual**, têm sido introduzidas **medidas que poderão vir a mitigar este risco de não resposta às obrigações de Concedente**. Neste sentido, a EP veio referir ao TC que “de modo a evitar que num reduzido período seja efectuada a apreciação de todas as Peças de Projecto constantes da Auto-estrada, os novos contratos, Concessão Grande Lisboa, o Programa de Estudos e Projectos já contempla fases distintas para as especialidades atrás referidas e as restantes consideradas, menos relevantes para a fase inicial da obra e que podem ser apreciadas já depois do início da construção”.

No que diz respeito às expropriações é a EP que refere ser “responsável por aprovar as bases de avaliação dos terrenos a expropriar e da verificação de todos os projectos de expropriação, nomeadamente a sua conformidade com os projectos de traçado”.

A EP acrescenta ainda que “nos concursos recentes não assume custos com as expropriações, sendo esse risco transferido para o concorrente, não interferindo por isso no processo de expropriação amigável”. Relativamente aos processos de expropriação litigiosa, o acompanhamento é feito em Tribunal”.

Deve referir-se que esta informação que consta já de anteriores relatórios do TC. Deve recordar-se, no entanto, que a vertente das expropriações não só representa directa ou indirectamente encargos muito elevados para o Estado, como, de acordo com o que foi possível apurar no decurso das entrevistas efectuadas, durante algum tempo, a ausência de um conveniente acompanhamento das concessionárias na escolha do traçado das vias a construir, tinha contribuído para aumentar os encargos do Estado com expropriações. Em determinadas situações, sendo este um risco financeiramente suportado pelo Estado, as concessionárias efectuavam as suas opções de traçado sem terem na devida conta a minimização do respectivo custo.

Ao TC, foi possível apurar, através das entrevistas realizadas, que mesmo na vigência desta alocação contratual de risco, uma vez identificado o problema do excessivo custo, **passou a ser desenvolvido um maior acompanhamento das concessionárias, por iniciativa dos técnicos da EP, com vista a introduzir, na escolha do traçado, pressão que reduzisse o avolumar de encargos para o Estado.**

Estas situações justificam, para a EP a ausência de recurso a monitorização ou fiscalização das expropriações, tanto mais que lhe são enviados regularmente pelas concessionárias os pontos de situação das expropriações no relatório de progresso dos trabalhos.

9.2 Fase de Construção dos Empreendimentos

A construção de auto-estradas concessionadas é responsabilidade do ACE construtor. O Estado neste tipo de contratos prescindiu da sua posição tradicional de dono de obra transferindo para as concessionárias a fiscalização da construção, nomeadamente quanto ao cumprimento do projecto.

Na mesma fase compete à EP garantir a fiscalização do cumprimento das obrigações emergentes do contrato de concessão e intervir no processo evolutivo da obra.

As concessionárias assumem assim, o papel de projectistas e de empreiteiros. Na opinião da EP, é possível questionar a isenção com que a concessionária efectua a fiscalização sobre uma obra que ela própria projectou, embora se saiba que os projectos foram alvo de pareceres emitidos por entidades independentes.

Por este facto, a EP veio também referir que os novos contratos de concessão impõem que a fiscalização seja executada por entidades técnicas, independentes do ACE construtor, previamente por si aceites e às quais poderá pedir esclarecimentos adicionais.

Assim, a EP fiscaliza o cumprimento das obrigações emergentes do contrato de concessão e intervém apenas em sentido estrito no processo evolutivo da obra, pelo que não possui um programa de inspecções para esta fase.

De facto, a Inspeção-Geral das Obras Públicas Transportes e Comunicações veio referir ao TC que “O IEP (actual Estradas de Portugal não procede ao acompanhamento físico da execução dos trabalhos de construção, não exercendo qualquer tipo de fiscalização da obra”¹⁴⁵ e que “A SCUTVIAS¹⁴⁶ não informou o IEP, de modo formal e por escrito, sobre o andamento das obras.”¹⁴⁷

¹⁴⁵ Processo n.º 219/01-IO, de 30 de Julho da IGOPTC

¹⁴⁶ Uma das concessionárias – nossa nota.

¹⁴⁷ Processo n.º 220/01-IO, de 1 de Agosto da IGOPTC



Saliente-se que a posição do concedente não poderá revestir-se de alheamento do que se passa na obra, sob pena vir a ser prejudicado a nível financeiro pela postura que adoptou.

O facto de os estudos de impacto ambiental serem da responsabilidade das concessionárias não isenta o concedente de riscos a eles relativos.

Na verdade, na ocorrência de achados arqueológicos, as concessionárias, são obrigadas a notificar 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 preservação¹⁴⁸. Tais factos conferem às concessionárias o direito de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, incluindo os prejuízos resultantes do atraso do decurso da obra, mas também os custos incorridos com os trabalhos arqueológicos.

Nos casos em que a EP tem tido informação atempada sobre a ocorrência de eventuais achados a empresa tem enviado ao terreno um técnico especializado para acompanhar o desencadear dos trabalhos arqueológicos promovidos pelas concessionárias no sentido de promover o controlo dos custos que são posteriormente suportados pelo Estado¹⁴⁹.

Porém, foi dado, como exemplo, ao TC, um caso em que **a correcção dos estudos efectuados pelas concessionárias em concorrência com os extensos prazos administrativos em vigor e, ainda com a ausência de definição eficaz de circuitos, acabaram por, alegadamente¹⁵⁰, ser responsáveis por atrasos na obra.**

De acordo com a EP, num destes casos, a ausência de identificação no EIA de um local de potencial interesse arqueológico, levou a que, uma vez iniciada a construção e havidas suspeitas de que iriam ser encontrados vestígios arqueológicos, fosse suspensa a obra.

Seis meses depois ainda não tinha sido encontrado qualquer vestígio arqueológico, tendo sido proposto ao representante do IPA¹⁵¹, pela concessionária, uma alternativa para o desenvolvimento dos trabalhos arqueológicos, que permitiriam diminuir a atraso a incorrer e resolver questões de segurança que impediam a continuação do estudo. Tais medidas seriam, então, recusadas, motivando a **suspensão do estudo arqueológico**, tendo sido **aceites cerca de um mês** mais tarde, pelo IPA, não sem que antes tenha, ainda de acordo com a EP, referido **desconhecer formalmente os motivos da suspensão dos trabalhos**, entretanto ocorrida, ou sequer se ter pronunciado sobre os trabalhos arqueológicos já realizados.

No entanto, deveria ser apresentado, pela concessionária ao IPA, um **novo requerimento** de pedido de autorização de trabalhos arqueológicos, o que **acabou por acontecer apenas no mês seguinte**, de acordo com a EP, por sua **insistência**. De acordo com as últimas informações que foi possível recolher, pelo menos **8 meses depois de terem sido detectadas as duas cavidades inicialmente referidas, não havia sido detectado qualquer vestígio arqueológico**.

No caso, não só a gestão da ocorrência terá sido incorrecta, uma vez que em vez de se proceder apenas ao acompanhamento, se procedeu de imediato à realização de trabalhos arqueológicos, como o envolvimento da EP terá sido tardio, quando se verificava já um impasse.

Sem que possamos ter algum elemento que nos permita efectuar relação directa com o caso relatado, foi referido ao TC, em sede das entrevistas realizadas, que em caso de necessidade de trabalhos arqueológicos, por vezes as concessionárias, quando convictas da ausência da sua responsabilidade, seja por motivos associados à DIA (responsabilidade do concedente), ou pela ausência desta declaração, ou ainda outras razões contratualmente suportadas, **não procedem ao devido controlo dos custos com os estudos e trabalhos arqueológicos**.

Por outro lado ainda, e com a mesma reserva, refira-se que o atraso no decurso das obras potencialmente penaliza o concedente e o concessionário, quer pela via da entrada mais tardia das infra-estruturas em serviço e/ou atribuição de compensação financeira, quer pela perda de receita

¹⁴⁸ IGESPAR.

¹⁴⁹ Informação recolhida em sede de entrevistas na ACC. O arqueólogo que presta serviço nestas situações pertence não Gabinete do Ambiente.

¹⁵⁰ A cautela justifica-se por não se ter verificado qualquer processo de REF.

¹⁵¹ Actual IGESPAR – Instituto de Gestão do Património Arqueológico.

possibilidade de penalização pecuniária. No entanto, **não é despidendo considerar que as motivações do empreiteiro possam ser diferentes das da concessionária, ainda que este possa possuir alguma ligação à respectiva estrutura accionista.**

Refira-se que no campo ambiental a monitorização dos projectos é da responsabilidade das concessionárias que submetem à apreciação da Autoridade de AIA os relatórios efectuados nos prazos fixados na DIA¹⁵².

À autoridade de AIA compete¹⁵³ a realização de auditorias para averiguação da conformidade do projecto com a DIA, bem como para averiguação da exactidão das informações prestadas nos relatórios de monitorização, que lhe são enviados pelas concessionárias. As concessionárias, por sua vez, enviam à EP cópia da carta remetida à autoridade de AIA, bem como um exemplar dos relatórios para verificação do cumprimento das condições da DIA.

A EP refere que tais relatórios “permitem a verificação da eficácia das medidas de minimização executadas e da eventual necessidade de implementação de novas medidas, bem como dar resposta a algumas reclamações de natureza ambiental”.

Outro tipo de situações que potencialmente se reflectem na fase de construção, com encargos para o Estado e atrasos na obra, dizem respeito às condições que estão subjacentes à emissão das DIA.

Ora, no que diz respeito à conservação de espécies, o espírito subjacente à legislação em vigor e aplicável¹⁵⁴ parece ser, justamente, a possibilidade de ponderação de outros interesses relevantes, que não os ambientais, em condições de rivalidade, nomeadamente nos casos de interesse público, nos quais cumulativamente não existam alternativas satisfatórias e não seja prejudicada a manutenção das populações das espécies em, causa na sua área de distribuição natural.

Para decidir sobre a mesma rivalidade, infere-se a necessidade de, ser ponderada uma análise custo-benefício, bem como a adequada atribuição de conteúdo aos conceitos utilizados na formulação supra o que nem sempre será tarefa fácil, principalmente quando estão em

causa valores não tradutíveis, com facilidade, na mesma unidade de expressão.

Num dos exemplos analisados, no qual estão em causa **colónias de roedores**, o estudo, mandado efectuar a um especialista, bem como o subsequente parecer da entidade pública competente apontavam para que **com a obra não estivesse em causa o estatuto da espécie a nível nacional**, embora se admitisse impacto significativo ou muito significativo a nível local e regional¹⁵⁵. Em consequência, **era admitida como boa solução a construção de viadutos, a par de outras medidas adicionais** (translocação de indivíduos e monitorização da respectiva sobrevivência, protecção de habitats favoráveis, adaptação de passagens hidráulicas, medidas compensatórias relativamente ao nível de população).

De qualquer forma, uma vez que o projecto de execução implicava um incumprimento da DIA já emitida, por, ainda assim, serem afectadas colónias de roedores, houve necessidade de efectuar uma **alteração à mesma DIA, a qual deu entrada na EP em Maio de 2007**. Note-se que a identificação das colónias de roedores tinha sido anterior a **Julho de 2005**.

De acordo com os elementos consultados, esta restrição tinha sido fixada por se entender enquadrada na necessidade legal de “manutenção das espécies em causa na sua área de distribuição natural”.

Relativamente ao envolvimento tardio de outras áreas da EP, que não ACC, atrás referido e que poderia concorrer para uma resolução mais fácil dos problemas, há que sublinhar, ainda o seguinte. A Área das Concessões sofre de insuficiências várias que a levam a desempenhar as suas funções reactivamente¹⁵⁶, o que poderá constituir uma das origens do envolvimento por vezes tardio, de outras Áreas da EP, nos problemas a resolver, ou da ausência de uma maior e mais sistemática procura de apoio de técnicos que tenham estado envolvidos em fases anteriores.

¹⁵² Artigo 29.º do Decreto-lei 69/2000.

¹⁵³ O artigo 30º do mesmo decreto.

¹⁵⁴ Decreto-Lei N.º 140/99.

¹⁵⁵ Note-se que de acordo com os documentos consultados a área em causa não estava classificada com nenhum estatuto de conservação.

¹⁵⁶ Como se verá adiante.



Contribuindo também para esta **dificuldade estará também o facto identificado pela própria ACC, em efectuar maior número de acções de acompanhamento *in loco* das obras, bem como de as programar de forma mais sistemática, o que, logo à partida, nem sempre permite a própria identificação atempada dos problemas ocorridos no terreno.**

De acordo com a ACC está em vias de ser fixada uma metodologia de planeamento das acções de fiscalização e de acompanhamento em função dos recursos disponíveis e de indicadores de risco. A introdução da aplicação geral desta metodologia, originariamente desenvolvida apenas para o Departamento de Exploração e Controlo, bem como uma redução no número de troços em construção, que se verifica mais acentuadamente desde 2006, poderão contribuir para mitigar o global problema que se tem posto às acções de tanto de mero acompanhamento, como de fiscalização.

A EP também procede aos **auto de vistoria**, com a presença das concessionárias, para que os lanços que compõe a Auto-Estrada possam entrar ao serviço. A auto-estrada pode abrir ao público, mesmo com aspectos por finalizar, desde que estes não sejam considerados essenciais, nomeadamente, por porem em causa a segurança. Foi referido, em sede de entrevistas, que os técnicos são considerados bastante exigentes, neste campo. Só após regularizadas todas as situações em falta é que a via pode ser considerada como estando a funcionar em serviço efectivo.

A EP sublinha que, a homologação do auto vistoria não responsabiliza o concedente relativamente às condições de segurança ou qualidade, nem exonera a Concessionária do cumprimento das obrigações resultantes do contrato de concessão.

10 MONITORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DOS CONTRATOS

A monitorização económico-financeira e administrativa dos contratos de PPP é efectuada pela ACC através da Divisão Económico Financeira (DVECF) com o apoio da Divisão de Engenharia (DE) e do Gabinete de Telemática Rodoviária (GTR).

Esta monitorização baseia-se no estipulado no clausulado dos vários contratos de concessão bem como, no disposto no Manual de Procedimentos elaborado pela KPMG para a DVECF.

Para a prossecução dos seus objectivos nesta área a DVECF elabora, com as peças financeiras enviadas pelas concessionárias (balanço, conta de exploração, certificação legal de contas e pareceres do órgão de fiscalização e de auditores externos), os relatórios de estatísticas de tráfego, entre outros documentos uma “**ficha síntese**” individualizada para cada concessão. Nesta ficha constam uma série de dados como sejam, os pressupostos da concessão, a descrição dos lanços, tráfego, os rácios de serviço da dívida e de loan life & project life, os indicadores do balanço e da demonstração de resultados, as receitas e as rentabilidades.

Face a este conjunto de informações são evidenciados, naquela ficha, os desvios de procura (tráfego e receita) e é feita uma comparação dos vários indicadores para que se consiga espelhar a diferença e a variação do real face ao caso base.

Acresce que, com a colaboração da Controladora Financeira do MOPTC encontra-se também em estudo e desenvolvimento uma “**ficha de concessão**”, mais abrangente, que visa sistematizar e uniformizar os formatos de fichas e relatórios a utilizar para a **gestão e acompanhamento de cada concessão**, pelos organismos do MOPTC, em coordenação com os organismos do MFAP.

Esta divisão também efectua o controlo sobre:

- **Os investimentos** em que no início de cada ano é solicitado às concessionárias, informação relativa ao montante realizado no ano anterior e as previsões para o ano em curso e seguintes. Posteriormente é feita a comparação com o caso base e apurado o respectivo desvio;
- **Os montantes plurianuais orçamentados** efectuando uma reavaliação do seu valor e actualizando, nomeadamente a variável IPC;
- **A grelha de tarifas e portagens a aplicar em cada concessão**, quer ao nível das portagens reais quer ao nível das portagens virtuais;
- **Os fluxos financeiros** de cada concessão, nomeadamente os pagamentos das portagens SCUT;

No que respeita à gestão administrativa dos contratos de concessão, a EP ainda exerce o seu controlo sobre:

- **Licenças e Autorizações** que são a condição precedente às aprovações dos seus projectos;
- **Cauções e Garantias Bancárias** procedendo no início do mês de Janeiro, de cada ano, à solicitação junto das Concessionárias da comprovação da constituição da caução a vigorar no ano, nos termos dos respectivos Contratos de Concessão. As garantias accionistas são arquivadas em lugar específico após validada a sua conformidade com o ASRC, bem como as respectivas datas de validade;
- **Apólices de Seguro** solicitando às Concessionárias, em Janeiro de cada ano, o comprovativo do pagamento dos prémios das apólices de seguro em vigor. Aquando da contratação de novos seguros é verificada a conformidade das apólices com o programa de seguros anexo ao contrato de Concessão e se surgirem dúvidas recorrem a um consultor jurídico;
- **Estatutos, Acordos de Subscrição de Capital e dos Acordos Parasociais**, através de um programa de Excel onde estão identificadas as obrigações de entrada de fundos contratadas (natureza, montante e timing) e a verificação do seu cumprimento (entradas reais de capital e suprimentos);
- **Contrato de Financiamento através da monitorização regular da situação económica Financeira das concessionárias** através da análise e comparação com o caso base dos indicadores que constam da ficha síntese de forma a aferir se aquelas empresas honram os seus compromissos.

Cumpra ainda referir que independentemente do exercício das competências próprias decorrentes da Lei orgânica da IGF¹⁵⁷, a respeito do sector empresarial do Estado e sobre as sociedades concessionárias, e de todas as solicitações que lhe sejam colocadas por aquele Ministério e pelo Governo nesse contexto, os poderes de fiscalização do cumprimento das obrigações da Concessionária emergentes do Contrato de Concessão são imputados ao MF e por isso são exercidos pela IGF. De acordo com a informação da CF do MOPTC, *“A actuação da IGF incide “geralmente na óptica de certificação de contas e de facturas das concessionárias, parece não abranger a*

*fiscalização da gestão de contratados e do desempenho do Concedente”*¹⁵⁸.

Sobre a matéria exposta anteriormente à que emitir as seguintes considerações:

A EP elabora um conjunto de indicadores e compara-os com o caso base, mas não produz nenhum relatório em que conste de que forma é que a situação económico financeira da concessionária poderá por em causa o regular, contínuo e eficiente funcionamento do serviço público por ela prestado. Até à data da auditoria – Outubro de 2007 - só tinha sido produzido um relatório de cariz financeiro, tendo por base a informação veiculada pelas próprias concessionárias nos seus relatórios anuais de contas, com o título “Concessões Rodoviárias em Portugal – Relatório de Análise 28/12/2005, que se encontrava desactualizado, em grande parte, com anos de atraso”¹⁵⁹.

Aliás, esta posição é corroborada pela Controladora Financeira do MOPTC quando afirma que o *“acompanhamento dos aspectos financeiros das concessões deve focar a sustentabilidade financeira da concessionária, e o risco de rotura que possa provocar uma rotura de serviço, na óptica do Concedente, mais que a simples análise de balanços na óptica do accionista ou do credor.”*

Na opinião da mesma entidade, de que serve uma análise generalista das peças financeiras, sem o cruzamento da informação entre os vários intervenientes no contrato de PPP, se o que é importante é a obtenção de um *“certificado de “non-default” respectivo aos financiamentos, conforme previsto nos Acordos Directos concedente-bancos. Convém ao Estado-Concedente confirmar que as concessionárias cumprem uma série de obrigações com os seus fornecedores, entre outros, que caso não sejam cumpridas poderão em último caso ocasionar um “cross-default” do contrato de concessão.”*

¹⁵⁸ A IGF no seu contraditório veio precisar que não certifica as contas das concessionárias, e que as facturas das concessionárias SCUT são validadas e pagas pela EP sem a sua intervenção. No entanto a mesma entidade afirma também que no âmbito da sua “auditoria ao sistema de gestão e controlo de contratos de concessão rodoviários em regime de *project finance*”, a verificação feita ao sistema implementado pela EP de validação de facturas se afigurou fiável.

¹⁵⁹ Apesar de tal relatório, em meados de 2007, ostentar, na respectiva capa, a data de Dezembro de 2005, para muitos casos, não existia sequer informação relativa a 2004 ou a anos anteriores.

¹⁵⁷ Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27/10.



Todavia esta abordagem ainda não foi tida em conta, nem pelas Estradas de Portugal, nem pela IGF, enquanto entidades responsáveis pela monitorização financeira dos contratos de PPP.

11 CONTROLO DA QUALIDADE DE SERVIÇO NAS CONCESSÕES

As concessionárias têm a responsabilidade perante o Concedente de garantirem a qualidade da concepção e do projecto, bem como da execução das obras de construção ou duplicação e conservação dos lanços previstos.

Para além disso, são responsáveis por garantir a qualidade dos mesmos em termos de durabilidade e plenas condições de funcionamento e operacionalidade, ao longo de todo o período da Concessão.

Neste sentido importar aferir quais os procedimentos adoptados pela EP para monitorar e fiscalizar a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias, na fase de exploração e conservação¹⁶⁰.

O quadro seguinte sintetiza, em termos gerais, as principais responsabilidades das concessionárias em termos de conservação e exploração da auto-estrada:

Resumo das responsabilidades das Concessionárias

A - As Concessionária são responsáveis, designadamente, pela manutenção, em bom estado de conservação e perfeitas condições de funcionamento do equipamento de monitorização ambiental, dos dispositivos de conservação da natureza e dos sistemas de protecção contra o ruído.

B - As Concessionárias são responsáveis designadamente, pela conservação e manutenção das portagens, dos sistemas de contagem e classificação de tráfego, incluindo o respectivo centro de controlo e, ainda, dos sistemas de iluminação, de sinalização e de segurança nos troços das vias nacionais ou urbanas que contactam com os nós de ligação.

C - As Concessionárias deverão respeitar os padrões de qualidade, designadamente para a regularidade e aderência do pavimento, conservação da sinalização e do equipamento de segurança e apoio aos utentes, fixados no Manual de Operação e no Plano de Controlo de Qualidade.

Base XLIV do Contrato de Concessão da Grande Lisboa – DL n.º 242/2006 de 28/12¹⁶¹

¹⁶⁰ Note-se que as fases de concepção e projecto e de construção foram já abordadas anteriormente.

¹⁶¹ A guisa de exemplo.

À EP conforme já foi referido, em ponto próprio, compete fiscalizar, os aspectos do quadro anterior.

Intervenção da EP

O estado de conservação e as condições de exploração da auto estrada e demais bens que constituem o objecto da Concessão serão verificados pela EP de acordo com um plano de acções de fiscalização por esta definido, competindo à Concessionária proceder, nos prazos razoáveis que lhe forem fixados, às reparações e beneficiações necessárias à manutenção dos padrões de qualidade.

Base XLIV do Contrato de Concessão da Grande Lisboa – DL n.º 242/2006 de 28/12

Intervenção da EP sobre o Ponto A – Monitorização e Controlo Ambiental

De acordo com o art.º 29 do Decreto-Lei 69/2000, de 03/05 a monitorização dos projectos é da responsabilidade do proponente que submete à apreciação da Autoridade de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) os relatórios efectuados nos prazos fixados na Declaração de Impacte Ambiental (DIA).

O artigo 30º do mesmo decreto refere que compete à AIA a realização de auditorias para averiguação da conformidade do projecto com a DIA, bem como para averiguação da exactidão das informações prestadas nos relatórios de monitorização.

Sendo as Concessionárias os proponentes dos projectos para Avaliação Ambiental são elas que realizam e enviam para a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) os relatórios de monitorização, enviando à EP cópia da carta de envio, para conhecimento, bem como um exemplar dos relatórios para verificação do cumprimento das condições da DIA e arquivo.

Esses relatórios permitem a verificação da eficácia das medidas de minimização executadas e da eventual necessidade de implementação de novas medidas.

Apesar da existência destes relatórios os técnicos da área de concessões, aquando das suas acções de fiscalização analisam, por indicação superior, alguns aspectos no âmbito ambiental. Caso aqueles não se encontrem de acordo com o normativo legal informam as Concessionárias, no sentido de procederem à resolução das situações.

No caso da concessionária não cumprir com os normativos legais ao nível da monitorização e controlo ambiental a EP deverá informar a Inspeção-Geral do Ambiente.

No entanto, a EP na fase de exploração das Auto-Estradas nunca interpôs nenhuma queixa junto da IGA, assumindo antes um papel mais de aconselhamento junto das concessionárias de forma a prevenir eventuais situações que possam por em risco a qualidade do ambiente.

Intervenção da EP sobre o Ponto B – Portagem, dos Sistemas de Contagem e Classificação de Tráfego, Iluminação, Sinalização e Segurança nos Troços

A fiscalização dos Sistemas de Contagem e Classificação de Tráfego é realizado pelo Gabinete de Telemática Rodoviária (GTR), que efectua vídeo-verificações planeadas e aleatórias por amostragem, estando localizados naquele gabinete terminais dos equipamentos e classificação com acesso em tempo real. A descrição deste sistema será apresentada mais adiante no presente relatório.

As concessionárias, de acordo com o contrato de concessão são responsáveis pela segurança dos utentes e das instalações. Estas dispõem de **Manuais de Operação e Manutenção e de Planos de Controlo de Qualidade** aprovados pelo Concedente, que especificam parâmetros técnicos e periodicidade para a realização das diversas acções a que estão obrigadas. Esses manuais estão divididos por áreas como a assistência e vigilância, a circulação e segurança e a sinalização temporária.

No entanto, como já se referiu à ACC não procede ao acompanhamento sistemático, dos parâmetros que constam dos Manuais Operação e Manutenção e dos Planos de Controlo de Qualidade das concessões.

Nem a EP, nem a IGF têm efectivado o controlo do inventário dos bens afectos a cada concessão. **No entanto, a EP refere que, enquanto Autoridade de Segurança para os túneis integrados na Rede Rodoviária Nacional, tem em curso em colaboração com o LNEC, um programa de vistorias, à estrutura, equipamentos e planos de segurança, a todos os túneis com mais de 500 metros, bem como em curso a inventariação das obras de arte.**

Os serviços de vigilância das concessionárias estão contratualizados e obedecem em regra a procedimentos similares em todas as concessões, consistindo na utilização de equipamentos de CCTV e principalmente na circulação periódica de carros de vigilância e assistência que têm contacto permanente com os Centros de Assistência e Manutenção das Concessionárias (CAM).

Estes Centros têm como principais tarefas:

- **Vigilância** das condições de circulação e do património que faz parte integrante da concessão;
- **Socorro** em caso de acidente;
- **Desempanagem** em caso de avaria;
- **Coordenação** e tratamento da informação, oriunda de/para a rede concessionada, do/para o exterior;
- **Manutenção**, dos equipamentos que lhes estão associados em oficina.

Em caso de acidente que implique assistência sanitária esta é accionada através dos referidos Centros que estabelecem contacto imediato com a Autoridade Policial e meios de socorro pré-estabelecidos, INEM e bombeiros. A EP não exerce fiscalização nas acções de socorro, verificando pontualmente a circulação dos veículos de vigilância e assistência.

As taxas a cobrar pelas concessionárias aos utentes, bem como a sua actualização anual, são submetidas à aprovação da EP.

Intervenção da EP sobre o Ponto C – Regularidade e Aderência do Pavimento, Conservação da Sinalização e do Equipamento de Segurança e Apoio aos Utentes, fixados no Manual de Operação e no Plano de Controlo de Qualidade.

Neste campo, a EP refere que a ACC está a desenvolver um novo método de inspecção visual de auto-estradas tendo presente o método do Estado do Indiana do EUA, criado no âmbito da implementação de princípios de “Garantia de Qualidade” (GR) na manutenção de auto-estradas.

O método baseia-se na escolha aleatória, com determinado nível de confiança, de locais a inspecionar, de forma a avaliar as condições de conservação da rede de auto-estradas concessionadas.



Tribunal de Contas

Nesses locais que serão definidos através da definição de uma amostra, tendo, em conta o universo da Rede Concessionada e serão inspeccionados 5 aspectos relevantes: pavimento; bermas; drenagem; sinalização e equipamentos de segurança e ainda a envolvente próxima da estrada (vedações, vegetação e enquadramento paisagístico). Os dados recolhidos serão posteriormente objecto de tratamento estatístico, de forma a permitir a classificação graduada de determinada estrada e intrinsecamente, da sua concessionária.

Para este novo tipo de inspecções a ACC está a equacionar a afectação dos recursos humanos que dispõe e o consumo de tempo que estas fiscalizações irão despende.

Por último, destaca-se a adopção duma **Ficha de Inspeção** em que estão presentes a facilidade de execução técnica, com predominância para a inspeção visual e em que constam os parâmetros que garantam aspectos que maioritariamente têm impacto no conforto e segurança percebidos pelo utente.

A adopção desta metodologia poderá auxiliar a ACC a avaliar os níveis de qualidade do serviço prestado pelas diversas concessionárias, uma vez que até à presente data **não existe nenhum estudo**, realizado pela empresa, neste sentido.

Tratamento das Reclamações

As reclamações relacionadas com o serviço da rede concessionada em operação chegam à EP por diversos meios:

Via Estrada Livre através do site (www.estradasdeportugal.pt), ou da linha telefónica 808.210.000, serviço que abrange toda a rede rodoviária nacional;

Directamente à EP e que são transmitidas por entidades exteriores;

As que são enviadas pelos utentes para as concessionárias e que posteriormente estas enviam para a EP.

Serviço Estrada Livre

Para melhorar a eficiência da resposta à reclamação a EP solicita um conjunto de dados identificativos, como o distrito, o número da estrada a que se refere, o quilómetro preciso, bem como os dados

personais do utente. No entanto, acontece que frequentemente, os utentes, não procedem à identificação das ocorrências correctamente. Este facto implica, conseqüentemente, a utilização de recursos que, já por si, são escassos, sem resultado prático, ao nível da qualidade.

Até ao início do mês de Julho de 2007 tinham sido registadas 5 408 reclamações/sugestões que os automobilistas queriam ver corrigidas nas vias. Dessas 4 639 diziam respeito a reclamações e 769 a sugestões, ou seja cerca de 86% e 14%, respectivamente.

De acordo com informação pela EP aquelas reclamações/sugestões encontram-se assim distribuídas:

Tipo de Eventos		
Sinalização	1.953	36%
Faixa de Rodagem	1.694	31%
Obstáculos na Via	719	13%
Outro	664	12%
Equipamentos de Segurança	179	3%
Iluminação	146	3%
Acidente	56	1%
Totais	5.408	

Fonte: TC c/base em dados da EP, 1 de Janeiro a 3 de Julho de 2007.

De acordo com o quadro anterior o conteúdo das reclamações/sugestões incide sob os aspectos relativos à sinalização incorrecta e aos aspectos ligados a problemas na faixa de rodagem.

O *top 10* das estradas com maior número daquelas ocorrências é o que se expõe no seguinte quadro:

Top 10 Estradas		
IC2	196	4%
A1	126	2%
N 10	120	2%
IC19	100	2%
IC17	97	2%
IC1	85	2%
A8	81	1%
N1	80	1%
N108	77	1%
A2	74	1%
Outras	4372	81%
Totais	5.408	

Fonte: TC com base em dados da EP – Estradas de Portugal, E.P.E, Estrada Viva 03-07-07

Na sua leitura retiram-se como conclusões que:

Os IC são o tipo de estradas que apresentam em conjunto o maior número de reclamações/sugestões, ou seja 478, destacando-se o IC2 com 196 ocorrências.

Neste quadro constam também três auto-estradas com destaque para a A1 com 126 ocorrências, seguida, da A8 com 81 e da A2 com 74 reclamações/sugestões.

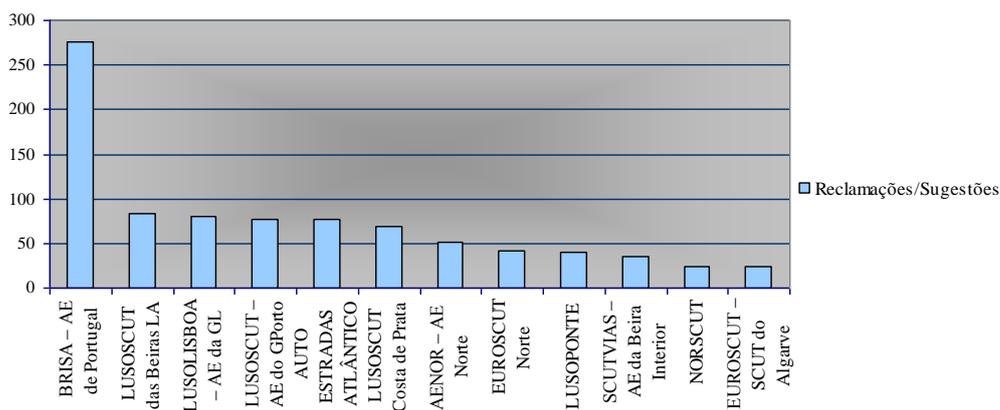
Esta situação é explicada pela localização destas infra estruturas que servem zonas estratégicas do país e, consequentemente, pelo do volume de tráfego a que as mesmas estão sujeitas.

Relativamente às concessionárias, o nível das reclamações/sugestões é o seguinte:

Concessionárias	Km explorados	%	Reclamações/Sugestões	%
BRISA – Auto-Estradas de Portugal, SA	1.077,70	44,8%	276	31,4%
LUSOS CUT das Beiras Litoral e Alta	178,1	7,4%	83	9,4%
LUSOLISBOA – Auto – Estradas da Grande Lisboa, SA	61,3	2,5%	81	9,2%
LUSOS CUT – Auto-Estradas do Grande Porto	54,7	2,3%	77	8,8%
AUTO ESTRADAS DO ATLÂNTICO, SA	170,4	7,1%	77	8,8%
LUSOS CUT Costa de Prata	92,6	3,9%	69	7,8%
AENOR – Auto – Estradas do Norte, SA	170,4	7,1%	51	5,8%
EUROSCUT Norte	111,4	4,6%	41	4,7%
LUSOPONTE Concessionária para a Travessia do Tejo, SA	24,4	1,0%	40	4,6%
SCUTVIAS – Auto-Estradas da Beira Interior	177,5	7,4%	36	4,1%
NORSCUT – Concessionária de Auto-Estradas, SA	156,4	6,5%	24	2,7%
EUROSCUT – Soc. Concessionária da SCUT do Algarve, SA	130,2	5,4%	24	2,7%
Totais	2.405,1	100,0%	879	100,0%

Fonte: TC com base em dados da Estradas de Portugal, Estrada Viva 03-07-07

Com base nesta informação o TC elaborou o seguinte gráfico:





Tribunal de Contas

No quadro e gráfico supra verifica-se que a rede explorada pela Brisa é aquela que é objecto de maior número de reclamações (276), ou seja cerca de 24% do total das reclamações recebidas através do Serviço Estrada Livre. Todavia, saliente-se que esta também é a empresa que explora o maior número de Kms (1.077). Por outro lado a Lusolisboa apesar de explorar apenas 61,3 Kms conta com 81 reclamações/sugestões. Por fim, temos a Norscut e a Euroscut Algarve com 24 reclamações/sugestões cada.

No sistema Estrada Livre são registados todos os procedimentos inerentes à resolução das reclamações/sugestões interpostas pelos utentes, cabendo à EP, de acordo com as matérias em causa, proceder à sua distribuição pelas entidades competentes. O quadro que se apresenta resume, assim, o total de procedimentos efectuados por aquela empresa.

Acções Registadas no Sistema		
Resposta ao utente	3.976	37,0%
Reencaminhamento para a Autarquia	1.238	11,5%
Encerramento do Processo	1.238	11,5%
Reencaminhamento para o Concessionário	1.196	11,1%
Informação ao Utente	1.104	10,3%
Reencaminhamento para o Serviço Interno	912	8,5%
Informação Complementar	700	6,5%
Reencaminhamento para outra Direcção de Estradas	261	2,4%
Reencaminhamento para DEMP(Direcção de Empreendimentos)	115	1,1%
Totais	10.740	100,0%

Fonte: TC c/base em dados da EP, 1 de Janeiro a 3 de Julho de 2007

Da sua análise é de inferir que, das acções registadas no sistema 3.976, ou seja 37% são respondidas ao utente, enquanto que 1.238 são reencaminhadas para as autarquias, cerca de 11,5%, para efeitos de resposta ao utente e resolução da situação identificada. Procedimento idêntico é efectuado em relação às concessionárias com 1.196 reencaminhadas para estas entidades.

O tempo médio de resposta às reclamações/sugestões é apresentado no seguinte quadro:

Tempos de Resposta	
Globais	3,07 dias
Rede EP	4,05 dias
Rede Concessionada	2,60 dias
Rede Autárquica	2,76 dias

Fonte: TC com base em dados da Estradas de Portugal, Estrada Viva 03-07-07

O tempo médio de resposta varia assim, entre cerca de 4 dias da rede EP e os 2,6 dias da rede concessionada.

Destaca-se que o tempo médio de encerramento de um processo para a rede concessionada é de longe o mais longo, conforme se pode verificar no quadro seguinte.

Tempos de Encerramento	
Globais	17,48 dias
Rede EP	18,28 dias
Rede Concessionada	38,96 dias
Rede Autarquica	2,76 dias

Fonte: TC com base em dados da Estradas de Portugal, Estrada Viva 03-07-07

Exceptuando-se o Serviço Estrada Livre, actualmente **não se encontram implementados procedimentos para o tratamento da informação relativa às reclamações, sendo a intervenção da EP feita caso a caso.**

Também não é efectuada qualquer fiscalização sobre os sistemas que as concessionárias dispõem para a recepção, registo, análise, resposta, reencaminhamento das reclamações, bem como ressarcimento dos lesados ou introdução de medidas correctivas.

Directamente à EP e que são transmitidas por entidades exteriores

As reclamações dirigidas directamente à EP e as que são endossadas por Entidades exteriores são tratadas individualmente e normalmente transmitidas às concessionárias para se pronunciarem.

Se respeitarem a competências de outras entidades, como por exemplo as autarquias, as reclamações são remetidas para as mesmas. De acordo com a EP, em todos os casos é prestada resposta ao reclamante.

As que são enviadas pelos utentes para as concessionárias e que posteriormente estas enviam para a EP

O tratamento das reclamações formuladas junto da concessionária, e objecto de processamento directo desta, decorre diferentemente. Neste caso a concessionária remete periodicamente à EP as reclamações, sua listagem e respostas prestadas.

No entanto, o controlo das **reclamações apresentadas às concessionárias, pelos utentes** passa apenas pela apreciação das cartas de apresentação de reclamação daqueles, bem como pelas respectivas respostas por parte das concessionárias.

Durante os trabalhos de auditoria, o TC constatou existir um grande número de reclamações, em que estavam em causa prejuízos materiais causados por objectos na via ou projecção de pedras¹⁶², relativamente às quais as concessionárias não assumiam responsabilidade. Invariavelmente, nestes casos, as concessionárias remetiam os processos para as companhias seguradoras ou endossavam a responsabilidade aos empreiteiros por si contratados.

Para além do exposto sublinha-se que, a EP não efectua nenhum controlo aos Livros de Reclamações existentes nas Áreas de Serviço de Concessão.

Embora a filosofia das concessões rodoviárias em regime de PPP tenha subjacente o incentivo à melhoria da qualidade do serviço público prestado, atente-se que, **só com a publicação da Lei n.º 24/2007 de 18 Julho é que os utentes viram os seus direitos protegidos¹⁶³, em aspectos, fundamentais.**

O mesmo diploma veio estabelecer também que:

“nas auto-estradas, com ou sem obras em curso, e em caso de acidente rodoviário, consequências danosas para pessoas ou bens, o ónus da prova do cumprimento das obrigações de segurança cabe à concessionária, desde que a respectiva causa diga respeito a:

- Objectos arremessados para a via ou existentes nas faixas de rodagem;
- Atravessamento de animais;
- Líquidos na via, quando não resultantes de condições climáticas anormais.

¹⁶² De facto, a maioria de reclamações analisada era deste tipo.

¹⁶³ A Lei n.º 24/2007 veio definir os “direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como auto-estradas concessionadas, itinerários principais e itinerários complementares e estabelece, nomeadamente, as condições de segurança, informação e comodidade exigíveis, sem prejuízo de regimes mais favoráveis aos utentes estabelecidos ou a estabelecer”



A concessionária é responsabilizada desde que a causa do acidente seja obrigatoriamente verificada no local por autoridade policial competente.

Estas disposições poderão ter efeitos benéficos para os utentes das vias, na medida em que grande parte das reclamações analisadas pelo TC cai dentro das situações previstas na Lei n.º 24/2007.

Apesar de, por princípio, positiva, esta medida legislativa atesta a fragilidade dos contratos inicialmente celebrados pelo Estado, no que toca à protecção dos direitos dos utentes.

12 CONTROLO DA REMUNERAÇÃO E DO DESEMPENHO DAS CONCESSIONÁRIAS

12.1 Controlo de tráfego

12.1.1 O sistema de controlo de tráfego

O **Sistema Integrado de Controlo e Informação de Tráfego (SICIT)** consiste num sistema de monitorização de tráfego em tempo real, assente numa arquitectura de *hardware* e de *software* que permite a recolha e o tratamento automático de dados de tráfego e meteorológicos, assim como a transmissão de informações de tráfego em tempo real aos utentes e a disponibilização de informações de natureza estatística para efeitos de planeamento e de operação da rede rodoviária.

Relativamente ao SICIT a EP refere que:

- Efectua a recepção de dados dos equipamentos operados quer pela EP - Estradas de Portugal EPE, quer por quase todas as entidades concessionárias de auto-estradas, alojando-os numa única base de dados assegurando a sua exploração integrada e em simultâneo e garantindo a sua divulgação a partir de uma única plataforma.
- Recolhe informação importante relativa aos níveis de serviço praticados nas vias cobertas por sistemas de monitorização em tempo real, através de uma análise comparativa e integrada das variáveis representadas pelo volume de tráfego, pela

separação entre os veículos e pela velocidade média praticada.

- Assegura uma disseminação coerente, alargada e em tempo real de toda a informação de tráfego disponível, através da utilização do mesmo repositório de dados para alimentar os diferentes meios de difusão em tempo real disponíveis: equipamentos de estrada, *Internet*, rádio, televisão e telemóveis, sendo a mesma efectuada através de uma contrapartida financeira a favor da EP.

Também é sublinhado que este sistema teve a sua génese na necessidade da EP controlar e validar o tráfego das várias concessionárias. Porém a empresa enfrentou de início uma série de dificuldades plasmadas quer no facto de não existir tecnologia que permitisse contar os veículos de forma viável, quer no facto de os cadernos de encargos não definirem as especificações técnicas dos equipamentos.

A EP menciona também que tem vindo a promover junto das concessionárias a necessidade daquelas, juntamente com a EP, possuírem equipamentos adequados que permitissem um efectivo controlo de tráfego, isto porque da validação daquele dependia a sua remuneração.

Para assegurar que os **meios instalados e operados pelas concessionárias** estão a funcionar adequadamente a EP através do GTR desenvolve um **processo de monitorização** que assenta nas seguintes fases:

- a) Análise e emissão de parecer técnico sobre os Projectos de Execução dos sistemas a fornecer e a instalar pelas concessionárias: nesta fase, o trabalho consiste em comparar a proposta efectuada pelas concessionárias em sede de concurso com o Projecto de Execução que se propõem efectuar, ou seja verificando se as características qualitativas e quantitativas dos equipamentos e as funcionalidades e particularidades dos sistemas respondem positivamente ao solicitado na fase de concurso e se respeitam o conteúdo das respostas vencedoras. Desta análise é emanado um parecer técnico positivo ou não que é enviado para ACC para que os meios instalados pelas concessionárias sejam de conhecimento daquela Área;

b) Testes de validação na estrada dos equipamentos de contagem e classificação de veículos após a sua instalação pelas concessionárias: nesta fase, o trabalho consiste, essencialmente, na execução de um teste de frota para avaliar se o tipo de sensores escolhido pelas concessionárias e instalados na estrada, respeita ou não os requisitos definidos no Caderno de Encargos quanto à capacidade para contar e classificar veículos.

c) Monitorização sistemática do funcionamento dos sistemas (sensores e sistemas centrais): trata-se da última fase deste trabalho e envolve **três componentes essenciais**:

1) Recolha diária de dados de tráfego (compostas por gravações de vídeo e pelos dados detectados pelos sensores instalados na estrada), para apurar, **por amostragem, o erro de funcionamento dos sensores**, através da comparação entre os dados registados pelos sensores (disponíveis em relatórios gerados automaticamente no final de cada vídeo gravação) e o tráfego efectivamente verificado na concessão (disponível na vídeo gravação). Os resultados destas comparações são introduzidas numa aplicação desenvolvida no Gabinete de Telemática Rodoviária, através da qual é possível **efectuar uma avaliação permanente da qualidade de funcionamento dos equipamentos das concessionárias**;

2) Comparação entre os registos obtidos nas vídeo verificações e os dados armazenados nas bases de dados das Concessionárias relativamente aos períodos vídeo gravados, de **modo a assegurar que não há desvirtuamento entre os dados recolhidos e comprovados e os dados armazenados pela concessionária**;

3) Análise, em tempo real, ao funcionamento dos sensores das concessionárias, através da comparação dos tráfegos em cada intervalo de cinco minutos com o tráfego de períodos homólogos, assim como do envio desta informação para a EP.

Neste processo de monitorização surgem, por vezes problemas de natureza distinta que estão ligados com:

a. **Desconformidade entre os meios inscritos nas propostas apresentadas em sede de concurso e os meios utilizados, na prática, pelas concessionárias.**

A este propósito a EP refere que:

“constatou-se, algumas vezes, que as propostas de projecto de execução apresentadas por alguns concessionários não respeitaram, em quantidade e em qualidade, as propostas efectuadas em sede de concurso. Essas situações, sempre que ocorrem, são comunicadas à Concessionária e têm sido justificadas, quer com a actualização tecnológica, quer com as diferentes condições encontradas no terreno, face ao previsto na Proposta”.

b. **Resultados deficientes ao nível da contagem e da classificação de veículos, assim como quanto ao envio permanente de dados de tráfego e de imagens para o concedente.**

Sobre esta questão a EP refere que:

“Ao nível da contagem e da classificação de veículos, assim como quanto ao envio permanente de dados de tráfego e de imagens para o concedente: a qualidade dos dados dos diferentes sistemas varia e, em alguns casos, **têm existido níveis de erro elevados e persistentes**; as situações são identificadas e comunicadas formalmente às Concessionárias.

Os erros de contagem do Contrato não são assumidos pela EP sendo a grande lesada a própria Concessionária, por ver postergada a entrada em serviço dos lanços, com perda de pagamentos, quer com correcções às facturas, desagradáveis de justificar pelas Concessionárias perante os seus parceiros.” (nosso sublinhado)

c. **Dificuldades com a classificação definida nos concursos e com o objectivo da auditoria;**

Neste campo vem a EP referir que “os cadernos de encargos apresentaram requisitos parcialmente objectivos e essa situação criou dificuldades ao processo de monitorização a instalar e operar pela EP”.



d. **Qualidade deficiente com as transmissões de dados** (vídeo e outros dados de tráfego):

De acordo com a EP “as soluções implementadas não são 100% fiáveis devido as falhas dos sistemas instalados, à falta de redundância de alguns sistemas e ainda à quebra de serviço dos operadores de telecomunicações”.

Sobre os resultados deste processo de monitorização, o TC recolheu, no terreno informação adicional. Assim, de acordo com a análise de elementos colhidos junto da EP, um conjunto de concessionárias pertencente ao grupo AENOR¹⁶⁴, **não tem pugnado pela instalação dos Centros de Contagem de Tráfego, a que estava obrigado contratualmente.** Acresce que o mesmo grupo de concessionárias veio propor a fusão dos respectivos centros. Ora, de acordo com as entrevistas efectuadas, esta medida **estaria a ser objecto de ponderação, em termos de contrapartidas, não obstante ser, seguido um parecer interno, fortemente contrária às necessidades de uma eficaz monitorização.** O mesmo parecer apresentava um cálculo, considerado muito conservador, e apenas com base nos custos de pessoal inerentes, isto é, sem considerar equipamentos e instalações, de **ganhos para as concessionárias de cerca de 22, 6 milhões de euros.**

Refira-se que os cadernos de encargos não apresentavam requisitos totalmente objectivos, uma vez que se faziam depender de uma evolução tecnológica esperada. Desta forma não poderiam os contratos, uma vez firmados regular a relação entre concedente e concessionária, permitindo uma adequada previsão do sistema de monitorização a implementar.

Também a reclassificação, para efeitos de portagem, a aplicar aos monovolumes, imposta pelo Estado, há anos, a uma concessionária, exigiria uma solução técnica, em termos de equipamento que nunca chegou a existir.

12.1.2 **Articulação do sistema de controlo de tráfego com a ACC**

Toda a informação resultante do processo de monitorização levado a cabo pelo GTR já exposto no ponto anterior é enviada regularmente para a ACC, serviço responsável pela gestão de contratos de concessão. Este envio tem carácter trimestral quanto aos dados de funcionamento dos sensores e para efeitos de análise dos períodos amostrais definidos; e tem carácter casuístico quanto a eventuais falhas de funcionamento de sensores ou de sistemas, uma vez que **sempre que um sensor ou um sistema entra em avaria, são informadas as concessionárias e a ACC.**

Aquando da apresentação das facturas pelas concessionárias SCUT **o tráfego é validado pelo GTR,** a partir da avaliação efectuada ao funcionamento dos sistemas de contagem e classificação de veículos instalados, pela aquelas entidades, comunicando à ACC relativamente a cada concessão a dimensão do erro, se é significativo ou não e se interfere com o valor a facturar.

Os limites de erro aceitáveis de funcionamento dos sensores foram acordados com a metodologia de funcionamento dos sistemas de classificação e contagem das concessões das SCUT e são os seguintes: Contagem: 1%, Categoria: 5%, e Classe: 12%, quaisquer valores que os ultrapassem serão objecto de menção naquele documento.

A distribuição da categoria e da classe é efectuada segundo o mapa que se apresenta de seguida:

Classificação	8 classes		2 categorias	
	C	Motociclos	L	Ligeiros
	D	Ligeiros de passageiros		
	E	Ligeiros de mercadorias		
	F	Pesados de mercadorias	P	Pesados
	G	Pesados com reboque		
	H	Pesados com semi-reboque		
	I	Pesados de passageiros		
	J	Especiais		

Fonte: EP – Estradas de Portugal E.P.E Gabinete de Telemática Rodoviária

¹⁶⁴ Concessão Norte, Concessão Costa de Prata, Concessão Beira Litoral e Alta, Concessão Grande Porto e recentemente Concessão Grande Lisboa.

Quadrimestralmente é elaborado um **relatório sobre a Monitorização dos Sistemas de Classificação e Contagem de Veículos Instalados nas Concessões SCUT**. O TC faz também notar que o GTR foi a única unidade orgânica na qual foi possível verificar a existência de uma ordenação de concessionárias, tendo em conta parâmetros de desempenho. Neste caso, não só são identificados os casos em que a verificação sublinha erros de contagem e classificação superiores às margens de erro contratualmente permitidas, como também é efectuada a comparação de cada concessão relativamente à média geral.

Naquele relatório também são identificados os problemas existentes com os sistemas operados pelas concessionárias para a transmissão de dados, equipamento de sistema de telemática e com os Centros de Gestão de Tráfego.

Neste sentido, o TC constatou que no período de 1 de Janeiro a 30 de Abril de 2007 os dados mais significativos dizem respeito à comparação com a média global das concessões:

- Com erros de categoria e de classe acima da média – Concessões Costa de Prata, Beira Litoral e Alta e Grande Porto;
- Com erros de contagem (veículos a mais) – Concessões Beira Litoral e Alta e Grande Porto.

Por fim é de destacar que são efectuadas avaliações de desvios de tráfego (Real vs Caso Base), nas concessões que encontram em exploração. Todavia, está previsto para o final do primeiro semestre de 2007 a disponibilização de uma aplicação informática que permitirá a monitorização permanente dos dados de tráfego reais e dos dados previstos nos modelos dos Casos Base.

12.2 Multas, Penalizações

Os contratos de concessão prevêm a aplicação de penalizações às concessionárias nos casos em que estas ultrapassem os limites impostos naqueles, no que respeita ao encerramento e trabalhos nas vias, e multas quando os níveis de sinistralidade atinjam índices elevados por sua responsabilidade, nomeadamente derivados a erros de concepção, construção, conservação ou exploração.

Cabe à EP proceder à efectivação das sanções aquando do incumprimento de cláusulas contratuais. No entanto, existem, ainda, áreas de fiscalização no âmbito da actuação de outras entidades, como por exemplo os serviços de restauração e de abastecimento de combustíveis, das áreas de serviço.

De acordo com a informação disponibilizada durante os trabalhos de auditoria, haviam sido despoletados quatro processos de multa, dois dos quais com intervenção da ASAE.

Os processos em questão foram os seguintes:

- **Concessão SCUT das Beiras Litoral e Alta**. - processo respeitante à má sinalização entre Guarda e Vilar Formoso;
- **Concessão Oeste A8** – área de serviço de Óbidos e **Concessão Brisa A1** – área de Serviço de Leiria – Intervenção da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica – afixação dos preços praticados nas áreas de serviço em placares com antecedência;
- **Concessão BRISA A2** – Sublanço S B.Messines /VLA – incumprimento do prazo de execução das ETAEP,s.

Assim, o que se constatou é que o número de processos de multa que a EP desencadeou não tem qualquer significado face ao universo de contratos de concessão que estão sob sua responsabilidade. Além disso, apenas em um dos processos, o da Concessão SCUT das Beiras Litoral e Alta está directamente relacionado com questões ligadas a qualidade das vias concessionadas.

Ora, verificando-se que até à data **não foram efectivadas multas por incumprimento contratual, estará posta em risco a posição negocial do Estado**. Em sede de entrevistas, os próprios técnicos referem que percebem que a não efectivação de sanções leva à perda de capacidade negocial do Estado.

De acordo com o que foi possível apurar existem vários motivos para o não desencadeamento de processos de multa. Desde logo **os montantes de penalização, em vigor, não são considerados desincentivadores** da quebra de compromissos contratuais¹⁶⁵.

¹⁶⁵ De acordo com as entrevistas efectuadas os técnicos da área das concessões.



Por outro lado, o processo de efectivação de responsabilidades é caracterizado pelos técnicos e chefias como administrativamente pesado. Acresce, ainda, que foi referida a falta de objectividade de algumas cláusulas dos primeiros contratos de concessão o que, por vezes, as torna de difícil verificação.

Em sede de contraditório, o MOPTC veio referir que:

“A questão do incumprimento contratual é relevante. Não se julga que a posição negocial do Estado esteja em risco, mas dado que se entrou na fase pós-construção, i.e., na fase de cruzeiro, da maioria das concessões iniciadas entre o final dos anos 90 e o princípio do sec.XXI, é tempo de redobrar os esforços de acompanhamento das concessões nesta matéria. MOPTC acordou já com o InIR que as recomendações do Tribunal de Contas que, nesta matéria, possam ser úteis, sejam devidamente consideradas.”

12.3 Sinistralidade

Os contratos de concessões SCUT prevêm a aplicação de penalidades ou prémios, em função do desempenho de cada Concessionária no que diz respeito à sinistralidade.

A EP não exerceu até finais de 2006 controlo sobre os dados de sinistralidade verificados, nas várias concessões.

No primeiro trimestre de 2007 a Área de Coordenação das Concessões disponibilizou um técnico para que este iniciasse o levantamento e tratamento dos dados sobre a sinistralidade.

Com o objectivo de colmatar aquela situação foi criado, em Março do corrente ano, um grupo de trabalho que integra a EP, DGV e as Associações das Concessionárias (APCAP e ASCAS), que se propôs uniformizar a terminologia usada relativamente aquela área e as fichas de registo dos acidentes. Aquele grupo estabeleceu também, um protocolo entre as Concessionárias e a EP, de forma a permitir a troca de informação *on-line*, sobre sinistralidade e outros eventos que ocorram na rede.

Paralelamente, a EP, através dos dados fornecidos pela DGV, acompanha a evolução dos índices de sinistralidade, designadamente no que se refere aos pontos negros e zonas de acumulação de acidentes, bem como o número de vítimas associadas, produzindo, quando necessário, relatórios de análise e propostas de medidas de correcção.

Ainda relativamente a esta problemática, a Área de Coordenação das Concessões das Estradas de Portugal está a desenvolver um memorando que estabelece os mecanismos necessários à aplicação das disposições contratuais (Penalidades/Prémios) relativas à sinistralidade rodoviária e a sua influência nos pagamentos das portagens virtuais a cada uma das Concessionárias SCUT.

Neste memorando estão enumerados uma série de pontos dos quais se destacam:

1. As disposições contratuais a que obedece o regime de penalizações e de prémios relativos aos níveis de sinistralidade¹⁶⁶, para todas as Concessões e que se baseia no cálculo dos índices de sinistralidade;
2. A aplicação do mecanismo de pagamentos de portagens virtuais com base no tráfego contado e validado, uma vez que este não pode ser aplicado com base em previsões;
3. O mecanismo de quantificação dos montantes a aplicar baseado no facto em que pelo menos duas concessões têm que entrar em período pós-PIC e estão disponíveis os dados de sinistralidade de dois anos consecutivos. Estas condições cumulativas verificaram-se apenas em 2007, ano em que foi conhecido o número de acidentes ocorridos em 2006;
4. A recolha dos dados sobre a sinistralidade que assume, de acordo com o disposto nos diferentes contratos de concessão, uma importância vital, uma vez que para efeitos de correcção de facturas só pode ser utilizada informação sobre sinistralidade que seja obtida através dos registos da autoridade policial competente. Os dados sobre acidentes ocorridos na rede viária são recolhidos pelas diferentes forças policiais (GNR, GNR-BT e

¹⁶⁶ A certificação dos níveis de sinistralidade tem sido realizada através do confronto da informação fornecida pelas concessionárias, com os dados obtidos da DGV. No entanto, só se poderá garantir a precisão deste procedimento quando existir a uniformização na terminologia e processos de recolha de dados entre as diversas entidades que intervêm na área de sinistralidade, conforme é o objectivo do grupo de trabalho supra mencionado.

PSP) e centralizados pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ex . Direcção Geral de Viação). Assim, de acordo com o que já anteriormente foi referido foi solicitado àquela autoridade o fornecimento dos elementos em causa.

5. O tratamento da informação sobre a sinistralidade permitindo conhecer o número de acidentes com vítimas em cada Concessão SCUT;
6. Identificação das Concessionárias que estão sujeitas à aplicação do mecanismo de correcção das facturas por efeito da sinistralidade e cálculo dos respectivos montantes;

Em suma, com a aprovação deste memorando a EP terá a possibilidade de avaliar as Concessionárias SCUT face ao seu desempenho relativamente à sinistralidade e proceder ao acerto das respectivas facturas procedendo à aplicação de penalizações ou à atribuição de prémios, dando cumprimento às disposições impostas nos contratos de concessão.



13 GESTÃO DOS RISCOS E DOS PROCESSOS DE REF

Relativamente aos processos de REF, em curso à data dos trabalhos de auditoria, foi possível recolher a informação constante do quadro seguinte:

Concessão	Evento	Observações
Concessão Norte	Modificações unilaterais (Foram realizadas alterações ao traçado inicialmente aprovado, tendo assim, provocado atrasos relevantes na prossecução do objecto do contrato).	- Em 2003, montante global reclamado inicialmente pelos sobrecustos e perda de receita líquida atingiu cerca de 446 M€.; - Em Março de 2005, acordo no montante de cerca de 260 M€ (cerca de 165 M€ em dinheiro e cerca de 95 M€ através da prorrogação de prazo em 7 anos); - O dano reconhecido pelo Estado foi de 216,34 M€ ;
	Aprovação de traçados que se encontravam fora dos corredores da respectiva proposta	- Em Junho de 2006 , foi acordado que este dano será pago em espécie, nomeadamente, através da transferência para a concessionária da quota de benefícios do refinanciamento e de um prolongamento de 5 anos do prazo da concessão , o que poderá assim, evitar o pagamento de qualquer verba por parte do Estado .
	Entrega de terrenos para obra fora dos prazos contratuais	- O montante reclamado em sede de Tribunal Arbitral em 14/11/02 era de 49,9 M€; - A sentença foi proferida em 2/10/2006, tendo sido reduzido o montante para cerca de 40% do inicial ;
	Sobreposição de traçado (Brisa/AENOR)	- Em Junho de 2007 tinha sido solicitada a nomeação de uma comissão para negociar com a Brisa e com a AENOR.
Concessão OESTE	- Alterações unilaterais; - Atrasos na disponibilização terrenos; - Efeitos adversos da pluviosidade - Iluminação dos nós existentes	- Tribunal Arbitral constituído em 1/10/2003; - Em finais de 2006 foi acordado o montante definitivo de 15, 1M; - Em Junho de 2007 foi celebrado o acordo. ¹⁶⁷
Concessão SCUT Costa da Prata	- Modificações unilaterais do concedente - Atrasos na aprovação dos estudos de impacte ambiental - Atrasos na entrega dos terrenos para obra	O montante global reclamado era de 78,36 milhões de Euros e o último dos valores aceites pelo Estado como da sua responsabilidade era de 26,87M€ . - Em 12/11/2003 iniciou-se o processo de REF; - Em 3/1/2005, o mesmo processo foi actualizado; - Em 4/3/2005 chegou-se a um princípio de acordo que incluía a compensação directa em 3 prestações; - No início de 2007, a comissão de acompanhamento nomeada para o processo de REF do lote 4, teve o seu âmbito alargado e viu incluídas na sua acção este processo de REF dos restantes lotes. - Em Junho de 2007, ainda não tinha sido iniciada a renegociação do acordo, decidida pelo Estado.
	- Decisão de alteração de traçado e revogação da mesma decisão. (deu origem à reclamação de sobrecustos e perda de receita líquida, pela concessionária)	- Por razões de ordem política, o Estado decidiu alterar traçado do Lanço Angeja/Estarreja (foi imposto à concessionária o estudo de uma nova solução a poente de Estarreja, em lugar da solução anteriormente aprovada pelo Ministério do Ambiente e pelo Ministério das Obras Públicas / IEP - os sobrecustos resultantes desta solução rondavam os 311 milhões de Euros e a perda de receita reclamada era de 59,8 M€); - Em 19/7/2007 face aos custos envolvidos o Estado decidiu retomar a solução do traçado inicial; - Em 5/3/2007 a concessionária apresentou um pedido de REF de 53,4M€ .
Concessão SCUT Algarve	- Atrasos nas expropriações imputáveis ao Estado (e outros)	- Os montantes reclamados pela concessionária ascendiam a cerca de 9,28 M€; - Em Junho de 2007 fechado o acordo com a concessionária de 3,25 M€ (redução de 65% face ao pedido) ¹⁶⁸ .

¹⁶⁷ De acordo com a EP, em sede de contraditório, o montante de 1,5 M €.

¹⁶⁸ De acordo com o MOPTC e EP, em sede de contraditório, este montante foi liquidado em Julho de 2007.

Concessão	Evento	Observações
Concessão SCUT Interior Norte	<ul style="list-style-type: none"> - Atrasos nas expropriações imputáveis ao Estado. - Lanços submetidos à avaliação ambiental foram aprovados com um traçado parcialmente fora do corredor previsto da proposta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os montantes reclamados nesta concessão ascendem a cerca de 355 M€; - O Valor proposto pelo Estado é de 152,4 M€; - Em 16/12/05 foi constituído o Tribunal Arbitral; - Em Junho de 2007 decorria ainda o processo em Tribunal Arbitral.
Concessão SCUT Litoral	<ul style="list-style-type: none"> - Atrasos dos processos de aprovação ambiental do lanço IC1//A28 Viana do Castelo Caminha. - Aprovação de traçados fora do corredor da proposta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Em 2004, montantes globais reclamados de cerca de 95M€ (sobrecustos para empreiteiro, perda de receita, sobrecustos de expropriações, reposição de raios e outros), dos quais 10 milhões representam o efeito Caso Base. - Em 22/5/05, foi requerida a constituição de Tribunal Arbitral, o qual foi suspenso devido à negociação de acordo; - Em finais de 2006 concluiu-se o acordo; - Em Junho de 2007 previa-se que viesse a ser assinado o Acordo extra-judicial¹⁶⁹; - (21,8M€ - 50% do pagamento em 2007, dependente do progresso da obra e 50% a pagar em Abril de 2008, com a conclusão da ligação a Caminha.
Concessão SCUT Grande Porto	<ul style="list-style-type: none"> - Alteração das especificações do Canal Técnico que percorre toda a concessão - alterações legislativas de carácter específico referidas, os factores mais críticos susceptíveis de onerarem o encargo do Estado com o reequilíbrio financeiro desta concessão resultam das imposições ambientais, nomeadamente a imposição de um corredor coincidente com a A11/IP9 e da complexidade do processo expropriativo inerente a uma zona com elevada densidade populacional). - Colocação de Dispositivos de Protecção de Motociclistas não previstos em fase de concurso. - Consequências da adopção de Novos Programas de Trabalhos (Anexo 8 ao Contrato de Concessão) decorrentes de atrasos na aprovação de estudos e projectos. - Viaduto de Água Longa – alterações ao projecto por determinação do Concedente. - Consequências da possibilidade de introdução - por indicação do Concedente - de um novo Nó na Concessão – Nó do Lombelho (pedido da CMV, orçado em cerca de 5,5 milhões de Euros). De acordo com a EP, em sede de contraditório, o Estado comunicou à concessionária que não queria construir este nó. - Consequências da alteração de traçados e de configurações de Nós de Ligação, nomeadamente, o traçado fora do corredor estipulado para o Nó da Via Norte e a passagem superior da Via Interior de Ligação ao Porto de Leixões, por determinação do Concedente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Em 28/7/2005, foi formalizada uma reclamação de 1,42 M€ relativa a sobrecustos de construção da variante à EN 105 em Água Longa – Lote 4. - Em Julho de 2005, encontrava-se em curso o processo de avaliação técnica.
Concessão “Lusoponte”	<ul style="list-style-type: none"> - Alteração dos pressupostos do acordo global (alteração da taxa do IRC). 	<ul style="list-style-type: none"> - O montante total em Junho de 2007 não estava apurado.

¹⁶⁹ Em sede de contraditório a EP referiu que o acordo veio a ser assinado em Julho.



Para além dos referidos existia, à data dos trabalhos de auditoria, um processo de REF formalmente por encerrar, respeitante à Concessão SCUT Beira Interior¹⁷⁰.

Uma aspecto assinalável é a existência de um processo de REF a favor do Estado. Em causa está a partilha de risco prevista no acordo global, no qual o Estado-Concedente beneficia da redução da taxa de IRC prevista no caso base.

O quadro apresentado permite constatar que em Junho de 2006, na sua grande maioria estavam em aberto os processos de reequilíbrio financeiro que já existiam em Dezembro de 2006 e foram apresentados pelo Tribunal de Contas no seu Relatório n.º4/2007-2.ªS.

Os elementos do mesmo quadro permitem destacar também a **morosidade** dos processos de reequilíbrio financeiro, alguns dos quais não se encontravam totalmente resolvidos **cerca de 5 anos depois de terem lugar as reclamações das concessionárias**. Note-se que antes do início da contagem destes prazos já teria ocorrido a emissão, por parte das concessionárias, das respectivas cartas de reserva de direitos, na sequência dos eventos considerados pelas mesmas como elegíveis.

Por outro lado, as causas que levam à existência de processos de reequilíbrio financeiro e que são referidas pela EP, persistem as mesmas já identificadas em anteriores relatórios do TC:

-  Modificações unilaterais¹⁷¹.
-  Alterações legislativas específicas.
-  Alterações de Projecto.
-  Não obtenção prévia das DIA(s).

Na contratação em PPP, o Estado vê-se na contingência de ter que encarar a sua gestão em contínuo, desde o estudo e preparação, até à entrega dos bens que integram a concessão ao Estado, para uma sua eventual gestão directa.

Nesta medida, a formação dos riscos para o Estado inicia-se logo na fase de estudo e planeamento e mesmo, porventura, antes, uma vez que como vimos atrás o desenvolvimento de um processo de parceria poderá ter como pressupostos motivos políticos que condicionem as possibilidades de configuração da mesma. Estão neste caso as SCUT, ou o desenvolvimento de parcerias que envolvem infra-estruturas rodoviárias não justificáveis em termos de tráfego. Nestes casos, iniciado o processo de planeamento, por pragmáticas questões orçamentais, a contratação em PPP é tida, desde início, como certa.

Aliás, a par dos motivos orçamentais, existem, ainda outros motivos para o mesmo facto. É a EP que sublinha a ineficiência das estruturas públicas, quando refere ao TC que **“desde há muito tempo que o Estado Português optou por recorrer ao sector privado como única forma de desenvolver novos projectos de auto-estradas”** e que **“a necessidade de infra-estruturas era de tal forma premente que se considerou que a única forma de se desenvolver projectos de forma rápida e eficiente foi através do recurso ao sector privado”**.

De facto, o exposto permite concluir que **o factor político não se limita a confluir para o desenho de instrumentos, como seja o Plano Rodoviário Nacional, a montante do processo de gestão da PPP, pela EP.**

No caso das SCUT as **consequências de tal intervenção política não foram previstas inicialmente por completo**. Em consequência, foi admitida, desde início, a existência de uma contratação em PPP **com efeitos financeiros e outros, em grande parte, indeterminados.**

¹⁷⁰ De acordo com a EP, os montantes terão já sido pagos pelo Estado.

¹⁷¹ Por facilidade de exposição, englobamos nesta categoria as modificações contratuais decorrentes de alteração de políticas no âmbito de cada uma das PPP, como as que ocorreram no passado no caso da Lusoponte, ou que poderão acontecer relativamente às SCUT.

Deve notar-se que a contratação com tal lógica seria, hoje, incompatível com os propósitos de estabilidade contratual, de continuidade de gestão ao longo do ciclo de vida das PPP e de rigor de análise prévia que estão subjacentes aos procedimentos que são, nas suas diversas fases, preconizados pelas boas práticas, nomeadamente as incluídas no regime legal de PPP, em vigor.

Os relatórios de auditoria do TC têm referido a existência de diversos **processos de renegociação** de PPP. Sobre o impacto destas renegociações, sublinha-se a posição apresentada ao TC pela CFMOPTC ao referir que “algumas das concessões têm estado em renegociação quase permanente desde a adjudicação devido a reclamações de indemnização por riscos assumidos pelo Concedente e diversas alterações unilaterais”.

Afirma, ainda a mesma Controladora Financeira ser “de presumir que o nível de Value for Money (Valor para o Concedente e o cidadão versus encargos e riscos para o Orçamento e o contribuinte), que terá sido otimizado no momento da adjudicação resultando de um concurso público internacional concorrencial, se vá degradando com cada renegociação em regime de ajuste directo com o único concessionário. Por isso, os REF frequentes, em alguns casos quase anuais, são um sintoma geral de gestão pouco rigorosa das concessões”.

No que respeita às **alterações legislativas** a EP considera tratar-se de “uma variável endógena não controlável no que respeita à legislação europeia”. Quanto às alterações de projecto a EP refere serem objecto da sua atenção, tanto na fase de construção como na fase de operação. Acrescenta, ainda que **“embora não seja frequente, não é incomum a “reclamação” mais ou menos organizada de nós adicionais nas concessões”**, o que aponta para a existência de pressões, nomeadamente de entidades locais num aproveitamento da implementação dos projectos de PPP, no sentido de obter a alteração das condições previamente fixadas, em seu benefício. O exposto sublinha, assim, a falta de articulação dos níveis de decisão do Estado.

Actualmente já é obrigatória a prévia **orçamentação das alterações unilaterais**, por força do regime legal das PPP, em vigor. No entanto, este seria um aspecto que poderia ganhar em transparência ao ser objecto do reporte público.

De facto, mais do que a existência de meros orçamentos prévios, o que está em causa é a possibilidade de aferir, de forma sistemática, o realismo dos valores dos mesmos e, portanto, de se verificar se são cumpridos os objectivos da sua existência: *accountability*, *value for money* e *affordability*.

A EP mostra-se também preocupada com as modificações unilaterais, ao referir que “estando a larga maioria das concessões em operação, no que respeita à gestão de riscos controláveis, alocados ao Concedente, a maior preocupação da EP EPE recai nas potenciais modificações unilaterais (criadoras de ónus) que se traduzam na construção de activo adicional não contratado. A actividade de aprovação e conformidade ambiental dos projectos, tem sido uma das principais preocupações nos Contratos mais recentes”.

No entanto, a EP refere que a actual legislação ambiental exige a existência de uma DIA previamente “à assinatura do Contrato de Concessão”, pelo que se eliminaram as razões subjacentes à ocorrência do risco de alterações de projecto por não ter sido obtida previamente a mesma declaração.

O TC faz notar que o regime jurídico das PPP, em vigor¹⁷², refere que:

“No que respeita, em especial, à declaração de impacte ambiental, quando exigível segundo a lei aplicável, deve a mesma ser obtida **previamente ao lançamento da parceria**”.

De facto, de contrário, não só não poderão não ser em sede das negociações efectuadas, aferidos e correctamente alocados todos os riscos ambientais, como inclusivamente não poderão não existir condições para que se entre em linha de conta com os mesmos riscos em sede de avaliação de propostas.

Acresce que o n.º 6 do art.º 6.º da legislação já referida dispõe que:

“Nos casos em que sejam apresentadas propostas com variantes assentes em pressupostos diferentes daqueles que serviram de base à declaração de impacte ambiental, os riscos inerentes à variante correm exclusivamente por conta do parceiro privado”

¹⁷² Decreto-Lei n.º 86/2003, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, n.º 4 do art.º 6.º.



Ora, a não existência prévia ao lançamento de DIA, poderá invalidar a possibilidade de adequada apreciação de tais variantes ou, até mesmo, chegar a desincentivar os concorrentes à apresentação de tal tipo de propostas.

No campo dos processos de reequilíbrio financeiro, há ainda que ter em conta que a desarticulação e a falta de estratégia global do Estado tem feito com que o concedente seja duplamente penalizado. **Ao impor alterações unilaterais, o Estado não só fica exposto aos encargos directamente resultantes da alteração da obra, como, adicionalmente, a outros riscos, como os ambientais e expropriativos, cujos efeitos financeiros terá também que suportar.** Para além destes, existem ainda encargos com perdas de receita para as concessionárias cujo efeito financeiro pode extravasar o âmbito estrito da alteração pretendida pelo Estado. Neste aspecto, o IGOPTC, na sequência de seus relatórios de 2006, veio referir que:

“Os montantes reclamados pelas concessionárias referem-se a sobrecustos por atrasos no programa de trabalhos e nos processos expropriativos, por introdução de eventos não considerados na proposta inicial, por traçados fora do corredor da proposta e por perda de receitas.”

E que:

“É expectável o surgimento de novos REF decorrentes da complexidade dos processos expropriativos, da aprovação de traçados fora dos corredores constantes das propostas e da alteração de projectos previamente aprovados”

Diga-se, ainda que embora o Estado tenha passado a introduzir, nos novos contratos, disposições que o salvaguardam do risco ambiental e do risco de expropriações, não ficou, porém, o mesmo, livre de poder voltar a expor-se àqueles mesmos riscos, alguns, por via das alterações que introduzia após a adjudicação.

Para uma melhor compreensão do que ocorre com os processos de REF, é necessário lembrar que estes utilizam, como referencial, modelos financeiros (também denominados casos-base) para aferir os montantes a pagar às concessionárias.

Desta forma, os encargos decorrentes das alterações decididas pelo Estado são por este suportados, tendo em conta variáveis contabilísticas que foram fixadas à data da contratação, por forma a manter o equilíbrio de determinados rácios que têm a ver não só com a remuneração do capital accionista, mas também com outros factores, como, por exemplo, as condições iniciais de financiamento.

Neste caso do financiamento, o perfil de risco inicial do projecto é substancialmente mais elevado, baixando depois da fase de construção. Isto faz com que as concessionárias venham a renegociar, mais tarde, os seus financiamentos, obtendo taxas mais favoráveis. No entanto, o caso-base do contrato firmado com o Estado, e pelo qual vão ser aferidos os reequilíbrios financeiros, continua a ser o inicial.

É certo que, no campo legislativo, vieram a ser adoptadas disposições que se ligam, ainda que indirectamente¹⁷³, aos aspectos referidos, podendo incidir sobre novas contratações. O facto, porém, é que, para as concessões já contratadas e que, de facto, continuam a ser objecto de processos de REF, a situação persiste, onerando os encargos do Estado.

Persiste, portanto, a influência da chamada **rigidez dos casos-base** nos processos de REF em curso, em Junho de 2007, com consequências que oneram os encargos do Estado, com benefício apenas para as concessionárias e, na prática, sem fundamento económico.

Constata-se, assim, que parte substancial dos motivos subjacentes aos múltiplos processos de REF relacionam-se com a implementação de modelos de partilha de riscos ineficientes, ou com o deficiente planeamento dos projectos de PPP, os quais sofreram posteriormente à adjudicação, alterações impostas pelo Estado.

Por último, faz-se notar que têm sido referidas ao TC, quer no decurso de anteriores auditorias, quer no caso da presente, diversas disposições contratuais que têm vindo mais recentemente a ser introduzidas nas concessões mais recentemente lançadas e que decorreram de um processo de aprendizagem.

¹⁷³ Por exemplo, a partilha, com o concedente, de ganhos de refinanciamento.

Porém, no caso das SCUT o respectivo lançamento em vaga, implicou que a partilha de riscos ineficiente se verificasse não apenas numa concessão, mas num conjunto alargado de concessões, muitas das quais ainda hoje em processo de REF.

Desta forma, a distribuição temporal do lançamento das PPP¹⁷⁴ não possibilitou contemplar a salutar estratégia de aprendizagem, no recurso a este tipo de contratação.

¹⁷⁴ Utiliza-se por vezes a expressão “alimentação do *pipeline* de projectos de PPP”.



III Recomendação final, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

14 RECOMENDAÇÃO FINAL

Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, as suas conclusões e as respectivas Recomendações, o TC entende instruir, em especial, quer o Governo, através do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, quer a EP, SA para lhe transmitirem, por escrito e no prazo de 6 meses, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações neste Relatório formuladas pelo Tribunal. Existindo Recomendações não implementadas, no final daquele mesmo prazo, deve o Governo ou quem este determinar, e, bem assim, a EP, SA explicar detalhadamente e por escrito ao Tribunal, as razões que a isso conduziram.

15 DESTINATÁRIOS

Do presente Relatório serão enviados exemplares às seguintes entidades:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República e mais concretamente:
 - Ao seu Presidente;
 - À Comissão de Orçamento e Finanças;
 - À Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - Aos líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo e, mais especificamente:
 - Ao Primeiro-Ministro;
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

- À Inspeção-Geral de Finanças.
- À Inspeção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Ao Conselho de Administração da Parpública, S.A.
- Ao Conselho de Administração da Estradas de Portugal, S.A.
- Ao Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I. P.

Nos termos e para os efeitos previstos na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, ao representante do Procurador-Geral da República junto do TC.

16 PUBLICIDADE

O presente Relatório, após ter sido remetido às entidades atrás discriminadas, deve, em tempo oportuno e pelos competentes serviços do Tribunal, ser:

- Difundido por todos os meios de comunicação social;
- Inserido no sítio da Internet do TC.

Tudo acompanhado, na íntegra, das respostas enviadas na sequência do exercício do contraditório, que fazem parte integrante do presente Relatório.

17 EMOLUMENTOS

Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos por parte da Estradas de Portugal, S.A., no montante de € 16 680,50 (dezasseis mil, seiscentos e oitenta euros e cinquenta cêntimos

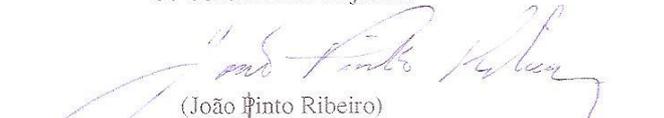
Tribunal de Contas, em 13 de Março de 2008

O Conselheiro Relator

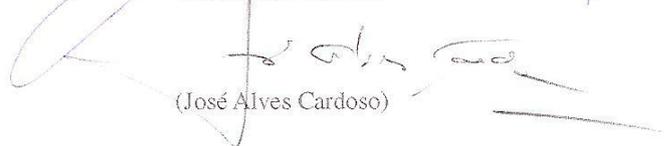


(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



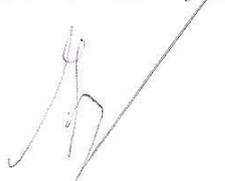
(João Pinto Ribeiro)



(José Alves Cardoso)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto



(António Cluny)



VOLUME II

IV Anexos

- 1) **Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações**
- 2) **Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública**
- 3) **Resposta remetida, em sede de contraditório pelo CA da Estradas de Portugal, SA**
- 4) **Resposta remetida, em sede de contraditório pela Inspeção Geral de Finanças**
- 5) **Resposta remetida, em sede de contraditório pela Inspeção Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações**
- 6) **Resposta remetida, em sede de contraditório pela Controladora Financeira do MOPTC**
- 7) **Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Presidente da PARPÚBLICA**



**1. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações**



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

02.JAN.2008 000000

Exmº Senhor
Dr. José Tavares
Chefe do Gabinete do Senhor Presidente
do Tribunal de Contas

A equipa para apreciação e consideração em projecto de relatório

Exmº Senhor
Dr. Carlos Moreno
M.I. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

7.1.08

Procº 6.50/2007

Assunto: RELATO DE AUDITORIA SUBORDINADA AO TEMA "GESTÃO E CONTROLO DOS CONTRATOS DE PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – CONCESSÕES RODOVIÁRIAS" PROCº Nº 18/2007 – AUDIT.

Na sequência da notificação para o exercício do contraditório referido em epígrafe e da vossa comunicação por e-mail de 14-12-2007, pela qual nos foi concedido o prazo adicional de 10 (dez) dias úteis para efeitos de resposta, junto envio a V. Exª. as alegações à referida Auditoria.

Com os melhores cumprimentos

O CHEFE DO GABINETE

Guilherme Dray

FM/AS

DETC 03 01'08 00241



Relato de Auditoria do Tribunal de Contas

Auditoria Temática e de Síntese à Gestão e Controlo dos Contratos de Parcerias Público Privadas (Concessões Rodoviárias) – Processo nº 18/07 AUDIT

Exercício do contraditório

INTRODUÇÃO

Apresentam-se de seguida os comentários do MOPTC, em sede de contraditório, ao Relato de Auditoria do Tribunal de Contas – Procº nº 18/07 AUDIT, sobre o assunto em epígrafe.

Faz-se uma nota inicial para referir que a análise conduzida pelo Tribunal de Contas abrange as PPP rodoviárias contratadas em Portugal desde há mais de 10 anos, o que corresponde a um período muito alargado, em que a respectiva envolvente contratual, técnica, financeira e até institucional evoluiu significativamente ao longo do tempo, pelo que as descrições e considerações tecidas pelo Tribunal de Contas devem ser entendidas nesse contexto, o que nem sempre resulta claro do Relato.

Nota-se ainda que grande parte das observações e recomendações do Tribunal de Contas estão já resolvidas no âmbito do Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário lançado por este Governo, objectivamente a mais ampla e profunda reforma estrutural do sector rodoviário empreendida em décadas. Salienta-se aliás o reconhecimento disso mesmo pelo Tribunal de Contas, nomeadamente no ponto 4.1.3. do presente Relatório, quando refere que o novo modelo tem “a preocupação de dar resposta a aspectos que se apresentam como críticos no presente relatório”, algo com que o Governo não pode deixar de congratular-se.

No que diz respeito à EP,SA, nota-se que, com o contributo dos instrumentos do novo modelo de gestão e financiamento, do Plano de Actividades da EP,SA para 2008, e da aplicação à EP,SA do modelo de relacionamento do MOPTC com empresas e organismos tutelados, fica resolvida a esmagadora maioria dos temas identificados neste Relatório.

Em linha com as recomendações da CFMOPTC, também acolhidas pelo Tribunal de Contas neste Relatório, o MOPTC acordou já com o InIR que sejam desenvolvidos os documentos designados por “Ficha da Concessão”, “Relatório de Acompanhamento” e “Plano de Gestão de Riscos” das concessões, na óptica do Concedente.

Finalmente, salienta-se a evolução muito positiva, no mandato deste Governo, dos processos de reposição de equilíbrio financeiro ou em Tribunal Arbitral. Tal como se pode apreciar comparando a situação reportada pelo Tribunal de Contas no seu Relatório de Auditoria nº33/05, de Novembro 2005, excluindo a Lusoponte (1.133 milhões de euros, mais a prorrogação do prazo da Concessão Norte por 7 anos decidida pelo anterior Executivo) com a situação reportada no presente Relatório (531 milhões de euros, mais a prorrogação do prazo da Concessão Norte por 5 anos), a evolução é muito significativa. De facto, esta redução do total de pedidos em cerca de 602 milhões de euros, e ainda a redução de 2 anos na prorrogação de prazo da Concessão Norte, teve como contrapartida o desembolso pelo Estado de apenas 22 milhões de euros.

Os comentários que se seguem estão ordenados de acordo com os pontos do Relato.

COMENTÁRIOS

2.1.2 Encargos Globais

Quando o Tribunal de Contas faz referência a que “muitos dos contratos têm sido alvo de renegociação e de processos de reposição de equilíbrio financeiro, logo nos primeiros anos de vigência e, muitas vezes, de forma repetida”, sem identificar as *lessons learned* e sem delimitar o universo em causa, está a cometer uma imprecisão significativa.

Em primeiro lugar, porque o próprio Tribunal de Contas reconhece, no ponto 2.11.1, que o Estado passou a introduzir, nos novos contratos, “disposições que o salvaguardam do risco ambiental e do risco de expropriações”, ou seja, que resolvem parte substancial do problema elencado.

Em segundo lugar, porque a utilização da expressão “logo nos primeiros anos de vigência” tem implícita uma crítica a renegociações realizadas pouco tempo depois do contrato assinado, o que seria negativo em si mesmo (i.e., a ocorrência de alterações muito cedo na vida do contrato quereria significar alguma coisa...), quando o relevante é que na maioria das situações verificadas se trata de questões relacionadas com a construção, o que motivaria sempre – dado que a construção se faz nos primeiros anos da concessão! – que os eventuais pedidos de reposição do equilíbrio financeiro surgissem necessariamente “nos primeiros anos”.

Assim, entende-se que o facto que merecia relato seria, sim, que as questões (com impacto na construção) que motivaram esses pedidos de reequilíbrio resultaram de intervenções do Estado (decisões justificadas, mas unilaterais, de alterar traçados, ou atrasos nas expropriações de terrenos, ou atrasos nas aprovações ambientais), eventualmente sujeitos a avaliação crítica, e não da própria natureza das PPP, como parece querer induzir-se. E também mereceria relato com igual saliência que, como já se disse, e fruto da curva de experiência, nos novos contratos esses problemas estão significativamente mitigados, dado que, por exemplo, as expropriações passaram a ser responsabilidade dos concessionários e as concessões são lançadas já com as necessárias aprovações ambientais.



2.2.1. Quanto à multiplicidade de entidades envolvidas no ciclo de vida das PPP

Quanto ao envolvimento de 28 tipos de entidades, será este dado factual, mas reconheça-se que acrescenta pouco à discussão mencioná-lo. De facto, se cada uma das entidades referidas exerce as competências que lhe foram conferidas, querer-se-á significar que as PPP têm de ter um tratamento especial? Será porventura verdade que se o Estado entendesse construir, por administração directa da EP, uma determinada rodovia, não tinha de envolver, num momento ou noutro, aquelas entidades? Se, como refere o Tribunal de Contas, tal envolvimento é “factor de ineficiências, ineficácias e de diluição de responsabilidades, para além de se mostrar substancialmente irracional e burocratizante”, refira-se que se trata de procedimentos administrativos que não são exclusivo das PPP – que aliás este Governo tem vindo a eliminar, recorde-se as reformas profundas de simplificação administrativa -, nem parece que se possam criticar as PPP por esta razão.

2.2.2 Quanto à dificuldade de articulação das entidades públicas envolvidas com a EP

Contesta-se que “o reconhecimento da matriz de risco contratual para o Estado” apenas faça sentido “se enquadrado no reconhecimento de uma outra matriz de risco, mais vasta, que englobe todas as funções do Estado concorrentes para o mesmo processo de PPP”. Em termos puramente teóricos, tal até seria concebível, mas pouco praticável.

Insiste-se em que os “riscos que decorrem unicamente da capacidade de gestão do próprio Estado” mencionados pelo Tribunal de Contas e que coexistirão com os riscos que, contratualmente, ficaram a cargo do Estado em cada PPP, não são riscos exclusivos do investimento público em regime de PPP, mas sim riscos transversais a todas as modalidades de investimento público, ao contrário do que parece querer inferir o Tribunal de Contas. Acresce que, no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, com o novo papel atribuído ao InIR, quanto às funções de representação do Concedente, haverá capacidade acrescida para que seja desenvolvido, o “Plano de Gestão de Riscos” das concessões, na óptica do Concedente, tendo o MOPTC já acordado com o InIR que se proceda nesse sentido.

2.2.3 Quanto à ausência de coordenação na função de concedente

Contesta-se a utilização pelo Tribunal de Contas da expressão “ausência de coordenação na função de concedente”. A EP e a Parpública, enquanto entidades directamente envolvidas no acompanhamento das concessões, têm responsabilidades definidas, intervindo a EP ao nível operacional, e a Parpública ao nível financeiro, e têm assegurado essa coordenação. Obviamente, isso não é o mesmo que dizer que se trata de uma entidade una e indivisível. Insiste-se que, no novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, o papel da EP relativamente às novas concessões sai reforçado deste ponto de vista, já que será responsável pela gestão global do das infra-estruturas concessionadas, através da relação directa com as suas subconcessionárias, exercendo o MOPTC e o MFAP o seu controlo por via da função accionista do Estado. Salientam-se ainda as funções de regulação, supervisão e fiscalização entretanto atribuídas ao InIR.

2.2.4 Quanto à assimetria de informação entre concedente e concessionária

No âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, a concentração da gestão dos contratos de concessão na EP, no caso das novas subconcessões, e no InIR, no caso das já existentes concessões directas do Estado, resolve o problema da assimetria, criando vantagem para o Estado no quadro de um mercado concorrencial, e dando ao Estado capacidade para incorporar as melhores práticas nos novos contratos.

2.2.5 Quanto à intervenção da EP no âmbito das concessões

A afirmação do Tribunal de Contas de que “a Estradas de Portugal tem desempenhado o essencial da gestão das funções de concedente, sem a contrapartida de um adequado sistema de remuneração”, está desactualizada no que diz respeito à questão das receitas próprias, dado que com o novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, e em particular com a atribuição da concessão geral à EP,SA e a criação da Contribuição de Serviço Rodoviário, esse tema específico fica solucionado.

Quanto à inexistência de um “sistema de avaliação do desempenho associado à gestão das PPP”, a nova estrutura do modelo de gestão e financiamento, nomeadamente atribuindo à EP funções mais centrais e mais claras na gestão das PPP, em particular em regime de subconcessão, resolve integralmente esse problema, pois tem embutido um claro incentivo a um acompanhamento mais próximo e mais sistematizado por parte da concessionária geral, e a um acompanhamento desta por parte do regulador sectorial, o InIR.

2.2.6 Quanto aos condicionalismos impostos pelos diversos intervenientes

Contesta-se em absoluto a conclusão do Tribunal de Contas de que, verificando-se uma alegada “não existência de consensos públicos sobre os projectos de PPP”, haveria “reflexos na estabilidade contratual e nos encargos que o Estado suporta”. Mais uma vez, e neste caso procurando sustentar-se em afirmações da CFMOPTC que não traduzem exactamente a mesma ideia, o Tribunal de Contas atribui às PPP uma desvantagem ou dificuldade que não é exclusivo das PPP – ou seja, não se trata de uma característica das PPP, como parece querer inferir o Tribunal de Contas -, mas sim de todos os projectos de infra-estruturas. É evidente que as partes interessadas (*stakeholders*) têm influência na forma como um grande projecto de infra-estruturas é lançado e se desenvolve – é isso que diz a CFMOPTC. Mas, acrescentar-se-ia, isso é verdade quer se trate de uma PPP, quer se trate de um investimento por administração directa do Estado. O risco de contestação é tipicamente assumido pelo Concedente numa PPP, mas obviamente também é assumido pelo Estado se se tratar de um investimento feito por administração directa. Não se aceita, assim, necessariamente, a referência do Tribunal de Contas a “consequências onerosas para o Estado” como se de um problema das PPP se tratasse, pois trata-se de uma conclusão manifestamente enviesada.



Contesta-se a utilização pelo Tribunal de Contas da expressão “constata-se que os condicionalismos criados pelos intervenientes poderão ter origem no nível ministerial”. Mais uma vez citando a CFMOPTC fora de contexto, o Tribunal de Contas parece pretender atribuir às PPP dificuldades especiais que não existem. O processo decisional de um grande investimento em infra-estruturas é complexo por natureza e envolve inúmeras tomadas de posição, técnicas e políticas, a vários níveis, das várias tutelas governamentais e outros *stakeholders* envolvidos. E isso é verdade para as PPP como para as outras modalidades de investimento. Havendo ou não os projectos consensualizados de que fala a CFMOPTC, é mais uma vez pouco rigoroso atribuir às PPP uma especial desvantagem ou dificuldade nesta matéria.

Finalmente, contesta-se que, como o Tribunal de Contas diz, “as diversas entidades públicas intervenientes condicionam negativamente o desenvolvimento dos processos de PPP”. Por um lado, as dificuldades elencadas pelo Tribunal de Contas – nomeadamente com os poderes autárquicos – decorrem da própria natureza das entidades e dos seus poderes, constitucional e legalmente estabelecidos, e, por outro lado, não são, novamente, um exclusivo das PPP.

Quanto à “indisciplina das diversas entidades públicas” citada pelo Tribunal de Contas, este Governo, com a legitimidade que lhe advém de ter sido ele a definir as regras adicionais para o lançamento e estruturação das PPP que se mencionam no texto – nomeadamente através do Decreto-Lei nº141/2006 -, não considera que tal termo seja o mais ajustado à realidade em causa. As diferentes entidades intervêm no exercício dos seus legítimos poderes, mas por serem numerosas e essas intervenções poderem ser conflituantes, o que se tornava necessário era sistematizar melhor esse envolvimento. O que ocorreu foi, objectivamente, uma melhoria de procedimentos que resulta da curva de experiência na realização de PPP em Portugal.

2.2.7 Quanto à ausência de um sistema integrado de reporte público

Quanto ao sistema de reporte público, salienta-se a preocupação – também expressa pelo Tribunal de Contas, aliás – de que há, já hoje, um potencial relevante para a assimetria de informação entre o Concedente e os concessionários. Ora estabelecer um sistema de reporte público, e “publicitado” como refere o Tribunal de Contas, que disponibilize dados e *know how* que deveriam ser reservados ao processo da contratação, acompanhamento e renegociação de concessões, poderia ser contraproducente e até enfraquecedor da posição negocial do Estado, pelo que esta questão deve ser ponderada.

Salienta-se que o novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário dará à EP,SA e ao InIR novas condições de coordenação da recolha e tratamento de informação, em matéria de gestão das PPP, potenciando uma posição negocial mais forte. Concorda-se com a recomendação da CFMOPTC de que seja produzido periodicamente um “Relatório de Acompanhamento” das concessões, na óptica do Concedente, tendo o MOPTC já acordado com o InIR que se proceda nesse sentido.

Contesta-se em absoluto, por não corresponder à verdade, a afirmação pelo Tribunal de Contas de que se verificaria, no âmbito das comissões temporárias, “a aceitação, aparentemente integral e sem contestação, por parte do Estado, de montantes reclamados pelas concessionárias”. Os próprios dados veiculados pelo Tribunal de Contas neste Relato

(ver ponto 13. do Relato e ver comentários do MOPTC ao ponto 13.) desmentem esta afirmação. A EP, no seu contraditório, igualmente nega esta afirmação. E o Tribunal de Contas não a comprova, pelo que não deveria afirmá-la.

Finalmente, em matéria de prorrogação de prazos contratuais, contesta-se mais uma vez a superficialidade das afirmações do Tribunal de Contas. Do ponto de vista contratual - como é típico em concessões PPP em muitos países - uma das formas de proceder ao reequilíbrio financeiro do contrato consiste em prorrogar o prazo da concessão. Ou seja, trata-se de uma solução perfeitamente aceitável no quadro legal e contratual vigente. Daí a referir, como o Tribunal de Contas refere, que “poderá ocorrer a perpetuação *ad eternum* do mesmo parceiro privado”, vai uma grande distância, como se reconhecerá, e é claramente um extremar da realidade que não tem qualquer sustentação em exemplos concretos, que aliás o Tribunal de Contas não apresenta.

Quanto ao sistema de *lessons learned*, contesta-se o que o Tribunal de Contas afirma, e remete-se para os comentários a propósito do ponto 2.12.9, relativamente à acumulação de experiência. Apenas a título de exemplo, nota-se que o próprio Tribunal de Contas reconhece, no ponto 3.1.2 do Relatório, que “por via do Decreto-Lei nº141/2006, continuaram a ser introduzidas alterações que consubstanciam não só um processo de aprendizagem na gestão pública dos contratos de PPP, mas também a atenção que foi dada às melhores práticas internacionais no âmbito da mesma gestão”. A reforma empreendida no sector, dando novo papel à EP, e a flexibilização, nas novas concessões, de alguma da rigidez contratual existente nos antigos contratos (vide comentário ao ponto 2.12.9 do Relatório) são também exemplos, entre outros, da aplicação da “curva de aprendizagem”.

2.2.8 Quanto ao controlo orçamental

Construir estradas necessita de recursos relevantes. Mas fazer a soma das rendas futuras de uma PPP rodoviária e dizer que, pela construção de determinadas estradas, se estão a pagar valores muito elevados, é uma análise muito simplista. Quando o Estado, por gestão directa, construía uma estrada, o que fazia era orçamentar um determinado investimento no PIDDAC, em um ou dois anos, e as verbas do Orçamento de Estado pagavam essa estrada. Mas onde estavam previstos os custos de operação e manutenção dessa estrada nos 30 anos seguintes? E os custos de financiamento desse investimento em 30 anos, onde estavam estimados? E os custos dos riscos – de projecto, de construção, de financiamento, de operação e manutenção -, onde estavam inscritos ou orçamentados? A virtude de poder conhecer, com alguma segurança, os contornos globais do custo de construção, operação e financiamento de uma rodovia ao longo de 30 ou mais anos, como de nenhum modo é feito noutras circunstâncias pelo Estado relativamente às suas aquisições de bens e serviços, não pode ser lida e utilizada pelo Tribunal de Contas precisamente como de uma menos-valia das PPP se tratasse!

2.3.2 Quanto às possíveis implicações do NMFSR

Regista-se a afirmação do Tribunal de Contas de que “este modelo de financiamento, segundo os critérios do Eurostat, não conduz a um efeito de desorçamentação”, o que contradiz directamente afirmações do Tribunal de Contas neste mesmo ponto 2.3.2. do Relato.



Quanto às questões levantadas pelo Tribunal de Contas relativamente à dívida da EP para efeitos de SEC95 e ao envolvimento de capital privado na EP,SA, salienta-se que: 1) a EP,SA é uma sociedade de capitais exclusivamente públicos; 2) como especificamente referido nas Bases da concessão, a concessão geral da rede rodoviária nacional é atribuída a uma sociedade com estas características; e 3) o Governo já assegurou que não irá privatizar a empresa.

Contesta-se em absoluto a afirmação do Tribunal de Contas, por meramente especulativa e sem qualquer aderência à realidade, de que “(...) uma vez mais, terão continuado suspensas medidas potencialmente positivas que vinham (...) a ser perspectivadas anteriormente”, como sejam, a reestruturação da ACC da EP, a aplicação à EP de um sistema de controlo e reporte (a exemplo do aplicado a outras empresas tuteladas do MOPTC) ou a constituição de um Gabinete de Acompanhamento das Parcerias no Ministério das Finanças. Acontece que, pelo contrário, todas essas medidas seguem o seu curso normal, estando a ser implementadas, como é o caso da reestruturação da EP, em curso, na sequência do novo modelo de gestão e financiamento, o caso da aplicação do sistema de controlo e reporte do MOPTC à EP, em funcionamento, ou ainda o caso da criação de uma estrutura permanente dedicada às PPP. Conclui-se pois que se trata de uma afirmação do Tribunal de Contas que não tem qualquer base factual.

2.4.1 Quanto ao modelo de gestão

A “instabilidade institucional” que o Tribunal de Contas menciona decorreu em grande medida da evolução sucessiva da natureza da EP, num esforço do Estado para confrontar o progressivo esgotamento do anterior modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário. Este Governo compreendeu a necessidade de alterar esse paradigma e reformar profundamente o sector. O novo modelo de gestão e financiamento do sector – genericamente descrito no próprio Relato (ponto 4.1.3) - vem precisamente dar corpo a essa reforma. Considera-se que a esmagadora maioria das observações e comentários do Tribunal de Contas neste ponto relativamente à realidade institucional da EP ficam ultrapassadas com a implementação em curso do novo modelo de gestão e financiamento.

Por outro lado, a nova realidade empresarial e contratual da EP,SA também imporá novos desafios à capacidade de gestão da empresa, sem prejuízo do controlo do Estado na sua função accionista, nomeadamente através dos objectivos e do contrato de gestão com o Conselho de Administração (na linha da orientação adoptada pelo MOPTC quanto ao relacionamento com as empresas e os organismos tutelados).

Contestam-se as afirmações do Tribunal de Contas relativamente à gestão de contratos de concessão, já que se atêm ao aspecto formal – apesar de “organicamente prevista, na ACC, a figura do ‘Gestor de Contrato’ não existe” – pois na verdade, como refere a EP no seu contraditório, essas funções “têm sido asseguradas, em concreto, no âmbito dos diferentes contratos, pelas chefias de Departamento e Divisão existentes na ACC” na prática”.

Contesta-se também a referência, alegadamente negativa, do Tribunal de Contas a uma “dupla dependência de chefias”, nota essa que ignora esclarecimentos já prestados pela EP e não parece constituir sequer uma visão particularmente informada de “boa técnica

organizacional”. O que a EP esclarece de novo no seu contraditório é que a dependência matricial resulta de os técnicos que acompanham cada concessão o fazerem quer na fase de concurso, projecto e obra (reportando a uma chefia especializada em concurso, projecto e obra), quer na fase de operação (aqui reportando a uma chefia especializada em exploração). A orgânica matricial não é boa ou má em si mesma, mas tem aqui a vantagem evidente de permitir manter os técnicos continuamente afectos a uma concessão, o que é necessariamente positivo.

Contesta-se também a afirmação do Tribunal de Contas de que “a formação profissional em PPP dos técnicos da ACC tem sido descuidada”. Apesar de limitada disponibilidade de cursos de formação nesta área muito especializada, a EP patrocinou a alguns elementos da ACC complementos de formação académica na área das PPP, e o Gabinete Jurídico da EP iniciou a formação em PPP de colaboradores seus, como o próprio Tribunal de Contas reconhece no ponto 2.13.

2.4.2 Quanto aos recursos afectos à ACC

Não se pode concordar com algumas ilações do Tribunal de Contas apenas baseadas em opiniões de um ou outro entrevistado e, portanto, pouco sustentadas. Em qualquer caso, no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário lançado por este Governo, à EP,SA foi atribuído um novo papel, para o desempenho do qual se procedeu ao reforço financeiro (com a atribuição de receita própria, a Contribuição de Serviço Rodoviário), institucional (com a transformação em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos) e contratual (com a outorga do contrato de concessão da rede rodoviária nacional) da empresa. Obviamente, das novas responsabilidades da EP,SA - nomeadamente face às novas concessões em lançamento, em que a EP,SA assume um papel nuclear em matéria de gestão dos contratos de concessão das PPP rodoviárias -, decorre a necessidade de rever e reforçar a organização e recursos da Área de Coordenação de Concessões (ACC) da EP,SA. Estas matérias, em particular no que diz respeito ao reforço da organização e recursos da ACC da EP,SA., estão já tratadas no âmbito dos instrumentos do novo modelo de gestão e financiamento, no âmbito do Plano de Actividades da EP,SA para 2008, e no âmbito da aplicação à EP,SA do modelo de relacionamento do MOPTC com empresas e organismos tutelados.

2.4.3 Quanto ao sistema de controlo da ACC

Contesta-se a afirmação do Tribunal de Contas relativamente a que “as disposições contratuais não têm incorporado adequadas medidas de protecção dos direitos dos utentes, o que obrigou as mesmas a ser (sic) tomadas por via legislativa”. De facto, a publicação da Lei nº24/2007, de 18 de Julho, corresponde a melhorias substanciais. É evidente que qualquer melhoria na defesa dos direitos dos consumidores e utentes de qualquer serviço significa que, antes, tais direitos não estavam tão bem defendidos, mas daí a concluir, como o Tribunal de Contas pretende, que a regulamentação anterior era frágil vai ainda uma certa distância. Até porque esta melhoria decorre também da “curva de experiência” do Estado nesta matéria (que mais uma vez se traduz em factos concretos, ao contrário do que o Tribunal de Contas refere a respeito das *lessons learned* e do aproveitamento da experiência em PPP).



A questão do incumprimento contratual é relevante e este deve ser melhorado. Mas não se julga que a posição negocial do Estado esteja em risco, e contesta-se, em absoluto, a afirmação do Tribunal de Contas de que “a percepção por parte das concessionárias da inacção do Estado neste domínio e da pouca importância efectiva do mecanismo das sanções potencia a identificação de “benefícios sombra” em sede de novas contratações, ou seja, benefícios não considerados contratualmente que potenciam a rendibilidade accionista das concessionárias, sem qualquer contrapartida para o Estado”. É uma redacção infeliz, no que se considera aliás uma nota perigosamente superficial.

O que considera é que, tendo-se entrado na fase pós-construção, i.e., na fase de cruzeiro, da maioria das concessões iniciadas entre o final dos anos 90 e o princípio do sec.XXI, é tempo de redobrar os esforços de acompanhamento das concessões nesta matéria, assegurando nomeadamente a obtenção dos níveis de serviço contratados. Estas matérias, em particular no que diz respeito ao reforço do acompanhamento dos contratos por parte da EP,SA., estão já tratadas no âmbito dos instrumentos do novo modelo de gestão e financiamento, no âmbito do Plano de Actividades da EP,SA para 2008, e no âmbito da aplicação à EP,SA do modelo de relacionamento do MOPTC com empresas e organismos tutelados.

De qualquer modo, regista-se que o Tribunal de Contas elenca, como aspecto positivo, no ponto 2.13 do Relato, que na “ACC está em vias de ser fixada uma metodologia de planeamento das acções de fiscalização e de acompanhamento, em função de recursos disponíveis e indicadores de risco”.

2.5. Quanto à gestão do *outsourcing*

Em matéria de *outsourcing*, contestam-se, por contraditórias, as afirmações do Tribunal de Contas. Por que não é possível ter o melhor de dois mundos. O Estado não pode ser acusado de não defender convenientemente os seus interesses face aos concessionários, e ser ao mesmo tempo criticado por colocar ao seu serviço - em regime de *outsourcing* que seja - alguns dos melhores especialistas nacionais em PPP, nomeadamente na área financeira e na área jurídica. Ou uma coisa ou outra. A EP não pode ser criticada por não conseguir manter ou atrair para os seus quadros esses especialistas - e por isso os contrata fora -, quando o próprio Tribunal de Contas reconhece que esses especialistas são escassos, muito procurados e muito bem remunerados pelo mercado, não sendo a EP, pelas limitações decorrentes da sua natureza de entidade pública, competitiva em termos remuneratórios. Também neste contexto, está o Governo seguro que, no novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, a EP,SA terá melhores condições para, internamente e/ou em regime de *outsourcing*, se dotar dos meios necessários à adequada defesa do interesse público.

Contesta-se ainda a afirmação do Tribunal de Contas, citando elementos da Parpública, relativamente ao “papel de quase liderança assumido por estes consultores”, sendo certo que essa apreciação, puramente subjectiva, foi feita por quem, frequentemente, no âmbito das Comissões, recorreu também aos conhecimentos e trabalho técnicos desses mesmos consultores - como aliás se refere no ponto 6.2. do próprio Relatório do Tribunal de Contas.

Quanto ao facto, mencionado pelo Tribunal de Contas, de se recorrer a “um conjunto restrito de empresas de consultadoria técnica, financeira e jurídica”, contesta-se a apreciação simplista que encerra. Primeiro, deve ser entendido que é preciso assegurar que quem aconselha o Estado não está a aconselhar os parceiros privados, ou seja, nem todo o mercado está disponível. Por outro lado, trata-se de questões de elevada especificidade financeira e jurídica, pelo que nem todos os consultores estão habilitados a intervir. Finalmente, porque há óbvias economias de escala e de eficiência no seu tratamento por um conjunto limitado de consultores.

Quanto à necessidade de maior internalização de conhecimentos por parte da equipa da EP,SA, e de melhor controlo sobre o desempenho da contratação externa, a matéria está já tratada no âmbito dos instrumentos do novo modelo de gestão e financiamento, no âmbito do Plano de Actividades da EP,SA para 2008, e no âmbito da aplicação à EP,SA do modelo de relacionamento do MOPTC com empresas e organismos tutelados.

2.6. Quanto à aferição do *value for money* das PPP

Contesta-se a afirmação do Tribunal de Contas de que “a opção pelo desenvolvimento em PPP é primariamente encarada como uma forma de financiamento, contrariando os princípios económicos subjacentes a este tipo de contratação”. Uma coisa é reconhecer-se que, sem a solução PPP, incluindo a vertente de financiamento, não teria sido possível realizar os investimentos em rodovias que foram realizados nos últimos anos, outra diferente é dizer que se opta pelas PPP para obter financiamento ao investimento.

Os princípios económicos das PPP assentam na possibilidade de transferir o risco para as entidades melhor colocadas para o gerir, e contratualizar os direitos e responsabilidades, e os necessários incentivos, para que isso se verifique. No caso das estradas, o Estado tem transferido, para além do risco de financiamento, também o risco de construção, por exemplo, com vantagem para os cofres públicos, pois o risco de ocorrerem quaisquer atrasos ou trabalhos a mais corre por conta do concessionário. O Tribunal de Contas não pode ignorar este facto.

Relativamente à questão do Comparador do Sector Público (CSP), importa deixar claro que o mesmo se utiliza para poder aferir o benefício – *value for money* - de realizar determinado investimento recorrendo a uma solução PPP, por comparação com uma solução executada directamente pelo Estado. O CSP é pois a bitola com a qual se compara a solução PPP. A ausência do cálculo do Comparador do Sector Público (CSP) foi já explicada pela EP, em relação aos últimos concursos em concreto (Douro Litoral, Grande Lisboa e Túnel do Marão, cuja justificação consta aliás do próprio Relato do Tribunal de Contas) e também porque o Estado há muito que não faz gestão directa da construção de auto-estradas, não tendo pois forma de quantificar, com rigor, esses encargos e o risco envolvido nesse empreendimento.

Também se contesta em absoluto a afirmação de que há “sobreposição de motivos políticos à aferição do *value for money* das PPP, quer seja directamente na escolha do modelo de parceria inicial (SCUTS, por exemplo), quer em sede de renegociações (Lusoponte, Aenor, por exemplo)”. Pretende o Tribunal de Contas referir que se tivesse havido uma apreciação do *value for money*, provavelmente não teriam sido lançadas concessões em regime SCUT? Se é disto que se trata, é um erro. A decisão de construir rodovias é uma decisão política



que é o Governo que toma. A decisão de introduzir portagens numa determinada via que tenha características para tal é uma decisão política que é o Governo que toma. A apreciação do *value for money* é posterior a esta decisão quanto ao investimento a realizar e ao regime de exploração a adoptar. O *value for money* é quantificado comparando o custo da PPP, ajustado pelo risco, com o custo, ajustado pelo risco, do Comparador do Sector Público, para determinar se há vantagem em prosseguir com a PPP ou fazer o investimento “dentro” do Estado.

Na realidade, as razões aduzidas pela própria EP e referidas pelo Tribunal de Contas no ponto 8.1.3 do Relatório - não existe informação suficientemente detalhada na EP para construir um Comparador Público, pois o Estado/EP não desenvolve projectos de auto-estradas por recurso à sua gestão directa desde os anos 70 -, mostram que a aferição do *value for money* seria meramente teórica. Mais ainda: o próprio Tribunal de Contas reconhece, no mesmo ponto 8.1.3, que “tal avaliação pressupõe a possibilidade efectiva de optar por outra contratação que não seja por PPP”, o que objectivamente, na perspectiva orçamental, não foi verdade ao longo dos últimos anos. As duas razões aduzidas tornariam pois a aferição do *value for money* num exercício duplamente teórico.

Relativamente à elaboração do *outline business case* (OBC), fica claro do próprio Relatório do Tribunal de Contas que a EP já hoje produz tal informação, ainda que não conformada a um documento com essa designação, não parecendo que tal agregação num único dossier signifique por si só uma significativa melhoria necessária.

2.7. Quanto à gestão dos contratos na fase de concepção e construção

O Tribunal de Contas é omissivo quanto aos efeitos positivos da transferência do risco de construção para o parceiro privado. Qual a importância das derrapagens física, em termos de prazo de execução, e financeira, em termos de custo global da obra, que são evitadas? Os potenciais encargos relacionados com este risco são totalmente alocados ao parceiro privado e isso não é negligenciável, quando se sabe que as obras sob gestão directa do Estado sempre tiveram desvios e trabalhos a mais muito significativos face ao planeado.

2.8.1 Acompanhamento da situação económico-financeira das concessionárias

e

2.8.2 Controlo das obrigações de informação das concessionárias

Concorda-se que o acompanhamento administrativo e financeiro das concessões pode evoluir significativamente, quer numa óptica regulatória, pelo InIR, quer numa óptica de gestão do risco contratual, pelo Concedente. Nesse sentido, e como já se referiu, o MOPTC acordou já com o InIR que seja dada continuidade ao desenvolvimento da “Ficha da Concessão” e a sistematização que a mesma corporiza, bem como do “Relatório de Acompanhamento” por concessão.

Quanto à citação da CFMOPTC feita pelo Tribunal de Contas, de que a consequência do “desaproveitamento da “curva de aprendizagem” foi (...) os erros superiores a 10% na orçamentação das rendas em 2006 e 2007”, contesta-se a relação causa-efeito entre os dois temas, pelas razões aduzidas nos comentários ao ponto 6.2.

2.9.1 Sistema de controlo de tráfego

Contesta-se em absoluto, por não corresponder à verdade, a afirmação do Tribunal de Contas de que “existem concessionárias que não dispõem nem de infra-estruturas, nem de recursos humanos, nem de equipamentos que possibilitem a contagem de tráfego a que se obrigaram contratualmente”: todas as concessionárias procedem à contagem do tráfego nos termos dos seus contratos de concessão. A menção, a título de exemplo, da Costa de Prata, não confirma a afirmação anterior do Tribunal de Contas, já que se refere a “meios de exploração” e tem a ver com a questão da fusão dos centros operacionais, assunto que se clarifica nos comentários ao ponto 2.10.2.

2.9.2 Processos de multa

A questão do incumprimento contratual é relevante. Não se julga que a posição negocial do Estado esteja em risco, mas dado que se entrou na fase pós-construção, i.e., na fase de cruzeiro, da maioria das concessões iniciadas entre o final dos anos 90 e o princípio do sec.XXI , é tempo de redobrar os esforços de acompanhamento das concessões nesta matéria. Nesse sentido, o MOPTC acordou já com o InIR que as recomendações do Tribunal de Contas que, nesta matéria, possam ser úteis, sejam devidamente consideradas.

De qualquer modo, regista-se que o Tribunal de Contas elenca, como aspecto positivo, no ponto 2.13 do Relato, que na “ACC está em vias de ser fixada uma metodologia de planeamento das acções de fiscalização e de acompanhamento, em função de recursos disponíveis e indicadores de risco”.

2.9.3 Sinistralidade

Salienta-se que a afirmação do Tribunal de Contas de que “o factor sinistralidade ainda não teve qualquer impacto nos pagamentos às concessionárias”, sendo objectivamente verdade, induz uma leitura negativa – como se houvesse algum atraso na aplicação de penalidades – que não corresponde ao conteúdo do texto, já que o próprio Tribunal de Contas reconhece que “2007 será o primeiro ano no qual contratualmente haverá incidência do factor sinistralidade nos pagamentos”.

2.10.2 Ranking das concessionárias

Contestam-se os termos em que o Tribunal de Contas coloca o tema do pedido de fusão dos centros operacionais de controlo de tráfego da AENOR, e nomeadamente aquilo que



refere como “questões que merecem reflexão”, já que procura retirar consequências de uma decisão que a EP ainda não tomou. Ou seja, o Tribunal de Contas objectivamente especula sobre os eventuais efeitos futuros dessa eventual decisão ainda não tomada, o que se considera inaceitável. A EP não tomou qualquer decisão, estando ainda a avaliar as consequências dessa eventual fusão. Contestam-se pois, em absoluto, as afirmações do Tribunal de Contas de que “o Estado poderá” – note-se o tempo verbal - estar a “estimular comportamentos” ou a “premiar problemas” ou a “ser responsável pela existência de posições privadas relevantes no mercado nacional das concessões eventualmente contrárias aos seus próprios interesses” – trata-se de uma redacção manifestamente infeliz e inaceitável, por meramente especulativa.

2.10.3 Tratamento das reclamações

Contesta-se a afirmação do Tribunal de Contas de que “as reclamações apresentadas pelos utentes directamente às concessionárias não são objecto de qualquer tratamento estatístico”, já que a EP realiza esse tratamento, aliás espelhado na relevante informação disponibilizada ao Tribunal de Contas e apresentada neste mesmo Relato, no ponto 11.

Regista-se ainda que o próprio Tribunal de Contas elenca, como aspecto positivo, no ponto 2.13 do Relato, “ a implementação do Serviço Estrada Livre da EP, o qual, desde 1 de Agosto de 2005 até 3 de Julho de 2007 registou 5.408 reclamações”.

Em todo o caso, nota-se que no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento, o novo regulador, o InIR, terá um papel relevante neste aspecto concreto.

2.10.4 Inspeções no âmbito da qualidade de serviço

e

2.10.5 Controlo de disponibilidade

Considera-se relevante mencionar que, no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, e das obrigações contratuais impostas à EP,SA ao abrigo do contrato de concessão, bem como da natureza das novas concessões em lançamento pela EP,SA, as inspeções no âmbito da qualidade de serviço e o controlo de disponibilidade adquirem importância renovada, constituindo aliás indicadores importantes do cumprimento contratual por parte da própria EP, SA e das suas subconcessionárias, pelo que, necessariamente, darão lugar a um esforço específico da EP,SA.

2.10.6 Sinistralidade

Quanto à sinistralidade, contesta-se o sentido da afirmação do Tribunal de Contas de que “não tem existido qualquer tratamento de dados de sinistralidade com consequências na relação contratual”. Não só não corresponde à verdade dos factos – pois a EP dispõe dos dados de sinistralidade, como esta clarifica no seu contraditório -, como, no próprio Relato, o

Tribunal de Contas refere que o mecanismo contratual de aplicação de penalidades e prémios relativos à sinistralidade pressupõe a verificação de um conjunto de condições e “estas condições cumulativas verificaram-se apenas em 2007” e não antes (ver ponto 12.3).

Regista-se ainda que o Tribunal de Contas elenca no ponto 2.13 do Relato, como ponto positivo, que a “ACC está a desenvolver um memorando que estabelece os mecanismos necessários à aplicação das disposições contratuais (penalidades/prémios)”.

2.10.7 Controlo da Manutenção

Contesta-se a afirmação do Tribunal de Contas, por contraditória com o que refere no ponto 12.2, de que “nenhuma das situações até hoje identificadas nos relatórios de inspecção (...) deu origem à efectivação de multas”.

Como já se disse anteriormente, regista-se que o Tribunal de Contas elenca, como aspecto positivo, no ponto 2.13 do Relato, que na “ACC está em vias de ser fixada uma metodologia de planeamento das acções de fiscalização e de acompanhamento, em função de recursos disponíveis e indicadores de risco”.

2.11.1 Riscos com maior impacto financeiro

Salienta-se que, no actual quadro, os riscos com impacto financeiro mais significativo são as alterações unilaterais decididas pelo Estado (nomeadamente, alterações de projecto, e concomitantes riscos ambiental e de expropriação), por razões que o Estado considere justificadas em cada momento, o que apesar de tudo confina a gestão dos riscos mais significativos à capacidade de decisão do próprio Estado. Neste particular, refere-se de novo a decisão deste Governo de, anulando uma decisão do anterior Executivo que cabia exactamente nesta descrição, e repondo a solução inicial, evitar um reequilíbrio financeiro de 311 milhões de euros.

2.11.2 Comissões nominativas

O Tribunal de Contas aborda contraditoriamente a questão das comissões nominativas. Por um lado, acentua que funcionam mal. Por outro lado, tinha-as recomendado antes e refere agora que, apesar de tudo, funcionam.

As comissões temporárias nominativas nasceram e foram formalizadas também decorrendo das recomendações do Tribunal de Contas, relativamente à necessidade de criar “comités independentes dotados de competências ao nível da assessoria técnica, jurídica e financeira e de coordenação geral, de forma a poder negociar em paridade com o sector privado” (vide Relatório nº14/03 – 2ªsecção do Tribunal de Contas). De facto, as comissões criadas pela legislação, em 2003 e depois em 2006, têm o objectivo de, integrando membros nomeados pelo Ministério das Finanças e membros nomeados pela tutela sectorial, se constituírem como fóruns de coordenação e assessoria técnica do Concedente, em determinada fase da concessão.



O próprio Tribunal de Contas reconhece, no ponto 3.1.2 do Relatório, que “no actual contexto de dificuldades de articulação entre entidades públicas, que tais comissões são susceptíveis de promover uma melhor articulação entre entidades dos ministérios intervenientes (Finanças e Obras Públicas)”, apresentando o Tribunal de Contas, como contraponto a este aspecto positivo, o caso de uma concessão ferroviária em que houve dificuldades (na descrição do próprio Tribunal de Contas, presume-se pois que essa seja a má excepção que confirma a boa regra).

Do ponto de vista do MOPTC, é relativamente consensual que estas comissões, sendo temporárias e nominativas, têm alguma dificuldade em dotar o Concedente de todos os instrumentos indispensáveis à boa gestão das PPP. Foi também por essa razão que se entendeu dotar a EP, no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento, de um papel acrescido na gestão das PPP em regime de subconcessão, assegurando que esse acompanhamento é realizado no seio da própria EP.

Finalmente, salienta-se a contradição do Tribunal de Contas quando, por um lado, cita a Parpública quando esta afirma que a EP, enquanto entidade pública contratante, está demasiado presente nas comissões, e por outro lado critica o figurino das comissões, por esse figurino impor uma intervenção “entrecortada” da EP na gestão das concessões rodoviárias.

2.11.3 Falta de estratégia na gestão do risco a médio e longo prazo

Em matéria de processos de reposição do equilíbrio financeiro, contesta-se a referência genérica do Tribunal de Contas a “modelos de partilha de riscos ineficientes” e ao “deficiente planeamento dos projectos de PPP, os quais sofreram posteriormente à adjudicação, alterações impostas pelo Estado”.

Como pode o Tribunal de Contas insistir neste e noutros pontos do Relato na necessidade de instituir mecanismos para que se aprenda com a experiência – *lessons learned* – e ignorar neste ponto que, de facto, o Estado aprendeu com a experiência? E a verdade é que o Estado melhorou substancialmente os modelos de partilha de risco, nomeadamente excluindo o risco de expropriação e o risco ambiental das PPP mais recentes, como o próprio Tribunal de Contas reconhece no ponto 2.11.1. É mais importante dispor de um mecanismo formal e burocrático de reconhecimento das *lessons learned* - que de facto não existe - ou é mais importante aplicar essa lição da experiência no terreno, o que o próprio Tribunal de Contas reconhece que foi feito, embora não o queira salientar ?

Também não parece aceitável que o Tribunal de Contas se refira a um “deficiente planeamento dos projectos de PPP” de forma tão superficial. Insiste-se que alterações ao planeamento ocorrem em todas as actividades do Estado – não se pretendendo com isto caracterizá-las necessariamente como boas, mesmo que justificadas -, simplesmente no caso das PPP os efeitos dessas alterações são mais visíveis.

O facto de as PPP se basearem num contrato, ainda por cima de longo prazo, em que a eventual alteração das premissas tem consequências visíveis e materializáveis, porque os parceiros privados só aceitam “encaixar” os riscos a que se comprometeram e querem ser

ressarcidos de encargos que não eram previsíveis face ao projecto inicial, não altera a natureza dos investimentos ou das decisões do Estado nem, de facto, o custo das alterações: simplesmente, torna-as mais evidentes.

Por exemplo, uma alteração de traçado decidida, de forma justificada mas unilateral, pelo Estado, e que impõe sobrecustos de construção face ao projecto inicial, não faria o Estado incorrer sempre nesses sobrecustos se, em vez de realizar o investimento através de uma PPP, realizasse o investimento por gestão directa? É óbvio que sim. O Estado continuaria a ter de suportar esses sobrecustos, mas em vez de ter de apreciar um pedido de reposição do equilíbrio financeiro por parte da concessionária, faria provavelmente uma alteração ao orçamento inicial da obra e/ou registaria trabalhos a mais significativos. O que está afinal em causa, aquilo que verdadeiramente é criticado pelo Tribunal de Contas é a natureza da decisão do Estado – apesar de tudo, no uso dos seus poderes -, não é o modo como o Estado implementa a sua decisão.

Seria também de elementar justiça que o Tribunal de Contas desse aqui relevo ao reconhecimento de que o Estado, podendo cometer erros, também tem capacidade para os corrigir. Em matéria de alterações de traçado, por exemplo, este Governo anulou uma decisão do anterior Executivo, relativa à SCUT Costa de Prata, cujo sobrecusto global reclamado pelo concessionário, precisamente num pedido de reposição do equilíbrio financeiro, rondava os 311 milhões de euros. A PPP rodoviária não tinha qualquer problema, a decisão de alteração de traçado é que tinha um custo elevado, mas este Governo cortou o mal pela raiz. O Tribunal de Contas menciona essa decisão no quadro do ponto 13. do Relato. A realização dos investimentos rodoviários por intermédio de PPP não pode pois ser criticada por referência a efeitos que nada têm a ver com o modo de implementação desses investimentos.

2.11.4 Rigidez dos modelos financeiros

Contesta-se a afirmação do Tribunal de Contas de que “o Estado continua a incorrer em custos desconformes com as alterações que induz nas concessões contratadas”. Contesta-se em absoluto, e reputa-se como infeliz, a afirmação do Tribunal de Contas de que ocorre a oneração dos “encargos do Estado sem justificação e com benefício apenas e não fundamentado para as concessionárias”.

Nos contratos de concessão, como noutros contratos administrativos, e em função das alterações que o justificarem, o que o concedente paga ao concessionário é o reposição do equilíbrio financeiro do contrato. A desconformidade que o Tribunal de Contas refere é pois inexistente, já que não se trata de efectuar meros reembolsos, mas sim de reequilibrar a equação financeira do contrato.

Não é verdade – e só pode resultar de redacção infeliz - que estes reequilíbrios ocorram “sem justificação” e com “benefício não fundamentado para as concessionárias”, no que se considera aliás uma nota perigosamente superficial. A justificação desses reequilíbrios tem suporte contratual, o que devia ser suficiente para o Tribunal de Contas, pois não se vislumbra que sugira o não cumprimento dos contratos. Estão normalmente bem elencadas as situações em que pode ocorrer e o modo como são apurados os valores em causa, pelo que a justificação se estrutura em aspectos e situações concretas. Não se verificam igualmente pagamentos “não fundamentados”, já que todos os pedidos de reposição do equilíbrio financeiro devem ser formalmente solicitados ao concedente, e técnica e



economicamente suportados. A própria expressão “benefício” é utilizada de forma muito desadequada pelo Tribunal de Contas, já que a reposição do equilíbrio financeiro do contrato significa isso mesmo, isto é, só ocorre se se verificou antes uma situação que gerou um desequilíbrio, devendo este ser compensado de acordo com os critérios que estão contratualmente previstos.

É preciso que se note que o chamado Caso Base, isto é, o modelo financeiro que estabelece as variáveis financeiras para todo o período da concessão, é aquilo que sustenta toda a operação de *project finance* em que uma concessão em regime PPP normalmente assenta. Por essa razão, isto é, pelo facto de o financiamento se basear na própria capacidade do projecto libertar os *cashflows* necessários à sua rendibilização, e não em qualquer outro activo, as entidades financiadoras exigem dispor de um Caso Base que, pela sua própria natureza, apresenta alguma rigidez e tem a respectiva remuneração muito bem balizada. Deve pois registar-se que é neste quadro que as PPP normalmente se contratam, uma vez que é a própria natureza do *project finance* que está em causa.

O Tribunal de Contas reconhece, no ponto 2.1.1 do Relatório, que um dos aspectos importantes das PPP é a “atracção de parceiros do sector privado que possam efectivamente trazer estabilidade à PPP contratada”, “na previsão de uma adequada remuneração accionista”, e que esses parceiros visam a “participação num projecto com garantia de estabilidade dos respectivos *cash-flows*”. Ora estas asserções, verdadeiras, não podem ser logo esquecidas para se afirmar, como quase fatal desvantagem da solução PPP, precisamente a “rigidez contratual” e a rigidez do modelo financeiro subjacente (caso-base).

Em todo o caso, alguma flexibilidade pode ser introduzida. Mais uma vez, as *lessons learned* permitiram uma evolução na defesa dos interesses do Estado. As novas concessões, actualmente em lançamento pela EP,SA, já no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário instituído por este Governo, prevêm que a concedente, tendo disponibilidade para tal, poderá amortizar antecipadamente parte dos pagamentos devidos ao abrigo do contrato, reduzindo assim os encargos futuros com a concessão. Por outro lado, a concedente poderá promover a todo o tempo o refinanciamento da concessão em moldes que assegurem que, tendencialmente, a concessão se financiará a um custo mais alinhado com o nível de risco da concedente EP, enquanto gestora de um portfólio diversificado de projectos rodoviários, e não tanto com o risco do projecto concreto de uma dada concessão. Finalmente, está prevista a partilha da receita do *upside* de tráfego, a partir de determinados patamares de tráfego, permitindo à concedente beneficiar duma eventual performance económica acima da inicialmente projectada.

2.11.5 Fundamentação e orçamentação dos pedidos de REF

O passo importante – isto é que parece fundamental reconhecer - foi dado com a obrigatoriedade de orçamentar previamente as modificações impostas pelo Estado ao contratado nas PPP, pois é dessas decisões que têm decorrido os sobrecustos nas parcerias.

Com o novo modelo de gestão e financiamento do sector, a EP é claramente incentivada a dar particular atenção a esta questão, pois daqui decorrerá a sua capacidade para rendibilizar a sua própria concessão, tendo todo o interesse em manter estes custos sob estrito controlo e em minimizar alterações.

2.12.1 O laxismo do Estado Concedente

No contexto em que é utilizada, a palavra laxismo constitui manifestamente um exagero de expressão que não se pode deixar passar em claro. Entende-se que a adjectivação é abusiva, face ao conteúdo das considerações, e não se vê como poderá contribuir para melhorar o desempenho do Estado. Acredita-se até que, precisamente por causa das relevantes competências do Tribunal de Contas, a transformação do exercício dessas competências num processo de adjectivação forte e titulação dramática da gestão da coisa pública, com meros efeitos de apelo comunicacional, não serve o objectivo de melhorar e fiscalizar o desempenho do Estado.

O Tribunal de Contas transcreve uma das conclusões do Relatório de Auditoria de 2003 e depois, conclui que “o Estado Concedente não só não pugnou pela inversão da situação descrita, como, inclusivamente, através de diversos Executivos, não patrocinou a reorganização de meios pretendida pelos próprios Conselho de Administração da EP”. Contesta-se em absoluto o conteúdo desta afirmação. No período de tempo decorrido entre o Relatório de Auditoria de 2003 citado e o presente Relatório, verificaram-se alterações substanciais ao nível da gestão das PPP rodoviárias que o Tribunal de Contas, pura e simplesmente, omite ao fazer esta apreciação.

Por exemplo, ao nível legislativo:

- Foi publicado o Decreto-Lei nº141/2006, de 27 de Julho, que reviu de forma substancial o disposto no Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril, nomeadamente clarificando a necessidade de dispor da necessária Declaração de Impacte Ambiental (DIA) antes do lançamento da parceria, estabelecendo o princípio da partilha de benefícios entre o concedente e o concessionário, e introduzindo a possibilidade de as empresas públicas com forma societária – caso da EP,SA – serem simplificados formalmente, que não em substância, os procedimentos de acompanhamento e gestão das PPP, fazendo-se o acompanhamento das tutelas sectorial e financeira por via da função accionista do Estado ;
- Foi concebido, e iniciada a implementação, em 2007, do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário – como aliás é referido detalhadamente pelo próprio Tribunal de Contas nos pontos 2.3.1 e 4.1.3 do Relato -, o qual, objectivamente, altera por completo o figurino de acompanhamento das PPP, recentrando numa EP,SA (financeira, institucional e contratualmente reforçada) o controlo global e acompanhamento das novas subconcessões rodoviárias e no InIR o controlo e acompanhamento, enquanto representante do concedente, das concessões directas do Estado.

Por exemplo, ao nível da própria EP:

- A EP patrocinou a alguns elementos da ACC complementos de formação académica na área das PPP, e o Gabinete Jurídico da EP iniciou a formação em PPP de colaboradores seus, como o próprio Tribunal de Contas reconhece no ponto 2.13;



- As limitações orçamentais dos últimos anos, que também a EP teve de respeitar, necessariamente condicionaram o crescimento da sua estrutura ACC, mas deve ficar claro que foi sempre possível assegurar o apoio necessário em termos de consultores altamente especializados em PPP, garantindo a continuidade da capacidade de resposta da EP na gestão das concessões.

Finalmente, contesta-se em absoluto, naquilo que diz respeito a este Governo, a afirmação de que o Estado “através de diversos Executivos, não patrocinou a reorganização de meios pretendida pelos próprios Conselho de Administração da EP”. No que diz respeito a este Governo, simplesmente não é verdade que tenha sido recusado o patrocínio a qualquer reorganização da área das concessões da EP. Pelo contrário, a definição do novo modelo de gestão e funcionamento do sector incorporou inúmeros contributos recebidos da EP, como aliás não podia deixar de ser.

O que é verdade – e o Tribunal de Contas devia reconhecê-lo - é que a dificuldade de dotar a EP, e em particular a sua área de concessões, de outro tipo de recursos, radica sim numa outra dificuldade já elencada a propósito da necessidade de substituir o anterior modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário: o esgotamento organizacional e financeiro desse modelo. A reforma empreendida por este Governo vem precisamente ao encontro desta necessidade, neste como noutros aspectos das actividades da EP.

Concluir-se-ia, portanto, recusando terminantemente a referência a qualquer tipo de “laxismo do Estado”, ou sequer a qualquer tipo de negligência. O Estado não só não esteve parado, como lançou no sector rodoviário as bases de uma das mais amplas reformas estruturais de que há memória, enfrentando um problema complexo com décadas.

2.12.2 A falta de transparência orçamental

Considera-se desproporcionado dizer que, “não existe, no campo orçamental, informação que possa ser tomada como base objectiva e sólida para o controlo do recurso às PPP”. Há muita informação, até para a totalidade dos anos das concessões – no quadro “Encargos Previstos com as principais PPP”, por ano -, quando em relação a outros encargos do Estado, o Orçamento de Estado abrange apenas o ano orçamental.

Questão diferente é dizer que a informação orçamental não é disponibilizada com o detalhe que eventualmente poderia ter, mas nessa matéria é sabido que o Tribunal de Contas tem e terá acesso a toda a informação disponível sobre as PPP em execução, como sempre teve no passado, não havendo portanto qualquer limitação nessa matéria.

2.12.3 O deficit de *accountability*

Contesta-se firmemente a afirmação do Tribunal de Contas, por manifestamente desproporcionada, de que o Estado tenha “negligenciado uma adequada responsabilização pela gestão das PPP”. Uma coisa é dizer-se que há áreas onde a gestão das PPP pode ser melhorada, outra é acusar o Estado de negligência, o que merece firme e óbvia contestação.

Este Governo, com a legitimidade que lhe advém de ter procedido à reforma do sector, por entender que o anterior modelo se encontrava esgotado, reconhece que há potencial para, por exemplo, melhorar a organização da gestão das PPP, para assegurar uma melhor coordenação das funções do Concedente entre as várias entidades que legalmente o representam, para uniformizar políticas e procedimentos, para documentar e informar melhor a gestão das PPP. E foi isso que precisamente fez, reorganizando o sector, e atribuindo um papel diferente à EP e ao INIR. Mas isso em si mesmo é a contradição daquilo que o Tribunal de Contas infere, isto é, que o Estado nada fez, sabendo que havia algo a fazer.

Desmente-se ainda, e de novo, no que a este Governo diz respeito, a afirmação de “ingerência, ao longo dos anos, do nível político, relativamente à organização de meios da EP”. O Tribunal de Contas não concretiza esta afirmação, mas a sua simples produção, nos termos vagos em que é feita, carece de prova, sendo exigível que o Tribunal de Contas a faça.

Como já se referiu anteriormente, no que diz respeito à elaboração do *outline business case* (OBC), fica claro do próprio Relatório do Tribunal de Contas que a EP já hoje produz tal informação, ainda que não conformada a um documento com essa designação, não parecendo que tal agregação num único dossier signifique por si só uma significativa melhoria necessária.

Finalmente, não se compreende em que termos as mencionadas “instabilidade contratual decorrente de múltiplas renegociações” e “profusão dos processos REF” constituem um deficit de *accountability*, pois deve ficar claro que tais renegociações e tais pedidos de reposição de equilíbrio financeiro ocorrem em situações bem determinadas e contratualmente suportadas, e são formalmente acordadas e encerradas. A melhor prova dessa *accountability* é o próprio Relatório do Tribunal de Contas, que no quadro do ponto 13. elenca com detalhe todos esses pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e os resultados à data.

2.12.4 A não avaliação do *value for money*

Contesta-se em absoluto a afirmação do Tribunal de Contas sobre o “lançamento de projectos em vagas sucessivas e com motivações políticas”. Os Governos executam a sua política, no quadro democrático estabelecido e no cumprimento do seu programa, e se os projectos rodoviários se lançam em vagas sucessivas ou espaçadamente, obviamente não cabe ao Tribunal de Contas avaliar. Apresentar essa afirmação como uma crítica ao modelo das PPP não tem suporte técnico, nem conteúdo visível, constituindo apenas um título de choque.

A ausência do cálculo do Comparador do Sector Público (CSP) foi já explicada pela EP, em relação aos últimos concursos em concreto (Douro Litoral, Grande Lisboa e Túnel do Marão, cuja justificação consta aliás do próprio Relato do Tribunal de Contas) e também porque o Estado há muito que não faz gestão directa da construção de auto-estradas, não tendo pois forma de quantificar, com rigor, esses encargos e o risco envolvido nesse empreendimento. Neste aspecto, aliás, importa dizer que não há nenhum princípio económico que possa obrigar o Estado a dispor de capacidade para fazer a gestão directa da construção das



estradas e da sua operação e manutenção – única forma de assegurar que há capacidade para comparar custos públicos com a alternativa. Porque haveria o Estado/EP de ter essa capacidade se se entende que não é essa a função que o Estado/EP deve ter, se se entende que a principal função do Estado/EP é fazer a gestão da rede ?

Como já se referiu anteriormente, também se contesta em absoluto a afirmação do Tribunal de Contas de que há “sobreposição de motivos políticos à aferição do *value for money* das PPP, quer seja directamente na escolha do modelo de parceria inicial (SCUTS, por exemplo), quer em sede de renegociações (Lusoponte, Aenor, por exemplo)”. Pretende o Tribunal de Contas referir que se tivesse havido uma apreciação do *value for money*, provavelmente não teriam sido lançadas concessões em regime SCUT? Se é disto que se trata, é um erro. A decisão de construir rodovias é uma decisão política que é o Governo que toma. A decisão de introduzir portagens numa determinada via que tenha características para tal é uma decisão política que é o Governo que toma. A apreciação do *value for money* é posterior a esta decisão quanto ao investimento a realizar e ao regime de exploração a adoptar. O *value for money* é quantificado comparando o custo da PPP, ajustado pelo risco, com o custo, ajustado pelo risco, do comparador do sector público, para determinar se há vantagem em prosseguir com a PPP ou se é melhor fazer o investimento “dentro” do Estado. Se o próprio Tribunal de Contas refere que não foi realizada a análise do *value for money*, como concluiu então que se deu mais importância à vontade política do que a esse indicador? Na realidade, as razões aduzidas pela própria EP e referidas pelo Tribunal de Contas no ponto 8.1.3 do Relatório - não existe informação suficientemente detalhada na EP para construir um Comparador Público, pois o Estado/EP não desenvolve projectos de auto-estradas por recurso à sua gestão directa desde os anos 70 -, mostram que a aferição do *value for money* seria meramente teórica. Mais ainda: o próprio Tribunal de Contas reconhece, no mesmo ponto 8.1.3, que “tal avaliação pressupõe a possibilidade efectiva de optar por outra contratação que não seja por PPP”, o que objectivamente, na perspectiva orçamental, não foi verdade ao longo dos últimos anos. As duas razões aduzidas tornariam pois a aferição do *value for money* num exercício duplamente teórico.

2.12.5 A ausência de controlo sobre o desempenho das concessionárias

Quanto à “inexistência de coordenação na função de concedente”, já se contestou essa afirmação do Tribunal de Contas. A EP e a Parpública, enquanto entidades directamente envolvidas no acompanhamento das concessões, e o MOPTC e o MFAP, enquanto tutelas responsáveis, têm assegurado essa coordenação. Obviamente, isso não é o mesmo que dizer que se trata de uma entidade una e indivisível. Insiste-se que, no novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, o papel da EP relativamente às novas concessões sai reforçado deste ponto de vista, já que será responsável pela gestão global do acompanhamento dessas concessões, exercendo o MOPTC e o MFAP o seu controlo por via da função accionista do Estado.

Quanto à afirmação de “falta de estratégia evidente na alimentação do fluxo de PPP, tendo-se optado pelo lançamento de projectos em vaga e com motivações políticas”, mais uma vez se contesta a forma como o Tribunal de Contas coloca a questão. Ao contrário do que parece entender o Tribunal de Contas, os investimentos rodoviários não nascem e não se executam para alimentar, a um ritmo que se considere conveniente, o *pipeline* de projectos em regime de PPP! A ordem é inversa, isto, são os investimentos (os fins), quando decididos, que impõem a utilização do regime das PPP ou outra solução (os meios).

Regista-se que o Tribunal de Contas elenca, como aspecto positivo, no ponto 2.13 do Relato, que na “ACC está em vias de ser fixada uma metodologia de planeamento das ações de fiscalização e de acompanhamento, em função de recursos disponíveis e indicadores de risco”, o que contribuirá para a melhoria do controlo do desempenho.

2.12.6 A ausência de identificação, pelo Estado, das suas próprias fragilidades de gestão

Concorda-se que o acompanhamento das concessões pode evoluir significativamente e tornar-se mais sofisticada numa óptica de gestão do risco contratual pelo Concedente. Nesse sentido, o MOPTC acordou já com o MOPTC que seja dada continuidade ao desenvolvimento da “Ficha da Concessão” e a sistematização que a mesma corporiza, bem como do “Relatório de Acompanhamento” das concessões, aliás com toda a justificação no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário.

Contesta-se a inexistência da explicitação da matriz de risco de cada PPP. Essa elaboração poderá estar mais ou menos detalhada, mais ou menos aprofundada, mas existe informação que a corporiza.

Como já se referiu anteriormente, quanto ao sistema de reporte público, salienta-se a preocupação – também expressa pelo Tribunal de Contas, aliás – de que há, já hoje, um potencial relevante para a assimetria de informação entre o Concedente e os concessionários. Ora estabelecer um sistema de reporte público, que disponibilize dados e *know how* que deveriam ser reservados ao processo da contratação e renegociação de concessões, poderia ser altamente contraproducente e enfraquecedor da posição negocial do Estado, pelo que esta questão deve ser ponderada.

Salienta-se, sim, que o novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário dará à EP,SA e ao InIR novas condições de recolha e tratamento de informação, em matéria de gestão das PPP, potenciando uma posição negocial mais forte.

Em matéria de *outsourcing*, contestam-se, por contraditórias, as afirmações do Tribunal de Contas. Por que não é possível ter o melhor de dois mundos. O Estado não pode ser acusado de não defender convenientemente os seus interesses face aos concessionários, e ser ao mesmo tempo criticado por colocar ao seu serviço - em regime de *outsourcing* que seja – alguns dos melhores especialistas nacionais em PPP, nomeadamente na área financeira e na área jurídica. Ou uma coisa ou outra. A EP não pode ser criticada por não conseguir manter ou atrair para os seus quadros esses especialistas – e por isso os contrata fora –, quando o próprio Tribunal de Contas reconhece que esses especialistas são escassos, muito procurados e muito bem remunerados pelo mercado, não tendo a EP sido até agora, também pelas limitações decorrentes da sua anterior natureza jurídica, competitiva em termos remuneratórios. Também neste contexto, está o Governo seguro que, no novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, a EP,SA terá melhores condições para, internamente e em regime de *outsourcing*, se dotar dos meios necessários à adequada defesa do interesse público.

Quanto às *lessons learned*, contesta-se o que o Tribunal de Contas afirma, e remete-se para os comentários a propósito do ponto 2.12.9, relativamente à acumulação de experiência. O



próprio Tribunal de Contas reconhece, por exemplo no ponto 3.1.2 do Relatório, que “por via do Decreto-Lei nº141/2006, continuaram a ser introduzidas alterações que consubstanciam não só um processo de aprendizagem na gestão pública dos contratos de PPP, mas também a atenção que foi dada às melhores práticas internacionais no âmbito da mesma gestão”. A reforma empreendida no sector, dando novo papel à EP, e a flexibilização, nas novas concessões, de alguma da rigidez contratual existente nos antigos contratos (vide comentário ao ponto 2.12.9 do Relatório) são também exemplos da aplicação da “curva de aprendizagem”.

2.12.7 A ausência de uma gestão global orientada por critérios de risco

Como já se referiu, concorda-se que o acompanhamento das concessões pode evoluir significativamente e tornar-se mais sofisticada numa óptica de gestão do risco contratual pelo Concedente. Nesse sentido, o MOPTC oficiou já a EP,SA no sentido de ser dada continuidade ao desenvolvimento, com a CFMOPTC, da “Ficha da Concessão” e a sistematização que a mesma corporiza, bem como do “Relatório de Acompanhamento” e do “Plano de Gestão de Riscos” por cada concessão, aliás com toda a justificação no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário.

2.12.8 Uma gestão operacional reactiva

Não se contesta que a gestão da EP tem espaço de melhoria substancial, nomeadamente em matéria de planeamento da actividade, da orgânica da sua área de concessões, do modo de funcionamento, da internalização de conhecimentos e até o relacionamento com as concessionárias. O Governo considera que a implementação do novo modelo de gestão e financiamento, estabelecendo com clareza e contratualizando as responsabilidades da EP, contribuirá de forma decisiva para incentivar essa melhoria.

Em todo o caso, a apreciação do Tribunal de Contas relativamente a alguns pontos assenta no extremar de algumas análises, o que lhes retira razoabilidade. Por exemplo, quando o Tribunal de Contas refere que há “falta de figuras organicamente previstas, como as de gestor de contrato e de gestor de projecto”, ignorando que a EP referiu que há quadros a quem estão atribuídas essas funções (ainda que não o título), está claramente a sobrepor a forma ao conteúdo, sem qualquer ganho de causa.

Quanto à questão que o Tribunal de Contas coloca da “dependência do conhecimento dos consultores externos”, já se mencionou que o próprio Tribunal de Contas reconhece que a matéria das PPP é muito especializada, que os especialistas em PPP são muito valorizados pelo mercado e que a EP tem dificuldades em segurar nos seus quadros esses profissionais.

Contesta-se também a afirmação simplista do Tribunal de Contas de que há a “substituição das concessionárias pelo Estado na detecção das necessidades de manutenção”: se o Estado não detectasse as necessidades de manutenção, teria havido incúria do Estado; como detectou essas necessidades, está-se a substituir às concessionárias! O Estado não pode ser sempre criticado, apenas para ser criticado.

2.12.9 A fraca capacidade global de acumulação de experiência

A acumulação de experiência existe, mas é evidente que não só não está concentrada numa única entidade – dado que há um conjunto de entidades que, em função das suas atribuições legalmente previstas, intervêm na gestão das PPP -, o que dificulta a recolha de todos os benefícios que daí poderiam advir, como também é evidente não tem sido norma formalizar o registo dessa experiência, não se contestando que, assim, se torna mais difícil de consolidar e transmitir essa experiência.

Mas já se recusa uma leitura catastrófica da situação, como o Tribunal de Contas parece fazer. A melhor prova de que, afinal, a experiência tem sido utilizada para melhorar a gestão das PPP, é como já se disse o Estado ter melhorado substancialmente os modelos de partilha de risco, nomeadamente excluindo o risco de expropriação e o risco ambiental das PPP mais recentes, como o próprio Tribunal de Contas reconhece no ponto 2.11.1.

Adicionalmente, mostrando que aprendeu com a experiência, como já se referiu, o Estado não só entendeu reformar globalmente o papel da EP na gestão das concessões, internalizando nesta um conjunto de responsabilidades que antes, formalmente, estavam directamente atribuídas às tutelas sectorial e financeira, que constituíam comissões nominativas *ad hoc*, tutelas essas que agora passam a acompanhar a gestão das PPP por via da função accionista do Estado, cabendo à EP a gestão global das concessões. Essa concentração de esforços vai ao encontro da resolução das fragilidades enunciadas pelo Tribunal de Contas, em matéria de acumulação institucional (e não tanto individual) de experiências, de “fertilização” de recursos humanos, e de recolha e acumulação de informação sobre as concessões.

Para além disso, e também aprendendo com a experiência, o Estado flexibilizou a rigidez financeira dos contratos: nas novas concessões em lançamento pela EP, SA, prevê-se que a concedente, tendo disponibilidade para tal, poderá amortizar antecipadamente parte dos pagamentos devidos ao abrigo do contrato, reduzindo assim os encargos futuros com a concessão, para além de poder promover a todo o tempo o refinanciamento da concessão em moldes que assegurem que, tendencialmente, a concessão se financiará a um custo mais alinhado com o nível de risco da concedente EP, enquanto gestora de um portfólio diversificado de projectos rodoviários, e não tanto com o risco do projecto concreto de uma dada concessão. Finalmente, está prevista a partilha da receita do *upside* de tráfego, a partir de determinados patamares de tráfego, permitindo à concedente beneficiar duma eventual performance económica mais favorável do que o projectado inicialmente.

2.12.10. O estreitamento do leque de opções estratégicas de contratação

O facto de o Estado ter perdido capacidade para a implementação directa de projectos de construção e exploração de rodovias não pode ser visto como negativo em si mesmo. Por que teria o Estado de ter vocação para construir e explorar estradas melhor do que os operadores privados?

Contesta-se a afirmação do Tribunal de Contas de que houve sempre a “opção pelo modelo DBOFT, sem avaliação de outras alternativas”. A não opção por outros modelos está directamente relacionada com os objectivos que estiveram na base do lançamento dessas



concessões e que impunham aquele modelo, pois o que se pretendeu foi concessionar a construção, a operação, a manutenção e o financiamento de vias novas. Note-se que as novas concessões que estão a ser lançadas pela EP,SA envolvem, por exemplo, a inclusão, na concessão, de vias que já estão construídas e em que a concessionária é solicitada a fazer apenas a operação e manutenção dessas vias (para além do projecto, construção, operação e manutenção de vias novas).

As questões da “alimentação do *pipeline* de projectos de PPP”, da “aferição do respectivo *value for money*” e da “dependência do *outsourcing*” já foram contraditadas anteriormente.

2.13. Aspectos Positivos na Actividade de Gestão das PPP pela EP

Não pode deixar de registar-se que o Tribunal de Contas elenca cerca de 23 notas positivas relativamente à gestão das PPP. Mas, significativamente ou não, estes inúmeros aspectos positivos - alguns dos quais, aliás, directamente contradizem alguns dos aspectos negativos valorizados - apenas mereceram um título no relatório, enquanto que cada um dos aspectos negativos, identificados pelo Tribunal de Contas, mereceu destaque e título próprios.

3.1.2. O regime legal das PPP

Quanto às questões levantadas pelo Tribunal de Contas relativamente ao envolvimento de capital privado na EP,SA, enquanto detentora de um contrato de concessão atribuído pelo Estado sem concurso, e as alegadas eventuais dificuldades daí resultantes, contesta-se o seu racional, recordando-se ao Tribunal de Contas que: 1) a EP,SA é uma sociedade de capitais exclusivamente públicos; 2) como especificamente referido nas Bases da concessão, a concessão é atribuída a uma sociedade com estas características; e 3) o Governo já assegurou que não irá privatizar a empresa. Neste contexto, contesta-se a sustentação das alegações do Tribunal de Contas.

Em relação às *lessons learned*, contesta-se o referido (e remete-se para os comentários ao ponto 2.12.9). Por exemplo, o próprio Tribunal de Contas reconhece, no ponto 3.1.2 do Relatório, que “por via do Decreto-Lei nº141/2006, continuaram a ser introduzidas alterações que consubstanciam não só um processo de aprendizagem na gestão pública dos contratos de PPP, mas também a atenção que foi dada às melhores práticas internacionais no âmbito da mesma gestão”.

Como já se referiu anteriormente, em relação à comissões nominativas temporárias, o próprio Tribunal de Contas reconhece, no ponto 3.1.2 do Relatório, que “no actual contexto de dificuldades de articulação entre entidades públicas, que tais comissões são susceptíveis de promover uma melhor articulação entre entidades dos ministérios intervenientes (Finanças e Obras Públicas)”, apresentando o Tribunal de Contas, como contraponto a este aspecto positivo, o caso de uma concessão ferroviária em que houve dificuldades (na descrição do próprio Tribunal de Contas, presume-se pois que essa seja a má excepção que confirma a boa regra)

3.1.3. As concessões rodoviárias no contexto nacional

Construir estradas é um investimento pesado. Mas fazer a soma das rendas futuras de uma PPP e dizer que, pela construção de determinadas vias rodoviárias, se estão a pagar valores muito elevados, é uma análise simplista. Quando o Estado, por gestão directa, construía uma estrada, o que fazia era orçamentar um determinado investimento no PIDDAC, em um ou dois anos, e as verbas do Orçamento de Estado pagavam essa estrada. Mas onde estavam previstos os custos de operação e manutenção dessa estrada nos 30 anos seguintes? E os custos de financiamento desse investimento para os 30 anos seguintes, onde estavam estimados? E os custos dos riscos – de projecto, de construção, de financiamento, de operação e manutenção -, onde estavam inscritos ou orçamentados? A virtude de poder conhecer, com alguma segurança, os contornos globais do custo de construção, operação e financiamento de uma rodovia ao longo de 30 ou mais anos, como de nenhum modo é feito noutras circunstâncias pelo Estado relativamente às suas aquisições de bens e serviços, não pode ser lida e utilizada pelo Tribunal de Contas precisamente como se de uma menos-valia das PPP se tratasse!

3.1.4. O reflexo das PPP no Orçamento do MOPTC

Contesta-se a utilização da expressão “fuga para o direito privado operada no últimos anos pela transformação de institutos públicos em entidades de natureza empresarial, de que a EP,E.P.E. é exemplo e que não obstante as virtudes (...) têm motivado dificuldades de controlo orçamental”. Obviamente, utilizando a palavra “fuga”, o Tribunal de Contas não está descrever apenas a referida transformação, está desde logo a qualificar depreciativamente a natureza dessa transformação. Ora tendo em conta que o próprio Tribunal de Contas reconhece que essa transformação tem virtudes (!), torna-se evidente que falta objectividade à qualificação.

3.1.5. Encargos com PPP previstos em sede de OE para 2007 e para 2008

Contesta-se em absoluto a expressão utilizada pelo Tribunal de Contas de “não se encontram justificações para a “derrapagem” dos valores supramencionados”. Não é aceitável, por manifestamente não se coadunar com o rigor exigível ao Tribunal de Contas. De facto, se o Tribunal de Contas reclama o “desconhecimento integral da metodologia que presidiu aos elementos (sic) constantes nos relatórios do OE”, como pode utilizar, em vez de termos como “variação” ou mesmo “desvio” (que seriam os termos técnicos adequados), a palavra “derrapagem”? Claro que a expressão “derrapagem”, não sendo rigorosa, tem mais impacto comunicacional, mas isso não deveria ser suficiente para a aplicar.

A natureza dos encargos com as PPP – note-se que se trata dos únicos encargos que, no Relatório do OE, são apresentados com um horizonte de 30 anos – exigia a definição de um critério bem delimitado para a sua apresentação. Ora o critério definido para a inclusão de informação no Relatório do OE 2008 é o de os encargos a incluir corresponderem a contratos em vigor, já que esses correspondem a compromissos efectivos do Estado. Pela mesma razão, os encargos resultantes de processos de reposição de equilíbrio financeiro só são considerados quando estão fechados os respectivos acordos (aliás, divulgar informação anteriormente a esse fecho podia até significar o enfraquecimento da posição negocial do Estado). É evidente que, em cada momento, se pode verificar “existência de PPP em fases



diversas susceptíveis de gerar encargos futuros para o Estado”, mas o critério é claro. Também por isso se contesta a referência que o Tribunal de Contas faz à “falta de transparência” e à “debilidade da informação apresentada à AR”.

Contesta-se em absoluto que se verifique desorçamentação de receita e despesa. Não há qualquer desorçamentação. Aliás, o próprio Tribunal de Contas o refere no ponto 2.3.2, quando escreve (sic) “este modelo de financiamento, segundo os critérios do Eurostat, não conduz a um efeito de desorçamentação”. Este tema foi já esclarecido vezes sem conta pelo Governo. No OE 2008, o défice da EP foi incluído no perímetro de consolidação das Administrações Públicas, Fundos e Serviços Autónomos e Empresas Não-Mercantis, para efeitos de Contabilidade Nacional (Quadro III.1.3, página 98 do Relatório do OE 2008). O Tribunal de Contas pode comprovar este facto, pelo que não se voltará a esclarecer este ponto. E se o défice da EP está no OE 2008, também não haverá qualquer “fundo à margem do orçamento”, pelo que se contesta em absoluto essa afirmação do Tribunal de Contas. Note-se aliás que, no novo modelo de gestão e financiamento, a EP passa a ter uma receita própria, a contribuição de serviço rodoviário (CSR), proveniente dos utilizadores das vias, sendo que essa opção governamental procura ir ao encontro da resolução dos problemas identificados pelo próprio Tribunal de Contas, expressas noutros relatórios, quando critica o facto de, anteriormente, a EP não ter receitas próprias! O Governo foi coerente e resolveu esse problema.

Quanto à referência do Tribunal de Contas de que não se encontra “parametrizada, a longo prazo, a comportabilidade dos encargos”, a sua contestação é feita pelo próprio Tribunal de Contas logo de seguida, em todo um parágrafo que reconhece que a “contratação em PPP (...) veio tornar mais visível o risco de insustentabilidade de encargos para o Estado (...) este risco com grande probabilidade estava já presente noutros tipos de contratação, nos quais a ausência de encargos assumidos não significava, a médio e longo prazo, a inexistência de encargos esperados, sobretudo se se tivesse em conta a necessidade de efectivamente incrementar, ou mesmo manter, a prestação de serviço público”. Ou seja, o problema que o Tribunal de Contas identifica agora, afinal já existiria, reconhece o próprio Tribunal, e tem a ver com a sustentabilidade dos encargos futuros do Estado, tema muito relevante, sem dúvida, mas que não é um exclusivo das PPP, e sim de todas as despesas do Estado. Subscrive-se pois por inteiro esta última consideração do Tribunal de Contas e mais uma vez se insiste no facto de que à contratação em regime de PPP não pode ser assacada como desvantagem uma das suas principais vantagens: a de se conhecerem, com total visibilidade e elevado grau de probabilidade, os encargos assumidos pelo Estado para um período muito alargado.

Em matéria do que o Tribunal caracteriza como “instabilidade contratual”, contesta-se a defesa que o Tribunal de Contas parece fazer do seu valor absoluto. Se o Estado entende alterar alguns contratos existentes, para passar de concessões em regime SCUT para um regime de portagem real, é evidente que é preciso alterar os contratos. O valor da “estabilidade contratual” é um dos factores importantes das PPP, mas não é o valor mais importante. Se o Estado entende que é altura de mudar a natureza das parcerias, e com isso até pretende arrecadar nova receita (receita de portagem), reduzindo assim os encargos líquidos do Estado com a parceria, não devia o Tribunal de Contas elencar esta iniciativa como relevante e positiva? Não, o Tribunal de Contas não concorda, porque isso afecta a estabilidade contratual! Contesta-se a utilidade deste tipo de crítica do Tribunal de Contas.

Em todo o caso, deixa-se claro que as novas concessões em lançamento prevêm já as condições em que haverá lugar à introdução de portagens, se e quando o Governo o decidir,

e como serão os concessionários ressarcidos dos efeitos que daí resultarem, evitando ou simplificando os processos negociais que daí decorrerem.

Como já se referiu anteriormente, contesta-se a utilização pelo Tribunal de Contas da expressão “sucessivos processos de reequilíbrio financeiro, iniciados logo nos primeiros anos das parcerias”, induzindo erroneamente uma noção de que, havendo reequilíbrios logo após a assinatura dos contratos, significaria isso que estes teriam algum problema – já se explicou que o facto de ocorrerem nos “primeiros anos” tem a ver a alterações às condições relativas à construção e entrada em funcionamento (atrasos nas expropriações, atrasos nas aprovações ambientais, alterações unilaterais decididas pelo Estado relativamente a traçados), pelo que esses reequilíbrios ocorreriam sempre nos primeiros anos.

Como já se referiu anteriormente, contesta-se também, em absoluto, a utilização pelo Tribunal de Contas da expressão “existem benefícios sombra para o parceiro privado que, a prazo, importarão em pagamentos do Estado”. Não é verdade que haja qualquer tipo de “benefício sombra”, e essa afirmação só pode resultar de redacção infeliz, no que se considera aliás uma nota perigosamente superficial. Nos contratos de concessão, como noutros contratos administrativos, e em função das alterações que o justificarem, o que o concedente paga ao concessionário é o reposição do equilíbrio financeiro do contrato. A justificação desses reequilíbrios tem suporte contratual, o que devia ser suficiente para o Tribunal de Contas, pois não se vislumbra que sugira o não cumprimento dos contratos. Estão normalmente bem elencadas as situações em que pode ocorrer e o modo como são apurados os valores em causa, pelo que a justificação se estrutura em aspectos e situações concretas. Não se verificam igualmente pagamentos não fundamentados, já que todos os pedidos de reposição do equilíbrio financeiro devem ser formalmente solicitados ao concedente, e técnica e economicamente suportados. A própria expressão “benefício” é utilizada de forma muito desadequada pelo Tribunal de Contas, já que a reposição do equilíbrio financeiro do contrato significa isso mesmo, isto é, só ocorre se se verificou antes uma situação que gerou um desequilíbrio, devendo este ser compensado de acordo com os critérios que estão contratualmente previstos.

No âmbito deste ponto, não se pode deixar de registar o reconhecimento pelo Tribunal de Contas – ainda que em mera nota de rodapé (a nº71) - de algumas vantagens das PPP: a previsibilidade dos encargos das PPP e a inclusão nesses encargos, não só dos custos de construção, mas também dos custos de operação e manutenção das vias.

3.1.7 Ausência de bases metodológicas

Sem prejuízo de melhorias a introduzir na prestação de informação em sede orçamental, insiste-se que os encargos com PPP não podem ter tratamento discriminatório e ser penalizadas apenas e só pelo facto de serem previsíveis a muito mais largo prazo do que todos os restantes encargos orçamentais. O Estado tem um compromisso a muito longo prazo com todos os serviços públicos – operados directamente por entidades públicas, ou concessionados a entidades privadas – e não estima anualmente, em sede orçamental, o que custarão esses serviços públicos a 30 anos de vista e quais os factores de risco que os podem fazer aumentar ou diminuir.

Em sede de gestão das PPP, considera-se que as análises de risco que permitem quantificar prospectivamente e avaliar a “exposição da posição global do Estado” fazem



sentido. No que à EP diz respeito, e em particular aos encargos futuros com as subconcessões, esse esforço está a ser financeiramente modelizado.

3.1.10 Resultados obtidos com as PPP rodoviárias

Mais uma vez, contesta-se o equilíbrio das referências do Tribunal de Contas, que embora reconhecendo o enorme efeito benéfico que o alargamento da rede de auto-estradas trouxe ao País, e cuja implementação não teria sido possível sem o recurso ao regime das PPP, põe praticamente ao mesmo nível uma alegada “falta de sistematização de informação sobre o impacto da rede”.

4.1.1 O Estado Concedente

Contesta-se que “o reconhecimento da matriz de risco contratual para o Estado” apenas faça sentido “se enquadrado no reconhecimento de uma outra matriz de risco, mais vasta, que englobe todas as funções do Estado concorrentes para o mesmo processo de PPP”. Em termos puramente teóricos, tal até seria concebível, mas pouco praticável.

Insiste-se em que os “riscos que decorrem unicamente da capacidade de gestão do próprio Estado” mencionados pelo Tribunal de Contas e que coexistirão com os riscos que, contratualmente, ficaram a cargo do Estado em cada PPP, não são riscos exclusivos do investimento público em regime de PPP, mas sim riscos transversais a todas as modalidades de investimento público, ao contrário do que parece querer inferir o Tribunal de Contas.

O que se aceita é que, em termos de aplicação ao actual estágio de desenvolvimento das PPP, seria adequado que fosse implementada uma análise de risco sistematizada e continuada. Acresce, como já se disse anteriormente, que, no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, com o novo papel atribuído ao InIR, quanto às funções de representação do Concedente, haverá capacidade acrescida para que seja desenvolvido, com a CFMOPTC e a EP,SA, aquilo que foi designado por “Plano de Gestão de Riscos” das concessões, na óptica do Concedente, tendo o MOPTC já acordado com o InIR que se proceda nesse sentido.

4.1.2 A intervenção do Estado no âmbito das PPP rodoviárias

Considera-se que a esmagadora maioria das observações e comentários do Tribunal de Contas neste ponto 4.1.2, relativamente à realidade da EP, ficam ultrapassadas com a implementação em curso do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário instituído por este Governo.

4.1.3 O Novo Modelo de Financiamento do Sector Rodoviário (NMFSR)

Não pode deixar-se de salientar que o novo modelo envolve a gestão e o financiamento do sector rodoviário, pela que a designação atribuída pelo Tribunal de Contas (conforme o título deste ponto) é limitativa. De facto, é todo o modelo de gestão e financiamento que é alterado. Salienta-se ainda, neste ponto, o reconhecimento pelo Tribunal de Contas, de que o novo modelo de gestão e financiamento tem “a preocupação de dar resposta a aspectos que se apresentam como críticos no presente relatório”.

4.1.4 O NMFSR e os critérios do Eurostat

Ao contrário do que parece inferir o Tribunal de Contas, a transformação da EP em sociedade anónima, para além de razões de natureza operacional e de eficiência, tem uma razão fundamental simples: trata-se da única forma de assegurar que ocorre uma efectiva transferência de risco do Estado para a EP,SA. Ora a transferência de risco – risco de projecto, de construção, de financiamento, de exploração e de conservação –, que é típica dos contratos de concessão e que permite que o Estado concedente transmita à sociedade concessionária os riscos associados à actividade concessionada, não ocorreria se afinal o Estado mantivesse a actividade numa EP,EPE. Numa sociedade anónima, o accionista Estado tem a responsabilidade limitada ao montante do capital social que subscreveu. Adicionalmente, o Estado já deixou claro que não garante nem avaliza quaisquer créditos à EP,SA. Repare-se que não se trata de uma desresponsabilização do Estado, já que este mantém todos os poderes de entidade Concedente para fiscalizar a execução do contrato, trata-se sim de separar responsabilidades e deixar claros os direitos e obrigações contratuais.

Não foi solicitado ao Eurostat qualquer parecer sobre a classificação da nova EP,SA fora do sector das Administrações Públicas.

4.1.5 A multiplicidade de intervenientes e sua articulação com a EP

Reconhece-se que o Estado-Concedente tem revelado, ao longo do tempo, dificuldades de coordenação das entidades que estão envolvidas na gestão das PPP, devido ao número de entidades envolvidas, devido às suas diferentes valências e objectivos, devido às diferentes finalidades do seu envolvimento. Concorda-se ainda que, do ponto de vista da legislação, ou seja, formalmente, a coordenação da função de concedente não estava suficientemente clarificada. Mas daí a dizer que se verifica a “inexistência de coordenação na função de concedente” vai objectivamente uma grande distância, pelo que se contesta esta afirmação. A EP e a Parpública, enquanto entidades directamente envolvidas no acompanhamento das concessões, e o MOPTC e o MFAP, enquanto tutelas responsáveis, têm assegurado essa coordenação. Obviamente, isso não é o mesmo que dizer que se trata de uma entidade una e indivisível. Insiste-se que, no novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, o papel da EP relativamente às novas concessões sai reforçado deste ponto de vista, já que será responsável pela gestão global do acompanhamento dessas concessões, exercendo o MOPTC e o MFAP o seu controlo por via da função accionista do Estado.



Quanto à referência a que “em alguns casos, apenas o concessionário poderá ter uma visão de conjunto da relação Concedente-concessionário”, tal conclusão parece excessiva. Uma coisa é reconhecer que a natureza da intervenção do Concedente multi-entidade pode gerar ineficiências de coordenação que os concessionários poderão procurar usar em benefício das suas posições, outra coisa é dizer que a EP não tem uma visão de conjunto das concessões rodoviárias. É importante notar, a este propósito, que a transparência ditada pela natureza pública da EP, traduzida nomeadamente em relatórios produzidos pelo Tribunal de Contas elencando todas as reais e alegadas fragilidades da respectiva organização, estrutura, e meios, gera desde logo uma assimetria gritante de informação entre Concedente e concessionária. Sem qualquer ironia, mas sendo totalmente objectivo, deste ponto de vista o Estado está de facto numa posição menos protegida do que a concessionária.

Em todo o caso, julga-se que, com a implementação do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, a concentração da gestão dos contratos de concessão rodoviários na EP, no caso das novas subconcessões, e no InIR, no caso das já existentes concessões directas do Estado, eliminará uma parte significativa da vantagem negocial que os concessionários possam ter, pelo simples facto de serem uma entidade una, quando até agora a posição do Estado tem sido necessariamente corporizada por representantes das tutelas sectorial e financeira.

O Tribunal de Contas refere ainda neste ponto que “a gestão efectuada pela EP é interrompida em fases fulcrais, pela acção de comissões nominativas temporárias”, mas reconhece logo de seguida que, afinal, as comissões integram membros da EP. A contradição do Relato é evidente. De facto, a verdade é que a EP tem acompanhado, com mais ou menos envolvimento, mas de forma continuada, as referidas comissões, ao contrário do que parece querer inferir o Tribunal de Contas.

Quanto ao sistema de reporte público, salienta-se a preocupação – também expressa pelo Tribunal de Contas, aliás – de que há, já hoje, um potencial relevante para a assimetria de informação entre o Concedente e os concessionários. Ora estabelecer um sistema de reporte público, e “publicitado” como refere o Tribunal de Contas, que disponibilize dados e *know how* que deveriam ser reservados ao processo da contratação, acompanhamento e renegociação de concessões, poderia ser contraproducente e até enfraquecedor da posição negocial do Estado, pelo que esta questão deve ser ponderada.

Em relação às *lessons learned*, contesta-se mais uma vez o referido (e remete-se para os comentários ao ponto 2.12.9). Por exemplo, o próprio Tribunal de Contas reconhece, no ponto 3.1.2 do Relatório, que “por via do Decreto-Lei nº141/2006, continuaram a ser introduzidas alterações que consubstanciam não só um processo de aprendizagem na gestão pública dos contratos de PPP, mas também a atenção que foi dada às melhores práticas internacionais no âmbito da mesma gestão”.

Concorda-se que o acompanhamento administrativo e financeiro das concessões pode evoluir significativamente, quer numa óptica regulatória, pelo InIR, quer numa óptica de gestão do risco contratual, pelo Concedente. Nesse sentido, e como já se disse, o MOPTC acordou já com o InIR que seja dada continuidade ao desenvolvimento, com a CFMOPTC e a EP,SA, da “Ficha da Concessão” e a sistematização que a mesma corporiza, bem como do “Relatório de Acompanhamento” por concessão.

O Tribunal de Contas refere que há um conjunto alargado de entidades, nomeadamente públicas, que intervêm nas PPP: a EP, as comissões nominativas temporárias, as tutelas ministeriais (MOPTC e MFAP) e as entidades públicas de controlo (IGF, Parpública, CFMOPTC, IGOPTC), bem como 28 outros tipos de entidades, desde as Juntas de Freguesia até à REN, passando pela PSP, e ainda as populações e os utentes, entidades essas a que acrescentaríamos o próprio Tribunal de Contas.

Quanto às entidades governamentais ou outras que têm papel directo da gestão das PPP - a EP, as comissões nominativas temporárias, as tutelas ministeriais (MOPTC e MFAP) e as entidades públicas de controlo (IGF, Parpública, CFMOPTC, IGOPTC, além do próprio Tribunal de Contas) -, o figurino da sua intervenção resulta do cumprimento da legislação em vigor e dos próprios contratos de concessão. Em todo o caso, nestas entidades não incluiríamos a CFMOTC e a IGOPTC, já que, sem prejuízo das suas responsabilidades de controlo global das actividades do MOPTC, as suas atribuições em matéria de PPP são claramente menos centrais ao respectivo processo de gestão.

Quanto ao envolvimento dos 28 tipos de entidades, será este dado factual, mas reconheça-se que acrescenta pouco à discussão mencioná-lo. De facto, se cada uma das entidades referidas exerce as competências que lhe foram conferidas, querer-se-á significar que as PPP têm de ter um tratamento especial? Será porventura verdade que se o Estado entendesse construir, por administração directa da EP, uma determinada rodovia, não tinha de envolver, num momento ou noutro, aquelas entidades? Se, como refere o Tribunal de Contas, tal envolvimento é “factor de ineficiências, ineficácias e de diluição de responsabilidades, para além de se mostrar substancialmente irracional e burocratizante”, refira-se que se trata de procedimentos administrativos que não são exclusivo das PPP – e que aliás este Governo, que lançou o SIMPLEX, tem vindo a simplificar -, nem parece que se possam criticar as PPP por esta razão. Os problemas referidos pelo Tribunal de Contas relativamente às PPP são afinal as dificuldades da articulação das entidades e poderes que compõem o Estado, e não são um exclusivo das PPP.

Em matéria de prorrogação de prazos contratuais, contesta-se mais uma vez a superficialidade das afirmações do Tribunal de Contas. Não está em causa que uma prorrogação de um contrato de concessão existente corresponde sempre a uma oportunidade perdida de o Concedente “ir ao mercado” e, assim, de obter condições concorrenciais, e portanto corresponde potencialmente (mas nem sempre) a uma oportunidade de obter mais valor. Mas também é um facto que se prevê, contratualmente - como é típico em concessões PPP em muitos países - que uma das formas de proceder ao reequilíbrio financeiro do contrato é prorrogar o prazo da concessão. Ou seja, trata-se de uma solução perfeitamente legal. Daí a referir, como o Tribunal de Contas refere, que “poderá eventualmente ocorrer a perpetuação *ad eternum* do mesmo parceiro privado”, vai uma grande distância, como se reconhecerá, e é claramente um extremar da realidade que não tem qualquer sustentação em exemplos concretos, que aliás o Tribunal de Contas não apresenta.

Em matéria de *outsourcing*, contestam-se, por contraditórias, as afirmações do Tribunal de Contas. Por que não é possível ter o melhor de dois mundos. O Estado não pode ser acusado de não defender convenientemente os seus interesses face aos concessionários, e ser ao mesmo tempo criticado por colocar ao seu serviço - em regime de *outsourcing* que seja – alguns dos melhores especialistas nacionais em PPP, nomeadamente na área financeira e na área jurídica. Ou uma coisa ou outra. A EP não pode ser criticada por não



conseguir manter ou atrair para os seus quadros esses especialistas – e por isso os contrata fora –, quando o próprio Tribunal de Contas reconhece que esses especialistas são escassos, muito procurados e muito bem remunerados pelo mercado, não tendo a EP sido até agora, também pelas limitações decorrentes da sua anterior natureza jurídica, competitiva em termos remuneratórios. Também neste contexto, está o Governo seguro que, no novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, a EP,SA terá melhores condições para, internamente e em regime de *outsourcing*, se dotar dos meios necessários à adequada defesa do interesse público.

5.1 Modelo de Gestão

A “instabilidade institucional” que o Tribunal de Contas menciona decorreu em grande medida da evolução sucessiva da natureza da EP, num esforço do Estado para confrontar o progressivo esgotamento do anterior modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário. Este Governo compreendeu a necessidade de alterar esse paradigma e reformar profundamente o sector. O novo modelo de gestão e financiamento do sector – genericamente descrito no próprio Relato (ponto 4.1.3) - vem precisamente dar corpo a essa reforma. Considera-se que a esmagadora maioria das observações e comentários do Tribunal de Contas neste ponto relativamente à realidade institucional da EP ficam ultrapassadas com a implementação em curso do novo modelo de gestão e financiamento.

Por outro lado, a nova realidade empresarial e contratual da EP,SA também imporá novos desafios à capacidade de gestão da empresa, sem prejuízo do controlo do Estado na sua função accionista, nomeadamente através dos objectivos e do contrato de gestão a acordar com o Conselho de Administração (na linha da orientação adoptada pelo MOPTC quanto ao acompanhamento das empresas suas tuteladas).

Contestam-se as afirmações do Tribunal de Contas relativamente à gestão de contratos de concessão, já que se atêm ao aspecto formal – apesar de “organicamente prevista, na ACC, a figura do ‘Gestor de Contrato’ não existe” – pois na verdade, como refere a EP no seu contraditório, essas funções “têm sido asseguradas, em concreto, no âmbito dos diferentes contratos, pelas chefias de Departamento e Divisão existentes na ACC”.

Contesta-se também a referência, alegadamente negativa, do Tribunal de Contas a uma “dupla dependência de chefias”, nota essa que ignora esclarecimentos já prestados pela EP e não parece constituir sequer uma visão particularmente informada de “boa técnica organizacional”. O que a EP esclarece de novo no seu contraditório é que a dependência matricial resulta de os técnicos que acompanham cada concessão o fazerem quer na fase de concurso, projecto e obra (reportando a uma chefia especializada em concurso, projecto e obra, o Departamento de Gestão de Contratos), quer na fase de operação (aqui reportando a uma chefia especializada em exploração, o Departamento de Exploração e Controlo). A orgânica matricial não é boa ou má em si mesma, mas tem aqui a vantagem evidente de permitir manter os técnicos continuamente afectos a uma concessão ao longo da vida desta, o que é necessariamente positivo.

Contesta-se também a afirmação do Tribunal de Contas de os “técnicos não terem tido adequada formação profissional ao nível das PPP”. Apesar de limitada disponibilidade de cursos de formação nesta área muito especializada, a EP patrocinou a alguns elementos da ACC complementos de formação académica na área das PPP, e o Gabinete Jurídico da EP

iniciou a formação em PPP de colaboradores seus, como o próprio Tribunal de Contas reconhece no ponto 2.13.

5.2 Recursos Humanos afectos à ACC

Não se pode concordar com algumas ilações do Tribunal de Contas apenas baseadas em opiniões de um ou outro entrevistado e, portanto, pouco sustentadas. Adicionalmente, separar-se-iam as questões meramente organizacionais, que decorrem de decisões de gestão da empresa e relativamente às quais as considerações do Tribunal de Contas só podem ser superficiais e meramente circunstanciais, de questões fundamentais em matéria de quantidade e qualidade de recursos humanos afectos à ACC.

Em qualquer caso, no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário lançado por este Governo, à EP,SA foi atribuído um novo papel, para o desempenho do qual se procedeu ao reforço financeiro (com a atribuição de receita própria, a Contribuição de Serviço Rodoviário), institucional (com a transformação em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos) e contratual (com a outorga do contrato de concessão da rede rodoviária nacional) da empresa. Obviamente, das novas responsabilidades da EP,SA - nomeadamente face às novas concessões em lançamento, em que a EP,SA assume um papel nuclear em matéria de gestão dos contratos de concessão das PPP rodoviárias -, decorre a necessidade de rever e reforçar a organização e recursos da Área de Coordenação de Concessões da EP,SA. Quanto a essa revisão e reforço, a matéria está já tratada no âmbito dos instrumentos do novo modelo de gestão e financiamento, no âmbito do Plano de Actividades da EP,SA para 2008, e no âmbito da aplicação à EP,SA do modelo de relacionamento do MOPTC com empresas e organismos tutelados.

6. Gestão do Outsourcing

Como se referiu já a propósito do ponto 2.5, em matéria de *outsourcing*, contestam-se, por contraditórias, as afirmações do Tribunal de Contas. Por que não é possível ter o melhor de dois mundos. O Estado não pode ser acusado de não defender convenientemente os seus interesses face aos concessionários, e ser ao mesmo tempo criticado por colocar ao seu serviço - em regime de *outsourcing* que seja - alguns dos melhores especialistas nacionais em PPP, nomeadamente na área financeira e na área jurídica. Ou uma coisa ou outra. A EP não pode ser criticada por não conseguir manter ou atrair para os seus quadros esses especialistas - e por isso os contrata fora -, quando o próprio Tribunal de Contas reconhece que esses especialistas são escassos, muito procurados e muito bem remunerados pelo mercado, não tendo a EP sido até agora, também pelas limitações decorrentes da sua anterior estrutura jurídica, competitiva em termos remuneratórios. Também neste contexto, está o Governo seguro que, no novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, a EP,SA terá melhores condições para, internamente e/ou em regime de *outsourcing*, se dotar dos meios necessários à adequada defesa do interesse público.

Contesta-se ainda a afirmação do Tribunal de Contas, citando elementos da Parpública, relativamente ao “papel de quase liderança assumido por estes consultores”, sendo certo que essa apreciação, puramente subjectiva, foi feita por quem, frequentemente, no âmbito



das Comissões, recorreu também aos conhecimentos e trabalho técnicos desses mesmos consultores – como aliás se refere no ponto 6.2. do próprio Relatório do Tribunal de Contas.

Quanto ao facto, mencionado pelo Tribunal de Contas, de se recorrer a “um conjunto restrito de empresas de consultadoria técnica, financeira e jurídica”, contesta-se a apreciação simplista que encerra. Primeiro, deve ser entendido que é preciso assegurar que quem aconselha o Estado não está a aconselhar os parceiros privados, ou seja, nem todo o mercado está disponível. Por outro lado, trata-se de questões de elevada especificidade financeira e jurídica, pelo que nem todos os consultores estão habilitados a intervir. Finalmente, porque há óbvias economias de escala e de eficiência no seu tratamento por um conjunto limitado de consultores.

Quanto à necessidade de maior internalização de conhecimentos por parte da equipa da EP,SA, e de melhor controlo sobre o desempenho da contratação externa, a matéria está já tratada no âmbito dos instrumentos do novo modelo de gestão e financiamento, no âmbito do Plano de Actividades da EP,SA para 2008, e no âmbito da aplicação à EP,SA do modelo de relacionamento do MOPTC com empresas e organismos tutelados.

6.2 Fase de gestão contratual

Salienta-se a citação de uma afirmação atribuída à CFMOPTC pelo Tribunal de Contas que, objectivamente, assenta em pressupostos que não se verificaram e que, portanto, não é exacta. Trata-se da referência a “uma consequência deste desaproveitamento da “curva de aprendizagem” foi (...) os erros superiores a 10% na orçamentação das rendas em 2006 e 2007”. Contesta-se a relação de causa-efeito entre os dois temas. Primeiro, deve ser salientado que a EP sobrestimou os encargos do ano, pelos que os desvios foram favoráveis. Depois, importa esclarecer a dimensão de tais desvios. A EP tem vindo a orçamentar os encargos com a SCUT com base nos modelos financeiros (caso base) de cada concessão, actualizando os pressupostos de inflação e ajustando as datas de entrada em serviço dos lanços. No que diz respeito ao tráfego, não foram consideradas alterações aos pressupostos, uma vez que: 1) a maior parte das concessões só entrou em operação em 2006/2007, pelo que não havia histórico de tráfego; 2) no caso do Algarve e da Beira Interior só existiam dois anos completos de dados históricos, o que foi considerado ainda insuficiente para obter uma qualquer “tendência”; e 3) no caso da Costa de Prata, dada a não-entrada em operação do lanço Angeja/Estarreja, considerou-se sempre o tráfego do caso base. Na orçamentação relativa ao ano 2007, ocorreu um erro de interpretação de cláusulas contratuais relacionada com a entrada em serviço efectivo das concessões Grande Porto e Beira Litoral e Alta, o qual associado a performances de tráfego inferiores aos casos base, ocasionou um desvio na orçamentação das rendas a pagar. Não se considera pois que estes desvios de orçamentação sejam motivados por qualquer desaproveitamento da “curva de aprendizagem”, pois objectivamente a EP é a única entidade que orçamenta e liquida este tipo de encargos. Aliás, fruto da “auto-aprendizagem” da própria EP nestes anos, foi já desenvolvido um modelo financeiro de projecção de rendas a pagar, inclusive já utilizado para efeitos do orçamento de 2008.

Também já se contestou que a “a EP tão pouco parece ter acesso aos conhecimentos da Parpública e das comissões”. A EP tem vindo a participar, através dos seus técnicos, nas comissões nominativas – como, noutra local, o próprio Tribunal de Contas refere, citando aliás a Parpública –, participando nelas a par de elementos da Parpública, tendo portanto acesso à mesma informação.

Contesta-se em absoluto que o Tribunal de Contas veicule no seu relatório, depois de entrevistar dezenas de pessoas, “uma opinião (...) de que a gestão da contratação deveria ser feita pelo Gabinete Jurídico” – ou o Tribunal de Contas assume essa recomendação ou julga-se inaceitável que apoie as suas considerações na citação de apenas uma opinião.

7. Inspeção da ACC

Mais uma vez, o Tribunal de Contas assenta as suas apreciações meramente em opiniões de alguns técnicos, relativamente a especialidades que nem sequer são as do Tribunal de Contas, pelo que se contesta a sua validade para a obtenção de conclusões relevantes.

Por outro lado, reconhecendo o Tribunal de Contas que “existe um Plano de Inspeções em que consta a programação das várias acções de fiscalização a efectuar aos lanços, obras de alargamento e de beneficiação, e às áreas de serviço”, como pôde concluir que “a EP deve apostar cada vez mais num Programa de Inspeções coerente e sistemático”?

Regista-se ainda que o próprio Tribunal de Contas reconhece que, no âmbito do processo de certificação da EP, “ao nível da Qualidade, foi efectuado um levantamento da situação existente e estão a ser definidos procedimentos a aplicar à área de coordenação de concessões quanto à fiscalização da qualidade do serviço prestado pelas concessionárias”.

8.1.1 A inclusão em planeamento

Contesta-se que o Tribunal de Contas se baseie em opiniões de técnicos da EP para apreciar as razões pelas quais os Governos têm optado pela realização dos investimentos rodoviários em regime de PPP, sejam elas técnicas, financeiras ou outras. Como é óbvio, não é a esses técnicos que cabe qualquer decisão nessa matéria. Nota-se que o MOPTC não foi destinatário de qualquer inquérito realizado pelo Tribunal de Contas nesta matéria, pelo que não se pôde pronunciar.

No que diz respeito a este Governo, esclarece-se que os critérios de selecção de projectos rodoviários e sua prioritização estão necessariamente ligados ao cumprimento do programa do Governo e de acordo com o Plano Rodoviário Nacional, e correspondem nomeadamente à conclusão de eixos fundamentais (ligações transfronteiriças e ligações entre capitais de distrito, por exemplo), à mobilidade, à redução de sinistralidade e à coesão territorial.

Contesta-se em absoluto a interpretação, que se julga desenquadrada, que o Tribunal de Contas faz das palavras da CFMOTC quando refere que, sendo os critérios de tráfego e congestionamento secundários, o *value for money* fica prejudicado. O que a CFMOTC referia, naquela afirmação, era a avaliação genérica da economia, eficiência e eficácia do gasto do Estado, e não o *value for money* da PPP, que é algo diferente. De facto, o *value for money*, na acepção normalmente utilizada no âmbito das PPP e também adoptada pelo Tribunal de Contas (por exemplo, no ponto 8.1.3), é um conceito relativo, que resulta da comparação de alternativas de execução de um mesmo investimento (neste caso, regime PPP versus regime de administração directa do Estado, vulgarmente quantificada por



recurso ao Comparador do Sector Público), dizendo-se que a alternativa que tiver melhor *value for money* é a que deve ser escolhida. Ora o facto de, na via a construir, poder vir a haver muito ou pouco tráfego é comum às duas alternativas de execução, pelo que não seria por esse critério que se poderia escolher a melhor alternativa de execução do investimento - por exemplo, se se tratar de construir uma via em que se cobrará portagem, menos tráfego corresponderá genericamente a menos receita, seja essa receita para o concessionário (em regime PPP), ou para o Estado (exploração directa).

8.1.3 O desenvolvimento dos dados financeiros do estudo prévio

O registo importante, reconhecido pelo Tribunal de Contas, é o de que o lançamento das concessões é sempre precedido de estudo económico, em termos de investimento e em termos de exploração, incluindo um conjunto de análises de sensibilidade, mesmo nas situações em que não se estimava qualquer encargo futuro para o Estado (concessões de portagem real integral).

A ausência do cálculo do Comparador do Sector Público (CSP) foi já explicada pela EP, em relação aos últimos concursos em concreto (Douro Litoral, Grande Lisboa e Túnel do Marão, cuja justificação consta aliás do próprio Relato do Tribunal de Contas), e também porque o Estado há muito que não faz gestão directa da construção de auto-estradas, não tendo pois forma de quantificar, com rigor, esses encargos e o risco envolvido nesse empreendimento.

Como já se referiu anteriormente, no que diz respeito à elaboração do *outline business case* (OBC), fica claro do próprio Relatório do Tribunal de Contas que a EP já hoje produz tal informação, ainda que não conformada a um documento com essa designação, não parecendo que tal agregação num único dossier signifique por si só uma significativa melhoria necessária.

10. Monitorização administrativa e financeira dos contratos

Concorda-se que o acompanhamento administrativo e financeiro das concessões pode evoluir significativamente, quer numa óptica regulatória, pelo InIR, quer numa óptica de gestão do risco contratual, pelo Concedente. Nesse sentido, e como já se referiu, o MOPTC acordou com o InIR que seja dada continuidade ao desenvolvimento, com a CFMOPTC e a EP,SA, da “Ficha da Concessão” e a sistematização que a mesma corporiza, bem como do “Relatório de Acompanhamento” por concessão.

11. Controlo da qualidade de serviço nas concessões

Contesta-se a afirmação do Tribunal de Contas relativamente à “fragilidade dos contratos inicialmente celebrados pelo Estado, no que toca à protecção dos direitos dos utentes”. De facto, a publicação da Lei nº24/2007, de 18 de Julho, corresponde a melhorias substanciais. É evidente que qualquer melhoria na defesa dos direitos dos consumidores e utentes de qualquer serviço significa que, antes, tais direitos não estavam tão bem defendidos, mas daí a concluir, como o Tribunal de Contas pretende, que a regulamentação anterior era frágil vai

ainda uma certa distância. Até porque esta melhoria decorre também da “curva de experiência” do Estado nesta matéria (que mais uma vez se traduz em factos concretos, ao contrário do que o Tribunal de Contas refere sobre as *lessons learned*, quando alega que o Estado não tem aproveitado a experiência que tem tido com as PPP).

Considera-se relevante mencionar que, no âmbito do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, e das obrigações contratuais impostas à EP,SA ao abrigo do contrato de concessão, bem como da natureza das novas concessões em lançamento pela EP,SA, as inspecções no âmbito da qualidade de serviço e o controlo de disponibilidade adquirem importância renovada, constituindo aliás indicadores importantes do cumprimento contratual por parte da própria EP, SA e das suas subconcessionárias, pelo que, necessariamente, darão lugar a um esforço específico da EP,SA.

12.1.1 O sistema de controlo de tráfego

Contesta-se a referência do Tribunal de Contas aos Centros de Controlo de Tráfego da Aenor, nos termos em que é feita. Resulta claro do contraditório emitido pela EP que a situação de atraso na instalação desses Centros não é um facto consumado, mas decorre sim de um pedido de fusão desses Centros que está a ser apreciado pela EP. A economia de meios que essa solução incorpora, sem perda de eficácia, virá a traduzir-se, a seu tempo, e ao contrário do que parece inferir o Tribunal de Contas, em benefícios para o Estado. (vide comentários ao ponto 2.10.2).

Comenta-se ainda a afirmação do Tribunal de Contas de que os “cadernos de encargos não apresentavam requisitos totalmente objectivos, uma vez que se faziam depender de uma evolução tecnológica esperada”. De facto, nota-se que, sem prejuízo das dificuldades identificadas, é preciso compreender que, num contrato a 30 anos, também seria um erro o Estado impor uma tecnologia fechada, pois estaria a limitar a sua evolução ou, alternativamente, a ter de pagar por isso (incorreria em risco tecnológico).

12.2 Multas, Penalizações

A questão do incumprimento contratual é relevante. Não se julga que a posição negocial do Estado esteja em risco, mas dado que se entrou na fase pós-construção, i.e., na fase de cruzeiro, da maioria das concessões iniciadas entre o final dos anos 90 e o princípio do sec.XXI, é tempo de redobrar os esforços de acompanhamento das concessões nesta matéria. MOPTC acordou já com o InIR que as recomendações do Tribunal de Contas que, nesta matéria, possam ser úteis, sejam devidamente consideradas.

De qualquer modo, regista-se que o Tribunal de Contas elenca, como aspecto positivo, no ponto 2.13 do Relato, que na “ACC está em vias de ser fixada uma metodologia de planeamento das acções de fiscalização e de acompanhamento, em função de recursos disponíveis e indicadores de risco”.



12.3 Sinistralidade

Quanto à sinistralidade, contesta-se o sentido da afirmação do Tribunal de Contas de que a “EP não possuía até finais de 2006 qualquer controlo sobre os índices de sinistralidade verificados nas várias concessões”. Não só não corresponde à verdade dos factos – pois a EP dispunha dos dados de sinistralidade, como esta clarifica no seu contraditório -, como, no próprio Relato, o Tribunal de Contas reconhece que o mecanismo contratual de aplicação de penalidades e prémios relativos à sinistralidade pressupõe a verificação de um conjunto de condições e “estas condições cumulativas verificaram-se apenas em 2007” e não antes.

Regista-se ainda que o Tribunal de Contas elenca no ponto 2.13 do Relato, como ponto positivo, que a “ACC está a desenvolver um memorando que estabelece os mecanismos necessários à aplicação das disposições contratuais”.

13. Gestão dos Riscos e dos Processos de REF

Com relação aos processos de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro e em Tribunal Arbitral, para além das correcções mencionadas pela EP,SA no seu contraditório, importaria salientar – o que o Tribunal de Contas não faz - o esforço desenvolvido pelo Estado para, tendo que reconhecer as circunstâncias que motivaram os pedidos apresentados pelas concessionárias, discutir os valores em causa e negociar o melhor acordo possível para o Estado. No que a este Governo diz respeito, esse esforço traduziu-se quer na discussão detalhada dos pedidos em causa, reduzindo esses montantes, quer na decisão significativa de, revogando uma decisão do anterior Executivo, anular uma alteração de traçado na SCUT Costa de Prata cujo sobrecusto representava 311 milhões de euros.

O facto de estes pedidos terem resolução prolongada no tempo tem a ver com o facto de se tratar de matéria complexa, que deve ser adequadamente suportada e documentada, que exige pareceres técnicos de vária natureza, e que envolve por vezes processos em Tribunal Arbitral, com tramitação processual.

Concessão SCUT do Algarve

O pedido de reequilíbrio financeiro no montante de 9,28 milhões de euros foi realizado em 2003 e 2004, e dizia basicamente respeito a atrasos em expropriações. Em Junho de 2007, foi fechado Acordo entre o Estado e a Concessionária, no montante de 3,25 milhões de euros (redução de cerca de 65% face ao pedido). Este montante foi já liquidado em Julho de 2007.

Concessão SCUT do Norte Litoral

O pedido de reequilíbrio financeiro, apresentado em 2004, dizia respeito a sobrecustos de construção e outros custos decorrentes de atrasos nas aprovações ambientais, e envolvia o montante de 95,48 milhões de euros. Em Junho de 2007, foi fechado o Acordo extra-judicial entre o Estado e a Concessionária, no montante de 21,8 milhões de euros (redução de cerca de 77% face ao pedido). Este valor será pago em duas prestações de 50%, sendo a

primeira devida em 2007, dependendo do progresso da obra, e a segunda em 2008, com a conclusão da ligação a Caminha.

Concessão Norte

O pedido de reequilíbrio financeiro foi apresentado em 2003, devido a sobrecustos de construção e perda de receita líquida, motivadas por atrasos decorrentes de alterações de traçado, envolvia o montante de 446 milhões de euros. O XVI Governo decidiu, em 4 de Março de 2005, acordar uma reposição de reequilíbrio a favor da Concessionária, no montante total de 260,14 milhões de euros, sendo 165,14 milhões de euros a liquidar em dinheiro e 95 milhões de euros a compensar em espécie, através da prorrogação do prazo de concessão em 7 anos (23% do prazo inicial). Em Julho de 2005, o XVII Governo determinou que se deveria reavaliar o princípio de acordo e reabriu as negociações. O acordo final, assinado em Junho de 2006 entre o Estado e a Concessionária, define um valor de reposição de equilíbrio de 216,34 milhões de euros, a realizar através de uma operação de refinanciamento e da prorrogação de prazo da concessão em 5 anos (16% do prazo inicial), não se esperando que venha a ser realizado qualquer desembolso por parte do Estado ao abrigo deste acordo (redução de 100% face à verba pedida inicialmente).

Concessão SCUT Costa de Prata

O acordo final relativo a esta concessão não está encerrado, havendo um conjunto significativo de valores em aberto, mas a verdade é que tinha sido feito um pedido de reequilíbrio financeiro motivado por uma decisão de alteração ao traçado tomada pelo anterior Executivo (em Dezembro de 2002), decisão essa que este Governo revogou, eliminando assim um sobrecusto de 311 milhões de euros.

Salienta-se pois a evolução muito positiva, no mandato deste Governo, dos processos de reposição de equilíbrio financeiro ou em Tribunal Arbitral. Tal como se pode apreciar comparando a situação reportada pelo Tribunal de Contas no seu Relatório de Auditoria nº33/05, de Novembro 2005, excluindo a Lusoponte (1.133 milhões de euros, mais a prorrogação do prazo da Concessão Norte por 7 anos, decidida pelo anterior Executivo) com a situação reportada no presente Relatório (531 milhões de euros, mais a prorrogação do prazo da Concessão Norte por 5 anos), a evolução é muito significativa. De facto, esta redução do total de pedidos em cerca de 602 milhões de euros, e ainda a redução de 2 anos na prorrogação de prazo da Concessão Norte, teve como contrapartida o desembolso pelo Estado de apenas 22 milhões de euros.



**2. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública**



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

19. DEZ 07 03336

Recebido em 19/12/07, às 12h
Da entrada 2 ao DAIX
2007-12-19

Exmº Senhor
Dr. José Tavares
Chefe do Gabinete
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência

Sua Comunicação

Nossa referência

Assunto: Processo n.º 18/2007-Audit

Exmº Senhor, *Caro Dr. José Tavares*

Na sequência de ofício do Tribunal de Contas (TC) remetendo a S. E. o Ministro de Estado e das Finanças cópia do relato de auditoria subordinada ao tema "Gestão e Controlo dos Contratos de Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias", para exercício do contraditório, e constatando-se que do Relatório de auditoria sobressaem seis questões essenciais:

- Dificuldade de articulação entre entidades públicas envolvidas e ausência de coordenação na função de concedente;
- Ausência de um sistema integrado e eficaz de reporte público;
- Possíveis implicações do NMFSR;
- Gestão do Outsourcing;
- Aferição do "Value for Money";
- Balanço Global do Desempenho do Estado Concedente.

Encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de remeter a V. Exª os comentários do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), pese embora o Relatório persista em não esclarecer, de forma clara, se está a criticar práticas anteriores ou actuais.

Ponto 2.2.2 - Dificuldade de articulação entre entidades públicas envolvidas e

Ponto 2.2.3 - Ausência de coordenação na função de concedente

As questões levantadas a este respeito pelo TC foram objecto de intervenção do actual Governo através da alteração do regime jurídico das Parcerias Público Privadas (PPP), designadamente ao obrigar a parte pública a obter todas as declarações ambientais e licenças necessárias ao desenvolvimento da parceria antes do seu licenciamento ou mesmo ao obrigar os membros das comissões de avaliação das propostas a apresentarem um parecer único às respectivas tutelas ao invés de pareceres individuais.

Permitimo-nos, a este respeito, recordar que, ainda no início do ano, através do Relatório de Auditoria n.º 4/2007 – "Auditoria aos encargos do Estado com as parcerias Público-Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias – Seguimento das Recomendações", o próprio TC se congratulava com as alterações introduzidas pelo actual Governo no regime jurídico das PPP, indo ao encontro das preocupações evidenciadas pelo Tribunal.

DATA 20 12 07 20:41

Pág. 1



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Também no actual relatório, mais concretamente no ponto 2.3.2., a propósito das possíveis implicações do Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR), recentemente apresentado, surge aquela que para este Ministério será a principal conclusão a extrair do actual documento:

“Verifica-se na génese das alterações referidas, a preocupação de dar resposta a aspectos que se apresentam como críticos no presente relatório.”

Assim, constata-se que das duas auditorias sucessivas efectuadas pelo TC em 2007 emerge um padrão de intervenção activa do actual Governo no sentido de contrariar o estado de coisas que o TC critica, corrigindo-o e reequacionando o sector de forma sistemática e coerente:

- Alterando o regime jurídico das PPP através do DL 141/2006, de 27 de Julho;
- Definindo o modelo de gestão e financiamento do sector através da RCM 89/2007, de 11 de Julho;
- Concretizando o referido modelo através:
 - da aprovação, pela Assembleia da República da contribuição de serviço rodoviário, através da Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto;
 - da transformação da *Estradas de Portugal* em sociedade anónima e alterando os seus estatutos através do DL 374/2007, de 7 de Novembro;
 - da celebração de um contrato de concessão cujas bases foram aprovadas através do DL 380/2007, de 13 de Novembro .
 - da criação de um Instituto regulador independente, através do DL 148/2007, de 27 de Abril, acabando com a situação de a entidade adjudicante de obras e gestora dos contratos com parceiros privados acumular simultaneamente esse papel com as funções de regulação do sector.

Deve referir-se, em complemento das alterações já introduzidas, que se encontra actualmente em curso a revisão da legislação sobre os regimes especiais de utilização/exploração do domínio público, incluindo as regras relativas ao seu planeamento, inventariação e controlo.

Ponto 2.2.7 - Ausência de um sistema integrado e eficaz de reporte público

O Governo procurou solucionar este problema com a criação do Instituto Regulador na vertente operacional, e com a criação de uma estrutura permanente dedicada às PPP no âmbito da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Devemos, no entanto, salientar que o papel de monitorização e publicitação dos termos em que decorrem as parcerias não deverá, em nossa opinião, ficar associado ao âmbito de actuação das comissões temporárias. Essas comissões são criadas para a avaliação de propostas na fase concursal ou para a negociação com os parceiros privados no âmbito dos processos de reequilíbrio financeiro, pelo que as referidas comissões devem funcionar com a reserva necessária à concretização dos processos negociais sob a sua responsabilidade.

Ponto 2.3.2 – Quanto às possíveis implicações do NMFSR

Em primeiro lugar deve ser efectuado o reparo à sigla utilizada pelo TC (NMFSR) que pode levar à conclusão, não partilhada pelo Governo, que o modelo proposto se limita ao financiamento do sector rodoviário. Este Governo entende que o modelo em implementação



configura uma alteração à própria forma de gestão do sector, daí que a terminologia adoptada ao nível da RCM 89/2007 seja a do (Novo) "Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário Nacional", abreviadamente, NMGFSR.

Para além do aspecto que reputamos de altamente positivo relacionado com a conclusão do TC de que o NMGFSR foi elaborado com a preocupação de responder a aspectos críticos do diagnóstico efectuado, não podemos deixar de registar as afirmações proferidas pelo TC ao mencionar a "desorçamentação" de uma parcela do ISP e dos pagamentos à *Estradas de Portugal*, particularmente gravosas porque vindas de um organismo com responsabilidades na fiscalização das contas públicas nacionais.

Como o TC saberá, a simples transformação da *Estradas de Portugal* de Entidade Pública Empresarial em Sociedade Anónima em nada altera o seu enquadramento orçamental. Essa alteração foi promovida pelo XVI Governo Constitucional, que através do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, transformou o Instituto das Estradas de Portugal, Instituto Público existente, em Entidade Pública Empresarial com produção de efeitos a 1 de Janeiro de 2005.

Como também será do conhecimento do TC que a *Estradas de Portugal*, apesar de ser uma sociedade comercial, se encontra incluída no perímetro de consolidação das administrações públicas e como tal consolida em termos de contas nacionais e do apuramento do défice e da dívida para efeitos comunitários.

Aliás, o próprio TC reconhece este facto ao concluir que "Este modelo, segundo os critérios do EUROSTAT, não conduz a um efeito de desorçamentação..." o que torna ainda mais incompreensível a consideração inicial.

É igualmente incorrecto que a Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR) seja uma parcela do ISP. A CSR é uma contribuição especial que constitui receita própria da *Estradas de Portugal* destinada ao financiamento das infra-estruturas rodoviárias sob sua gestão e incide sobre o preço dos combustíveis rodoviários na medida em que estes traduzem o consumo aproximado que cada utilizador efectua das infra-estruturas colocadas à sua disposição. Trata-se de uma evolução do paradigma do financiamento pelo contribuinte para um modelo de financiamento através do utilizador.

Nestes termos, não se pode concluir ter havido um destaque e consignação específica de uma parcela do ISP ao financiamento da *Estradas de Portugal*. As taxas do ISP apenas foram reduzidas na medida em que o Governo optou por manter o compromisso assumido perante os cidadãos de que não existiria agravamento da carga tributária para além do que tinha sido previamente previsto no Programa de Estabilidade e Crescimento.

Quanto ao raciocínio efectuado a propósito da implementação do NMGFSR e a suspensão das medidas potencialmente positivas em curso no âmbito do MFAP, devemos referir que foi efectivamente constituído um Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado e das Parcerias e Concessões no âmbito deste Ministério, mais concretamente na DGTF. Naturalmente que quando esse Gabinete se encontrar em pleno funcionamento deverá coordenar com a Inspeccção-Geral de Finanças a concretização de um sistema - que se pretenderá integrado - de recolha e tratamento de informação sobre as PPP.



2.5. Quanto à gestão do Outsourcing

A dependência de consultores externos e a necessidade de desenvolvimento e acumulação de know-how nestas matérias foi oportunamente identificada pelo MFAP como um factor determinante no processo de optimização da gestão deste tipo de instrumento e culminou na decisão de criação de uma unidade especializada no âmbito da DGTF, ilustrando, portanto, mais um exemplo de consonância de preocupações e prioridades entre o TC e o Governo.

2.6. Quanto à aferição do “Value for Money”

Trata-se de um ponto em que são referidas três ordens de questões:

- Racionalidade económica do lançamento de projectos de investimento sob a forma de PPP e configuração do respectivo modelo;
- Existência ou não de Comparador Público e de outra informação relevante para a decisão;
- Critérios de lançamento de obra – tráfego vs. opções políticas.

Relativamente à racionalidade económica da opção por configurar um qualquer projecto de infra-estruturas sob a forma de PPP, que o TC conclui ser guiado exclusivamente por preocupações de ordem financeira, devemos esclarecer que este Governo nunca entendeu estes mecanismos como mecanismos de financiamento puros. Sempre foi assumido que são formas de dotar o país das infra-estruturas necessárias ao seu desenvolvimento económico e à respectiva coesão territorial a um ritmo não comportável através dos mecanismos tradicionais de contratação pública.

Encontra-se subjacente a esta ideia um conceito de custo de oportunidade, que acaba por não ser devidamente valorizado pelo Tribunal, associado a mecanismos de contratação que permitem implementar princípios de solidariedade inter-geracional (as infra-estruturas são pagas à medida que vão sendo utilizadas e não pelos actuais contribuintes) e de transferência de risco para os operadores privados.

É, assim, por demais evidente que dado o esforço acelerado de infra-estruturação do país e as restrições orçamentais vigentes, o modelo de PPP privilegiado será o que incorpora a construção e exploração das infra-estruturas.

Quanto à não elaboração do Comparador do Sector Público (CSP), dos três projectos lançados após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, dois foram lançados por Governos anteriores (Grande Lisboa e Douro Litoral), tendo na altura sido entendido que, não resultando desses projectos qualquer encargo para o Estado, poderia ser dispensada a elaboração do CSP.

No caso do “Túnel do Marão”, lançado pelo actual Governo, foi estimado o custo aceitável do investimento na concessão, tendo este valor sido colocado como limite máximo ao investimento no caderno de encargos. Neste caso concreto, é preciso tomar em consideração que as características do projecto, os obstáculos naturais - que obrigaram à inclusão no projecto de um túnel com uma extensão superior a 5 Km - tornavam necessariamente complexo e pouco fiável o desenvolvimento do CSP, por falta de termos de comparação.

Finalmente, quanto à questão do “Value for Money” e à pretensa interferência nociva de uma “mera” decisão política, concluindo o TC que o Governo lança projectos de PPP sem



que o tráfego o justifique (contrariando assim a conclusão anterior de que o Governo apenas se norteia por critérios financeiros), o MFAP entende que existem projectos em que outros critérios devem ser ponderados conjuntamente com a viabilidade financeira do projecto, no legítimo exercício da actividade executiva cometida constitucionalmente ao Governo e fiscalizada pela Assembleia da República.

Com efeito, o Governo não se pode, obviamente, demitir das suas responsabilidades ao nível da promoção da coesão territorial e do desenvolvimento económico de todo o território nacional, implicando, naturalmente, que sejam disponibilizadas às populações do interior as infra-estruturas necessárias ao respectivo bem-estar.

2.12. Balanço Global do Desempenho do Estado Concedente

Trata-se de um ponto que deveria constituir, na opinião do MFAP, uma súmula das conclusões apresentadas anteriormente. Todavia, nada se refere relativamente ao trabalho desenvolvido pelo actual Governo no sentido de resolver os problemas com que se deparou neste sector, sendo inclusivamente englobado numa acusação de "laxismo" ao comportamento do Estado enquanto concedente, caracterização porventura menos adequada à objectividade que deve caracterizar o relacionamento entre órgãos de soberania. Com efeito, constatamos o uso de adjectivação desconforme aos critérios de objectividade do relato de Auditoria constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do próprio Tribunal de Contas (Volume I, Ponto 2.1. – Princípios Orientadores do Cap. 2, a páginas 103).

Assim, este Governo refuta, por todo o trabalho que já desenvolveu, qualquer acusação de laxismo ou de inactividade.

Com os melhores cumprimentos 

O Chefe do Gabinete,

(Gonçalo Castilho dos Santos)

C/c: Gab. SETF



**3. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo CA da Estradas de Portugal, SA**



Moreno



A equipa para consideração, em todo o que for possível se manifestar, no futuro projecto de relatório

Exmo Senhor *Peso nota sintética de apreciação*
Juiz Conselheiro
Dr. Carlos Moreno,
Responsável pela Área de Controlo do SPE
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

3-1-08
Carlos Moreno

Sua Referência: Proc.18/2007-Audit Sua Comunicação de: 30-11-2007 Nossa referência: Antecedente: Saída: 2117 Data: 21. DEZ 2007

Assunto: AUDITORIA TEMÁTICA E DE SÍNTESE À GESTÃO E CONTROLO DOS CONTRATOS DE PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS Processo n.º 18/07-AUDIT Contraditório

A EP - Estradas de Portugal, S.A.(EP) notificada para se pronunciar sobre o conteúdo do relato da auditoria supra indicada, vem fazê-lo nos termos seguintes:

I.NOTA PRÉVIA

A apreciação e contraditório do relato em epígrafe segue de perto a estrutura do mesmo e resulta preferencialmente da análise do ponto 2 "Conclusões e Resultados", não descurando, contudo, o conteúdo da Parte II "Corpo do Relato", estruturando-se a resposta, numa primeira fase em termos gerais (Introdução) e numa segunda fase (Relato de Contraditório) por referência aos pontos mencionados no relato do Tribunal de Contas (TC).

II.INTRODUÇÃO

A análise global apontada pelo Tribunal de Contas (TC), quer na Parte I - "Sumário Executivo", quer na Parte II - "Corpo do Relato", tem o mérito de elencar uma série de abordagens ao acompanhamento das Concessões Rodoviárias, realçando e sublinhando, contudo, quase exclusivamente apenas as carências detectadas - repetindo-as por diversas vezes no texto - sem abordar a metodologia de acompanhamento genérica das Concessões, escarpelizando os procedimentos adoptados e o trabalho executado.

NOTA 03 01*08 00225

Moreno

Assim, e apenas a título de exemplo, refira-se o realce dado no texto à inexistência de uma lista de projectos não aprovados (ponto 2.7.4), não cuidando, no entanto, de saber os projectos efectivamente aprovados – mais de 400 só nos últimos 3 anos, conforme documento anexo – tendo sido escolhido este exemplo só para ilustrar que a auditoria do Tribunal de Contas, orientou-se, essencialmente, para a identificação de falhas e não para a caracterização global da situação.

Deste modo, o resultado configura pois uma abordagem desequilibrada entre os aspectos positivos e os aspectos negativos, situação já detectada aquando da realização das entrevistas, onde a preocupação principal foi sempre identificar as falhas e não tanto elencar construtivamente o desenvolvimento adequado e os procedimentos passíveis de melhoria.

Considerando-se, assim que é o próprio relato que perde, ao não ser feita essa abordagem construtiva em detrimento de uma abordagem em que só se destaca as lacunas detectadas.

Com efeito, há um conjunto de apreciações no relato, resultantes das entrevistas individuais realizadas, sem que tenham sido, aparentemente, ponderadas as afirmações pela experiência e o grau de integração dos entrevistados, generalizando a observação ao conjunto da Área de Coordenação de Concessões (ACC) da EP.

Importa ainda referir que ao longo do relato são feitas referências a aspectos pontuais/extraordinários, devia ser identificada na data e local de ocorrência, sob pena de ao serem generalizados resultarem em conclusões erróneas.

Por outro lado as observações tecidas a propósito das entrevistas efectuadas, designadamente no que respeita à figura de “gestor de contrato” não são correctas, porque apesar de não existir formalmente aquela figura, as funções que lhe são cometidas têm sido asseguradas, em concreto, no âmbito dos diferentes contratos, pelas chefias de Departamento e Divisão existentes na ACC.

Outro aspecto mencionado no relato, como um factor negativo retirado das entrevistas realizadas pelo TC aos colaboradores da Área de Coordenação das Concessões da EP, refere-se à situação da dupla dependência das chefias (ponto 2.4.1). Esta referência não tem em linha de conta aquilo que foi explicado pelos responsáveis da ACC sobre esta matéria, importando explicitar o que está em causa e o que motiva esta alusão a situações de dupla dependência hierárquica.

Efectivamente, atendendo à racionalização de meios humanos numa estrutura muito rígida, sem possibilidade de novas contratações, devido, primeiro, a imposições legais e depois orçamentais, e uma vez que os dois Departamentos existentes na ACC se completam no desenvolvimento de um Contrato de Concessão e embora independentes se complementam na fase de transição entre o lançamento de concurso/construção e a fase de exploração, foi adoptada uma estrutura quase



matricial de decisão. Com efeito foi privilegiada uma estrutura de dependência, em que o técnico que acompanha a Concessão desde o início – fase de concurso, projecto e obra – se mantém o mesmo para a fase de operação. Isto implica obviamente, numa mesma concessão, ou para quem acompanha mais de uma concessão, a coexistência de fases simultâneas – dependentes por isso de chefias diferentes - em que os técnicos acompanham lanços em construção e lanços em operação.

III. RELATO DE CONTRADITÓRIO

Relativamente a outros comentários constantes no relato e utilizando-se, conforme referido anteriormente, a referência de página e/ou numeração do próprio relato, importa esclarecer o seguinte:

- **2.2.4. Quanto à assimetria de informação entre Concedente e Concessionárias (Pág. 21)** - Não se entende o raciocínio subjacente à referência que é feita relativamente à **assimetria de informação entre o Estado - concedente e as concessionárias**. Considera-se que esta parte é retirada de outros relatórios de acompanhamento de PPP. De facto **é reconhecido pela própria Controladora Financeira do MOPTC (CFMOPTC) que apenas a EP assegura de um forma coordenada a gestão de PPP** no panorama de acompanhamento, pelo Estado das PPP, nomeadamente na área dos transportes. **Não é pois justificada de que forma é fragmentada ou como no global existe assimetria da posição do Estado com os processos de PPP**, ou indo mais longe, como a existência de diversas Comissões pode, de alguma maneira, interromper, a participação da EP no desenvolvimento dessa parceria.
- **2.2.7. Quanto à ausência de um sistema integrado de reporte público (Pág. 27)** - **Não se entende nem os resultados das negociações demonstram**, antes pelo contrário, **que algum processo de REF (reequilíbrio financeiro) tenha envolvido "...aceitação aparentemente integral e sem contestação pelo Estado do montante reclamado pelas concessionárias..."**.

Esta afirmação relativa aos processos de reequilíbrio financeiro carece de demonstração com exemplos concretos, porquanto a EP desconhece qualquer exemplo qualificável dessa forma .

- **2.5. Quanto à gestão do outsourcing (Pág.40)** - Quanto à gestão de "*outsourcing*", **não é correcto afirmar-se que existe uma grande dependência de consultores externos na área técnica**, uma vez que até à data tem sido possível resolver internamente a grande maioria das apreciações e questões técnicas que se colocam. Apenas, e por questões

relacionadas com a transparência de análise e independência, têm sido solicitados pareceres quanto a custos e efeitos de atrasos nas obras.

Aliás sobre este aspecto importa aqui salientar que a EP mantém consultadoria externa na área financeira e jurídica e em algumas Comissões em que a Parpública participa muito activamente (por exemplo Grande Lisboa e Douro Litoral), foi a própria EP que questionou a vantagem de manter esse “*outsourcing*” uma vez era conhecida a sua posição (cf. Comentário do 3.º§ - pág. 41).

Ora **apesar da Parpública ter técnicos de conhecida experiência financeira e jurídica**, e ser pelo seu estatuto responsável pela assessoria ao Estado, **não dispensou essa colaboração externa em nenhum dos processos**, utilizando inclusive os serviços da nossa assessoria . **Realce-se que a assessoria técnica em todos estes concursos, inclusive nos dois exemplos referidos no relato, foi assegurada em exclusivo pela EP, demonstrando-se, desta forma, a injustificação do destaque que é dado no relato do TC.**

Ainda neste capítulo do relato do TC faz-se uma última referência – considera-se que é retirada de relatórios anteriores - ao não envolvimento do Gabinete Jurídico da EP na gestão contratual das Concessões e na contratação de consultores. De facto, pode ter acontecido, alguma dessas situações no passado, presentemente tal não acontece, como o demonstram inúmeros pareceres do Gabinete Jurídico sobre gestão de concessões, mantendo-se, no entanto, ainda o processo de contratação de consultores na Área de Concessões, mas em comum acordo com aquele Gabinete.

- **2.6. Quanto à aferição do “value for money” das PPP (Pág.43)**- Quanto ao “Value for Money” a EP, desde sempre, previamente ao lançamento e aprovação de cada parceria, procede à elaboração de Estudos Prévios de Traçado, Estudos de Impacte Ambiental e Estudos de Viabilidade Económica e Financeira.

Estes estudos incluem informação sobre benefícios, custos e todo o racional que sustenta o desenvolvimento do projecto.

Inclui ainda referências às várias opções técnicas e financeiras que foram estudadas e o racional para a selecção de uma opção ou mais opções consideradas preferenciais.

Embora não estejam agregados num só documento estes estudos versam as matérias que constam do OBC.



Ou seja, previamente ao lançamento dos Concursos o Estado está em condições de prever o verdadeiro custo dos projectos que está a lançar, cumprindo pois o DL 141/2006, procedimento aliás adoptado desde o DL 86/2003 em todas as Concessões Rodoviárias lançadas. Resta acrescentar que os desvios verificados em todos os processos lançados com esta metodologia se deveram ao processo competitivo e sempre a favor do Estado.

Importa ainda salientar que as vantagens de realização deste empreendimento foram demonstradas ao longo do tempo por relatórios vários de Organismos de Auditoria Internacionais, de que é exemplo o Organismo de auditoria Britânico, tendo havido também, no passado, um estudo do próprio Tribunal de Contas a propósito do IP3 que demonstrou as vantagens e o "Value for Money" da realização da via em PPP versus administração directa do Estado.

- **2.7.1. Inspeções realizadas (Pág. 49)** - O número de visitas a efectuar por cada técnico às respectivas obras é definido anualmente em sede de fixação dos objectivos individuais conforme consta das fichas de avaliação individual de desempenho pelo que **não se compreende, nem é demonstrado, porque razão os auditores sublinham que as visitas na fase de construção são insuficientes.**
- **2.7.2. Critérios de Fiscalização (Pág. 49)** – As referências feitas à desactualização dos critérios subjacentes às normas da antiga JAE, baseada, certamente, nalguma entrevista, não colhe, uma vez que os Contratos de Concessão são regidos não só pelas normas nacionais, como na sua ausência, pelas normas e directivas comunitárias.
- **2.7.3. Monitorização das Expropriações (Pág. 49)** - De igual modo também não se compreende a referência feita quanto às opções de traçado que não têm em devida conta a minimização do respectivo custo, nomeadamente o das expropriações, **uma vez que os projectos só são executados após aprovação pelo Concedente.** De facto, isso é um factor identificado como possível, porque as concessionárias, nas Concessões onde a expropriação é assegurada pelo Estado – 8 das 14 com contrato assinado - tem tendência a privilegiar o custo de obra face ao expropriativo. No entanto essa atenção é assegurada pelo Estado, facto suficientemente repetido nas entrevistas, sendo o projecto de traçado só aprovado quando se atinge esse equilíbrio. O Projecto de expropriações é desenvolvido após a aprovação desse traçado.
- **2.7.4. Aprovação de estudos e projectos (Pág. 50)** - Em face do elevado número de especialidades que é necessário apreciar num projecto de execução, num curto espaço de tempo, de facto tem se efectuado prioritariamente a apreciação das especialidades mais relevantes que têm a ver com a definição de aspectos fundamentais para a concepção da obra, sendo as restantes valências apreciadas mais tarde, quer por serem de menor

importância quer, principalmente, por se iniciarem mais tarde – exemplo dos projectos de sinalização, paisagismo, vedações, caminhos paralelos, telecomunicações, etc.

Independentemente da dificuldade que existe na apreciação dos projectos **importa referir que a aprovação tácita ou formal do projecto não desonera a concessionária de futuras correcções que tenha que efectuar por erros ou omissões, não lhe assistindo assim qualquer compensação por esse facto.** Pelo que a referência a aprovações tácitas se baseia numa presunção com pouca expressão real.

Veja-se a este propósito a base comum a todos os contratos:

“A aprovação ou não aprovação dos projectos pelo Ministro da tutela não acarreta qualquer responsabilidade para o Concedente nem liberta a Concessionária dos compromissos emergentes do Contrato de Concessão ou da responsabilidade que porventura lhe advenha da imperfeição daqueles ou do decurso das obras, excepto em caso de modificações unilateralmente impostas pelo Concedente, relativamente às quais a Concessionária tenha manifestado por escrito reservas referentes à segurança das mesmas e a responsabilidade concreta decorra directamente de factos incluídos em tais reservas...”

- **2.7.6. Acompanhamento da construção (Pág. 51)** - Como já referido as visitas à obra são um dos objectivos individuais de cada técnico afecto às diferentes concessões, tendo estas visitas o objectivo de verificar o cumprimento do programa de trabalhos e a conformidade entre a execução da obra e o respectivo projecto de execução.

Não pode ser comparada a periodicidade das visitas à obra entre o tempo da JAE, como é feito do relato, onde se construía 40 a 60km por ano de auto-estradas e a realidade actual a qual envolve a execução de 200 a 300km por ano. Assim a afirmação tem de ser contextualizada na distinção evidente das duas realidades.

No que respeita ao referido relativamente aos achados arqueológicos, importa salientar que de facto, a Concessionária, assim como qualquer outra entidade pública ou privada está legalmente obrigada a comunicar os achados arqueológicos e a suspender os trabalhos até que os mesmos sejam avaliados por técnicos especialistas desta valência conjuntamente com técnicos do IGESPAR, para aferirem do seu valor e da eventual implementação de medidas de minimização.

Do mesmo modo, mostra-se completamente descontextualizada a referência a um relatório de 2001 da IGOPTC sobre o ex-IEP (cf. Referência na pág. 51), relativo ao facto do IEP não proceder ao *“acompanhamento físico da execução dos trabalhos de construção”*, não



exercendo qualquer tipo de fiscalização da obra. Além dessa afirmação não ser correcta, como ao tempo tivemos ocasião de demonstrar aos autores da mesma, elimina-se sumariamente qualquer melhoria que tenha sido introduzida nos últimos 6 anos, o que não é habitual ver nos relatórios do TC.

- **2.8.1. Acompanhamento da situação económico – financeira das concessionárias (Pág.52)** - O Relato refere a existência de um relatório desactualizado com “anos de atraso”, quando o mesmo é referido a 28.12.2005 (cf. Referência do mesmo relato na pág.143). Ora, com a chegada dos relatórios e contas das empresas concessionárias no final do 1.º semestre de 2007, conforme estão obrigadas, foi possível no 2.º semestre actualizar o Relatório de 2006, constata-se pois que o relatório mencionado não estava atrasado anos conforme referido.

As previsões orçamentais 2006/2007 foram efectuadas tomando por base os encargos projectados nos modelos financeiros de cada concessão, actualizando o pressuposto de inflação e procedendo a ajustamentos das datas de entrada em serviço dos Lanços (ex.. Lanço Angeja/Estarreja da Costa de Prata e o Lanço Vila Real/Vila Pouca de Aguiar da concessão Interior Norte).

Relativamente a tráfego, não foram introduzidas alterações de pressupostos uma vez que a maior parte das concessões só entrou em operação em 2006/2007, e para as que já se encontravam em operação só existia ainda 2 anos completos de dados históricos, o que foi considerado insuficiente para obter uma “tendência” de evolução. No entanto só duas concessões se encontram nesta situação (Algarve e Beira Interior), uma vez que a Costa de Prata se encontra a ser paga com tráfego de “Caso Base” enquanto não estiver em operação o Lanço Angeja/Estarreja.

Na orçamentação de 2007 ocorreu um erro de interpretação das cláusulas contratuais relacionadas com a entrada em serviço efectivo das concessões Grande Porto e Beiras Litoral e Alta, o qual associado a performances de tráfego inferiores às previstas nos modelos financeiros, ocasionaram desvios de cerca de 14% na orçamentação das rendas.

Foi entretanto desenvolvido um programa informático no qual são parametrizadas as variáveis relevantes de previsão das rendas (previsão de inflação e evolução de tráfego), com vista à obtenção de previsões mais fiáveis.

- **2.9.1. Sistema de Controlo de Tráfego (Pág. 54)**

Neste ponto, refere-se que o Estado não tem, previamente, em linha de conta, as soluções técnicas que lhe permitam efectuar o devido controlo do tráfego, nomeadamente no que respeita, à questão da reclassificação, para efeitos de portagem, a aplicar aos monovolumes. Não pode a EP concordar com esta afirmação, uma vez que esta reclassificação foi aplicada a todas as concessionárias, com excepção de uma, e não, como é referido no relato, por dificuldades de equipamento.

Ainda, no que respeita a este ponto, em concreto no que concerne ao último parágrafo considera-se o mesmo desprovido de sentido, uma vez que não seria possível à EP validar as contagens de tráfego que são apresentadas pelas diferentes concessões SCUT's e efectuar os respectivos pagamentos das facturas, sem que estivessem instalados os necessários equipamentos.

- **2.10.2. Ranking das concessionárias (Pág. 56)**

A propósito do caso referido para ilustrar aquilo que o relato identifica como "*comportamentos enviados por parte das concessionárias, ou dos grupos a que pertencem.*", importa mencionar que o pedido de fusão de centros operacionais associados a concessões do grupo AENOR se encontra ainda em análise com vista à fundamentação do processo de decisão, não havendo, portanto, na presente data, qualquer posição final sobre esta matéria.

Realça-se também que a fusão de centros operacionais, com a inerente centralização de alguns serviços e uniformização de critérios de actuação, pode trazer, além de ganhos de eficiência, vantagens efectivas na qualidade do serviço prestado aos utentes, estranhando-se, por isso, a referência feita no relato do TC a um parecer interno, relativo a esta questão, sem qualquer evidência da sua proveniência e/ou aprovação pelos órgãos competentes da EP.

Refere-se ainda que as eventuais poupanças decorrentes do processo de fusão requerido estão a ser tidas em conta na análise em curso, as quais, naturalmente, reverterão a favor do Concedente.

- **2.10.3. Tratamento das reclamações (Pág. 58)**

Quanto a esta questão o relato refere que seria importante o tratamento estatístico das reclamações apresentadas às concessionárias para a identificação e aferição da necessidade



de fiscalização, esquecendo no entanto, o tratamento estatístico apresentado nas págs. 147 a 150 do mesmo relato, demonstrativo que a **EP criou e dispõe da ferramenta que os auditores identificam como necessária e dela faz uso.**

- **2.10.7. Controlo da manutenção (Pág. 60)**

Os auditores referem que nenhuma das situações até hoje identificadas nos relatórios de inspecção, deu origem a multas, contudo, em aparente contradição, identifica na pág. 157 do relato duas situações que originaram multa devido a inspecções de controlo das actividades de manutenção.

- **2.11.2. Comissões nominativas (Pág. 64)**

Desde logo, não se entende o alcance da referência à situação da sobreposição dos objectos das Concessões BRISA e AENOR na zona de Braga no contexto do ponto em que se insere.

Esclarece-se, contudo, que o Tribunal Arbitral constituído para dirimir o litígio entre a AENOR e o Estado Português proferiu, em 29 de Setembro de 2006 um acórdão pelo qual, em resumo:

- i) Julgou improcedente o pedido de reconhecimento do direito da AENOR a explorar o designado "troço de saída da A3" e o sublanço Braga Sul / Circular Sul de Braga;
- ii) Julgou improcedente a precedência do Contrato da AENOR, face ao da Brisa, conforme posição oportunamente defendida pela EP;
- iii) Julgou procedente, devido ao exposto em ii), o pedido de reequilíbrio financeiro da Concessão Norte relativamente ao percurso compreendido entre o fim desse troço e o Nó com a EN14, indicando que este deverá ser efectuado nos termos previstos no respectivo Contrato de Concessão tendo em consideração a redução de receitas e de custos da AENOR que vierem a apurar-se.

Encontram-se em curso as negociações com as concessionárias envolvidas, com vista ao cumprimento do acórdão arbitral.

- **2.12.8. Uma gestão operacional reactiva (Pág. 72)** - A referência à pouca formação em PPP devia ser contextualizada no próprio panorama nacional. De facto a oferta nesta área em Portugal tem sido muito escassa tendo a ACC e outros sectores da EP – Gabinete Jurídico, por exemplo - participado nas principais acções promovidas. De referir que nem todos os técnicos

da ACC tem essa formação, porque têm desenvolvido as suas competências noutras áreas, mas **nenhuma acção proposta pelos próprios foi, até ao momento, reusada pela cadeia hierárquica da EP.**

- **3.1.9. Os encargos com PPP pagos pelo Estado (Pág. 93)** - A Tabela infra foi actualizada com a inscrição do recebimento, em 2005, do montante de 46,7 milhões de euros, correspondente ao pagamento *upfront* efectuado pela Concessionária Brisa, relativo ao concurso da Concessão Litoral Centro, que, por lapso, não figurava na tabela disponibilizada inicialmente ao TC.

PAGAMENTOS DE COMPENSAÇÕES/COMPARTILHAÇÃO DE RENDAS Valores em IVA

Un: EURO 10%

Concessão	Concessionária	Contrato de Concessão	Pagamen	Real							Total Real		
				1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005			
Lusoponte	Lusoponte	25-Mar-95	Real			14.983,48	15.977,66	17.854,41	17.801,65	16.214,99	14.442,18	19.310,94	116.985,31
Oeste	Auto Estradas do Atlântico	21-Dez-98	Real	3.163,38	2.472,41								5.635,79
Norte	AENOR	09-Jul-99	Real		19.333,96	23.540,47	49.096,19	41.313,36	31.178,46	5.128,86	0,00	0,00	169.591,23
Litoral Centro	BRISAL	30-Ser-04	Real						-46.745,00			0,00	-46.745,00
Brisa	BRISA	DL 297/94	Real										0,00
Grande Lisboa	LusosLisboa	10-Jan-07	Real									-35.750,00	-35.750,00
Beira Interior	Scuvias	13-Ser-99	Virtual	364,12	1.642,39	1.743,33	1.815,24	6.551,10	11.758,44	123.893,06	83.247,31	133.629,21	364.640,28
Algarve	Euroscut	11-Mai-00	Virtual	96,98	496,77	2.026,16	3.247,74	21.036,46	29.778,41	32.204,25	33.472,80		122.359,62
Costa de Prata	Lusoscut Costa de Prata	19-Mai-00	Virtual		497,56	902,64	929,46	965,46	914,75	34.343,41	37.389,77	75.849,14	151.792,13
Interior Norte	Norscut	30-Dez-00	Virtual			516,31	603,22	777,02	1.311,50	3.090,24	6.182,40	12.280,66	24.701,29
Beiras Litoral e Alta	Lusoscut Beiras Litoral e Alta	29-Abr-01	Virtual		1.279,53	2.001,14	2.078,65	2.140,33	2.416,71	3.122,12	90.844,18		103.882,68
Norte Litoral	Euroscut Norte	17-Ser-01	Virtual				1.867,44	1.590,17	1.637,24	1.943,75	2.861,33	51.326,72	61.345,85
Grande Porto	Lusoscut Grande Porto	16-Ser-02	Virtual					1.362,16	1.128,57	1.152,42	2.579,59	32.385,13	36.607,87
TOTAL				3.527,51	24.043,31	43.462,53	74.916,50	75.746,06	88.907,41	171.218,69	182.148,98	415.349,77	1.076.711,89

NOTAS:

¹ Concessão Lusoponte, montantes de compensação previstos no Acordo Global, de 13 Maio de 2000, deduzidos dos montantes relativos a DUF recebidos em cada ano.

² Concessão Aenor, os valores apresentados encontram-se definidos no Anexo 17 ao Contrato de Concessão.

³ Pagamentos à Lusoscut do Grande Porto reflectem a redução do Objecto da Concessão.

⁴ Receita Grande Lisboa: Compensação Directa nos termos da alínea a) do nº 1 do Anexo 1 ao CC (35 milhões); Reembolso de encargos com o concurso (750 mil euros).

• 5.1. Modelo de Gestão (Pág.113)

Sobre esta questão remete-se para o ponto II - "Introdução" - do presente contraditório.

• 5.2. Recursos Humanos afectos à ACC (Pág. 115)

Sobre esta questão refere-se que a experiência dos técnicos da EP era circunscrita a poucos técnicos da ACC e que a maioria não participou nas referidas Comissões. Tal referência é, aliás, partilhada pela CFMOPTC. Este facto entra em contradição com o referido no relato, na pág. 126, em que se dá realce a outra citação da CFMOPTC em que refere a desejável manutenção das mesmas equipas e defende a pouca rotação em projectos desta natureza.

Refere também **o relato que a experiência nesta matéria é circunscrita ao director e a dois técnicos, afirmação que contrariamos. No quadro anexo destaca-se a**



composição das diferentes comissões só com membros da EP, o qual para melhor verificação tem indicados os respectivos despachos conjuntos de nomeação, publicados em Diário da República:

RELATÓRIO DE APRECIÇÃO DE PROPOSTAS		
CONCESSÃO	MEMBROS DA EP PARTICIPANTES	DESPACHOS CONJUNTOS
Norte	Eng ^o António Sousa	Desp. Conj. 209/97 de 21/07
Oeste	Eng ^o António Sousa	Desp. Conj. 6/97 de 11/04
Scut da Beira Interior	Eng ^o António Sousa	Desp. Conj. 325/98 de 16/04
Scut da Costa de Prata	Eng ^o Rui Manteigas / Dr. Ricardo Saldanha	Desp. Conj. 852/98 de 17/11 *
Scut do Algarve	Eng ^o Rui Manteigas	Desp. Conj. 569/98 de 19/08 *
Scut do Interior Norte	Eng ^o Rui Manteigas / Eng ^o Duarte Silva / Eng ^o Ausberto Rocha e Silva / Eng ^o Victor Távora	Desp. Conj. 358/98 de 30/04 *
Scut das Beiras Litoral e Alta	Eng ^o António Sousa / Eng ^o Rui Manteigas / Eng ^o Victor Távora / Dr. Ricardo Saldanha	Desp. Conj. 94/98 de 31/12 *
Scut do Norte Litoral	Eng ^o João Portela / Eng ^o Ausberto Rocha e Silva	Desp. Conj. 653/99 de 16/07 *
Scut do Grande Porto	Eng ^o António Sousa / Eng ^o João Machado / Eng ^o Ausberto Rocha e Silva	Desp. Conj. 570/98 de 31/06 *
IC36	Eng ^a Ana Luísa Oliveira / Eng ^o Herculano de Sousa	Desp. Conj. 597/2001 de 10/07
Lisboa Norte	Eng ^o João Machado / Eng ^o Santana Gonçalves	Desp. Conj. 534/2000 de 04/02 *
Litoral Centro	Eng ^a Margarida Freixial / Eng. ^o José Alberto Valle	Desp. Conj. 652/99 de 19/07 *
Grande Lisboa	Eng ^o Eduardo Guimarães / Eng ^a Ana Luísa Oliveira / Eng ^o Mário Fernandes	Desp. Conj. 207/2004 de 15/03
Douro Litoral	Eng ^o Mendes Godinho / Eng ^o Duarte Silva / Eng ^o Carlos Martins / Eng ^o Joaquim Cavalheiro	Desp. Conj. 206/2004 de 15/03
Túnel do Marão	Eng ^o João Machado / Eng ^a Ana Colaço / Eng ^o Jorge Machado	Desp. Conj. 12.301/2007 de 18/05

* Despacho Conjunto 534/2000 de 19/05 – Em aditamento aos Despachos Conjuntos anteriores

- **7. Inspeções da ACC (Pág. 126)**

Tal como referido no relato do TC, para o desempenho da função de acompanhamento das concessões nas vertentes contratual e financeira, a ACC da EP dispõe de um manual de procedimentos. Cumulativamente esclarece-se que **as missões inspectivas, tal como se encontra definido nos Contratos de Concessão, são da responsabilidade da IGF e não da EP.**

Com efeito, nos termos dos Contratos de Concessão, os poderes de fiscalização do cumprimento das obrigações das Concessionárias são exercidos pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública ("MFAP") para os aspectos económicos e financeiros e pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações ("MOPTC") para os demais, sendo que os poderes do MOPTC são exercidas pela EP e os do MFAP pela IGF.

Na vertente técnica de engenharia, em 2006 e 2007 foi realizado um esforço de sistematização das acções inspectivas, conforme documentação fornecida ao TC. Como referido no relato, foram produzidos relatórios de todas as inspecções efectuadas em 2006, à excepção de uma, tendo sido comunicado às respectivas concessionárias os aspectos merecedores de correcção ou melhoria. Os resultados destas acções serão conhecidos quando ocorrerem novas campanhas identificando-se, nessa data, o cumprimento das medidas correctivas proposta pela EP.

- **12.3. Sinistralidade (Ponto 2.9.3. das Conclusões) (Pág. 158)**

Desde meados de 2006 a ACC desencadeou a sistematização dos procedimentos necessários ao controlo dos índices de sinistralidade e à aplicação dos mecanismos contratuais que, conforme referido no relato, só são aplicáveis em 2007.

Contudo, até 2006, a EP dispunha dos dados relativos à sinistralidade nas diferentes concessões em operação, o que permitia uma análise casuística da situação em cada ano.

- **13. Gestão de Riscos e dos Processos de REF (Pág. 159)**

Da tabela de síntese dos processos de REF em curso, fazemos as seguintes notas:



Estradas de Portugal, S.A.

- i) Concessão Oeste: O Acordo foi celebrado em 29 de Junho de 2007, sendo o montante devido de 1,5 milhões de euros, pago em 31/7/07;
- ii) Concessão Algarve: O montante de compensação de 3,25 milhões de euros foi pago em 13/7/07;
- iii) Concessão Interior Norte: Em Junho de 2007 continuava a decorrer o Tribunal Arbitral (e não o processo de Ref);
- iv) Concessão Norte Litoral: o Acordo foi celebrado em Julho de 2007;
- v) Concessão Lusoponte: A renegociação do Contrato decorre da actualização dos pressupostos consignados no Acordo Global de Reequilíbrio Financeiro (alteração da taxa de IRC), a reintrodução de portagens em Agosto na Ponte 25 de Abril, a não construção do edifício do Gattel e a reclassificação dos Monovolumes.

Por último, discorda-se da afirmação feita no relato que qualquer Concessão poderá vir ainda a apresentar pedidos de REF, destaque-se o facto de, por exemplo, a Lusoscut Beiras Litoral e Alta ter informado que não tem previsto nenhum pedido que se enquadre nesta afirmação.

IV. NOTAS FINAIS

Em suma, esperamos com o presente relato de contraditório ter contribuído para o cabal esclarecimento das asserções e conclusões presentes no Relato do Tribunal de Contas, estando a EP disponível para os esclarecimentos adicionais que considerem necessários.

O Conselho de Administração

António da Silva Marques
Presidente

Gonçalo Reis
Administrador

13/14



**4. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela Inspeção Geral de Finanças**





Tribunal de Contas

Moreno



inspeçãogeral.financas

*A seguir para consideração
pela nota sintética de
abreviação 3.2.03.*

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Carlos Moreno
Área de Controlo do SPE do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069 - 045 Lisboa

S/referência

N/referência

3529 24-12 '07

Proc. 2007/64/M6/56

Assunto: Relato de auditoria subordinado ao tema "Gestão e Controlo dos Contratos de Parcerias Público Privadas - Concessões Rodoviárias"

Junto se remete a V. Exa. a Informação 1 303/2007, elaborada por esta Inspeção-Geral, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos. *Amândio Pereira*

O Inspector-Geral,

Am

JOSE MARIA LEITE MARTINS

BETC 03 01'08 00225

INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS
Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 LISBOA ☎ 21 811 35 00 Fax: 21 816 25 73
E-mail: igfinancas@igf.min-financas.pt
R. Dr. Alfredo Magalhães, 8-2º - 4000-061 PORTO ☎ 22 208 88 19 Fax: 22 208 21 85



inspeção geral de finanças

PARECER:

DESPACHO:

Concedido.
À consideração superior
IGF, 21 Dezembro 2007
Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspectora-Geral

À consideração superior com
o meu acordo
IGF, 200712121

HEITOR DOS REIS AGROCHÃO
Inspector de Finanças Director

Concedido.
Remete-se como Justo

21.12.2007

JOSÉ MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

INFORMAÇÃO Nº: 1303/2007

Procº 2007/64/M6/56

ASSUNTO: Relato de auditoria subordinada ao tema "Gestão e Controlo dos Contratos de Parcerias Público Privadas - Concessões Rodoviárias"

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas por ofício, de 30/Nov/2007, solicitou à Inspeção-Geral de Finanças que se pronuncie sobre o relato de auditoria subordinado ao tema em epígrafe.

ANÁLISE

O relato de auditoria elaborado pelo Tribunal de Contas (TC) contém uma apreciação integrada sobre as diversas valências inerentes à gestão dos principais contratos de Parceria Público Privada (PPP).

Sendo que, de acordo com o TC, os trabalhos de auditoria se enquadram em informações e relatórios anteriores.

Sobre o conteúdo e conclusões do relato e no que se refere à IGF, temos a informar o seguinte:

a) Ponto 2.3.2 - Quanto às possíveis implicações do NMFSR¹ – o TC refere que: “A concepção de um sistema de informação sobre gestão das PPP, por parte da IGF e que estava em curso até ao final de 2006”

A IGF tem desde sempre tido como prioridade a constituição de um sistema de informação periódico, eficaz e objectivo que, nomeadamente, servisse de alerta a potenciais derrapagens económico e financeiras e permitisse um eficiente planeamento das responsabilidades do Estado. Esta preocupação é independente da natureza da entidade responsável pela gestão e controlo das PPP rodoviárias e do modelo de financiamento.

Nesse sentido, no âmbito da auditoria realizada na EP ao sistema de gestão e controlo dos contratos de concessão rodoviários em regime de *Project-Finance*, iniciada em fins de 2006, a IGF efectuou um estudo, que definiu o conjunto de informação necessária para apuramento das responsabilidades do Estado para com as diversas PPP, permitindo, deste modo a criação de um Sistema de informação e controlo.

O resultado dessa auditoria ficou espelhado no relatório intitulado “**Estradas de Portugal, EPE** - Auditoria ao sistema de gestão e controlo dos contratos de concessão rodoviários em regime de *Project-Finance*”.

¹ Novo Modelo de Financiamento do Sistema Rodoviário (NMFRS).





b) Ponto 2.7.5 - Controlo dos bens que integram as concessões – o TC refere que a EP referiu que tal matéria se insere “no âmbito das competências de actuação da Inspeção-Geral de Finanças”.

De acordo com o disposto em Contratos de Concessão, os Bens que integram a Concessão são, genericamente: i) A Auto-estrada ii) As áreas de serviço e repouso e os centros de assistência e manutenção iii) As máquinas, equipamentos, designadamente equipamentos de contagem de veículos e classificação e outros bens directamente afectos à exploração e conservação da Auto-estrada.

Dada a natureza dos bens descritos, tal controlo parece enquadrar-se do âmbito de actuação da EP que, nomeadamente, quando realiza as vistorias solicitadas pelas concessionárias para a entrada em serviço dos lanços de auto-estradas constata a existências dos referidos bens.

c) Ponto 2.8.2 - Controlo das obrigações de informação das concessionárias – o TC refere “ A entidade à qual compete o controlo dos aspectos económicos e financeiros no âmbito dos contratos de concessão é a IGF, nomeadamente a certificação de contas² e das participações no investimento, bem como a aprovação das taxas de portagem.”

Na realidade a IGF procede à determinação das participações financeiras devidas pelo investimento realizado bem como à verificação da conformidade do cálculo das taxas de portagem, para as concessões onde tal é determinado pelos respectivos contratos de concessão, como é o caso da Concessão BRISA.

Relativamente à certificação de contas, ao contrário do afirmado não compete à IGF tal procedimento, mas sim ao Revisor Oficial de Contas da respectiva empresa.

d) Ponto 2.8.2 - Controlo das obrigações de informação das concessionárias – o TC refere “ Acresce que a IGF não têm empreendido auditorias sobre as concessionárias neste âmbito.”

Com efeito e à excepção da auditoria realizada à BRISA, referida na alínea **c)**, a IGF não incluiu no plano de actividades para 2006, aprovado por Despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 21 de Novembro de 2005, qualquer

² Sublinhado nosso.

outra auditoria às concessionárias rodoviárias, uma vez que quanto a estas se privilegiou, nesta fase, a análise dos procedimentos de gestão e controlo realizados pela EP, como anteriormente se referiu.

e) Ponto 4.1.5 - Multiplicidade de intervenientes e sua articulação com a EP – o TC refere “ *Apesar destas³ atribuições terem ocorrido em 2003, a consulta ao Relatório de Actividades da IGF, de 2006, revela que não foi efectuada qualquer auditoria no âmbito das PPP rodoviárias*”.

Como foi referido no ponto a), a IGF em fins de 2006, no âmbito da fiscalização e controlo das PPP rodoviárias, iniciou uma auditoria na EP subordinada ao tema “Auditoria ao sistema de gestão e controlo dos contratos de concessão rodoviários em regime de *Project-Finance*”.

f) Ponto 10 - Monitorização Administrativa e Financeira dos Contratos – o TC refere que “ *de acordo com a Controladora do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações, a actuação da IGF incide geralmente na óptica de certificação de contas e de facturas das concessionárias, parece não abranger a fiscalização da gestão de contratados e do desempenho do Concedente*”.

Tal como foi referido no ponto c), não compete à IGF certificar as contas das concessionárias, mas sim ao Revisor Oficial de Contas.

Relativamente às facturas das concessionárias SCUT as mesmas são validadas e pagas pela EP sem intervenção da IGF. No entanto podemos referir que no âmbito da auditoria efectuada pela IGF, referida no ponto a), a verificação feita ao sistema implementado pela EP de validação de facturas nos pareceu fiável.

Em termos genéricos podemos referir que a IGF tem realizado:

- ⊕ Anualmente, o acompanhamento financeiro da EP, enquanto EPE;
- ⊕ Regularmente, a pedido do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças têm-se pronunciado sobre diversas solicitações das concessionárias que envolvem matérias de natureza económica e financeira; e

³ “Poderes de fiscalização e controlo da execução das parcerias as matérias económicas e financeiras”.



↓ Em finais 2006, princípios de 2007 desenvolveu uma auditoria ao sistema de gestão e controlo dos contratos de concessões rodoviários, em regime de *PF* na EP. A acção teve como principal objectivo a identificação de aspectos fundamentais do funcionamento da EP nas suas atribuições de representante do Estado/Concedente, relativamente às concessões rodoviárias e, adicionalmente, a recolha de informação técnica e financeira e a definição de um sistema de informação que permita à IGF o acompanhamento destas concessões.

Tendo em conta que esta auditoria abordou temas que se enquadram, genericamente, no âmbito do relato de auditoria do TC em análise, desenvolvemos de seguida as principais conclusões e recomendações aí expressas:

- i. A EP não está adequadamente estruturada com vista a desenvolver um efectivo controlo sobre as concessões rodoviárias;
- ii. Com o argumento da limitação de recursos não foi instituída a figura do responsável por concessão, vulgo gestor da concessão, nomeação considerada nas atribuições da Área de Coordenação de Concessão (ACC) e que permitiria um maior acompanhamento e a centralização do conhecimento que está disperso;
- iii. Não existem análises de risco adequadas a cada concessão e actualizadas periodicamente;
- iv. O planeamento da actividade da ACC é insuficiente, nomeadamente por não se enquadrar numa perspectiva de risco e numa actuação por antecipação;
- v. Diversas tarefas que incumbem ao Concedente são desenvolvidas por departamentos da EP que não têm especial sensibilidade aos direitos e deveres do Estado, inscritos nos Contratos de Concessão;
- vi. O processo de controlo de tráfego parece ajustado às necessidades da EP, nomeadamente, como suporte à conferência da facturação das concessionárias SCUT;
- vii. Existe um recurso sistemático à contratação de assessorias e consultadorias externos, com evidentes prejuízos, nomeadamente, pelo não desenvolvimento na esfera do Estado/Concedente das competências adequadas ao exercício completo da função de concedente;

5/7

- viii. O custo estimado para a EP, em assessoria e consultadoria, para o triénio 2005 a 2007, é de 4 221 m€⁴;
- ix. O contrato de assessoria financeira genérica estabelecido com a KPMG Auditores, SA, de carácter plurianual, estimado em 924 m€, não estabelece regras claras quanto à actualização do custo hora e permite a subcontratação, aparentemente fora do controlo da EP;
- x. A facturação da generalidade dos trabalhos de assessoria apresenta-se de difícil conferência;
- xi. O custo com as concessões estimado para o Estado em 2007, é de aproximadamente 820 M€, com IVA;
- xii. O valor actualmente previsto para Reequilíbrio Financeiro (REF) é de 772 M€, sendo no entanto de prever que, para concessões entradas em exploração em 2006, as respectivas concessionárias venham a solicitar Pedidos de reequilíbrio financeiro (PREF), em montantes ainda não quantificáveis;
- xiii. O custo total para o Estado, incluindo o IVA, com rendas e outros pagamentos contratualizados para com todas as concessões rodoviárias em regime de PF e para toda a duração das concessões, estima-se em mais de 16 250 M€;
- xiv. Necessidade de implantação de um sistema de informação, indispensável ao cabal exercício do controlo por parte da IGF, permanentemente actualizado.

As recomendações constantes do relatório foram, designadamente, as seguintes:

- i. A reestruturação da ACC de molde a permitir:
 - O planeamento das actividades consubstanciado numa análise de risco, permitindo deste modo uma actuação por antecipação e nas áreas mais críticas;
 - O exercício do acompanhamento das concessões de forma próxima e directa, em especial nas fases de projecto e construção;
 - O acompanhamento financeiro e jurídico, corrente, seja efectuado sem o recurso sistemático a assessores externos;

⁴ Neste valor apenas estão considerados os contratos adjudicados pela ACC.





inspeção geral de finanças

- A existência de um registo centralizado de toda a correspondência/contactos entre a EP/Concedente e as Concessionárias.
- ii. A institucionalização do sistema de informação acordado no decurso da auditoria em apreço, onde se inclui a elaboração, semestralmente, em Janeiro e Julho, pela EP de uma ficha por concessão, relevando, nomeadamente, a situação, os riscos e o impacto financeiro real e previsto.

PROPOSTA

Propomos que a presente informação seja remetida ao Senhor Juiz Conselheiro Dr. Carlos Moreno.

À consideração superior

Inspeção-Geral de Finanças, em 20 de Dezembro de 2007

A Chefe de Equipa

Ana Bencatel

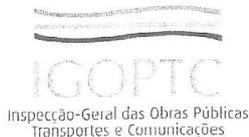


**5. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela Inspeção Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações**



Moreno

urgente



A equipa respectiva para consideração e inserção, em anexo, do futuro Projecto de relatório.
É sempre em conjunto que cumpre as missões deste órgão em sede de contraditório.

Exm.º Senhor Juiz Conselheiro
Dr. Carlos Moreno
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa do Bocage, 61
LISBOA

Vossa referência 18/2007 – Audit. 12.12.07
Vossa comunicação 17 782 de 30.NOV.2007

Nosso número 2007.229. GI Lisboa, 11. 12. 2007

Assunto: Contraditório

Senhor Conselheiro,

Venho informar V. Ex.ª de que, em sede de contraditório, esta Inspeção-Geral nada tem a dizer relativamente ao Projecto de Relatório do vosso processo em epígrafe.

Desejaria, contudo, aproveitar a oportunidade para realçar a respectiva qualidade e o mérito da equipa que o conduziu, até por que ele constitui um excelente repositório de informação e juízos que serão de grande utilidade futura, na matéria pertinente, para os inspectores desta casa.

Aproveito também para apresentar a V. Ex.ª os meus melhores cumprimentos, de consideração pessoal.

O Inspector-Geral,

António Flores de Andrade

11.12.2007 23:43



**6. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela Controladora Financeira do Ministério das Obras Públicas, Transportes
e Comunicações**



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Controladora Financeira

PARECER:

DECISÃO:

<input checked="" type="checkbox"/> Informação n.º	13/2007	de 14-Dez-2007	Proc. n.º TdC 18/2007
<input type="checkbox"/> Parecer n.º		de	Proc. n.º
<input type="checkbox"/> Proposta n.º		de	Proc. n.º

ASSUNTO: Comentários ao Relato de Auditoria do Tribunal de Contas sobre a Gestão e Controlo dos Contratos de PPP (Estradas de Portugal) , Processo 18/2007, de 30-Nov-07

A gestão das Parcerias Público - Privadas implica um longo Processo de Negócio que vai desde a Selecção do projecto, até à Execução e eventual Reversão da infra-estrutura para o Concedente no termo da concessão, passados 30+ anos. Por isso, apenas uma parte do processo é executada directamente pelas Estradas de Portugal, que tem sempre de articular com os diversos organismos que intervêm no exercício da função de Concedente.

A entidade Concedente, que tem (a) a obrigação de serviço público e (b) o respectivo orçamento ou direito de cobrança, deveria coordenar o exercício da função de Concedente, como Gestor do Contrato de Concessão.

Seria importante divulgar sistematicamente os termos e condições dos reequilíbrios financeiros e outras renegociações posteriores para manter um elevado grau de transparência e assegurar a manutenção dos níveis de Utilidade dos Serviços por Encargo Orçamental (*Value for Money*) ao longo da duração da concessão.

Fases de um contrato de concessão

Seleção e Preparação do Projecto	Aprovação e Concurso	Adjudicação e Contratação	Execução Entrada em Serviço	Acompanhamento e Controlo	Avaliação dos Resultados	Reversão da Infra-estrutura
----------------------------------	----------------------	---------------------------	-----------------------------	---------------------------	--------------------------	-----------------------------



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Controladora Financeira

Outros comentários:

Pg 19 Pg 52	Seria importante tornar a análise e plano de riscos obrigatórios para cada contrato de concessão
Pg 24 Pg 25	Recorda-se que a consulta pública deve servir não só para informar, mas também para <u>comprometer</u> as Partes Interessadas para com a solução consensualizada
Pg 26	Sugere-se a integração das comissões temporárias nos respectivos organismos que intervêm no exercício da função de Concedente, em vez de serem nominativas e externas.
Pg 28 Pg 29 Pg 105	É importante para a eficácia do Concedente investir na formação dos seus próprios especialistas em PPP e na recolha e generalização de boas práticas. Isto implicaria “ fazer escola” e criar um manual sobre PPP dada a importância das PPP no orçamento e no PIB
Pg 33 Pg 97 Pg 106 -7 Pg 141	Seria necessário melhorar a coordenação das várias iniciativas em curso de racionalização dos procedimentos de PPP, com a implementação da Ficha Técnica da Concessão uniformizada e consensualizada.
Pg 66	Seria importante controlar e manter as listagens actualizadas e quantificadas de aprovações tácitas e de alterações unilaterais e de outros eventos com impacto orçamental.
Pg 90	Seria importante estabelecer limites anuais à contratação de PPP e à assunção de encargos em PPP para evitar acumulação excessiva de PPP no orçamento e no PIB

A Controladora Financeira

Mariana Abrantes de Sousa



**7. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Presidente da PARPÚBLICA**



PARPÚBLICA
PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

PARPÚBLICA - Participações Públicas, (SGPS), S.A. - Pessoa Colectiva nº 502 789 017, Cap. Social €2 000 000 000 (realizado €1 027 151 031) - N.º Mat. 01656 da Conservatória do Registo Comercial de Lisboa

*A equipa para
análise e consideração,
em tudo o que se profi-
ze nestas, no futuro pro-
jecto de relatório.*

*Peço também um quadro
analítico, resumido, de breves*

REFª

013604

Exmo. Senhor
Dr. Carlos Moreno
Juiz Conselheiro do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 14 de Dezembro de 2007

*relato. O relatório
anexo.*

ASSUNTO: Relato de auditoria subordinada ao tema "Gestão e Controlo dos Contratos de Parcerias Público Privadas - Concessões Rodoviárias"

17.12.07

Agradecendo a oportunidade que nos foi dada de comentar o projecto de relatório do Tribunal sobre o assunto em epígrafe, junto nota que detalha a nossa opinião sobre a análise apresentada.

Com os melhores cumprimentos,

João Plácido Pires
Presidente

Em anexo: Nota

Rua Laura Alves, nº 4 - 8º, 1050-138 Lisboa
Telefone 21 781 71 60 Fax: 21 795 05 05
geral@parpublica.pt

www.parpublica.pt



MEMORANDO

ASSUNTO: Auditoria Temática e de Síntese à Gestão e Controlo dos Contratos de PPP

0. Introdução

O Tribunal de Contas remeteu à Parpública, em 30 NOV2007, o relato de auditoria subordinado ao tema em epígrafe para se pronunciar sobre o respectivo conteúdo, no prazo de 10 dias úteis.

O presente Memorando pretende responder ao solicitado, contemplando uma apreciação genérica e a análise pontual de alguns aspectos específicos.

1. Apreciação genérica

A visibilidade e o volume de análises que são efectuadas sobre esta modalidade de contratação pública, com a inerente identificação de fragilidades e aspectos que importa melhorar, poderá levar a considerar que este tipo de projectos é o que apresenta mais problemas, o que não corresponde à verdade, pelo que importaria enquadrar a análise sobre esta temática no panorama global da gestão e controlo de contratos públicos.

Com efeito, só através de uma análise comparativa rigorosa entre a contratação pública através de PPP e as outras formas de contratação pública será possível avaliar os aspectos positivos e negativos desta modalidade.

Quanto aos problemas que são identificados no Relatório, incluindo aqueles que nos processos de contratação mais recentes já foram corrigidos ou minimizados, é importante ter presente que eles não serão mais significativos nas contratações em regime de PPP do que nas modalidades tradicionais de contratação, as quais, por vezes, são desenvolvidas com menor conhecimento público.

Um dos outros aspectos claramente positivos da contratação em PPP consiste na quantificação global de todos os encargos que lhe estão associados, situação que não tem comparação em qualquer outra forma de

contratação pública, em que, com frequência, se ignoram os custos de financiamento, para além de outras componentes de custo que, por vezes, também são expurgadas da respectiva avaliação final.

Assim, seguramente que a análise efectuada pelo Tribunal de Contas seria mais enriquecedora caso utilizasse como “comparador”, para efeitos de avaliação do “*Value for Money*” dos contratos de PPP, outras modalidades de contratação, bem como contratações efectuadas directamente por outras entidades públicas.

Importa referir que não concordamos com a afirmação constante do ponto 2.12.10. do Relatório do Tribunal de Contas, quando refere que as contratações do Estado têm-se afunilado nas PPP. Basta atender ao volume de investimento público desenvolvido nos últimos anos e compará-lo com o investimento desenvolvido através de PPP para discordar frontalmente de tal afirmação. Aliás, considerando apenas as cinco empresas públicas com maior volume de investimento nos últimos anos, obtêm-se volumes de investimento superiores aos que são desenvolvidos através de PPP.

Atenda esta reflexão inicial, importa referir que o Relatório do Tribunal de Contas efectua uma análise detalhada aos mecanismos de gestão e controlo dos contratos de PPP, focalizada a sua análise no sector rodoviário.

Este Relatório, ao retomar uma parte substancial das análises vertidas em anteriores relatórios do Tribunal de Contas, não evidencia claramente quais as fragilidades que, embora correctamente identificadas em anteriores relatórios, foram entretanto ultrapassadas, dado terem sido corrigidas, no âmbito dos processos de contratação mais recentes.

Reconhecendo-se o detalhe da análise, importa pois alertar para a falta de enquadramento temporal das conclusões vertidas no Relatório, bem como dos problemas que são suscitados, não distinguindo, em muitos aspectos, a realidade das contratações mais recentes face às contratações mais distanciadas no tempo.

Assim sendo, a principal dificuldade que se pode apontar a este Relatório é a abordagem não diferenciada entre o passado, o presente e até, em certos aspectos, o futuro, tratando de forma muito idêntica as situações já resolvidas, e que tinham toda a pertinência quando foram inicialmente relatadas pelo Tribunal de Contas, com as situações de fragilidade que ainda permanecem.

Faltarão assim, no âmbito da análise desenvolvida, enquadrar os problemas já identificados em anteriores relatórios com as medidas entretanto tomadas, de que se destaca, naturalmente, a reformulação legislativa entretanto ocorrida.



Entendemos que muitas das comissões que foram criadas nos últimos anos, ao abrigo do Decreto-lei nº 86/2003, envolvendo representantes do Ministério das Finanças que procuraram assegurar uma intervenção *pró-activa* no seu funcionamento, com recomendações concretas, na generalidade dos casos em sintonia com as próprias observações constantes dos relatórios do Tribunal de Contas, tiveram um papel meritório na melhoria dos processos de contratação em PPP, reduzindo os riscos assumidos pelo Estado e negociando contratos que salvaguardam de forma mais adequada o interesse público.

Considerando que os Relatórios do Tribunal de Contas têm também, uma vertente pedagógica e um elevado sentido prático, e considerando a evolução ocorrida ao nível da preparação, negociação e contratação de projectos em parceria, seria vantajoso que este Relatório identificasse claramente os aspectos que ainda carecem de melhoria, naturalmente acompanhados da sugestão das medidas adequadas à respectiva correcção.

Podemos afirmar, com elevado nível de segurança, que a visibilidade e a atenção que é conferida pelos diversos interessados, incluindo a acção de controlo do Tribunal de Contas, à forma como são despendidos recursos públicos através de mecanismos de contratação com recurso a PPP são superiores a outras formas de contratação, aspecto que consideramos positivo para o recurso a esta forma de contratação de serviços envolvendo a construção de infraestruturas.

Destacamos ainda o ênfase efectuado no Relatório à necessidade de maior capacitação técnica por parte da Estradas de Portugal, muito embora, em nossa opinião, a questão não se deva restringir à constatação da insuficiência de recursos, o que poderá não corresponder à realidade, dado o extenso quadro de pessoal daquela entidade e os seus vultuosos custos de funcionamento. Esta questão, que é essencialmente um problema de gestão e afectação correcta de recursos, está muito associada ao recurso extensivo a *outsourcing* nas áreas da consultoria, matéria que está bem analisada no Relatório do Tribunal de Contas.

Quanto ao papel desempenhado pelas designadas “comissões temporárias”, embora se compreenda o tom de certa forma crítico como são analisadas, bem como algumas opiniões que sobre elas são formuladas, importa ter presente que foi após a sua criação e com o seu contributo activo, na sequência da publicação do Decreto Lei nº 86/2003, que muitas das questões agora assumidas e aceites com naturalidade, foram suscitadas, nem sempre acompanhadas da indispensável compreensão por parte das entidades visadas.

Recorda-se, a propósito, alguns dos aspectos substancialmente melhorados nos projectos desenvolvidos mais recentemente, fruto da acção das referidas comissões:

- Afectação dos riscos aos parceiros com maior capacidade para os gerir;

-
- Exigência de aprovações ambientais prévias;
 - Previsão de comparador do sector público;
 - Previsão contratual da partilha de benefícios de refinanciamento;
 - Previsão contratual de processos de reequilíbrio também em benefício do Concedente;
 - Previsão contratual de compensações financeiras ao Concedente quando ocorram melhorias significativas das condições financeiras de desenvolvimento da respectiva Concessão;
 - Previsão contratual de partilha de benefícios decorrentes de novas actividades que venham a ser autorizadas no âmbito da Concessão;
 - Assunção do risco fiscal pelo Concedente, com as inerentes vantagens para o interesse público.

De salientar que todas estas matérias têm constituído, desde há anos, uma preocupação clara dos representantes do Ministério das Finanças nas referidas comissões, cuja materialização em sede contratual tem sido possível concretizar, compreensivelmente com alguma resistência por parte dos parceiros privados.

Contudo, e ao contrário do que poderia supor-se, apesar destas exigências crescentes por parte do Estado, as condições financeiras em que têm sido negociadas as parcerias mais recentes têm-se revelado particularmente favoráveis ao Estado, permitindo encaixes financeiros elevados, conforme referido em 2.1., e evidenciando uma excelente capacidade de resposta e de racionalização por parte dos parceiros privados, embora com a contracção das respectivas margens de rentabilidade.

Para este sucesso também contribuiu uma preocupação do Estado em conferir maior racionalidade às novas parcerias, eliminando algumas das exigências que eram efectuadas aos parceiros privados, sem valor económico para o interesse público mas com elevados custos, matéria em que as comissões constituídas, e os representantes do Ministério das Finanças em particular, tiveram forte intervenção. Embora se trate de assuntos em que ainda há muito a fazer, são inegáveis os efeitos daquilo que já foi feito.

Relativamente ao futuro, e no que ao sucesso do novo modelo de financiamento e gestão do sector diz respeito, entende-se não ser de formular quaisquer juízos, por se tratar de uma matéria que extravasa o âmbito da intervenção da Parpública, já que o novo modelo, conjugado com a passagem da Estradas de Portugal a sociedade anónima e com o novo contrato de concessão, conduzir à supressão da intervenção nos processos de PPP das comissões previstas no Decreto-lei nº 86/2003, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 141/2006.



2. Apreciação específica

2.1. Encargos globais (ponto 2.1.2. do Relatório do Tribunal de Contas)

Refere-se, a páginas 12, que os encargos com contratação em PPP não têm sido objecto de estimativas fiáveis. Tal como referido na apreciação geral, é importante distinguir os processos de contratação recentes, face a outros em que esta situação ocorreu.

A título de exemplo, veja-se o caso da Concessão do Túnel do Marão, em que foram considerados limites máximos para o custo do investimento e dos encargos a suportar pelo Concedente, ao longo da concessão, na sequência do trabalho desenvolvido pela Comissão que acompanhou a preparação do concurso.

Será igualmente relevante atender ao contexto em que decorreu a negociação das concessões da Grande Lisboa e do Douro Litoral, as únicas até ao presente, para além do Túnel do Marão, que foram desenvolvidas de acordo com o regime do DL nº 86/2003.

O processo de negociação e adjudicação destas duas concessões conduziu a um encaixe significativo de recursos públicos pelo Concedente, globalmente superior a 250 milhões de euros à cabeça, para além da aceitação pelos respectivos concessionários de mecanismos de partilha de benefícios futuros, quer em termos de ganhos de refinanciamento, quer de *up-sides* de receita, bem como de outros mecanismos de partilha de riscos que acautelam de forma acentuada o interesse público. Em qualquer destes processos importa salientar o papel desenvolvido pelas Comissões de Negociação, que em muito terão contribuído para a evolução registada, face a anteriores contratações.

Importa ainda precisar que, ao contrário do que se infere das afirmações constantes da parte final deste Relatório, o alargamento de prazos não tem sido um mecanismo frequente de resolver problemas orçamentais. Com efeito, exceptuando o caso da Brisa, cuja evolução do respectivo contrato teve características muito próprias, apenas ocorreu uma situação em que o prazo da Concessão foi revisto, em sede de um processo de reequilíbrio financeiro.

Contudo, a questão dos prazos merece uma reflexão profunda, não podendo ser encarado de forma idêntica para todo o tipo de concessões.

No caso das concessões de portagem virtual, em que o investimento é pago pelo Estado, o prazo deverá ser ajustado à vida económica da infraestrutura e à maximização da eficiência das operações de financiamento que

lhe estão associadas, não podendo entender-se este mecanismo de racionalização como qualquer operação de cariz orçamental.

É, sobretudo, um mecanismo de utilização racional dos recursos, em que se procura optar pela solução de pagamento mais adequada e que optimiza o encargo público. Nos casos de concessões com pagamento por disponibilidade estes aspectos são essenciais para racionalizar o esforço financeiro público.

A situação já será distinta quando se trata de concessões de portagem real, em que o alargamento de prazo constitui um benefício directo da Concessionária, dado aumentar a sua receita, paga pelos utentes. Ao contrário das concessões de portagem virtual, em que ao alargamento de prazos corresponde uma diminuição do valor das rendas anuais, numa concessão de portagem real o alargamento reflecte-se num aumento da receita da Concessionária, o que é totalmente distinto.

Mas a questão dos prazos pode ser mitigada quando conjugada com mecanismos de partilha de up-sides de receita ou mesmo de prazos variáveis, não se justificando uma crítica genérica a estas formas de negociação.

2.2. Contexto orçamental (ponto 2.1.5. do Relatório do Tribunal de Contas)

Não se compreende a diferenciação negativa que é efectuada pelo Tribunal de Contas, relativamente à contratação em PPP, face a outras modalidades de contratação pública.

Com efeito, ao contrário do que é referido, nos projectos desenvolvidos em regime de parceria a informação disponibilizada é claramente de qualidade e volume muito superior à que é facultada noutros tipo de contratação pública, o mesmo sucedendo no que se refere à própria avaliação do “Value for Money”.

Veja-se, a propósito, as análises que foram desenvolvidas relativamente aos três processos mais recentes de contratação em regime de PPP, ocorridos no sector rodoviário, quer ao nível dos pareceres das comissões de acompanhamento, quer no que se refere aos próprios relatórios de avaliação, quer ainda ao volume de estudos desenvolvidos previamente, incluindo a avaliação económica e social da viabilidade dos respectivos projectos

Por outro lado, existe hoje informação relativamente detalhada no que respeita aos encargos do Estado com PPP no sector rodoviário, seguramente com maior detalhe e até qualidade, quando comparada com a informação existente relativamente a encargos assumidos com outro tipo de contratações públicas, incluindo os



custos com o respectivo serviço da dívida, matéria normalmente omissa na quantificação deste tipo de contratação, ao contrário do que sucede com as PPP.

2.3. Multiplicidade de entidades envolvidas no ciclo de vida das PPP (ponto 2.2.1 do Relatório do Tribunal de Contas)

Na página 17 do Relatório refere-se que *“existem mais 27 entidades públicas ... que ... poderão contribuir para a gestão dos riscos associados aos projectos associados subjacentes a cada PPP”*

Não questionando a veracidade da informação, importa contudo ter em atenção que a intervenção destas entidades não decorre da existência de um projecto desenvolvido em PPP, mas antes das competências específicas de cada uma destas entidades e do próprio processo administrativo associado ao desenvolvimento de um projecto de investimento com as características dos que são objecto de análise.

Assim sendo, se qualquer entidade, pública ou privada, pretendesse desenvolver um projecto de investimento com as características dos que são analisados, teria forçosamente de percorrer o mesmo caminho, obtendo as mesmas aprovações ou licenciamentos e sujeitando o projecto, nas suas diversas vertentes, à apreciação das mesmas entidades.

A mesma situação se verifica com o processo de avaliação ambiental, cujas exigências não decorrem da natureza da forma de contratação, em PPP ou mediante qualquer outro mecanismo, mas da própria legislação subjacente às aprovações ambientais.

Entendemos, assim, que a referência à proliferação de poderes públicos e entidades envolvidas não é um problema das PPP mas sim uma questão de âmbito mais abrangente, decorrente do próprio sistema público existente, não podendo, por isso, ser directamente imputável às parcerias público privadas.

Em nossa opinião, como já tivemos oportunidade de salientar diversas vezes, seria aconselhável a adopção de regimes próprios, com o aligeiramento ou mesmo supressão de alguns tipos de licenciamento, para o desenvolvimento de grandes projectos públicos de interesse público nacional, tais como a construção de redes viárias e ferroviárias ou aeroportuárias, susceptíveis de conferir maior celeridade à sua preparação e desenvolvimento, eliminando em simultâneo a tendência para o seu aproveitamento para satisfação de determinados interesses, designadamente de cariz local, que muito pouco têm que ver com o projecto em causa.

2.4. Ausência de coordenação na função do Concedente (pontos 2.2.2 e 2.2.3. do Relatório do Tribunal de Contas)

É feita referência à multiplicidade de interlocutores por parte do Concedente, na relação com as Concessionárias, bem como à não atribuição formal da função de Concedente.

Com o devido respeito pelas afirmações produzidas, não podemos concordar com tal posição. Com efeito, sobretudo na caso das concessões rodoviárias, a função estava perfeitamente definida e atribuída à EP, a quem competia assegurar as funções de Concedente num variadíssimo tipo de tarefas, aprovações e funções de acompanhamento e controlo, competindo apenas à Inspeção Geral de Finanças uma função mais limitada, no âmbito do acompanhamento financeiro, de acordo com as competências e a área de intervenção desta entidade.

Actualmente, sobretudo por força da existência da EP enquanto Concessionária, juntamente com outras entidades, tal função foi atribuída ao InIR, continuando no entanto a existir a atribuição da função de gestão do contrato de concessão a uma única entidade.

Aliás, se houver algumas dúvidas sobre esta matéria bastará uma análise atenta dos próprios contratos de concessão, recomendando-se a análise dos mais recentes, para verificar que as obrigações da concessionária perante o Concedente estão todas concentradas numa única entidade – a Estradas de Portugal – actualmente substituída pelo InIR, embora ainda condicionada à fase de instalação desta Entidade, a qual, ao que sabemos, ainda não está concluída.

Deste modo, é incorrecto e distorcedor da realidade afirmar que a função de Concedente não está atribuída. Naturalmente que não se pode confundir o exercício da função de Concedente com as competências próprias de outras entidades, as quais são tão válidas para o desenvolvimento de projectos em PPP como o são para o desenvolvimento de projectos através de empreitada ou de outra forma de contratação.

Assim sendo, a referência que é feita, por exemplo, à morosidade dos processos de aprovação ambiental tem idêntica relevância quer se trate de projectos desenvolvidos em PPP ou em outra modalidade.

2.5. Intervenção da EP no âmbito das Concessões (ponto 2.2.5. do Relatório do Tribunal de Contas)



É referido, a página 21, que a EP “*tem desempenhado o essencial da gestão das funções de concedente, sem a contrapartida de um adequado sistema de remuneração*”

Por outro lado, é referido que “o modelo de governação pública actualmente utilizado não comporta a medição do desempenho, nem mesmo de forma implícita”.

Sobre esta problemática importa ter presente, por um lado, que a EP tem tido, ao longo dos anos, um orçamento de funcionamento particularmente expressivo, suportado por transferências do Orçamento de Estado, com mais de 1.600 funcionários nos seus quadros, pelo que não será totalmente correcto afirmar que esta Entidade não é remunerada pelas funções que exerce.

Quanto ao desempenho das Concessionárias, importa ter presente que os Contratos de Concessão contemplam um conjunto de obrigações que recaem sobre as Concessionárias, bem como um sistema de multas que pode ser aplicado pela EP, caso estas não sejam cumpridas.

Estando expressamente em causa a avaliação do desempenho associado às PPP em exploração, e sem prejuízo de uma análise mais detalhada, facilmente se concluirá, por mera observação empírica, que a qualidade de serviço nas auto-estradas concessionadas é superior à da restante rede, o que constitui um factor relevante a ter em consideração, embora tenha de ser enquadrado num conjunto mais vasto de parâmetros a analisar.

2.6. Assimetria de informação entre Concedente e Concessionários (ponto 2.2.4. do Relatório do Tribunal de Contas)

Não se compreende a afirmação relativa a assimetrias de informação entre Concedente e Concessionárias e muito menos o entendimento de que apenas a concessionária poderá ter uma visão de conjunto da relação com o concedente.

Com efeito, sobretudo no caso das concessões rodoviárias, em que a função de Concedente tem estado claramente concentrada na Estradas de Portugal, tal afirmação é completamente desprovida de sentido, dado que ninguém melhor do que esta entidade para dispor de informação consolidada sobre o relacionamento com as diversas concessionárias, sendo ainda certo que os contratos de concessão prevêem um conjunto

eventualmente até excessivo de obrigações de informação e comunicação ao Concedente, através da Estradas de Portugal.

Questão substancialmente distinta será a de avaliar se a Estradas de Portugal, e futuramente o InIR, terão condições para processar toda a informação que as Concessionárias estão obrigadas a disponibilizar e reportar às entidades competentes os resultados das avaliações efectuadas. Mas esta é, seguramente, uma responsabilidade da equipa de gestão destas entidades.

2.7. Condicionamentos impostos pelos diversos intervenientes (ponto 2.2.6. do Relatório do Tribunal de Contas)

Mais uma vez, as questões abordadas neste ponto do Relatório do Tribunal de Contas têm de ser dissociadas da problemática das PPP, por ser uma matéria transversal que afecta todo o tipo de contratação pública.

Aliás, e ao contrário do que se afirma no Relatório, por citação, o tipo de riscos aqui identificado está muito mais protegido numa contratação através de PPP do que em qualquer outro tipo de contratação tradicional. Com efeito, as exigências de aprovações ambientais prévias, por exemplo, apenas estão previstas no regime aplicável às PPP, não estando assegurado com idêntica acuidade quando se está perante o desenvolvimento de um projecto de empreitada. Do mesmo modo, quando uma empresa pública, por exemplo, desenvolve um projecto de investimento, não está sujeita ao mesmo tipo de exigências, o que implica a assunção directa de maiores riscos.

Note-se, ainda, que a alteração de um projecto desenvolvido em regime de PPP, por decisão unilateral do Concedente, é muito mais complexa e difícil do que se o projecto for executado através de qualquer outra forma de contratação tradicional, seja por via de uma empresa pública ou por adjudicação de um organismo público. A exigência de orçamento prévio, prevista no DL n.º 86/2003 não encontra eco em qualquer outra modalidade de contratação e muito menos na prática existente.

Não concordamos também com a posição expressa, relativamente à obrigação de legislar, em sede do DL n.º 141/2006, relativamente à obrigação de obtenção prévia de DIA, quando não se aponta para idêntico nível de rigor nos procedimentos que devem ser adoptados quando estamos perante qualquer outra forma de contratação de obra pública.



Aliás, se alguma diferenciação importa fazer será no sentido de realçar, pela positiva, o maior nível de exigência e os mecanismos mais adequados de repartição de riscos que existem quando se contrata em regime de PPP, os quais não são da mesma qualidade e nível de gestão, quando as entidades públicas contratam através de outras modalidades, designadamente através de empreitadas.

2.8. Ausência de um sistema integrado de reporte público (ponto 2.2.7. do Relatório do Tribunal de Contas)

Estando a função do Concedente, no sector das concessões rodoviárias, concentrado na Estradas de Portugal, conforme ficou amplamente demonstrado na análise anterior, naturalmente que estão reunidas todas as condições para que seja esta entidade a assegurar o desiderato pretendido.

Aliás, não se compreende que se procure envolver outras entidades públicas neste tipo de obrigação, designadamente a Inspeção Geral de Finanças ou a própria Parpública, quando os contratos de concessão existentes não estabelecem qualquer tipo de obrigação de reporte a estas entidades, por parte das respectivas concessionárias, ao contrário do que sucede com a Estradas de Portugal, que é a destinatária privilegiada do reporte da informação a que estão obrigadas as Concessionárias.

Aliás, a Parpública nem sequer teve, em algum momento, responsabilidades pela gestão dos contratos de concessão.

Assim sendo, entendemos que deverá ser a Estradas de Portugal, e no futuro o InIR, a assegurar tal obrigação, dado o posicionamento privilegiado em que estão.

2.9. Quanto ao controlo orçamental (ponto 2.2.8. do Relatório do Tribunal de Contas)

Reitera-se aqui a análise vertida em pontos anteriores, relativamente à transparência dos projectos contratados em regime de PPP, face a outros grandes projectos, bem como ao volume de informação produzida e disponibilizada.

Também a este propósito importa distinguir entre as contratações mais recentes e as mais antigas, chamando-se a particular atenção para as concessões contratadas em 2006 e 2007, em que a gestão e repartição dos riscos está reflectida no próprio clausulado dos respectivos contratos de concessão, justificando-se que a análise efectuada seja enquadrada, e repensada, num contexto de separação clara entre estes contratos e outros contratos celebrados antes do DL nº 86/2003.

Aliás, mais uma vez, salientamos a necessidade de analisar este tipo de questões de uma forma prática, procurando descodificar o sentido e a exequibilidade de expressões como “quantificação dos riscos para o Concedente ou “plano de gestão de riscos e respectivo acompanhamento”.

Esta sugestão é suscitada pela afirmação constante da paginas 29 do Relatório, onde se refere que *“parece não haver análise explícita e quantificação dos riscos para o Concedente e para o Orçamento na fase de negociação e adjudicação, nem plano de riscos e respectivo acompanhamento. A deficiente análise e gestão de riscos é a principal lacuna detectada no exercício da função do Concedente, não sendo colmatada pela actuação à priori nem da Parpública, nem da EP nem da IGF, nem das Tutelas. A análise e quantificação à posteriori, quando é só para pagar ou para diferir pagamento, é tarde demais.”*

Muito embora estas afirmações não sejam da responsabilidade dos Auditores do Tribunal de Contas, importa, em nossa opinião, acautelar o âmbito e sentido de tais afirmações, de forma a evitar interpretações menos adequadas do seu conteúdo.

Com efeito, só por mero desconhecimento de como se processa, em Portugal, um procedimento negocial atinente à celebração de um contrato de PPP será possível formular uma avaliação deste tipo. Na fase de negociação e adjudicação é de todo impossível proceder a uma *“quantificação dos riscos para o Concedente”*.

Uma coisa é qualificar o tipo de riscos que são assumidos por cada uma das Partes, outra substancialmente distinta é a sua quantificação, de todo impossível no contexto em que decorre o processo negocial, sem prejuízo dos ganhos de aprendizagem obtidos ao longo dos diversos processos negociais desenvolvidos, os quais contribuiram, e muito, para que a gestão dos riscos envolvidos seja efectuada de forma mais adequada, salvaguardando a posição do Concedente, dentro de um contexto de racionalidade e razoabilidade, indispensáveis em processos desta natureza.

Alguns exemplos deste esforço podem ser analisados ao nível da transferência da responsabilidade pelas expropriações, anteriormente a cargo da EP e nos contratos mais recentes da responsabilidade das Concessionárias, bem como a exigência legal de assinatura dos contratos de concessão só após obtenção das aprovações ambientais.

Contudo, a análise detalhada dos contratos de concessão mais recentes permite identificar muitas outras situações cujas cláusulas contratuais reflectem uma prévia análise e avaliação dos riscos envolvidos.



A este propósito, é elucidativa a análise das obrigações que foram cometidas à Concessionária, no caso da Concessão da Grande Lisboa, relacionadas com a “limpeza das zonas circundantes” nos troços a concessionar por 5 anos, sobretudo quando se confronta a pretensão inicial de entidades públicas e o resultado final vertido no contrato.

Outro exemplo interessante prende-se com a definição das responsabilidades relativas a atravessamentos superiores da via concessionada, quer os novos quer os existentes.

Outro aspecto que contraria frontalmente a afirmação em análise relaciona-se com a regulamentação da partilha de benefícios de refinanciamento, claramente reflectidos nos contratos mais recentes mas impossível de quantificar, na perspectiva do Estado, em termos de partilha de risco.

Naturalmente que estas questões, que reflectem a realidade concreta de qualquer processo negocial, extravasam a análise meramente teórica e empírica das situações.

Mas haverá que reconhecer-se que a prevenção dos riscos se faz, essencialmente, pela sua análise qualitativa e capacidade negocial junto dos concorrentes em concurso para que estes assumam, sem agravamento substancial das condições das respectivas propostas, alguns dos riscos que possam, efectivamente controlar, e não mediante exercícios teóricos e empíricos da sua quantificação, os quais, com frequência, conduzem a conclusões sem utilidade.

2.10. Intervenção da EP no âmbito das Concessões (ponto 2.4.3. do Relatório do Tribunal de Contas)

Não estamos ainda totalmente de acordo com a crítica expressa a paginas 38 do Relatório, relativamente à necessidade de acompanhamento da sustentabilidade financeira da concessionária, como aspecto relevante e prioritário que deve ser considerado no âmbito das tarefas a desenvolver pelo Concedente.

Com efeito, os actuais contratos de concessão são muito claros quanto a esta matéria, sendo um dos aspectos em que o risco foi, desde sempre, totalmente transferido para o parceiro privado e seus financiadores, embora com um custo que consideramos excessivamente elevado.

De facto, a existência de cláusulas de “*step in*” por parte dos bancos financiadores constitui a garantia mais forte por parte do Concedente quanto à manutenção da sustentabilidade financeira da concessionária.

Por outro lado, em caso de *default* continuado por parte da Concessionária, sem intervenção dos sindicatos financiadores, permitiria ao Concedente assegurar a titularidade dos activos, sem responsabilidade pelos passivos afectos, pelo que o risco do Estado seria quase nulo nesta hipotética situação, não justificando a carga administrativa sugerida, pela total ineficácia que a mesma revela.

Em nossa opinião, a acção de controlo deverá incidir, essencialmente, em duas vertentes. Na fase de construção, sobre a conformidade da execução do projecto face ao projectado, evitando a geração de mais valias por parte da Concessionária, não apropriadas pelo Estado e com consequências na menor qualidade da infra-estrutura construída.

Situações hipotéticas tais como a construção de um viaduto, prevista em projecto, que depois seja substituída pela construção de um aterro, em fase de execução, sem qualquer compensação ao Concedente, deverão ser evitadas.

Na fase de exploração, a acção de controlo deverá incidir na avaliação da qualidade do serviço prestado, designadamente em termos da quantificação dos atrasos na entrada em serviço, na medição das interrupções por obras, ou dos tempos de espera nas praças de portagem.

Naturalmente que os padrões de medida da qualidade de serviço deverão ser convenientemente detalhados, medidos e avaliados, com a aplicação das sanções devidas, caso tal se justifique.

Contudo, para que este mercado seja equilibrado será igualmente necessário que idênticos padrões de exigência sejam aplicados à restante rede com idênticas características, directamente explorada pela EP.

Sobre o envolvimento da EP, importa igualmente corrigir a afirmação constante da pagina 35, de que “*o pessoal da EP raramente participa nas comissões*”. A este propósito importa distinguir entre as “Comissões de Acompanhamento” criadas antes da publicação do DL nº 141/2006 e as “Comissões de Negociação”, criadas já na vigência do regime aprovado por este decreto-lei.

Quanto às primeiras, em que nem sempre estavam elementos da EP como representantes do Ministério das Obras Públicas, importa ter presente que a entidade negociadora foi sempre a Estradas de Portugal pelo que a sua presença era efectiva e permanente, sendo falsa a afirmação de falta de participação dos técnicos nos processos de contratação.



Tribunal de Contas

Aliás, tratando-se de comissões que tinham por missão acompanhar o processo negocial desenvolvido pela Estradas de Portugal, facilmente se compreenderá a importância de serem integradas por elementos não pertencentes a esta Entidade, sob pena de estar em causa a respectiva independência e autonomia de análise.

Por outro lado, nos dois processos de contratação mais recentes (Grande Lisboa e Douro Litoral), as respectivas comissões de avaliação de propostas integraram, cada uma delas, dois representantes efectivos da EP, o que reforça a nossa convicção quanto ao erro da afirmação.

Relativamente às Comissões constituídas já na vigência do novo regime, todas as que estão relacionadas com o Sector Rodoviário integram elementos pertencentes aos quadros da EP, pelo que a afirmação também não corresponde à realidade.

O Consultor

(Vitor Manuel Batista de Almeida)

FIM