

Gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público das Administrações Portuárias – Volume I –

Sumário executivo, recomendações e decisão.







Relatório

Volume I

Auditoria à gestão, monitorização
e fiscalização de contratos
de concessão de serviço público
no âmbito das Administrações
Portuárias

Maio 2016



Ficha Técnica

EQUIPA AUDITORIA

Ana Dias
Maria João Silveira

COORDENAÇÃO GERAL

António Garcia
(Auditor Coordenador do DA IX)
Maria Botelho dos Santos
(Auditora Chefe do DA IX)

CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

*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 du 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





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

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro José Luís Pinto de Almeida

Conselheiro António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

VOLUME I

- I. Sumário Executivo
- II. Vista ao Ministério Público, Decisão, Destinatários,
Publicidade e Emolumentos

VOLUME II

- III. Corpo do Relatório

VOLUME III

- IV. Documentos do contraditório
-







ÍNDICE

I.	SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1.	INTRODUÇÃO	3
1.1.	Natureza e âmbito da auditoria	3
1.2.	Objetivos da auditoria	3
1.3.	Procedimentos e metodologia adotada	3
1.4.	Colaboração das entidades	4
1.5.	Estrutura do relatório	4
1.6.	Exercício do contraditório	4
2.	CONCLUSÃO GERAL	5
3.	CONCLUSÕES ESPECÍFICAS E OBSERVAÇÕES	6
3.1.	Modelo de gestão e controlo dos contratos de concessão	6
3.2.	Controlo das infraestruturas e equipamentos	9
3.3.	Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados	10
3.4.	Monitorização do desempenho financeiro	11
3.5.	Riscos contratuais	12
3.6.	Contexto internacional sobre o alargamento dos prazos das concessões	14
4.	RECOMENDAÇÕES	15
4.1.	Ao Governo, no quadro das respetivas atribuições e competências	15
4.2.	Aos Conselhos de Administração das Administrações Portuárias, na qualidade de concedentes públicos	15
4.3.	Ao Presidente das Comissões de Negociação que funcionam junto da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos	16
II	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DECISÃO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	17
5.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	17
6.	DECISÃO	17
7.	DESTINATÁRIOS	18
8.	PUBLICIDADE	18
9.	EMOLUMENTOS	18

ÍNDICE de QUADRO

QUADRO 1	AVALIAÇÃO DA GESTÃO, MONITORIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO REALIZADAS PELAS AP CONCEDENTES	9
----------	---	---



SIGLAS e ACRÓNIMOS

AP	Administração Portuária
APA	Administração do Porto de Aveiro, S.A.
APDL	Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.
APL	Administração do Porto de Lisboa, S.A.
APP	Associação dos Portos de Portugal
APS	Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A.
APSS	Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISO	Organização Internacional de Normalização
ISQ	Instituto de Soldadura e Qualidade
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
PAP	Plano Plurianual de Atividades
PPP	Parcerias Público-Privadas
RAC	Relatório de Acompanhamento da Concessão
SA	Sociedade Anónima
TCA	Terminal de Contentores de Alcântara
TCGL	Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões, S.A.
TCL	Terminal de Contentores de Leixões, S.A.
TdC	Tribunal de Contas
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projectos

GLOSSÁRIO

Carga a granel	Carga que, possuindo características uniformes, não é suscetível de contagem unitária e não se apresenta embalada.
Carga contentorizada	Carga convencionalmente acondicionada em contentores ISO.
Carga fracionada	Carga apresentada em avulso, acondicionada em embalagens (ou não).
Carga geral	Carga geral acondicionada em unidades avulso (exemplo: caixotes), podendo ser posteriormente contentorizada.
Carga Roll on Roll Off	Carga que se encontra acondicionada em reboque ou semireboque que entra ou sai do navio que a transporta por mar.
Granéis	Carga que, possuindo características uniformes, não é suscetível de contagem unitária e não se apresenta embalada.
Roll on/roll off	Transporte, com entrada pelos seus próprios meios, de veículos ligeiros e pesados nos navios.
Terminal	Instalações especializadas para a movimentação de contentores, de carga e de passageiros.
Transshipment	Transferência de carga de um navio para o outro.
Value for money	Eficiência de valor monetário investido ou a investir.



I. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Natureza e âmbito da auditoria

1. O Tribunal de Contas (TdC) tem desenvolvido, ao longo dos últimos anos, uma abordagem regular do controlo das concessões/PPP com o objetivo, entre outros, de melhorar o modelo de gestão contratual realizado pelos concedentes públicos, identificar os riscos mais recorrentes das concessões e aferir da qualidade dos serviços prestados, sempre com vista a garantir a prossecução do interesse público¹.
2. Neste sentido, o TdC realizou uma auditoria à gestão, monitorização e fiscalização de contratos de concessão de serviço público de movimentação de carga, no âmbito das administrações portuárias (AP)².
3. A auditoria abrangeu 21 contratos de concessão³ celebrados pelas seguintes AP concedentes: a Administração do Porto de Aveiro, S.A. (1); a Administração dos Portos de Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (3); a Administração do Porto de Lisboa, S.A. (10); a Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (3) e a Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A. (4).
4. O trabalho de campo da auditoria desenvolveu-se entre junho e julho de 2015 na sequência de uma fase de planeamento e de trabalhos anteriores sobre esta matéria⁴.

1.2. Objetivos da auditoria

5. O objetivo geral da auditoria consistiu em examinar os sistemas e modelos de gestão, monitorização, controlo e fiscalização de contratos de concessão existentes nas AP, com vista a avaliar a eficiência e eficácia destes, no âmbito do controlo das obrigações contratuais, o desempenho financeiro e a qualidade dos serviços prestados. Foi, ainda, apreciada a gestão dos riscos contratuais, de modo a garantir o *value for money* dos contratos auditados para o interesse público, e o controlo das infraestruturas e dos equipamentos, efetuado pelas AP concedentes.

1.3. Procedimentos e metodologia adotada

6. Na auditoria foram assumidas as linhas de orientação e procedimentos do TdC para o desenvolvimento de Auditorias a PPP/contratos de concessão e, ainda, as normas de auditoria utilizadas pela INTOSAI no âmbito das concessões/PPP, em particular a ISSAI 5220.

¹ Conforme as conclusões e recomendações do TdC dos últimos três relatórios de auditoria que foram aprovados sobre estas matérias: auditoria à Regulação de PPP no Sector das Águas (sistemas em baixa) (Relatório n.º 03/2014-2.ª Secção), auditoria de seguimento à Regulação de PPP no Sector das Águas (sistemas em baixa) (Relatório n.º 02/2015-2.ª Secção) e auditoria às PPP ferroviárias (Relatório n.º 11/15 – 2.ª Secção).

² Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do TdC para 2015, aprovado em reunião de Plenário da 2.ª Secção, de 26 de março de 2015 – alteração ao Programa de Fiscalização para 2015.

³ Ver Volume II deste Relatório.

⁴ Relatório n.º 42/06 (auditoria à Administração do Porto de Aveiro, S.A.), n.º 28/06 (Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.), n.º 26/09 (concessão do Terminal de Contentores de Alcântara - adenda 2008 - Porto de Lisboa), n.º 26/10 (auditoria ao Terminal de contentores XXI - Sines), n.º 06/13 (auditoria à APVC - Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.) e n.º 25/13 (APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.).



7. Para a auditoria, foram tidas em conta as recomendações proferidas pelo TdC no âmbito das auditorias realizadas a concessões/PPP, em particular as constantes dos relatórios de auditoria (2.ª Secção) n.º 10/2008, n.º 26/2009, n.º 26/2010, n.º 3/2014 e n.º 2/2015.
8. Foram também considerados os princípios e pressupostos relativos às boas práticas de gestão e contratação de PPP vertidos no Decreto-Lei n.º 111/2012⁵, de 23 de maio.
9. Para sustentar as observações de auditoria, a metodologia adotada para recolha de evidências de auditoria incluiu a realização de entrevistas e verificações físicas e o exame de documentação diversa com destaque para os contratos de concessão e respetivos aditamentos e as respostas aos questionários enviados pelo TdC às AP.

1.4. Colaboração das entidades

10. O TdC regista a boa colaboração de todas as AP auditadas.

1.5. Estrutura do relatório

11. O presente relatório é constituído por três volumes. O primeiro volume contém o sumário executivo que integra uma parte introdutória, uma conclusão geral, as conclusões específicas, as observações e as recomendações de auditoria.
12. O segundo volume contém o corpo do relatório que apresenta as evidências de auditoria obtidas em cada uma das cinco AP que sustentam as observações do volume I, no que respeita à gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público que reúnem no seu objeto a movimentação de carga.
13. No terceiro volume o TdC publica, na íntegra, as respostas que recebeu em sede de contraditório, dando-lhes a mesma publicidade que a este relatório, tendo em vista contribuir para o mais amplo esclarecimento da opinião pública e dos contribuintes.

1.6. Exercício do contraditório

14. No âmbito do exercício do contraditório o juiz relator enviou o relato às entidades envolvidas na ação, a cada uma na parte que lhe dizia respeito para, querendo-o, se pronunciarem sobre o respetivo conteúdo e conclusões.
15. Assim foram ouvidos:
 - ✓ O Ministro das Finanças;
 - ✓ A Ministra do Mar;
 - ✓ O Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos;
 - ✓ O Presidente das comissões de negociação dos Portos de Aveiro, de Lisboa, de Setúbal e Sesimbra e do Douro, Leixões e Viana do Castelo;
 - ✓ O Presidente do Conselho de Administrações do Porto de Aveiro, S.A.;
 - ✓ A Presidente do Conselho de Administração do Porto de Lisboa, S.A.;
 - ✓ O Presidente do Conselho de Administração dos Portos do Douro, Leixões, e Viana do Castelo S.A.;
 - ✓ O Presidente do Conselho de Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A.; e,
 - ✓ O Presidente do Conselho de Administração dos Portos de Setúbal e de Sesimbra, S.A.

⁵ Quadro jurídico que regula as PPP.





16. Todas as entidades se pronunciaram à exceção do Presidente das comissões de negociação dos contratos de concessão que funcionam junto da UTAP.
17. As respostas recebidas foram devidamente analisadas e ponderadas pelo TdC e, em tudo o que contribuíram para aclarar e fixar a matéria de facto, foram tidas em conta na redação final deste relatório.
18. O Ministro das Finanças apresentou o seu contraditório por remissão para o apresentado pelo Coordenador da UTAP, em sede de contraditório.
19. A Ministra do Mar sublinhou «a profundidade e importância destas avaliações por parte do Tribunal de Contas para as empresas do setor empresarial público bem como para as respetivas tutelas, no âmbito das respetivas atribuições».
20. Acrescentou, ainda, que: «no que se refere às considerações específicas relativas à gestão e concessões por parte das administrações portuárias (...), irão ser incumbidas de proceder ao suprimento das insuficiências detetadas, que estejam no âmbito das respetivas atribuições, com o acompanhamento do IMT no âmbito das respetivas atribuições de apoio ao Governo na implementação e avaliação de políticas para os portos comerciais, para efeitos de uniformização nacional de procedimentos».
21. A APDL, S.A., informou que se encontra em fase de preparação o alargamento do âmbito do Sistema de Gestão da Qualidade, no qual será incluído um processo de «Gestão de Concessões», com o objetivo de monitorizar e caracterizar os procedimentos utilizados pela APDL, S.A.

2. CONCLUSÃO GERAL

22. O TdC realça a evolução positiva das estruturas de acompanhamento das concessões de serviço público de todas as AP auditadas, comparativamente às conclusões resultantes de auditorias anteriormente realizadas⁶. Ademais, o TdC sublinha, ainda, o empenho das Administrações Portuárias, enquanto concedentes, na intenção de melhorar os seus procedimentos com vista à realização de uma boa gestão e acompanhamento dos contratos de serviço público em carteira.
23. No entanto, nas AP persiste a ausência de uma avaliação regular e integrada do desempenho das concessionárias, e dos riscos e benefícios dos contratos com vista a salvaguardar o *value for money*. Recentemente, a escassez de recursos humanos derivada da vaga de aposentações e das restrições orçamentais para a contratação de pessoal também tem condicionado os sistemas de gestão e controlo daqueles contratos.
24. Com exceção do contrato de concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (TCA), os contratos de concessão examinados não apresentam mecanismos de partilha de benefícios financeiros com o concedente, registando-se, em algumas concessões, rendimentos excessivos, em termos de rentabilidade acionista, o que não se afigura razoável à luz do interesse público.
25. Em 2014, no seguimento do compromisso assumido pelo Governo no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, a iniciativa dos concedentes públicos para revisão dos contratos auditados ficou condicionada devido à nomeação das comissões de negociação⁷ dos contratos de concessão de terminais portuários para a prestação do serviço público de movimentação de carga. Em julho de 2015, encontravam-se em renegociação seis contratos de concessão, dos quais não resultou qualquer evidência de acordo.

⁶ Por exemplo auditoria à APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (Relatório n.º 28/06 – 2.ª Secção).

⁷ Constituídas por Despacho do Coordenador da UTAP.



26. O quadro jurídico em Portugal não permite a celebração de contratos de concessão com prazos superiores a 30 anos, contrariamente ao quadro legal em vigor em Espanha e nos países do Norte da Europa. Esta situação poderá limitar a concorrência nos portos nacionais, relativamente ao contexto internacional que permite que as concessionárias disponham de prazos mais alargados (50 ou até 70 anos) para a recuperação dos seus investimentos.
27. O manual de referência para a avaliação da qualidade, elaborado pela Associação dos Portos de Portugal, poderá vir a ser um contributo positivo para a uniformização de procedimentos de avaliação e controlo da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.

3. CONCLUSÕES ESPECÍFICAS E OBSERVAÇÕES

3.1. Modelo de gestão e controlo dos contratos de concessão

ESTRUTURAS DE ACOMPANHAMENTO

28. As AP concedentes revelaram possuir estruturas orgânicas afetas à gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público que se mostraram adequadas para a dimensão dos contratos em carteira.
29. Com exceção da APL, S.A., que recorre, pontualmente, ao *outsourcing* para as vertentes de consultoria jurídica, financeira e de auditoria/inspeção técnica a equipamentos das concessões portuárias, as restantes AP não dependem de consultores externos.
30. Em termos gerais, os gestores de contrato⁸ entrevistados revelaram possuir formação e experiência adequadas para a realização das suas funções. Destacaram-se, pelos conhecimentos revelados, os técnicos superiores da APDL, S.A., um técnico superior da APL, S.A., e a coordenadora dos gestores de contratos da APS, S.A. Revelaram insuficiências de conhecimento um gestor de contrato da APS, S.A., e outro da APL, S.A.
31. Na APS, S.A., APDL, S.A., e APSS, S.A., existem departamentos específicos para o acompanhamento das concessões de serviço público. Nas restantes AP (APA, S.A., e APL, S.A.) existem departamentos que centralizam aquelas funções, mas a gestão e acompanhamento das concessões é realizada, transversalmente, dentro da respetiva estrutura orgânica.
32. A APS, S.A., é a única AP concedente cujo sistema de gestão contratual tem como elementos centrais o Plano da Qualidade da concessão e a figura do gestor de contrato.
33. Naquela AP cada contrato de concessão de serviço público tem associado um Plano da Qualidade com carácter biunívoco onde se encontra identificada a equipa que efetua o respetivo acompanhamento, bem como o Plano de Monitorização e Fiscalização que sistematiza os direitos e obrigações das partes.
34. Na APDL, S.A., a estrutura de gestão e acompanhamento dos contratos está centralizada no Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP), departamento responsável pelo controlo do cumprimento das obrigações contratuais de informação das concessionárias de serviço público. Não existe, formalmente nomeado, a figura do gestor de contrato.
35. Naquela AP verificou-se uma situação singular visto que o acompanhamento e a gestão dos contratos de concessão de serviço público são realizados, transversalmente, pelos três técnicos superiores que integram o GEP. Os técnicos superiores apresentaram um bom domínio das principais valências (técnica/administrativa/financeira) dos três contratos de concessão, o que evidenciou a sua polivalência nestas matérias.

⁸ Ainda que não formalmente nomeados para as funções que desempenham.





36. Na APSS, S.A., a estrutura de acompanhamento das concessões de serviço público existe desde 2005 e assenta na Direcção de Gestão de Concessões e Sistemas – Divisão de Planeamento e Gestão de Contratos. Os resultados da auditoria permitem afirmar que, ao nível do acompanhamento dos contratos de concessão, ocorreu uma evolução positiva relativamente ao ano de 2006⁹ na medida em que passaram a existir gestores de contrato¹⁰ e foi criada uma estrutura matricial específica para esta área.
37. Comparando com as demais AP, a APS, S.A., apresenta insuficiências mais significativas de recursos humanos em resultado da vaga de aposentações¹¹ e dos obstáculos legais para contratar novos trabalhadores. Esta situação, que é recorrente em todas as AP, poderá concorrer para a reatividade com que as AP estão a desempenhar as suas funções, no âmbito do objeto da auditoria.
38. Verificou-se, ainda, que devido à escassez de recursos humanos alguns técnicos superiores da APA, S.A., da APS, S.A., e da APL, S.A., que exerciam funções de gestor de contrato, acumulavam essas com outras de natureza diferente. Em sede de contraditório, a APL, S.A., reconheceu que «nos últimos anos, em que se exigiu uma contenção maior nas despesas, poderá ter prejudicado um pouco a capacidade de fiscalização e acompanhamento das concessões de serviço público de movimentação de carga, tendo a APL de realizar o seu trabalho com restrições de pessoal e de capacidade».
39. Em algumas AP, a avaliação das necessidades de investimento, a executar pelas concessionárias, é caracterizada pela reatividade ao invés de uma postura pró-ativa das necessidades da gestão contratual¹².
40. No que respeita à gestão dos contratos, em termos gerais não foi demonstrada pelas AP evidência da existência de um plano de riscos das concessões.
41. Constatou-se que alguns contratos de concessão não evidenciaram, no seu conteúdo, a definição de uma matriz de risco, o que dificultou a implementação pelos concedentes de uma plano formal de gestão e de análise dos riscos das respetivas concessões. Contudo, a APDL, S.A., destacou-se por ter elaborado um Manual de Mitigação do Risco para toda a empresa.

OUTPUTS DO CONCEDENTE

42. Em regra, as AP revelaram uma dependência da documentação veiculada pelas próprias concessionárias (por exemplo o relatório e contas) para a elaboração de *outputs* da sua iniciativa *maxime* os relatórios de acompanhamento das concessões. Em geral, estes relatórios mostraram-se adequados, pese embora alguns careçam de algumas melhorias.
43. Porém, verificou-se a existência de procedimentos pontuais de acompanhamento contratual, com especial incidência para a cobrança das taxas previstas nos contratos de concessão.
44. Destacou-se como boa prática o caso da APL, S.A., que possui um Manual de Procedimentos para a elaboração de relatórios respeitantes às concessões de serviço público. Estes relatórios fornecem uma visão integrada das diversas valências de controlo de cada concessão. Contudo, apenas o relatório referente ao contrato do TCA se encontrava atualizado.
45. Na APDL, S.A., o sistema de gestão contratual tem como elementos centrais o Relatório de Acompanhamento das Concessões (RAC) e o Plano de Atividades Plurianual (PAP), ambos enviados pelas respetivas concessionárias.

⁹ Conforme resulta do Relatório de Auditoria n.º 28/06 – 2.ª Secção.

¹⁰ Ainda que não esteja prevista organicamente esta função.

¹¹ Que ocorreu entre 2013 e 2014.

¹² Conforme já se deu conta no Relatório de Auditoria n.º 26/10 – 2.ª Secção - Auditoria à concessão do Terminal XXI – Porto de Sines – PPP e concessões Portuárias.



46. Na prática, o RAC surge como o principal documento de controlo de quase todas as vertentes dos contratos de concessão de serviço público. A análise efetuada pelo GEP, aos RAC, assume um papel fundamental na gestão e controlo de cada concessão já que apresenta um conjunto de informação que permite comparar os vários indicadores (nível de atividade, investimento, tarifário máximo, análise económica e financeira e indicadores de qualidade de serviço) para que se consiga espelhar a variação da execução real, face ao caso base.
47. A monitorização da APDL, S.A., assentou na análise da *checklist* de Acompanhamento das Concessões (baseada no estipulado nos vários contratos de concessão), bem como nos procedimentos de gestão e de controlo por si realizados. Tal *checklist* permite controlar os *timings* de envio, contratualmente definidos, de cauções, licenças, garantias bancárias, seguros, inventários, RAC, PAP, para os três anos seguintes, proposta de tarifário máximo para o ano civil seguinte, relatório e contas da empresa concessionária, etc.
48. O controlo do volume de investimentos a executar pelas respetivas concessionárias é avaliado através da informação disponibilizada pelas próprias concessionárias nos Relatórios de Acompanhamento das Concessões enviados, semestralmente, ao concedente.
49. A APS, S.A., produz relatórios de acompanhamento de contratos de concessão, elaborados a partir da aplicação informática SAP, com registo das diversas ações empreendidas no âmbito da gestão de contratos, o que se revelou insuficiente. Trata-se de um documento cujo conteúdo não tem correspondência com a sua designação na medida em que não reflete as diversas valências de controlo dos contratos de concessão (financeira/operacional/investimentos/administrativa), *maxime* os seus resultados. O documento encontra-se estruturado em duas partes: 1) contém informação respeitante aos direitos e obrigações do concedente e à identificação do contrato e do gestor de contrato; 2) contém informação que corresponde apenas ao registo de ações realizadas pelo gestor de contrato¹³. Aqueles relatórios correspondem a meros registos de informações e de ações realizadas no âmbito de cada concessão, reportadas a algumas valências de controlo das concessões, não apresentando apreciações sobre os resultados obtidos, como sejam, por exemplo, o grau de execução do plano de investimentos, do controlo de inventários ou dos riscos da concessão.
50. São também realizadas auditorias ao sistema de gestão de contratos decorrentes do processo de certificação de qualidade. Este documento integra uma visão mais abrangente do que os relatórios de acompanhamento das concessões, visto que inclui, entre outros, exames ao sistema da qualidade, ao desempenho operacional e ao desempenho financeiro.
51. Na APSS, S.A., o acompanhamento da execução contratual circunscreve-se, essencialmente, ao exame dos documentos enviados pelas próprias concessionárias. Os relatórios de acompanhamento elaborados pelos gestores de contrato estão suportados nos relatórios e contas das concessionárias de serviço público, acrescentando a comparação com o que se encontra definido no respetivo caso base. Complementarmente são realizadas reuniões semestrais com as concessionárias e ações diárias de fiscalização nos estabelecimentos das concessões de serviço público.
52. Na APA, S.A., o modelo de gestão, monitorização e fiscalização do único contrato de concessão de serviço público assenta no Plano de Acompanhamento da Concessão (PAC) e culmina com o relatório de acompanhamento, onde consta o desempenho global da concessionária nas vertentes operacional, económica, investimentos, qualidade dos serviços prestados e grau de cumprimento das obrigações elencadas no contrato de concessão.
53. O quadro seguinte sistematiza as diferenças existentes nas AP quanto à gestão, monitorização e fiscalização de contratos de concessão.

¹³ Em sede de contraditório, a APS, S.A., informou que os relatórios de acompanhamento dos contratos de concessão fazem «referência às várias valências de controlo dos contratos de concessão (financeira/operacional/investimentos/administrativa), uma vez que é nesta aplicação informática que o gestor de cada contrato regista, entre outra informação, a concretização das ações do «Plano de Monitorização e fiscalização «incluído no Plano de Qualidade de cada contrato, o qual inclui as referidas valências». A «informação dinâmica inclui também os valores orçamentados e realizados no que respeita às taxas de concessão que são cobradas pela APS às concessionárias».

QUADRO 1 AVALIAÇÃO DA GESTÃO, MONITORIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO REALIZADAS PELAS AP CONCEDENTES

	APA, S.A.	APDL, S.A.	APL, S.A.	APS, S.A.	APSS, S.A.
Obrigações de informação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Plano de risco	Não	Sim	Não	Não	Não
Manual de procedimentos	Não	Não	Sim	Não	Não
Regulamentos/Procedimentos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Relatórios de acompanhamento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Gestor de contrato nomeado	Sim	Não	Não	Sim	Não
Plano da Qualidade	Não	Não	Não	Sim	Não
Recurso ao outsourcing	Não	Não	Sim	Não	Não
Outputs produzidos pelo concedente	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Tratamento realizado pela equipa de auditoria.

3.2. Controlo das infraestruturas e equipamentos

54. O controlo das infraestruturas e equipamentos assentou, em geral, no exame da documentação enviada pelas próprias concessionárias de serviço público, não existindo fiscalizações regulares para garantir a adequação dos ativos das concessões, face aos objetivos inicialmente contratualizados. Com efeito, o relatório e contas das concessionárias é o principal documento de controlo dos investimentos realizados no âmbito das concessões.
55. A passividade do concedente público no que concerne à realização de ações de fiscalização apresentou, como consequências, falhas no controlo das infraestruturas e equipamentos. Neste sentido, veja-se a concessão do Terminal Sul do Porto de Aveiro adjudicada em 2001, cujas instalações afetas ao estabelecimento da concessão apenas foram alvo de uma vistoria, em outubro de 2014.
56. Contudo, no âmbito ambiental, a APA, S.A., tem realizado auditorias ao Terminal Sul, nomeadamente no que respeita à gestão de resíduos e à implementação do Plano de Segurança e Proteção Ambiental.
57. Na APA, S.A., o controlo exercido sobre a execução do plano de investimentos e das atividades de manutenção encontra-se estabelecido, na sua maioria, no PAC e no plano anual de atividades da concessão remetido pela concessionária.
58. Na APL, S.A., o controlo sobre os investimentos e equipamentos é efetuado, fundamentalmente, com base em documentação enviada pelas concessionárias, da qual se destaca o relatório e contas e a listagem de bens que integram as concessões.
59. Nesta AP, a única situação de incumprimento detetada, face aos termos de investimento contratualizado diz respeito à concessão do Terminal de Contentores de Alcântara, em que os investimentos acordados para o período da concessão não foram efetuados por ter existido uma Declaração de Impacto Ambiental desfavorável¹⁴, que inviabilizou parte significativa das obras propostas para o terminal.
60. Na APDL, S.A., o controlo dos investimentos é realizado pelo GEP, que faz uma análise da documentação (RAC e o PAP) disponibilizada, anualmente, pelas concessionárias.
61. Nesta AP, o controlo sistemático sobre os bens que integram as concessões de serviço público tem um caráter residual por assentar na análise do inventário remetido, anualmente, pelas concessionárias, não tendo sido

¹⁴ Em 22 de julho de 2011.



realizada pelo concedente nenhuma auditoria sobre esta matéria¹⁵. Em sede de contraditório, a APDL, S.A., acrescentou que posteriormente à auditoria do TdC foi definido um «Procedimento Interno para Reconhecimento dos Bens das Concessões de Serviço Público nas Demonstrações Financeiras da APDL» cujos controlos têm uma periodicidade de execução anual.

62. Na APS, S.A., o controlo sobre os ativos que integram o estabelecimento das concessões de serviço público assenta nos Planos de Qualidade, desenvolvidos pela AP, e no clausulado de cada contrato de concessão.
63. Neste âmbito, são realizadas, anualmente, auditorias aos contratos de concessão, onde, entre outros, é avaliado o desempenho das infraestruturas e equipamentos que é obtido através do preenchimento da lista de verificações¹⁶. Esta lista é complementada com a elaboração do relatório de auditoria e também com os relatórios a «eventuais oportunidades de melhoria» ou com os relatórios a «não conformidades» levantadas pela APS, S.A.
64. Também na APSS, S.A., o controlo sobre os ativos das concessões consiste no exame da documentação veiculada pelas próprias concessionárias que culmina com a elaboração, pelo concedente, dos relatórios anuais de acompanhamento das concessões de serviço público.
65. Nesta AP, o conteúdo dos programas de fiscalização assenta na análise da matriz de monitorização dos contratos de concessão com apuramento da taxa de concretização semestral, o que implica que, na prática, os *outputs* que resultam da fiscalização sejam os indicadores operacionais de cada concessionária¹⁷.

3.3. Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados

66. O controlo da qualidade dos serviços prestados é regular, apesar de as AP não possuírem manuais de procedimentos, nem planos de controlo de qualidade direcionados para a avaliação da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.
67. A avaliação dos serviços prestados assenta, de um modo geral, na monitorização de indicadores de atividade e de qualidade de serviço, elaborados com base em informação prestada pelas concessionárias, e na análise de eventuais reclamações dos utentes dos portos. No caso da APDL, S.A., os indicadores são disponibilizados pelas próprias concessionárias.
68. Não existe uniformidade nos indicadores das diversas AP, tendo cada uma definido os indicadores que considerou serem os mais convenientes para proceder à avaliação da qualidade dos serviços. Tal poder-se-á justificar dado os portos nacionais não serem integralmente comparáveis, apresentando, nalgumas situações, características e equipamentos diferentes e receberem navios, igualmente, diferentes.
69. Na monitorização dos indicadores, as AP têm em atenção os valores históricos e os valores constantes dos modelos financeiros¹⁸. A APDL, S.A., dispõe, ainda, de um sistema de alertas para os indicadores que vão ser analisados.
70. Nos contratos de concessão celebrados não foram estabelecidos padrões mínimos de qualidade, pelo que os valores de referência dos indicadores monitorizados foram fixados através da prática de *benchmarking* com outros portos da Europa, com exceção da APL, S.A., que utiliza valores de referência concordantes com indicadores internacionalmente recomendados para casos análogos.
71. Apenas a APS, S.A., e a APSS, S.A., realizam, periodicamente, inquéritos para aferir o grau de satisfação dos utilizadores dos terminais portuários. A APL, S.A., tem vindo a desenvolver alguns trabalhos de contacto com agentes económicos que operam no Porto de Lisboa, nomeadamente através da realização de reuniões, cujo conhecimento é relevante sobre o nível de satisfação dos utilizadores do porto.

¹⁵ Apenas são realizadas fiscalizações pontuais quando se mostrem necessárias.

¹⁶ Utilizada em auditoria.

¹⁷ Esta AP encontra-se certificada no âmbito do Sistema de Gestão da Qualidade, Ambiente e Segurança, que define, para toda a empresa, as regras a cumprir ao nível das infraestruturas e equipamentos.

¹⁸ Quando estes existem.





72. A realização de ações de controlo, no âmbito dos serviços prestados, é residual e direcionada, fundamentalmente, para aspetos relacionados com segurança e ambiente. A elaboração de relatórios, no âmbito da avaliação dos serviços prestados, é igualmente residual.
73. As AP não apontaram falhas no cumprimento dos níveis de serviço prestados pelas concessionárias, com exceção da APSS, S.A., que destacou as seguintes situações: falta pontual de trabalhadores portuários, problemas aduaneiros com as cargas, avarias no equipamento de movimentação, congestionamento esporádico dos terminais e anomalias de manutenção e reparação atempadas.
74. No sentido de corrigir as situações descritas, a APSS, S.A., implementou medidas corretivas, designadamente melhoria no planeamento portuário de cada terminal e no plano de manutenção dos equipamentos de movimentação.
75. As recomendações e medidas corretivas propostas pelos restantes concedentes prendem-se, fundamentalmente, com melhorias na prestação de informação, por parte das concessionárias, e com a implementação de medidas mitigadoras dos impactos ambientais das atividades das concessionárias.
76. Foi elaborado pela Associação dos Portos de Portugal um manual de referência para a avaliação da qualidade e acompanhamento das concessões. À data do trabalho de campo da auditoria, tal manual ainda não havia sido divulgado pelas AP.

3.4. Monitorização do desempenho financeiro

77. A avaliação anual que as AP efetuam ao desempenho financeiro das concessionárias é regular e é concretizada com base no exame da informação financeira veiculada pelas concessionárias¹⁹, e na monitorização de indicadores financeiros.
78. No caso da APA, S.A., a informação é prestada em modelos previamente definidos pelo concedente, cuja estrutura é equivalente à do modelo financeiro da concessão, por forma a permitir ao concedente efetuar análises comparativas entre os valores contratados e os realizados.
79. A APDL, S.A., e a APSS, S.A., procedem, também, à comparação dos valores reais com os previstos nos modelos financeiros de cada concessão, com vista a apreciar o impacto dos resultados obtidos ao nível da rentabilidade das concessões, face à rentabilidade prevista naqueles modelos.
80. No que respeita à APL, S.A., e com exceção do contrato de concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (TCA), este controlo não é efetuado, porque a maioria das concessões adjudicadas pela APL, S.A., não teve por base um modelo financeiro e, também, porque, no caso da concessão do Terminal de Contentores de Santa Apolónia (TCSA), o concedente considera que eventuais alterações ao modelo financeiro, resultantes de riscos de exploração ou de riscos financeiros, teriam impacto reduzido.
81. O contrato de concessão do TCA é uma exceção dado que, no aditamento celebrado com a Liscont em 2008, existem riscos que o concedente assumiu em quase todas as rúbricas da matriz. Salienta-se, também, que o gestor do contrato do TCA procede à comparação entre os valores do tráfego real e os valores projetados no modelo financeiro.
82. No âmbito da avaliação e monitorização do desempenho financeiro das concessionárias, não são produzidos relatórios individuais. Esta avaliação surge integrada nos relatórios de acompanhamento dos contratos de concessão de serviço público.

¹⁹ Designadamente balanço e demonstração de resultados.



83. Em 2013, a concessão do Terminal Multiusos Zona 1 da APSS, S.A., apresentou, tendo em atenção a monitorização do desempenho financeiro realizada, uma TIR efetiva de 38%, percentagem que não é aceitável à luz do atual quadro económico e financeiro do país. Os outros contratos de concessão que apresentaram TIR acionistas elevadas foram o contrato do Terminal de Contentores de Leixões (TCL) que é de 17% e o contrato do Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões (TCGL) que se situa em 12%.²⁰
84. O TdC tem vindo a recomendar²¹ que as TIR acionistas devem ser revistas em baixa, especialmente nos casos em que são superiores a 10%, no sentido de promover um maior equilíbrio entre os concedentes públicos e os privados.²²
85. O controlo sobre os fluxos financeiros dos acionistas que concorrem para o apuramento da TIR não é efetuado de forma sistemática. A título exemplificativo refira-se o caso da APDL, S.A., que apenas efetua este controlo quando existe a necessidade de renegociar um contrato de concessão.
86. No caso particular da concessão do TCA, a APL, S.A., não efetua aquele controlo, o que não se afigura adequado, visto que no contrato existem obrigações decorrentes da evolução da TIR dos acionistas.
87. No que respeita ao controlo sobre eventuais ganhos de rendimentos excessivos das concessionárias, destacam-se as opiniões da APDL, S.A., e da APA, S.A., que refletem, de uma maneira geral, a posição das AP sobre esta matéria:
- A APDL, S.A., considera como «normais os ganhos de rentabilidade decorrentes da captação de novos tráfegos, redução de custos de funcionamento e melhoria da produtividade operacional».
 - A APA, S.A., entende que a aprovação anual do tarifário máximo das concessionárias e a verificação de que a concessionária não cobra tarifas de valor superior ao aprovado e/ou outras que não constem do regulamento, são as ferramentas que permitem ao concedente controlar a «não obtenção de rendimentos excessivos pela concessionária».
88. Note-se, ainda, que nos contratos de concessão analisados não foram estabelecidos mecanismos de partilha de benefícios entre os concedentes e as concessionárias, com exceção do contrato de concessão do (TCA) adjudicado à Liscont - Operadores de Contentores, S.A.
89. Com efeito, identificou-se uma única cláusula que prevê a partilha de benefícios entre a APL, S.A., e a Liscont que refere que: «Sempre que ocorrer um **acréscimo anormal e imprevisível dos benefícios financeiros para a Liscont** que não resulte da sua eficiente gestão e das oportunidades por si criadas, há lugar à partilha equitativa desse acréscimo de benefícios entre aquela e a APL»²³. No entanto, estas condições evidenciam uma aplicabilidade da cláusula bastante reduzida, podendo até nunca produzir qualquer efeito.

3.5. Riscos contratuais

90. A gestão de riscos efetuada pelas estruturas de gestão de contratos é regular, mostrando-se a da APDL, S.A., mais eficiente do que a das suas congéneres.
91. As estruturas de gestão de contratos existentes nas AP conhecem a matriz de risco associada a cada contrato, com indexação às respetivas cláusulas contratuais, o que se mostra positivo.
92. As matrizes de risco dos contratos de concessão da APDL, S.A., da APA, S.A., e da APSS, S.A., permitem identificar os riscos com maior impacto para o concedente e respetiva probabilidade de ocorrência.

²⁰ O estudo sobre a «Revisão do Modelo Contratual e Mecanismos de Regulação do Setor Portuário, de agosto de 2013, elaborado pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) refere sobre esta matéria que «...os dados apontam para a existência de operadores, nomeadamente em terminais de contentores, com rácios entre os resultados líquidos e os capitais próprios a rondarem, em média ao longo de vários anos, os 20%, havendo mesmo casos que registam rendibilidades na ordem dos 40%. Qualquer que seja o critério para os limiares de rendibilidade aceitáveis, é inquestionável que estes valores são absolutamente injustificáveis. Na mesma linha apontava já um relatório elaborado em 2012 pela COTEC que, com base nas contas de 2010 de uma amostra de 29 operadores portuários, indicava que mais de 60% apresentava uma rendibilidade dos capitais próprios superiores a 10%, valor já considerado elevado».

²¹ Ainda que noutros setores de atividade económica.

²² Conforme Relatório de Auditoria n.º 03/2014-2.ª Secção.

²³ Conforme 2.ª adenda do contrato de concessão celebrada em 21 de outubro de 2008. Negrito nosso.



93. As matrizes de risco são, de um modo geral, equilibradas, com exceção da referente ao contrato de concessão do Terminal de Contentores de Alcântara²⁴, no qual o concedente assumiu risco em quase todas as rubricas da matriz.
94. As AP não dispõem de planos formais de gestão e análise dos riscos, com exceção da APDL, S.A., que implementou, em agosto de 2011, um Manual de Mitigação do Risco.
95. A APDL, S.A., implementou, ainda, mecanismos informais de gestão e análise de risco, designadamente a promoção de reuniões mensais com as concessionárias para conhecimento e avaliação de eventuais ameaças e oportunidades e consequente tomada de decisões, nomeadamente traduzindo-se em políticas comerciais adequadas.
96. À semelhança da APDL, S.A., a APS, S.A., implementou medidas mitigadoras de risco pontuais, por exemplo quanto ao risco de procura e risco ambiental. A APA, S.A., e a APL, S.A., também puseram em prática medidas de mitigação de risco da procura, ao estabelecerem mínimos cobráveis nos clausulados contratuais de alguns contratos de concessão.
97. Não existem procedimentos específicos dos concedentes relativamente a processos de alteração, reequilíbrio e revisão contratual, para além dos previstos nas cláusulas dos contratos de concessão.
98. Os processos de alteração, reequilíbrio e revisão contratual decorreram de pedidos efetuados pelas concessionárias com fundamento, nomeadamente, na necessidade de se proceder a alterações ao plano de investimentos e na existência de condições de competitividade desfavoráveis, face a outros portos concorrentes.
99. Em julho de 2015, não existia, em curso, nenhum pedido de reequilíbrio financeiro.
100. Por orientação da Tutela²⁵, os seguintes contratos de concessão de serviço público encontravam-se para renegociação, tendo sido constituídas comissões de negociação através de Despacho do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)²⁶:

APA, S.A.	APDL, S.A.	APL, S.A.	APSS, S.A.
<ul style="list-style-type: none">• Contrato de concessão relativo ao Terminal Sul.	<ul style="list-style-type: none">• Contrato de concessão relativo ao Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões.• Contrato de concessão relativo ao Terminal de Contentores de Leixões.	<ul style="list-style-type: none">• Contrato de concessão relativo ao Terminal de Contentores de Alcântara .	<ul style="list-style-type: none">• Contrato de concessão relativo ao Terminal Multiusos Zona 1.• Contrato de concessão relativo ao Terminal Multiusos Zona 2.

101. Até julho de 2015, não tinham sido tomadas decisões sobre as renegociações dos contratos de concessão dos terminais portuários²⁷.
102. Conforme o Coordenador da UTAP, já foram despoletadas as diligências de análise e decisão dos processos de renegociação e de investimento elaboradas pela Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A., e pela Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. No mesmo sentido, o Coordenador da UTAP referiu, também, que: «efetivamente, até julho de 2015, ainda não havia qualquer evidência formal

²⁴ Contrato celebrado pela APL, S.A.

²⁵ Ministério da Economia.

²⁶ Por despacho do Coordenador da UTAP, de 26 de março de 2014, foram constituídas comissões para a renegociação dos contratos de concessão de terminais portuários para a prestação do serviço público de movimentação de cargas, em que são parte as Administrações Portuárias dos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa e Setúbal.

²⁷ Apenas as negociações referentes ao Porto de Leixões evidenciaram em julho de 2015, «acordos de princípio referente aos principais termos comerciais da negociação. No caso do TCL, atenta a urgência, transmitida por parte da APDL, S.A., à comissão, relativa à necessidade premente de realização de um investimento adicional de expansão do terminal, há também, desde essa data, uma minuta de alteração ao contrato de concessão cujos termos já estão muito próximos dos termos finais a serem propostos ao Governo» – conforme contraditório apresentado pelo Coordenador da UTAP.



exteriorizada referente à negociações em curso. Todavia, nas comissões em que foi possível dar andamento aos trabalhos, já havia muito trabalho desenvolvido, que só não foi ainda concretizado em acordo por uma série de vicissitudes que entretanto tiveram lugar (...)».

- 103.** Segundo o Coordenador da UTAP, as principais causas do impasse do processo negocial foram: alterações de natureza política, nomeação do XX e XXI Governo Constitucional, e o atraso na designação dos membros das comissões de negociação.
- 104.** Com exceção da APA, S.A., as administrações portuárias consideram que alguns termos dos contratos deveriam ser alterados. A APL, S.A., expressou mesmo, em sede de contraditório, que o contrato de concessão relativo ao TCA «carece de renegociação urgente para clarificar as respetivas condições contratuais». Porém, a iniciativa para renegociar os contratos e correspondente celeridade exigível têm estado condicionadas pela intervenção das comissões de negociação constituídas por despacho do Coordenador da UTAP.
- 105.** Aliás, na APDL, S.A., a concretização do investimento do TCL, a realizar pela concessionária, tem vindo a ser sucessivamente adiada, devido, fundamentalmente, ao impasse na renegociação deste contrato, que à data do trabalho de campo da auditoria se encontrava na comissão de negociação.
- 106.** A Ministra do Mar corroborou este facto acrescentando que «segundo informação obtida pela UTAP, que acompanhou os referidos processos, nos termos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, os mesmos não conheceram desenvolvimento a partir de meados de 2015»²⁸. «Acresce que tal análise dos processos em curso ou de novos procedimentos a preparar e lançar, está a ser efetuada com um mais forte envolvimento das Administrações Portuárias, sem prejuízo das competências legais da UTAP e do Ministro das Finanças, sem perder de vista os desenvolvimentos legislativos a nível europeu (...)».

3.6. Contexto internacional sobre o alargamento dos prazos das concessões

- 107.** Em Espanha, o Governo determinou²⁹, em 2014, a possibilidade de alargar o prazo máximo das concessões portuárias³⁰, dos então 35 anos para 50 ou até 75 anos. Esta possibilidade permite às concessionárias um horizonte temporal mais alargado para amortizarem os investimentos feitos nas respetivas infraestruturas. Aumento de prazo que fica condicionado a determinados critérios previstos legalmente.
- 108.** Esta alteração na legislação espanhola preconizou os prazos já em vigor, especialmente nos países do norte da Europa, onde se encontram os maiores portos marítimos, tais como: o de Roterdão, o de Antuérpia e o de Hamburgo.
- 109.** A este propósito a APSS, S.A., referiu que o quadro jurídico em vigor nos países do norte da Europa, no que respeita ao alargamento dos prazos máximos das concessões portuárias, tem como objetivo diminuir as vantagens competitivas dos portos do sul da Europa.³¹
- 110.** Sublinhe-se que a competitividade das AP deve ser aferida num contexto internacional, sobretudo face aos outros portos Europeus. De facto, as AP portuguesas já elaboram os seus indicadores de referência com base na realidade dos portos espanhóis (*benchmarking*). Aliás, uma das concessionárias de serviço público da APDL, S.A., solicitou a revisão das condições do contrato de concessão com «fundamento nas condições de competitividade desfavoráveis face a outros portos concorrentes da concessão», entenda-se, portos concorrentes internacionais.

²⁹ Conforme art.º 82.º (prazo das concessões) do Real Decreto Legislativo n.º 2/2011, de 5 de setembro (alterado pelo *Real Decreto-Ley* n.º 8/2014, de 4 de julho) – «Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante».

³⁰ Pese embora o modelo adotado não seja o da «concessão de serviço público», mas sim o do «land lease» (vulgo contrato de arrendamento), como referido em contraditório pela Ministra do Mar.

³¹ É de conhecimento público a intenção do XIX Governo Constitucional de implementar em nova legislação, sobre os novos modelos de concessões portuárias, o aumento do prazo máximo das concessões de terminais portuários, atualmente nos 30 anos.



- 111.** Sobre esta matéria, a Ministra do Mar referiu, em sede de contraditório, que: «(...) a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, apresentada pela Comissão Europeia em 23 de maio de 2013, que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos, ainda em discussão nas instâncias europeias, prefiguram ajustamentos à prestação de serviços portuários em toda a Europa. No entanto, e como decorre das dezenas de pronúncias dos *stakeholders* do setor portuário ao recente «*Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário*», de julho de 2015, elaborado pela Autoridade da Concorrência (AdC), todas as variantes das opções possíveis não se mostraram consensuais, pelo que se constata a necessidade de uma avaliação ponderada das mesmas. Assim, apenas com perspetivas mais exatas da legislação europeia a transpor ou a aplicar diretamente se poderá avaliar que ajustamentos serão de efetuar ao enquadramento nacional, designadamente quanto a modelos de governação, simplificação administrativa, enquadramento legislativo e processual das concessões portuárias, bem como quanto ao respetivo modelo tarifário, com o objetivo final de alavancar a capacidade de atração de novos investidores no setor. Esta avaliação, naturalmente, não poderá perder de vista as especificidades de cada um dos portos, e tendo em devida conta e ponderação a legislação nacional e europeia aplicável, vigente ou em preparação e sem prejuízo das atribuições legais de S. Exa o Ministro das Finanças».

4. RECOMENDAÇÕES

- 112.** Tendo em atenção as conclusões e observações de auditoria, bem como as respostas das entidades que se pronunciaram em sede de contraditório, o TdC formula as seguintes recomendações dirigidas:

4.1. Ao Governo, no quadro das respetivas atribuições e competências

1. Dada a especificidade competitiva do setor portuário e do seu papel para o desenvolvimento da economia, pondere a alteração do quadro legal em Portugal, no que concerne à duração das concessões a fim de permitir que em futuros contratos de concessões de serviço público deste setor possam ser celebrados com os prazos de referência em vigor nos ordenamentos jurídicos dos principais países concorrentes internacionais, tendo em conta a legislação nacional e europeia aplicável.
2. Desbloqueie os obstáculos legais de modo a permitir que as administrações portuárias concedentes procedam ao reforço de meios humanos necessários para permitir melhorar a eficiência dos sistemas de gestão, de acompanhamento e de fiscalização dos contratos de concessão de serviço público.

4.2. Aos Conselhos de Administração das Administrações Portuárias, na qualidade de concedentes públicos

3. Adotem uma postura pró-ativa na gestão e acompanhamento das suas concessões, no sentido de poderem implementar mecanismos eficientes de partilha de benefícios financeiros, nomeadamente em sede de revisão contratual.
4. Incluam cláusulas de partilha de benefícios com os concedentes aquando da celebração de novos contratos de concessão.
5. Implementem um controlo permanente, sistematizado, individualizado e pró-ativo do desempenho económico e financeiro das concessionárias de serviço público.



6. Em especial, que a APL, S.A., elabore os relatórios de acompanhamento dos contratos de concessão com uma periodicidade anual e circunscrita a cada concessão.
7. Adotem planos formais de gestão dos riscos para cada um dos contratos de concessão de serviço público.
8. Executem, periodicamente, uma avaliação integrada do desempenho das concessionárias, e dos riscos e dos benefícios dos contratos, no sentido de garantir o *value for money* e a prossecução do interesse público.
9. Realizem, com uma periodicidade regular, inquéritos de satisfação de modo a garantir que os serviços contratualizados estão a ser prestados com padrões de qualidade adequados e que permanecem alinhados com os objetivos e exigências do negócio.
10. Acionem os mecanismos contratuais de penalização das concessionárias, em caso de incumprimento das cláusulas dos contratos de concessão.
11. No âmbito de revisões/reavaliações dos contratos de concessão, ponderem a revisão de cláusulas que atribuem rendimentos excessivos às concessionárias, de modo a acautelar o interesse público.
12. Reforcem a fiscalização dos ativos que integram o estabelecimento de cada concessão e a sua adequação face aos objetivos do negócio do concedente.

4.3. Ao Presidente das Comissões de Negociação que funcionam junto da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

13. Avalie o trabalho realizado pelas Comissões de Negociação que preside, tendo em vista aferir a eficiência e eficácia destas, no âmbito dos respetivos processos.





II VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DECISÃO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 113.** Do projeto de relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas), que emitiu o respetivo Parecer.

6. DECISÃO

- 114.** Aprovar o presente relatório, nos termos da alínea a), do n.º 2, do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
- 115.** O Governo, através da Ministra do Mar, os Conselhos de Administração das Administrações Portuárias de Aveiro, de Douro, Leixões e Viana do Castelo, de Lisboa, de Sines e do Algarve, e de Setúbal e Sesimbra e o Presidente das comissões de negociação que funcionam junto da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, devem transmitir ao TdC, por escrito, no prazo de 60 dias, as medidas a adotar para dar cumprimento às recomendações e, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas e os resultados obtidos.
- 116.** Os Conselhos de Administração das Administrações Portuárias de Aveiro, de Douro, Leixões e Viana do Castelo, de Lisboa, de Sines e do Algarve, e de Setúbal e Sesimbra devem proceder ao envio ao TdC, no prazo de 60 dias, dos relatórios anuais de acompanhamento, relativos ao ano de 2015 e circunscritos a cada concessão.
- 117.** O Conselho de Administração da APA, S.A., deve informar o TdC, no prazo de 180 dias, sobre os investimentos realizados pela concessionária do Terminal Sul, para colmatar as principais inconformidades identificadas na vistoria realizada pela APA, S.A., em outubro de 2014³².
- 118.** O Conselho de Administração da APL, S.A., deve dar conhecimento ao TdC, no prazo de 60 dias, dos contactos estabelecidos com as concessionárias, no âmbito do Relatório do ISQ, e das respetivas medidas corretivas/cronogramas de ação e, no prazo de 180 dias, do ponto de situação dos investimentos realizados pelas concessionárias.
- 119.** O Presidente das comissões de negociação que funcionam junto da Unidade Técnica de Acompanhamento deve informar o TdC, no prazo de 180 dias, do ponto de situação das renegociações dos contratos de concessão³³ referentes a cada um dos portos de Aveiro, Douro, Leixões e Viana do Castelo, Lisboa e Setúbal e Sesimbra.

³² Ação de vistoria realizada às instalações afetas ao estabelecimento da concessão.

³³ De terminais portuários para a prestação do serviço público de movimentação de cargas cujo termo ocorra após 31 de dezembro de 2020.



7. DESTINATÁRIOS

120. Do presente relatório serão remetidos exemplares:

- À Presidência da República.
- À Assembleia da República.
- Ao Governo e, especificamente, aos:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro das Finanças;
 - Ministra do Mar.
- Ao Presidente das Comissões de Negociação dos portos de Aveiro, de Douro, Leixões e Viana do Castelo, de Lisboa e de Setúbal e Sesimbra.
- Aos Presidentes dos Conselhos de Administração das seguintes Administrações Portuárias:
 - Administração do Porto de Aveiro, S.A.;
 - Administração do Porto de Lisboa, S.A.;
 - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.;
 - Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A.;
 - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.
- À Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 4, do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

8. PUBLICIDADE

121. Este relatório será inserido no sítio do TdC na Internet (www.tcontas.pt) e divulgado em tempo oportuno e pela forma mais adequada, pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades acima elencadas.

9. EMOLUMENTOS

122. Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos pela APA, S.A., pela APL, S.A., pela APDL, S.A., pela APS, S.A., e pela APSS, S.A., no montante de 17 164,00 euros (dezassete mil, cento e sessenta e quatro euros), na proporção de 1/5 para cada Administração Portuária.



Tribunal de Contas, em 12 de maio de 2016

O Conselheiro Relator,

(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos,

(José Luís Pinto Almeida)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

Fui presente,
A Procuradora-Geral Adjunta

