

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

Corpo do relatório







Relatório

Volume II

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

II.	CORPO DE RELATÓRIO – ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS.....	5
1.	ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE AVEIRO, S.A.....	5
1.1.	Caracterização da zona portuária.....	5
1.2.	Caracterização do modelo de gestão e controlo dos contratos.....	5
1.3.	Controlo das infraestruturas e equipamentos, por parte do concedente.....	9
1.4.	Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados pela concessionária.....	12
1.5.	Monitorização do desempenho financeiro da concessionária.....	14
1.6.	Gestão e análise dos riscos contratuais, na ótica do concedente.....	16
2.	ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DO DOURO, LEIXÕES E VIANA DO CASTELO, S.A.....	18
2.1.	Caracterização do modelo de gestão e controlo dos contratos de concessão.....	18
2.2.	Controlo das infraestruturas e equipamentos, por parte do concedente.....	21
2.3.	Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados pela concessionária.....	24
2.4.	Monitorização do desempenho financeiro da concessionária.....	27
2.5.	Gestão e análise dos riscos contratuais, na ótica do concedente.....	28
3.	ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE LISBOA, S.A.....	31
3.1.	Caraterização da zona portuária.....	31
3.2.	Caracterização do modelo de gestão e controlo dos contratos.....	31
3.3.	Controlo das infraestruturas e equipamentos, por parte do concedente.....	36
3.4.	Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados pela concessionária.....	38
3.5.	Monitorização do desempenho financeiro da concessionária.....	41
3.6.	Gestão e análise dos riscos contratuais, na ótica do concedente.....	42
4.	ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE SINES E DO ALGARVE, S.A.....	46
4.1.	Caracterização da zona portuária.....	46
4.2.	Caracterização do modelo de gestão e controlo dos contratos.....	46
4.3.	Controlo das infraestruturas e equipamentos, por parte do concedente.....	50
4.4.	Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados pela concessionária.....	54
4.5.	Monitorização do desempenho financeiro da concessionária.....	56
4.6.	Gestão e análise dos riscos contratuais, na ótica do concedente.....	59
5.	ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE SETÚBAL E SESIMBRA, S.A.....	63
5.1.	Caracterização da zona portuária.....	63
5.2.	Caracterização do modelo de gestão e controlo dos contratos de concessão.....	63
5.3.	Controlo das infraestruturas e equipamentos, por parte do concedente.....	68
5.4.	Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados pela concessionária.....	71
5.5.	Monitorização do desempenho financeiro da concessionária.....	73
5.6.	Gestão e análise dos riscos contratuais, na ótica do concedente.....	77



ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1	ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA DE ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO DE CONCESSÃO	6
FIGURA 2	PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DA CONCESSÃO	9
FIGURA 3	MITIGAÇÃO DO RISCO	29
FIGURA 4	ESTRUTURA DE ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO	32
FIGURA 5	GESTORES E RESPECTIVA CARTEIRA DE CONTRATOS	33
FIGURA 6	ORGANOGRAMA DA GESTÃO CONTRATUAL DA APS,S.A.	47
FIGURA 7	ORGANOGRAMA DA GESTÃO CONTRATUAL DA APSS,S.A.	64

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1	OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS DA CONCESSIONÁRIA E RESPECTIVO ACOMPANHAMENTO	7
QUADRO 2	DISTRIBUIÇÃO DA ESTRUTURA TÉCNICA DA APA,S.A.	8
QUADRO 3	INDICADORES DE ATIVIDADE/OPERACIONAIS	13
QUADRO 4	INDICADORES DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS	13
QUADRO 5	MATRIZ DOS RISCOS.....	16
QUADRO 6	TAXAS VARIÁVEIS A PAGAR PELA CONCESSIONÁRIA.....	17
QUADRO 7	CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO CELEBRADOS PELA APDL, S.A.	18
QUADRO 8	DEPARTAMENTOS AFECTOS PELA APDL, S.A., À GESTÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO.....	19
QUADRO 9	INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO	25
QUADRO 10	CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO CELEBRADOS PELA APL, S.A.	31
QUADRO 11	COMPETÊNCIAS DAS UNIDADES ORGÂNICAS AFETAS ÀS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO	34
QUADRO 12	RELATÓRIOS ANUAIS DE ACOMPANHAMENTO DAS CONCESSÕES	36
QUADRO 13	DECLARAÇÃO DE ATIVIDADE	38
QUADRO 14	INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO	39
QUADRO 15	RISCOS ASSUMIDOS PELO CONCEDENTE	42
QUADRO 16	CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO CELEBRADOS PELA APS, S.A.	47
QUADRO 17	OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS DAS CONCESSIONÁRIAS REFERENTES AO CONTROLO DE EQUIPAMENTOS E INFRAESTRUTURAS.....	50
QUADRO 18	PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS PARA O REPORTE DAS OBRIGAÇÕES DE INVESTIMENTO, DE MANUTENÇÃO E DE INVENTÁRIO	51
QUADRO 19	SÍNTESE DOS FUNDAMENTOS QUE ORIGINARAM AS ALTERAÇÕES AO CONTRATO DE CONCESSÃO DO TCS.....	53
QUADRO 20	OBRIGAÇÕES DE REPORTE DAS CONCESSIONÁRIAS REFERENTES À QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS.....	54
QUADRO 21	INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO CONTROLADOS PELO CONCEDENTE REFERENTES AO TERMINAL DE CONTENTORES DE SINES.....	55
QUADRO 22	ÍNDICE DE SATISFAÇÃO ANO DE 2014.....	56
QUADRO 23	RESPONSABILIDADES DE REPORTE FINANCEIRO DAS CONCESSIONÁRIAS	57
QUADRO 24	MEDIDAS MITIGADORAS DOS RISCOS DAS CONCESSÕES	60
QUADRO 25	CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO CELEBRADOS PELA APSS,S.A.	64
QUADRO 26	INVESTIMENTOS DAS CONCESSIONÁRIAS TERSADO, S.A., E SADOPOINT, S.A.	69
QUADRO 27	RELATÓRIOS PRODUZIDOS PELA APSS, S.A., NO ÂMBITO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELAS CONCESSIONÁRIAS.....	72
QUADRO 28	MEDIDAS CORRETIVAS IMPLEMENTADAS PELA APSS, S.A., NO SENTIDO DE GARANTIR ADEQUADOS PADRÕES DE QUALIDADE	73
QUADRO 29	TIR ACIONISTA DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO DA APSS, S.A. - ANO DE 2013	75



SIGLAS e ACRÓNIMOS

AdC	Autoridade da Concorrência
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AMT	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
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.
CA	Conselho de Administração
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DCAD	Direcção de Concessões e Áreas Dominiais
DGCS	Direção de Gestão de Concessões e Sistemas
DPGC	Divisão de Planeamento e Gestão de Contratos
DwT	<i>Deadweight tonnage</i> – Soma de todos os pesos variáveis que um navio é capaz de embarcar em segurança, frequentemente referidas como toneladas de peso morto
EBIT	Resultados antes de Juros e Impostos
EBITDA	Resultados antes de Encargos Financeiros, Impostos, Amortizações e Provisões
ETP	Empresa de Trabalho Portuário
GE	Gabinete de Estratégia
GEE	Gabinete de Estratégia e Estudos
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GPRI	Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais
GT	<i>Gross Tonnage</i> - é uma medida do volume total dos espaços fechados do navio.
Ha	Hectare
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
ISO	Organização Internacional de Normalização
JUP	Janela Única Portuária
M	Metro
MAPSI	Monitorização Ambiental do Porto de Sines
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
PAC	Plano de Acompanhamento da Concessão
PAP	Plano de Atividades Plurianual
PPP	Parcerias Público-Privadas
RAC	Relatório de Acompanhamento da Concessão
RCS	Rácio de Cobertura do Serviço da Dívida
ROE	<i>Return on Equity</i> - Rentabilidade dos Capitais Próprios
ROI	<i>Return on Investment</i> - Retorno do Investimento
SA	Sociedade Anónima
SdL	Silos de Leixões, Unipessoal, Lda.
SGQAS	Sistema de Gestão da Qualidade, Ambiente e Segurança
TCGL	Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões, S.A.
TCL	Terminal de Contentores de Leixões, S.A.



TdC	Tribunal de Contas
TEU	<i>Twenty foot equivalent unit</i> - capacidade de carga de um contentor marítimo normal
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
TUP	Tarifa de Uso do Porto
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
VILPL	Via Interna de Ligação ao Porto de Leixões
ZH	Zero Hidrográfico

GLOSSÁRIO

Blue print	Documentação com detalhes do projeto.
Calado	Profundidade a que se encontra o ponto mais baixo da quilha de uma embarcação, em relação à superfície da água.
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.
Feeders	Navios que recolhem contentores de vários terminais e os encaminham para um terminal central.
Granéis	Carga que não é acondicionada em qualquer tipo de embalagem. Os granéis subdividem-se em granéis sólidos e granéis líquidos.
Inflows/outflows	Reembolsos e desembolsos de <i>cash flow</i> por parte dos acionistas
Post-panamax	Designação atribuída à geração do equipamento por comparação com as dimensão do tradicionalmente operado no Canal do Panamá.
Roll on/roll off	Transporte, com entrada pelos seus próprios meios, de veículos ligeiros e pesados nos navios.
Royalties	Pagamento devido pelo recurso a um direito de terceiros, em geral com referência a montantes por unidade.
Side-letter	Documento paralelo e anterior ao contrato de concessão, assinado pelo Secretário de Estado do antigo MEPAT, que pretendia cobrir os compromissos de âmbito nacional do contrato de concessão.
Terminal	Instalações especializadas para a movimentação de contentores, carga, passageiros, etc.
Transshipment	Transferência de carga de um navio para o outro.
Value for money	Eficiência de valor monetário investido ou a investir.



II. CORPO DE RELATÓRIO – ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

1. ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE AVEIRO, S.A.

1.1. Caracterização da zona portuária

1. O Porto de Aveiro, administrado pela APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A., abreviadamente designada por APA, S.A., é um porto que tem por objetivo a movimentação de vários tipos de mercadorias, possuindo, para o efeito, cinco terminais especializados e vocacionados para a movimentação de granéis sólidos ou líquidos, carga geral, entre outras mercadorias¹.
2. Neste porto foi celebrado um único contrato de concessão de serviço público de movimentação de cargas a operar no Terminal Sul, celebrado com a empresa Socarpor - Sociedade de Cargas Portuárias (Aveiro), S.A.², em 26 de outubro de 2001.
3. O serviço público concessionado consiste na execução de todas as operações de movimentação de carga geral e granéis a embarcar ou desembarcar na área da concessão, bem como na prestação de serviços complementares aos navios que utilizem o terminal.

1.2. Caracterização do modelo de gestão e controlo dos contratos

O modelo de gestão e controlo do contrato de concessão assenta na verificação do cumprimento das obrigações contratuais da concessionária por técnicos de várias áreas funcionais da APA, S.A., e na elaboração de um relatório anual de acompanhamento da concessão, que agrega as diversas valências desse contrato.

1.2.1. Estruturas técnicas afetas à gestão, monitorização e fiscalização do contrato de concessão

4. As atividades de gestão, monitorização e fiscalização do contrato de concessão são realizadas por técnicos de várias áreas funcionais da APA, S.A., designadamente a Direção de Coordenação Portuária (DCP), a Direção de Gestão de Espaços, Ambiente e Infraestruturas (DGEIA), a Direção Financeira e de Desenvolvimento Organizacional e o Gabinete Jurídico.
5. Estava previsto o funcionamento de uma área funcional, denominada Área de Desenvolvimento de Negócio, que estaria encarregue de acompanhar os clientes e desta forma promover medidas para melhorar a qualidade dos serviços prestados e, também, para desenvolver novos negócios. Contudo, apesar do seu interesse, esta área não se encontra em funcionamento.
6. A estrutura de acompanhamento do contrato de concessão encontra-se espelhada no seguinte organograma:

¹ Terminal Norte, Terminal Sul, Terminal de granéis sólidos, Terminal de granéis líquidos e Terminal *roll on roll off*.

² Contrato de concessão celebrado por um período de 25 anos, prorrogável por 5 anos.



FIGURA 1 ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA DE ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO DE CONCESSÃO



Fonte: APA, S.A. - Tratamento equipa de auditoria.

7. As atividades em questão são desenvolvidas com base no PAC que consiste, fundamentalmente, na listagem das principais obrigações contratuais da concessionária e na identificação das ações que devem ser desenvolvidas pelos técnicos das várias áreas da APA, S.A., por forma a aferir o grau de cumprimento das obrigações definidas no contrato de concessão (ver quadro seguinte).³

³ A elaboração do PAC é da competência do GE, nos termos da deliberação do Conselho de Administração, datada de 2 de dezembro de 2011, exarada na Informação n.º 15/SR/2011, de 28 de novembro de 2011.



QUADRO 1 OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS DA CONCESSIONÁRIA E RESPECTIVO ACOMPANHAMENTO

Área	Obrigações Contratuais da Concessionária
Gabinete de Estratégia	Solicitar autorização prévia ao concedente para a integração de bens no estabelecimento da concessão sobre os quais a concessionária não tenha propriedade plena.
	Elaborar e manter atualizado um inventário do património e respetiva valorização, afeto ao estabelecimento da concessão com referência a 31 de dezembro do ano anterior.
	Remeter à APA, S.A., um plano de atividades para o triénio subsequente, por forma a permitir-lhe avaliar a adequação das instalações e equipamentos aos níveis de procura e de qualidade dos serviços prestados.
	Fornecer à APA, S.A., indicadores operacionais e de exploração do serviço e relativos à qualidades dos serviços prestados.
	Fornecer à APA, S.A., indicadores relativos aos investimentos executados e à situação económica e financeira da concessão.
	Não alienar, onerar de qualquer forma ou alterar, no todo ou em parte, o estabelecimento da concessão e o objeto ou fins da concessão, sem autorização da APA, S.A.
	Não cobrar quaisquer tarifas que não constem do tarifário aprovado, nem aplicá-las de forma diferente daquela que dele constar.
Departamento de Coordenação Portuária ⁴	Não prestar serviços acessórios do seu objeto principal, sem autorização do concedente.
	Assegurar que os bens de equipamento se encontram em permanente bom estado de conservação, segurança e funcionamento, sendo obrigatório substituí-los sempre que, por desgaste físico, avaria, ou obsolescência, os mesmos se mostrarem inadequados aos fins a que se destinam.
	Não utilizar as instalações e o equipamento da concessão para fins distintos dos definidos no contrato, sem o consentimento da APA, S.A.
	Publicitar as tarifas máximas, as normas regulamentares de exploração e todas as informações necessárias ao bom desenvolvimento das operações, de modo a permitir o seu conhecimento expedito e claro pelos utentes.
	Adotar uma Política de Qualidade e desenvolver um «Sistema de Garantia da Qualidade» dos serviços e certifi-cá-lo.
	Assegurar que o «Plano de Segurança e Proteção Ambiental» está atualizado, nomeadamente de acordo com todos os regulamentos em vigor no Porto de Aveiro.
	Assegurar a boa execução do «Plano de Segurança e Proteção Ambiental».
Direção de Gestão de Espaços, Ambiente e Infraestruturas ⁵	Manter em funcionamento, para além do horário de exploração, os sistemas de iluminação exterior, de modo a permitir a circulação segura das viaturas e a vigilância das instalações portuárias.
	Fornecer energia às autoridades oficiais e aos consumidores privados instalados na área da concessão, nas condições tarifárias praticadas pelo concedente.
	Efetuar o abastecimento de água às autoridades oficiais e aos consumidores privados licenciados pela APA, S.A., e instalados na área da concessão, nas condições tarifárias praticadas pelo concedente.
	Executar todas as obras de construção, reparação e conservação dos bens que integram o estabelecimento da concessão, de modo a assegurar o seu permanente bom estado de conservação.
	Assegurar a manutenção dos fundos da bacia de manobras e zonas de acostagem à cota -7,00 (ZH).
	Assegurar uma correta exploração das instalações elétricas afetas à concessão e sua manutenção em boas condições de funcionamento e de segurança, bem como os ramais que servem as instalações não afetas à concessão e existentes na área a concessionar.
	Não utilizar as canalizações subterrâneas, nem fazer qualquer alteração ou ampliação das instalações elétricas existentes e não afetas à área de concessão, sem prévia autorização da APA, S.A.
	Não construir novos ramais de abastecimento de água sem a aprovação prévia dos respetivos projetos.
	Explorar, manter e reparar a rede de abastecimento de água nas áreas afetas à concessão.
	Assegurar que as instalações, equipamentos e serviços da concessão cumprem com as determinações da APA, S.A., relativamente à limpeza, higiene e remoção de resíduos sólidos.
Direção Financeira e de Desenvolvimento Organizacional	Submeter à aprovação da APA, S.A., um tarifário, onde constem as tarifas a praticar, dentro da área afeta à concessão, na realização de operações, prestação de serviços e uso de instalações.
	Dar conhecimento à APA, S.A., da composição do quadro de pessoal afeto à concessão.
	Fazer prova da validade dos contratos de seguro que a concessionária está obrigada a constituir e de que os mesmos não foram objeto de alteração sem prévia autorização do concedente.
	Assegurar que nas apólices de seguro contratadas encontra-se estipulada uma cláusula de obrigatoriedade de a Companhia de Seguros comunicar por escrito à APA, S.A., enquanto parte interessada no contrato, a falta de pagamento dos prémios de seguro relativos aos contratos obrigatórios.
	Pedir a aprovação do concedente para as deliberações relativas à alteração do objeto social, à transformação, fusão, cisão ou dissolução da sociedade, e à redução do capital social, bem como para a deliberação de extinção da relação de consórcio externo, se for o caso.
Efetuar o pagamento das rendas de concessão ao concedente até ao prazo de vencimento estabelecido nas respetivas faturas emitidas.	
Gabinete Jurídico	Atualizar, anualmente, a caução inicialmente prestada, por aplicação da taxa de variação do índice de preços no consumidor.

8. A responsável pelo GE, que demonstrou possuir bons conhecimentos do contrato de concessão, exerce as funções de gestor de contrato⁶ e funciona como interlocutora do concedente junto da concessionária.

⁴ Para desenvolver estas competências, o DCP conta com a Divisão de Segurança e com o Serviço de Manutenção e Equipamentos.

⁵ Para a realização das ações de acompanhamento, a DGEIA conta com técnicos especializados nas áreas do ambiente, infraestruturas, projeto e topografia e eletricidade.

⁶ Conforme deliberação do Conselho de Administração da APA, S.A., de 2 de dezembro de 2011, exarada na Informação n.º 15/SR/2011, de 28 de novembro de 2011.



9. As tarefas de gestão, monitorização e fiscalização do contrato de concessão são asseguradas por 12 técnicos, distribuídos da seguinte forma:

QUADRO 2 DISTRIBUIÇÃO DA ESTRUTURA TÉCNICA DA APA,S.A.

Área funcional	N.º de técnicos afetos
Gabinete de Estratégia	1
Direção de Coordenação Portuária	3
Direção de Gestão de Espaços, Ambiente e Infraestruturas	5
Gabinete Jurídico	2
Direção Financeira e de Desenvolvimento Organizacional	1
Total de recursos	12

Fonte: APA, S.A.

10. Aquele número de técnicos é, na opinião do concedente, escasso, um vez que, para além do acompanhamento desta concessão, os técnicos são, também, responsáveis pelo acompanhamento da concessão do serviço de reboque⁷ e de nove concessões de uso privativo.
11. Até julho de 2015, as tarefas de gestão, monitorização e fiscalização do contrato de concessão foram realizadas pela APA, S.A., sem recurso ao *outsourcing*.
- 1.2.2. Procedimentos e orientações no âmbito da gestão, monitorização e fiscalização do contrato de concessão
12. O PAC contém as obrigações administrativas definidas no contrato de concessão e os termos em que a concessionária deverá disponibilizar a informação necessária para a elaboração de indicadores económico-financeiros, de qualidade, bem como do mapa de investimento executado. Cabe ao Gabinete de Estratégia, em articulação com os restantes serviços, acompanhar a realização das ações previstas no PAC.
13. A informação recolhida é analisada e comparada com a informação constante do modelo financeiro, para o mesmo período, e do plano de atividades da concessão, permitindo avaliar o desempenho efetivamente alcançado pela concessionária, face ao previsto no modelo contratado.
14. O acompanhamento da concessão assenta, ainda, numa plataforma eletrónica denominada JUP - Janela Única portuária, pela qual todas as entidades envolvidas no processo de prestação de serviços portuários se relacionam com a APA, S.A.
15. Os indicadores de atividade/operacionais para avaliação do desempenho operacional da concessionária são elaborados com base na informação disponibilizada pela JUP.
16. A monitorização do contrato de concessão fica concluída com a elaboração de um relatório anual de acompanhamento da concessão, que reflete os resultados obtidos com base na execução do PAC, e com a definição de eventuais «medidas a tomar/recomendações a formular» a apresentar à concessionária.
17. A figura seguinte esquematiza o processo de acompanhamento da concessão:

⁷ Contrato de concessão da prestação da atividade de reboque, em regime de serviço público no Porto de Aveiro. Este contrato não foi auditado por não respeitar a uma concessão de serviço público de movimentação de cargas, o objeto da auditoria.



FIGURA 2 PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DA CONCESSÃO



Fonte: APA, S.A. - Tratamento equipa de auditoria.

1.2.3. Outputs produzidos pelas atividades de gestão, monitorização e fiscalização do contrato de concessão

18. No âmbito das atividades de gestão, monitorização e fiscalização do contrato de concessão é produzido o relatório anual de acompanhamento da concessão, do qual consta a apreciação do desempenho global da concessionária, no que respeita aos seguintes aspetos:

- Desempenho operacional;
- Investimento executado;
- Desempenho económico;
- Indicadores de qualidade dos serviços prestados;
- Grau de cumprimento das obrigações elencadas.

19. Aquele relatório permite ao concedente ter uma visão global e integrada do contrato de concessão.

1.3. Controlo das infraestruturas e equipamentos, por parte do concedente

O controlo exercido sobre as infraestruturas e equipamentos que integram a concessão assenta na análise da documentação enviada pela concessionária e na realização de ações de vistoria e levantamentos hidrográficos dos fundos da bacia de manobras e zonas de acostagem afetos à concessão. A primeira ação de vistoria ocorreu, aproximadamente, 13 anos após a data de celebração do contrato de concessão, o que não se afigura adequado.

1.3.1. Procedimentos e orientações no âmbito da execução do plano de investimentos e das atividades de manutenção

20. O reporte das obrigações de investimento e das atividades de manutenção encontra-se definido no PAC. Semestralmente, a concessionária procede ao envio, através de modelos predefinidos pelo concedente, dos seguintes documentos:

- Execução do plano de investimentos;
- Controlo orçamental da concessão.

21. A concessionária remete, igualmente, um plano anual de atividades da concessão⁸, onde, relativamente ao investimento, consta:

- Programa das obras a realizar nas instalações afetas à concessão;
- Programa dos investimentos de manutenção, conservação e renovação dos equipamentos.

⁸ O último plano remetido respeita ao triénio 2015-2017.

22. Compete ao GE analisar a informação recebida e comparar os valores reais com os valores de investimento e conservação previstos no modelo financeiro contratado e no plano de atividades da concessão atualizado.
23. Dessa análise resulta o mapa denominado «Investimento executado» que integra o relatório anual de acompanhamento da concessão, referido no parágrafo 18.
24. Na verificação do estado de manutenção e de operacionalidade dos bens que integram o estabelecimento da concessão, o concedente atende, por um lado, à informação prestada pela concessionária e, por outro lado, à realização de ações de vistoria e de levantamentos hidrográficos dos fundos da bacia de manobras e zonas de acostagem afetos à concessão.
- 1.3.2. Procedimentos e orientações no âmbito da manutenção do inventário atualizado dos bens que integram o estabelecimento da concessão
25. A obrigação de manutenção do inventário atualizado dos bens que integram o estabelecimento da concessão e respetiva valorização é cumprida mediante o envio, pela concessionária, do «inventário dos bens da concessão e respetivo mapa de depreciação com referência a 31 de dezembro de cada ano civil.»
26. A informação recebida é analisada pelo GE que verifica, «nomeadamente, as variações registadas relativamente ao ano anterior e a incorporação dos valores de investimento reportados.»
- 1.3.3. Ações de controlo realizadas pelo concedente
27. Em 2014, o concedente procedeu à realização das seguintes ações de controlo:
- Levantamento hidrográfico dos fundos da bacia de manobras e zonas de acostagem afetos à concessão⁹.
 - Ação de vistoria às instalações afetas ao estabelecimento da concessão¹⁰.
28. A primeira ação de vistoria realizada às instalações afetas ao estabelecimento da concessão¹¹, ocorreu em 15 de outubro de 2014, aproximadamente 13 anos após a celebração do contrato de concessão¹². Na sequência desta ação de vistoria, foi elaborado um relatório¹³ que deu origem a um conjunto de recomendações dirigidas à concessionária, das quais se destacam as seguintes:
- Renovação das defensas em todas as posições do cais do Terminal Sul.
 - Correção do desnivelamento registado nos carris de rolamento dos guindastes.
 - Pavimentação do cais em zonas de terraplano que apresentam maior desgaste, especialmente, as que apresentam abatimento do piso.
29. Em sede de contraditório, a APA, S.A., veio referir que «o registo formal da ação de vistoria em outubro de 2014 não traduz a demissão desta Administração Portuária de anteriores inspeções e verificações «in loco» das atividades desenvolvidas no estabelecimento pela concessionária do Terminal Sul» e que «logo após o início da execução do contrato de concessão (...), a APA, S.A., realizou visitas e inspeções anuais ao estabelecimento da concessão, mormente, entre os anos de 2002 e 2007».
30. Acrescentou, ainda, que essas «auditorias visaram essencialmente a verificação do cumprimento pela concessionária das obrigações de natureza e incidência ambiental e de segurança, na vertente operacional atenta a fase de implementação/consolidação dos processos de prestação de serviços incluídos no objeto de contrato de concessão.»¹⁴

⁹ Em março de 2014.

¹⁰ A ação de vistoria foi efetuada tendo por base um *checklist* elaborado pela equipa técnica de fiscalização da APA, S.A.

¹¹ Não foram realizadas vistorias anteriores a 2014.

¹² O Contrato de concessão foi celebrado em 26 de outubro de 2001.

¹³ Enviado para a concessionária no dia 2 de dezembro de 2014.

¹⁴ A APA, S.A., procedeu ao envio de documentação relativa às auditorias realizadas.





31. Porém, a análise da documentação enviada, apenas permitiu concluir que foram realizadas auditorias ao Terminal Sul de âmbito ambiental, nomeadamente no que respeita à gestão de resíduos e à implementação do Plano de Segurança e Proteção Ambiental.
32. Nesta sequência, as evidências de auditoria apontam para que a primeira vistoria realizada às instalações afetas ao estabelecimento da concessão apenas tenham ocorrido cerca de 13 anos após a celebração do contrato de concessão.
33. Em sede de contraditório, a APA, S.A., informou, também, que a concessionária entregou em 26 de fevereiro de 2016, proposta do Plano de Atividades da Concessão para o triénio 2016-2018¹⁵, o qual prevê a realização de investimentos para colmatar as principais inconformidades identificadas na vistoria realizada em outubro de 2014.
34. Sobre este assunto refira-se que, nos termos do contrato de concessão, são da responsabilidade da concessionária todas as obras de construção, reparação e conservação dos bens que integram o estabelecimento da concessão e zonas de acostagem à cota -7,00 (ZH) e que no termo da concessão o estabelecimento da concessão reverte para o concedente «em bom estado de conservação, funcionamento e segurança».

1.3.4. Alterações ao plano de investimentos inicial e respetivas justificações

35. As alterações registadas ao plano de investimentos inicial respeitam a duas situações concretas:
 - Substituição de uma grua móvel, adquirida no início da concessão (2001), por outra mais moderna, em 2007.
Segundo a concessionária, «a nova grua (...) representa um upgrade tecnológico, na medida em que os seus sistemas de comando são de uma geração mais recente, o que na prática se traduz numa ligeira melhoria de performance, sobretudo ao nível da velocidade de elevação, onde se regista um incremento de cerca de 10% face ao equipamento anterior.»
 - Antecipação para os anos de 2006 e 2007 do investimento previsto realizar em 2013, relativo à aquisição de um empilhador e uma pá carregadora.
36. A concessionária justificou as alterações em causa, com a necessidade de fazer face ao acréscimo de tráfego de mercadorias alcançado pelo Terminal Sul, face ao valor projetado no modelo contratado.
37. Sublinha-se que, até 31 de dezembro de 2013, o tráfego de mercadorias no Terminal Sul registou uma taxa de variação anual entre 20% e 70% acima do tráfego previsto naquele modelo.
38. No Plano Plurianual 2015-2017 remetido pela concessionária consta que «atendendo ao contexto de elevada incerteza no plano macroeconómico, quer a nível nacional quer internacional, que se tem vindo a refletir numa tendência negativa de evolução do volume de movimentação de cargas, a calendarização dos investimentos a realizar está a ser reavaliada e poderá ser ajustada, por forma a melhor se adequar à realidade atual.»

1.3.5. Situações de incumprimento detetadas pelo concedente face aos termos de investimento contratualizado

39. Atendendo ao plano de investimentos contratualizado, registaram-se, até julho de 2015, as seguintes situações de incumprimento:
 - Não concretização da totalidade das intervenções de reabilitação dos guindastes elétricos adquiridos no início da concessão pelo concessionário à APA, S.A.

¹⁵ Através do ofício 02.4191/2016.



- Não execução do investimento previsto para a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade da Concessão.

40. A primeira situação justifica-se pelo facto de ter sido adquirida uma nova grua que dispensou a necessidade de concretizar a totalidade das intervenções previstas para os guindastes elétricos.
41. No que respeita à segunda situação, o contrato de concessão estabelece a obrigatoriedade da concessionária proceder à adoção de uma Política de Qualidade e à implementação de um Sistema de Garantia de Qualidade dos serviços a prestar e a certificá-lo, no prazo de cinco anos.
42. Em 22 de outubro de 2014, a concessionária informou o concedente¹⁶ de que «não tendo sido possível, por circunstâncias várias, concluir em tempo útil a implementação anteriormente iniciada de um Sistema de Garantia de Qualidade, retomámos agora este processo contratando para o efeito uma outra empresa de consultadoria».
43. De facto foi contratada uma empresa de consultores para «prestar serviços de consultoria, na empresa SOCARPOR, S.A., de apoio à Extensão de âmbito do Sistema de Gestão da Qualidade ao abrigo da NP EN ISSO 9001:2008»¹⁷.
44. Maio de 2015 era o prazo previsto para a conclusão daquele serviço de consultoria. Contudo, em julho desse ano, o processo de certificação encontrava-se, ainda, em curso.
45. «Não obstante as situações de incumprimento detetadas, o concedente informou que o valor de investimento executado pela concessionária até 31 de dezembro de 2013 ascendeu a 5.997 mil euros, o qual, comparativamente com o valor previsto para igual período, 6.147 mil euros, traduz um desvio negativo ligeiro do seu valor (150 mil euros)»¹⁸, justificado pelos factos antes referidos.

1.4. Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados pela concessionária

O controlo realizado pelo concedente, no âmbito da avaliação da qualidade dos serviços prestados pela concessionária, mostrou-se regular, embora careça da implementação de melhorias ao nível da eficácia do acompanhamento das recomendações dirigidas à concessionária.

1.4.1. Procedimentos para controlar e avaliar o desempenho operacional da concessionária

46. O acompanhamento do desempenho operacional da concessionária é feito a partir de elementos estatísticos referentes ao objeto da concessão, designadamente movimento de mercadorias, número de navios e arqueação bruta dos navios escalados no porto, os quais são obtidos pelo concedente através do sistema de informação JUP, ferramenta de gestão portuária que a concessionária está obrigada a utilizar¹⁹.
47. O GE, com base em informação recolhida da JUP, elabora, mensalmente, os indicadores de atividade/operacionais, identificados no quadro seguinte, e compara-os com os previstos no modelo financeiro. A correspondente avaliação do desempenho operacional da concessão é apresentada no relatório anual de acompanhamento da concessão.

¹⁶ Ofício n.º 02.4162/14.

¹⁷ A norma NP EN ISSO 9001:2008 especifica os requisitos de um sistema de gestão da qualidade a utilizar sempre que uma organização tem necessidade de demonstrar a sua capacidade para fornecer produtos ou serviços que satisfaçam tanto os requisitos dos seus clientes, como dos regulamentos aplicáveis e tenha em vista o aumento da satisfação de clientes.

¹⁸ Conforme resposta da APA, S.A., ao questionário de auditoria.

¹⁹ Em Portugal todos os portos têm a funcionar a JUP - Janela Única Portuária, desde 2008. A JUP permitiu a desmaterialização dos processos associados à entrada e saída de navios dos portos nacionais.

QUADRO 3 INDICADORES DE ATIVIDADE/OPERACIONAIS

Indicadores de atividade/operacionais	Unidades
Mercadorias movimentadas	Toneladas
Número de navios	Número
GT médio dos navios	Unidade GT
Toneladas/navio	Toneladas

Fonte: APA, S.A.

1.4.2. Procedimentos para controlar e avaliar os padrões de qualidade dos serviços prestados

48. O concedente não dispõe de um manual de procedimentos, nem de um plano de controlo de qualidade para proceder à avaliação da qualidade dos serviços prestados pela concessionária. Porém, essa avaliação é realizada atendendo ao estabelecido no PAC.
49. No âmbito da execução do PAC, a concessionária procede, semestralmente, ao envio de informação relativa a um conjunto de indicadores de qualidade, que foram previamente definidos pelo concedente no PAC.
50. Os indicadores de qualidade referidos constam do quadro seguinte:

QUADRO 4 INDICADORES DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS

Indicadores de qualidade	Definição	Unidade
Tempo médio de acostagem dos navios	Tempo total de ocupação do cais.	Número de dias/navio
Taxa de ocupação do cais	Percentagem de tempo disponível a que corresponde a ocupação de cais.	%
Toneladas movimentadas, por hora de trabalho efetivo	Relação entre a quantidade total de mercadorias carregadas e descarregadas no terminal sobre o número total de horas efetivamente trabalhadas pelos estivadores/equipamentos de movimentação vertical.	Toneladas/hora
Percentagem de trabalho inativo	Percentagem do tempo de acostagem dos navios sem a realização de atividades portuárias.	%

Fonte: APA, S.A.

51. Cabe ao GE assegurar que a concessionária procede ao envio da informação, nos termos e nos prazos definidos no PAC²⁰.
52. Como não foram estabelecidos, contratualmente, padrões mínimos de qualidade, o concedente utilizou valores de referência determinados através da prática de *benchmarking* com outros portos da Europa.
53. Do relatório de acompanhamento da concessão consta uma análise sumária da «evolução da qualidade dos serviços prestados», não sendo produzido nenhum relatório individual.

1.4.3. Inquéritos de satisfação realizados

54. Apesar de decorridos mais de 13 anos, desde a data de celebração do contrato de concessão²¹, o concedente não realizou inquéritos para aferir o grau de satisfação dos utilizadores do Terminal Sul, nem de quaisquer outras ações de controlo no âmbito dos serviços prestados.
55. Sobre este assunto, o concedente referiu²² que «A evolução crescente, entre 2006 e 2013, do indicador “Toneladas movimentadas por hora de trabalho efetivo” (...) e a ausência de reclamações endereçadas pelos clientes do terminal, quer à concedente, quer ao provedor do Porto de Aveiro ou a entidades externas, permitem concluir pela sua satisfação quanto à qualidade dos serviços prestados pela concessionária, tornando extravagante a realização de inquérito»²³.

²⁰ A informação relativa aos indicadores de qualidade dos serviços prestados deverá ser enviada em julho do ano n e em janeiro do ano n+1.

²¹ O contrato de concessão foi celebrado no dia 26 de outubro de 2001.

²² Resposta da APA, S.A., ao questionário de auditoria.

²³ O Provedor do Cliente do Porto de Aveiro visa garantir os direitos de quem utiliza o transporte marítimo, em conformidade com uma das diretrizes consignadas nas «Orientações Estratégicas para o Setor Marítimo-Portuário». Os clientes do Porto de Aveiro podem, assim, apresentar queixas e reclamações ao Provedor.



56. Relativamente a esta questão, destacam-se as conclusões constantes do «Estudo sobre Concorrência no Setor Portuário» (Consulta Pública), de julho de 2015, elaborado pela Autoridade da Concorrência (AdC), no âmbito da qualidade dos serviços prestados pelos portos e terminais portuários nacionais²⁴:
- «Em geral, os utilizadores dos portos não avaliam, de uma forma muito positiva, as várias vertentes dos serviços prestados nos terminais portuários e apresentam reservas quanto a algumas dessas vertentes»;
 - «(...) a maioria dos utilizadores (...) percecionam uma desvantagem dos portos nacionais face aos principais portos europeus, nomeadamente no que diz respeito aos preços dos serviços e à eficiência das operações. Alguns destes utilizadores indicam que estas diferenças podem estar relacionadas com uma menor escala das operações levadas a cabo em portos nacionais.»
57. Apesar de as conclusões da AdC não se referirem a nenhum terminal/porto específico, o teor das mesmas sugere que as administrações portuárias adotem uma postura mais proactiva em relação a esta matéria.
- 1.4.4. Identificar eventuais situações de incumprimento detetadas pelo concedente face aos padrões de qualidade contratualizados (falhas de serviço, fiabilidade de equipamentos)
58. A Auditoria não encontrou evidência de terem existido, até à data do trabalho de campo, situações de incumprimento dos níveis de serviço a que a concessionária está contratualmente obrigada.
- 1.4.5. Listar as recomendações, bem como as medidas corretivas propostas e implementadas pelo concedente, no sentido de garantir adequados padrões de qualidade
59. As principais recomendações dirigidas ao concessionário decorrem da vistoria realizada em 15 de outubro de 2014 e respeitam ao estado de conservação das instalações afetas ao estabelecimento da concessão.
60. Do conjunto das recomendações endereçadas pela concedente, destacam-se, pela sua relevância para a qualidade dos serviços prestados, as já indicadas no parágrafo 28.
61. Como antes relatado, à data dos trabalhos de campo da auditoria, aquelas recomendações não tinham sido implementadas²⁵. Entretanto, a concessionária já apresentou o Plano de Atividades para o triénio 2016-2018 que inclui os investimentos necessários para corrigir aquelas situações, como mencionado no parágrafo 33.

1.5. Monitorização do desempenho financeiro da concessionária

A monitorização do desempenho financeiro da concessionária é regular, sendo efetuada com base em indicadores económico-financeiros elaborados pelo concedente e na comparação entre os valores reais registados pela concessionária e os previstos no modelo financeiro, para o mesmo período.

1.5.1. Obrigações de reporte da concessionária

62. A avaliação e monitorização do desempenho económico-financeiro da concessionária são efetuadas com uma periodicidade semestral, tendo por base a informação prestada pela concessionária, em modelos previamente definidos pelo concedente, os quais são parte integrante do PAC.
63. Os referidos modelos apresentam uma estrutura equivalente à do modelo financeiro da concessão, o que permite ao concedente efetuar exames comparativos entre os valores contratados e os realizados.

²⁴ No âmbito do estudo realizado, a AdC remeteu um questionário aos principais utilizadores dos portos e terminais portuários nacionais (carregadores, armadores e agências de navegação) a solicitar a respetiva avaliação da qualidade dos serviços prestados, nas suas diferentes vertentes.

²⁵ Sobre este assunto, ver, também, o parágrafo 27 do presente documento.





64. A concessionária tem cumprido as obrigações de reporte relativamente ao desempenho económico e financeiro da concessão, consubstanciadas no envio dos seguintes documentos:
- Mapa de controlo orçamental da concessão;
 - Mapa referente aos serviços de dívida bancária e de *leasing*;
 - Demonstração de Resultados e Balanço da concessão.

1.5.2. Controlo exercido pelo concedente

65. Com base na informação constante dos documentos enviados pela concessionária, o concedente procede à elaboração do seguinte conjunto de indicadores económico-financeiros:
- Rendimentos de Exploração;
 - Gastos de Exploração;
 - EBIT;
 - EBITDA;
 - Resultado Líquido;
 - EBIT/tráfego de mercadorias;
 - Valor de investimento acumulado;
 - EBITDA/Serviço de dívida.
66. Para além do cálculo dos indicadores económico-financeiros, o concedente procede à atualização do modelo financeiro da concessão, tendo em conta os valores reais registados pela concessionária, por forma a avaliar o impacto dos resultados obtidos ao nível da rentabilidade da concessão, face à rentabilidade prevista no modelo financeiro contratado.
67. O concedente tem, igualmente, em consideração os valores históricos apresentados até à data, solicitando, quando necessário, «esclarecimentos/justificações para o registo de valores inconsistentes e/ou com desvios significativos».
68. A «aprovação anual do tarifário máximo da concessionária, e a verificação da sua aplicação aos utentes, nos termos em que foi aprovado, ou seja que a concessionária não cobra tarifas de valor superior ao aprovado e/ou outras que nele não constem»²⁶ são as ferramentas que permitem, segundo o concedente, controlar a «não obtenção de rendimentos excessivos pela concessionária».
69. Também, no entendimento da APA, S.A., a TIR da concessão de 13% encontra-se ajustada ao perfil de risco da concessão.
70. Do relatório anual de acompanhamento, tal como referido no parágrafo 18, consta a seguinte apreciação do desempenho económico-financeiro da concessão: «Em 2014, os resultados operacionais foram inferiores em 28% relativamente ao valor previsto contratualmente. Analisando a evolução do EBIT desde o início da concessão até 2014, assiste-se a uma deterioração do mesmo desde 2010 (situa-se abaixo do valor previsto no contrato em 2013 e 2014). Fruto da deterioração dos resultados económicos, encontra-se a diminuição da atividade do terminal, a qual se traduz numa redução da margem operacional (menor capacidade de diluição dos custos fixos).»

²⁶ Resposta da APA, S.A., ao questionário de auditoria. Em sede de trabalho de campo foi demonstrada evidência da existência das ferramentas descritas neste ponto.



1.6. Gestão e análise dos riscos contratuais, na ótica do concedente

A gestão dos riscos assente na avaliação sumária dos riscos contratuais e na verificação do cumprimento das obrigações contratuais da concessionária, é regular, dado o nível de risco assumido pelo concedente ser reduzido.

1.6.1. Matriz de riscos do contrato de concessão

71. O quadro seguinte apresenta os principais riscos subjacentes à concessão, atendendo à sua natureza e importância:

QUADRO 5 MATRIZ DOS RISCOS

Tipo	Designação	Alocação	Nível de risco		Cláusulas Contratuais
			Probabilidade	Impacto	
Riscos de exploração/ manutenção	Manutenção da bacia de manobras à cota -7m	Privado	Baixa	Forte	10.1
	Pedidos de autorização para a realização de obras	Privado	Baixa	Médio	14.5
	Riscos de procura	Partilhado	Média	Médio	26.1 e 35
	Riscos de tarifário	Partilhado	Média	Médio	18.1, 18.4 e 35
	Disponibilidade (raturas na oferta)	Privado	Baixa	Médio	15.1
	Funcionamento, conservação e segurança dos bens afetos à concessão	Privado	Baixa	Médio	12.3, 13.2 e 14.6
	Incumprimento dos níveis de qualidade	Privado	Média	Forte	22.2
Realização de investimentos	Privado	Média	Forte	12.3 e 12.4	
Risco tecnológico	Alteração/desatualização da tecnologia implementada	Privado	Baixa	Médio	12.4
Risco financeiro	Taxa de juro	Privado	Média	Médio	35
	Incumprimento perante bancos	Privado	Baixa	Forte	35
Riscos legislativos	Alterações legislativas gerais	Privado	Média	Médio	35
	Alterações legislativas específicas	Privado	Média	Médio	35, 15.6 e 22.4
Riscos de força maior	Catástrofes naturais, guerras e tumultos	Público	Baixa	Forte	44

Fonte: APA, S.A.

72. A análise da matriz dos riscos vertida no quadro anterior permite concluir que os riscos decorrentes do contrato para o concedente são reduzidos, dado que:

- A concessionária assume todos os riscos inerentes à realização do objeto da concessão, exceto o risco de tarifário, que é partilhado com o concedente.

Embora o risco da procura seja também partilhado, o concedente estabeleceu, por ano civil e relativamente às taxas variáveis a pagar pela concessionária, mínimos cobráveis de mercadorias movimentadas e de arqueação bruta (GT) dos navios, conforme consta do quadro seguinte. Estes mínimos «serão sempre cobrados pelo concedente independentemente das toneladas de carga movimentada e unidades de GT dos navios que escalem o terminal»²⁷, pelo que, na prática, é a concessionária quem assume o risco da procura.

²⁷ Conforme resposta da APA, S.A., ao questionário de auditoria.





QUADRO 6 TAXAS VARIÁVEIS A PAGAR PELA CONCESSIONÁRIA

Taxas variáveis ²⁸	Cláusula
Taxa unitária de 0,38, por cada fração indivisível de 10 toneladas de carga desembarcada ou embarcada, variável, com um mínimo cobrável de 400 mil toneladas.	26.1, alínea b)
Taxa unitária de 0,75, por cada fração indivisível de 10 unidades de arqueação bruta (GT) dos navios que utilizem o terminal, variável, com um mínimo cobrável de 460 mil unidades.	26.1, alínea c)

Fonte: contrato de concessão

- Os riscos com maior impacto são assumidos inteiramente pela concessionária, exceto os riscos de força maior²⁹ que são assumidos na íntegra pelo concedente. Apesar de os impactos financeiros destes riscos serem significativos, a respetiva probabilidade de ocorrência é baixa, não sendo os mesmos controláveis pelo concedente.

1.6.2. Procedimentos de gestão e análise de risco

73. Apesar de não existir um plano formal de gestão e análise dos riscos implementado para a concessão em análise, o concedente procedeu à quantificação dos riscos da concessão e determinou a probabilidade de ocorrência e respetivo impacto esperado. Contudo, o concedente não procedeu à identificação de medidas mitigadoras dos riscos da concessão.
74. O concedente considera que o «acompanhamento e gestão dos riscos do contrato em análise» se inserem «no PAC, mormente na verificação do cumprimento das obrigações» contratuais quer da concessionária, quer do concedente.

1.6.3. Alterações e revisões contratuais

75. Esta concessão de serviço público não foi objeto de nenhum processo de reequilíbrio, dado que não se verificou a ocorrência de riscos que tenham posto em causa o equilíbrio financeiro da concessão.
76. Em sede de trabalho de campo, o concedente informou não existir necessidade de revisão do contrato em apreço.
77. Pelo Despacho n.º 4550-A/2014, de 26 de março, do Coordenador da UTAP, foi constituída, relativamente a cada um dos portos de Aveiro, Leixões, Lisboa e Setúbal, uma comissão para a negociação dos contratos de concessão de terminais portuários para a prestação do serviço público de movimentação de cargas, cujo termo ocorra após 31 de dezembro de 2020.
78. No que respeita às negociações referentes ao Porto de Aveiro, «a respetiva comissão de negociação considerou que apenas o contrato de concessão de serviço público de movimentação de cargas relativo ao Terminal Sul se encontra abrangido pelo âmbito de aplicação do Despacho n.º 4550-A/2014».
79. Contudo, esta comissão «concluiu ser diminuto o potencial de redução da fatura portuária envolvido, tendo em consideração a reduzida dimensão relativa deste terminal no universo dos terminais abrangidos pelo referido processo negocial, razão pela qual, não encetou, até ao momento, quaisquer interações com a concessionária, dando preferência às demais negociações em curso»³⁰.

²⁸ Estas taxas são atualizadas, com efeitos a partir de 1 de janeiro de cada ano, por aplicação do índice de preços no consumidor registado no ano transato, excluindo a habitação e publicado pelas entidades oficiais, de acordo com a cláusula 26.5 do contrato de concessão.

²⁹ Nos termos da cláusula n.º 44 do contrato de concessão consideram-se «casos de força maior os eventos imprevisíveis e ou irresistíveis, exteriores às Partes e independentes da sua vontade ou atuação, que comprovadamente impeçam ou tornem mais oneroso o cumprimento normal e pontual das suas obrigações contratuais e que tenham um impacto direto negativo sobre a concessão». Constituem, designadamente, «casos de força maior, os casos de guerra, hostilidades ou invasão, tumultos, rebelião ou terrorismo, greves gerais, explosão nuclear e contaminação radioativa e química, ou quaisquer outros da mesma natureza».

³⁰ De acordo com informação prestada pela UTAP, em 1 de março de 2016, como membro da comissão de negociação relativa ao Porto de Aveiro.



2. ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DO DOURO, LEIXÕES E VIANA DO CASTELO, S.A.

2.1. Caracterização do modelo de gestão e controlo dos contratos de concessão

Em termos gerais a APDL, S.A., concedente dispõe de uma estrutura de recursos e meios técnicos que permite garantir, de forma eficiente, a gestão dos contratos de concessão em carteira.

80. A APDL, S.A., celebrou os seguintes contratos de concessão de serviço público (movimentação de carga):

QUADRO 7 CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO CELEBRADOS PELA APDL, S.A.

Concessionária	Objeto	Período	Aditamentos
TCL - Terminal de Contentores de Leixões, S.A.	Atividade de movimentação de cargas contentorizadas no Terminal de Contentores do Porto de Leixões.	20/12/1999-2025 (25 anos) prorrogável por 5 anos	1.º Adicional - 28/01/2003 2.º Adicional - 07/04/2003
TCGL - Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões, S.A.	Atividade de movimentação de carga geral fracionada e granéis nos cais convencionados do Porto de Leixões.	30/03/2001- 2026 (25 anos) prorrogável por 5 anos	1.º Adicional - 04-04-2003 2.º Adicional - 19-01-2006
SdL - Silos de Leixões, Unipessoal, Lda.	Atividade de receção, movimentação, armazenagem, expedição e transporte de matérias-primas alimentares e produtos conexos.	05/01/2007-2032 (25 anos)	Adicional - 12-01-2009

Fonte: contratos de concessão e aditamentos.

2.1.1. Composição das estruturas técnicas afetas à gestão, monitorização e fiscalização dos contratos

81. Na APDL, S.A., a gestão e acompanhamento dos contratos de concessão de serviço público encontra-se centralizada no Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP)³¹ constituído por oito elementos: uma Diretora, quatro técnicos superiores e três técnicos administrativos³².
82. Nesta Administração Portuária não está organicamente prevista a figura de gestor de contrato. Pelo contrário, o acompanhamento e a gestão contratual das concessões de serviço público são executados, transversalmente, pelos três técnicos superiores do GEP, que revelaram ter experiência nestas funções, os quais consubstanciam, na prática, os gestores de todos os contratos de concessão³³.
83. Constatou-se, ainda, que a APDL, S.A., possui outras unidades orgânicas responsáveis pela monitorização e fiscalização dos contratos de concessão, de acordo com as suas competências, não recorrendo, para o efeito, ao *outsourcing*. O quadro seguinte ilustra o exposto e corporiza as respetivas competências.

³¹ Com dependência directa do Conselho de Administração da empresa.

³² O GEP manifestou, em trabalho de campo da auditoria, preocupação com a escassez de recursos humanos da empresa afetos à atividade em causa.

³³ Foram entrevistados dois técnicos superiores que revelaram um domínio e conhecimento das principais valências dos três contratos de concessão objeto da auditoria, fato que veio reforçar a sua polivalência nesta matéria. Com efeito, 1 técnico superior exerce funções no GEP há cerca de 11 anos e o outro técnico superior há cerca de 6 anos. Nenhum dos técnicos entrevistados integrou as suas funções no conceito de gestor de contrato.





QUADRO 8 DEPARTAMENTOS AFECTOS PELA APDL, S.A., À GESTÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Unidades orgânicas	Competências	Formação académica dos técnicos
Gabinete de Estudos e Planeamento – GEP	Gestão administrativa dos contratos; controlo do cumprimento das obrigações de informação contratualmente definidas. Análise e apreciação da informação fornecida pelas concessionárias. Análise dos pedidos de autorização a que as concessionárias estão contratualmente sujeitas.	Economia Gestão
Direção de Operações Portuárias e Segurança – DOPS	Fiscalização da conformidade da atividade operacional das concessionárias com as normas contratuais e regulamentos do porto; apreciação dos pedidos das concessionárias com impacto nas operações portuárias.	Pilotagem Engenharia Mecânica Engenharia do Ambiente
Direção de Obras e Equipamentos – DOE	Monitorização do estado dos bens e equipamentos que integram as concessões; apreciação dos pedidos das concessionárias sobre esta matéria.	Engenharia Civil Engenharia Eletrotécnica Engenharia Mecânica
Direção de Recursos Humanos - DRH	Controlo de concessões no âmbito da segurança, higiene e saúde no trabalho.	-
Direção Financeira	Competências específicas nesta área de atuação.	Economia
Direção de Informática	Competências específicas nesta área de atuação.	Engenharia Informática
Gabinete jurídico	Competências específicas nesta área de atuação.	Direito

Fonte: APDL, S.A.

84. Da análise do quadro supra verifica-se que parte da atividade de monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público efetuada pela APDL, S.A., encontra-se fragmentada e dispersa por diversos departamentos. A ausência de uma visão global e integrada de todas as valências de cada contrato de concessão poderá representar uma fragilidade para o respetivo acompanhamento.
85. O GEP é a unidade orgânica que, entre outras funções, controla, formalmente, as obrigações de investimento e as propostas de soluções técnicas de exploração que as concessionárias apresentaram no Plano de Atividades Plurianual. Estas atribuições permitem, ao concedente, acompanhar a gestão do serviço público concessionado.
86. Àquela unidade orgânica também compete a apreciação de eventuais pedidos de reequilíbrio económico-financeiro apresentados pelas concessionárias e a elaboração de relatórios de acompanhamento das concessões.
87. No âmbito das suas competências de acompanhamento das concessões de serviço público, a Direção Comercial, Marketing e Cooperação realiza, mensalmente, reuniões de promoção comercial com as respetivas concessionárias, com o objetivo acrescido de prevenir ou dirimir qualquer situação contratual³⁴.
88. A APDL, S.A., não possui um manual de procedimentos para a gestão e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público. Em alternativa, dispõe de «Procedimentos para o Acompanhamento, Controlo e Fiscalização da Atividade Concessionada de Silos de Leixões», de «Procedimentos para o Acompanhamento, Controlo e Fiscalização das Atividades do TCL e do TCGL», e de uma «Checklist de Acompanhamento das Concessões»³⁵ com informação transversal aos três contratos de concessão de serviço público de movimentação de carga.
89. No que respeita aos *outputs* do concedente da sua atividade de gestão e fiscalização dos contratos de concessão, constatou-se que o relatório de acompanhamento das concessões se mostrou adequado, embora careça de melhorias, não obstante não integrar todas as valências de controlo (designadamente quanto ao grau de cumprimento das obrigações contratuais das concessionárias). Contudo, o GEP elabora o relatório de acompanhamento das concessões que procede à análise real da execução do Plano de Atividades Plurianual das concessionárias, documento que contribui de uma forma positiva para a monitorização das concessões de serviço público.

³⁴ Pese embora a APDL, S.A., não tenha demonstrado evidência desta atividade na medida em que se tratam de reuniões com natureza informal, o Relatório de Sustentabilidade de 2013 da Administração Portuária dá conta deste relacionamento do concedente com as suas concessionárias, no âmbito da promoção da competitividade do Porto de Leixões.

³⁵ Conforme anexos 1 e 2 da resposta ao questionário da auditoria.



2.1.2. Procedimentos e orientações da APDL, S.A., concedente no âmbito da gestão e fiscalização dos contratos

- 90.** A APDL, S.A., definiu procedimentos de controlo dos contratos de concessão do TCL, do TCGL e do SdL, suportados nas cláusulas que definem as obrigações do serviço público concessionado³⁶.
- 91.** As concessionárias estão obrigadas a apresentar, anualmente, um Plano de Atividades Plurianual – PAP³⁷ para os três anos subsequentes, onde se estabeleçam a estratégia e as ações a prosseguir no domínio do objeto das concessões. Do PAP constam as seguintes peças previsionais:
- ⇒ Projeção do nível de atividade (previsão do volume de tráfego);
 - ⇒ Programa de investimento de manutenção, conservação e renovação de equipamentos;
 - ⇒ Programa de investimento em equipamento novo a adquirir;
 - ⇒ Programa de investimento em obras a realizar nas instalações;
 - ⇒ Programa de medidas de exploração com vista à melhoria de qualidade dos serviços prestados;
 - ⇒ Programa financeiro.
- 92.** A APDL, S.A., com base naqueles documentos procede à avaliação da adequação entre o desenvolvimento das instalações e equipamentos e os níveis de evolução tecnológica e de qualidade dos serviços prestados. Esta avaliação encontra-se espelhada na análise que a APDL, S.A., efetua aos PAP³⁸.
- 93.** A monitorização do PAP é realizada, semestralmente, pela APDL, S.A., através da análise aos Relatórios de Acompanhamento da Concessão (RAC) elaborados e enviados pelas concessionárias³⁹.
- 94.** Aqueles RAC tratam de informação respeitante aos níveis de atividade da concessão (por exemplo movimento⁴⁰), bem como ao investimento, aos indicadores de qualidade de serviço, ao tarifário máximo autorizado pelo concedente e ao desempenho económico-financeiro das concessionárias.
- 95.** Sobre esta matéria a APDL, S.A., acrescentou que foi acordado com as concessionárias a prestação mensal⁴¹ de informação respeitante a indicadores de movimento e qualidade do serviço de modo a permitir a monitorização contínua da atividade portuária por parte do concedente⁴².
- 96.** «As concessionárias estão igualmente obrigadas a fornecerem outra informação relevante sempre que solicitada pelo concedente e a solicitar autorização ao concedente para a realização de investimentos»⁴³.
- 97.** A APDL, S.A., concedente, à semelhança das suas congéneres, exerce uma gestão reativa, na medida em que atua quer em sede de exame dos principais documentos enviados pelas concessionárias, quer através da gestão da *checklist* de acompanhamento das concessões. No entanto, também demonstrou uma atitude pró ativa de gestão na medida em que promove reuniões mensais com as concessionárias conforme referido supra. Em sede de contraditório, a APDL, S.A., acrescentou que a DOPS efetua «ainda a monitorização/fiscalização das operações das concessões portuárias, cujos resultados são divulgados através de relatório trimestral daquela Direção de Serviços (...)».

³⁶ Conforme anexos 1 e 2 da resposta ao questionário da auditoria.

³⁷ Conforme cláusula 26.ª do contrato de concessão do Terminal de Contentores de Leixões (TCL).

³⁸ Foi demonstrada evidenciada da análise do PAP de 2015-2017 do TCGL, da SdL e do TCL.

³⁹ Conforme Relatório de Acompanhamento da Concessão de 2014, do TCL.

⁴⁰ Número de contentores e TEU.

⁴¹ Enviada pelas respetivas concessionárias em formato digital.

⁴² Tais como: movimento mensal no Porto de Leixões, movimento mensal no Terminal, movimento mensal faturado a clientes, indicadores de manutenção, indicadores de produtividade, tempo médio de permanência de camiões no Terminal, tempo médio de estadia do contentor em parque e número de acidentes pessoais.

⁴³ Conforme questionário da auditoria.



2.1.3. Outputs produzidos pela atividade de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão

98. Os principais processos de controlo do cumprimento dos contratos de concessão de serviço público e do desempenho das concessionárias assentam nas seguintes vertentes:
- ⇒ Controlo dos indicadores mensais de movimento, de produtividade e de qualidade de serviço das concessionárias;
 - ⇒ Controlo e auditoria das condições de segurança e de saúde no trabalho das concessões;
 - ⇒ Análise aos Relatórios de Acompanhamento das Concessões semestrais, relativos à execução do Plano de Atividades Plurianual;
 - ⇒ Fiscalização/monitorização, em contínuo, dos níveis de ruído e de partículas decorrentes das operações portuárias;
 - ⇒ Fiscalização *in loco* das operações nos terminais, através de rondas diárias, ou de acompanhamento, através do sistema de videovigilância.
99. No que respeita aos *outputs* resultantes do controlo e fiscalização realizada, a APDL, S.A., referiu o seguinte:
- ⇒ Relativamente ao controlo das obrigações de informação periódica das concessionárias, o *output* produzido pelo concedente é a *checklist* de acompanhamento das concessões⁴⁴;
 - ⇒ «Relativamente à análise da informação prestada pelas concessionárias e monitorização das operações portuárias, os principais *outputs* produzidos são os seguintes documentos»:
 - Análise ao PAP⁴⁵. Este documento produzido pelo concedente analisa a vertente de exploração (previsão do volume de tráfego), a execução do programa de investimentos (comparação do investimento apresentado no Plano de Atividades Plurianual com o previsto no modelo financeiro da concessão) e o programa financeiro;
 - Análise ao RAC⁴⁶;
 - Análise das propostas de atualização de tarifário máximo enviadas pelas concessionárias⁴⁷;
 - Relatório trimestral de monitorização das operações nas concessões portuárias⁴⁸;
 - Relatório trimestral de controlo de concessões em matéria de Saúde, Higiene e Segurança no trabalho⁴⁹; e,
 - Relatório trimestral de monitorização ambiental⁵⁰.

2.2. Controlo das infraestruturas e equipamentos, por parte do concedente

O controlo sobre a qualidade e conformidade dos ativos que integram o estabelecimento da concessão assenta no inventário enviado, anualmente, pelas concessionárias de serviço público.

2.2.1. Obrigações de reporte das concessionárias, no âmbito da execução do plano de investimentos, das atividades de manutenção e de realização de inventários

100. As concessionárias «devem apresentar anualmente, no âmbito do Plano Plurianual de Atividades, um plano de investimentos para os três anos seguintes, devendo no âmbito dos Relatórios de Acompanhamento da Concessão reportar a execução do mesmo»⁵¹. Os contratos de concessão preveem, ainda, que os

⁴⁴ Anexo 2 - Documento disponibilizado ao TdC em sede de resposta ao questionário da auditoria enviado à APDL,S.A.

⁴⁵ Anexo 3, de 17 de janeiro de 2014, referente ao TCL.

⁴⁶ Anexo 4, de 11 de junho de 2014, do TCL.

⁴⁷ Anexo 5 e anexo 5^o de 3 de novembro de 2014, do TCL.

⁴⁸ Anexo 6, de março de 2014.

⁴⁹ Anexo 7 referente ao 1.º trimestre de 2015.

⁵⁰ Anexo 8, de julho de 2014. No que respeita a outros assuntos, como por exemplo os pedidos de aprovação de aquisição de equipamentos, a APDL, S.A., concedente informou o TdC de que são elaboradas análises, pareceres ou autorizações sob a forma de informações de serviço, ofícios ou através de *e-mail*.

⁵¹ Conforme questionário da auditoria.



investimentos que venham a integrar os estabelecimentos da concessão careçam de autorização prévia por parte do concedente.

- 101.** O reporte das atividades de manutenção realizado pelas concessionárias de serviço público também é efetuado no âmbito da elaboração dos Relatórios de Acompanhamento da Concessão.
- 102.** No que respeita à realização de inventários, cada contrato de concessão estabelece a obrigação de a concessionária elaborar e manter atualizado um inventário do património afeto ao estabelecimento da concessão, que deverá ser remetido ao concedente durante o mês de janeiro de cada ano civil, com referência a 31 de dezembro do ano anterior⁵². Constatou-se que todas as concessionárias cumpriram esta obrigação contratual⁵³.

2.2.2. Procedimentos específicos do concedente

- 103.** Sobre os procedimentos específicos do concedente para o reporte das obrigações de investimento, manutenção e inventário, a APDL, S.A., dispõe de três documentos⁵⁴, que definem os procedimentos para prestação de informação ao concedente, e que dizem respeito à TCL, à TCGL e ao Silos⁵⁵.
- 104.** Relativamente à identificação de procedimentos específicos (manual/plano de controlo de qualidade) para a operacionalização das infraestruturas e equipamentos que integram a concessão, a APDL, S.A., concedente identificou os «Regulamentos de Exploração das Concessionárias» e o «Regulamento de Exploração da APDL», que se encontram disponíveis no seu sítio da Internet.
- 105.** Os *outputs* produzidos pelo concedente, no âmbito da atividade de controlo e acompanhamento do plano de investimentos, operações de manutenção/remodelação e controlo de inventários são, uma vez mais, os que resultam das análises ao PAP, ao RAC, e à proposta de tarifário máximo, efetuadas pelo GEP.
- 106.** No âmbito das entrevistas realizadas em trabalho de campo, o inventário remetido pelas concessionárias de serviço público à APDL, S.A., foi o documento indicado pelos técnicos do GEP como sendo a principal fonte de controlo pelo concedente dos bens que integram a concessão.

2.2.3. Ações realizadas pelo concedente no âmbito do controlo dos investimentos realizados nas áreas concessionadas (equipamentos e infraestruturas)

- 107.** O controlo da APDL, S.A., concedente é feito, periodicamente, pela análise do grau de execução dos investimentos, face ao modelo financeiro e ao PAP acrescido dos fundamentos apresentados pela(s) respetiva(s) concessionária(s) no caso de ocorrência de desvios.
- 108.** A APDL, S.A., referiu ainda que: «adicionalmente é efetuada, de forma recorrente, a inspeção visual aos equipamentos e infraestruturas através de visitas aos terminais».
- 109.** No decurso do trabalho de campo apurou-se que a APDL, S.A., não realizou auditorias formais aos três contratos de concessão de serviço público. Em alternativa, e segundo o concedente, a DOPS e a DOE realizam, pontualmente, e sempre que se mostre necessário, fiscalizações aos contratos de concessão no âmbito das suas competências definidas no Quadro 3 e nos Procedimentos para o Acompanhamento, Controlo e Fiscalização das Atividades Concessionadas elaborados pelo GEP.

⁵² Cláusula 35.ª do contrato de concessão da TCGL e da TCL. Vide cláusula 6.3 para o contrato de concessão da Silopor.

⁵³ Conforme *checklist* de acompanhamento das concessões.

⁵⁴ Procedimentos para informação à APDL, S.A., elaborados pelo GEP, em 18 de outubro de 2001, e os «Procedimentos para o Acompanhamento, Controlo e Fiscalização da atividade Concessionada de Silos de Leixões».

⁵⁵ Anexos 1A, 9A e 9B da resposta ao questionário de auditoria.





2.2.4. Alterações ao plano de investimentos inicial das concessões

- 110.** O calendário dos investimentos, definido no PAP, é caracterizado pela reatividade sendo ajustado pelas respetivas concessionárias à medida das necessidades da atividade da(s) concessão(s). Sobre esta matéria, a APDL, S.A., referiu que: «As concessionárias apresentam anualmente um plano de Atividades Plurianual onde apresentam o plano dos investimentos a realizar no triénio seguinte. Deste modo, as concessionárias efetuam todos os anos alterações à composição e calendário de execução dos investimentos, ditados pela necessidade de ajustar a sua realização à evolução da atividade da concessão»⁵⁶.
- 111.** Segundo o concedente, «nos casos do TCL e do TCGL o acumulado dos investimentos realizados até à data encontra-se em linha com o valor dos investimentos previstos nos respetivos modelos financeiros».
- 112.** Porém, a auditoria constatou que da análise ao Relatório de Acompanhamento da Concessão do TCGL⁵⁷, efetuada pelo GEP⁵⁸, resulta que: «No acumulado desde o início da concessão até 2014, verifica-se que o investimento total realizado pelo TCGL fica 3,1 milhões de euros abaixo do previsto no Modelo Financeiro»⁵⁹.
- 113.** Sobre aquela concessão, a APDL, S.A., veio, em sede de contraditório, esclarecer que: «O modelo financeiro (MF) revisto (2005) da concessão do TCGL prevê um conjunto de investimentos entre os quais a aquisição de 3 guas móveis, tendo a concessionária adquirido já 2 guas móveis de 100 Ton., uma em 2008 e outra em 2009, estando previsto no MF a aquisição da terceira grua em 2014. Face às crescentes necessidades de meios operacionais, a concessionária decidiu proceder ao aluguer operacional de uma grua móvel de 40 Ton. em 2011 e de outra de 100 Ton. em 2013, com valores comerciais de 1,1 e 2 milhões de euros respetivamente. Tratando-se de equipamentos em regime de aluguer operacional os mesmos não foram contabilizados como investimento da concessionária uma vez que não integraram o estabelecimento da concessão (...)».
- 114.** Também na concessão do SdL, o investimento realizado estava situado abaixo do previsto no modelo financeiro do contrato⁶⁰. Com efeito, da análise ao Relatório de Acompanhamento da Silopor, de 2014, verifica-se que: «O valor acumulado até à data dos investimentos preconizados no Modelo Financeiro da concessão encontra-se 3,650 milhões de euros abaixo do previsto, pelo que esta situação carece de esclarecimento por parte da concessionária. (...) Reitera-se a necessidade de que a concessionária passe a incluir no seu Relatório de Acompanhamento alguns breves comentários à informação aí apresentada, relatando acontecimentos relevantes e justificando os desvios existentes, a fim de um melhor esclarecimento da concedente».

2.2.5. Recomendações e medidas corretivas propostas e implementadas pelo concedente

- 115.** Ao nível da produção de medidas corretivas ou de recomendações propostas e implementadas pelo concedente, no sentido de garantir a adequação dos ativos que integram o estabelecimento da concessão aos objetivos do negócio, a APDL, S.A., informou que «aquando da análise ao grau de execução dos investimentos previstos, realizada no âmbito da análise dos Relatórios de Acompanhamento da Concessão (RAC) o concedente tem vindo a efetuar recomendações sempre que considera existirem situações em que a não concretização dos investimentos planeados pode colocar em causa o atingir dos objetivos do negócio».
- 116.** A APDL, S.A., apresentou evidência do descrito supra com exemplos incluídos na análise aos Relatórios de Acompanhamento da Concessão do TCL⁶¹ e do SdL⁶² efetuada pelo GEP.

⁵⁶ Conforme questionário da auditoria.

⁵⁷ De 2014.

⁵⁸ Em 8 de maio de 2015.

⁵⁹ Páginas 6.

⁶⁰ Conforme análise ao RAC de 2014, elaborado pelo GEP, em 29 de junho de 2015.

⁶¹ Ano de 2010.

⁶² Ano de 2012.



2.3. Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados pela concessionária

O controlo realizado pelo concedente no âmbito do processo de avaliação da qualidade dos serviços prestado é regular, encontrando-se suportado nos Relatórios de Acompanhamento das Concessões e noutros outputs transversais para toda a APDL, S.A., pese embora não exista um plano de controlo de qualidade direcionado para a avaliação dos serviços prestados.

2.3.1. Obrigações de reporte das concessionárias, no âmbito da prestação dos serviços contratualizados (indicadores operacionais, de atividade e de qualidade do serviço)

117. As obrigações de reporte das concessionárias à APDL, S.A., concedente são realizadas com a seguinte periodicidade:

- Mensal – através do envio de indicadores de movimento, de produtividade e de qualidade de serviço, que são utilizados na Avaliação da Gestão Mensal do concedente⁶³, corporizada no Relatório de Gestão elaborado pelo GEP. A APDL, S.A., dispõe de um sistema de alertas para os indicadores que vão ser analisados.
- Semestral – através da remessa do respetivo Relatório de Acompanhamento da Concessão pelas concessionárias cujo conteúdo apresenta, *inter alia* informação sobre os níveis de atividade da concessão e sobre os indicadores de qualidade de serviço.

118. Para o reporte destas obrigações, o concedente definiu procedimentos para fornecimento de informação, elaborados pelo Gabinete de Estudos e de Planeamento, conforme mencionado anteriormente⁶⁴.

119. Sublinhe-se, ainda, que não existe um manual de procedimentos nem um plano de controlo de qualidade para a avaliação dos serviços prestados. Em alternativa, a APDL, S.A., assinou com as concessionárias uma Carta de Princípios⁶⁵ que estabelece um conjunto de compromissos para ambas as partes nas seguintes vertentes:

- Ética no relacionamento;
- Competitividade do Porto de Leixões;
- Cumprimento dos requisitos legais e regulamentares;
- Proteção ambiental e promoção da saúde e segurança no trabalho;
- Condições de trabalho.

2.3.2. Mecanismos/ferramentas utilizadas pelo concedente para controlar e avaliar os padrões de qualidade dos serviços prestados

120. A APDL, S.A., informou que conta, essencialmente, com três unidades orgânicas responsáveis pela supervisão e fiscalização das operações portuárias, a saber:

- ⇒ Divisão de Pilotagem, Planeamento e Controlo de Navegação responsável pelo planeamento e coordenação dos serviços de pilotagem, amarração e reboque; pela monitorização de todos os processos associados aos navios com recurso a *video hall* para *display* de imagens⁶⁶; e pela execução de funções na resolução de todas as eventuais disfunções operacionais.
- ⇒ Divisão de Gestão e Controlo da Movimentação de Cargas responsável pelo planeamento e a monitorização de todos os processos associados às mercadorias, com recurso a *video hall* para *display* de imagens⁶⁷; pelo controlo da movimentação de mercadorias, no âmbito do *Service Desk*, e, pela execução de funções na resolução de todas as eventuais disfunções operacionais.

⁶³ Note-se que esta avaliação é aferida, transversalmente, pela APDL, S.A., para todas as atividades da empresa e não apenas para as concessionárias de serviço público. *Vide* Relatório de Gestão do Porto de Leixões, de dezembro de 2014.

⁶⁴ Constituem o anexo 9A e anexo 9B, respetivamente para a TCL e para a TCGL, da resposta ao questionário da auditoria.

⁶⁵ Trata-se de um documento que contribui para a sustentabilidade do Porto de Leixões. Não é específico para as concessionárias de serviço público. Constitui o anexo 10.

⁶⁶ De televisão para o acompanhamento das operações de entrada e saída de navios; de representação gráfica do Porto de Leixões com o planeamento das operações; quaisquer ecrãs do Sistema de Gestão Comercial Portuária, que suporta e integra todos os fluxos de informação gerados pelo negócio.

⁶⁷ De televisão para o acompanhamento das entradas e saídas de mercadorias do porto, das operações de embarque e de desembarque de mercadorias dos navios, armazenagem, etc; quaisquer ecrãs da JUP – Janela Única Portuária, que suporta e integra todos os fluxos de informação gerados pelo negócio.



- ⇒ Central de Segurança onde se desenvolve, entre outras funções: a monitorização dos radares de controlo de velocidade; o visionamento e gravação de imagens para a deteção assistida de incidentes, captadas pelas câmaras de televisão espalhadas pelo porto; e a gestão do controlo eletrónico de acesso ao porto e edifícios.

2.3.3. Indicadores de qualidade de serviço controlados pelo concedente

121. Os indicadores de qualidade de serviço disponibilizados, mensalmente, pelas respetivas concessionárias encontram-se densificados no quadro que se segue:

QUADRO 9 INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO

	TCL	TCGL	SdL
Indicadores de produtividade operacional	-Movimentos de contentores/hora/máquina; -Tempo médio de permanência dos camiões no terminal; -Tempo de estacionamento dos contentores em parque.	-Produtividade das operações do navio (toneladas/hora; toneladas/turno) para as principais mercadorias padrão movimentadas nos cais convencionais; -Inativação das operações de navios.	-Ocupação média diária por local; -Ocupação média diária por mês; -Improdutividade nas descargas dos navios.
Indicadores de manutenção do equipamento vertical ⁶⁸	-Tempo médio de bom funcionamento; -Tempo médio de reparação; -Taxa de avarias; -Taxa de disponibilidade operacional.	-Tempo médio de bom funcionamento; -Tempo médio de reparação; -Taxa de avarias; -Taxa de manutenção; -Custos de manutenção por tonelada movimentada.	-
Indicadores de manutenção	-	-	-Número de inspeções por ronda ao equipamento produtivo; -Número de ordens de trabalho realizadas.

Fonte: Informação fornecida pela APDL, S.A. (tratamento equipa de auditoria)

122. De um modo transversal, no âmbito da atividade de controlo de gestão, a APDL, S.A., controla, mensalmente, os seguintes indicadores operacionais às atividades das concessionárias:

- Tempos de rotação dos navios em porto⁶⁹;
- Tempos de rotação dos navios por tipo de navio;
- Taxa de ocupação dos postos de acostagem;
- Produtividade do trabalho dos navios;
- Tempo médio de serviço do camião (contentores).

123. A auditoria confirmou que para aferir da qualidade do serviço prestado pelas concessionárias, a APDL, S.A., recorre, também, ao *benchmarking* com outros portos Europeus⁷⁰, ao histórico da atividade da concessão e ainda aos respetivos níveis de produtividade.

2.3.4. Relatórios produzidos pelo concedente, no âmbito do processo de avaliação da qualidade dos serviços prestados prestadas concessionárias

124. Uma vez mais se constatou que a análise aos Relatórios de Acompanhamento das Concessões enviados pelas respetivas concessionárias constitui o documento de referência produzido pela APDL, S.A.

125. A APDL, S.A., indicou, ainda, os seguintes relatórios produzidos, no âmbito da atividade de controlo das concessões portuárias:

TRIMESTRALMENTE:

- Relatório de monitorização das operações nas concessões portuárias, elaborado pela Direção de Operações Portuárias e Segurança⁷¹;

⁶⁸ Relativos aos pórticos de cais para a TCL e relativos aos guindastes para a TCGL.

⁶⁹ Tempo de espera; tempo de acostagem; tempo de estadia.

⁷⁰ Concretamente os portos Espanhóis. Neste sentido *vide* Relatório de Gestão, da APDL, S.A., de dezembro de 2014 – páginas 18 e 19.

⁷¹ Após a realização de fiscalizações *in loco* das operações nos terminais. *Vide* anexo 6.



- Relatório de controlo de concessões em matéria de Higiene e Segurança no Trabalho, elaborado pela Divisão de Gestão e Saúde Ocupacional⁷²;
- Relatório de monitorização ambiental⁷³.

MENSALMENTE:

- Relatório de Gestão elaborado pelo Gabinete de Estudos e Planeamento. Este relatório é mais focalizado para a atividade de controlo de gestão da APDL, S.A., abordando, também, a evolução da atividade das concessões e os níveis de serviço prestado pelas concessionárias.

- 126.** Com o objetivo de aferir o nível de satisfação de todos os operadores do porto, a APDL, S.A., realizou inquéritos de satisfação: em 2009, aos comandantes dos navios que escalaram o Porto de Leixões; e em 2010 e em 2013, aos motoristas e aos representantes das empresas que visitaram o Porto para entrega e levante de mercadorias⁷⁴.

2.3.5. Ações realizadas pelo concedente no âmbito dos serviços prestados

- 127.** Neste âmbito não foi realizada qualquer auditoria ou fiscalização pelo concedente. A avaliação dos serviços prestados circunscreve-se à monitorização dos indicadores de qualidade de serviço implementados e à análise de eventuais reclamações dos utentes do Porto de Leixões.
- 128.** «São ainda efetuadas monitorizações ambientais das atividades das concessionárias, nomeadamente ao nível de ruído e partículas, e fiscalização das condições de segurança e saúde no trabalho»⁷⁵.
- 129.** No que respeita a eventuais situações de incumprimento detetadas pelo concedente, face aos padrões de qualidade contratualizados, verificou-se que «as falhas de serviço das concessionárias ocorridas, relacionam-se com situações pontuais ou imprevisíveis, constituindo incidente normais no funcionamento de uma infraestrutura portuária»⁷⁶.

2.3.6. Recomendações e medidas corretivas propostas e implementadas pelo concedente, no sentido de garantir adequados padrões de qualidade

- 130.** Nesta matéria, a intervenção da APDL, S.A., concedente tem incidido, fundamentalmente, «ao nível dos impactos ambientais das atividades das concessionárias nas populações vizinhas do porto»⁷⁷.
- 131.** A APDL, S.A., promove, ainda, recomendações resultantes da análise aos Relatórios de Acompanhamento das Concessões, «visando melhorias na prestação de informação de controlo da qualidade dos serviços»⁷⁸.
- 132.** Em suma, a monitorização da qualidade de serviço prestado pelas concessionárias de serviço público do Porto de Leixões é aferida, em particular, nos Relatórios de Acompanhamento das Concessões e, na generalidade, no Relatório de gestão, no Relatório de monitorização das operações nas concessões portuárias, no Relatório de controlo de concessões em matéria de higiene e segurança no trabalho e no Relatório de monitorização ambiental.

⁷² Anexo 7.⁷³ Elaborado com a cooperação da Universidade de Aveiro – Anexo 8.⁷⁴ «O inquérito de satisfação aos utilizadores da VILPL e Portaria do porto de Leixões, lançado durante o mês de Setembro de 2013, teve como objetivo aferir o grau de qualidade no serviço prestado aos principais utilizadores da VILPL e Portaria, em concreto motoristas e empresa transportadoras».⁷⁵ Conforme questionário da auditoria.⁷⁶ A APDL, S.A., destacou, «pela sua relevância, o acidente verificado, em abril de 2011, com o guindaste GEA2, a operar no Terminal Graneleiro de Leixões, que deixou aquele equipamento inutilizado, não sendo viável a sua reparação (...)».⁷⁷ «Foram sendo reportados impactos vários (visuais, poeiras, ruído) relacionados com a movimentação de determinados tipos de carga (estilha, sucata, granito), tendo a APDL, em conjunto com as concessionárias, efetuado estudos e promovido a implementação de medidas mitigadoras de tais impactos, tais como a colocação de barreiras de contentores, de sistemas de rega da carga, de telas de contenção de partículas ou a simples alteração dos horários de movimentação das cargas».⁷⁸ Conforme análise ao RAC de 2009 do TCL e análise ao RAC de 2010 do TCGL.

2.4. Monitorização do desempenho financeiro da concessionária

O controlo realizado pelo concedente sobre o desempenho financeiro das concessionárias é regular, apresentando como principais documentos a análise aos Relatórios de Acompanhamento da Concessão e aos Planos de Atividades Plurianual veiculados pelas concessionárias de serviço público.

2.4.1. Obrigações de reporte das concessionárias relativamente ao desempenho económico e financeiro das concessões

- 133.** No âmbito dos Relatórios de Acompanhamento da Concessão, as concessionárias de serviço público estão obrigadas a fornecer um conjunto de informações (balanço, demonstração de resultados, desagregação de rendimentos e gastos ou montante dos descontos comerciais praticados) que permitem ao concedente avaliar o seu desempenho económico e financeiro.
- 134.** Os indicadores de desempenho económico e financeiros avaliados pelo concedente são:
- Indicadores de rentabilidade⁷⁹;
 - Indicadores de liquidez⁸⁰;
 - Indicadores de estrutura e de endividamento⁸¹;
 - Grau de execução dos investimentos previstos no PAP;
 - Controlo do tarifário máximo.
- 135.** O acompanhamento da situação económico-financeira das concessionárias é aferido, pelo GEP, através da análise dos Relatórios de Acompanhamento da Concessão enviados, semestralmente, pelas respetivas concessionárias, onde consta o exame à conta de exploração, ao balanço e à evolução dos resultados e da situação patrimonial.
- 136.** A análise financeira efetuada sobre as concessões mostrou-se atualizada, reportada ao 2.º semestre de 2014, e resulta de informação veiculada pelas respetivas concessionárias de serviço público.
- 137.** Para a APDL, S.A., «os resultados são globalmente positivos, procedendo o concedente a recomendações de melhoria sempre que necessárias»⁸².
- 138.** A APDL, S.A., realçou que qualquer uma das três concessões de serviço público do Porto de Leixões se têm revelado casos de sucesso, uma vez que têm vindo a apresentar níveis de atividade e de rentabilidade positivos crescentes. O TCL foi a concessão de serviço público que mais se destacou.

2.4.2. Controlo realizado pelo concedente

SOBRE OS RESULTADOS REAIS DAS CONCESSÕES, FACE AOS RENDIMENTOS E GASTOS CONSTANTES DAS RUBRICAS DO MODELO FINANCEIRO DAS CONCESSÕES

- 139.** Neste domínio, a APDL, S.A., referiu que no âmbito da análise aos Relatórios de Acompanhamento da Concessão «é feita uma comparação dos rendimentos e gastos reais com os previstos no modelo financeiro e/ou no Plano de Atividades Plurianual, efetuando o concedente os seus comentários aos resultados obtidos»⁸³.
- 140.** E acrescentou «no âmbito da análise ao Plano de Atividades Plurianual é também efetuado o confronto da estimativa de resultado da concessionária para o triénio seguinte com o previsto no modelo financeiro da concessão».

⁷⁹ Por exemplo rentabilidade dos capitais próprios e do ativo.

⁸⁰ Por exemplo liquidez geral e solvabilidade.

⁸¹ Por exemplo autonomia financeira e capacidade de endividamento.

⁸² Conforme questionário da auditoria.

⁸³ Conforme questionário da auditoria.



- 141.** A TIR acionista do contrato de concessão do TCL, é de 17% e a TIR acionista do contrato de concessão do TCGL, é de 12%. A APDL, S.A., considerou que «as rentabilidades acionistas são elevadas face às condições de mercado para o TCL e TCGL, mas que há que registar que todo o risco do negócio está do lado das concessionárias».
- 142.** O estudo da AdC⁸⁴ concluiu, sobre este assunto, que: «(...) a maioria dos operadores nacionais considerados apresenta um ROI superior a cerca de 20%, havendo um caso extremo em que este indicador ronda os 67%. Já no caso dos portos espanhóis, este indicador assume um valor máximo de 4,9%, por referência ao porto de Algeciras, sendo a média do setor igual a 2,5%. Já quanto à rentabilidade financeira medida através do ROE, verifica-se, no caso de vários operadores nacionais, resultados de rentabilidade na ordem dos 15% a 30%, havendo um caso extremo em que este indicador ronda os 47%. Já no caso dos portos espanhóis, este indicador assume um valor máximo de 5,4%, no porto de Algeciras, sendo a média do setor igual a 2,5% (...)».
- 143.** «Nestes termos, a análise comparada dos indicadores económico-financeiros de alguns operadores portuários nacionais de referência, face a outros portos em Espanha, aponta para a existência de operadores portuários nacionais com níveis de rentabilidade significativos, face à rentabilidade (ajustada pelo risco da atividade) mínima exigida para investimentos no setor portuário, o que poderá indiciar o exercício de um poder de mercado por parte desses operadores e, nessa medida, torna premente a necessidade de um reforço da concorrência intra-portos e da concorrência inter-portos».

SOBRE OS FLUXOS FINANCEIROS DOS ACIONISTAS QUE CONCORREM PARA O APURAMENTO DA TIR

- 144.** A APDL, S.A., concedente refere⁸⁵ que: «esse controlo não é efetuado de forma sistemática. Apenas quando existem factos que conduzem à necessidade de renegociação dos contratos de concessão (por exemplo, a realização de investimentos não previstos contratualmente) é feita esta análise».

SOBRE EVENTUAIS GANHOS DE RENDIMENTOS EXCESSIVOS DAS CONCESSIONÁRIAS

- 145.** O concedente não produziu, por iniciativa própria, nenhum documento que lhe permitisse monitorar eventuais ganhos de rendimentos excessivos das concessionárias. Em alternativa, a APDL «procede, anualmente, à aprovação do tarifário máximo das concessionárias de modo a garantir que a sua atualização cumpre as disposições contratuais. O concedente efetua o controlo de eventuais rendimentos resultantes de atividades não previstas no objeto da concessão. Consideram-se como normais os ganhos de rentabilidade decorrentes da captação de novos tráfegos, redução dos custos de funcionamento e melhoria da produtividade operacional»⁸⁶.
- 146.** Consta-se uma ausência de indicadores de alerta estabelecidos pelo concedente no âmbito do processo de avaliação de eventuais ganhos de rendimentos excessivos das concessionárias, onde a aprovação do tarifário máximo a praticar pelas concessionárias de serviço público assume o papel central da monitorização financeira realizada pelo concedente.

2.5. Gestão e análise dos riscos contratuais, na ótica do concedente

A estrutura de gestão e avaliação dos riscos contratuais implementada pelo concedente revelou-se bastante positiva, destacando-se, a implementação em toda a empresa (APDL, S.A.) do Manual de Mitigação do Risco.

2.5.1. Matriz de risco associada a cada um dos contratos de concessão e plano formal dos riscos

- 147.** A APDL, S.A., relevou um bom conhecimento⁸⁷ das matrizes de risco de todos os contratos de concessão de serviço público⁸⁸.

⁸⁴ «Concorrência no Setor Portuário».

⁸⁵ Conforme questionário da auditoria.

⁸⁶ Conforme questionário da auditoria.

⁸⁷ Aferido em sede de entrevistas e em exame documental.

⁸⁸ Conforme Anexo 12.

148. Com efeito, aquela concedente realiza um controlo sistemático e incisivo sobre os riscos definidos nos diversos contratos já que elaborou um documento que identifica (por tipo e por designação) todos os riscos contratualizados, a sua alocação e a sua probabilidade de ocorrência, com indexação às respetivas cláusulas contratuais.
149. A APDL, S.A., desenvolveu um projeto transversal para toda a empresa, designado Modelo de Avaliação do Risco (MAR), que deu origem ao Manual de Mitigação do Risco. Este manual encontra-se implementado desde 19 de agosto de 2011.
150. As vertentes abordadas pelo Manual são:
- Atribuição de prioridades aos riscos;
 - Riscos associados aos contratos de concessão;
 - Áreas funcionais responsáveis pelo seu acompanhamento;
 - Controlo e medidas de mitigação do risco.
151. No que concerne, especificamente, aos contratos de concessão, o Manual de Mitigação do Risco refere as principais medidas de mitigação, os controlos identificados e as respetivas áreas envolvidas (ver figura seguinte).

FIGURA 3 MITIGAÇÃO DO RISCO

Risco	Classe	Categoria
R.08.2 – Contratos de concessão	Operações e Infra-estrutura	Operações e Segurança
Descrição	Owners	
Risco dos concessionários não cumprirem com os seus limites de responsabilidade, obrigações contratuais a nível operacional e financeiro ou de actuarem de forma contrária às políticas e objectivos da Empresa podendo originar deterioração da qualidade dos serviços prestados ou interrupções nas actividades portuárias concessionadas, potenciando situações de ruptura contratual. A longo prazo, este risco poderá reflectir-se na capacidade em renegociar os contratos de concessão.	DOPS, GEP	
Principais medidas de mitigação / controlos identificados		Áreas envolvidas
C.007	Existência de uma Carta de princípios para concessionários	DOPS
C.026	Realização de reuniões periódicas com os concessionários	DOPS
C.027	Acompanhamento do planeamento dos concessionários e respectiva execução (previsão de tráfego, investimento, indicadores de actividade)	DOPS
C.043	Adequação das rendas e tarifas das concessões face às exigências, dificuldades e objectivos dos diferentes mercados / produtos	GEP
C.052	Acompanhamento e controlo económico-financeiro das concessões	GEP
C.072	Interacção com concessionários para entendimento de necessidades dos clientes (armadores)	DOPS
C.104	Procedimentos para acompanhamento das concessões (incluindo as check-list)	GEP
C.131	Monitorização do risco dos contratos de concessão de serviço público no âmbito das exigências de reporte a entidades oficiais	GEP
C.132	Avaliação periódica do grau de cumprimento dos contratos de concessão	GEP
C.133	Avaliação periódica do desempenho do concessionário	GEP

Fonte: Manual de Mitigação do Risco – pág. 23.

- 152.** No seguimento da implementação do Modelo de Avaliação de Riscos da APDL, S.A., seguiu-se a implementação de um Plano de Auditorias Internas baseado no risco. «Este Plano teve por base os critérios de priorização dos riscos corporativos, cuja execução terminou em 2013. Objetiva-se presentemente na organização a implementação das Recomendações emanadas dos respetivos relatórios de Auditoria Interna em detrimento da execução de novas ações de auditoria, de forma a impactar reais melhorias na estrutura corporativa»⁸⁹.
- 153.** Adicionalmente, o concedente também promoveu mecanismos informais de gestão e análise de risco, tais como «reuniões mensais com as concessionárias com o intuito de se inteirar da evolução da atividade das mesmas, de avaliar a existência de ameaças ou oportunidades e de definir medidas e ações conjuntas no sentido de mitigar as primeiras e potenciar as segundas (implementação de políticas comerciais, realização de ações promocionais, agilização de procedimentos entre os diferentes atores portuários, etc)».
- 154.** O controlo sistemático da APDL, S.A., nesta área, permite-lhe identificar os principais riscos das concessões de serviço público com maior impacto financeiro para o concedente. Com efeito, os técnicos da APDL, S.A., evidenciaram⁹⁰ um conhecimento dos riscos financeiros das concessões, identificando os principais problemas de cada uma para o concedente público.
- 155.** Por exemplo, e em termos gerais, verificou-se que a concessão do TCL, S.A., apresenta um volume de investimentos cuja concretização está a ser, sucessivamente, adiada devido, fundamentalmente, ao impasse da renegociação contratual que se encontra em curso na comissão de negociação que funciona na UTAP.
- 156.** O reduzido grau de execução do volume de investimentos da concessão do TCGL encontra-se bem evidenciado na análise do Relatório de Acompanhamento da Concessão⁹¹, referente ao 2.º semestre de 2014: «No acumulado desde o início da concessão até 2014, verifica-se que o investimento total realizado pelo TCGL fica 3,1 milhões de euros abaixo do previsto no Modelo Financeiro. (...) O volume de investimento realizado no ano totalizou 92.707 euros, correspondendo apenas a 8,7% do previsto no PAP».
- 157.** Note-se que os contratos de concessão de serviço público adjudicados pela APDL, S.A., não têm, contratualmente previsto, mecanismos de partilha de benefícios com o concedente público.
- 158.** Também não existem procedimentos específicos do concedente relativamente a processos de alteração, reequilíbrio e revisão contratual para além dos previstos nas cláusulas dos respetivos contratos de concessão.

2.5.2. Iniciativas do concedente para proceder à revisão a alteração de determinados termos dos contratos de concessão de serviço público

- 159.** Nesta matéria, a iniciativa do concedente encontra-se condicionada pelas comissões de negociação que funcionam na UTAP. Segundo o concedente⁹², «os contratos de concessão do TCL e do TCGL encontram-se em fase de negociação por orientação da Tutela, tendo sido criada uma Comissão para Negociação de cada uma das concessões (...)».
- 160.** Do histórico dos pedidos de reequilíbrio financeiro da iniciativa das concessionárias foi identificado um pedido, datado de 2004 e referente ao TCGL, que «solicitou a revisão das condições do contrato de concessão, com fundamento nas condições de competitividade desfavoráveis face a outros portos concorrentes da concessão. Já em 2005, tal pedido mereceu o deferimento da APDL, tendo daí resultado uma redução das rendas a pagar ao concedente e uma redução das tarifas máximas praticadas pela concessionária. Em consequência de tal acordo o TCGL apresentou um novo Modelo Financeiro da concessão que passou a vigorar a partir dessa data».

⁸⁹ Conforme Relatório e Contas de 2013 da APDL, S.A.

⁹⁰ No âmbito das entrevistas realizadas e na resposta ao questionário da auditoria.

⁹¹ Conforme já se deu conta anteriormente.

⁹² Conforme resposta ao questionário da auditoria.



3. ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE LISBOA, S.A.

3.1. Caracterização da zona portuária

- 161.** O Porto de Lisboa, gerido pela APL - Administração do Porto de Lisboa, S.A., abreviadamente designada por APL, S.A., é um porto multifuncional dotado de terminais especializados na movimentação de todo o tipo de carga.
- 162.** A atividade portuária desenvolve-se nas duas margens do estuário do Tejo. Na margem norte são movimentadas, principalmente, carga geral contentorizada e fracionada e na margem sul localizam-se os terminais portuários especializados na movimentação de granéis sólidos e líquidos.
- 163.** No Porto de Lisboa existem 10 terminais de movimentação de carga, concessionados em regime de serviço público. O quadro seguinte identifica os correspondentes contratos de concessão celebrados pela APL, S.A.

QUADRO 10 CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO CELEBRADOS PELA APL, S.A.

Tipo	Infraestrutura portuária	Concessionária	Data contrato	Prazo (anos)	Prorrogação potencial/ocorrida
Terminais de Contentores	Terminal de Contentores de Alcântara (TCA)	LISCONT-Operadores de Contentores, S.A.	18-12-1984	20	28 ⁹³
	Terminal de Contentores de Santa Apolónia (TCSA)	SOTAGUS - Terminal de Contentores de Santa Apolónia, S.A.	7-01-2000	20	10 anos
	Terminal Multipurpose de Lisboa	TSA - Terminal de Santa Apolónia, Lda	9-04-2015	6	Períodos de um ano, até 10 anos
Terminais para Granéis	Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro	LBC - TANQUIPOR, S.A.	30-06-1995	30	s/prorrogação
	Terminal de Granéis Alimentares do Beato	SILOPOR - Empresa de Silos Portuários, S.A.	30-06-1995	30	s/prorrogação
	Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria	SILOPOR - Empresa de Silos Portuários, S.A.	30-06-1995	30	s/prorrogação
	Terminal de Granéis Alimentares de Palença	SOVENA - Oilseeds Portugal, S.A.	8-01-1996	30	s/prorrogação
	Terminal do Barreiro	ATLANPORT - Sociedade de Exploração Portuária, S.A.	30-06-1995	30	s/prorrogação
Terminais Multiusos	Terminal de Multiusos do Beato (TMB)	Terminal Multiusos do Beato - Operações Portuárias, S.A.	27-10-2000	20	10 anos
	Terminal de Multiusos do Poço do Bispo (TMPB)	E.T.E - Empresa de Tráfego e Estiva, S.A.	27-10-2000	20	10 anos

Fonte: APL, S.A. - contratos de concessão e respetivos aditamentos.

- 164.** O exame que segue é referente aos contratos identificados no quadro anterior que, à data dos trabalhos de auditoria⁹⁴, apresentavam atividade⁹⁵.

3.2. Caracterização do modelo de gestão e controlo dos contratos

A estrutura de acompanhamento dos contratos de concessão é regular e assenta na existência de gestores de contrato responsáveis pelo acompanhamento da execução das concessões.

⁹³ Este contrato foi objeto de dois aditamentos. O segundo aditamento, ocorrido em 2008, prorrogou o prazo da concessão até 31 de dezembro de 2042.

⁹⁴ Junho de 2015.

⁹⁵ Em junho de 2015, a concessão respeitante ao Terminal Multipurpose de Lisboa ainda não tinha atividade.

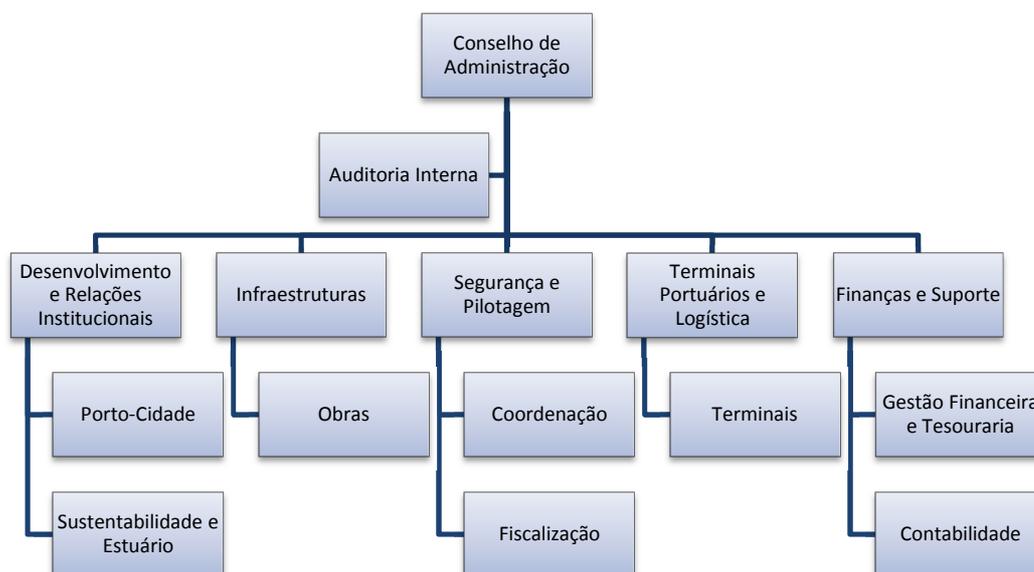
3.2.1. Estruturas técnicas afetas à gestão, monitorização e fiscalização dos contratos

165. A gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público são competências da APL, S.A., sendo executadas de forma transversal pelas seguintes estruturas orgânicas:

- Direção de Terminais Portuários e Logística;
- Direção de Segurança e Pilotagem, Serviço de Coordenação e Serviço de Fiscalização;
- Direção de Desenvolvimento e Relações Institucionais (Divisão de Sustentabilidade e Estuário e Divisão Porto-Cidade);
- Direção de Infraestruturas;
- Direção de Finanças e Suporte (Divisão de Gestão financeira e Tesouraria e Divisão de Contabilidade);
- Gabinete de Auditoria Interna.

166. A estrutura de acompanhamento dos contratos de concessão encontra-se espelhada no seguinte organograma:

FIGURA 4 ESTRUTURA DE ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO



Fonte: APL, S.A. - tratamento equipa de auditoria.

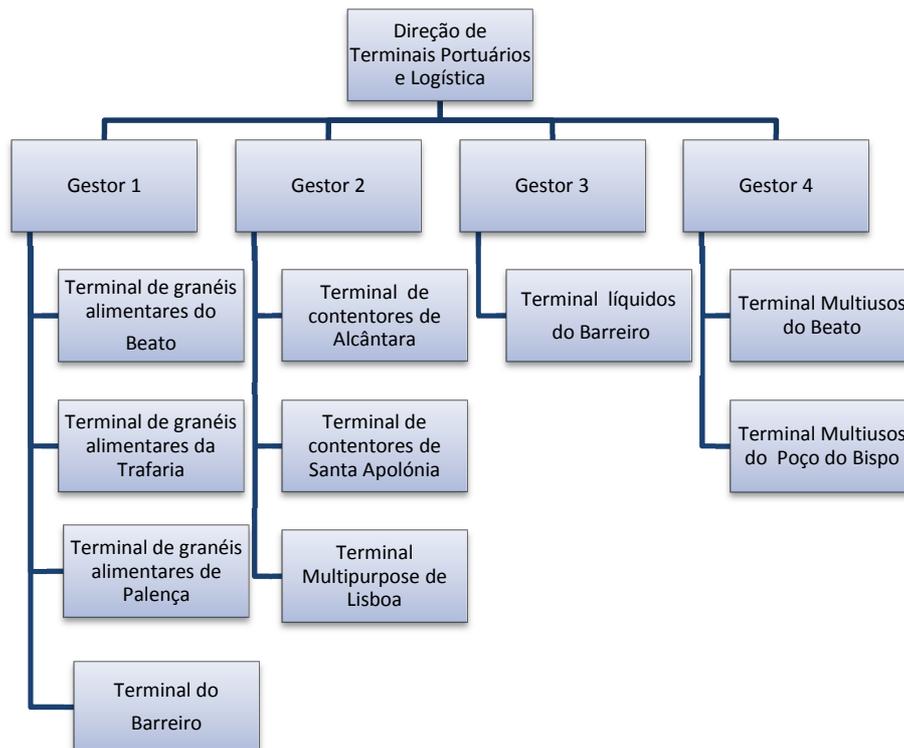
167. No âmbito das atividades de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão destaca-se, pela sua relevância, a Direção de Terminais Portuários e Logística, abreviadamente designada por DTPL⁹⁶.

168. Esta direção é responsável pelo acompanhamento da execução dos contratos de concessão, dos planos de atividade e investimento e de outras obrigações a que as concessionárias se encontrem contratualmente vinculadas.

⁹⁶ Esta direção é constituída por nove elementos: um diretor de serviços, um chefe de divisão e sete técnicos.

169. A DTPL é, também, responsável pela faturação de taxas, fixas e variáveis, previstas nos contratos de concessão.
170. Nesta direção funcionam quatro gestores de contrato⁹⁷. A cada gestor foi atribuída uma carteira de contratos, conforme se pode observar na figura seguinte.

FIGURA 5 GESTORES E RESPECTIVA CARTEIRA DE CONTRATOS



Fonte: APL, S.A. - tratamento equipa de auditoria

171. O gestor de contrato é um dos interlocutores da APL, S.A., junto da concessionária, não passando pela DTPL a totalidade dos assuntos relacionados com a respetiva concessão, uma vez que o acompanhamento das concessões é efetuado transversalmente por diversas unidades orgânicas.
172. Em sede de trabalho de campo, os gestores de contrato foram entrevistados e revelaram possuir um bom conhecimento dos contratos de concessão, com exceção do Gestor 1, com o qual foi, inclusive, difícil estabelecer diálogo. O gestor 2 destacou-se pela capacidade de relacionamento interpessoal e conhecimentos técnicos⁹⁸.
173. No que respeita às restantes unidades orgânicas, o quadro seguinte sintetiza as suas principais competências.

⁹⁷ Estes gestores de contrato não foram formalmente instituídos.

⁹⁸ Técnico Superior.

QUADRO 11 COMPETÊNCIAS DAS UNIDADES ORGÂNICAS AFETAS ÀS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO

Unidade Orgânica	Competências
Direção de Segurança e Pilotagem	<ul style="list-style-type: none"> - Planear e gerir a utilização dos cais acostáveis da APL, S.A., controlando os cais concessionados ou afetos a terceiros, garantindo a ocupação em segurança e a respetiva faturação. - Manter atualizada a base de dados de navios na JUP (Janela Única Portuária), os diversos itens do RT - Regulamento de Tarifas (linhas regulares, linhas de interesse estratégico, certificações, etc.), passíveis de descontos com base no RT da APL, S.A., bem como a informação relativa às disponibilidades do porto. - Detetar e denunciar usos do domínio público ou atividades nele desenvolvidas que não estejam autorizados pela APL, S.A., ou sejam desconformes com as normas, regulamentos e contratos em vigor.
Direção de Infraestruturas	Assegurar as ações de observação da evolução do comportamento das edificações, instalações marítimas e portuárias, arruamentos e infraestruturas e a tomada de medidas adequadas à resolução de problemas.
Direção de Desenvolvimento e Relações Institucionais	<ul style="list-style-type: none"> - Gerir e acompanhar o contrato de dragagens de manutenção e de estabelecimento das acessibilidades marítimas, por forma a garantir as cotas necessárias à operacionalização em segurança da navegação e nos acessos, bacias de manobra e de estacionamento, essencialmente nas concessões de serviço público situadas na margem norte. - Nas concessões de serviço público situadas na margem sul do Tejo, a sua ação reflete-se apenas no licenciamento das ações de dragagem (a cargo das empresas que exploram os terminais portuários), o qual apenas poderá ocorrer desde que estejam devidamente autorizados pela entidade ambiental competente e após a entrega de diversa documentação técnica, nomeadamente, caracterização dos sedimentos e projeto de dragagem que inclua levantamento hidrográfico atualizado, com definição da área a dragar, cotas de dragagem, equipamento a utilizar e estimativa do volume a dragar. - Assegurar a apreciação e o acompanhamento da elaboração dos projetos de arquitetura e de especialidades, de titulares de concessões e de licenças de uso privativo e a emissão dos pareceres ou das respetivas licenças de obra, em articulação com a Direção de Infraestruturas.
Direção de Finanças e Suporte	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão dos recebimentos e pagamentos. - Emissão de relatórios mensais de acompanhamento das dívidas. - Assegurar a realização periódica de processos automáticos de reclamação de créditos, em articulação com o Gabinete Jurídico. - Verificar as faturas de comissões enviadas pelos agentes de navegação.
	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenar a execução de tarefas relacionadas com a faturação dos serviços prestados e de atribuição de usos dominiais, bem como proceder à faturação diversa, nomeadamente em situações de omissão. - Validar a anulação de faturas.
Gabinete de Auditoria Interna	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver ações no âmbito da auditoria de gestão ao funcionamento geral dos serviços, identificando e sugerindo ações de melhoria, bem como analisar e verificar o cumprimento de políticas, procedimentos, processos e mecanismos de controlo interno. - Monitorizar o sistema de processos da empresa, identificando os processos críticos, de modo a definir e propor, em trabalho conjunto com a(s) unidade(s) orgânica(s) responsável(eis) pelo(s) mesmo(s), a definição de procedimentos escritos que o suportem.

Fonte: APL, S.A. - tratamento equipa de auditoria.

- 174.** Na opinião do concedente, a instabilidade organizacional que se tem feito sentir na APL, S.A., designadamente ao nível da rotatividade de dirigentes⁹⁹, assim como a aposentação de vários técnicos do Departamento de Terminais Portuários e Logística, têm prejudicado o normal funcionamento da DTPL, nomeadamente ao nível de conhecimentos técnicos disponíveis e do desenvolvimento de tarefas de fiscalização e acompanhamento dos contratos de concessão.
- 175.** As atividades de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos são, habitualmente, realizadas pelas várias direções da APL, S.A. O recurso ao *outsourcing* é pontual e incide na prestação de serviços de consultadoria jurídica e financeira¹⁰⁰ e na realização de vistorias técnicas a equipamentos das concessões portuárias.

⁹⁹ A diretora de serviços do DTPL exerce funções desde abril de 2015.

¹⁰⁰ No caso de renegociação de contratos de concessão.





3.2.2. Procedimentos e orientações no âmbito da gestão e fiscalização dos contratos

- 176.** A monitorização do movimento de navios e mercadorias é efetuada pela JUP, plataforma eletrónica utilizada pelos agentes de navegação¹⁰¹, e complementada através de outra plataforma eletrónica, designada Indicadores de Atividade.
- 177.** É através da plataforma Indicadores de Atividade que a APL, S.A., recebe as declarações de atividade, preenchidas *on-line* pelas concessionárias, sendo a faturação das respetivas taxas dominiais variáveis efetuada através desta aplicação.
- 178.** A APL, S.A., cruza a informação prestada pelos agentes de navegação na JUP com a das concessionárias introduzida na plataforma de Indicadores de Atividade, por forma a garantir uma maior fiabilidade nos dados utilizados, quer para a faturação, quer para efeitos estatísticos e de gestão da atividade do porto.
- 179.** As tarefas em questão são elaboradas de acordo com os seguintes procedimentos/documentos internos instituídos pela DTPL:
- Manual de procedimentos¹⁰²;
 - Manual de Declaração de Indicadores de Atividade;
 - Fluxograma - Processo de faturação das taxas dominiais fixas e variáveis;
 - Fluxograma de emissão de faturação única.
- 180.** A informação disponível nos relatórios e contas enviados pelas concessionárias é um dos meios que o concedente dispõe para efetuar o controlo dos investimentos realizados no âmbito das concessões. É também com base nesta informação que a APL,S.A., elabora indicadores económicos e financeiros para monitorar as diversas concessões.
- 181.** As equipas de fiscalização da Direção de Segurança e Pilotagem realizam uma rotina diária de ações de vistora aos diferentes terminais, visando questões operacionais relacionadas, nomeadamente, com riscos de poluição, de segurança ou de saúde pública¹⁰³.
- 182.** Para além daquelas tarefas, são realizadas outras ações de fiscalização, que contam com a participação de técnicos das várias unidades orgânicas da APL, S.A., ficando a constituição das equipas, os métodos de trabalho ou o local de execução das ações dependentes do âmbito da ação pretendida (fiscalização financeira, estrutural, equipamentos, segurança e saúde do trabalho, etc.).
- 183.** Estas ações «abrangem as condições adicionais colocadas pela APL, S.A., no âmbito dos contratos de concessão, bem como a confirmação do cumprimento do Regulamento de Exploração do Porto de Lisboa.»¹⁰⁴
- 184.** Das ações de fiscalização são elaborados relatórios que incluem recomendações dirigidas às concessionárias, sempre que se justifique.
- 185.** A DTPL procede à elaboração de relatórios de acompanhamento das concessões de serviço público, elaborados de acordo com um documento interno denominado «Manual de Procedimentos - Relatórios e Concessões».
- 186.** A DTPL instituiu, ainda, um conjunto de procedimentos internos agregados no «Mapa de Gestão de Contratos»¹⁰⁵.

¹⁰¹ Representantes dos armadores e carregadores.

¹⁰² Receção de informação, processamento e *output*.

¹⁰³ Como sejam abastecimentos de combustível, reparações a bordo, recolha de resíduos de hidrocarbonetos, colocação e remoção de meios de recolha de resíduos sólidos, movimentação de cargas perigosas, etc..

¹⁰⁴ Resposta da APL, S.A., ao questionário de auditoria.

¹⁰⁵ Neste documento encontram-se definidos, por exemplo, procedimentos para o controlo do cumprimento das obrigações administrativas definidas nos contratos de concessão, nomeadamente, quanto aos deveres de informação e atualização de caucões.



3.2.3. Outputs produzidos pela atividade de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos

- 187.** No âmbito das atividades de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão são produzidos os seguintes documentos:
- Relatórios de fiscalização;
 - Relatórios anuais de acompanhamento das concessões.
- 188.** Os relatórios anuais de acompanhamento fornecem uma visão integrada das várias concessões e agregam as diversas valências de controlo exercidas pela DTPL.
- 189.** São, também, produzidos relatórios de acompanhamento de alguns indicadores e de dados estatísticos.
- 190.** Em sede de trabalho de campo foram solicitados os últimos relatórios anuais de acompanhamento de todas as concessões em análise. O resultado do pedido consta do quadro seguinte.

QUADRO 12 RELATÓRIOS ANUAIS DE ACOMPANHAMENTO DAS CONCESSÕES

Terminal	Ano
Terminal de Contentores de Alcântara	2014
Terminal de Contentores de Santa Apolónia	2009-2012
Terminal Portuário do Barreiro	2009-2012
Terminal Multiusos do Beato	2012
Terminal Multiusos do Poço do Bispo	2012
Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro	2010-2013
Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria e do Beato	2012
Terminal de Granéis Alimentares de Palença	2012

Fonte: APL, S.A.

- 191.** Da análise do quadro anterior conclui-se que apenas o relatório respeitante à concessão do TCA se encontrava atualizado.

3.3. Controlo das infraestruturas e equipamentos, por parte do concedente

O controlo das infraestruturas e equipamentos é efetuado, essencialmente, com base em documentação enviada pelas concessionárias, da qual se destaca o relatório e contas e a listagem de bens que integram as concessões. A única situação de incumprimento de investimento detetada pela APL, S.A., diz respeito à concessão do TCA.

3.3.1. Obrigações de reporte das concessionárias, no âmbito da execução do plano de investimentos, das atividades de manutenção e de realização de inventários

- 192.** Não existe uniformidade nas obrigações de reporte das concessionárias, pois existem contratos que estabelecem, por exemplo, a obrigatoriedade das concessionárias procederem ao envio de um plano de atividades¹⁰⁶, outros que obrigam a que a realização das obras esteja sujeita à aprovação por parte da APL, S.A., e, outros, que o reapetrechamento da concessão seja sujeito a consulta e aprovação pelo concedente.
- 193.** A falta de uniformidade está intrinsecamente relacionada com os diferentes modelos de concessão, plasmados nos diversos contratos, a par dos diferentes horizontes temporais em que os mesmos foram celebrados.

¹⁰⁶ Do qual conste, para os três anos seguintes, o programa das obras a realizar nas instalações afetas à concessão e o programa dos investimentos de manutenção, conservação e renovação dos equipamentos.





- 194.** Acresce, ainda, que este setor de atividade tem características muito específicas, sendo composto por segmentos de mercado muito diversos, sendo que do Porto de Lisboa existem diferentes tipos de movimentação de mercadorias: terminais especializados em movimentação de contentores, terminais especializados em movimentação de granéis alimentares, terminais especializados em movimentação de combustíveis e terminais infraestruturados para movimentação de carga geral.
- 195.** Contudo, independentemente dessas especificidades, a realização de qualquer investimento em infraestruturas fixas e indismontáveis carece, sempre, de elaboração do respetivo projeto (de arquitetura, de especialidades, de impacto ambiental) e de prévia aprovação do concedente. No caso das obras, estão as mesmas ainda sujeitas à emissão de licença de obras, por parte do concedente, cujas competências decorrem do seu estatuto orgânico.
- 196.** Quanto à obrigação de manutenção do inventário atualizado dos bens, tal é cumprida mediante o envio à APL, S.A., de listagens de bens que integram as concessões¹⁰⁷.
- 197.** Em sede de contraditório, a APL, S.A., referiu que «todos estes elementos são obtidos, atempadamente, sem prejuízo de, posteriormente, se fazer a confrontação com os anexos às demonstrações financeiras constantes dos relatórios e contas das concessionárias.»

3.3.2. Procedimentos específicos do concedente

- 198.** Para efetuarem o controlo dos investimentos¹⁰⁸, os gestores elaboram uma tabela de controlo dos investimentos efetuados, que preenchem com a informação de reporte enviada pelas concessionárias, tal como referido anteriormente, e com a informação disponível nos relatórios e contas enviados, igualmente, pelas concessionárias¹⁰⁹, cujo envio é obrigatório para todas as concessionárias, independentemente de tal estar ou não previsto contratualmente. No caso particular da concessão do TCA são tidos em conta os valores previstos no modelo financeiro.
- 199.** Em termos de inventário, os gestores de contrato verificam as listagens de bens enviadas pelas concessionárias e procedem à análise das variações registadas, relativamente aos anos anteriores.
- 200.** As concessões preveem procedimentos específicos para a operacionalização das infraestruturas e equipamentos refletidos, nomeadamente, no Regulamento de Exploração e no Plano de Segurança, previamente aprovados pela APL, S.A.¹¹⁰
- 201.** No âmbito do controlo dos investimentos efetuados pelas concessionárias, o concedente realiza, periodicamente, ações de fiscalização no terreno.
- 202.** A APL, S.A., realiza, igualmente e sempre que necessário, vistorias aos terminais para verificação do estado das infraestruturas, e levantamentos hidrográficos dos fundos da bacia e zonas de acostagem afetos às concessões.
- 203.** São elaborados, anualmente, relatórios de acompanhamento das concessões, que analisam de forma transversal o desempenho das concessões, sendo que o item «investimentos realizados» constitui um dos pontos em apreciação.

3.3.3. Ações de controlo realizadas pelo concedente

- 204.** Por solicitação do concedente foi executada, pelo ISQ¹¹¹, uma vistoria global a todos os equipamentos de movimentação de carga existentes nas concessões¹¹². Desta vistoria resultou a elaboração de um relatório.

¹⁰⁷ Informação necessária para que possa cumprir as regras impostas pelo Sistema de Normalização Contabilística.

¹⁰⁸ Obras efetuadas, compra de equipamentos e atividades de manutenção realizadas.

¹⁰⁹ Algumas concessionárias remetem o relatório e contas consolidado do grupo económico a que pertencem. Segundo a APL, S.A., estes casos são pontuais.

¹¹⁰ Alguns terminais estão, também, certificados no âmbito das normas ISO.

¹¹¹ Instituto de Soldadura e Qualidade.



205. Em sede de contraditório, a APL, S.A., informou que «tem em curso, neste momento, o processo de entrega a cada uma das concessionárias do Relatório do ISQ, (...) com vista a que as empresas possam analisar o relatório e indicar a adoção de medidas corretivas a respetivo cronograma de ação.»

206. Nas concessões em análise, não houve alterações ao plano de investimento inicial.

3.3.4. Situações de incumprimento detetadas pelo concedente face aos termos de investimento contratualizado

207. Sobre este assunto, verificou-se que o concedente conhece e controla as situações de incumprimento e respetivos montantes associados, sendo a única situação de incumprimento detetada a que respeita à concessão do TCA.

208. No caso do TCA, «os investimentos acordados para o período da concessão não foram efetuados por ter existido uma Declaração de Impacto Ambiental desfavorável, que inviabilizou parte significativa das obras propostas para o Terminal, não tendo a estrutura de custos tido o comportamento que estava previsto no modelo financeiro».

3.4. Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados pela concessionária

O controlo da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias é regular e baseia-se na monitorização de indicadores, construídos a partir de dados enviados pelas concessionárias, através de uma plataforma eletrónica.

3.4.1. Obrigações de reporte das concessionárias, no âmbito da prestação dos serviços contratualizados (indicadores de atividade/operacionais e de qualidade de serviço)

209. Contratualmente, as concessionárias estão obrigadas a declarar ao concedente, através de uma plataforma eletrónica, um conjunto de dados de atividade¹¹³, de acordo com um modelo criado pela APL, S.A.¹¹⁴

210. O quadro seguinte contém alguns dos dados que as concessionárias têm que declarar, sempre que a operação de um navio termina. Todos os dados inseridos na aplicação são guardados numa base de dados, sendo efetuados *backups* diários.

QUADRO 13 DECLARAÇÃO DE ATIVIDADE

Dados declarados
Nome do Navio
Número de processo
Caraterísticas do navio
Local de atracação
Tipo de operação: desembarque/embarque, <i>transhipment</i>
Data e hora de acostagem/desacostagem
Data e hora de início da operação/fim da operação
Tipo de carga
Mercadoria
Quantidades movimentadas (número de contentores/volumes)
Dimensão do contentor (se aplicável)
Peso
Origem ou destino da mercadoria

Fonte: APL, S.A.

211. Com base nos dados de atividade declarados pelas concessionárias, o concedente constrói indicadores para cada concessão (atividade/operacionais e de qualidade).

¹¹² Durante o decurso de 2013.

¹¹³ Designada Indicadores de Atividade.

¹¹⁴ Esta obrigatoriedade decorre dos contratos de concessão e do regulamento do Porto de Lisboa.



3.4.2. Procedimentos para controlar e avaliar os padrões de qualidade dos serviços prestados

- 212.** O concedente não dispõe de um manual de procedimentos, nem de um plano de controlo de qualidade para proceder à avaliação dos serviços prestados pelas concessionárias. Em sede de contraditório, a APL, S.A., informou que «está empenhada em introduzir todas as melhorias de procedimentos, ou seja as melhores práticas, que permitam realizar uma adequada gestão, monitorização e fiscalização de contratos de serviço público.»
- 213.** Para a avaliação dos padrões de qualidade dos serviços portuários prestados, a APL, S.A., recorre à monitorização de indicadores de atividade/operacionais e de qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.
- 214.** No que concerne à qualidade de serviço, o concedente controla os indicadores identificados no quadro seguinte.

QUADRO 14 INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO

Grupo de indicadores	Designação
Indicadores base	<ul style="list-style-type: none">- Carga movimentada (t/TEU)- Número de navios operados (nº)- Comprimento médio dos navios (m)- GT médio dos navios (GT)- Número de postos de acostagem (nº)- Comprimento de cais (m)- Comprimento do posto de acostagem (m)- Área do parque (m²)
Tempo de rotação dos navios	<ul style="list-style-type: none">- Tempo de espera aproximado (h/navio)- Tempo de acostagem (h/navio)- Tempo de estadia (h/navio)
Indicadores de utilização	<ul style="list-style-type: none">- Taxa de ocupação de cais (bruta) (%)
Produtividade do cais	<ul style="list-style-type: none">- Carga movimentada por posto de acostagem (t/posto ou TEU/posto)- Carga movimentada por metro de cais (t/m ou TEU/m)
Produtividade dos navios	<ul style="list-style-type: none">- Carga movimentada por hora de acostagem (t/h*navio ou TEU/hora*navio)- Carga movimentada por hora de estadia (t/h*navio ou TEU/h*navio)- Carga movimentada por navio (total) (t/navio ou TEU/navio)- Carga movimentada por navio (desembarque) (t/navio ou TEU/navio)- Carga movimentada por navio (embarque) (t/navio ou TEU/navio)
Equipamentos	<ul style="list-style-type: none">- Produção anual dos pórticos de cais (Contentores/Pórtico)- Produção anual dos pórticos de cais (Movimentos/hora)- Número de pórticos por posto (Nº)- Relação (Contentor/TEU) (TEU/Contentor)
Parque	<ul style="list-style-type: none">- Altura média de empilhamento (n.º de camadas)- Fator de empilhamento (%)- Fator de ponta (%)- Capacidade do parque (TEU)- Produtividade toneladas (ton/m²)- Produtividade TEU (TEU/m²)

Fonte: APL, S.A.

- 215.** No controlo dos indicadores, o concedente tem em consideração os valores históricos.
- 216.** Como não foram estabelecidos, contratualmente, padrões de qualidade, o concedente utiliza valores de referência concordantes com indicadores internacionalmente recomendados para casos análogos.

- 217.** Nos últimos anos, a APL, S.A., tem vindo a desenvolver iniciativas com vista a melhorar as condições de trabalho e de desempenho dos terminais portuários, incluindo a qualificação da mão-de-obra portuária e o aumento da sua produtividade, numa base de cooperação entre os parceiros sociais.
- 218.** No Porto de Lisboa existe o Provedor do Cliente¹¹⁵. Até junho de 2015, não existiam queixas ou reclamações apresentadas por clientes dos terminais.
- 219.** Refira-se, ainda, que algumas empresas concessionárias têm certificação de qualidade pelas Normas ISO¹¹⁶.
- 220.** Os relatórios anuais de acompanhamento das concessões fazem referência a alguns dos indicadores de qualidade de serviço controlados pelo concedente, não sendo produzido nenhum relatório individual.

3.4.3. Inquéritos de satisfação

- 221.** Até junho de 2015, a APL, S.A., não tinha realizado nenhum inquérito de satisfação aos clientes finais¹¹⁷ dos serviços prestados pelos terminais portuários. Contudo, tem vindo a desenvolver alguns trabalhos de contacto com agentes económicos que operam no Porto de Lisboa, «cujo conhecimento é estruturante sobre o nível de satisfação dos utilizadores do porto»¹¹⁸.
- 222.** Em sede de contraditório, a APL, S.A., fez prova de algumas das reuniões efetuadas durante 2014 e 2015 e informou que, com o objetivo de «melhorar o seu conhecimento sobre a satisfação dos principais utilizadores do porto, no futuro, poderão ser desenvolvidas ações que podem passar pela realização de inquéritos, o que irá ser avaliado internamente.»
- 223.** Por último, refira-se que a APL, S.A., implementou um Fórum para a Simplificação de Procedimentos no Porto de Lisboa, no qual têm assento todos os representantes dos agentes económicos que desenvolvem a sua atividade no porto, bem como todas as entidades públicas. Tal tem permitido obter retornos sobre a atividade do porto e implementar medidas de articulação entre todos os parceiros, com o intuito de melhorar o desempenho do Porto de Lisboa.

3.4.4. Ações realizadas pelo concedente (auditorias e fiscalizações) no âmbito dos serviços prestados

- 224.** Em 2014, os terminais multiusos (TMB e TMPB) foram objeto de ações de fiscalização¹¹⁹ por parte da APL, S.A., tendo sido elaborados os correspondentes relatórios de fiscalização.
- 225.** Dessas ações de fiscalização resultou que o TMB e o TMPB mantêm as suas características operacionais como Terminais Multiusos e que, nesse sentido, as concessionárias estão a cumprir com as correspondentes obrigações contratuais.

¹¹⁵ Criado em 2013.

¹¹⁶ A ISO é uma organização internacional de padronização que está presente em cerca de 120 países. Foi fundada em 1947, em Genebra e a sua função é promover a normalização de produtos e serviços utilizando determinadas normas, para que a qualidade dos produtos seja sempre melhorada.

¹¹⁷ Armadores, importadores e exportadores.

¹¹⁸ No setor portuário atuam dois elementos relevantes e fundamentais no desenvolvimento da atividade corrente do porto, que são o agente de navegação e o transitário ou operador logístico, os quais agem e tomam decisões em nome dos clientes do porto.

¹¹⁹ As ações de fiscalização implicaram deslocações aos Terminais nos seguintes dias: 28/03/2014, 11/04/2014, 22/05/2014, 02/06/2014, 23/10/2014 e 22/12/2014.





3.5. Monitorização do desempenho financeiro da concessionária

O acompanhamento do desempenho financeiro das concessionárias é regular, sendo efetuado com base nos relatórios e contas enviados, anualmente, pelas concessionárias.

3.5.1. Procedimentos adotados no âmbito do processo de avaliação e monitorização do desempenho financeiro das concessões

- 226.** Como referido, as concessionárias estão obrigadas a proceder, anualmente, ao envio do relatório e contas. A avaliação e monitorização do desempenho financeiro das concessões assentam nas demonstrações financeiras enviadas.
- 227.** Com base nas demonstrações financeiras, a DTPL elabora indicadores de rentabilidade, liquidez e da estrutura de capitais.
- 228.** Na monitorização dos indicadores calculados, a DTPL tem em consideração os valores históricos dos indicadores.
- 229.** Em sede de contraditório, a APL, S.A., informou que as empresas concessionárias apresentam um bom desempenho económico-financeiro, com uma adequada estrutura de capitais, um bom nível de capacidade para solver os seus compromissos e níveis de rentabilidade positivos.
- 230.** Nos relatórios anuais de acompanhamento das concessões consta uma caracterização da situação financeira das concessionárias.

3.5.2. Tipos de controlo realizados pelo concedente

- 231.** Com exceção do contrato de concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (TCA), os gestores de contrato não efetuam o controlo sobre os resultados reais da concessão face aos rendimentos e gastos, constantes das rubricas do modelo financeiro das concessões. As razões apontadas para a ausência deste tipo de controlo foram as seguintes:
- a «maior parte das concessões portuárias de serviço público não teve por base um modelo financeiro»¹²⁰;
 - relativamente à concessão do TCSA, não são efetuadas análises comparativas entre valores reais e valores constantes do modelo financeiro, na medida em que o concedente considera que «eventuais alterações ao modelo financeiro resultantes de riscos de exploração/manutenção ou de riscos financeiros têm reduzido impacto».
- 232.** 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 rubricas da matriz.
- 233.** O gestor do contrato do TCA procede a análises entre os valores do tráfego real e os valores projetados no caso base. No respetivo relatório de acompanhamento da concessão, relativo a 2014, consta a seguinte análise:
- «Em termos anuais desde 2009, o tráfego real tem estado bastante abaixo do estimado, (...). Apesar de constarmos uma melhoria nos indicadores ao longo dos últimos anos devido ao crescimento das movimentações, o ano de 2014 aumentou novamente a distancia, face às projeções do caso base, ficando agora numa variação negativa de 40%.»

¹²⁰ Resposta da APL, S.A., ao questionário de auditoria.



- 234.** A APL, S.A., não efetua qualquer controlo sobre os fluxos financeiros dos acionistas (*inflows* e *outflows*) que concorrem para o apuramento da TIR acionista, o que não se afigura adequado, dado que, no contrato do TCA, existem obrigações decorrentes da evolução da TIR dos acionistas.
- 235.** Em sede de contraditório, a APL, S.A., informou «que é obrigação da APL, S.A. melhorar este controlo, pelo que internamente ir-se-á estudar mecanismos que permitam efetuar de futuro esta análise.»

3.6. Gestão e análise dos riscos contratuais, na ótica do concedente

A estrutura de gestão e análise dos riscos contratuais é regular, sendo as matrizes de risco dos contratos de concessão equilibradas, com exceção da matriz da concessão do TCA, em que o concedente assumiu risco em quase todas as rubricas da matriz. Apesar de não existir um plano de gestão formal de risco dos contratos de concessão, a APL, S.A., implementou, em alguns contratos, mecanismos de mitigação do risco da procura.

3.6.1. Matriz de riscos associada a cada contrato de concessão

- 236.** De uma maneira geral, os contratos de concessão de serviço público de movimentação de cargas têm associada uma matriz de riscos equilibrada. O contrato de concessão do TCA é uma exceção dado que, no aditamento ao contrato celebrado com a Liscont em 2008, existem riscos que a concedente assumiu em quase todas as rubricas da matriz.
- 237.** Com exceção do contrato de concessão do TCA, na maioria dos contratos analisados, o concedente assume os riscos identificados no quadro seguinte.

QUADRO 15 RISCOS ASSUMIDOS PELO CONCEDENTE

Tipo de risco	Descritivo
Riscos de exploração/manutenção	Alterações unilaterais Assoreamento e dragagens de fundos ¹²¹
Riscos legislativos	Alterações legislativas gerais e específicas Alterações do Ordenamento do Território
Riscos de força maior	Catástrofes naturais Guerras/tumultos Resgate ¹²² Extinção do serviço Suspensão da concessão (emergência grave ou sequestro)

Fonte: APL, S.A. - tratamento equipa de auditoria

- 238.** Com exceção da concessão relativa ao TCA, o concedente não assume risco de procura, nem riscos financeiros (inflação, taxas de juro, incumprimento perante os bancos).
- 239.** No que respeita ao TCA, os únicos riscos totalmente assumidos pelo privado são os riscos relativos a «alterações/desatualização da tecnologia implementada» e «defeitos latentes».
- 240.** No que respeita ao facto de as rentabilidades acionistas se encontrarem ajustadas ao perfil de risco dos projetos, a APL, S.A., considera que para «a generalidade das concessões este risco não se coloca pois as taxas foram definidas mediante concurso público internacional, (...) para remunerar o investimento da concedente e a utilização de Domínio Público Marítimo, obtendo-se o melhor balanceamento possível entre taxas e prazo da concessão, para amortização dos investimentos realizados pelas concessionárias.»¹²³
- 241.** A APL, S.A., considera, também, que «nestas situações, a questão da rentabilidade acionista é irrelevante para a concedente, dado que não incorre em qualquer risco de ser obrigada a realizar o reequilíbrio financeiro dos

¹²¹ A APL, S.A., apenas assume este risco nos terminais/concessões da margem norte do rio (Liscont, Sotagus, TSA, TMB, Silopr e ETE).

¹²² Com exceção dos contratos relativos ao Terminal de Granéis Alimentares de Palença, ao Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro, ao Terminal do Barreiro e ao Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria, em que este risco é partilhado pelo concedente e pela concessionária.

¹²³ A exceção a esta realidade é o contrato de concessão do TCA, cuja estrutura de risco é muito diferente da que vinha sendo assumida pela concedente e com nível maior de risco para o concedente.

contratos, sendo esta uma particularidade das PPP que não se aplica a estes contratos de concessão de serviço público.»

- 242.** O Tribunal de Contas não acolhe o posicionamento evidenciado pela APL, S.A., dado que os contratos de concessão de serviço público, em apreço, configuram, na prática, PPP de natureza contratual, sujeitos aos princípios e boas práticas constantes do quadro jurídico das PPP e do Código dos Contratos Públicos (princípios de partilha de riscos, princípios de partilha de benefícios, critérios de comportabilidade orçamental, de avaliação de *value for money* de alternativas, etc.), não sendo por isso, irrelevante, à luz do interesse público, as rentabilidades auferidas pelas entidades privadas.

3.6.2. Procedimentos ou mecanismos informais de gestão e análise de risco

- 243.** Apesar de não existir um plano formal de gestão e análise dos riscos implementado para as concessões em análise, o concedente identificou, para cada concessão, todos os riscos decorrentes dos contratos, respetivas cláusulas contratuais, bem como a sua alocação.
- 244.** A APL, S.A., implementou, também, em alguns contratos¹²⁴, mecanismos de mitigação do risco da procura, uma vez que os respetivos clausulados incluem cláusulas que estabelecem «mínimos cobráveis».
- 245.** No caso de a movimentação dos terminais não atingir os referidos mínimos, o que é controlado e apurado através da aplicação Indicadores de Atividade, esta cláusula [a de mínimos cobráveis] é acionada. «Esta situação já ocorreu por diversas vezes e em mais do que um dos contratos mencionados.»¹²⁵
- 246.** No âmbito da implementação de medidas de mitigação do risco da procura, o concedente tem, igualmente, reunido com relevantes agentes económicos que atuam no Porto de Lisboa, nomeadamente, concessionárias de terminais portuários e agentes de navegação. Nestas reuniões avaliam-se, nomeadamente, a existência de ameaças e/ou oportunidades e definem-se ações para mitigar as primeiras e potenciar as segundas.¹²⁶
- 247.** O concedente considera¹²⁷ que dado «que para a generalidade das concessões de serviço público, os riscos associados aos contratos celebrados decorrem da exploração/manutenção ou de ocorrências que estão fora do controlo do concedente, os procedimentos de acompanhamento das concessões são suficientes para a respetiva gestão de risco.»
- 248.** Os procedimentos de acompanhamento das concessões foram referidos no ponto 3.3.2. deste relatório.

3.6.3. Identificação dos contratos que deveriam ser objeto de revisão contratual

- 249.** O concedente identificou os seguintes contratos, como os que deveriam ser objeto de revisão contratual:
- Contrato celebrado com a Liscont, S.A., para a concessão do TCA, mais concretamente o aditamento de 2008;
 - Contratos celebrados com a Terminal Multiusos do Beato, S.A., e a E.T.E, S.A., para a concessão do Terminal Multiusos do Beato e do Terminal Multiusos do Poço do Bispo, respetivamente;
 - Contrato de concessão dos Terminais de Granéis Alimentares do Beato e da Trafaria.

¹²⁴ Terminal de Contentores de Santa Apolónia, Terminal Multiusos do Beato e Terminal Multiusos do Poço do Bispo.

¹²⁵ Informação prestada pela APL, S.A., em sede de contraditório.

¹²⁶ Em sede de contraditório, a APL, S.A., fez prova de algumas das reuniões efetuadas em 2014 e 2015.

¹²⁷ De acordo com a resposta dada pela APL, S.A., ao questionário de auditoria.



3.6.4. Alteração, reequilíbrio e revisão contratual (para além dos previstos nas cláusulas dos respetivos contratos)

- 250.** Na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 14/2010, de 23 de julho¹²⁸, a APL, S.A., propôs à Liscont que as partes acordassem reconhecer o efeito invalidante que esse diploma tinha sobre o Aditamento celebrado em 2008, embora excluindo desse acordo o reconhecimento de eventuais direitos indemnizatórios da concessionária.
- 251.** Posteriormente, em 19 de novembro de 2014, o concedente solicitou ao Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações que fosse ordenado, ao abrigo do disposto no art.º 21.º¹²⁹, do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio¹³⁰, o início do processo negocial com vista à nomeação da competente comissão para o efeito.
- 252.** Segundo o concedente devem constituir objetivos a alcançar em sede de negociação do aludido contrato de concessão, designada e principalmente:
- a) «Negociar as soluções e medidas mais consentâneas com a defesa do interesse público»¹³¹.
 - b) «Alteração da matriz de riscos ou de novos riscos, direta ou indiretamente, afetos ao setor público»¹³².
- 253.** Por despacho do Coordenador da UTAP, na sequência de despacho daquele Secretário de Estado, foi nomeada uma comissão para renegociar as concessões portuárias do Porto de Lisboa¹³³.
- 254.** A comissão, em sede de reunião, ao analisar as regras de aplicação de renegociação dos contratos, entendeu não haver lugar a renegociação dos contratos dos terminais do Porto de Lisboa, à exceção do contrato da Liscont, nomeadamente quanto ao aditamento celebrado em 2008, relativamente ao qual foi desencadeado um processo autónomo.
- 255.** Questionada sobre o ponto de situação da renegociação do contrato da Liscont, a APL, S.A., informou, em sede de contraditório, que aguarda, «tal como solicitado superiormente», que seja dado início ao processo negocial. Mais acrescentando que este contrato «carece de renegociação urgente, para clarificar as respetivas condições contratuais.»

3.6.5. Identificação e qualificação de eventuais pedidos de reequilíbrio financeiro das concessionárias, bem como da resposta dada pela Administração Portuária

- 256.** Os contratos que foram objeto de reposição do reequilíbrio financeiro referem-se às concessões dos seguintes terminais:
- Terminal de Contentores de Alcântara (TCA);
 - Terminal de Contentores de Santa Apolónia (TCSA).
- 257.** O contrato de concessão do TCA foi objeto de dois aditamentos. Em 19 de dezembro de 1997, a APL, S.A., e a LISCONT acordaram na integração de um aditamento ao contrato que «determinou a extensão da concessão por dois novos períodos de 5 anos, isto é, até maio de 2015.»

¹²⁸ Revoga o Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro, que introduziu alterações nas bases do contrato de concessão do direito de exploração, em regime de serviço público, do Terminal Portuário de Alcântara.

¹²⁹ O n.º 1, do art.º 21.º, prevê que «Quando, nos termos do contrato de parceria já celebrado, se verificarem ou sejam invocados factos suscetíveis de fundamentar uma partilha de benefícios, ou a sua integral atribuição ao parceiro público, a reposição de equilíbrio financeiro ou a renegociação do contrato, deve ser constituída uma comissão de negociação para o efeito.»

¹³⁰ Disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.

¹³¹ Alínea c), do n.º 3, do art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

¹³² Alínea d), do n.º 3, do art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 111/2012.

¹³³ Despacho n.º 4550-A/2014, de 26 de março, que respeita à constituição, relativamente a cada um dos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa e Setúbal, de uma comissão para a renegociação dos contratos de concessão de terminais portuários para a prestação do serviço público de movimentação de cargas, cujo termo ocorre após 31 de dezembro de 2020. O Despacho n.º 127234-A/2015, de 11 de novembro de 2015, veio proceder à alteração da composição das comissões de negociação.



258. Este «aditamento teve como finalidade permitir a amortização dos investimentos que seriam realizados pela concessionária na ampliação do terminal portuário, no valor de cinco milhões e quarenta mil contos, nos termos do plano de investimentos então aprovado.»¹³⁴
259. Em novembro de 2007, a LISCONT apresentou à APL, S.A., uma proposta de expansão e de modernização do Terminal Portuário de Alcântara, suportada num novo plano de investimentos, na qual se defendia a admissibilidade de modificação do contrato com vista a possibilitar aquelas obras e a necessidade de prorrogação do prazo de concessão para amortizar os investimentos a realizar.
260. No dia 21 de outubro de 2008, a APL, S.A., e a LISCONT celebraram o segundo aditamento ao contrato de concessão, nele se prevendo que a concessão vigorasse até 31 de dezembro de 2042. Este aditamento foi objeto de uma auditoria por parte do Tribunal de Contas¹³⁵.
261. No que respeita ao contrato de concessão respeitante ao TCSA registaram-se três momentos de revisões ou alterações contratuais que deram lugar a reequilíbrio financeiro da concessão.
262. A primeira reposição de equilíbrio financeiro deveu-se à manutenção dos descontos comerciais concedidos aos operadores de tráfego para as Ilhas, idênticos aos que a APL, S.A., praticava quando tinha a exploração direta do terminal, bem como pelos prejuízos que a postecipação da entrega do terminal futuro acarreta para a SOTAGUS, nomeadamente na formação de contratos com os clientes e na programação comercial do TCSA.
263. Este reequilíbrio consubstanciou-se na atribuição de uma maior redução das taxas variáveis do que aquelas que estavam contratualmente estabelecidas.
264. A segunda reposição de equilíbrio financeiro teve origem num pedido de indemnização da SOTAGUS, no valor de 89.488.183,00 euros, o qual foi apreciado e decidido em sede de Tribunal Arbitral.
265. O pedido de indemnização resultou de um diferendo surgido entre a concessionária e o concedente quanto à interpretação e execução de algumas das cláusulas do contrato de concessão.
266. O Tribunal Arbitral declarou parcialmente procedentes os pedidos formulados pela SOTAGUS e condenou a APL, S.A., a pagar à SOTAGUS diversas importâncias que, no seu conjunto, ascenderam a 7.274.181 euros acrescidos de juros de mora, a contar desde o trânsito do acórdão¹³⁶ até ao pagamento integral.
267. Aquele Tribunal deliberou, igualmente, que o prazo da concessão, de 20 anos, apenas se iniciaria no dia 1 de março de 2001.
268. Em 2008, aquando da celebração do aditamento ao contrato do TCA, entre a APL, S.A., e a LISCONT, foi também celebrado um aditamento do concedente com a SOTAGUS, o qual procedeu à revisão das taxas variáveis contratadas, através do aumento do número de escalões de movimentação com taxas menos elevadas.
269. Este aditamento foi celebrado «com vista a minorar eventuais transferências de clientela e/ou movimentação do terminal de contentores de Santa Apolónia para o terminal de contentores de Alcântara.»
270. Na sequência dos processos de revisão ou alteração contratual não foram estabelecidos contratualmente mecanismos de partilha de benefícios para o concedente, com exceção do contrato de concessão do TCA, adjudicado à Liscont.
271. 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

¹³⁴ Resposta da APL, S.A., ao questionário de auditoria.

¹³⁵ Relatório n.º 26/2009 - Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda 2008) - porto de Lisboa, disponível em www.tcontas.pt.

¹³⁶ O acórdão foi proferido com data de 18 de março de 2003.



equitativa desse acréscimo de benefícios entre aquela e a APL»¹³⁷. No entanto, estas condições evidenciam uma aplicabilidade da cláusula bastante reduzida podendo até nunca produzir qualquer efeito.

4. ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE SINES E DO ALGARVE, S.A.

4.1. Caracterização da zona portuária

272. O Porto de Sines, gerido pela APS, S.A., apresenta os seguintes terminais em regime de concessão de serviço público (movimentação de carga):

1. Terminal de Granéis Líquidos – Possui seis postos de acostagem e fundos naturais até 28 metros ZH, tem capacidade para receber navios de porte até 350.000 toneladas DWt, e permite a movimentação simultânea de diferentes produtos (crude, refinados, gases liquefeitos e outros granéis líquidos)¹³⁸. A operação do terminal está a cargo da empresa CLT – Companhia Logística de Terminais Marítimos, S.A., que pertence ao Grupo Galp Energia¹³⁹.
2. Terminal Multipurposes e Ro-Ro – Desde 1992 que se encontra concessionado à Portsines – Terminal Multipurpose de Sines, S.A., sendo a sua área de negócio a movimentação de granéis sólidos, carga geral e ro-ro. Tem 4 cais de acostagem, com um comprimento total de 645 metros no extradorso, e 296 metros no intradorso. Com fundos até 18 metros ZH, permite a receção de navios até 190000 toneladas DWT.
3. Terminal de Contentores – Terminal XXI – Encontra-se concessionado à empresa PSA¹⁴⁰ Sines Container Terminal – Terminal de Contentores, S.A., que iniciou operações em 2004. Dispõe de fundos naturais até 17,5 metros ZH, permitindo a acostagem dos grandes navios porta-contentores das rotas transcontinentais e dos navios das respetivas ligações por *feeder*. Em 2015, possui um comprimento de cais de 730 metros e 6 pórticos de *post-panamax* e *super post-panamax*. O terminal tem uma área de armazenagem de 24 ha que permite disponibilizar uma capacidade total de 1100000 TEU por ano. A próxima fase a desenvolver pela concessionária compreenderá a construção de cais acostável com extensão útil de mais 210 metros, perfazendo um total de 940 metros. Pretende-se aumentar a capacidade de movimentação do terminal para 1700000 TEU ano.

4.2. Caracterização do modelo de gestão e controlo dos contratos

A APS, S.A., concedente dispõe de uma estrutura de recursos e meios técnicos que assenta no Plano da Qualidade e no gestor de contrato, o que lhe permite gerir os contratos em carteira de forma regular.

273. A APS, S.A., celebrou os contratos de concessão de serviço público identificados no quadro seguinte.

¹³⁷ Conforme 2.ª adenda do contrato de concessão celebrada em 21 de outubro de 2008. Sublinhado nosso.

¹³⁸ Dispõe de uma esteira de pipelines para a movimentação dos produtos entre o porto, a zona adjacente de tancagem e a Zils – Zona Industrial e Logística onde estão instaladas as principais indústrias que utilizam o terminal, das quais se destacam a refinaria de Sines, a petroquímica e a fábrica de resinas.

¹³⁹ www.APS.pt

¹⁴⁰ Port Singapore Authority.



QUADRO 16 CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO CELEBRADOS PELA APS, S.A.

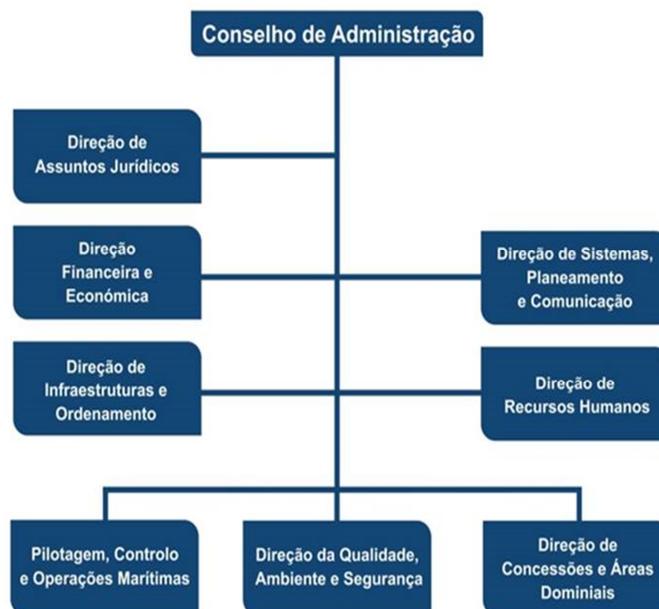
Concessionária	Objeto	Período	Aditamentos
PSA Sines Container Terminal - Terminal de Contentores, S.A.	Planeamento, conceção, construção, equipamento, exploração, gestão e desenvolvimento do Terminal XXI.	1999-2029 (30 anos)	1.º Adicional - 20 de julho de 2006 2.º Adicional - 05 de setembro de 2008 3.º Adicional - 18 de dezembro de 2009 4.º Adicional - 01 de julho de 2013
C.L.T. - Companhia Logística de Terminais Marítimos, S.A.	Direito de exploração comercial, em regime de serviço público, da atividade de movimentação de cargas líquidas ou liquefeitas no TGLS, incluindo o respetivo estabelecimento.	2008-2038 (30 anos)	-
Portsines - Terminal Multipurpose de Sines, S.A.	Direito de exploração, em regime de serviço público, do terminal multipurpose do Porto de Sines, que contempla a construção das respetivas infraestruturas terrestre, instalações e equipamentos.	1992-2017 (25 anos) prorrogáveis por períodos sucessivos, não superiores a 25 anos cada um ¹⁴¹	1.º Adicional - 21 de março de 2002 2.º Adicional - 15 de julho de 2008

Fonte: contratos de concessão e aditamentos.

4.2.1. Composição das estruturas técnicas afetas à gestão, monitorização e fiscalização dos contratos

274. As estruturas técnicas que a APS, S.A., tem afetas à gestão e fiscalização dos contratos de concessão são constituídas por um gestor de contrato, que pertence à unidade orgânica Direção de Concessões e Áreas Dominiais, e por elementos das unidades orgânicas: Direção de Infraestruturas e Ordenamento; Direção da Qualidade, Ambiente e Segurança; Pilotagem Controlo e Operações Marítimas; Direção Financeira e Económica e Direção de Sistemas, Planeamento e Comunicação (ver figura seguinte).

FIGURA 6 ORGANOGRAMA DA GESTÃO CONTRATUAL DA APS,S.A.



Fonte: APS, S.A. – Direção de Concessões e Áreas Dominiais.

¹⁴¹ «Haverá lugar a uma prorrogação automática por cinco anos, na condição de as produtoras de energia elétrica a carvão (as atuais ou quem lhes suceder) manterem, para além do 25.º ano, a opção de produção de energia elétrica a carvão e continuarem a utilizar o terminal» - Cláusula X, n.º 4, do 1.º adicional ao contrato de concessão.

- 275.** A Direção de Concessões e Áreas Dominiais (DCAD)¹⁴² tem a missão de assegurar a gestão dos contratos de concessão, dos licenciamentos, das áreas dominiais e do porto de Recreio. Para o efeito, negocia contratos de concessão e supervisiona o cumprimento das condições contratuais, dos níveis operacionais e de serviço e os contactos com as concessionárias. A Divisão de Gestão de Contratos é constituída por uma Chefe de Divisão, dois técnicos superiores^{143 144} e por um serviço associado à Gestão do Porto de Recreio. A equipa diretamente afeta à gestão de contratos de concessão e licenciamento no porto de Sines é constituída, além da Diretora, pela Chefe de Divisão, dois técnicos superiores e pela responsável pela gestão do Porto de Recreio de Sines, que desempenha igualmente funções de gestora de contrato para os licenciamentos associados a instalações próximas do referido porto de recreio.
- 276.** A DCAD sempre reportou diretamente ao Presidente do Conselho de Administração da APS, S.A., o que demonstra a relevância que lhe foi atribuída.
- 277.** Em geral, esta Direção apresentou, em sede de entrevistas, um bom nível de conhecimento de todas as vertentes (financeira/técnica/administrativa) das concessões de serviço público. Contudo, um dos técnicos superiores com funções de gestor de contrato revelou insuficiências de conhecimento em algumas valências do controlo da concessão da sua responsabilidade. As suas atividades circunscrevem-se à gestão administrativa das obrigações contratuais do concedente e da concessionária e à execução da lista de verificações que integra a auditoria anual.
- 278.** A Chefe de Divisão da DCAD¹⁴⁵ tem a função de «coordenadora dos gestores de contrato», acumulando as funções de gestor de contrato, das concessões de serviço público adjudicadas à PSA Sines Container Terminal - Terminal de Contentores, S.A., e à C.L.T. - Companhia Logística de Terminais Marítimos, S.A.
- 279.** Um dos técnicos superiores estava formalmente nomeado, há cerca de um ano, como gestor de contrato do Terminal Multipurpose do Porto de Sines. Este técnico mantinha, em concomitância, outras tarefas que extravasam o âmbito da gestão e acompanhamento dos contratos, o que poderá fragilizar esta função.
- 280.** A APS, S.A., tal como as demais congéneres, debate-se com escassez de recursos humanos derivada das restrições orçamentais que afetam a contratação de pessoal, acrescida da vaga de aposentações que ocorreu em 2013 e 2014. Note-se que o último Relatório de Atividades produzido pela DCAD é referente ao ano de 2012.
- 281.** A gestão dos contratos de concessão de serviço público da APS, S.A., é constituída, na íntegra, por quadros da própria Administração Portuária.
- 282.** A APS, S.A., concedente «detém, desde 5 de dezembro de 2005, a certificação da qualidade em conformidade como os requisitos da norma NP EN ISSO 9001, conferida pela Lloyd's Register Quality Assurance Limited no âmbito, entre outros, do processo Gestão de contratos de concessão¹⁴⁶.
- 283.** Para o efeito, «a APS teve que sistematizar num procedimento a forma como efetua o acompanhamento das concessões e licenciamentos existentes e teve que efetuar, para cada contrato, o respetivo Plano da Qualidade. Este documento, além de identificar o gestor de contrato, quer da APS, quer do concessionário ou licenciado, sistematiza as obrigações e direitos de ambas as partes e identifica os respetivos técnicos que acompanham cada contrato nas várias vertentes do mesmo (gestão, operações marítimas, segurança, ambiente, financeira, engenharia, etc.), de uma forma adaptada à sua especificidade»¹⁴⁷.

¹⁴² Integra duas divisões: a Divisão de Áreas Dominiais e Logísticas e a Divisão de Gestão de Contratos.

¹⁴³ Um técnico encontrava-se na situação de «baixa médica».

¹⁴⁴ Com formação, respetivamente, em Engenharia Eletrotécnica e em Direito.

¹⁴⁵ Exerce funções nesta Direção desde 2003. Em 2007 foi nomeada Chefe de Divisão da DCAD.

¹⁴⁶ A APS, S.A., é certificada em tecnologia, em qualidade, em segurança e em ambiente. *Vide* Relatório de Auditoria n.º 26/10 - 2.º secção.

¹⁴⁷ Conforme questionário da auditoria.





- 284.** Os técnicos/especialistas dentro das suas competências técnicas são responsáveis por tomar as providências previstas no respetivo Plano da Qualidade e apresentar os relatórios correspondentes. Toda e qualquer circunstância anómala será obrigatoriamente comunicada ao gestor de contrato para controlo, adequação e validação da ação corretiva eventualmente proposta. Está vedada a tomada de decisões fora do âmbito eminentemente técnico de sua competência assim como qualquer alteração ao(s) plano(s).
- 285.** Para a prossecução dos seus objetivos nesta área, o concedente utiliza o procedimento «Gestão de Contratos de Concessão, de Licenciamentos e da ZALSINES (PD010R4)» que regulamenta as atividades, funções e responsabilidades da APS, S.A., nesta matéria.
- 286.** Nos termos do procedimento supra identificado, o gestor de contrato tem como funções «o acompanhamento e validação das ações necessárias ao cumprimento dos contratos de concessão, de licenciamento, de utilização de bens e prestação de serviços e de direito de superfície e as reuniões periódicas para dirimir eventuais desvios ou ocorrências não conformes, bem como a elaboração da documentação acessória de suporte e apoio a essa atividade»¹⁴⁸.

4.2.2. Atividade de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão

- 287.** Os programas de fiscalização dos contratos de concessão de serviço público da APS, S.A., constam dos respetivos Planos da Qualidade, designadamente no seu ponto 4 - «Plano de Monitorização e Fiscalização» que engloba os «direitos» e as «obrigações» do concedente e da concessionária.
- 288.** Com efeito, «para as várias obrigações e direitos das partes é efetuada a respetiva caracterização, a ação associada, a cláusula contratual em que essa obrigação ou direito está indicada (se aplicável), é identificado o técnico responsável por dar cumprimento a essa obrigação ou direito, o método de avaliação usado e os registos produzidos que evidenciam o cumprimento das obrigações ou direitos»¹⁴⁹.
- 289.** O ciclo de controlo dos contratos de concessão, cujo responsável é o gestor de contrato apresenta três vertentes:
- ⇒ Acompanhamento ao cumprimento do (PMF), «Plano de Monitorização e Fiscalização»;
 - ⇒ Auditoria¹⁵⁰ realizada, anualmente, a cada contrato de concessão, por todos os elementos da equipa de fiscalização e acompanhamento¹⁵¹, conforme previsto em cada Plano de Qualidade;
 - ⇒ Fiscalizações ocasionais, sempre que se mostre necessário ou adequado. Não dependem de comunicação prévia às concessionárias. Não foi produzida evidência destas fiscalizações.
- 290.** Os *outputs* indicados pelo concedente no que respeita à atividade de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão traduzem-se, essencialmente, na produção de dois relatórios:
- ⇒ Relatório de acompanhamento de contratos, «efetuado a partir da aplicação informática SAP, o qual integra os principais dados relativos ao contrato, informação relativa à faturação do contrato para o período em apreço no relatório e também informação relativa a ações desenvolvidas por ambas as partes no referido período»¹⁵²;
 - ⇒ Relatório de auditoria/avaliação externa, concretizados anualmente na sequência das auditorias efetuadas, conforme previsto no Plano da Qualidade do contrato.
- 291.** Para além de relatórios, são produzidos outros registos que constam do Plano da Qualidade de cada contrato de concessão.
- 292.** Os relatórios de acompanhamento de contratos produzidos pela APS, S.A., abrangem informação referente à identificação do contrato e do gestor de contrato, aos direitos e obrigações das partes e à faturação. Apresentam, como fragilidade, o facto de não abordarem todas as valências de controlo das concessões de

¹⁴⁸ Conforme procedimento «Gestão de Contratos de Concessão, de Licenciamentos e da ZALSINES (PD010R4)» - página 3.

¹⁴⁹ Conforme questionário da auditoria.

¹⁵⁰ Prevista no PMF.

¹⁵¹ Definida no ponto 3.2.2 de cada Plano da Qualidade. Estas auditorias são sempre efetuadas com o conhecimento e participação das concessionárias.

¹⁵² Retirados da aplicação SAP em qualquer período do dia. *Vide* questionário da auditoria.



serviço público e seus resultados. A segunda parte do relatório de acompanhamento dos contratos denominada «registo de ações» corresponde, somente, à atividade desenvolvida pelo gestor no âmbito do contrato de serviço público da sua responsabilidade.

293. Já os relatórios de auditoria evidenciaram maior abrangência dos domínios que integram as concessões na medida em que versam sobre os índices de desempenho administrativo, operacional, ambiental, do sistema da qualidade, financeiro, na segurança, no sistema informático e comunicações e em infraestruturas e equipamentos.
294. Sublinhe-se que estas auditorias são realizadas no âmbito da certificação de qualidade detida pela APS, S.A.

4.3. Controlo das infraestruturas e equipamentos, por parte do concedente

O controlo realizado pelo concedente sobre a qualidade e conformidade dos ativos que integram o estabelecimento da concessão assenta, essencialmente, no clausulado dos contratos de concessão, bem como nos Planos da Qualidade dos contratos. A execução dos investimentos é caracterizada pela reatividade.

4.3.1. Obrigações de reporte das concessionárias, no âmbito da execução do plano de investimentos, das atividades de manutenção e de realização de inventários

295. A monitorização das infraestruturas e equipamentos das concessões de serviço público é efetuada pela APS, S.A., através da Direção de Concessões e Áreas Dominiais.
296. Esta monitorização baseia-se no estipulado no clausulado dos vários contratos de concessão, bem como no Plano da Qualidade de cada concessão. Para a concessionária CLT, S.A., o concedente elaborou um «mapa de documentação a entregar pela concessionária», visto que esta concessão é objeto de uma «maior exigência contratual».
297. Questionada acerca das obrigações de reporte das concessionárias de serviço público, no âmbito da execução do plano de investimentos, das atividades de manutenção e de realização de inventários, a APS, S.A., concedente indicou extratos de cláusulas dos respetivos contratos de concessão que se encontram sintetizados no quadro seguinte.

QUADRO 17 OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS DAS CONCESSIONÁRIAS REFERENTES AO CONTROLO DE EQUIPAMENTOS E INFRAESTRUTURAS

Obrigações contratuais das concessionárias	Identificação do clausulado		
	Terminal de Granéis Líquidos e da GIR ¹⁵³ do Porto de Sines	Terminal Multipurposes e Ro-Ro	Terminal de Contentores – Terminal XXI
Atualização do inventário de todos os bens móveis.			Secção 5, ponto 3.3
Elaboração do inventário dos bens, instalações e sistemas transmitidos no âmbito da concessão/envio anual da atualização do inventário.	8.ª, ponto 11 10.ª, ponto 2 38.ª, ponto 1, al. a) <i>in fine</i>		
Elaboração e envio anual ao concedente do plano de atividades para os 3 anos seguintes.	16.ª		
Envio ao concedente de relatórios semestrais de execução do plano de investimentos.	38.ª, ponto 1, al. a)		
Pedido de autorização ao concedente para construção de bens imóveis.			Secção 8, ponto 2 (13)
Submissão à APS, S.A., para aprovação prévia dos projetos de construção do Terminal/notificação dos contratos para construção do terminal que celebre.			Secção 9
Submissão dos projetos que não resultem da obrigação de manutenção, à aprovação prévia da APS, S.A.	12.ª		
Submissão dos projetos de expansão e atualização da concessão à aprovação da APS, S.A.		Cláusula II	

Fonte: contratos de concessão e informação prestada pela APS, S.A.

¹⁵³ Gestão Integrada de Resíduos.



4.3.2. Procedimentos específicos do concedente, para o reporte das obrigações de investimento, de manutenção e de inventário

- 298.** A APS, S.A., concedente indicou¹⁵⁴ um conjunto de procedimentos para o reporte das obrigações de investimento, de manutenção e de inventário, que foram acordados com cada uma das concessionárias, para além das obrigações contratuais.
- 299.** Tais procedimentos encontram-se densificados no quadro que a seguir se apresenta.

QUADRO 18 PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS PARA O REPORTE DAS OBRIGAÇÕES DE INVESTIMENTO, DE MANUTENÇÃO E DE INVENTÁRIO

Identificação dos contratos de concessão		
Terminal de Granéis Líquidos e da GIR do Porto de Sines.	Terminal Multipropósitos e Ro-Ro	Terminal de Contentores – Terminal XXI.
Envio anual da listagem dos bens tangíveis ou intangíveis com reversão para a APS, S.A., no final da concessão, com informação sobre a data de entrada em funcionamento e respetivo valor.	Envio anual da listagem dos bens tangíveis ou intangíveis com reversão para a APS, S.A., no final da concessão, com informação sobre a data de entrada em funcionamento e respetivo valor ¹⁵⁵ .	Envio anual da listagem dos bens tangíveis ou intangíveis (listagem de bens imóveis e móveis) com reversão para a APS, S.A., no final da concessão, com informação sobre a data de entrada em funcionamento e respetivo valor.
-	-	Envio do planeamento dos trabalhos e a realização de visitas técnicas de acompanhamento das obras (para obras de construção civil).
-	-	Envio trimestral dos valores do investimento realizado e previsto, quer em termos de construção civil, quer em termos de equipamento de movimentação e outros, associados ao projeto de expansão do Terminal XXI ¹⁵⁶ .

Fonte: APS, S.A.

- 300.** A APS, S.A., em sede de contraditório, procedeu ao envio da documentação elencada nos quadros 17 e 18 reportada ao último ano enviado pelas respetivas concessionárias.

4.3.3. Procedimentos específicos (manual/plano de controlo de qualidade) para a operacionalização das infraestruturas e equipamentos que integram as concessões

- 301.** No âmbito das auditorias anuais realizadas, «(...) inclui-se a avaliação de desempenho em infraestruturas e equipamentos, que é obtida através do preenchimento da lista de verificações utilizada na auditoria. A lista de verificações é complementada com a elaboração do relatório da auditoria e também com os relatórios a eventuais oportunidades de melhoria ou não conformidades levantadas pela APS. Em caso de registo de oportunidades de melhoria ou não conformidades, é solicitada à concessionária para cada situação detetada, a indicação das causas dessa situação, a previsão para resolução da mesma e ainda a ação a empreender para resolver essa situação»¹⁵⁷.
- 302.** Aquela avaliação de desempenho em infraestruturas e equipamento inclui a realização de testes de funcionalidade de equipamentos, nomeadamente na área dos equipamentos, de deteção e combate a incêndios e de amarração dos navios¹⁵⁸.
- 303.** Os relatórios produzidos pela APS, S.A., são os que decorrem do ciclo de acompanhamento que é feito ao cumprimento do «Plano de Monitorização e Fiscalização» de cada contrato de concessão, bem como os resultantes das auditorias anuais, ou eventuais fiscalizações realizadas¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Em sede de resposta ao questionário enviado pelo TdC.

¹⁵⁵ Esta informação é enviada para a Direção Financeira e Económica com conhecimento ao respetivo gestor de contrato.

¹⁵⁶ Encontra-se em construção a fase 2+ para otimização do cais para suportar navios com um calado superior.

¹⁵⁷ Conforme questionário da auditoria e relatórios de auditoria dos contratos de concessão de serviço público adjudicados pela APS, S.A.

¹⁵⁸ Conforme «listas de verificação» que integram os relatórios das auditorias que são realizadas, anualmente, aos contratos de concessão.

304. Até 2015, «não foram registadas pelo concedente situações de não conformidades associadas a incumprimento das concessionárias relativamente aos termos do investimento contratualizado»¹⁶⁰.

4.3.4. Alterações ao plano de investimentos inicial e respetivas justificações

305. As alterações ao plano de investimentos que constam dos contratos de concessão de serviço público celebrados pela APS, S.A., mostraram situações díspares.

306. A APS, S.A.,¹⁶¹ apresentou, detalhadamente, todos os factos que contribuíram para a celebração de novos aditamentos/adendas tendo como base de fundamentação as alterações ao plano de investimentos que tinha sido contratualizado.

307. Dos três contratos de concessão celebrados pela APS, S.A., apenas a concessão do Terminal de Granéis Líquidos e da Gestão Integrada de Resíduos adjudicada à C.L.T. - Companhia Logística de Terminal Marítimos, S.A., não prevê qualquer plano de investimento inicial¹⁶².

308. Os demais contratos de concessão foram objeto de alterações contratuais.

309. O contrato de concessão do Terminal Multipurpose do Porto de Sines, que foi objeto de dois aditamentos, tem prevista a implantação faseada do estabelecimento da concessão, constituída por três fases, ao longo de 10 anos¹⁶³.

310. De acordo com a informação prestada pela APS, S.A., em consequência da decisão do Governo de revisão do Plano Estratégico Nacional, foi adiada *sine die* a construção dos grupos 3 e 4 da Central do Pego, pelo que não se concretizou a 3.ª fase de expansão daquele terminal, prevista para o ano de 2000.

311. Nesta conformidade, a APS, S.A.,¹⁶⁴ «decidiu construir um prolongamento de cais, em «finger», destinado à movimentação de carvão e de outros tráfegos, nomeadamente carga geral. Por outro lado, a infraestrutura designada como Terminal Provisório de Carvão, podia ser utilizada pela concessionária mas esta infraestrutura não estava integrada no estabelecimento da concessão»¹⁶⁵.

312. A outorga pelas partes, em 21 de março de 2002, da adenda ao contrato de concessão do Terminal Multipurpose do Porto de Sines, integrou, no estabelecimento da concessão, o Terminal Provisório de Carvão, entretanto construído pelo concedente, com o inerente ajustamento no plano de investimento por parte da concessionária para poder operar o mesmo.

313. A celebração da segunda adenda ao contrato de concessão, em 15 de julho de 2008, apenas alterou o sistema tarifário respeitante aos tráfegos destinados às centrais termoeletricas de Sines e do Pego, não configurando qualquer alteração das receitas da APS, S.A.

314. O contrato de concessão do Terminal de Contentores de Sines foi objeto de quatro aditamentos motivados por sucessivas alterações ao plano de investimentos. O quadro seguinte densifica as alterações ocorridas.

¹⁵⁹ Conforme relatória de auditoria realizada, em 26/02/2015 à Portsines, S.A.

¹⁶⁰ Conforme questionário da auditoria.

¹⁶¹ Em resposta ao questionário enviado pelo TdC.

¹⁶² Apenas está definido que a concessionária tem que manter os compromissos assumidos pela APS, S.A., relativamente a outras instalações existentes ou a construir na área de influência do TGLS, o que tem acontecido.

¹⁶³ Conforme anexos II e III.

¹⁶⁴ Na sequência de possibilidade prevista no próprio contrato de concessão.

¹⁶⁵ Conforme questionário da auditoria.





QUADRO 19

SÍNTESE DOS FUNDAMENTOS QUE ORIGINARAM AS ALTERAÇÕES AO CONTRATO DE CONCESSÃO DO TCS

Identificação do contrato	Concessão do Terminal de Contentores de Sines			
	20/07/2006	05/09/2008	18/12/2009	01/07/2013
Data da celebração dos aditamentos				
Observações da APS, S.A.	«A construção da Fase 1A decorreu em 4 anos e considerando que o prazo razoável de execução de concurso, adjudicação e construção da Fase 1B nunca seria inferior a dois anos e meio, tal significaria que, para a Fase 1B estivesse concluída no prazo de 6 anos, teria que ser iniciada a sua construção de imediato, antes ainda de se validarem e testarem as operações da Fase 1A ¹⁶⁶ ».	«Necessidade da PSA Sines de antecipar o aumento da área de armazenagem em 4,5 hectares, bem como de proceder à aquisição imediata de mais uma grua super-pós-Panamax e de novos equipamentos de parque, decorrente da previsão de início da operação de navios de grande porte».	Os trabalhos de expansão foram suspensos devido a súbita e profunda alteração das circunstâncias: «as condições do mercado financeiro alteraram-se significativamente, dificultando o recurso à banca para financiamento do projeto».	«O andamento dos trabalhos se encontrar condicionado pela decisão final da APS quanto à dimensão das obras a executar ¹⁶⁷ ».
		«A perspetiva do início da operação de navios de maiores dimensões, com capacidade da ordem dos 14.000TEUs, já para finais de 2009, facto que justificava a introdução de alterações ao cumprimento de cais disponível, área de armazenagem e equipamentos de movimentação, mas não implicava modificações no faseamento das obras de proteção».	O transporte marítimo de contentores desceu globalmente de uma forma bastante significativa, o que provocou uma redução da ordem de 40%.	«As condições meteorológicas adversas que se fizeram sentir terem implicado um alargamento do prazo previsto para a finalização dos trabalhos e dos estudos a realizar, designadamente as prospeções geológicas e geotécnicas sobre as características dos fundos marinhos».
		«Considerou-se insuficiente o comprimento de cais previsto na Fase 1B do 1.º aditamento (650m), devendo ser aumentado para 730m, de modo a assegurar condições de operacionalidade idênticas às inicialmente previstas mas adequadas às novas características dos navios».		

Fonte: APS, S.A.

- 315.** A calendarização do investimento de todos os contratos de concessão é caracterizada pela reatividade tendo em conta os fundamentos invocados. No mesmo sentido, o Relatório n.º 26/10 – 2.ª. Secção do TdC referiu que: «o primeiro aditamento ao contrato de concessão assinado em 2006, veio a estabelecer uma nova calendarização para investimentos que já deveriam ter sido concluídos em 2005. De novo, o segundo aditamento, que veio a ser assinado em setembro de 2008, previu que investimentos que deveriam estar já em adiantada fase de conclusão vissem o seu prazo de execução alterado para final de 2009. Finalmente, o mesmo aconteceu por ocasião do terceiro aditamento quando em dezembro de 2009 foram adiados para 2011 investimentos que deveriam nesse mesmo mês ficar concluídos. Em resumo, em todos os aditamentos apenas foram ajustados os calendários de execução já, na prática, terminados os prazos acordados para a realização dos investimentos».

¹⁶⁶ «Verificou-se que os termos do contrato de concessão, na estrita medida em que preveem um prazo de 6 anos para a conclusão da fase 1B após a assinatura do contrato de concessão, não eram materialmente possíveis de executar no referido prazo». Vide questionário da auditoria.

¹⁶⁷ «A concessionária tinha proposto à APS a possibilidade de construir um cais de 1230m, ou seja, 290m para além das suas obrigações contratuais, para permitir a atracação de três navios em simultâneo dos maiores que estão a ser atualmente construídos - 18.000TEUs e 400m de comprimento, afetando conseqüentemente o tempo de execução das mesmas». Vide questionário da auditoria.



- 316.** De resto, as situações descritas ocorreram no quarto e último aditamento, assinado em 2013, que deferiu para junho de 2015, o prazo de conclusão da Fase 2 de desenvolvimento do terminal. Note-se que, aquando da celebração do 2.º aditamento, o concedente e a concessionária acordaram que o prazo de conclusão da fase 2 terminava em 28 setembro de 2014.
- 317.** Os ajustamentos efetuados ao plano de investimentos descritos no presente ponto foram as únicas medidas implementadas pelo concedente no sentido de garantir a adequação dos ativos que integram o estabelecimento da concessão aos objetivos do negócio.

4.4. Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados pela concessionária

A avaliação sobre a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias é positiva sendo aferida com base em quatro elementos: auditorias anuais, inquéritos, reclamações e indicadores de produtividade operacional.

4.4.1. Obrigações de reporte das concessionárias, no âmbito da prestação dos serviços contratualizados (indicadores operacionais, de atividade e qualidade do serviço)

- 318.** As concessionárias têm *latu sensu* a responsabilidade perante a APS, S.A., concedente de garantir a qualidade do planeamento, da conceção, da construção, do equipamento, da exploração e da gestão da atividade concessionada em regime de serviço público.
- 319.** Acresce ainda que também são responsáveis por garantir a qualidade de todas as infraestruturas e equipamentos que integram a concessão, de forma a garantir a sua operacionalidade permanente até ao final do contrato.
- 320.** Neste sentido importa aferir quais os procedimentos adotados pela APS, S.A., para monitorar a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias de serviço público.
- 321.** O quadro que segue sintetiza, em termos gerais, as principais obrigações de reporte das concessionárias, no âmbito da prestação dos serviços contratualizados, designadamente indicadores operacionais, de atividade e de qualidade do serviço.

QUADRO 20 OBRIGAÇÕES DE REPORTE DAS CONCESSIONÁRIAS REFERENTES À QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS

Obrigações das concessionárias	Identificação do clausulado		
	Terminal de Granéis Líquidos e da GIR do Porto de Sines	Terminal Multipurposes e Ro-Ro	Terminal de Contentores XXI
Envio de listagem mensal de todos os contentores movimentados.	-	-	Secção 8, ponto 2 (6)
Elaboração e envio anual ao concedente do plano de atividade para os 3 anos seguintes.	16. ^a	-	-
Elaboração e envio trimestral ao concedente de elementos estatísticos mensais.	38. ^a al. b)	-	-
Envio mensal de estatísticas operacionais e de exploração.	-	XXVI	-
Participação de todas as reclamações escritas apresentadas pelos utentes do terminal e das interrupções que se verifiquem ¹⁶⁸ .	-	XXV, ponto 3, al. e)	-

Fonte: APS S.A., e contratos de concessão de serviço público.

- 322.** Sobre este assunto, a APS, S.A., concedente não demonstrou evidência da existência de procedimentos específicos para o reporte da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias, para além dos definidos contratualmente.

¹⁶⁸ Em sede trabalho de campo, apurou-se que não existiam reclamações.



323. De acordo com a informação prestada pela APS, S.A., a avaliação dos serviços prestados pelas concessionárias é aferida do seguinte modo:

- ⇒ Auditorias anuais conforme previsto nos Planos da Qualidade dos contratos de concessão;
- ⇒ Análise de reclamações recebidas relativas aos serviços prestados pelas concessionárias;
- ⇒ Índice de satisfação dos clientes (comandantes dos navios) relativos às operações ou serviços prestados diretamente por cada um dos terminal de Sines¹⁶⁹;
- ⇒ Indicadores de qualidade de serviço controlados pela APS, S.A.

4.4.2. Indicadores de qualidade de serviço controlados pelo concedente

324. De acordo com a informação prestada pela APS, S.A., os indicadores de qualidade do serviço controlados pelo concedente são, fundamentalmente, indicadores de produtividade operacional, conforme resulta do quadro seguinte.

QUADRO 21 INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO CONTROLADOS PELO CONCEDENTE REFERENTES AO TERMINAL DE CONTENTORES DE SINES

Indicadores
Mercadorias movimentadas na instalação portuária, por tipo de carga, modo de acondicionamento
Número de Contentores movimentados
Número de navios operados
Dimensão média de navios
Carga máxima movimentada
Carga média dos navios (carregadas e descarregadas)
Tempo médio de permanência do navio em porto
Produtividade do trabalho dos navios
Movimento por Ferrovia
Movimento por Rodovia

Fonte: APS, S.A.

4.4.3. Relatórios produzidos pelo concedente no âmbito do processo de avaliação da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias

325. Os indicadores avaliados no âmbito dos serviços prestados pelas concessionárias «constam, dos Relatórios «Ficha de Acompanhamento de Concessões» (para os contratos de Terminal XXI e do Terminal Multipurpose) e do «Relatório Consolidado de Sector Marítimo-Portuário»¹⁷⁰, ambos enviados para o ex-IPTM, agora IMT¹⁷¹. O relatório «Ficha de Acompanhamento de Concessões» não tem uma periodicidade definida, sendo atualizado a pedido do IMT. O «Relatório Consolidado do Setor Marítimo-Portuário» é produzido com uma periodicidade mensal»¹⁷².

326. Nesta matéria, a APS, S.A., também utiliza, conforme já referido, outros mecanismos de avaliação, os processos «tratamento de reclamações» e «inquérito à satisfação de clientes» que fazem parte do sistema integrado da qualidade, de ambiente e de segurança da APS, S.A., que resultam na produção periódica de relatórios no âmbito destes processos.

327. A APS, S.A., entrega questionários aos comandantes dos navios para obter o respetivo índice de satisfação relativo às operações e serviços prestados no Porto de Sines.

¹⁶⁹ Obtido na sequência de entrega pela APS, S.A., de questionários aos comandantes dos navios.

¹⁷⁰ Tratam-se de dados estatísticos respeitantes à atividade marítima portuária enviados, mensalmente, por todas as Administrações Portuárias.

¹⁷¹ Em 2015, a atividade de regulação do setor portuário era da competência da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), entidade que sucedeu ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência nos setores marítimo-portuário, da mobilidade e no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos.

¹⁷² Conforme questionário da auditoria.



- 328.** No que respeita aos resultados obtidos para os serviços efetuados diretamente pelas concessionárias dos três terminais do Porto de Sines, constatou-se que o índice de satisfação se situou entre 85% e 93%. (ver quadro seguinte).

QUADRO 22 ÍNDICE DE SATISFAÇÃO ANO DE 2014

Serviço avaliado	Identificação dos Terminais		
	Terminal de Granéis Líquidos e da GIR do Porto de Sines	Terminal Multipropósitos e Ro-Ro	Terminal de Contentores – Terminal XXI
Equipamento do terminal	87,5%	90%	90%
Atendimento do operador portuário	85,42%	93,33%	87,3%

Fonte: APS, S.A.

- 329.** Conforme já referido, nas auditorias anuais realizadas pela APS, S.A., aos contratos de concessão a componente operacional é um dos âmbitos auditados. Neste sentido, «são efetuados alguns testes de funcionalidade de equipamentos e é verificado o estado de conservação e operacionalidade dos equipamentos e instalações. Paralelamente, na auditoria anual é averiguado se a concessionária recebeu reclamações e, se aplicável, são selecionadas aleatoriamente reclamações para verificação do tratamento dado pela concessionária»¹⁷³.
- 330.** Verificou-se que até 2015, a APS, S.A., «não teve necessidade de efetuar recomendações ou medidas corretivas específicas no sentido de garantir adequados padrões de qualidade», não tendo, há data do trabalho de campo, sido registadas «Não conformidades» associadas aos padrões de qualidade contratualizados.

4.5. Monitorização do desempenho financeiro da concessionária

Os procedimentos adotados pela APS, S.A., para monitorar, avaliar e controlar o desempenho financeiro das concessionárias assenta no estipulado no clausulado de cada contrato de concessão associado a cada Plano da Qualidade das várias concessões. O controlo exercido pelo concedente é efetuado de forma reativa e apresenta resultados satisfatórios.

4.5.1. Procedimentos adotados pelo concedente para avaliar e monitorar o desempenho financeiro das concessionárias / Obrigações de reporte das concessionárias

- 331.** A monitorização do desempenho financeiro das concessionárias é efetuada por um técnico que pertence à Direção Financeira e Económica tendo por base o Plano da Qualidade associado a cada contrato de concessão. «Nesse documento está indicada a informação financeira que cada uma das concessionárias tem de enviar para a APS, que pode incluir documentos financeiros para além do explicitado no contrato de concessão»¹⁷⁴.
- 332.** Essa informação financeira é apreciada, sendo o correspondente resultado integrado na auditoria anual ao contrato de concessão.
- 333.** O quadro seguinte sintetiza, em termos gerais, as obrigações de reporte das concessionárias referentes ao desempenho económico e financeiro das concessões.

¹⁷³ Conforme questionário da auditoria.

¹⁷⁴ Conforme questionário da auditoria.



QUADRO 23 RESPONSABILIDADES DE REPORTE FINANCEIRO DAS CONCESSIONÁRIAS

Responsabilidades das concessionárias	Identificação do clausulado		
	Terminal de Granéis Líquidos e da GIR do Porto de Sines	Terminal Multipurpose e Ro-Ro	Terminal de Contentores – Terminal XXI
Envio anual de elementos financeiros.			Secção 8, ponto 2 (4)
Envio de reporte de informação para aprovação para constituição de penhor sobre bens móveis e ações.			Secção 13, ponto 2 e 3
Envio de elementos financeiros ¹⁷⁵ .	Cláusula 38 ^a , ponto 1, al. a)		
Envio de reporte de informação, para aprovação, de alteração da sociedade, do capital social e para emissão de ações ou obrigações.		Cláusula XVI, ponto 1 al. b), c) e al. d)	
Envio de indicadores relativos à situação económica e financeira da concessionária ¹⁷⁶ .		Cláusula XXVI	

Fonte: APS, S.A.

334. A APS, S.A., verifica se todos os documentos financeiros acordados foram enviados pelas concessionárias. Nos casos em que existe a aplicação de taxa variável, verifica se os elementos financeiros disponibilizados confirmam a informação prestada pela concessionária que serviu de base ao cálculo dessa taxa variável e ainda a evolução de alguns indicadores, designadamente o volume de negócios, os resultados operacionais, os resultados líquidos e os investimentos.

335. No caso específico do contrato de concessão do Terminal Multipurpose do Porto de Sines, a APS, S.A., exerce ainda o seu controlo «se o capital próprio da Portsines cumpre o rácio contratual de 30%, relativo à cobertura do imobilizado líquido pelo capital próprio, assim como o valor mínimo fixado (5.000.000€), conforme exigido contratualmente»¹⁷⁷.

4.5.2. Relatórios periódicos de acompanhamento da situação económico-financeira das concessionárias

336. A APS, S.A., procede à apreciação da informação financeira disponibilizada pelas concessionárias apresentado as suas conclusões num relatório ou parecer.

337. A DCAD elabora, também, com uma periodicidade trimestral, o «Relatório de Acompanhamento Trimestral no qual são analisados, quer face ao plano de atividades da APS, S.A., quer face ao ano civil anterior, os dados de movimentação portuária e os dados dos proveitos operacionais, estando incluída no referido relatório informação relativa aos três terminais concessionados no âmbito da presente auditoria»¹⁷⁸.

338. A APS, S.A., referiu, ainda, que, relativamente aos contratos de concessão do Terminal XXI e do Terminal Multipurpose, os elementos financeiros disponibilizados pelas respetivas concessionárias são igualmente incluídos no Relatório «Ficha de Acompanhamento de Concessões», que é depois enviado para o IMT.

339. Em geral, verificou-se:

- O cumprimento pelas concessionárias do envio da informação estipulada;
- O bom desempenho financeiro da Portsines, S.A.;
- Uma melhoria das contas anuais da PSA Sines, S.A.; e,
- Resultados líquidos negativos da empresa concessionária CLT, S.A.¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Por exemplo: Relatório e Contas, Relatórios Semestrais de execução do Plano de Investimentos, Parecer do Revisor Oficial de Contas e listagem dos bens que integram as concessões.

¹⁷⁶ Por exemplo indicadores de gestão relativos a situação económica e financeira da empresa concessionária.

¹⁷⁷ Conforme questionário da auditoria.

¹⁷⁸ Conforme questionário da auditoria.

¹⁷⁹ A APS, S.A., referiu que «estes resultados serão revertidos em breve, face ao incremento esperado nos valores de movimentação do TGLS».



4.5.3. Controlo pelo concedente sobre os resultados reais das concessões face aos rendimentos e gastos, constantes das rubricas do modelo financeiro das concessões

- 340.** Segundo o concedente, o controlo de resultados das três concessões de serviço público tem sido efetuado em momentos específicos da vida das concessões, «não havendo propriamente um sistema de controlo de rotina implementado»¹⁸⁰. Veja-se como exemplo:
- O pedido de reequilíbrio económico efetuado pela concessionária do TMS, em 2002, o que levou a um período de maior controlo que se prolongou até 2008, com a formalização da segunda adenda ao contrato de concessão;
 - Em 2013, o pedido formalizado pela concessionária para a abertura de negociações com vista à reposição do equilíbrio financeiro da concessão do TGLS;
 - O projeto para a implementação de uma nova fase de expansão do Terminal XXI, que esteve em avaliação entre o ano de 2012 e o início de 2015.
- 341.** «A necessidade de se implementar um sistema de controlo de rotina dos resultados das concessionárias ficou evidente no processo que culminou com a celebração da segunda adenda ao contrato de concessão do TMS, tendo-se, na altura, começado a trabalhar nesse sentido»¹⁸¹.
- 342.** Concomitantemente, o Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (GPRI)¹⁸² despoletou um projeto de uniformização do sistema de monitorização das principais concessões portuárias, pelo que a APS, S.A., abandonou esse trabalho interno e canalizou os seus esforços para este projeto comum, tendo por base as concessões do TMS e do Terminal XXI¹⁸³.
- 343.** Aquele projeto comum deu origem à produção da «Ficha de Acompanhamento de concessões». «Depois de uma fase inicial de maior desenvolvimento, o projeto do MOPTC conheceu períodos de uma certa intermitência, tendo-se mantido como objetivo retomar o trabalho interno que se tinha iniciado. Contudo, a sucessiva saída de trabalhadores por motivos de aposentação que não foram substituídos por restrições à contratação tem tornado impossível desenvolver esse trabalho»¹⁸⁴.
- 344.** No entanto, a APS, S.A., informou que «tem sido possível manter um quadro resumo de acompanhamento de resultados e indicadores financeiros, que é atualizado após recebimento dos Relatórios e Contas anuais das concessionárias»¹⁸⁵.

4.5.4. Controlo pelo concedente sobre os fluxos financeiros dos acionistas que concorrem para o apuramento da TIR

- 345.** No que respeita aos fluxos financeiros dos acionistas que concorrem para o apuramento da TIR, o controlo exercido pelo concedente circunscreve-se à análise dos Relatórios e Contas anuais das respetivas concessionárias, designadamente as transações entre partes relacionadas e a informação económica e financeira, bem como os investimentos em associadas¹⁸⁶.
- 346.** A TIR acionista da concessionária Portsines, S.A., é de 21,24%¹⁸⁷. Os gestores de contrato da APS, S.A., revelaram desconhecer a TIR acionista das demais concessões de serviço público adjudicadas à CLT – Companhia Logística de Terminais Marítimos e à PSA Sines Container Terminal.

¹⁸⁰ Conforme questionário da auditoria.

¹⁸¹ Conforme questionário da auditoria.

¹⁸² Do então Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

¹⁸³ Conforme questionário da auditoria.

¹⁸⁴ Conforme questionário da auditoria.

¹⁸⁵ Conforme questionário da auditoria.

¹⁸⁶ A APS, S.A., evidência obtida nas entrevistas de autoria realizada, também procede ao envio, trimestral, para a UTAP, dos fluxos financeiros das concessões de serviço público.

¹⁸⁷ Segundo a ficha de acompanhamento enviada pela AP para o GPRI.





- 347.** Em sede de contraditório, a APS, S.A., esclareceu que: «A TIR acionista apurada pela APS no âmbito do processo de concessão do Terminal de Granéis Líquidos e da Gestão Integrada de Resíduos do Portos de Sines foi de 6%, a qual foi calculada no pressuposto da taxa anual fixa da concessão se vir a estabelecer em 5,6 milhões de euros. No entanto, caso se considerem no modelo os 7,5 milhões de euros de taxa anual que viriam a resultar do respetivo processo de concurso, a TIR reduz-se para 2,8%. Note-se que este modelo financeiro não faz parte do contrato de concessão, tendo sido apenas fornecida informação aos interessados no processo de concessão em sede de esclarecimentos sobre uma conta de exploração previsional caso a APS continuasse a operar as valências em questão. Quanto á concessão do Terminal de Contentores de Sines, a TIR acionista do projeto estimada foi de 13,57%. Este modelo financeiro também não faz parte do contrato de concessão».
- 348.** No entanto, em resposta ao questionário do TdC, a APS, S.A., concedente considerou que as rendibilidades acionistas das concessões do Terminal XXI e do TGLS se encontravam ajustadas ao perfil de risco dos projetos, ressalvando apenas o caso da concessão do Terminal Multipurpose de Sines, adjudicado à Portsines, S.A.
- 349.** Neste último caso, a APS, S.A., considera que: «a TIR acionista é, para os dias de hoje, elevada; sobretudo se se tiver em conta que grande parte do risco de procura acaba por estar alocado aos dois principais clientes do terminal, nomeadamente às empresas que exploram as centrais termoelétricas de Sines e do Pego. O que se explica por se tratar de um contrato celebrado em 1992, num contexto macroeconómico muito diferente do atual»¹⁸⁸.
- 350.** A APS, S.A., concedente não exerce um controlo pró-ativo sobre o desempenho económico e financeiro das suas concessionárias. A monitorização financeira exercida pelo concedente é efetuada pela Direção Financeira e Económica de forma reativa com base nas peças financeiras enviadas pelas respetivas concessionárias. A escassez de recursos humanos da AP concedente, ocorrida nos últimos anos, tem contribuído para esta situação. Sobre esta matéria, a APS, acrescentou que: «as restrições à contratação e a saída de pessoal têm condicionado a amplitude da monitorização que é efetuada. Reconhecendo insuficiências no acompanhamento regular dos desvios entre a rentabilidade prevista nos casos base das concessões de serviço público e a sua execução., a APS encontra-se neste preciso momento a trabalhar para superar essa lacuna».

4.6. Gestão e análise dos riscos contratuais, na ótica do concedente

Não existe um plano de gestão formal de risco dos contratos de concessão de serviço público. Em alternativa, a APS, S.A., desenvolveu medidas mitigadoras do risco contratual com efeitos imediatos em alguns domínios.

4.6.1. Riscos contratuais

- 351.** A estrutura de gestão de contratos de concessão da APS, S.A., que está centralizada na DCAD, revelou um conhecimento razoável sobre as matrizes de risco associadas a cada contrato, com indexação às respetivas cláusulas.
- 352.** Com efeito, a resposta ao questionário da auditoria apresentou-se clara e detalhada com a identificação, por contrato de concessão, de todos os riscos nele inclusos, e indexação, consoante o caso, às respetivas cláusulas contratuais, às bases do contrato ou às cláusulas do caderno de encargos, bem como a respetiva alocação.
- 353.** No entanto, apresenta como limitação o fato de estar circunscrito à matriz de risco construída antes do lançamento do concurso público a concessão do Terminal de Granéis Líquidos e da Gestão Integrada de Resíduos do Porto de Sines. Já no que se refere às concessões do Terminal de Contentores de Sines e do Terminal Multipurpose, apesar de não existir, à data de lançamento destes concursos para atribuição da concessão, um documento específico, a APS, S.A., elaborou, posteriormente, a inicial matriz de risco de cada um destes contratos efetuadas com base no respetivo contrato de concessão.

¹⁸⁸ Conforme relatório de auditoria.



354. O concedente ainda não elaborou um plano de riscos formal que estimasse os impactos dos riscos contratuais nem as respetivas probabilidades de ocorrência¹⁸⁹.
355. No entanto, a APS, S.A., «considera estar em condições de executar medidas mitigadoras com efeitos imediatos em alguns domínios»¹⁹⁰. A título exemplificativo, o quadro seguinte ilustra duas dessas medidas.

QUADRO 24 MEDIDAS MITIGADORAS DOS RISCOS DAS CONCESSÕES

Risco ambiental	Risco de procura
Realização de estudos de monitorização (projeto do Terminal XXI): MAPSI - Monitorização Ambiental do Porto de Sines (1997/2000); MATXXI – Monitorização Ambiental do Terminal XXI (2001/2003); estudo de dinâmica sedimentar litoral (2003). Os MAPSI têm vindo a ser executados sob coordenação do CIEMAR – Laboratório de Ciências do Mar da Universidade de Évora.	Participação da APS, S.A., em estreita colaboração com a PSA, na procura de novos clientes para o Terminal XXI, procurando deslocalizar a sua atividade dos portos estrangeiros concorrentes.
Garantia de existência de meios de combate à poluição: os serviços da APS dispõem de equipas de serviço em permanência para efetuar a intervenção em caso de ocorrência de incidentes/acidentes na área portuária, dispondo de meios materiais para o efeito, nomeadamente embarcações de combate à poluição e veículos de combate a incêndios.	Participação e colaboração com o AICEP, procurando criar um <i>hinterland</i> de proximidade do porto e dinamizando a produção. Participação empenhada da APS, S.A., nos processos de desenvolvimento das plataformas logísticas.

Fonte: APS, S.A.

356. Como aspeto negativo assinala-se o caso dos contratos do Terminal Multipurpose e do Terminal XXI, onde os riscos de exploração/manutenção e os riscos financeiros se encontram partilhados entre o privado e o concedente público¹⁹¹.
357. A transferência efetiva do risco financeiro e do risco de procura para o concedente público, ainda que partilhada, é uma situação contrária às recomendações já aprovadas pelo TdC, no âmbito das auditorias realizadas às concessões/PPP promovidas pelo Estado.
358. No entanto, uma das ações a desenvolver pela AP, no que respeita ao Terminal Multipurpose é verificar, anualmente, «se o volume de tráfego se afasta em mais do que 5% do tráfego previsional. Neste caso existe lugar a correção de receitas, que se repercute nos principais carregadores, atenuando os efeitos para a concessionária e concedente de uma volume de tráfego anormalmente baixo ou elevado».

4.6.2. Revisão e alteração de determinados termos dos contratos de concessão de serviço público

359. A APS, S.A., não dispõe de procedimentos específicos para processos de alterações, reequilíbrio e revisão contratual, para além dos previstos nas cláusulas dos respetivos contratos de concessão.
360. O contrato de concessão do Terminal de Contentores de Sines foi objeto de quatro aditamentos motivados, fundamentalmente, por sucessivas alterações ao plano de investimentos, conforme antes explanado.
361. Verificou-se, ainda, que a APS, S.A., e a concessionária PSA Sines – Terminais de Contentores, S.A., celebraram, em 2 de abril de 2009, um «Memorando de Entendimento relativo à Metodologia de Cálculo e Faturação dos Royalties».
362. A necessidade de estabelecer este novo procedimento resultou da verificação prática dos seguintes aspetos:
- ⇒ Número de TEU a considerar para aplicação dos *royalties*, caso existisse discrepância entre o número de TEU apurado pela estatística portuária e o apurado pela movimentação do terminal;
 - ⇒ Data de emissão da fatura para pagamento dos *royalties*, uma vez que o contrato de concessão apenas referia o prazo limite de pagamento da mesma;
 - ⇒ Data de referência a considerar para o valor do câmbio de USD para Euro.

¹⁸⁹ Ver resposta ao questionário do TdC.

¹⁹⁰ Conforme questionário da auditoria.

¹⁹¹ Conforme ficha de acompanhamento - módulo VI – quadro 1 – matriz de risco enviada pela AP para o GPERI (contratos de concessão do Terminal Multipurpose e do Terminal XXI).

- 363.** Sobre esta matéria, a APS, S.A., acrescentou que «(...) com a celebração deste memorando de entendimento foi considerado que a partir de 2008 os royalties anuais serão pagos mensalmente pela concessionária, até ao final do mês seguinte àquele a que dizem respeito, a partir do momento em que se atinjam os primeiros 100.000 TEUs, antecipando-se portanto o pagamento dos royalties face ao previsto contratualmente(...)»¹⁹².
- 364.** Por último, e como antes referido, o contrato de concessão do TGL e da GIR não tinham sofrido qualquer revisão ou alteração contratual e o contrato para a concessão do Terminal Multipurpose havia sido objeto de duas adendas.

4.6.3. Pedidos de reequilíbrio financeiro das concessionárias

- 365.** Sobre este assunto, verificou-se que os três contratos de concessão de serviço público do Porto de Sines apresentam situações diferentes, até à data da auditoria.
- 366.** O contrato de concessão do Terminal de Contentores de Sines não tinha sido objeto de qualquer pedido de reequilíbrio financeiro ou de indemnização.
- 367.** No contrato de concessão do TGL e da GIR do Porto de Sines verificou-se, por carta datada de 24 de setembro de 2013, que a concessionária CLT – Companhia Logística de Terminais Marítimos, S.A., despoletou um pedido de abertura de negociações com vista à reposição do equilíbrio financeiro da concessão. Este pedido foi objeto de despacho de indeferimento pelo concedente por ausência de motivos¹⁹³.
- 368.** No contrato de concessão do Terminal Multipurpose do Porto de Sines, a concessionária apresentou dois pedidos de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, motivados pelos seguintes factos: 1) «*reequilíbrio económico do «finger» do TMS*¹⁹⁴» e 2) «pedido de indemnização para o reequilíbrio financeiro da concessão do TMS».
- 369.** Aquele segundo pedido teve origem no adiamento «sine die da 3.ª fase do contrato, dependente da entrada em funcionamento dos 3.º e 4.º grupos da central termelétrica do Pego. Sendo o adiamento da 3.ª fase do contrato resultado de opções em termos de política energética às quais a PORTSINES foi completamente alheia, considerou ter direito ao pagamento de uma indemnização compensatória para reposição do equilíbrio económico-financeiro da concessão»¹⁹⁵.
- 370.** Este assunto culminou com a celebração, em 15 de julho de 2008, da segunda adenda ao contrato de concessão, através da qual, entre outras questões, «foi alterado o sistema tarifário respeitante aos tráfegos destinados às centrais termoelétricas de Sines e do Pego. Este acordo não se traduziu em qualquer alteração para as receitas do concedente uma vez que veio alterar apenas o tarifário praticado pela concessionária»¹⁹⁶.
- 371.** Em suma, a única situação de reequilíbrio financeiro que ocorreu nas concessões de serviço público da APS, S.A., não conduziu a qualquer partilha de benefício para o concedente público.

4.6.4. Mecanismos de partilha de benefícios com o concedente

- 372.** O contrato de concessão do TGL e da GIR do Porto de Sines define as condições que concedem à concessionária o direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão¹⁹⁷, ou seja, as alterações legislativas de carácter específico que tenham um impacto significativo e direto sobre as receitas ou custos no âmbito da exploração e a ocorrência de casos de força maior¹⁹⁸.

¹⁹² Conforme questionário da auditoria.

¹⁹³ Conforme carta de 16 de dezembro de 2013 enviada à CLT, S.A.

¹⁹⁴ Este pedido não teve seguimento, «não tendo ocorrido qualquer alteração à taxa fixa e acabando portanto por não ocorrer qualquer reequilíbrio económico-financeiro do contrato».

¹⁹⁵ Conforme questionário da auditoria.

¹⁹⁶ Conforme questionário da auditoria.

¹⁹⁷ Cláusula 51.ª do contrato de concessão.

¹⁹⁸ Nos termos da cláusula 44.ª.



- 373.** A reposição do equilíbrio financeiro da concessão pode ter lugar através de uma ou mais das seguintes modalidades: revisão extraordinária do tarifário; alteração ao plano de investimentos, quando não afete a qualidade e continuidade do serviço; qualquer outra forma que venha a ser acordada entre as partes.
- 374.** Note-se que esta cláusula de reposição do equilíbrio económico-financeiro da concessão não quantifica nem estabelece limites para a formalização do pedido pela concessionária.
- 375.** Para além das condições acima expostas que asseguram à concessionária o direito ao reequilíbrio financeiro da concessão, o contrato prevê, ainda, modificações contratuais nos seguintes casos definidos no art.º 29.º, n.º 1 e n.º 2, do contrato: «no período correspondente aos últimos cinco anos, o concedente poderá acordar com a concessionária: a) a revisão das condições da concessão de modo a salvaguardar os indispensáveis padrões de rigor e de eficácia na gestão do pessoal e na conservação e operacionalidade de instalações e equipamentos; b) a eventual transmissão para o concedente de direitos da concessionária sobre terceiros que se revelem necessários para a continuidade da prestação dos serviços concedidos e, em geral, à tomada de quaisquer outras medidas tendentes a evitar a interrupção da prestação do serviço público»¹⁹⁹.
- 376.** No contrato de concessão do Terminal Multipurpose do Porto de Sines, a modificação do contrato de concessão pode ocorrer no seguinte caso: «a modificação das obrigações do serviço público da concessionária por determinação unilateral do concedente ficará condicionada à revisão das cláusulas que respeitem ao equilíbrio das contrapartidas financeiras do contrato, mediante prévio acordo entre concedente e concessionária»²⁰⁰.
- 377.** Em suma, as condições que estão contratualmente previstas para a «modificação do contrato» ou para a reposição do «equilíbrio económico-financeiro da concessão» não conferem, para o concedente público, qualquer mecanismo de partilha de benefícios.
- 378.** Segundo a APS, S.A., também no contrato de concessão do Terminal de Contentores de Sines não se encontram previstas cláusulas contratuais de mecanismos de partilha de benefícios com o concedente.
- 379.** Em sede de contraditório, a APS, S.A., acrescentou que apenas o contrato do «Terminal Multipurpose, por expressa imposição do diploma legal que o regula, oferece à concessionária garantias através de um mecanismo de ajustamento tarifário que assegura, à custa dos clientes de carvão, uma rentabilidade mínima. No entanto, o risco associado à variação das cargas movimentadas, que neste caso não é, como devia, da concessionária, não se transfere para o concedente mas, na sua totalidade, para os principais clientes. Neste caso, a partilha de benefícios existe – deve é ponderar-se se devia existir uma coisa e outra, a garantia de receitas e a partilha de benefícios – consubstanciada na taxa variável, que assegura maior receita se forem maiores as quantidades movimentadas. (...) O risco da APS no Terminal XXI está associado ao retorno de investimentos exclusivamente em obras desta natureza, não havendo financiamento público, nem risco a ele associado, se considerado aquilo que, nos restantes países do mundo, pode ser objeto de financiamento público, partilhado ou privado (os cais, os terraplenos, os edifícios e os equipamentos), tendo todo este investimento sido financiado pela concessionária. (...) No caso do TGLS, está prevista – e concretizou-se em 2015 – uma taxa variável para quantidades superiores a um limiar fixado no contrato, como forma de partilha dos benefícios, que funciona de forma automática».

¹⁹⁹ Cláusula 29.ª.

²⁰⁰ Capítulo II – cláusula I.



5. ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE SETÚBAL E SESIMBRA, S.A.

5.1. Caracterização da zona portuária

380. O Porto de Setúbal, gerido pela APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A., abreviadamente designado por APSS, S.A., é constituído por diversos terminais, de duas naturezas distintas, terminais de serviço público e terminais de uso privativo.

381. Os terminais em regime de serviço público são:

1. Terminal Multiusos Zona 1 – está concessionado à Tersado – Terminais Portuários do Sado, S.A., e destina-se à movimentação de carga geral fracionada, de cargas *roll-on/roll off*, de granéis sólidos e de contentores. Dispõe de uma frente cais de 864 metros de comprimento e uma rampa Ro/Ro de 30m de largura (5 postos de acostagem); de fundos de -9,5m (ZH) numa extensão de 170m e fundos de -10,m (ZH) numa extensão de 694m; e de áreas de armazenagem de 2.116m² a coberto e de 10.2000 m² a descoberto²⁰¹.
2. Terminal Multiusos Zona 2 – está concessionado à Sadoport – Terminal Marítimo do Sado, S.A., e destina-se à movimentação de carga geral fracionada, de cargas *roll-on/roll-off* (pesados) e de contentores. Dispõe de uma frente cais de 725 metros de comprimento, fundada a -15m (ZH) (4 postos de acostagem); de fundos de -12m (ZH); de áreas de armazenagem de 1.619 m² a coberto e de 200.778 m² a descoberto; de um pórtico de cais de 45 toneladas e de um pórtico de cais de 40 toneladas (pós-panamax).
3. Terminal portuário Sapec – concessionado à Sapec – Terminais Portuários, S.A.,²⁰² e destina-se à movimentação de granéis sólidos e de granéis líquidos. Engloba uma frente cais com 112 metros de comprimento (1 posto de atração) que permite a atração de navios até 200 metros de comprimento e até 10,5 metros de calado e um terraplano para armazenagem a descoberto com cerca de 25.000m².
4. Terminal de granéis líquidos – também se encontra concessionado à Sapec – Terminais Portuários, S.A., e destina-se à movimentação de granéis líquidos. Possui um posto de atração constituído por três duques d’Alba²⁰³ (2 de acostagem e 1 de amarração) que permite a atração de navios com comprimento até 190 metros e calado até -9,5 metros.

5.2. Caracterização do modelo de gestão e controlo dos contratos de concessão

A estrutura de gestão e acompanhamento dos contratos de concessão de serviço público da APSS, S.A., é regular para o universo dos contratos em carteira.

382. A APSS, S.A., celebrou os contratos de concessão de serviço público (movimentação de carga) indicados no quadro seguinte.

²⁰¹ www.APSS.pt

²⁰² Anterior SAPEC-Agro, S.A., por processo de cisão ocorrido em 2006.

²⁰³ Poste de amarração no estuário.



QUADRO 25 CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO CELEBRADOS PELA APSS,S.A.

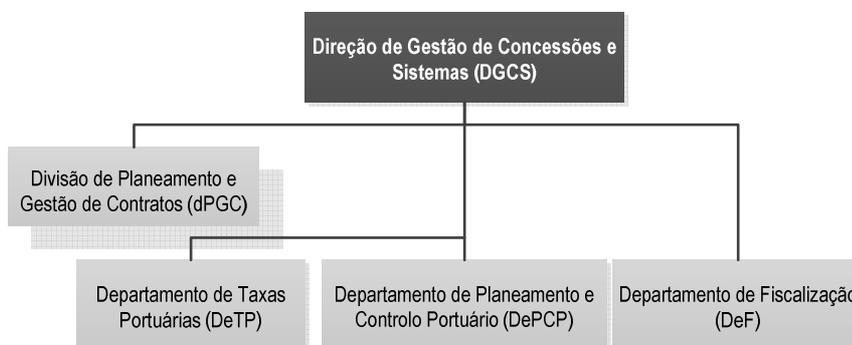
Concessionária	Objeto	Período	Aditamentos
Tersado – Terminais Portuários do Sado, S.A.	Concessão da Zona 1, de movimentação de carga geral faccionada, de <i>cargas roll-on/roll-off</i> , de contentores e de granéis sólidos, do Terminal Multiusos do Porto de Setúbal.	2004/2024-(20 anos) prorrogável por um período único de 10 anos	-
Sadoport – Terminal Marítimo do Sado, S.A.	Concessão da Zona 2, de movimentação de carga geral faccionada, de <i>cargas roll-on/roll-off</i> (exceto veículos ligeiros) e de contentores do Terminal Multiusos.	2004/2024-(20 anos) prorrogável por um período único de 10 anos	-
SAPEC – Terminais Portuários, S.A.	Direito de exploração comercial, da atividade de movimentação de carga (granéis sólidos e líquidos) no Terminal Portuário da SAPEC	1995/2020 (25 anos)	14/03/2011 02/01/2015
SAPEC – Terminais Portuários, S.A	Direito de construção e de exploração, de um terminal especializado em movimentação de granéis líquidos, a montante do Terminal Portuário SAPEC.	2003/2028 (25 anos)	02/01/2015

Fonte: contratos de concessão e aditamentos.

5.2.1. Composição das estruturas técnicas afetas à gestão, monitorização e fiscalização dos contratos

- 383.** A estrutura de acompanhamento dos contratos de concessão celebrados pela APSS, S.A., assenta na Direção de Gestão de Concessões e Sistemas (DGCS)²⁰⁴ conforme ilustra o organograma seguinte.

FIGURA 7 ORGANOGRAMA DA GESTÃO CONTRATUAL DA APSS,S.A.



- 384.** Esta estrutura de acompanhamento da APSS, S.A., encontra-se implementada desde 2005. A DGCS, constituída por seis elementos, é chefiada por um Diretor, com o apoio da Divisão de Planeamento e Gestão de Contratos (dPGC)²⁰⁵.
- 385.** Existem, também, dois gestores de contrato²⁰⁶ cuja dependência funcional pertence à dPGC. Os gestores de contratos²⁰⁷ exerciam estas funções, respetivamente, um há sete anos e o outro há cerca de três meses²⁰⁸. Esta estrutura possui, ainda, dois técnicos para as funções de apoio administrativo.

²⁰⁴ Que se encontra na dependência direta do Conselho de Administração da empresa.

²⁰⁵ Cujas dirigentes possuem formação académica na área jurídica.

²⁰⁶ Não foi demonstrada evidência da nomeação formal dos gestores de contrato.

²⁰⁷ Têm formação na área económica e na área da gestão de transportes.

²⁰⁸ Informação reportada a junho de 2015.



- 386.** Cada gestor de contrato é responsável por dois contratos de concessão de serviço público: um detém o contrato de concessão adjudicado à Tersado, S.A., e o contrato de concessão adjudicado à SAPEC, S.A., (granéis líquidos). O outro gestor é responsável pelos demais contratos de concessão (Sadoport, S.A., e SAPEC, S.A., – granéis sólidos). A cada cinco anos procede-se à rotatividade dos gestores de contrato.
- 387.** Em termos gerais, à DGCS compete proceder ao acompanhamento das concessões e licenças, em particular as de serviço público, através da análise dos objetos contratuais, dos processos de atualização das garantias bancárias do contrato, dos planos de segurança, das movimentações de mercadorias nos respetivos terminais, de indicadores económico-financeiros, de mapas de pessoal e equipamentos e de questões ambientais, tendo em vista responder aos principais objetivos do sistema de qualidade, e sua sujeição às ações de fiscalização e auditoria programadas.
- 388.** O Departamento de Taxas Portuárias e o Departamento de Planeamento e Controlo Portuário são constituídos, respetivamente, por quatro e por dois elementos. As principais tarefas do DeTP são: «1) validação/monitorização dos dados inseridos na Janela Única Portuária (JUP) pelas agências de navegação, relativos aos manifestos dos navios que escalam o porto de Setúbal; 2) proceder ao cálculo da Tarifa de Uso de Porto do navio (TUP); 3) emitir as pré-faturas referentes, respetivamente, às taxas fixas e variáveis das concessões e licenças, à TUP Navio e ao licenciamento do exercício de atividade dos serviços de reboque e de amarração. O DePCP «recebe e analisa Avisos de Chegada de Navios; verifica se as mercadorias declaradas e o navio são compatíveis com o Terminal pedido; autoriza a entrada, permanência e manobras das embarcações, e estabelece, conforme as normas em vigor, as prioridades de acostagem»²⁰⁹.
- 389.** Ao Departamento de Fiscalização, constituído por sete elementos, compete a promoção das ações de fiscalização nos terminais, de forma regular ou quando necessário.
- 390.** Comparativamente às conclusões do anterior Relatório do TdC²¹⁰, a estrutura de acompanhamento dos contratos de concessão da APSS, S.A., apresentou uma evolução positiva, mais eficaz e com gestores de contrato.
- 391.** Dos trabalhos de auditoria executados, constatou-se que dos dois gestores de contrato: um deles revelou um conhecimento razoável do conjunto da execução de cada contrato de concessão, o outro demonstrou um conhecimento escasso sobre os contratos de concessão da sua responsabilidade.
- 392.** A criação, pela APSS, S.A., de uma estrutura matricial que se encontra na dependência da DGCS, associada à figura do gestor de contrato, permitiu melhorar o conhecimento do conjunto da evolução da execução de cada contrato, com vista à obtenção de uma visão global e integrada de todas as suas valências do controlo (técnica, financeira, jurídica e administrativa).
- 393.** Esta estrutura permite um acompanhamento razoável de cada concessão, com maior regularidade e que assenta, fundamentalmente, no controlo das obrigações de informação das concessionárias, na análise dos tarifários, na realização de reuniões semestrais com carácter obrigatório com as concessionárias de serviço público²¹¹ e nas ações de fiscalização diárias. No entanto, a gestão contratual realizada pela APSS, S.A., continua a apresentar algumas fragilidades, já que, por exemplo, os relatórios de acompanhamento das concessões apresentaram algumas insuficiências, designadamente ao nível da análise financeira.
- 394.** A APSS, S.A., não recorre ao *outsourcing* no âmbito das atividades de gestão e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público.

²⁰⁹Conforme referido aquando do exercício do contraditório.

²¹⁰ Insetas no Relatório de Auditoria n.º 28/06 – 2.ª Secção – pág. 28 - «Para um acompanhamento eficaz e eficiente seria de ponderar a criação de uma estrutura matricial dentro da Divisão Direção de Gestão de Concessões e Património Dominial (que na APSS tem a função de gestão dos contratos) para que houvesse um acompanhamento permanente por «secção» das cláusulas contratuais e que fossem nomeados responsáveis por um (ou mais) contratos de concessão para que houvesse, permanentemente um conhecimento do conjunto da evolução da execução de cada contrato».

²¹¹ Estas reuniões são realizadas em cumprimento dos objetivos definidos pela Direção de Gestão de Concessões e Sistemas/Divisão de Planeamento e Gestão de Contratos para o Sistema de Gestão da Qualidade. Estão presentes um representante da concessionária e dois representantes do concedente: o gestor de contrato e a chefe de Divisão de Planeamento e Gestão de Contratos.



- 395.** Em julho de 2015, encontrava-se em curso a implementação de uma aplicação informática «tableau de bord de monitorização de contratos de concessão»²¹² que irá contribuir para a gestão e monitorização dos contratos de concessão da APSS, S.A., e cujo *output* correspondia, ainda, a um documento em versão «draft».
- 396.** Em alternativa, a APSS, S.A., dispõe de uma listagem para «monitorização de contratos de concessão e licenças de uso privativo» da responsabilidade da DGCS que permite conhecer os principais indicadores de monitorização de cada concessionária.
- 397.** Existe ainda o Gabinete de Inovação, Qualidade, Ambiente e Segurança (GIQAS) que implementou o Sistema de Gestão da Qualidade, Ambiente e Segurança (SGQAS), o que contribuí para a gestão dos contratos de concessão de serviço público em carteira da APSS, S.A. No GIQAS está integrado o Gabinete de Auditoria que realiza, entre outras, auditorias pontuais ao tarifário praticado pelas concessionárias de serviço público.

5.2.2. Procedimentos e orientações da APSS, S.A., concedente no âmbito da gestão e fiscalização dos contratos

- 398.** A APSS, S.A., utiliza, como enquadramento da monitorização e fiscalização dos contratos de concessão, os procedimentos do [Sistema de Gestão da Qualidade, Ambiente e Segurança] SGQAS, nomeadamente:
- ⇒ Procedimento 15 - Modificação/revisão de contratos de concessão e licenças;
 - ⇒ Procedimento 22 - Fiscalização nas áreas portuárias e dominiais sob jurisdição da APSS, S.A.;
 - ⇒ Procedimento 27 - Gestão dos contratos de concessão e licenças.
- 399.** Não foi demonstrada evidência da existência de manual de procedimentos. A monitorização e a fiscalização dos contratos de concessão assentam em procedimentos avulsos.
- 400.** O conteúdo dos planos de fiscalização realizados pela APSS, S.A., corporiza-se no exame da matriz de monitorização de contratos e licenças com apuramento da taxa de concretização semestral. Na prática, os *outputs* que resultam da fiscalização são os indicadores operacionais de cada concessionária.
- 401.** Para o efeito, o plano de fiscalização da APSS, S.A., tem por base os seguintes documentos:
- ⇒ Plano de atividades anual da APSS, S.A.;
 - ⇒ Plano anual de comunicações obrigatórias da DGCS;
 - ⇒ Plano anual de acompanhamento de clientes da DGCS;
 - ⇒ Plano anual de fiscalização da DGCS;
 - ⇒ Mapa semestral dos objetivos operacionais da DGCS.
- 402.** A fiscalização exerce a sua atividade com uma periodicidade regular, diariamente, e com carácter extraordinário. Neste último caso, é enviada à respetiva concessionária a fiscalizar uma notificação com a indicação do dia e da hora da deslocação dos representantes do concedente²¹³.
- 403.** O plano de fiscalização diário é elaborado semestralmente e versa, fundamentalmente, sobre o acompanhamento da execução dos investimentos a realizar pelas concessionárias e sobre as operações portuárias e áreas adjacentes²¹⁴. Os resultados das ações de fiscalização são sempre registados num pequeno relatório²¹⁵. A APSS, S.A., acrescentou que «estará disponível, em suporte informático *online*, as fiscalizações diárias e um relatório síntese trimestral das principais evidências dos registos da fiscalização».
- 404.** Caso sejam detetadas «não conformidades» ou «ocorrências», a APSS, S.A., concedente desencadeia contactos com a respetiva concessionária com o objetivo de dirimir a situação detetada²¹⁶.

²¹² No âmbito do SGQAS – Sistema de Gestão da Qualidade, Ambiente e Segurança.

²¹³ Foi disponibilizado ao TdC uma notificação para ação de fiscalização da concessão adjudicada à Tersado, S.A., datada de 5 de janeiro de 2015.

²¹⁴ Foi obtida evidência do plano de fiscalização do 1.º semestre de 2015.

²¹⁵ Exemplo: Imp. 037 de 21 e 22 de junho de 2012.

²¹⁶ Foi obtida evidência deste procedimento.





405. A concretização desse programa de fiscalização revela-se suficiente para o atual dimensionamento da carteira de contratos de concessão em vigor.

5.2.3. Outputs produzidos pela atividade de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão

406. Verificou-se que a APSS, S.A., incide a sua atividade no controlo e acompanhamento das atividades concessionadas na parte da gestão administrativa dos contratos, nomeadamente no cumprimento das cláusulas de seguros, de cauções, de mapas de pessoal, de execução de investimentos, bem como na avaliação do cumprimento dos regulamentos de exploração e dos regulamentos de tarifas praticadas pelas concessionárias.
407. Tal atividade corporiza-se, essencialmente, no envio de faxes e ofícios às respetivas concessionárias, e posterior monitorização da documentação recebida; na elaboração de mapas trimestrais de acompanhamento das concessões na sua vertente operacional, de qualidade do serviço e financeira; na elaboração de relatórios anuais de acompanhamento das concessões de serviço público²¹⁷; no controlo do processamento da faturação das taxas fixas e variáveis das empresas concessionárias; e na produção de relatórios de fiscalização diária, bem como de relatórios de fiscalização extraordinária aos terminais²¹⁸.
408. A APSS, S.A., concedente elabora, anualmente, um relatório de acompanhamento de cada um dos contratos de concessão de serviço público cuja monitorização incide nos seguintes aspetos principais: a evolução da atividade comercial da empresa concessionária, a análise económica e financeira, os investimentos e outros dados de monitorização do contrato de concessão, no âmbito da gestão administrativa (seguros/cauções).
409. Os relatórios de acompanhamento dos contratos de concessão têm por base informação veiculada pelas próprias concessionárias através dos relatórios anuais de prestação de contas e pelos documentos contratuais obrigatórios (por exemplo: seguros, cauções, mapa de pessoal trimestral e Plano Plurianual). Os últimos relatórios de acompanhamento respeitam ao exercício de 2013²¹⁹.
410. Constatou-se que em 16/07/2014²²⁰, a concessionária SADOPOINT, S.A., ainda não tinha disponibilizado ao concedente o Plano Plurianual do triénio 2013-2015. Já o PAP da concessionária SAPEC, S.A., foi disponibilizado ao concedente de uma forma muito sintética já que não continha «*os seguintes elementos de análise: novas obras, instalações e bens de apetrechamento que a concessionária se propõe implementar, investimentos de manutenção e conservação e dragagens*»²²¹.
411. Examinado o relatório de acompanhamento²²² de 2013 da concessionária Tersado, S.A., constatou-se que, na prática, o relatório se fundamenta meramente nos relatórios de contas anuais da concessionária, sendo acrescentada a comparação com o que está definido no respetivo caso base e efetuada uma pequena observação final.
412. No âmbito da monitorização dos contratos de concessão e cumprimento dos objetivos definidos pela DGCS/dPGC para o Sistema de Gestão da Qualidade são, também, realizadas reuniões semestrais obrigatórias com as concessionárias de serviço público²²³.
413. Face ao exposto, constatou-se a inexistência de um relatório integrado de acompanhamento das concessões, que agregasse as diversas valências objeto de controlo pelo concedente (por exemplo: a análise dos riscos da concessão e a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias, etc.).

²¹⁷ Que incluem, *inter alia*, indicadores económico-financeiros produzidos a partir dos balanços e das demonstrações de resultados das concessionárias. Foram disponibilizados ao TdC os relatórios de acompanhamento referentes ao ano de 2013.

²¹⁸ De forma regular ou quando necessário.

²¹⁹ Informação reportada a julho de 2015.

²²⁰ Data do relatório de acompanhamento da concessão adjudicada à SADOPOINT, S.A.

²²¹ Informação reportada a 30/07/2014 – Relatório de monitorização do contrato de concessão do TGL, em 2013.

²²² Estes relatórios são enviados para o Conselho de Administração da APSS, S.A., para conhecimento.

²²³ Conforme ata n.º 8 da Sadoport, S.A., de 25 de junho de 2014, ata n.º 8 da SAPEC, S.A., de 8 de julho de 2014, e ata n.º 8 da Tersado, S.A., de 26 de junho de 2014.



414. A implementação de um relatório global teria vantagem para o concedente público no sentido de acautelar *a priori* o interesse público.

5.3. Controlo das infraestruturas e equipamentos, por parte do concedente

O controlo sobre os ativos das concessões assenta na documentação enviada pelas próprias concessionárias, no relatório de acompanhamento das concessões e nas ações de fiscalização.

5.3.1. Obrigações de reporte das concessionárias, no âmbito da execução do plano de investimentos, das atividades de manutenção e de realização de inventários

415. As obrigações de reporte das concessionárias de serviço público contratualmente definidas traduzem-se no seguinte:
- ✓ «Elaboração e envio para o concedente do Plano Plurianual» para os três anos seguintes com a definição da estratégia das ações e das metas que se propõem concretizar nesse período²²⁴;
 - ✓ «Envio anual do relatório e contas das concessionárias»;
 - ✓ «Envio anual do mapa de amortizações e reintegrações dos imobilizados das concessionárias e de manutenção»;
 - ✓ «No caso da Sadoport, S.A. e da Tersado, S.A., enquanto empresas de estiva, enviam, também, anualmente, a lista de equipamentos portuários»²²⁵.
416. O concedente não possui procedimentos específicos para o controlo das obrigações de investimento, manutenção e inventário das concessionárias. A única informação, neste âmbito, prestada pelas concessionárias circunscreveu-se à rececionada pela Direção Financeira da APSS, S.A., com vista a elaborar as contas anuais, de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística. A APSS, S.A., em sede de auditoria, aceitou a sugestão dos auditores do TdC, de elaborar « (...) um quadro anual com colunas mensais a preencher com as principais rubricas de investimento previstos realizar e outros investimentos que necessitem da respetiva autorização do concedente, até final do prazo da concessão(...). Sobre custos de manutenção dos equipamentos das concessões de serviço público, existe um documento a elaborar trimestralmente onde são reportados os respetivos custos, para além do reporte anual referente a cada concessão»²²⁶.
417. No que respeita à implementação, pelo concedente, de procedimentos específicos para a operacionalização das infraestruturas e equipamentos que integram a concessão, a APSS, S.A., informou o TdC de que em cada contrato de concessão existe o dever de manutenção e conservação e subsidiariamente utiliza um conjunto de procedimentos no âmbito do Sistema de Gestão da Qualidade, Ambiente e Segurança²²⁷ da APSS, S.A., onde se encontram definidas as regras a cumprir ao nível das infraestruturas e equipamentos.
418. Disso é exemplo o Procedimento 28 – Manutenção do SGQAS, que, em síntese, enquadra a manutenção de infraestruturas e de equipamentos relevantes para a atividade da APSS, S.A.²²⁸.
419. A APSS, S.A., aplica, também, o Procedimento 27 – Gestão de contratos de concessão e de licenças e o Procedimento 9 – Melhoria contínua, ações corretivas e preventivas do SGQAS APSS, S.A.

²²⁴ Conforme cláusula inclusa nos respetivos contratos de concessão. Foi disponibilizado ao TdC o plano plurianual da Tersado, S.A., para o triénio de 2015-2017.

²²⁵ Nos termos do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto.

²²⁶ Conforme referido aquando do exercício do contraditório.

²²⁷ Certificação em conformidade com a Norma ISO 14001 conferida pela Loyd's Register Quality Assurance Limited.

²²⁸ Este procedimento tem como «finalidade estabelecer a metodologia e as responsabilidades relativamente à manutenção a assegurar que: É estabelecido um plano de manutenção para equipamento e infraestruturas, onde necessário; São definidas as responsabilidades de manutenção; O plano de manutenção é acompanhado quanto ao seu cumprimento; É dada resposta às necessidades de manutenção corretiva; É mantido o cadastro dos equipamentos e das infraestruturas; São efetuados ajustamentos ao plano de manutenção, sempre que necessário; os registos necessários são mantidos».



5.3.2. Relatórios produzidos pelo concedente, no âmbito da atividade de controlo e acompanhamento do plano de investimentos, operações de manutenção/remodelação e controlo de inventários

- 420.** Nesta matéria, o concedente elaborou os documentos obrigatórios previstos na lei. O «mapa trimestral enviado para a UTAP» (Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos sob tutela do Ministério das Finanças), que contém os fluxos financeiros respeitantes aos 4 contratos de concessão de serviço público, e o «quadro dos investimentos anuais realizados ao longo do período das concessões de serviço público - parcerias público privadas (TMS1 da Tersado e TMS2 da Sadoport) enviado para o GEE (Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia)»²²⁹.
- 421.** Para além dos documentos descritos no parágrafo anterior, a APSS, S.A., concedente indicou, também, como *outputs* da sua iniciativa os referidos nos pontos supra (3.9.2.3. e 3.9.3.1.), tais como: os relatórios de fiscalização; os relatórios anuais de acompanhamento das concessões de serviço público e os mapas trimestrais de acompanhamento das concessões na vertente operacional, de qualidade de serviço e financeira.

5.3.3. Ações realizadas pelo concedente no âmbito do controlo dos investimentos realizados nas áreas concessionadas

- 422.** Constatou-se que cerca de 90% dos investimentos em equipamentos e infraestruturas da responsabilidade das empresas concessionárias foram executados nos primeiros cinco anos de exploração. Em junho de 2015, o grau de execução dos investimentos públicos portuários encontrava-se praticamente concluído, conforme demonstra o quadro seguinte.

QUADRO 26 INVESTIMENTOS DAS CONCESSIONÁRIAS TERSADO, S.A., E SADOPORT, S.A.

Concessionárias	Milhões de euros		
	Investimentos contratualizados	Investimentos executados	%
Tersado, S.A.	10.26	9,85	96
Sadoport, S.A.	13.67	13,67	100

Fonte: Ficha de Acompanhamento do GEE-MEE + Mapas trimestrais UTAP (4.º trimestre de 2014).

- 423.** Naquele período,²³⁰ o controlo da APSS, S.A., concedente incidiu na realização de autos de vistoria para as empreitadas e no controlo financeiro da faturação dos equipamentos e infraestruturas. Após os cinco anos iniciais, aquela empresa manteve a mesma metodologia de controlo.
- 424.** Acresce, ainda, a essa metodologia de controlo a elaboração de outros documentos obrigatórios previstos na lei *inter alia* o mapa trimestral enviado para a UTAP²³¹, com dados dos investimentos previsionais no período das concessões e do registo dos fluxos financeiros entre o concedente e as concessionárias de serviço público e, também, o quadro dos investimentos anuais realizados, enviado, semestralmente, para o Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia.

5.3.4. Alterações ao plano de investimentos inicial das concessões de serviço público e suas justificações

- 425.** Verificou-se que todos os contratos de concessão de serviço público sofreram alterações ao plano de investimentos.
- 426.** Na zona 1 do Terminal Multiusos do Sado, concessionado à empresa Tersado, S.A., mais 1848 milhões de euros pelo facto de ter sido necessário adquirir gruas Liebherr e Gottwald, para fazer face a acréscimo de atividade no terminal, porque, segundo a APSS, S.A., a tipologia de cargas efetivamente manuseadas

²²⁹ Conforme questionário da auditoria.

²³⁰ Durante os primeiros 5 anos de exploração.

²³¹ No âmbito da análise das Parcerias Público Privadas e Concessões do Setor Empresarial do Estado.

recomendaram a opção por guas móveis de cais em substituição de guas fixas previstas no plano de investimentos do caso base.

- 427.** Na zona 2 do Terminal Multiusos do Porto de Setúbal, concessionado à Sadoport, S.A., mais 5042 milhões de euros, dado ter sido adquirida uma grua de cais, denominada Pórtico «Paceco». Tratar-se-á de «um equipamento mais adequado ao acréscimo previsto na movimentação de contentores, podendo deste modo oferecer um melhor serviço aos clientes e obter níveis de produtividade mais elevados, comparáveis aos registados nos melhores portos»²³². Segundo informação prestada, esta alteração radicou, «apenas em melhorias tecnológicas em comparação com o Pórtico projetado no modelo do caso base»²³³.
- 428.** No Terminal Portuário, concessionado à SAPEC, S.A., mais 1236 milhões de euros por ter sido «substituído o sistema de transportadores do terminal por razões de ordem técnica, operacional, ambiental e de segurança, com vista a permitir a modernização do terminal e a assegurar as melhores condições para a prestação do serviço público concessionado e conseqüentemente para melhor prossecução do interesse público que lhe está subjacente»²³⁴.
- 429.** No Silo esférico concessionado também à SAPEC, S.A., (granéis líquidos) mais 255 milhões de euros, uma vez que em relação ao «equipamento que pertencia aos bens de imobilizado da concessão do Terminal Portuário Sapec - Granéis Sólidos, foi autorizada a sua transferência para os bens da concessão do Terminal de Granéis Líquidos, até final do período desta concessão, sendo adaptado para a armazenagem de um novo produto a movimentar – a solução azotada UAN»²³⁵.
- 430.** No que respeita à implementação de recomendações pelo concedente no sentido de garantir a adequação dos ativos que integram o estabelecimento da concessão aos objetivos do negócio, o CA da APSS, S.A., proferiu duas Deliberações: n.º 512/2007, de 6 de dezembro, e n.º 134/2010, de 12 de março.
- 431.** Na concessão adjudicada à Tersado ocorreu um processo de arbitragem da autoria da concessionária que pretendia a condenação da APSS, S.A., no pagamento da importância total de 2.553.774,14€, respeitante a montantes despendidos a título de manutenção/reparação dos guindastes identificados ao longo de nove anos de execução do contrato de concessão, e pelo reembolso de parte da contraprestação para obter a cedência dos equipamentos.
- 432.** Em sede de contraditório, a APSS, S.A., esclareceu que «foi condenada em 25 de junho de 2015 no pagamento à Tersado, S.A., de 350.000,00€: 100.000,00€ como indemnização pela manutenção corretiva dos equipamentos, incluindo juros; 250.000,00€ pela eliminação de vícios ocultos detetados, incluindo igualmente juros. A APSS, S.A., intentou no Tribunal Central Administrativo Sul a ação administrativa especial (...), visando a anulação dessa decisão arbitral».
- 433.** Note-se, ainda, que o contrato de concessão adjudicado à Tersado, S.A., encontra-se em fase de renegociação nas comissões de negociação que funcionam na UTAP, mas segundo o concedente foram adiadas as negociações.

²³² Conforme questionário da auditoria.

²³³ Conforme questionário da auditoria.

²³⁴ Conforme questionário da auditoria.

²³⁵ Conforme questionário da auditoria.

5.4. Gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados pela concessionária

O serviço público realizado pelas concessionárias é regular sendo, genericamente, aferido no âmbito dos procedimentos do Sistema de Gestão da Qualidade, Ambiente e Segurança da APSS, S.A.

5.4.1. Obrigações de reporte das concessionárias, no âmbito da prestação dos serviços contratualizados (indicadores operacionais, de atividade e de qualidade do serviço)

- 434.** A APSS, S.A., referiu que: «os principais indicadores relativos às concessões de serviço público a nível operacional, de atividade e de qualidade de serviço, são elaborados trimestralmente pela dPGC, com os inputs internos do serviço de fiscalização e de taxas portuárias da DGCS, com reduzida participação das concessionárias».
- 435.** Os indicadores de qualidade de serviço que são controlados pelo concedente são os seguintes: «tempo de espera média do navio em porto; taxa de ocupação efetiva do terminal; tempo médio de carga/descarga no terminal; número de reclamações». O controlo destes indicadores pelo concedente insere-se no Módulo IX – Acompanhamento Periódico da Concessão enviado para o GEE do Ministério da Economia²³⁶.
- 436.** A APSS, S.A., concedente elabora, trimestralmente, para as concessionárias Tersado, S.A., e Sadoport, S.A., mapas com os indicadores de qualidade do serviço referidos no ponto anterior. Já para a concessionária Sapec, S.A., apenas foi obtida evidência daquele controlo a partir de janeiro de 2015.
- 437.** A APSS, S.A., informou o TdC de que: «existem outros indicadores operacionais em análise para serem implementados no âmbito da gestão e monitorização das concessões, previstos no modelo de referência da APP»²³⁷.

5.4.2. Procedimentos específicos do concedente para reporte da qualidade dos serviços prestados, por parte das concessionárias

- 438.** Os procedimentos específicos utilizados pelo concedente para reporte da qualidade dos serviços prestados, por parte das concessionárias são os que constam do SGQAS da APSS, S.A., indicando, para o efeito os seguintes:
- Procedimento 03 - Avaliação da Satisfação dos Clientes;
 - Procedimento 08 - Gestão das Reclamações;
 - Procedimento 09 - Melhoria Contínua, Ações Corretivas e Preventivas;
 - Procedimentos 27 - Gestão de Contratos e de Licenças.
- 439.** Não foi demonstrada evidência da existência de um manual de procedimentos nem de um plano de controlo de qualidade direcionado especificamente para a avaliação da qualidade dos serviços prestados.
- 440.** Sobre esta matéria, a APSS, S.A., reiterou que «detém um sistema de gestão da qualidade, ambiente e segurança (SGQAS) certificado pela norma ISSO 9001 e ISSO 14001, que tem como principais objetivos definir as metodologias e as responsabilidades de modo a assegurar, de uma forma sistemática e eficaz, o envolvimento de todos os colaboradores, a satisfação dos clientes, a melhoria do desempenho ambiental, da eficácia e da eficiência dos processos e o interesse acionista. O desenvolvimento e implementação do SGQAS têm implícito o cumprimento dos requisitos legais e normativos aplicáveis»²³⁸.
- 441.** No âmbito da gestão e controlo da qualidade dos serviços prestados, a APSS, S.A., referiu ter sido elaborado, pela Associação dos Portos de Portugal (APP), um manual de referência para avaliação da qualidade e acompanhamento das concessões, o qual irá, ser vertido nos procedimentos da autoridade portuária.

²³⁶ Foi demonstrada evidência do Módulo IX referente ao ano de 2014 e de 2015, preenchimento com base nos índices portuários elaborados pela APSS, S.A.

²³⁷ Associação dos Portos de Portugal - Vide questionário da auditoria.

²³⁸ Conforme questionário da auditoria.

442. A auditoria constatou que o controlo da qualidade do serviço prestado pela concessionária SAPEC, S.A., apenas começou a ser avaliado, pelo concedente, em 2015, em concomitância com o início de exercício de funções do atual gestor de contrato.

5.4.3. Mecanismos utilizados pelo concedente para controlar e avaliar os padrões de qualidade dos serviços prestados

443. O concedente realiza, semestralmente, reuniões obrigatórias com as respetivas concessionárias de serviço público onde são analisados, entre outros assuntos, «as ocorrências e situações de não conformidade, registadas pelos serviços competentes da APSS, S.A.. São também realizados inquéritos aos clientes/utentes sobre a qualidade dos serviços da concessionária pelo SGQAS»²³⁹.

444. Para além dos indicadores de qualidade indicados supra, a APSS, S.A., reiterou que «Existem ainda outros indicadores operacionais em análise para serem implementados no âmbito da gestão e monitorização das concessões, previstos no modelo de referência da APP».

445. Os relatórios produzidos pelo concedente através da Direção de Gestão de Concessões e Sistemas encontram-se referidos no quadro seguinte.

QUADRO 27 RELATÓRIOS PRODUZIDOS PELA APSS, S.A., NO ÂMBITO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELAS CONCESSIONÁRIAS

Identificação do documento	Observações
Módulo IX - Acompanhamento periódico de concessões	Contém indicadores trimestrais de atividade e operacionais, de qualidade e de performance e ainda económico/financeiros, enviados para o GEE (Gabinete de Estudos e Estratégia) do Ministério da Economia.
Quadros de indicadores anuais referidos no módulo IX	São completados com quadros comparativos entre períodos homólogos trimestrais e anuais, quadros de evolução periódica e outros, que também são enviados no início do 2.º semestre de cada ano para o GEE do Ministério da Economia.
Relatório do SGQAS	Versa sobre a satisfação dos clientes.

Fonte: APSS,S.A.

446. «No âmbito do SGQAS^[240] da APSS, S.A., existe o procedimento 03 - Avaliação da Satisfação de Clientes, sendo para tal realizados, anualmente, os seguintes inquéritos no Porto de Setúbal»:

- ⇒ Inquérito de Avaliação da Satisfação dos Agentes de Navegação;
- ⇒ Inquérito de Avaliação da Satisfação das Concessionárias de Serviço Público e outros²⁴¹.

447. A monitorização culmina com a elaboração do Relatório de Análise da Satisfação dos Clientes dos Portos de Setúbal e Sesimbra²⁴². As principais conclusões expressas no Relatório sobre a Satisfação dos Agentes de Navegação permitem afirmar que «estão globalmente satisfeitos com as atividades Portuárias no porto de Setúbal».

448. Já a avaliação global das concessionárias de serviço público inserta no Relatório da Análise da Satisfação dos Clientes elaborado pela APSS, S.A., expressa as seguintes observações: «A AP deveria considerar a relação Concessionária/Concedente como um verdadeiro *«partenariado»*. É inexistente a partilha de risco da atividade da Concessão de Serviço Público entre a Concessionária e o Concedente. Esta situação é tanto mais crítica quando o nível da atividade passa a afetar de forma irreversível o equilíbrio económico-financeiro da concessão. Investimento no melhoramento das infraestruturas, para que se possa oferecer um serviço de maior qualidade e mais competitivo não só a nível nacional mas também a nível internacionalmente, nomeadamente em relação aos portos de Espanha».

²³⁹ Conforme questionário da auditoria.

²⁴⁰ Implementado pelo Gabinete de Inovação, Qualidade, Ambiente e Segurança (GiQAS).

²⁴¹ As empresas abrangidas por este inquérito são: as concessionárias de serviço público, as concessionárias de uso privativo e as titulares de licença de uso privativo.

²⁴² Foi demonstrada evidência da elaboração destes Relatórios, respetivamente, com data de setembro e de fevereiro de 2014.

5.4.4. Ações realizadas pelo concedente no âmbito dos serviços prestados

- 449.** Questionada sobre esta matéria, a APSS, S.A., informou que «são efetuadas aleatoriamente pela dPGC auditorias às concessões de serviço público, sobre informação contabilística referente a conjuntos de processos de movimentação de mercadorias nos respetivos terminais. Existe a Instrução de Trabalho n.º 20 (Regras aplicáveis à fiscalização em terminais) que descreve as regras e tarefas a cumprir pelas equipas de fiscalização nos terminais de serviço público e outros»²⁴³.
- 450.** As «não conformidades» ou «ocorrências» são registadas, em impresso próprio, pela equipa de fiscalização. Nas deslocações diárias da fiscalização²⁴⁴ aos terminais e sempre que estiverem em curso operações, aquela equipa, recolhe e regista os seguintes elementos:
- Nome do navio;
 - Início da operação de carga/descarga do navio;
 - Previsão de conclusão do navio;
 - Tipo de mercadoria(s) movimentada(s);
 - Trabalhadores portuários afetos às operações;
 - Anomalias detetadas.
- 451.** As principais situações de incumprimento que foram detetadas pela APSS, S.A., face aos padrões de qualidade contratualizados²⁴⁵ prendem-se com a «falta pontual de trabalhadores portuários; problemas aduaneiros com as cargas; avarias no equipamento de movimentação; congestionamento esporádico do terminal; anomalias de manutenção e reparação atempadas»²⁴⁶.
- 452.** Com o objetivo de colmatar aquelas situações, e no sentido de garantir adequados padrões de qualidade, a APSS, S.A., concedente implementou as medidas corretivas que se encontram descritas no quadro infra.

QUADRO 28 MEDIDAS CORRETIVAS IMPLEMENTADAS PELA APSS, S.A., NO SENTIDO DE GARANTIR ADEQUADOS PADRÕES DE QUALIDADE

Medidas corretivas implementadas pelo concedente
Melhoria no planeamento portuário de cada terminal
Eficiente plano de manutenção dos equipamentos de movimentação
Tratamento atempado pelos agentes/despachantes no correto desembarço das mercadorias
Solicitação em devido tempo às ETP ²⁴⁷ dos trabalhadores da bolsa disponível necessários às operações

Fonte: APSS, S.A.

5.5. Monitorização do desempenho financeiro da concessionária

O controlo realizado pelo concedente sobre o desempenho financeiro das concessionárias assenta nos relatórios de acompanhamento produzidos anualmente, revelando-se insuficiente em algumas áreas.

5.5.1. Obrigações de reporte das concessionárias relativamente ao desempenho económico e financeiro das concessões

- 453.** As obrigações de reporte das concessionárias de serviço público são realizadas com a seguinte periodicidade:

²⁴³ Foi demonstrada evidência de um «Resumo da Auditoria Interna» de 6 de junho de 2012- Vide questionário da auditoria.

²⁴⁴ Composta por 3 funcionários por cada turno.

²⁴⁵ Falhas de serviço, fiabilidade de equipamentos.

²⁴⁶ Conforme questionário da auditoria.

²⁴⁷ Empresa de trabalho portuário.



- ⇒ Anual - remessa dos respetivos relatórios e contas para todas as empresas concessionárias de serviço público; A SAPEC, S.A., apresenta um relatório e contas consolidado das duas empresas concessionárias.
- ⇒ Semestral - a concessionária SAPEC, S.A., procede ao envio das prestações de serviço por família de produto, em tonelagem e valor e envio da discriminação dos fornecimentos e serviços externos das respetivas concessões²⁴⁸.
- ⇒ Trimestral - as concessionárias Tersado, S.A., e Sadoport, S.A., remetem o valor das prestações de serviço público relativamente à sua atividade. O acompanhamento é efetuado «através do sistema de informação da JUP (janela única portuária), dos indicadores de qualidade do serviço aos navios e cargas e económicos de movimentação de cargas»²⁴⁹.

- 454.** Após rececionar a documentação, a APSS, S.A., procede à «análise detalhada dos documentos trimestrais, semestrais e anuais enviados pelas concessionárias, em particular da informação contabilística do balanço e demonstração de resultados, elaboração de alguns indicadores em quadros de informação trimestral e semestral, e a realização de relatórios anuais de acompanhamento de cada concessão e proposta de eventuais medidas ao C.A. ou comunicação (pedidos de esclarecimento à concessionária). Comparação com o caso base e previsões anuais do plano de atividades»²⁵⁰.
- 455.** Segundo o concedente, os principais indicadores de desempenho financeiro calculados nas concessionárias de serviço público são: «volume de negócios²⁵¹; ativo total líquido; passivo total; resultados operacionais (EBIT); EBITDA; resultado líquido; grau de autonomia financeira; grau de cobertura do imobilizado; solvabilidade total; art.º 35.º do CSC (capitais próprios/capital social)»²⁵².

5.5.2. Relatórios periódicos de acompanhamento da situação económico-financeira das concessionárias produzidos pelo concedente

- 456.** No que respeita a esta questão, na prática, são os relatórios de acompanhamento dos contratos das concessões de serviço público que integram a análise económico-financeira da empresa concessionária.
- 457.** Estes relatórios analisam, para além dos principais indicadores de desempenho financeiro das empresas concessionárias²⁵³, os seguintes indicadores complementares: tráfego total de mercadorias; receitas por tonelada; custos por tonelada; rentabilidade das vendas; rentabilidade do ativo; rentabilidade do capital próprio e liquidez geral.
- 458.** Os resultados da análise à situação económica e financeira das concessionárias de serviço público foram os seguintes:
- ⇒ Empresas concessionárias Tersado, S.A., (Zona 1 do Terminal Multiusos) e SAPEC, S.A., (Terminal Portuário SAPEC) – «Os indicadores tem evidenciado uma estrutura financeira equilibrada mantendo essas concessões uma boa capacidade para cumprir os seus compromissos»²⁵⁴.
 - ⇒ Empresas concessionárias Sadoport, S.A., (Zona 2 do Terminal Multiusos) e SAPEC, S.A., (Terminal de Granéis Líquidos) - «tem-se observado uma evolução positiva nos indicadores económico-financeiros, situando-se porém alguns indicadores ainda bastante abaixo das performances previstas nos respetivos modelos financeiros do caso base»²⁵⁵.

²⁴⁸ Terminal Portuário do Sado e Terminal de Granéis Líquidos.

²⁴⁹ Conforme questionário da auditoria.

²⁵⁰ Conforme questionário da auditoria.

²⁵¹ Vendas + prestações de serviço público.

²⁵² Conforme questionário da auditoria.

²⁵³ Já mencionados no ponto anterior.

²⁵⁴ Conforme questionário da auditoria.

²⁵⁵ Conforme questionário da auditoria.



459. A monitorização económico-financeira realizada pelo concedente revelou que o contrato de concessão mais rentável é o Terminal Multiusos Zona 1, do Porto de Setúbal, adjudicado à Tersado, S.A., o que se questiona face ao expendido no ponto seguinte.

5.5.3. Controlo exercido pelo concedente sobre o desempenho financeiro das concessionárias

460. O controlo sobre o desempenho financeiro das concessionárias realizado pelo concedente assenta na elaboração dos relatórios de acompanhamento das concessões e, até 2013, no preenchimento do módulo IV-Quadro 2 da Ficha de Acompanhamento enviada para o GEE do MEE.
461. Questionada sobre os resultados reais da concessão face aos rendimentos e gastos, constantes das rubricas do modelo financeiro das concessões, a APSS, S.A., referiu que: «existe um controlo sistemático sobre as principais rubricas anuais do balanço e demonstração de resultados reais em comparação com idênticas rubricas em cada ano do modelo financeiro do caso base de cada concessão».
462. No que concerne aos fluxos financeiros dos acionistas que concorrem para o apuramento da TIR, a APSS, S.A., informou que para a concessão da Zona 1 do Terminal Multiusos adjudicada à Tersado, S.A., e para a concessão da Zona 2 do Terminal Multiusos adjudicada à Sadoport, S.A., «são calculados e atualizados anualmente, após a receção dos relatórios e contas das concessionárias, os indicadores (TIR da concessão e RCSD – cash flow disponível/serviço da dívida) e analisada a sua comparação com os indicadores previstos no modelo financeiro do caso base».
463. O quadro que segue sintetiza a TIR acionista da Tersado, S.A., e da Sadoport, S.A.

QUADRO 29 TIR ACIONISTA DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO DA APSS, S.A. - ANO DE 2013

Concessionárias de serviço público	TIR-prevista no modelo financeiro inicial (média)	TIR efetiva (média)
Tersado, S.A.	25% ²⁵⁶	38% ²⁵⁷
Sadoport, S.A.	22,94%	-19%
SAPEC, S.A. (granéis líquidos)	Não é efetuado o cálculo da TIR ²⁵⁸	
SAPEC, S.A. (granéis sólidos)		

Fonte: APSS, S.A.

464. Do exame ao quadro resulta que a remuneração acionista da concessionária Tersado, S.A., é elevada, apresentando, em 2013²⁵⁹, uma média de 38% de TIR efetiva, o que não se afigura razoável.
465. Por outro lado, estranha-se que, para o mesmo período, a receita do concedente²⁶⁰ tenha ficado 18,5% aquém do definido no modelo financeiro, ou seja, a APSS, S.A., recebeu 1.947 milhões de euros, de 2.387 milhões de euros contratualmente previstos²⁶¹, o que manifestamente não se compreende.
466. Em sede de contraditório, a APSS, S.A., veio apresentar explicações cumulativas. 1) Em 2013 ocorreu um decréscimo das mercadorias previstas movimentar no TMS1 relativamente às indicadas no modelo financeiro. Foram movimentadas «1.479.655 Tons., ou seja, menos 395.954 Tons. do que o previsto no caso base, (...) dá menos cerca de 206 mil euros na receita prevista (-8,63%)»; 2) Desde o início da concessão do TMS1 que há um decréscimo nas receitas fixas previstas no caso base, por força da dedução do valor fixo anual de 170.225,00€, apurado pelo somatório das alíneas constantes do Anexo XIII-Medidas de Reequilíbrio da Concorrência entre a Zona 1 do Terminal Multiusos e o Terminal Ro-Ro, junto ao Cais 10 e 11-obtidas por negociação prévia à assinatura do contrato de concessão. Donde resulta que, nos anos de 2013 e 2014 há um

²⁵⁶ TIR 10 anos com função financeira.

²⁵⁷ TIR 9 anos com função financeira.

²⁵⁸ Segundo a APSS, S.A., concedente, a SAPEC, S.A., não se integra no conceito de parceira público-privada.

²⁵⁹ Último ano disponibilizado ao TdC.

²⁶⁰ Proveniente da Tersado, S.A.

²⁶¹ Conforme Ficha de Acompanhamento enviada pela APSS, S.A., para o GEE.

decréscimo nas receitas fixas previstas respetivamente 6,87% e de 7,12%; Por outro lado, o modelo financeiro tem previsto uma atualização de taxas fixas e taxas variáveis, de acordo com o IPC médio estimado no período até 2013, de 2,52%. Na realidade, a inflação média nesse período foi cerca de 2,26%, o que em termos acumulados ano a ano traduz uma diferença mais substancial e multiplicativa...»

- 467.** Face ao alegado, o TdC sublinha que por vezes os pressupostos que se encontram na base do modelo financeiro das concessões acabam por se revelar conservadores, no que concerne aos gastos com pessoal, e otimistas, no que respeita aos gastos de exploração, o que poderá aumentar as rentabilidades auferidas pelas entidades privadas.
- 468.** Em 2014, a receita real da APSS, S.A., também ficou 13,1% aquém do previsto no modelo financeiro (o concedente recebeu 2.148 milhões de euros, dos 2.473 milhões de euros previstos contratualmente)²⁶².
- 469.** A APSS, S.A., enquanto entidade concedente, no tocante à gestão do contrato, demonstra falta de proatividade²⁶³ ao não impulsionar renegociações para a partilha de lucros, claramente excessivos, face à prática dos outros contratos de concessão que integram o âmbito da auditoria, da concessionária Tersado, S.A.
- 470.** Note-se que no que respeita à concessionária Sadoport, S.A., a APSS, S.A., em 2013, recebeu 3.881 milhões de euros, de 4.032 milhões de euros contratualmente previstos²⁶⁴.
- 471.** Contrariamente à Tersado, S.A., a Sadoport, S.A., até 2013 apresentou resultados líquidos negativos. Em 2013 atingiu, pela primeira vez, o «*breakeven*» da concessão com cerca de 200 mil euros de resultados líquidos positivos.

5.5.4. Avaliação, por parte do concedente, sobre o eventual ajustamento das rendibilidades acionistas ao perfil de risco dos projetos

- 472.** Sobre esta matéria, o concedente referiu que as situações são muito diferentes entre as concessões de serviço público do Porto de Setúbal, dizendo que: «Temos o caso muito positivo do Terminal Multiusos, Zona 1, da TERSADO que até superou nalguns anos do período da concessão os volumes de tráfego previstos no modelo financeiro do caso base e apresentou excelentes indicadores económico-financeiros no período da concessão. Em situação oposta temos os casos negativos das concessões do Terminal Multiusos, Zona 2, da SADOPORT e do Terminal de Granéis Líquidos da SAPEC, tendo mesmo esta última apresentado em 2008 uma situação de falência técnica, com capitais próprios negativos, *cash flow* operacional negativo e muitos indicadores negativos. Contudo, as situações problemáticas registadas nas concessões referidas com dificuldades económico-financeiras têm vindo a ser corrigidas nos últimos anos, em consequência sobretudo de melhorias de tráfego nesses terminais, revisões tarifárias e alterações nas premissas do modelo financeiro do caso base»²⁶⁵.
- 473.** A propósito desta questão, em 2 de janeiro de 2015, a APSS, S.A., concedente e a concessionária de serviço público SAPEC, S.A., assinaram dois aditamentos aos respetivos contratos de concessão com o objetivo de executar «(...) algumas medidas de entre as quais a implementação de dois pequenos projetos que podem melhorar a atividade do TGL». Situação que justificaram no facto de «Decorridos dez anos de exploração do referido TGL, o movimento de cargas e descargas não tem atingido os objetivos esperados, nomeadamente não tendo ultrapassado o «*break-even*» da concessão a qual se mantém financeiramente em terrenos ainda francamente negativos».

²⁶² Conforme Módulo IX-Acompanhamento periódico de concessões - 2014.

²⁶³ Ainda que junto das comissões de negociação que funcionam na UTAP.

²⁶⁴ Segundo o relatório de acompanhamento do contrato de concessão da Sadoport, S.A. relativo a 2013, datado de 16 de junho de 2014, a concessionária «tem cumprido o acordo de pagamento da sua dívida com a APSS».

²⁶⁵ Conforme questionário da auditoria.





5.6. Gestão e análise dos riscos contratuais, na ótica do concedente

O controlo exercido pelo concedente sobre a gestão e análise dos riscos contratuais das concessões de serviço público é regular e assenta, essencialmente, no controlo efetuado com as cláusulas dos contratos de concessão.

5.6.1. Riscos contratuais

- 474.** A estrutura de gestão dos contratos de concessão da APSS, S.A., está centralizada na Divisão de Planeamento e Gestão de Contratos que efetua um controlo das cláusulas contratuais dos contratos adjudicados à Tersado, S.A., e à Sadoport, S.A.
- 475.** Constatou-se que o controlo efetuado pelo concedente resulta do cumprimento de obrigações de informação das Administrações Portuárias para o GEE do Ministério de Economia e insere-se no Módulo VI – Outros aspetos relevantes – Matriz de Risco. Foi disponibilizada informação reportada a 31 de julho de 2014.
- 476.** O controlo dos riscos é efetuado através da elaboração de matrizes de risco associada a cada contrato de concessão de serviço público, dos Terminais Multiusos Zonas I e II (Tersado, S.A., e Sadoport, S.A., respetivamente), com indexação às respetivas cláusulas contratuais, sua alocação, a probabilidade de ocorrência e o cálculo do respetivo impacto. O concedente não procedeu à identificação de medidas mitigadoras dos riscos da concessão.
- 477.** A APSS, S.A., não procedeu à identificação dos riscos dos contratos de concessão adjudicados à SAPEC, S.A., porque entende que aqueles contratos não apresentam riscos para o concedente público.
- 478.** Também não existe um plano formal de gestão e análise de riscos para além do previsto no controle efetuado sobre o cumprimento das cláusulas dos contratos de concessão.
- 479.** Sobre esta matéria, o concedente acrescentou, ainda, que «não estão previstos contratualmente mecanismos de partilha de benefícios com o concedente» e que «não existiram ainda pedidos de reequilíbrios financeiros das concessionárias de serviço público»²⁶⁶.
- 480.** Em termos gerais, os contratos de concessão de serviço público da APSS, S.A., têm associada uma matriz de risco equilibrada. A AP concedente assume os riscos de força maior e os riscos de exploração por extinção do serviço e por alteração unilateral da sua iniciativa. As concessionárias assumem o risco da procura e os riscos financeiros. Existem alguns riscos de exploração partilhados tais como: as greves e problemas laborais, o estado de conservação de equipamentos e infraestruturas, o assoreamento e algumas dragagens, «nomeadamente, no caso das concessionárias, as motivadas por conduta negligente destas, no caso do concedente, as relacionadas com a manutenção dos fundos das bacias de estacionamento e de manobra do TMS 1 e TMS 2, bem como dos canais comuns a todas as concessões do porto, barra e norte».
- 481.** Verificou-se uma situação singular no contrato de concessão adjudicado à Tersado, S.A., que prevê uma cláusula²⁶⁷ de reequilíbrio de concorrência entre a zona 1 do Terminal multiusos e o Terminal ro-ro junto ao cais 10 e 11, referindo que: «A concedente pagará à Concessionária uma compensação mensal enquanto medida de reequilíbrio de concorrência até à adjudicação da Concessão do Terminal ro-ro do Porto de Setúbal nos termos previstos no Anexo III».
- 482.** Daquela cláusula resultou que a APSS.S.A., tem vindo a pagar, anualmente, a quantia acordada de 170.225,00 euros por dedução «(...) da renda fixa paga pela concessionária e assim é desde o início da concessão até à data em que se efetivar a adjudicação da concessão do Terminal Ro-Ro do porto de Setúbal»²⁶⁸.

²⁶⁶ Conforme questionário da auditoria.

²⁶⁷ Cláusula 52ª do contrato de concessão.

²⁶⁸ Conforme contraditório apresentado pela APSS,S.A.



5.6.2. Procedimentos específicos do concedente relativamente a alterações, reequilíbrios e revisões contratuais

- 483.** Os procedimentos específicos do concedente relativamente a alterações, reequilíbrio e revisão contratual, para além dos previstos nos respetivos contratos de concessão, são os definidos no «Procedimento 15 – Modificação/revisão de contratos de concessão e licenças – SGQAS».
- 484.** Segundo a APSS, S.A., concedente quase todos os contratos de concessão de serviço público deveriam de ser objeto de revisão contratual, referindo que: «Por um lado, os mais antigos e também por esse motivo (TPS e TGL da SAPEC, S.A.); Os mais recentes, já celebrados em 2004 (Terminal Multiusos Zonas I e II, concessionados à TERSADO e SADOPOINT respetivamente) pontualmente numa ou noutra cláusula já que elaborados com base em Planos de Investimento (e não só), muitas vezes desfasados face à grande dinâmica da conjuntura económico-financeira e ambiental, apenas como exemplos»²⁶⁹.
- 485.** Neste sentido, o concedente não encetou nenhuma medida com o objetivo de rever determinados termos dos contratos de concessão de serviço público. Pelo contrário, «em regra são as concessionárias que tomam a iniciativa de rever ou alterar algumas cláusulas do contrato, submetendo a análise e aprovação (ou não) de C.A., com base nos pareceres dos serviços competentes da APSS»²⁷⁰.
- 486.** A partir de julho de 2015, as negociações com as comissões de negociação que funcionam na UTAP não evidenciaram evolução.
- 487.** A UTAP em sede de contraditório reconheceu que até julho de 2015 não existia «qualquer evidência formal exteriorizada de acordo referente às negociações em curso». Sobre o atraso na conclusão dos trabalhos das comissões de negociação, o Coordenador da UTAP veio informar o TdC que ocorreram diversas alterações na composição das referidas comissões. Especificamente sobre os portos de Setúbal e Sesimbra referiu que: «estando os respetivos processos negociais ainda a decorrer, não tendo sido ainda possível, até setembro de 2015, alcançar qualquer acordo de princípio com as respetivas concessionárias».

²⁶⁹ Conforme questionário da auditoria.

²⁷⁰ Conforme questionário da auditoria.

