

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

*Documentos do Contraditório*







---

Relatório

*Volume III*

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](http://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](mailto: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

---







## IV DOCUMENTOS DO CONTRADITÓRIO

1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Finanças;
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete da Ministra do Mar;
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos;
4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Administração do Porto de Aveiro;
5. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Administração dos Portos de Douro, Leixões e Viana do Castelo;
6. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Administração do Porto de Lisboa;
7. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Administração dos Portos de Sines e do Algarve;
8. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Administração dos Portos de Setúbal e de Sesimbra.







1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Finanças







REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

TRIBUNAL DE CONTAS

E 3346/2016  
2016/3/2



01. MAR 16 00291

Exmo. Senhor  
Diretor Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Ofício n.º 4271 Processo n.º 10/15- AUDIT-DA IX	15-02-2016	Ent. 1219/2016 Proc. 12.01	

**ASSUNTO:** Relato de auditoria à Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público no âmbito das Administrações Portuárias.

Exmo. Senhor,

*Exatidão,*

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe e uma vez que a UTAP - Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, já remeteu, diretamente, os pertinentes esclarecimentos, através do ofício n.º 17/2016, de 26 de fevereiro, encarrega-me o Senhor Ministro das Finanças de transmitir a V. Exa que nada há a acrescentar à informação oportunamente enviada por aquela entidade.

Com os melhores cumprimentos, *much com-dus,*

O Chefe do Gabinete

*André Caldas*

André Caldas

C/c: SEATF



**UTAP**

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças	
Entrada Nº	848
de	29.02.16
pe	05.01.09/2016

Ao Gabinete do  
Exmo. Senhor Professor Doutor  
José Manuel Monteiro da Silva  
M.I. Juiz Conselheiro do Tribunal de  
Contas  
Avenida Barbosa da Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Proc. n.º
PROCESSO N.º 10/15	4272/2016	Com.017/2016	
AUDIT – DA IX	2016/2/15	26/02/2016	

**ASSUNTO:** Relato de auditoria à Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público no âmbito das Administrações Portuárias – Exercício do contraditório

Exmo. Senhor Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva,

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças	
Destino	M.S
Saída Nº	755
de	29.02.16
pe	05.01.09/2016

**A. OBJETO DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

- O exponente, FERNANDO CRESPO DIU, Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (de ora em diante abreviadamente designada por “UTAP”), sita na Rua Braamcamp, n.º 90 – 6.º Piso, 1250 – 052 Lisboa, foi notificado, através de ofício expedido no passado dia 15 de fevereiro, do relato de auditoria do Tribunal de Contas referente à “Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público no âmbito das Administrações Portuárias”.
- Esse relato inclui um conjunto de considerações e de conclusões referentes à gestão, monitorização e fiscalização de vinte e um contratos de concessão de serviço público celebrados, enquanto concedentes, pela Administração do Porto de Aveiro, S.A. (AP.A,

UTAP – Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos  
Ministério das Finanças  
Rua Braamcamp, 90 – 6º piso  
1250-052 Lisboa, Portugal  
[www.utap.pt](http://www.utap.pt)  
Telef: +351 211 119 700  
E-mail: [geral@utap.pt](mailto:geral@utap.pt)

Página 1 de 12



## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

S.A.), pela Administração dos Portos de Douro, Leixões e Viana, S.A. (APDI, S.A.), pela Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL, S.A.), pela Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (APS, S.A.) e pela Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A. (APSS, S.A.), incluindo, ainda, a propósito da necessidade aí identificada de alteração dos contratos auditados, uma série de considerações que visam diretamente a UTAP, em relação às quais foi pedido a esta entidade que se pronunciasse, ao abrigo do exercício do direito ao contraditório.

3. Tais considerações não correspondem integralmente à verdade, razão pela qual entende o exponente e a UTAP que importa esclarecê-las e corrigi-las, o que se fará de seguida.

#### B. DA (SUPOSTA) COMPETÊNCIA DA UTAP PARA A RENEGOCIAÇÃO DOS CONTRATOS OBJETO DE AUDITORIA

4. Refere o relato que “[a] iniciativa dos concedentes públicos para a revisão dos contratos auditados está condicionada, visto que tal competência passou, desde 2014, para a UTAP (Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos), na sequência de nomeação, pelo Governo, das comissões de renegociação” (cfr. p. 6 do Vol. I), sendo essa afirmação sucessivamente repetida numa série de outras passagens do texto do relato (cfr. pp. 14 e 15 do Vol. I e pp. 31, 46 e 81 do Vol. II).
5. Sucede que, contrariamente ao que é reiteradamente mencionado no relato, a competência para a alteração dos contratos visados pela auditoria não “passou”, desde 2014, “para a UTAP”, até porque a UTAP não tem, nos termos legais, *maxime* do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, (“Decreto-Lei n.º 111/2012”) competências para conduzir quaisquer processos negociais.
6. Contrariamente ao que é referido, erradamente, no texto do relato a que ora se responde, a competência para a condução das mencionadas negociações foi atribuída a quatro comissões de negociação que, para esse efeito, foram constituídas por Despacho do Coordenador da UTAP<sup>1</sup>, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º, aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 22.º, ambos do Decreto-Lei n.º 111/2012, por

<sup>1</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 10.º, *ex vi* do n.º 1 do artigo 22.º, ambos do Decreto-Lei n.º 111/2012.



**UTAP**

## Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

determinação de Sua Excelência o então Secretário de Estado das Finanças<sup>2</sup>, sob proposta de Sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações<sup>3</sup>, que, nos termos do n.º 3 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, decidiu dar início ao procedimento tendente à renegociação de determinados contratos de concessão de terminais portuários para a prestação do serviço público de movimentação de cargas em que sejam parte as Administrações Portuárias dos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa e Setúbal, dando assim cumprimento a um dos compromissos assumidos pelo Estado Português no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, em 17 de maio de 2011, e sucessivamente revisto.

7. Importa ainda referir que, mais tarde, a propósito da manifestada vontade da APS, S.A. de expansão do designado Terminal XXI, esta administração portuária submeteu à consideração de Sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, uma proposta com vista ao início do processo negocial relativo ao contrato de concessão que tem por objeto o planeamento, a concessão, a construção, o equipamento, a exploração, a gestão e o desenvolvimento do Terminal XXI, celebrado entre a Administração do Porto de Sines, S.A. e a PSA Sines Container Terminal – Terminal de Contentores, S.A. – que também é objeto do relato a que ora se responde –, proposta essa que foi acolhida por esse membro do Governo, tendo este desencadeado, por despacho datado de 27 de junho de 2014, o lançamento de mais um processo negocial, indicando, para o efeito, dois membros efetivos e um suplente para integrar a comissão de negociação a constituir<sup>4</sup>. Neste contexto, por despacho proferido em 10 de julho de 2014, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, Sua Excelência o então Secretário de Estado das Finanças determinou

<sup>2</sup> Cfr. Despacho n.º 403/2014, de 14 de março.

<sup>3</sup> Cfr. Despacho datado de 14 de março de 2014.

<sup>4</sup> Cfr. Despacho proferido em 27 de junho de 2014, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 111/2012.



## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

à UTAP a constituição de uma comissão de negociação para os efeitos acima descritos, tendo o Coordenador da UTAP determinado essa constituição através de despacho<sup>5</sup>.

8. De facto, todas as referidas comissões de negociação integram membros que exercem funções na UTAP, como consultores. Todavia, estas também integram (i) membros ligados às próprias Administrações Portuárias, *maxime* os presidentes dos respetivos conselhos de administração, e (ii) membros associados ao IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. – que foram indicados por sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, nos despachos que deram início aos procedimentos negociais. Por essa razão, não se compreende a confusão, que é aliás muito frequente, de associação dessas comissões à própria UTAP, quando estas dispõem de total autonomia relativamente à UTAP e não são compostas exclusivamente por membros desta Unidade.
9. Ou seja, do exposto resulta claro que a renegociação dos contratos alvo do relato de auditoria não passou a caber à UTAP, como aí erradamente é referido, nem sequer a UTAP tem competência para, por si só, levar a cabo quaisquer processos negociais<sup>6</sup>, pelo que, qualquer consideração relacionada com o andamento das mencionadas negociações não pode, nem deve, ser diretamente imputável à UTAP, devendo o relato ser nesse aspeto corrigido.
10. Para além de imputar a responsabilidade pelas aludidas negociações à UTAP, o Tribunal de Contas associa ainda, em várias passagens do relato a que se responde, a impossibilidade de alteração desses contratos à circunstância de a iniciativa das Administrações Portuárias para a revisão dos mesmos ter passado a estar condicionada pelo facto de terem sido nomeadas as comissões de negociação.

Com efeito, são vários os momentos em que o Tribunal de Contas sugere a necessidade de os contratos de concessão analisados passarem a incluir mecanismos de partilha de benefícios financeiros com o concedente e, bem assim, verem revisto, em baixa, o valor

<sup>5</sup> A saber, o Despacho n.º 9619/2014, de 17 de julho, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 142, de 25 de julho, o qual foi posteriormente alterado pelo Despacho n.º 13008/2014, de 16 de outubro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 207, de 27 de outubro.

<sup>6</sup> Cfr. elenco das missões e atribuições que foram atribuídas a esta Unidade pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, constantes do respetivo artigo 35.º.



## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

das rentabilidades acionistas acordadas – que considera excessivas –, para imediatamente a seguir sugerir que tal apenas não foi feito até ao momento porque a *“iniciativa dos concedentes públicos (...) está condicionada”*. Mais ainda, o Tribunal de Contas chega a evidenciar que *“[c]om exceção da APS, S.A., as administrações portuárias consideram que alguns termos dos contratos deveriam ser alterados, mas que a iniciativa para o fazer se encontra condicionada pela atuação da UTAP”* (cfr. pp. 6 e 15 do Vol. I e pp. 31, 46 e 81 do Vol. II).

Acontece que a *relação causa-efeito* sugerida pelo Tribunal de Contas, não é, como é evidente, minimamente sustentada ou verosímil.

11. Como esse Tribunal bem sabe – e disso dá, aliás, nota no relato –, estamos a falar de contratos de concessão cujo início de vigência remonta, na grande maioria dos casos, às décadas de 80 e 90 e que inclusivamente até já foram objeto de vários aditamentos ou alterações, alguns deles bastante criticados pelo próprio Tribunal de Contas.

Ora, se assim é, será caso para perguntar:

- a) Se a inexistência de mecanismos de partilha de benefícios e a verificação de rendibilidades acionistas excessivas não são de agora, como pode o Tribunal de Contas sugerir que só não foram revistas porque, desde março de 2014, as Administrações Portuárias estão limitadas nos seus poderes?
- b) Se a generalidade das Administrações Portuárias considera que alguns dos termos dos contratos carecem de ser revistos, porque não o fizeram antes de março de 2014?

A resposta a ambas as perguntas é evidente: esses contratos só não foram ainda revistos por inércia ou falta de vontade das Administrações Portuárias em modificá-los, não podendo estas agora vir desculpabilizar a sua falta de pro-atividade crónica ou prolongada na circunstância de entretanto terem sido constituídas essas comissões.

Aliás, sintomático disso mesmo é o facto de que, no que diz respeito aos eventuais ganhos de rendimentos excessivos das concessionárias, como o próprio Tribunal refere (cfr. p. 13 do Vol. I), as Administrações Portuárias em geral consideram-nos *“normais”*



## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

pelo que, mesmo que “*não estivessem condicionadas*”, é evidente que nunca encetariam negociações tendo em vista a sua alteração.

12. Por outro lado, uma efetiva procura da verdade e transparência de processos, imporia, no mínimo, que os técnicos do Tribunal de Contas que realizaram a presente ação de auditoria tivessem tido a preocupação de indagar, antes da realização deste relato, designadamente, junto de cada uma das comissões de negociação nomeadas, quais as diligências que terão sido desenvolvidas por estas no âmbito dos respetivos processos negociais, para assegurar a previsão, nas alterações contratuais a acordar, de mecanismos de partilha de benefícios ou de revisão em baixa das TIR acionistas.

Ainda mais concretamente, seria igualmente vantajoso para o enriquecimento da análise desenvolvida pelo Tribunal de Contas, que fosse indagado, junto das mesmas comissões de negociação, quais as propostas concretas que terão sido apresentadas pelos representantes das Administrações Portuárias – que, repete-se, integram cada uma das comissões –, visando assegurar a negociação das alterações contratuais que entendessem adequadas.

13. No entanto, e ainda a propósito das alegadas rentabilidades excessivas, facilmente se compreenderá que, a existirem, tal decorrerá, sobretudo, das condições que foram negociadas nos procedimentos tendentes à formação destes contratos, as quais terão, também, sido validadas ou confirmadas pelas diversas entidades com competências nesta matéria previamente à sua celebração.

Assim sendo, facilmente se perceberá que a obtenção de acordos com parceiros privados, visando assegurar que estes tenham uma remuneração inferior à que decorre de contratos livremente assinados por ambas as partes, confirmados pelas diversas entidades competentes e legalmente válidos, que só podem ser objeto de alteração mediante acordo das partes ou ato unilateral do concedente (neste último caso com as devidas consequências em termos indemnizatórios), constitui uma tarefa incomensuravelmente mais complexa do que a recomendação, fácil de formular, de negociar a redução da rentabilidade acionista de entidades privadas com as quais as entidades públicas intervenientes negociaram livremente e sem reserva mental.



**UTAP**

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

14. Por último, ainda quanto a esta matéria, cumpre dar nota que dos vinte e um contratos de concessão objeto da auditoria realizada, apenas seis se encontram para renegociação pelas comissões de negociação<sup>7</sup>, razão pela qual nada obsta a que as Administrações Portuárias, querendo, se for essa a vontade que foi manifestada a esse Tribunal, possam desencadear os procedimentos necessários ao início das negociações relativas aos restantes quinze contratos.
15. Por tudo o que acima ficou dito, resulta claro que muito dificilmente se pode insinuar que esses contratos só não foram ainda revistos porque em março de 2014 a iniciativa para a sua revisão passou a “*estar condicionada pela UTAP*”, razão pela qual, também quanto a este aspeto se impõe que o relato seja revisto.

**C. DO (SUPOSTO) ATRASO NA CONCLUSÃO DOS TRABALHOS DAS COMISSÕES DE NEGOCIAÇÃO**

16. Refere ainda o relato de auditoria que, “[a]té julho de 2015, não tinham sido tomadas decisões sobre as renegociações dos contratos de concessão dos terminais portuários” (cfr. pp. 6 e 15 do Vol. I).
17. Embora a UTAP não seja, pelos motivos acima elencados, a entidade responsável pelo andamento dessas negociações, tem estado a par, por via dos seus consultores que são membros das comissões de negociação, do desenrolar dos trabalhos, razão pela qual está em condições de fornecer a esse Tribunal os seguintes dados, os quais poderiam ter sido facilmente obtidos antes da elaboração do relato a que ora se responde, caso os técnicos do Tribunal de Contas tivessem estabelecido qualquer contacto nesse sentido, quer com a UTAP, quer com cada uma das comissões de negociação em causa:
18. Em primeiro lugar, importa referir que, efetivamente, até julho de 2015, ainda não havia qualquer evidência formal exteriorizada de acordo referente às negociações em curso. Todavia, nas comissões em que foi possível dar andamento aos trabalhos, já havia muito

<sup>7</sup> Em concreto, os cinco contratos mencionados na p. 14 do Vol. I do relato, bem como o contrato relativo ao Terminal XXI, em que é parte a APS, S.A., referido na p. 56 do Vol. II, cuja negociação, tal como acima referido, também foi confenda a uma comissão de negociação.





## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

trabalho desenvolvido, que só não foi ainda concretizado em acordo por uma série de vicissitudes que entretanto tiveram lugar e que de seguida se passam a explicar.

19. Começando pelas negociações relativas ao porto de Sines e Algarve, mais concretamente ao único contrato de concessão cuja negociação foi cometida a uma comissão de negociação, o referente ao Terminal de Contentores – Terminal XXI. De facto não há qualquer evidência de acordo, justamente porque as negociações terminaram com um não acordo.

Após várias propostas e contrapropostas apresentadas pela comissão e pela concessionária, o processo negocial foi concluído no início de 2015 sem que tivesse sido possível alcançar qualquer acordo, tendo a comissão, em março desse mesmo ano, elaborado nos termos e para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, um relatório final, no qual explicou as razões pelas quais as negociações não chegaram a bom termo, e que submeteu à consideração de Suas Excelências os então Secretário de Estado das Finanças e Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações.

20. Quanto 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 de n.º 4550-A/2014, de 26 de março, do Coordenador da UTAP. Todavia, analisados os dados relevantes para esse efeito, a 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.
21. No que concerne às negociações relativas ao porto de Lisboa, em abril de 2015, a UTAP recebeu, por parte de sua Excelência o então Secretário de Estado das Finanças, para análise e parecer, um pedido de sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, referente a um pedido de constituição de uma nova comissão, específica para renegociar o contrato de concessão relativo ao Terminal de Contentores de Alcântara, fixando objetivos muito concretos para essa



**UTAP**

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

renegociação, de espectro mais alargado do que os anteriormente fixados. Nesse despacho foi ainda solicitado que a comissão de negociação tivesse uma composição ligeiramente diferente da constante do Despacho.º 4550.A/2014, de 26 de março, do Coordenador da UTAP.

22. Sucede que, já depois de emitido o referido despacho de pedido de constituição de uma nova comissão, o Gabinete de sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações enviou ao Gabinete de sua Excelência o então Secretário de Estado das Finanças uma mensagem de correio eletrónico, através da qual solicitou que fosse acrescentado um outro membro suplente à solicitada comissão, tendo a UTAP emitido parecer no sentido de que essa indicação teria que ser realizada formalmente, por via de “*despacho*”.

Desde então, não foi recebido qualquer despacho ou orientação adicional a respeito deste tema, estando os trabalhos da comissão suspensos, a aguardar orientações quanto ao que o XXI Governo Constitucional pretende fazer em relação a estas negociações, isto é, se pretende manter a comissão originária ou se pretende alterá-la, fixando-lhe novos objetivos.

23. Relativamente às negociações relativas aos portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, como o relato refere, e bem, são dois os contratos de concessão que se encontram em negociação: (i) o contrato de concessão relativo ao Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões (TCGL) e (ii) o contrato de concessão relativo ao Terminal de Contentores de Leixões (TCL) (cfr. p. 14 do Vol. I).
24. Em ambos os casos, foi alcançado, em julho de 2015, entre a comissão de negociação e as respetivas concessionárias, acordos de princípio referente aos principais termos comerciais da negociação.

No caso do TCL, atenta a urgência, transmitida por parte da APDI, S.A. à comissão, relativa à necessidade premente de realização de um investimento adicional de expansão do terminal, há também, desde essa data, uma minuta de alteração ao contrato de concessão cujos termos já estão muito próximos dos termos finais a serem propostos ao Governo.



## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

25. Por fim, em relação às negociações relativas aos portos de Setúbal e Sesimbra, como mencionado no relato a que ora se responde, também são apenas dois os contratos de concessão referentes aos mencionados portos que se encontram em negociação, a saber, (i) o contrato de concessão relativo ao Terminal Multiusos Zona 1 (TMZ1) e (ii) o contrato de concessão relativo ao Terminal Multiusos Zona 2 (TMZ2) (cfr. p. 14 do Vol. I), 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.
26. Em suma, do acima exposto resulta que, até julho de 2015, com exceção das negociações referentes aos portos de Aveiro e Lisboa, pelos motivos referidos, todas as demais negociações registavam avanços significativos (em particular no caso de Sines com o término das negociações e no caso do Douro, Leixões e Viana do Castelo com a obtenção de acordos de princípio).

Todavia, desde então uma série de acontecimentos precipitaram a suspensão forçada dos trabalhos das comissões, não tendo sido possível, até à presente data, retomar o normal curso dos trabalhos.

27. Logo em julho de 2015, dois dos membros dessas comissões – o Dr. João Fernando Amaral Carvalho e o Professor Doutor Eduardo Lopes Rodrigues – foram nomeados pelo anterior Governo para exercer funções na AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, tendo, nessa altura, apresentado junto de Sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, pedidos de exoneração das suas funções enquanto membros dessas comissões.
28. Desde essa altura, a UTAP, na pessoa do seu Coordenador, insistiu várias vezes, junto do Gabinete de Sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações para a necessidade de indicar novos membros que pudessem substituir os membros exonerados, tendo os consultores da UTAP que são membros das comissões de negociação sido por diversas vezes diretamente interpelados pela APDI, S.A., e pela própria concessionária do contrato de concessão referente ao TCL, quanto à urgência no fecho das negociações, atenta a premência no início da realização dos investimentos estimados.



**UTAP**

## Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

29. Contudo, a verdade é que, pese embora essa insistência, os dois novos membros - o Dr. Paulo Andrade e o Dr. João Pedro Loreto - só vieram a ser designados já no início de novembro de 2015, pelo que, só nessa altura foi possível criar as condições para que as comissões de negociação pudessem voltar a reunir, tendo estas estado objetivamente impedidas de funcionar desde julho até então.
30. Em novembro de 2015, os membros da comissão que são consultores da UTAP entraram em contacto com os novos membros das comissões, tendo em vista pô-los a par das negociações havidas até então, em particular das mais avançadas, relativas aos portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo.
- Após quase três semanas de análise dos elementos das negociações que lhes foram remetidos, os novos membros das comissões deram indicação de que, com a queda do XX Governo Constitucional e a tomada de posse do XXI Governo Constitucional - que, como é sabido, só ocorreu no final de novembro de 2015 -, seria prudente suspender os trabalhos das comissões, até que fossem obtidas orientações do novo Governo quanto (i) à manutenção (ou não) das grandes linhas de negociação traçadas pelo anterior Governo e que foram consideradas no âmbito das negociações e (ii) à concordância (ou não) relativamente aos resultados já alcançados.
31. Tais orientações foram então solicitadas, quer ao Ministério das Finanças quer ao Ministério do Mar - que, atualmente, assume a tutela dos portos -, sendo que, no que diz respeito a este último ministério, houve inclusive uma reunião com o Gabinete de Sua Excelência a Ministra do Mar, em que apenas estiveram presentes os membros das comissões de negociação que são consultores da UTAP, na qual foram sumarizados os principais avanços de todas as negociações, tendo esse Gabinete pedido que as comissões aguardassem as orientações da nova Ministra, antes da realização de mais quaisquer atos. No entanto, até à data não foram obtidas quaisquer respostas ou orientações.
32. Em suma, resulta do acima relatado que os trabalhos das comissões de negociação foram decorrendo com normalidade até julho de 2015, sofrendo, desde então, um forçado compasso de espera, por razões que são totalmente alheias a essas comissões.



## UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

### D. CONCLUSÕES

33. Em função do que se deixou exposto, a conclusão a retirar é a de que o relato de auditoria do Tribunal de Contas inclui algumas incorreções que importa, naturalmente, rever. Para esse efeito, o exponente apresenta o contributo que lhe é possível, em função dos dados de que dispõe e das funções que exerce.

Requer-se, por isso, que essa revisão seja promovida, sendo certo que o exponente e a UTAP se encontram disponíveis para prestar qualquer outro esclarecimento que se entenda necessário, assim como para prestar todos os contributos necessários para que um qualquer relatório de auditoria do Tribunal de Contas seja elaborado com o rigor que se mostrar devido.

Agradeço, desde já, a atenção dispensada a este assunto.

Com os melhores cumprimentos,

O Coordenador da UTAP,

FERNANDO CRESPO DIAS







2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete da Ministra do Mar







Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas  
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Assunto: Relato de Auditoria à Gestão da Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público no âmbito das Administrações Portuárias. Referência DA IX – Proc.nº 10/15 - AUDIT**

Serve a presente para acusar a recepção da carta de V. Ex.ª de 15 de fevereiro de 2015, referente ao assunto em epígrafe e para remeter as considerações de S. Exa a Ministra do Mar ao conteúdo do relatório que a acompanhou.

Como nota prévia importante apraz-nos sublinhar a profundidade a importância destas avaliações por parte do Tribunal de Contas para as empresas do setor empresarial público bem como para as respetivas tutelas, no âmbito das respetivas atribuições.

Quanto às considerações gerais sobre o enquadramento do setor portuário, refere o Ponto 15 e 16, página 6 do sumário executivo (e pontos 91 a 94 – páginas 14 a 15):

*“Com exceção do contrato de concessão do terminal de contentores de Alcântara, os contratos de concessão analisados não apresentam mecanismos de partilha de benefícios financeiros com o concedente, registando-se, em algumas concessões, rendimentos excessivos, em termos de rentabilidade acionista, o que não se afigura razoável à luz do interesse público. A iniciativa dos concedentes públicos para a revisão dos contratos auditados está condicionada, visto que tal competência passou, desde 2014, para a UTAP (Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos), na sequência da nomeação, pelo Governo, das comissões de renegociação. Em julho de 2015, encontravam-se em renegociação cinco contratos de concessão de serviço público, dos quais não resultou qualquer evidência de acordo”.*

Quanto à renegociação dos contratos de concessão de terminais portuários, iniciadas em 2014 pelo XIX Governo Constitucional, preconizava-se que seria de ter em conta as limitações decorrentes quer da legislação nacional quer da legislação da União Europeia aplicável, jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, quer ainda das estipulações constantes dos referidos contratos, de acordo com princípios da defesa e promoção da concorrência e da transparência da atividade administrativa contratual. No entanto, segundo informação obtida pela UTAP - Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, que acompanhou os referidos processos, nos termos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, os mesmos não conheceram desenvolvimentos a partir de meados de 2015.





Antes de mais, refira-se que o XXI Governo Constitucional está comprometido com a defesa e promoção da concorrência e da transparência da atividade administrativa, ao nível legal e contratual, sendo que as prioridades de governação estão centradas no mar como desígnio nacional, numa política de transversalidade e concretizada em diversos eixos de intervenção, designadamente, a dinamização da atividade portuária e a simplificação administrativa, procurando diminuindo os custos de contexto, aumentando a competitividade e potenciando o posicionamento estratégico do País

Nesta sequência, encontram-se em análise todos os procedimentos de renegociação iniciados em 2014, no sentido da sua devida articulação com a política setorial, sendo que já foram despoletadas as diligências de análise e decisão dos processos de renegociação e de investimento elaboradas pela Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A e pela Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A.

Acresce que tal análise dos processos em curso ou de novos procedimentos a preparar e lançar, está a ser efetuada com um mais forte proativo envolvimento das Administrações Portuárias, prejuízo das competências legais da UTAP e do Ministro das Finanças, sem perder de vista os desenvolvimentos legislativos a nível europeu e o rigor na escolha dos investimentos e na alocação de fundos públicos quanto ao planeamento e à realização de obras públicas de dimensão significativa.

Por outro lado, refere o Ponto 17, página 7 do sumário executivo (e pontos 95 a 99 – página 15):

*“O quadro jurídico em Portugal não permite a celebração de contratos de concessão com prazos superiores a 30 anos, contrariamente ao quadro legal em vigor em Espanha e nos países do Norte da Europa. Esta situação poderá limitar a concorrência nos portos nacionais, relativamente ao contexto internacional, que permite que as concessionárias disponham de prazos mais alargados (50 a 70 anos) para a recuperação de investimentos”*

Efetivamente consta-se a existência de uma grande diversidade de ordenamentos jurídicos na Europa quanto a estas matérias. No entanto, importa avaliar os seus exatos contornos, a sua efetiva e direta comparabilidade (entre si e com o ordenamento português) e com as prerrogativas europeias. Aliás, refira-se, a título de exemplo, que os modelos do Norte da Europa não são diretamente comparáveis, onde predomina o modelo de *land lease*, e, portanto, não abrangidos pelas obrigações normativas para as concessões.

Por um lado, a nova Diretiva Europeia n.º 2014/23/UE, datada de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão, cujo prazo da transposição ainda não terminou, bem como a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, apresentada pela Comissão Europeia em 23 de maio de 2013, que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos, ainda em discussão nas instâncias europeias, prefiguram ajustamentos à prestação de serviços portuários em toda a Europa.

No entanto, e como decorre das dezenas de pronúncias dos *stakeholders* do setor portuário ao recente “*Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário*”, de julho de 2015, elaborado pela Autoridade da Concorrência (AdC), todas as cambiantes das opções possíveis não se mostram consensuais, pelo que se constata a necessidade de uma avaliação ponderada das mesmas.



Assim, apenas com perspetivas mais exatas da legislação europeia a transpor ou a aplicar diretamente se poderá avaliar que ajustamentos serão de efetuar ao enquadramento nacional, designadamente quanto a modelos de governação, simplificação administrativa, enquadramento legislativo e processual das concessões portuárias, bem como quanto ao respetivo modelo tarifário, com o objetivo final de alavancar a capacidade de atração de novos investidores no setor.

Esta avaliação, naturalmente, não poderá perder de vista as especificidades de cada um dos portos, e tendo em devida conta e ponderação a legislação nacional e europeia aplicável, vigente ou em preparação e sem prejuízo das atribuições legais de S. Exa o Ministro das Finanças.

No que se refere às considerações específicas relativas à gestão e concessões por parte das administrações portuárias, sem prejuízo do Tribunal de Contas ter constado a existência de uma multiplicidade de procedimentos que são efetivamente cumpridos, as Administrações Portuárias irão ser incumbidas de proceder ao suprimento das insuficiências detetadas, que estejam no âmbito das respetivas atribuições, com o acompanhamento do IMT no âmbito das respetivas atribuições de apoio ao Governo na implementação e avaliação de políticas para os portos comerciais, para efeitos de uniformização nacional de procedimentos.

CRISTINA CHÉU  
Chefe do Gabinete / Head of Cabinet



GABINETE DA MINISTRA DO MAR  
*Cabinet of the Minister of Sea*

Praça do Comércio  
1149-010 Lisboa, PORTUGAL  
Tel / Phone (+ 351) 21 323 46 65/67  
VoIP 409103  
FAX (+ 351) 21 323 46 07  
[crisrina.cheu@mm.gov.pt](mailto:crisrina.cheu@mm.gov.pt)  
[www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)







3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela UTAP







# UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

TRIBUNAL DE CONTAS

E 3251/2016  
2016/3/1



*A Area IX*  
*1. Incluído no domínio*  
*rectro.*  
*lx. 01. 03. 2016*

*JF*

Ao Gabinete do  
Exmo. Senhor Professor Doutor  
José Manuel Monteiro da Silva  
M.I. Juiz Conselheiro do Tribunal de  
Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Proc. n.º
PROCESSO N.º 10/15	4272/2016	Com.017/2016	
AUDIT – DA IX	2016/2/15	26/02/2016	

**ASSUNTO: Relato de auditoria à Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público no âmbito das Administrações Portuárias – Exercício do contraditório**

Exmo. Senhor Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva,

## A. OBJETO DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

1. O exponente, FERNANDO CRESPO DIU, Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (de ora em diante abreviadamente designada por “UTAP”), sita na Rua Braamcamp, n.º 90 – 6.º Piso, 1250 – 052 Lisboa, foi notificado, através de ofício expedido no passado dia 15 de fevereiro, do relato de auditoria do Tribunal de Contas referente à “Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público no âmbito das Administrações Portuárias”.
2. Esse relato inclui um conjunto de considerações e de conclusões referentes à gestão, monitorização e fiscalização de vinte e um contratos de concessão de serviço público celebrados, enquanto concedentes, pela Administração do Porto de Aveiro, S.A. (APA,

UTAP – Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos  
Ministério das Finanças  
Rua Braamcamp, 90 – 6º piso  
1250-052 Lisboa, Portugal  
[www.utap.pt](http://www.utap.pt)  
Telef: +351 211 119 700  
E-mail: [geral@utap.pt](mailto:geral@utap.pt)

Página 1 de 12

*JF*



## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

S.A.), pela Administração dos Portos de Douro, Leixões e Viana, S.A. (APDL, S.A.), pela Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL, S.A.), pela Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (APS, S.A.) e pela Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A. (APSS, S.A.), incluindo, ainda, a propósito da necessidade aí identificada de alteração dos contratos auditados, uma série de considerações que visam diretamente a UTAP, em relação às quais foi pedido a esta entidade que se pronunciasse, ao abrigo do exercício do direito ao contraditório.

3. Tais considerações não correspondem integralmente à verdade, razão pela qual entende o exponente e a UTAP que importa esclarecê-las e corrigi-las, o que se fará de seguida.

#### **B. DA (SUPOSTA) COMPETÊNCIA DA UTAP PARA A RENEGOCIAÇÃO DOS CONTRATOS OBJETO DE AUDITORIA**

4. Refere o relato que “[a] iniciativa dos concedentes públicos para a revisão dos contratos auditados está condicionada, visto que tal competência passou, desde 2014, para a UTAP (Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos), na sequência de nomeação, pelo Governo, das comissões de renegociação” (cfr. p. 6 do Vol. I), sendo essa afirmação sucessivamente repetida numa série de outras passagens do texto do relato (cfr. pp. 14 e 15 do Vol. I e pp. 31, 46 e 81 do Vol. II).
5. Sucede que, contrariamente ao que é reiteradamente mencionado no relato, a competência para a alteração dos contratos visados pela auditoria não “passou”, desde 2014, “para a UTAP”, até porque a UTAP não tem, nos termos legais, *maxime* do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, (“Decreto-Lei n.º 111/2012”) competências para conduzir quaisquer processos negociais.
6. Contrariamente ao que é referido, erradamente, no texto do relato a que ora se responde, a competência para a condução das mencionadas negociações foi atribuída a quatro comissões de negociação que, para esse efeito, foram constituídas por Despacho do Coordenador da UTAP<sup>1</sup>, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º, aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 22.º, ambos do Decreto-Lei n.º 111/2012, por

<sup>1</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 10.º, *ex vi* do n.º 1 do artigo 22.º, ambos do Decreto-Lei n.º 111/2012.





## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

determinação de Sua Excelência o então Secretário de Estado das Finanças<sup>2</sup>, sob proposta de Sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações<sup>3</sup>, que, nos termos do n.º 3 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, decidiu dar início ao procedimento tendente à renegociação de determinados contratos de concessão de terminais portuários para a prestação do serviço público de movimentação de cargas em que sejam parte as Administrações Portuárias dos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa e Setúbal, dando assim cumprimento a um dos compromissos assumidos pelo Estado Português no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, em 17 de maio de 2011, e sucessivamente revisto.

7. Importa ainda referir que, mais tarde, a propósito da manifestada vontade da APS, S.A. de expansão do designado Terminal XXI, esta administração portuária submeteu à consideração de Sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, uma proposta com vista ao início do processo negocial relativo ao contrato de concessão que tem por objeto o planeamento, a conceção, a construção, o equipamento, a exploração, a gestão e o desenvolvimento do Terminal XXI, celebrado entre a Administração do Porto de Sines, S.A. e a PSA Sines Container Terminal – Terminal de Contentores, S.A. – que também é objeto do relato a que ora se responde –, proposta essa que foi acolhida por esse membro do Governo, tendo este desencadeado, por despacho datado de 27 de junho de 2014, o lançamento de mais um processo negocial, indicando, para o efeito, dois membros efetivos e um suplente para integrar a comissão de negociação a constituir<sup>4</sup>. Neste contexto, por despacho proferido em 10 de julho de 2014, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, Sua Excelência o então Secretário de Estado das Finanças determinou

<sup>2</sup> Cfr. Despacho n.º 403/2014, de 14 de março.

<sup>3</sup> Cfr. Despacho datado de 14 de março de 2014.

<sup>4</sup> Cfr. Despacho proferido em 27 de junho de 2014, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 111/2012.



## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

à UTAP a constituição de uma comissão de negociação para os efeitos acima descritos, tendo o Coordenador da UTAP determinado essa constituição através de despacho<sup>5</sup>.

8. De facto, todas as referidas comissões de negociação integram membros que exercem funções na UTAP, como consultores. Todavia, estas também integram (i) membros ligados às próprias Administrações Portuárias, *maxime* os presidentes dos respetivos conselhos de administração, e (ii) membros associados ao IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. – que foram indicados por sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, nos despachos que deram início aos procedimentos negociais. Por essa razão, não se compreende a confusão, que é aliás muito frequente, de associação dessas comissões à própria UTAP, quando estas dispõem de total autonomia relativamente à UTAP e não são compostas exclusivamente por membros desta Unidade.
9. Ou seja, do exposto resulta claro que a renegociação dos contratos alvo do relato de auditoria não passou a caber à UTAP, como aí erradamente é referido, nem sequer a UTAP tem competência para, por si só, levar a cabo quaisquer processos negociais<sup>6</sup>, pelo que, qualquer consideração relacionada com o andamento das mencionadas negociações não pode, nem deve, ser diretamente imputável à UTAP, devendo o relato ser nesse aspeto corrigido.
10. Para além de imputar a responsabilidade pelas aludidas negociações à UTAP, o Tribunal de Contas associa ainda, em várias passagens do relato a que se responde, a impossibilidade de alteração desses contratos à circunstância de a iniciativa das Administrações Portuárias para a revisão dos mesmos ter passado a estar condicionada pelo facto de terem sido nomeadas as comissões de negociação.

Com efeito, são vários os momentos em que o Tribunal de Contas sugere a necessidade de os contratos de concessão analisados passarem a incluir mecanismos de partilha de benefícios financeiros com o concedente e, bem assim, verem revisto, em baixa, o valor

<sup>5</sup> A saber, o Despacho n.º 9619/2014, de 17 de julho, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 142, de 25 de julho, o qual foi posteriormente alterado pelo Despacho n.º 13008/2014, de 16 de outubro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 207, de 27 de outubro.

<sup>6</sup> Cfr. elenco das missões e atribuições que foram atribuídas a esta Unidade pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, constantes do respetivo artigo 35.º.

**UTAP**

## Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

das rentabilidades acionistas acordadas – que considera excessivas–, para imediatamente a seguir sugerir que tal apenas não foi feito até ao momento porque a “*iniciativa dos concedentes públicos (...) está condicionada*”. Mais ainda, o Tribunal de Contas chega a evidenciar que “[c]om exceção da APS, S.A., as administrações portuárias consideram que alguns termos dos contratos deveriam ser alterados, mas que a iniciativa para o fazer se encontra condicionada pela atuação da UTAP” (cfr. pp. 6 e 15 do Vol. I e pp. 31, 46 e 81 do Vol. II).

Acontece que a *relação causa-efeito* sugerida pelo Tribunal de Contas, não é, como é evidente, minimamente sustentada ou verosímil.

11. Como esse Tribunal bem sabe – e disso dá, aliás, nota no relato–, estamos a falar de contratos de concessão cujo início de vigência remonta, na grande maioria dos casos, às décadas de 80 e 90 e que inclusivamente até já foram objeto de vários aditamentos ou alterações, alguns deles bastante criticados pelo próprio Tribunal de Contas.

Ora, se assim é, será caso para perguntar:

- a) Se a inexistência de mecanismos de partilha de benefícios e a verificação de rendibilidades acionistas excessivas não são de agora, como pode o Tribunal de Contas sugerir que só não foram revistas porque, desde março de 2014, as Administrações Portuárias estão limitadas nos seus poderes?
- b) Se a generalidade das Administrações Portuárias considera que alguns dos termos dos contratos carecem de ser revistos, porque não o fizeram antes de março de 2014?

A resposta a ambas as perguntas é evidente: esses contratos só não foram ainda revistos por inércia ou falta de vontade das Administrações Portuárias em modificá-los, não podendo estas agora vir desculpabilizar a sua falta de pro-atividade crónica ou prolongada na circunstância de entretanto terem sido constituídas essas comissões.

Aliás, sintomático disso mesmo é o facto de que, no que diz respeito aos eventuais ganhos de rendimentos excessivos das concessionárias, como o próprio Tribunal refere (cfr. p. 13 do Vol. I), as Administrações Portuárias em geral consideram-nos “*normais*”



**UTAP**

## Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

pelo que, mesmo que “*não estivessem condicionadas*”, é evidente que nunca encetariam negociações tendo em vista a sua alteração.

12. Por outro lado, uma efetiva procura da verdade e transparência de processos, imporia, no mínimo, que os técnicos do Tribunal de Contas que realizaram a presente ação de auditoria tivessem tido a preocupação de indagar, antes da realização deste relato, designadamente, junto de cada uma das comissões de negociação nomeadas, quais as diligências que terão sido desenvolvidas por estas no âmbito dos respetivos processos negociais, para assegurar a previsão, nas alterações contratuais a acordar, de mecanismos de partilha de benefícios ou de revisão em baixa das TTR acionistas.

Ainda mais concretamente, seria igualmente vantajoso para o enriquecimento da análise desenvolvida pelo Tribunal de Contas, que fosse indagado, junto das mesmas comissões de negociação, quais as propostas concretas que terão sido apresentadas pelos representantes das Administrações Portuárias – que, repete-se, integram cada uma das comissões –, visando assegurar a negociação das alterações contratuais que entendessem adequadas.

13. No entanto, e ainda a propósito das alegadas rentabilidades excessivas, facilmente se compreenderá que, a existirem, tal decorrerá, sobretudo, das condições que foram negociadas nos procedimentos tendentes à formação destes contratos, as quais terão, também, sido validadas ou confirmadas pelas diversas entidades com competências nesta matéria previamente à sua celebração.

Assim sendo, facilmente se perceberá que a obtenção de acordos com parceiros privados, visando assegurar que estes tenham uma remuneração inferior à que decorre de contratos livremente assinados por ambas as partes, confirmados pelas diversas entidades competentes e legalmente válidos, que só podem ser objeto de alteração mediante acordo das partes ou ato unilateral do concedente (neste último caso com as devidas consequências em termos indemnizatórios), constitui uma tarefa incomensuravelmente mais complexa do que a recomendação, fácil de formular, de negociar a redução da rentabilidade acionista de entidades privadas com as quais as entidades públicas intervenientes negociaram livremente e sem reserva mental.





## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

14. Por último, ainda quanto a esta matéria, cumpre dar nota que dos vinte e um contratos de concessão objeto da auditoria realizada, apenas seis se encontram para renegociação pelas comissões de negociação<sup>7</sup>, razão pela qual nada obsta a que as Administrações Portuárias, querendo, se for essa a vontade que foi manifestada a esse Tribunal, possam desencadear os procedimentos necessários ao início das negociações relativas aos restantes quinze contratos.
15. Por tudo o que acima ficou dito, resulta claro que muito dificilmente se pode insinuar que esses contratos só não foram ainda revistos porque em março de 2014 a iniciativa para a sua revisão passou a “*estar condicionada pela UTAP*”, razão pela qual, também quanto a este aspeto se impõe que o relato seja revisto.

#### C. DO (SUPOSTO) ATRASO NA CONCLUSÃO DOS TRABALHOS DAS COMISSÕES DE NEGOCIAÇÃO

16. Refere ainda o relato de auditoria que, “[a]té julho de 2015, não tinham sido tomadas decisões sobre as renegociações dos contratos de concessão dos terminais portuários” (cfr. pp. 6 e 15 do Vol. I).
17. Embora a UTAP não seja, pelos motivos acima elencados, a entidade responsável pelo andamento dessas negociações, tem estado a par, por via dos seus consultores que são membros das comissões de negociação, do desenrolar dos trabalhos, razão pela qual está em condições de fornecer a esse Tribunal os seguintes dados, os quais poderiam ter sido facilmente obtidos antes da elaboração do relato a que ora se responde, caso os técnicos do Tribunal de Contas tivessem estabelecido qualquer contacto nesse sentido, quer com a UTAP, quer com cada uma das comissões de negociação em causa:
18. Em primeiro lugar, importa referir que, efetivamente, até julho de 2015, ainda não havia qualquer evidência formal exteriorizada de acordo referente às negociações em curso. Todavia, nas comissões em que foi possível dar andamento aos trabalhos, já havia muito

<sup>7</sup> Em concreto, os cinco contratos mencionados na p. 14 do Vol. I do relato, bem como o contrato relativo ao Terminal XXI, em que é parte a APS, S.A., referido na p. 56 do Vol. II, cuja negociação, tal como acima referido, também foi conferida a uma comissão de negociação.



## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

trabalho desenvolvido, que só não foi ainda concretizado em acordo por uma série de vicissitudes que entretanto tiveram lugar e que de seguida se passam a explicar.

19. Começando pelas negociações relativas ao porto de Sines e Algarve, mais concretamente ao único contrato de concessão cuja negociação foi cometida a uma comissão de negociação, o referente ao Terminal de Contentores – Terminal XXI. De facto não há qualquer evidência de acordo, justamente porque as negociações terminaram com um não acordo.

Após várias propostas e contrapropostas apresentadas pela comissão e pela concessionária, o processo negocial foi concluído no início de 2015 sem que tivesse sido possível alcançar qualquer acordo, tendo a comissão, em março desse mesmo ano, elaborado nos termos e para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, um relatório final, no qual explicou as razões pelas quais as negociações não chegaram a bom termo, e que submeteu à consideração de Suas Excelências os então Secretário de Estado das Finanças e Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações.

20. Quanto 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 de n.º 4550-A/2014, de 26 de março, do Coordenador da UTAP. Todavia, analisados os dados relevantes para esse efeito, a 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.
21. No que concerne às negociações relativas ao porto de Lisboa, em abril de 2015, a UTAP recebeu, por parte de sua Excelência o então Secretário de Estado das Finanças, para análise e parecer, um pedido de sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, referente a um pedido de constituição de uma nova comissão, específica para renegociar o contrato de concessão relativo ao Terminal de Contentores de Alcântara, fixando objetivos muito concretos para essa

**UTAP**

## Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

renegociação, de espectro mais alargado do que os anteriormente fixados. Nesse despacho foi ainda solicitado que a comissão de negociação tivesse uma composição ligeiramente diferente da constante do Despacho.º 4550-A/2014, de 26 de março, do Coordenador da UTAP.

22. Sucede que, já depois de emitido o referido despacho de pedido de constituição de uma nova comissão, o Gabinete de sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações enviou ao Gabinete de sua Excelência o então Secretário de Estado das Finanças uma mensagem de correio eletrónico, através da qual solicitou que fosse acrescentado um outro membro suplente à solicitada comissão, tendo a UTAP emitido parecer no sentido de que essa indicação teria que ser realizada formalmente, por via de “*despacho*”.

Desde então, não foi recebido qualquer despacho ou orientação adicional a respeito deste tema, estando os trabalhos da comissão suspensos, a aguardar orientações quanto ao que o XXI Governo Constitucional pretende fazer em relação a estas negociações, isto é, se pretende manter a comissão originária ou se pretende alterá-la, fixando-lhe novos objetivos.

23. Relativamente às negociações relativas aos portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, como o relato refere, e bem, são dois os contratos de concessão que se encontram em negociação: (i) o contrato de concessão relativo ao Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões (TCGL) e (ii) o contrato de concessão relativo ao Terminal de Contentores de Leixões (TCL) (cfr. p. 14 do Vol. I).
24. Em ambos os casos, foi alcançado, em julho de 2015, entre a comissão de negociação e as respetivas concessionárias, acordos de princípio referente aos principais termos comerciais da negociação.

No caso do TCL, atenta a urgência, transmitida por parte da APDL, S.A. à comissão, relativa à necessidade premente de realização de um investimento adicional de expansão do terminal, há também, desde essa data, uma minuta de alteração ao contrato de concessão cujos termos já estão muito próximos dos termos finais a serem propostos ao Governo.



**UTAP**

## Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

25. Por fim, em relação às negociações relativas aos portos de Setúbal e Sesimbra, como mencionado no relato a que ora se responde, também são apenas dois os contratos de concessão referentes aos mencionados portos que se encontram em negociação, a saber, (i) o contrato de concessão relativo ao Terminal Multiusos Zona 1 (TMZ1) e (ii) o contrato de concessão relativo ao Terminal Multiusos Zona 2 (TMZ2) (cfr. p. 14 do Vol. I), 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.
26. Em suma, do acima exposto resulta que, até julho de 2015, com exceção das negociações referentes aos portos de Aveiro e Lisboa, pelos motivos referidos, todas as demais negociações registavam avanços significativos (em particular no caso de Sines com o término das negociações e no caso do Douro, Leixões e Viana do Castelo com a obtenção de acordos de princípio).

Todavia, desde então uma série de acontecimentos precipitaram a suspensão forçada dos trabalhos das comissões, não tendo sido possível, até à presente data, retomar o normal curso dos trabalhos.

27. Logo em julho de 2015, dois dos membros dessas comissões – o Dr. João Fernando Amaral Carvalho e o Professor Doutor Eduardo Lopes Rodrigues – foram nomeados pelo anterior Governo para exercer funções na AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, tendo, nessa altura, apresentado junto de Sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, pedidos de exoneração das suas funções enquanto membros dessas comissões.
28. Desde essa altura, a UTAP, na pessoa do seu Coordenador, insistiu várias vezes, junto do Gabinete de Sua Excelência o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações para a necessidade de indicar novos membros que pudessem substituir os membros exonerados, tendo os consultores da UTAP que são membros das comissões de negociação sido por diversas vezes diretamente interpelados pela APDL, S.A., e pela própria concessionária do contrato de concessão referente ao TCL, quanto à urgência no fecho das negociações, atenta a premência no início da realização dos investimentos estimados.





## UTAP

### Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

29. Contudo, a verdade é que, pese embora essa insistência, os dois novos membros – o Dr. Paulo Andrade e o Dr. João Pedro Loreto – só vieram a ser designados já no início de novembro de 2015, pelo que, só nessa altura foi possível criar as condições para que as comissões de negociação pudessem voltar a reunir, tendo estas estado objetivamente impedidas de funcionar desde julho até então.
30. Em novembro de 2015, os membros da comissão que são consultores da UTAP entraram em contacto com os novos membros das comissões, tendo em vista pô-los a par das negociações havidas até então, em particular das mais avançadas, relativas aos portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo.
- Após quase três semanas de análise dos elementos das negociações que lhes foram remetidos, os novos membros das comissões deram indicação de que, com a queda do XX Governo Constitucional e a tomada de posse do XXI Governo Constitucional – que, como é sabido, só ocorreu no final de novembro de 2015 –, seria prudente suspender os trabalhos das comissões, até que fossem obtidas orientações do novo Governo quanto (i) à manutenção (ou não) das grandes linhas de negociação traçadas pelo anterior Governo e que foram consideradas no âmbito das negociações e (ii) à concordância (ou não) relativamente aos resultados já alcançados.
31. Tais orientações foram então solicitadas, quer ao Ministério das Finanças quer ao Ministério do Mar – que, atualmente, assume a tutela dos portos –, sendo que, no que diz respeito a este último ministério, houve inclusive uma reunião com o Gabinete de Sua Excelência a Ministra do Mar, em que apenas estiveram presentes os membros das comissões de negociação que são consultores da UTAP, na qual foram sumarizados os principais avanços de todas as negociações, tendo esse Gabinete pedido que as comissões aguardassem as orientações da nova Ministra, antes da realização de mais quaisquer atos. No entanto, até à data não foram obtidas quaisquer respostas ou orientações.
32. Em suma, resulta do acima relatado que os trabalhos das comissões de negociação foram decorrendo com normalidade até julho de 2015, sofrendo, desde então, um forçado compasso de espera, por razões que são totalmente alheias a essas comissões.



## UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

### D. CONCLUSÕES

33. Em função do que se deixou exposto, a conclusão a retirar é a de que o relato de auditoria do Tribunal de Contas inclui algumas incorreções que importa, naturalmente, rever. Para esse efeito, o exponente apresenta o contributo que lhe é possível, em função dos dados de que dispõe e das funções que exerce.

Requer-se, por isso, que essa revisão seja promovida, sendo certo que o exponente e a UTAP se encontram disponíveis para prestar qualquer outro esclarecimento que se entenda necessário, assim como para prestar todos os contributos necessários para que um qualquer relatório de auditoria do Tribunal de Contas seja elaborado com o rigor que se mostrar devido.

Agradeço, desde já, a atenção dispensada a este assunto.

Com os melhores cumprimentos,

O Coordenador da UTAP,



FERNANDO CRESPO DIU

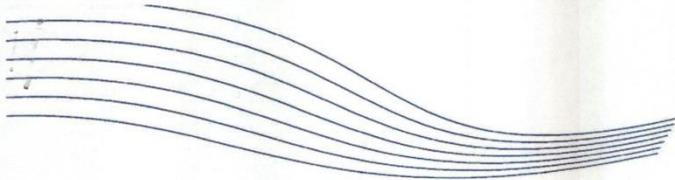


4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela APA











**Porto de  
AVEIRO**

TRIBUNAL DE CONTAS

**E** 3310/2016  
2016/3/2



*A área IX*

*1. Para apreciação e inclusão no âmbito do relatório.*

*lx. 7.03.2016*

Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas  
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Local/Data	N/ Referência	S/Referência	S/Data
Forte da Barra, 1 de março de 2016	N.º 19 CA	Processo n.º 10/15-AUDIT- DA IX	15-02-2016

**Assunto:** Relato da auditoria à Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público no âmbito das Administrações Portuárias. Contraditório

A APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A., tendo sido notificada do teor do relato da auditoria mencionado em epígrafe, vem emitir a pronúncia seguinte:

**1. Sumário Executivo (Volume I)**

- No ponto 3.1. *Modelo de gestão e controlo dos contratos de concessão*, item “*Outputs do concedente*”, parágrafo n.º 44, é apresentado um quadro que sistematiza as diferenças existentes entre as Administrações Portuárias (AP’s) quanto ao sistema de gestão, monitorização e fiscalização de contratos de concessão. Considerando a análise efetuada ao modelo de gestão adoptado pela Administração do Porto de Aveiro, esclarecemos que o Conselho de Administração, na sua reunião de 2 de dezembro de 2011, tendo presente a informação n.º 15/SR/2011, de 28 de novembro de 2011 (documento n.º 1), deliberou nomear um dos seus quadros para desempenhar a função de gestor de contratos de concessão de serviço público.

Nessa conformidade, importará rectificar a indicação no quadro 1 do parágrafo n.º 44 do Sumário Executivo do relato de auditoria em apreço de molde a contemplar a nomeação pelo Conselho de Administração da APA, S.A. de gestor do contrato de “Concessão do direito de exploração comercial, em regime de serviço público, da operação portuária do Terminal Sul do Porto de Aveiro”.

APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.  
Edifício 9 - Forte da Barra - Apartado 91 - 3834-908 Galanha da Nazaré • Tel.: +351 234 393 300 • Fax: +351 234 393 399 • geral@portodeaveiro.pt • www.portodeaveiro.pt





## 2. Administrações Portuárias (Volume II)- Administração do Porto de Aveiro, S.A.

- No ponto 1.2.1. *Caraterização do modelo de gestão e controlo de contratos*, menciona-se no parágrafo n.º 8 que “*Não existe, formalmente a figura de gestor de contrato*”. Contudo, importa precisar, conforme se deixou alegado no ponto 1 supra que, o Conselho de Administração da APA, S.A., na sua reunião de 2 dezembro de 2011, deliberou a nomeação de um quadro para a função de gestor de contratos de concessão de serviço público (documento n.º 1);
- No ponto 1.3.3. *Ações de controlo realizadas pelo concedente*, refere-se no parágrafo n.º 28 que “*A primeira ação de vistoria realizada às instalações afetas ao estabelecimento da concessão, ocorreu em 15 de outubro de 2014, aproximadamente 13 anos após a celebração do contrato de concessão.*”, solicitando o douto Tribunal no parágrafo n.º 29 que “*Sobre a ausência de fiscalizações às instalações da concessionária, a APA, S.A. deverá pronunciar-se expressamente em sede de contraditório.*”

Importa, pois, clarificar 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 atividade desenvolvida no estabelecimento pela concessionária do Terminal Sul.

Na verdade, logo após o início da execução do contrato de concessão do direito de exploração comercial do Terminal Sul, a APA, S.A. realizou visitas e inspeções anuais ao estabelecimento da concessão, mormente, entre os anos de 2002 e 2007, conforme se alcança dos telefaxes e ofícios enviados por esta Administração Portuária à concessionária espelhando os resultados de tais verificações (documentos n.º 2 ao n.º 6).

As referidas auditorias visaram essencialmente a verificação do cumprimento pela concessionária das obrigações contratuais 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 objecto do contrato de concessão.

Importará, salvo melhor opinião, complementar com tais informações o parágrafo n.º 28 do ponto 1.3.3 do relato de auditoria em análise.

- Refere-se no parágrafo n.º 30 do ponto 1.3.3. do relato de auditoria que “*Apesar das recomendações formuladas no relatório e do concedente ter enviado um ofício à concessionária (...), no plano de actividades da concessão, para o triénio 2015-2017 não consta o plano de manutenção para corrigir as situações recomendadas.*”.



Relativamente a esta observação, cumpre-nos evidenciar que a não previsão no Plano de Atividades da concessionária para o triénio 2015-2017 de ações de manutenção/investimento para a correção das inconformidades identificadas no relatório da ação de vistoria física às instalações, decorre da circunstância do aludido plano ter sido por ela enviado à APA, S.A. em 24 de outubro de 2014, através do ofício referência 02/4163/14 (documento n.º 7), ou seja, em data anterior à comunicação desta Administração Portuária do aludido relatório de vistoria, a qual ocorreu em 2 de dezembro de 2014, através do nosso ofício referência 175 CA.

Mau grado o desfasamento temporal entre o aludido documento e a comunicação à concessionária dos resultados da acção de vistoria física, entendeu esta Administração Portuária reforçar a necessidade de resolução das inconformidades detetadas, conforme referido na página n.º 12 do relatório, e solicitar à concessionária a realização de proposta de um “(...) *plano de ações de reabilitação/conservação (...) a curto, médio e longo prazo (...)*”.

Atendendo a que a APA, S.A. não obteve resposta ao pedido de informação realizado através da comunicação do dia 4 de dezembro de 2014, dirigiu à concessionária sucessivas recordatórias para o seu envio, conforme se alcança dos seus ofícios de 11 de maio e 6 de julho de 2015 e 24 de fevereiro de 2016, com as referências 57CA, 95CA e 17CA respetivamente (documentos n.º 8 a n.º 10).

Por último, fruto de nova insistência desta Administração, a concessionária entregou em 26 de fevereiro de 2016, através do seu ofício referência 02.4191/2016 (documento n.º11), **proposta do Plano de Atividades da Concessão para o triénio 2016-2018**, no qual prevê-se a realização de investimentos para colmatar as principais inconformidades identificadas na vistoria realizada em outubro de 2014.

Atento o supra exposto, considera-se que a recomendação vertida no parágrafo n.º30 do ponto 1.3.3 do relato de auditoria se encontra já satisfeita.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente de Conselho de Administração,

(João Pedro Braga da Cruz)

Anexos: Os mencionados.

APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.

Edifício 9 - Forte da Barra - Apartado 91 - 3834-908 Gafanha da Nazaré • Tel.: +351 234 393 300 • Fax: +351 234 393 399 • geral@portodeaveiro.pt • www.portodeaveiro.pt



DOC N.º 5



PARECER N.º

DESPACHO:

Ao CA  
M  
2011-11-28

02 12 2011

Atestado. Nunciar a Mr. Dante Allen  
como gestor das concessões de tempo  
público!

*[Handwritten signature]*

M. J. Marques  
cc: Mestrado  
cc: M. J. Marques

INFORMAÇÃO N.º 15/SR/2011

PROCESSO:

DATA: 2011-11-28

ASSUNTO: MAPA DA ESTRATÉGIA DA QUALIDADE. APROVAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DESENVOLVIDOS.

Ao Exmo. Sr. Vogal do Conselho de Administração, Dr. Luís Marques:

O Mapa da Estratégia Corporativo, elaborado de acordo com a metodologia *Balanced Scorecard* e aprovado a 30 de Dezembro de 2009, detém como objectivo, na perspectiva de Processos, "Desenvolver Processos Orientados ao Cliente".

Visando dar cumprimento a esse objectivo, foi estabelecida e aprovada a iniciativa "Implementar o Mapa da Estratégia da Qualidade" que se focaliza na melhoria de 3 (três) processos, considerados fundamentais para a mudança organizacional associada à adopção plena do modelo de *landlord port*: *Front Office*, Gestão das Concessões e Pilotagem - Gestão de Manobras de Entrada e Saída de Navios em Porto.

O mapeamento e melhoria de cada um dos procedimentos supra identificados, foi desenvolvido por 3 (três) grupos de trabalho, com a seguinte afectação, por procedimento:

Análise e aprovação  
procedimentos pela  
empresa.  
2011-12-02



<b>SGQ</b>		 Porto de AVEIRO
PROCEDIMENTO	Versão N.º 0	
<b>GESTÃO DE CONCESSÕES</b>	30-06-2011	
APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.	Página 1/10	

## 1. LISTA DE DISTRIBUIÇÃO

CA	A	DCP	A	DP	A	SC	C	DFR/CG	A	GQ	A
		DFR	A	DS	A	SCMI	A				
		DGEAI	A			SCOP	A			RA	A
ADN	A					SME	A				
GE	A					SR				GC	A
GJ	A										
GRE											

**Legenda:** CA: Conselho de Administração; ADN: Área de Desenvolvimento de Negócio; GE: Gabinete da Estratégia; GJ: Gabinete Jurídico; GRE: Gabinete de Relações Externas; DCP: Direcção de Coordenação Portuária; DFR: Direcção Financeira e de Recursos; DGEAI: Direcção de Gestão de Espaços, Ambiente e Infra-Estruturas; DP: Departamento de Pilotagem; DS: Divisão de Segurança; SC: Serviço de Contabilidade; SCMI: Serviço de Conservação e Manutenção de Infra-estruturas; SCOP: Serviço de Coordenação de Operações Portuárias; SME: Serviço de Manutenção de Equipamentos; SR: Serviço de Recursos; CG: Controlo de Gestão; RA: Responsável do Ambiente  
C= Conhecimento; A= Para Aplicação

## 2. MAPA DE REVISÕES

VERSÃO N.º	DATA	PONTOS REVISTOS	ALTERAÇÕES
0	30-06-2011	---	Criação

ELABORADO POR:	APROVADO POR:
Grupo da Qualidade	/ /2011
	Administrador

Reprodução proibida



<b>SGQ</b>		 <b>Porto de AVEIRO</b>
<b>PROCEDIMENTO</b>	Versão N.º 0	
<b>GESTÃO DE CONCESSÕES</b>	30-06-2011	
APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.	Página 2/10	

**3. OBJECTIVO**

Este procedimento tem como objectivo descrever as etapas que constituem o processo de Gestão das Concessões do Porto de Aveiro, definindo e regulando as actividades, funções e responsabilidades atribuídas no âmbito deste processo, de modo a garantir a adequada concepção de cada uma das concessões de serviço público e a efectiva aplicação do respectivo contrato de concessão.

**4. ÂMBITO**

Este procedimento aplica-se a todos os contratos de Concessão em regime de serviço público em vigor na APA, S.A..

**5. DEFINIÇÕES E ABREVIATURAS**

**Concessão em regime de serviço público** - Contrato administrativo que tem por objecto o direito de exploração comercial de actividade, em regime de serviço público e de exclusividade

**PAC** - Plano de Acompanhamento da Concessão

**ACP** - Acções Correctivas e Preventivas.

**6. REFERÊNCIAS / DOCUMENTAÇÃO APLICÁVEL**

Regulamento de Exploração do Porto de Aveiro e demais regulamentos complementares

Bases Gerais das Concessões em Regime de Serviço Público

Legislação relativa à contratação pública

**7. REGISTOS**

Modelo da Concessão

Processo de Concurso

Contrato de Concessão

Plano de Acompanhamento da Concessão

Plano de Acompanhamento da Concessão - Listas de verificação

Relatório de Acompanhamento da Concessão

Não conformidades, acções correctivas e acções preventivas

Requerimento/Informações do Concessionário

Deliberações e comunicações diversas

ELABORADO POR:	APROVADO POR:
Grupo da Qualidade	/ /2011 Administrador

Reprodução proibida



<b>SGQ</b>		 Porto de AVEIRO
PROCEDIMENTO	Versão N.º 0	
<b>GESTÃO DE CONCESSÕES</b>	30-06-2011	
APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.	Página 3/10	

**8. RESPONSABILIDADES**

É da responsabilidade do Conselho de Administração (CA) nomear, para cada concessão a atribuir, um Grupo de Trabalho multidisciplinar e designar o respectivo Coordenador. O Grupo de Trabalho desenvolverá as acções necessárias à preparação do Modelo da Concessão e do respectivo Processo de Concurso.

Para cada concessão, o CA é responsável por nomear o respectivo Gestor da Concessão (GC), bem como validar os documentos por este propostos. É da responsabilidade do GC promover o acompanhamento efectivo da Concessão, desenvolvendo e/ou validando todas as acções necessárias ao cumprimento do contrato estabelecido, constituindo-se como interlocutor privilegiado entre a Administração Portuária e o Concessionário.

É da responsabilidade dos diferentes serviços, no respectivo âmbito, efectuar as acções e fiscalizações necessárias, de apoio e de suporte ao GC, sem prejuízo da competência deste último.

**9. MODO DE PROCEDER**

A Gestão das Concessões divide-se em três fases distintas e sequenciais, que consistem na concepção do Modelo de cada uma das concessões de serviço público, na respectiva atribuição a um concessionário e na gestão do contrato durante o prazo de vigência da concessão. Estes sub-processos foram designados como "Preparação do Concurso de Concessão", "Concurso de Concessão" e "Acompanhamento da Concessão", cujas principais actividades se descrevem em seguida.

Para melhor ilustração, encontram-se em anexo os fluxogramas de mapeamento do processo de gestão das concessões de serviço público.

**9.1. Preparação do Concurso de Concessão**

Para a concepção de cada nova concessão, o Conselho de Administração nomeia um Grupo de Trabalho (GT) multidisciplinar, que deverá integrar as diferentes valências técnicas necessárias à preparação do Processo de Concurso da Concessão, e designa o respectivo Coordenador. Define ainda os objectivos e critérios que pretende ver observados no desenvolvimento dos trabalhos preparatórios, bem como o respectivo prazo de conclusão.

O GT elabora o Modelo de Concessão. Com base na integração das diferentes valências, é construído o modelo de operação do futuro serviço em regime de serviço público, e que incluirá, entre outros, a análise de viabilidade económica e financeira, o regime de partilha de riscos, a duração da concessão e os critérios de qualidade do serviço a prestar.

ELABORADO POR:	APROVADO POR:
Grupo da Qualidade	Administrador

Reprodução proibida



<b>SGQ</b>		 <b>Porto de AVEIRO</b>
<b>PROCEDIMENTO</b>	Versão N.º 0	
<b>GESTÃO DE CONCESSÕES</b>	30-06-2011	
APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.	Página 4/10	

Com base no Modelo de Concessão aprovado pelo CA, o GT prepara ainda o Processo de Concurso nos termos da legislação aplicável à Contratação Pública e às Concessões em Regime de Serviço Público, no qual incluirá as cláusulas processuais e as cláusulas aplicáveis à fase de execução do contrato. Para este efeito, serão definidos nesta fase os requisitos mínimos de funcionamento da concessão que garantam o total cumprimento legal, a qualidade de serviço público pretendida, as exigências de gestão económico-financeira e de gestão operacional, bem como o fornecimento das informações necessárias à concedente.

### 9.2. Concurso de Concessão

O CA, com base nos elementos fornecidos pelo Coordenador do GT, decide sobre a abertura de procedimento de concurso para atribuição da concessão.

O Concurso para a Concessão em regime de serviço público será efectuado nos termos previstos na legislação aplicável à Contratação Pública, aplicando-se-lhe os meios técnicos e recursos humanos já definidos pela organização para o desempenho destas funções.

### 9.3. Acompanhamento da Concessão

#### 9.3.1. Modelo de Acompanhamento da Concessão

O CA nomeia um Gestor da Concessão, que assumirá as responsabilidades definidas no número anterior.

Com base no contrato, o GC elabora o Plano de Acompanhamento da Concessão, que inclui, entre outros, a lista dos direitos e das obrigações contratuais das partes, a equipa de fiscalização (responsáveis da Autoridade Portuária que participarão no processo de acompanhamento), as acções a desenvolver e respectivos prazos de execução, bem como os indicadores associados.

O Plano de Acompanhamento deverá abordar os aspectos necessários à avaliação do desempenho quanto às áreas económica, financeira, operacional, ambiente, segurança, infra-estruturas e equipamentos, sistemas de gestão, sistemas informáticos e comunicação.

O Plano proposto, depois de aprovado internamente é comunicado ao Concessionário, o qual procede à respectiva análise e designa o seu interlocutor principal, bem como os técnicos responsáveis pela execução das diferentes tarefas inerentes ao contrato de concessão, os quais constituem a Equipa de Fiscalização (EF). O documento final balizará as acções de verificação da concessão, ou seja, de controlo e auditoria do desempenho do Concessionário.

ELABORADO POR:	APROVADO POR:
Grupo da Qualidade	/ /2011 Administrador

Reprodução proibida



<b>SGQ</b>		 <b>Porto de AVEIRO</b>
<b>PROCEDIMENTO</b>	Versão N.º 0	
<b>GESTÃO DE CONCESSÕES</b>	30-06-2011	
APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.	Página 6/10	

### 9.3.3. Alterações à Concessão

#### 9.3.3.1. Análise de Pedidos do Concessionário

O GC efectua a gestão dos pedidos ou requerimentos do Concessionário, desde a sua entrada até à resposta final ao requerente. Após a sua análise prévia, o GC encaminha o pedido ou requerimento para os serviços competentes para a sua resolução, acompanhando o processo até à sua conclusão.

Se durante a análise prévia do pedido ou requerimento, for considerado que é o mesmo susceptível de motivar a alteração das condições contratuais, o GC efectuará ou promoverá a análise das possíveis alterações ao contrato, as quais, após decisão do Conselho de Administração serão comunicadas ao Concessionário. O acordo final das partes poderá envolver a negociação das alterações a efectuar. Efectivadas que estejam as alterações ao contrato, o pedido ou requerimento é encaminhado nos termos do parágrafo anterior.

Após a autorização, licenciamento ou revisão das condições contratuais serão efectivadas, se aplicável, as correspondentes alterações ao Plano de Acompanhamento da Concessão.

#### 9.3.3.2. Necessidades/Oportunidades identificadas pela Concedente

As necessidades de alteração da concessão ou as oportunidades de melhoria que venham a ser identificadas pela Concedente serão objecto de tratamento idêntico à Análise de Pedido do Concessionário acima descrito.

## 10. INDICADORES

Para controlo da Concessão, na fase normal de vigência do Contrato, recorrer-se-á aos indicadores que demonstrem:

- O desempenho do Concessionário;
- O controlo da Concessão por parte da Concedente;
- O nível de satisfação dos clientes do porto, usuários da Concessão.

### 10.1 Índice de Avaliação do Desempenho do Concessionário

O desempenho de cada concessionário será verificado pelo nível de cumprimento das obrigações legais e contratuais que resultem da verificação periódica anual e exaustiva dos requisitos listados no Plano de Acompanhamento da Concessão, cuja responsabilidade esteja atribuída ao Concessionário. O indicador é definido no PAC de cada Concessão, conforme referido no número 9.3.1. e o seu cálculo consta do Relatório Anual de Acompanhamento da Concessão.

ELABORADO POR:	APROVADO POR:
Grupo da Qualidade	/ /2011 Administrador

Reprodução proibida



<b>SGQ</b>		 Porto de AVEIRO
PROCEDIMENTO	Versão N.º 0	
<b>GESTÃO DE CONCESSÕES</b>	30-06-2011	
APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.	Página 7/10	

**10.2 Índice de Controlo das Concessões pela Concedente**

Será calculado anualmente para o conjunto das concessões, com base no número de auditorias realizadas face às previstas, no âmbito das ações descritas em 9.3.2.1. Assim, o indicador é calculado pelo rácio entre número de tarefas realizadas e número de tarefas previstas, com base nos relatórios de acompanhamento e de auditoria.

**10.3 Índice de Avaliação do Concessionário**

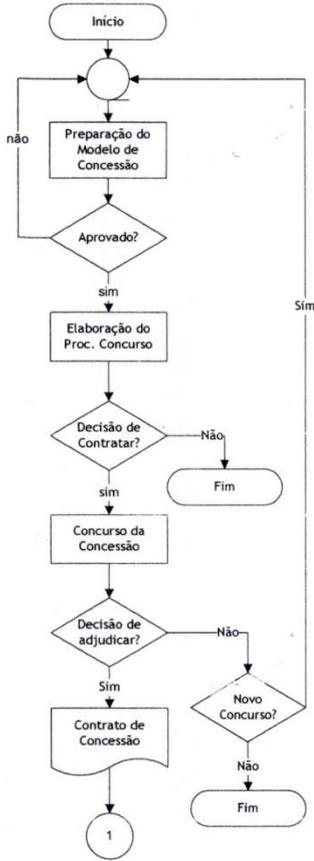
Este indicador será calculado anualmente, com base nas respostas aos questionários de satisfação do cliente, pretendendo-se que seja avaliado o desempenho do concessionário relativamente à gestão da respectiva concessão. Os referidos questionários são desenvolvidos no âmbito da Qualidade, tendo por base o procedimento específico de avaliação da satisfação de clientes.

ELABORADO POR:	APROVADO POR:
Grupo da Qualidade	/ /2011 Administrador

Reprodução proibida



<b>SGQ</b>		 <b>Porto de AVEIRO</b>
<b>PROCEDIMENTO</b>	Versão N.º 0	
<b>GESTÃO DE CONCESSÕES</b>	30-06-2011	
APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.	Página 8/10	

FLUXOGRAMA	DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEL	DOCUMENTO REGISTO
	<p><b>Preparação do Processo de Concessão</b></p> <p>O Grupo de Trabalho elabora Modelo para a nova Concessão</p> <p>O Conselho de Administração aprova o Modelo da Concessão</p> <p>O Grupo de Trabalho elabora Processo de Concurso, incluindo Caderno de Encargos com as Bases da Concessão</p>	<p>GT</p> <p>CA</p> <p>GT</p>	<p>Modelo da Concessão</p> <p>Deliberação</p> <p>Processo de Concurso</p>
	<p><b>Concurso de Concessão</b></p> <p>O Conselho de Administração decide a abertura de procedimento de contratação pública</p> <p>Efectivação do concurso em plataforma electrónica de contratação pública</p> <p>O CA decide se efectiva a contratação, no âmbito do procedimento em curso</p>	<p>CA</p> <p>Aprov.</p> <p>CA</p>	<p>Deliberação</p> <p>Documentos diversos, na plataforma</p> <p>Deliberação</p>
	<p>Elaboração do Contrato de Concessão e respectiva assinatura</p>	<p>CA e Concessionário</p>	<p>Contrato de Concessão</p>

ELABORADO POR:	APROVADO POR:
Grupo da Qualidade	/ /2011 Administrador

Reprodução proibida



<b>SGQ</b>		
PROCEDIMENTO	Versão N.º 0	
<b>GESTÃO DE CONCESSÕES</b>	30-06-2011	
APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.	Página 9/10	

FLUXOGRAMA	DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEL	DOCUMENTO REGISTO
<pre> graph TD     Start((1)) --&gt; A[ ]     A --&gt; B[Nomeação do Gestor da Concessão]     B --&gt; C(( ))     C --&gt; D{Necessário elaborar ou rever documentação?}     D -- sim --&gt; E[Elaborar ou Rever o Plano de Acompanhamento da Concessão (PAC)]     E --&gt; F[Comunicar a minuta ao Concessionário]     F --&gt; G[Aceitação do PAC pelo Concessionário]     G -- não --&gt; C     G -- sim --&gt; H(( ))     H --&gt; I[Analisar as informações fornecidas pelo Concessionário]     I --&gt; J{Necessita visita?}     J -- sim --&gt; K[Realizar visita]     J -- não --&gt; L[Realização de reunião periódica]     K --&gt; L     L --&gt; M[Elaboração de Relatório de Acompanhamento]     M --&gt; N[Comunicação Interna e Externa dos resultados]     N --&gt; O[Novo ciclo]     O --&gt; P{Implica ACP?}     P -- não --&gt; C     P -- sim --&gt; Q((Fim do ciclo))           </pre>	<p><b>Acompanhamento da Concessão - elaboração do PAC</b></p> <p>Nomeação do Gestor da Concessão</p> <p>Verificação da necessidade de elaborar nova documentação ou de alterar a documentação existente.</p> <p>Elaboração da documentação necessária ao acompanhamento do contrato ou respectiva revisão. Inclui Check-list das obrigações contratuais, acções; responsáveis, prazos e indicadores</p> <p>Concessionário indica representantes para o Acompanhamento da Concessão.</p> <p><b>Acompanhamento da Concessão - verificação</b></p> <p>Ciclo de controlo anual de gestão contratual, incluindo análise da informação periódica remetida pelo Concessionário.</p> <p>Verificação in loco da gestão da concessão</p> <p>Reunião anual de avaliação do desempenho da concessão</p> <p>Elaboração de relatório anual de acompanhamento da concessão, com eventual proposta de ACP(s)</p> <p>Comunicação às Chefias e Técnicos da AP, Concessionário e Tutela</p> <p>Verificação e eventual implementação de Acções Correctivas e Preventivas (ACP).</p>	<p>CA</p> <p>GC</p> <p>GC</p> <p>Concessionário</p> <p>GC</p> <p>GC + EF</p> <p>GC + EF</p> <p>GC + EF</p> <p>AP</p> <p>GC e Concessionário</p>	<p>Ordem de Serviço</p> <p>PAC</p> <p>Documentos do Concessionário</p> <p>Check-list de auditoria</p> <p>Relatório de Acompanhamento da Concessão</p> <p>Registo de NC</p>

ELABORADO POR:

APROVADO POR:

Grupo da Qualidade

/ /2011

Administrador

Reprodução proibida



<b>SGQ</b>		 Porto de AVEIRO	
PROCEDIMENTO			Versão N.º 0
<b>GESTÃO DE CONCESSÕES</b>			30-06-2011
APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.			Página 10/10

FLUXOGRAMA	DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEL	DOCUMENTO REGISTO
	<p><b>Alterações à Concessão:</b></p> <p>Um pedido do Concessionário ou uma necessidade/opportunidade identificada pela AP, iniciam um novo processo de acompanhamento e análise</p>	<p>Concessionário ou AP</p> <p>GC</p>	<p>Pedido do Concessionário/ Oportunidade identificada pela AP</p>
	<p>Verificação se o pedido tem enquadramento no contrato existente</p>	GC	
	<p>Elaboração da proposta de alteração contratual</p>	GC	
	<p>Na situação em que haja alteração contratual, verificação se há necessidade de encetar processo de negociação</p>	GC	
	<p>Decisão sobre as alterações contratuais</p>	GC Concessionário	
	<p>Decisão sobre as alterações contratuais</p>	CA	Deliberação
	<p>Verificação se o pedido requer autorização ou licenciamento específico da AP</p>	CA	Aditamento Ao Contrato
	<p>Requer Autorização ou Licenciamento?</p>	CC	
	<p>Desenvolvimento das acções necessárias à análise e proposta de autorização ou licenciamento</p>	AP	Informação
	<p>Decisão do CA sobre autorização/ licenciamento e/ou alteração contratual</p>	CA	Deliberação
<p>Comunicação da decisão e elaboração dos documentos legais associados.</p>	CA	Alvará de Licença / Carta	
<p>Verificação e eventual implementação de Alterações ao Plano de Acompanhamento da Concessão.</p>	GC		

ELABORADO POR:  Grupo da Qualidade	APROVADO POR:  / /2011  Administrador
--	---

Reprodução proibida

**TELEFAX**Fax Ref.: 25 CA  
Data : 2002-03-15

500 N.º 2

**APA - ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE AVEIRO, S.A.**Edifício 9 - Forte da Barra  
Apartado 91  
3834-908 GAFANHA DA NAZARÉTelefone : 234 393 300  
Telefax : 234 393 399  
E-Mail: portaveiro@mail.telepac.pt**Para : SOCARPOR (Aveiro)***(To)***Att. : Sr. Cte. Ferreira Jorge***(Att.)***De : APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.***(From)***Assunto : TERMINAL SUL - COMISSÃO DE SEGURANÇA,  
(Subject) HIGIENE E SAÚDE NO TRABALHO**Telefax N.º:  
234 378 791**Proc. E.3.4.70****V/ Ref.:**  
*(Y/ Ref.)***Mensagem :***(Message)*

Para conhecimento e efeitos convenientes, junto se envia cópia do Relatório n.º 1/2002, produzido pela Comissão de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho do Porto de Aveiro em 19 de Fevereiro de 2002, o qual, no respectivo ponto 3.3, reporta uma situação relacionada com o Terminal Sul, presentemente concessionado a essa empresa.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração,

(Raul Ventura Martins)

SM/CH

**N.º de folhas anexas :**   
*(Nr. of attached sheets)*



APA - ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE AVEIRO, S. A.

*Feyo J. L. Coelho*  
*19 de fev. 2002*  
*f*

**COMISSÃO DE SEGURANÇA, HIGIENE E SAÚDE NO TRABALHO**

**RELATÓRIO N.º 1/2002**

**19 de Fevereiro de 2002**

**1 - PRESENÇAS**

Chefe da Divisão de Segurança João Simões  
Operador de Equipamento Portuário Gilberto Vilarinho  
Operador de Equipamento Portuário Ernesto Maravalhas  
Representante dos Operadores Portuários Artur Almeida

**2 - LOCAIS VISITADOS:**

Terminal Norte  
Porto de Pesca Costeira  
Terminal Sul  
Porto de Pesca do Largo  
Terminal Químico

**INÍCIO:**

10:00 Horas

**FIM:**

11:30 Horas

**3.1 - TERMINAL NORTE:**

- No telheiro existe uma caixa de disjuntores sem tampa, ficando exposta a chuvas dos quadrantes Norte.
- Na área da lixeira, as fitas metálicas estão novamente encostadas à rede da vedação, danificando-a.
- Junto ao cais do armazém da SONAE, existe um amontoado de lixo deixado ali pela "Vougamar", devendo ser removido do local.

**3.2 - PORTO DE PESCA COSTEIRA**

- Existe um enorme buraco na rede de vedação frontal ao canal junto à estação depuradora de bivalves.
- A rede de vedação junto ao parque de estacionamento do Oudinot, precisamente na esquina com o canal, necessita ser fixada na base por forma a evitar a intrusão.

*A*



### 3.3 - TERMINAL SUL

- Na calha das águas pluviais em toda a zona coincidente com a fachada norte do armazém da ex-Quimigal, foram retirados os ralos, constituindo desta forma perigo para os peões.

### 3.4 - PORTO DE PESCA DO LARGO

- Foi arrancado um cabeço de amarração junto à ponte-cais nº 15. Por informação posterior, a firma "Testa & Cunhas" comprometeu-se a repará-lo.

### 3.5 - TERMINAL QUÍMICO

- Nada a acrescentar a anteriores observações.

O Chefe da Divisão de Segurança:

(João Alexandre Simões)





Doc. n.º 3

**APA - ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE AVEIRO, S.A.**

**Exmo Senhor  
Gerente da Socarpor - Sociedade de Cargas  
Portuárias (Aveiro), Lda  
(Terminal Sul)  
Av.ª. Dr. Loureço Peixinho  
Edifício 15 – 5.º. B  
  
3 800 – 164 Aveiro**

S/ Referência	S/Comunicação de	N/Referência		Local/data
N.º		655GE	P.º	E.3.4.70/D.0.50.1
				Forte da Barra, 03.07.25

**ASSUNTO: Auditoria Interna de 23 de Maio de 2003 - Não Conformidades Ambientais**

No decurso da Auditoria Interna, efectuada no dia 23 de Maio de 2003 pelo grupo de Auditores Ambientais Internos desta Administração, foram registadas as seguintes não conformidades ambientais relativas à Concessão do Terminal Sul:

- Ainda não se encontra concluído o Plano de Segurança e Protecção Ambiental, nos termos do n.º 22.1 do Contrato de Concessão;
- Deficiente gestão de resíduos – (exemplos: pneus usados, telhas de fibrocimento na área adjacente à oficina, ausência de comunicação do registo de óleos, desconhecimento da presença de PCB no óleo do transformador (PT));
- Extintores da oficina sem indicação do prazo de validade;

No sentido de corrigir as não conformidades detectadas, deverá V. Exa:

- elaborar e remeter a esta Administração o Plano de Segurança e Protecção Ambiental;
- observar o cumprimento da legislação vigente no âmbito da gestão de resíduos, designadamente, promover o envio dos resíduos para destino final adequado; manter um registo de óleos usados, actualizado trimestralmente (Decreto-Lei n.º 153/2003, de 11 de Julho), e proceder à pesquisa de PCB – bifenilos policlorados – no óleo do transformador (Decreto-Lei n.º 277/99, de 23 de Julho);
- afixar prazo de validade nos extintores.

Sede: Edifício 9 - Forte da Barra - Apartado 91 - 3834-908 GAFANHA DA NAZARÉ - Tel. 234 393300 / Fax 234 393399 - email: portaveiro@mail.telepac.pt  
Departamento de Pilotagem - Tel. 234 369429 / Fax 234 369 244  
Terminal Norte: Tel. 234 393355 / Fax 234 393398  
Armazém e Oficinas: Tel. 234 393377 / Fax 234 393477



**APA - ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE AVEIRO, S.A.**

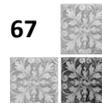
Logo que estejam concretizadas as medidas supramencionadas, deverá V. Exa dar conhecimento a esta Administração. A eficácia das acções desenvolvidas será avaliada em próxima auditoria.

Com os melhores cumprimentos.

O Administrador,

(Ângelo Pereira Pires)

MMC/AP





Doc. N.º 4

**APA - ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE AVEIRO, S.A.**

**Exmo Senhor**  
**Gerente da Firma Socarpor-Sociedade de Cargas**  
**Portuárias (Aveiro), Ld.ª.**  
**Av.ª Dr. Lourenço Peixinho, Edifício nº15 - 5.º.B**  
**3 800 – 164 Aveiro**

S/ Referência	S/Comunicação de	N/Referência		Local/data
N.º		609GE	P.º	E.3.4.70/D.0.50.1
				Forte da Barra, 04.06.25

**ASSUNTO: Resultados da Auditoria Ambiental às instalações**

No decurso da Auditoria efectuada nos dias 25, 26 e 31 de Maio do corrente ano, no âmbito do Sistema de Gestão Ambiental desta Administração, foram auditadas diversas instalações sitas no Porto de Aveiro com o intuito de avaliar o desempenho ambiental da comunidade portuária e sensibilizar as empresas/entidades para a melhoria da sua gestão ambiental.

Da auditoria às instalações dessa empresa resultaram as seguintes constatações (situações a corrigir ou a melhorar):

**Socarpor – Concessão do Terminal Sul:**

- o Plano de Segurança e Protecção Ambiental, estabelecido no Contrato de Concessão continua por concluir;
- não é realizada a desinfecção periódica do reservatório de água para consumo humano, mas segundo o responsável irão iniciar o controlo analítico da água;
- continuam a desconhecer se o óleo do PT possui PCB's;
- estão ainda por resolver as situações detectadas em auditoria anterior relativas aos resíduos depositados na área adjacente à oficina (ex: pneus usados, telhas de fibrocimento);
- não possuem registo do movimento de óleos usados;
- extintores fora do prazo de validade.

Bc



**APA - ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE AVEIRO, S.A.**

No sentido de corrigir os problemas detectados, e dar cumprimento ao estipulado no Contrato de Concessão da exploração do Terminal Sul, deverá V. Exa implementar as medidas necessárias e destas dar conhecimento atempado a esta Administração. A eficácia das acções desenvolvidas será avaliada em auditoria de seguimento a efectuar pela APA, S.A. nos meses de Outubro/Novembro.

Mais informo que a APA, S.A. está ao dispor de V. Exa para qualquer informação ou esclarecimento adicional que necessite.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho de Administração,

(João Pedro Braga da Cruz)

MMC/CL







5. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela APDL







A' Mesa  
1. Incluío no âmbito  
Respectivo.  
14.01.03.2016  
Ji

Exmo. Senhor  
**Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva**  
*Digno. Juiz Conselheiro Responsável*  
TRIBUNAL DE CONTAS  
Av<sup>a</sup> Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Of\_1881/2016

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Processo n.º 10/15 AUDIT – DA IX	15/02/2016	Of_1881/2016	25/02/2016

**ASSUNTO: Contraditório ao Relato da Auditoria à Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público das Administrações Portuárias**

Na sequência do relato da auditoria à **Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público das Administrações Portuárias**, enviado por V. Exas. a esta Administração Portuária no passado 15 de Fevereiro de 2016, e com vista ao exercício de Contraditório, junto se envia documento em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal Substituto do Presidente do Conselho de Administração

(Amadeu Ferreira da Rocha)

ANEXO: O referido documento





## Contraditório ao relato de Auditoria à Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público das Administrações Portuárias

Na sequência da auditoria efectuada, o Relato de Auditoria à Gestão, Monitorização e Fiscalização dos Contratos de Serviço Público da APDL – Administração dos portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA agora apresentado traduz com bastante objectividade o sistema e modelo de gestão em prática por esta administração portuária.

No entanto, o documento merece os seguintes comentários, esclarecimentos e ligeiras correcções que passaremos a referir:

### Sumário Executivo

- **Ponto 36** – Consideramos excessivo identificar o RAC – Relatório de Acompanhamento das Concessões e o PAP – Plano de Actividades Plurianual como elementos exclusivos do sistema de gestão contratual, embora sejam os fundamentais. No corpo de relato (páginas 25 a 27) identificam-se outros controlos complementares que consideramos relevantes.
- **Ponto 52** – Já posteriormente à auditoria em apreço foi definido um “Procedimento Interno para Reconhecimento dos Bens das Concessões de Serviço Público nas Demonstrações Financeiras da APDL”, onde se estabelecem, entre outros, os seguintes controlos:
  - Solicitação aos concessionários de cópias das faturas de compra dos bens a serem reconhecidos nas Demonstrações Financeiras (DF) da concedente;
  - Realização, pela Direção de Obras e Equipamentos (DOE), de verificações físicas aos ativos dos concessionários reconhecidos nas DF da APDL, no sentido de se garantir a sua existência, assim como o seu estado de uso.

Os procedimentos de controlo acima descritos têm periodicidade anual, não invalidando que sempre que seja detetada pela DOE alguma alteração substancial ao património dos concessionários de serviço público, tal facto deva ser comunicado ao GEP que fará a análise da situação e lhe dará a sequência adequada.

- **Ponto 94** – A situação descrita refere-se ao contrato de concessão do TCL e não ao do TCGL como por lapso foi indicado.



#### Corpo do Relato

- **Ponto 76** – O Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) é constituído por 8 elementos: uma Directora, quatro Técnicos Superiores e três Técnicos Administrativos;
- **Ponto 82** – As referidas reuniões de promoção comercial são realizadas pela Direcção Comercial, Marketing e Cooperação (DCMC) e não pelo GEP conforme é referido;
- **Ponto 92** – A este respeito esclarece-se que, para além das actividades descritas, a APDL, através da Direcção de Operações Portuárias e Segurança (DOPS), efectua ainda a monitorização/ fiscalização das operações das concessões portuárias, cujos resultados são divulgados através de relatório trimestral daquela Direcção de Serviços, do qual já foi remetida cópia exemplificativa no Anexo 6 da resposta ao v/ questionário de Abril de 2015;
- **Ponto 108** – O Modelo Financeiro (MF) revisto (2005) da concessão do TCGL prevê um conjunto de investimentos entre os quais a aquisição de 3 gruas móveis, tendo o concessionário adquirido já 2 gruas 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, o concessionário decidiu proceder ao aluguer operacional de uma grua móvel de 40 Ton. em 2011 e de uma outra de 100 Ton. em 2013, com valores comerciais de 1,1 e 2 milhões de euros respectivamente.  
Tratando-se de equipamentos em regime de aluguer operacional os mesmos não foram contabilizados como investimento da concessionária uma vez que ainda não integram o estabelecimento da concessão.  
Todavia, uma vez que está previsto que, findos os contratos de aluguer dos equipamentos (em 2018 e 2019), o TCGL venha proceder à sua aquisição, o valor do investimento acumulado sofrerá, nessa altura, um incremento de 3,1 milhões de euros, desaparecendo o desvio em questão.  
Assim sendo, podemos considerar que o concessionário já colocou em operação 4 gruas móveis, mais uma do que o previsto no MF, ainda que, contabilisticamente, 2 dela apenas venham a integrar o estabelecimento da concessão a médio prazo.
- **Ponto 133** – A este respeito gostaríamos de realçar que qualquer uma das três concessões de serviço público de Leixões (TCL, TCGL e SdL) se têm revelado casos de sucesso, uma vez que têm vindo a apresentar níveis de actividade e de rentabilidade positivos e crescentes. O TCL é somente a que, de entre as três, mais se tem vindo a destacar nestes domínios.
- **Ponto 150** – A situação descrita neste ponto refere-se à concessão do TCL e não à concessão do TCGL conforme aí é referido.





Complementarmente informa-se que a APDL se encontra a preparar o alargamento do âmbito do seu Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), o qual se encontra certificado ao abrigo da norma ISO 9001, no qual vai ser incluído um processo denominado “Gestão de Concessões”, visando caracterizar e monitorizar uma boa parte dos procedimentos realizados actualmente, numa perspectiva de melhoria contínua.

Porto de Leixões, 25 de fevereiro de 2016



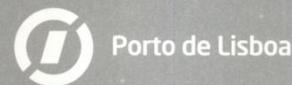
6. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela APL







APL / Administração do Porto de Lisboa, SA  
Rua da Junqueira, 94 Tel. +(351) 213 611 000  
1349-026 LISBOA Fax. +(351) 213 611 076  
PORTUGAL  
www.portodelisboa.pt admin.junqueira@portodelisboa.pt



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Exmo Senhor  
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
M. I. Juiz Conselheiro  
Tribunal de Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

*A Realix*  
*1. Acesso e recepção.*  
*2. Reduzir ao mínimo*  
*aspectos.*  
*ex. 15.04.2016*  
*JA*

Lisboa, 16 de Março de 2016

N/Ref.: 566320  
V/Ref.: Procº n.º 10/15-AUDIT-DA IX  
V/ Ofício n.º 4265/2016

CA  
Data Ref.: de 15/02/2016

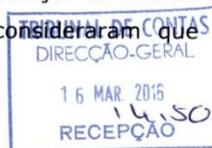


**Assunto:** Relato da Auditoria à Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público no Âmbito das Administrações Portuárias. Exercício do Contraditório pela APL, SA

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Tendo sido notificada pelo ofício desse Venerando Tribunal, em ref.ª, para nos pronunciarmos sobre os factos e as matérias constantes do Relato de Auditoria no processo acima identificado e tendo-nos sido prorrogado o prazo para resposta, junto remetemos a V. Ex.ª a nossa pronúncia.

O referido Relato, como todos os emitidos por esse Venerando Tribunal, assume a maior relevância para esta Instituição e para os seus órgãos e serviços, pelo que saiba V. Ex.ª que o nele constante será tido em conta por esta Administração com toda a devida atenção. Tomamos bem nota das partes que V. Ex.ªs consideraram que a nossa



Ofício Nº.: 566320

1/2

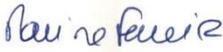




atividade é de louvar, pelo bom exemplo e boas praticas, e também iremos procurar corrigir todas as situações apontadas em que o nosso trabalho poderá ainda ser melhorado.

Sem outro assunto de momento, subscrevo-me com os melhores cumprimentos,

De V. Exa  
Atentamente,  
Pelo Conselho de Administração,  
A Presidente,

  
Marina Lopes Ferreira

Junta: Exercício do Contraditório pela APL, SA



## **CONTRADITÓRIO AO RELATO DA AUDITORIA**

### **1. BREVES NOTAS INTRODUTÓRIAS**

Para a APL o relato de auditoria efetuado merece um aprofundado estudo e compreensão, sendo um instrumento precioso para melhorar todos os procedimentos internos e procurar corrigir os aspetos menos conseguidos.

Nesse seguimento, já tinha sido muito importante o anterior relato na Auditoria n.º 19/2007 ou no n.º 26/09, relativo ao TCA. Procuramos sempre seguir todas as recomendações feitas e corrigir todas as apreciações menos positivas de procedimentos, adotando as melhores práticas nacionais de outras Administrações Portuárias e internacionais.

Reconhecemos que nos últimos anos, em que se exigiu uma contenção maior nas despesas, poderá ter prejudicado um pouco a capacidade de fiscalização e acompanhamento das concessões de serviço público de movimentação de cargas, tendo a APL de realizar o seu trabalho com restrições de pessoal e de capacidade. Mas entendemos que apesar de tudo fomos capazes de salvaguardar o interesse público e a eficácia e eficiência do serviço prestado.

Permitam-nos duas notas prévias: uma primeira sobre a natureza dos contratos maioritariamente ainda em vigor na APL e, uma outra, sobre as maiores dificuldades ainda sentidas e que foram bem salientadas no relato.

Desde logo, é importante salientar que a grande maioria de contratos de concessão existentes não foram celebrados ao abrigo do regime das PPP. O regime português de PPP tem um enfoque sobretudo nos contratos em que o privado não assume a totalidade do risco e necessita do parceiro público para partilhar consigo parte desse risco relevante. Ora a maior parte dos contratos ainda em vigor assumem-se como concessões tradicionais, em que o risco é reservado na sua quase totalidade para o parceiro privado, incluindo o risco de procura. Mesmo a possibilidade de reequilíbrio económico e financeiro encontra-se neles limitada à existência de uma alteração substancial das circunstâncias, que necessita de prova fundamentada, não repousando em qualquer caso base ou parâmetros objetivados. Assim, uma análise como a feita pelo TdC, muito com base numa métrica de PPP, poderá encontrar-se deslocada no presente caso, necessitando de ser corrigida face à diversa natureza dos contratos em apreciação.

Permita-se-nos que relevemos este facto como fonte de potencial desvirtuamento de algumas das críticas feitas, por não estarem de acordo com o objeto analisado. Assim acontece - parece-nos - na análise do risco (só o TCA o tem), na partilha de benefícios, na





monitorização do desempenho financeiro e nas considerações sobre uma análise da TIR acionista.

Tal como esteve subjacente nas respostas ao inquérito, a generalidade das concessões portuárias no porto de Lisboa, são contratos que não decorrem, nem têm o enquadramento de PPP. A grande maioria das concessões assenta no regime jurídico da operação portuária, nos termos do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, sem prejuízo de se apostar na implementação de técnicas de acompanhamento que o novo quadro legal aponta.

Finalmente, reconhece-se o trabalho ainda a desenvolver para melhorar continuamente os serviços prestados, garantir a melhor eficiência e eficácia e salvaguardar em todos os seus aspetos o interesse público. É um trabalho permanente a que não regatearemos esforços.

Tomamos bem nota das deficiências apontadas no relato, especialmente no que toca à análise do risco e do desempenho financeiro, à qualidade do acompanhamento e aos equipamentos e infraestruturas, bem como ao reporte por parte dos concessionários. Tudo aspetos que serão melhorados de acordo com as recomendações.

O tratamento da informação assenta em várias plataformas TI planeadas e criadas, algumas conjuntamente com outros portos nacionais e a participação ativa de outras entidades públicas com responsabilidades no setor portuário, com o objetivo de gerir, monitorizar e fiscalizar o movimento de navios e carga no porto.

O trabalho desenvolvido e a desenvolver pelos quadros da APL-Administração do Porto de Lisboa, S.A., pauta-se pelo profissionalismo, rigor, procura do cumprimento do dever e salvaguarda do interesse público. A estrutura orgânica da APL,S.A., é ajustada ao seu nível de competências, no sentido de dar uma resposta eficaz e eficiente.

A APL-Administração do Porto de Lisboa, SA 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. Os concessionários e os prestadores de serviços portuários são parceiros da APL,SA, sendo norteados pelo interesse comum que é o bom desempenho do porto de Lisboa, enquanto infraestrutura portuária.

Pensamos que o TdC pode, igualmente, reconhecer a total cooperação e colaboração da APL, S.A., e de todos e cada um dos seus quadros e trabalhadores para uma perfeita realização da auditoria. Mantemos sempre este mesmo espírito e disponibilidade.



## 2. RECONHECIMENTO PELA PERCEÇÃO GLOBALMENTE POSITIVA DA ACTIVIDADE DA APL

Apesar de todas as situações que mereceram reparos por parte do TdC e que tentaremos ultrapassar, apraz-nos registar a confirmação por parte do TdC da generalidade do bom trabalho desenvolvido pela APL, S.A. e pelos seus trabalhadores no acompanhamento de contratos de elevada complexidade, o que tem permitido o desenvolvimento da operação portuária em moldes eficientes, produtivos e modernos no Porto de Lisboa, para agrado de todos os seus utilizadores.

A expressão do reconhecimento pelo TdC, de que se verificou uma evolução positiva do acompanhamento das concessões desde as anteriores auditorias realizadas, é muito gratificante, até pelo esforço que isso significou.

É com efeito, sempre de realçar quando uma entidade externa e do prestígio do TdC reconhece o trabalho feito em prol do serviço público, sempre com recursos limitados mas com total dedicação.

Para se ter uma noção do trabalho desenvolvido pela APL, S.A., basta salientar que dos 21 contratos analisados pelo TdC em todas as Administrações Portuárias, quase metade (10) são da APL. A APL, S.A., tem de acompanhar e fiscalizar mais do dobro de contratos de qualquer uma das restantes Administrações Portuárias (a Administração Portuária com mais contratos a seguir à APL tem apenas 4 para acompanhar) e quase tantos como todas as restantes juntas.

O esforço sobre a APL, S.A., e sobre os seus trabalhadores tem sido enorme, mas temos a convicção – que o TdC vem confirmar – que esta administração tem sabido realizar com pleno sucesso o seu trabalho, não tendo sido encontradas situações preocupantes que pudessem por em causa a realização da operação portuária, uma subversão do serviço público a que a APL, S.A. está adstrita ou erros ou omissões graves no acompanhamento e fiscalização do serviço público delegado nos concessionários. Só isso já merece ser salientado.

Na verdade, o objetivo da auditoria realizada era examinar os sistemas e modelos de gestão, monitorização, controle e fiscalização de contratos de concessão, com vista a avaliar a eficiência e eficácia destes, no âmbito do controle das obrigações contratuais, do desempenho financeiro e da qualidade dos serviços prestados. Foi ainda apreciada a gestão dos riscos e o controle sobre as infraestruturas e equipamentos. Verificamos com satisfação que no geral a apreciação do TdC foi positiva em relação à APL, S.A.

Em especial foi com muito orgulho que pudemos constatar a apreciação francamente positiva feita pelo TdC ao Manual de Procedimentos para a elaboração de relatórios





respeitantes às concessões de serviço público existente na APL, S.A. e que é salientado expressamente no relato.

Igualmente é de referir, como vem indicado pelo TdC, a utilização pela APL, S.A., de valores de referência concordantes com indicadores internacionalmente recomendados, para casos análogos, no que se refere aos padrões de qualidade fiscalizados.

Continuamos sempre a procurar melhorar o nosso nível de qualidade, pelo que nunca estaremos satisfeitos e procuraremos fazer sempre melhor. Para este efeito o relato de auditoria do TdC é um instrumento de enorme utilidade.

Sem prejuízo do exposto, entendemos serem ainda devidos alguns esclarecimentos que permitam, por um lado, corrigir pequenos lapsos detetados no Relato, normais no volume, número, tipologia e complexidade de concessões e de análises que o TdC teve de efetuar e, por outro lado, no sentido de melhorar a compreensão sobre a atividade exercida de acompanhamento das concessões pela APL, que não logramos transmitir aos Auditores, por eventual deficiência de comunicação da APL e que agora nos apressamos a corrigir.

Aproveitamos, ainda, por, no final, darmos um especial relevo a alguns esclarecimentos expressamente solicitados no relato, por se referirem a situações já encontradas em anterior relato de 2007.

Esperamos que com estes esclarecimentos agora dados todas as dúvidas possam ser retiradas, sem prejuízo de nos mantermos ao inteiro dispor para tudo o mais que se entender como necessário.

### 3. ESCLARECIMENTOS

- **Volume I**

***"14. No entanto, nas AP persiste a ausência de uma avaliação regular e integrada do desempenho das concessionárias, e dos riscos e benefícios dos contratos com vista a salvaguardar o "value for money."***

***"32. Constatou-se que alguns contratos de concessão não evidenciaram, no seu conteúdo, a definição de uma matriz de risco, o que dificultou a implementação pelos concedentes de um plano formal de gestão e de análise dos riscos das respetivas concessões. Contudo, a APDL, S.A., destacou-se por ter elaborado um Manual de Mitigação do Risco para toda a empresa."***

A APL, S.A. acompanha de forma sistemática e regular o desempenho das concessões, tendo presente os vetores estruturantes do contrato: o cumprimento das obrigações contratuais; o desempenho operacional do terminal e as perspetivas de evolução futura, dentro do quadro contratual.

Como ficou evidenciado na resposta ao questionário prestado pela APL, S.A., é desenvolvido um conjunto de ações estruturadas de acompanhamento das concessões, as quais se relembra que, em função do quadro legislativo em que foram celebradas, não têm riscos ou benefícios que prejudiquem ou beneficiem o "value for money" das mesmas. A exceção que poderá ser equacionada, diz respeito ao contrato do TCA o qual, por força de todos os desenvolvimentos associados, carece de renegociação urgente, para clarificar as respetivas condições contratuais.

Reafirma-se que o modelo de PPP e respetivas regras de avaliação, adequadas para avaliar esse universo de contratos, designadamente, as PPP rodoviárias, as PPP hospitalares e outras, são menos adequados para avaliar as concessões portuárias, cujo quadro legal é muito anterior a esse modelo de cedência do domínio público, com as suas evidentes vantagens e desvantagens para a salvaguarda do interesse público.

Na avaliação da gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão e que esteve subjacente nas respostas ao inquérito, a generalidade das concessões portuárias no porto de Lisboa, são contratos que não decorrem, nem têm o enquadramento de PPP, assentando, na sua maioria no regime jurídico da operação portuária, nos termos do



Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, sem prejuízo de se apostar na implementação de técnicas de acompanhamento que o novo quadro legal aponta.

Não podemos deixar, igualmente, de salientar que o investidor privado, que realiza o seu investimento no domínio público, em infraestruturas portuárias, com obrigações de serviço público e sem garantia do seu "value for money", está sujeito à regra da reversão dos bens no final do contrato.

***"30. Também a avaliação das necessidades de investimento das AP, a executar pelas concessionárias, é caracterizada pela reatividade ao invés de uma postura pró-ativa das necessidades da gestão contratual."***

***"45. O controlo das infraestruturas e equipamentos assentou, em geral, no exame da documentação enviada pelas próprias concessionárias de serviço público, não existindo fiscalizações regulares para garantir a adequação dos ativos das concessões, face aos objetivos inicialmente contratualizados. Com efeito, o relatório e contas das concessionárias é o principal documento de controlo dos investimentos realizados no âmbito das concessões."***

***"48. Na APL, S.A., S.A., o controlo sobre os investimentos e equipamentos merece especial reservas, na medida em que as concessionárias de serviço público não estão a cumprir com as obrigações de informação contratualmente definidas, situação já referenciada, pelo TdC, em 2007."***

***"49. Consequentemente, aquela AP apenas tem conhecimento dos investimentos quando as respetivas concessionárias lhe disponibilizam os relatórios e contas. Sublinhe-se que a APL, S.A., detém uma carteira de 10 contratos de concessão de serviço público de movimentação de carga, sendo que, em relação a 2014, apenas a concessionária do Terminal de Contentores de Alcântara lhe havia disponibilizado o relatório e contas."***

***"50. Não se afigura razoável que o concedente público não cumpra atempadamente as suas responsabilidades e obrigações que, in casu, respeitam aos investimentos nas concessões de serviço público."***



A APL, S.A., no âmbito das suas competências, procura efetuar uma profunda, adequada e atempada avaliação das necessidades de investimento a realizar nos terminais a concessionar, sendo as mesmas transpostas para o respetivo caderno de encargos, previamente ao lançamento do concurso público e constituindo sempre um fator determinante na escolha dos concorrentes e na atribuição da respetiva concessão.

Assim sendo, na maioria dos contratos em análise, foi incluída a necessidade de investimento, tendo, no momento da outorga dos mesmos, sido definido o respetivo montante bem como, em alguns dos casos, o próprio cronograma de concretização.

A concedente ao longo da vida do contrato, fiscaliza e monitoriza a realização dos investimentos, designadamente, em instalações fixas e indismontáveis e em grandes equipamentos, estruturantes para a movimentação de carga.

Por outro lado, a fiscalização e monitorização dos investimentos, é assegurada de forma regular e sistemática, passando por diversas etapas. A título de exemplo, quando o concessionário contratualiza ou planeia realizar investimentos em instalações fixas e indismontáveis, tem que elaborar o respetivo projeto (de arquitetura, de especialidades, de impacto ambiental) e submetê-lo à aprovação da APL, S.A., para a necessária emissão da licença de obras.

A sua realização fica, igualmente, sujeita à fiscalização e monitorização, acompanhando a APL, S.A. regularmente o que se passa nos terminais, através das equipas de fiscalização, tendo conhecimento atempado das diversas ocorrências, seja de obras ou de intervenções de reparação ou conservação, as quais podem dar lugar a embargo, caso as mesmas careçam de emissão de licença de obras e tal não tenha sido solicitado previamente, nos termos do regulamento de obras em vigor.

Relativamente aos equipamentos, que poderão estar tipificados contratualmente, também estamos perante uma situação análoga.

Conforme estabelecem a generalidade dos contratos de concessão, nos termos do capítulo II, art.º 4 ao 6º, a concessionária compromete-se a manter, *"por sua conta e risco, em permanente estado de bom funcionamento, conservação e segurança, até ao termo da concessão, o conjunto das instalações e os equipamentos do Terminal, os quais serão substituídos sem direito a indemnização quando se destruírem ou se mostrarem inadequados para o fim a que se destinem, por desgaste físico, avaria, deterioração ou obsolescência"*.

Para além de todas as condicionantes referidas, para o investimento em infraestruturas fixas e indismontáveis ou equipamentos de valor unitário significativo, sujeitos a regras muito específicas de aprovação e realização, anualmente, no primeiro trimestre de cada ano, o concessionário entrega uma listagem, discriminada, como foi referido na resposta





ao inquérito, elemento do ativo a elemento do ativo, indicando o respetivo valor de aquisição, data de aquisição, taxa de depreciação, vida útil e depreciações ou amortizações acumuladas.

Todos estes elementos são assim obtidos, atempadamente, sem prejuízo de, posteriormente, se fazer a confrontação com os anexos às demonstrações financeiras constantes dos relatórios e contas das concessionárias.

***"77. No caso particular da concessão do TCA, a APL não efetua este controlo, o que não se afigura adequado, visto que no contrato existem obrigações decorrentes da evolução da TIR dos acionistas"***

O Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara é suportado num modelo financeiro (caso base) que estima todos os proveitos e custos associados ao período da concessão, com os respetivos rácios financeiros do projeto, incluindo a TIR.

No entanto, 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 (caso base).

Acresce o facto de o referido contrato de concessão estar a ser renegociado na Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), como se dá conta no ponto 3.6.4 do Volume II do Relato de Auditoria.

***"87. À semelhança da APDL, S.A., a APS, S.A. implementou medidas mitigadoras de risco pontuais, por exemplo quanto ao risco de procura e risco pontual"***

Não podemos deixar de referir que, também a APL, S.A., tem implementado contratualmente em alguns contratos - Terminal de Contentores de Santa Apolónia, Terminal Multiusos do Beato e Terminal Multiusos do Poço do Bispo - mecanismos de mitigação do risco de procura, uma vez que o respetivo clausulado inclui cláusulas contratuais que estabelecem "mínimos cobráveis".

No caso de a movimentação do terminal não atingir os referidos mínimos, o que é controlado e apurado através da aplicação de Indicadores de Atividade, esta cláusula é

acionada. Esta situação já ocorreu por diversas vezes e em mais do que um dos contratos mencionados.

- **Volume II**

***"164. A DTPL é, também, responsável pela faturação de taxas e tarifas inerentes aos contratos de concessão"***

No que respeita a esta afirmação, cumpre esclarecer que as tarifas – entendendo-se como tal os preços regulados devidos como contraprestação de serviços públicos portuários que não envolvam o exercício de poderes de autoridade, ao navio, aos passageiros ou à carga, pelas administrações portuárias ou por concessionários - previstas no Regulamento de Tarifas da APL, S.A., são faturadas por outro departamento interno, no caso a Direção de Segurança e Pilotagem com recurso à plataforma eletrónica JUP.

A Direção de Terminais Portuários e Logística é responsável pela faturação de taxas, fixas e variáveis, previstas nos contratos de concessão - entendendo-se como "taxas" a contrapartida devida pela prestação de serviços públicos portuários que envolvam o exercício de poderes de autoridade e pela utilização de infraestrutura portuária.

***"166. Os gestores de contrato são responsáveis pelo acompanhamento dos contratos de concessão e funcionam como interlocutores do concedente junto das concessionárias."***

Em termos históricos a organização da APL, S.A., já esteve estruturada por áreas de negócios e os assuntos relacionados com os contratos de concessão tinham como interlocutor único a respetiva área.

Este princípio organizacional que norteava a estrutura orgânica, a meio da década passada começou a esbater-se e, na realidade atual, o designado gestor do contrato é um dos interlocutores da APL, S.A., junto das concessionárias, não passando pela respetiva direção de serviços a totalidade dos assuntos relacionados com a respetiva concessão.

Assim e de acordo com a estrutura organizacional atual da empresa, tal como referido no ponto 160 do relato, os gestores de contrato não funcionam como interlocutores únicos da



concedente junto das concessionárias, uma vez que este acompanhamento é efetuado transversalmente por diversas unidades orgânicas.

***"169. Na opinião do concedente, a instabilidade organizacional que se tem feito sentir na APL, S.A., designadamente, ao nível da rotatividade de dirigentes, assim como a aposentação de vários técnicos do Departamento de Terminais Portuários e Logística tem prejudicado o normal funcionamento da DTPL, nomeadamente ao nível de conhecimentos técnicos disponíveis e do desenvolvimento de tarefas de acompanhamento dos contratos de concessão"***

A APL, S.A., como qualquer organização, tem uma estrutura orgânica concebida para dar a resposta mais eficiente e eficaz às suas responsabilidades, tendo presente as suas competências.

No que respeita à respetiva estrutura, o que podemos relevar é que as mudanças conjunturais, ou alterações estruturais, que ocorrem periodicamente na empresa, levam a uma exigência de adaptação da estrutura orgânica a essa nova realidade.

Estando os modelos organizacionais sujeitos a reestruturação, em função de diversas variáveis, não se exclui o cenário que as aposentações de alguns técnicos possam ter condicionado a estrutura orgânica. Contudo, a organização envidou todos os esforços para que estas transições, tanto quanto possível, fossem sendo realizadas com o menor impacto possível na capacidade de resposta que a APL, S.A., e particularmente a Direção de Terminais Portuários e Logística, têm que dar no acompanhamento dos contratos de concessão de serviço público, a par das outras competências que lhe estão atribuídas.

***"171 – Através da plataforma eletrónica JUP, a DTPL monitoriza os movimentos dos navios e mercadorias, nos vários terminais de concessão de serviço público."***

***"172 – Com base na informação disponibilizada pela JUP, a DTPL procede à elaboração de indicadores de atividade e de qualidade para as diversas concessionárias."***

***"173 – É, também, com base e dados fornecidos pela plataforma eletrónica que são faturadas as taxas dominiais variáveis às concessionárias e desenvolvidos dados estatísticos para as concessões"***



Com o objetivo de clarificamos os procedimentos relatados nos pontos acima, por eventual falha de comunicação durante a auditoria, cumpre-nos informar que a monitorização do movimento de navios e mercadorias é de facto efetuada pela JUP, plataforma eletrónica utilizada pelos representantes dos navios e carga movimentados no porto, os agentes de navegação mas, complementada através de outra plataforma eletrónica, designada Indicadores de Atividade.

É através da plataforma Indicadores de Atividade que a APL, S.A., recebe as declarações de atividade preenchidas *online* pelas Concessionárias, sendo a faturação das respetivas taxas dominiais variáveis efetuada através desta aplicação.

Com vista a podermos garantir um controlo de qualidade nos dados obtidos, é efetuado pelos serviços da APL, S.A., um cruzamento da informação dos agentes de navegação, representantes dos armadores e carregadores, introduzida na JUP, com a das Concessionárias, introduzida na plataforma Indicadores de Atividade. Por esta via é conseguida uma maior fiabilidade nos dados utilizados quer para a faturação, quer para efeitos estatísticos e de gestão da atividade do porto.

***"176. As equipas de fiscalização da DTPL realizam uma rotina diária de ações de vistoria aos diversos terminais, visando questões operacionais relacionadas, nomeadamente, com riscos de poluição, de segurança ou de saúde pública."***

***"204. 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 as concessões."***

A gestão, monitorização e fiscalização de contratos de serviço público de um terminal portuário é por natureza multidisciplinar, cabendo à direção que gere os contratos assumir um papel integrador, tendo em vista dar a resposta mais adequada à necessidade do concessionário, que pode ou não, passar pelo cumprimento de uma obrigação contratual.

Temos, no entanto, de clarificar que a rotina diária de fiscalização invocada e atribuída à DTPL é desenvolvida por outro departamento da APL, S.A., designadamente, pelo serviço de Fiscalização, que está dependente da Direção de Segurança e Pilotagem.

Por outro lado, durante a vida do contrato a realidade não é estática e a letra do mesmo não pode nem pretende consagrar todas as obrigações que assistem ao concessionário,





designadamente, se tiver em consideração que esta atividade é desenvolvida num quadro internacional, em que muitas das regras são estabelecidas por organizações internacionais.

Veja-se o caso da aplicação do ISPS aos terminais portuários em meados da década passada, para contratos que foram celebrados uma década antes. Ora, como decorre das regras internacionais, este código está a ser aplicado nos terminais do porto de Lisboa, tendo os respetivos regulamentos sido apresentados e aprovados pela APL, S.A., mesmo sem o mesmo estar previsto no clausulado do contrato.

Portanto, quando se aborda questões relacionadas com vistorias e regras de funcionamento, temos que realçar que no setor portuário as normas instituídas e os padrões de resposta são sempre muito explícitos, estando igualmente definidas obrigações de simulações através de exercícios, para a própria avaliação de resposta em situação de emergência.

***"175. Com base na informação dos relatórios e contas enviados pelas concessionárias, o concedente controla os investimentos realizados no âmbito das concessões e elabora indicadores económicos e financeiros para as diversas concessionárias"***

Tal como referido nos esclarecimentos prestados no Vol. 1, nas respostas dadas às questões compreendidas entre os pontos 30 a 50, os investimentos não são exclusivamente controlados pela APL, S.A., através dos Relatórios e Contas das concessionárias mas, também, por um conjunto de outros meios dos quais se destaca a obrigação contratual de as concessionárias solicitarem a prévia autorização da APL, SA.

***"182. 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"***

Com o objetivo de podermos contribuir para uma informação mais completa, no que respeita aos documentos que são produzidos no âmbito das atividade de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão, não podemos deixar de referir também a produção de "Relatórios trimestrais de Atividade das Concessões", que foram igualmente entregues no âmbito desta auditoria à equipa, bem como "Mapas Mensais de

Proveitos”, “Mapas Mensais de Indicadores de Atividade” e, na área de estatística, a produção do “Relatório Estatístico Anual” que é publicado no sítio da APL, S.A.

***“185. (...) Não existe uniformidade na elaboração dos relatórios (...)”***

Antes de mais é de realçar que, tal como foi apontado pelas Auditoras no ponto 35. do Volume I, a APL, S.A. possui um Manual de Procedimentos para a elaboração de relatórios respeitantes às concessões de serviço público, o que foi relevado como sendo uma boa prática.

Especificamente, quanto ao facto de serem produzidos relatórios que respeitam a mais do que um terminal, o mesmo atende às características de uma concessionária específica, a SILOPOR. Neste caso, os serviços da APL, S.A., consideraram que é mais vantajoso, para a análise pretendida, uma abordagem integrada da gestão da concessionária que explora, em articulação, 2 terminais.

***“186. Relativamente ao atraso na elaboração dos relatórios, os gestores de contrato informaram que tal se devia ao facto de as concessionárias ainda não terem procedido ao envio dos respetivos relatórios e contas situação que não se revela adequada.”***

***“190. Refira-se, também, que algumas concessionárias remetem o relatório e contas consolidado do grupo económico a que pertencem, não sendo, deste modo, possível aos gestores identificar os investimentos relativos a cada um dos terminais.”***

***“201. À data dos trabalhos de campo, os gestores de contrato desconheciam o ponto de situação relativo aos investimentos, porque, tal como referido anteriormente, ainda não tinham recebido os relatórios e contas das concessionárias. A única exceção refere-se à concessão do TCA, porque o respetivo contrato está a ser renegociado na Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), como se dará conta no ponto 3.6.4 deste documento.”***

***“202. Situação idêntica foi, também, apontada pelo TdC, no Relatório n.º 19/2007: “a APL, S.A. (...) não conhece prontamente e de forma sistematizada, quais os montantes dos investimentos realizados pelas concessionárias.”***



Porto de Lisboa

Relativamente à elaboração dos relatórios anuais dos contratos de concessão, designadamente, nos capítulos onde esteja espelhado o desempenho económico-financeiro da concessionária, porventura poderá ter passado uma ideia menos clara na comunicação estabelecida com as auditoras mas, excluindo algumas situações pontuais, a respetiva elaboração tem sido construída dentro dos momentos considerados ajustados.

As concessionárias, dentro dos períodos previstos na legislação em vigor, constroem as suas demonstrações financeiras, que são submetidas à respetiva Assembleia Geral para aprovação, com base nas quais é possível apurar o seu desempenho económico-financeiro. Assim, a afirmação de que "a APL, S.A.(...) não conhece prontamente e de forma sistematizada, quais os montantes realizados pelas concessionárias", poderá ser parcialmente desajustada pois, na vertente do acompanhamento do desempenho económico-financeiro, não se entende, como dentro de uma leitura que reputamos de razoável, o concedente acederá à informação antes de a mesma ter sido aprovada pelos acionistas em Assembleia Geral.

Como já referimos, em pontos anteriores, a questão dos investimentos não está correlacionada com o Relatório e Contas, embora este instrumento seja muito importante para a avaliação de desempenho do concessionário.

Não nos esqueçamos que as concessionárias também entregam, anualmente, à APL, S.A., a listagem de bens afetos a determinado terminal, sendo este mais um instrumento, a par de outros já referidos, utilizado para o controlo dos investimentos.

No que respeita às situações em que o relatório e contas é consolidado, do grupo, a mesma compreende situações muito pontuais, sendo abordada especificamente nas respostas dadas no capítulo 4 destes esclarecimentos.

Face ao exposto temos a firme convicção que os procedimentos e as práticas adotadas pela APL, S.A., nestas matérias, e tal como referido noutros pontos anteriores e posteriores, permitem realizar uma adequada gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de serviço público.

***"187. 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 atividades outros que obrigam a que a realização das obras esteja sujeita a aprovação por parte da APL, S.A., e, outros, que o reapetrechamento da concessão seja sujeito a consulta e aprovação pelo concedente."***



Relativamente à falta de uniformidade referida neste ponto, a mesma decorre, antes de mais do próprio facto de *a priori* os contratos serem distintos. Assim, 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.

Relembra-se que o modelo de PPP e respetivas regras de avaliação, adequadas para avaliar esse universo de contratos, designadamente, as PPP rodoviárias, as PPP hospitalares e outras, são menos adequados para avaliar as concessões portuárias, cujo quadro legal é muito anterior a esse modelo de cedência do domínio público, com as suas evidentes vantagens e desvantagens para a salvaguarda do interesse público.

Acresce, ainda, que este setor de atividade tem características muito específicas, composto por segmentos de mercado muito diversos, pelo que dentro do porto de Lisboa, temos diferentes tipos de terminais 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.

Independentemente do regime em que os mesmos foram concessionados e, do respetivo quadro legal poder ser o mesmo, poderemos ter obrigações genéricas similares, mas o quadro em que ocorre a respetiva adjudicação, porventura na sequência de concurso internacional, pode e deu lugar a situações próprias, que se ajustavam ao caso em particular.

Contudo, independentemente destas diferenças e tal como já foi anteriormente referido, a realização de qualquer investimento em infraestruturas fixas e indismontáveis carece de aprovação prévia da concedente e, no caso de obras, estão as mesmas sujeitas à emissão de licença de obras, por parte do concedente, cujas competências decorrem do seu estatuto orgânico.

No que respeita a informação económico financeira, como sejam, os planos de atividade, em alguns contratos este instrumento é omissivo; contudo, estão a ser desenvolvidos esforços, no âmbito da gestão dos contratos, para que, dentro do possível, se obtenham estes dados previsionais.

***"207. A APL, S.A., informou que se tem deparado com resistência por parte das concessionárias, que entendem que não tem que implementar as medidas corretivas recomendadas, uma vez que o estado dos equipamentos não levanta problemas de segurança."***





***"208. Não foram tomadas medidas complementares à decisão de não acatamento das recomendações do concedente."***

Acreditamos que tenha existido alguma falha de comunicação durante a elaboração do relato, pois a APL, S.A. vê as concessionárias, a par dos prestadores de serviços portuários, como seus parceiros e está absolutamente convicta que o mesmo se verifica por parte destes, sendo o relacionamento entre concedente e concessionária norteado pelo interesse comum que é o bom desempenho do porto de Lisboa, enquanto estrutura portuária. Tal facto não obsta a que possam ocorrer pontualmente, diferendos, próprios de qualquer relação contratual.

Por esta razão, bem como no interesse público em presença, a APL, S.A. gostaria que ficasse claro que ao longo dos seus mais de cem anos de exploração do porto de Lisboa, sempre conseguiu estabelecer pontes com as suas concessionárias pelo que a mensagem aqui expressa não espelha de forma alguma a realidade quotidiana da atividade desenvolvida no porto de Lisboa, em estreita articulação entre a concedente e suas concessionárias, para além de outros prestadores de serviços que atuam no porto.

No que respeita concretamente ao Relatório do ISQ referente à vistoria global aos equipamentos de movimentação de carga das concessionárias, a APL, S.A. encontrava-se à data a analisar o mesmo, bem como a melhor forma de comunicar as conclusões às concessionárias com vista à implementação de eventuais medidas corretivas.

***"212. Contratualmente, as concessionárias estão obrigadas a declarar ao concedente, através de uma plataforma eletrónica, um conjunto de dados de atividade, de acordo com um modelo criado pela APL, S.A."***

Visando contribuir para uma melhor clarificação dos procedimentos aqui referidos, informamos que a declaração de informação de atividade a que as concessionárias estão vinculadas contratualmente não é efetuada através da JUP, mas sim através de uma plataforma designada Indicadores de Atividade, tal como referido anteriormente.

Refira-se, ainda, que o tratamento da informação nos portos assenta hoje em dia em plataformas TI planeadas e criadas conjuntamente com outros portos nacionais e a participação ativa de outras entidades públicas com responsabilidades no setor portuário, com o objetivo de gerir, monitorizar e fiscalizar o movimento de navios e carga no porto.



**213.** Neste ponto sugere-se apenas que seja corrigida a fonte do quadro apresentado, que erradamente é atribuída à APA, devendo sê-lo à APL.

***"215. 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."***

A APL, S.A., tal como o próprio relato refere no n.º 35 do vol. I, entregou manuais de procedimentos e fluxogramas de tratamento da informação que foram adotados, para realizar uma adequada gestão, monitorização e fiscalização de contratos de serviço público.

Mais uma vez se garante que a APL, S.A. 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.

***"225. A APL, S.A., justificou a não realização de inquéritos de satisfação pelo facto de não existirem reclamações dos utilizadores dos Terminais."***

Relativamente à realização de Inquéritos de Satisfação, permitam-nos referir que esta afirmação não está conforme a resposta da APL, S.A., ao inquérito. Antes de mais é de salientar que no setor portuário, atuam dois atores relevantes, 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 (armadores, importadores e exportadores), cujo conhecimento é estruturante sobre o nível de satisfação dos utilizadores do porto.

Foi dentro deste enquadramento que informamos, na resposta ao inquérito, que temos estado a desenvolver alguns trabalhos de contato com os agentes económicos que operam no porto.

Para além disso, implementamos 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, e através do qual se obtém constantes retornos sobre a atividade do porto e se implementam medidas de articulação entre todos os parceiros, sempre com o intuito de melhorar a performance do porto de Lisboa.





Dentro deste 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.

***"226. (..) o concedente procedeu à realização de duas ações de fiscalização (...)"***

Com o intuito de complementar esta informação, aditamos que a APL, S.A., procedeu a mais que duas ações de fiscalização, no decurso de 2014, aos terminais multiusos, como a seguir se discrimina:

- a) **Terminal Multiusos do Poço do Bispo** - em 28-mar-2014 e 11-abr-2014, tendo sido produzido um relatório único.
- b) **Terminal Multiusos do Poço do Bispo** - em 23-out-2014, tendo sido produzido um relatório.
- c) **Terminal Multiusos do Beato** - em 22-mai-2014 e 02-jun-2014 tendo sido produzido um relatório único.
- d) **Terminal Multiusos do Beato** em 22-dez-2014 tendo sido produzido um relatório.

***"236. 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."***

O Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara é suportado com um modelo financeiro (caso base) que estima todos os proveitos e custos associados ao período da concessão, com os respetivos rácios financeiros do projeto, incluindo a TIR. No entanto, os investimentos acordados para o período da concessão não foram efetuados por ter existido uma D.I.A. 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 (caso base).

Acresce o facto de o referido contrato de concessão estar a ser renegociado na Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), como se dá conta no ponto 3.6.4 do Volume II do Relato de Auditoria.



Porto de Lisboa

Entendemos contudo 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.

**"238. Com exceção do contrato de concessão do TCA, o concedente assume, de modo geral, os riscos identificados no quadro seguinte..."**

O quadro da matriz de risco apresentada neste ponto não reflete o que se encontra estabelecido nos contratos, no que toca, por exemplo, a assoreamentos e dragagens, considerando que a APL apenas assume esse risco nos terminais/concessões da margem Norte do rio (Liscont, Sotagus, TSA, TMB, Silopor e ETE) e não de forma generalizada como descrito no quadro apresentado, pelo que sugerimos que seja aqui refletida a informação prévia já dada pela APL, S.A., no âmbito da Auditoria.

**"241 – A APL S.A., considera que as rentabilidades acionistas se encontram ajustadas ao perfil de risco dos projetos uma vez que, para a generalidade das concessões(...)"**

Embora aqui seja relatado que a concedente considera que a rentabilidade acionista se encontra "ajustada" ao perfil de risco dos projetos, não foi essa a posição da concedente nas respostas que emitiu, nem espelha a realidade, nomeadamente, porque "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 pela concessionária". Deste modo, 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 contratos, sendo esta uma particularidade das PPP que não se aplica a estes contratos de concessão de serviço público.

**"242. A exceção a esta realidade é (...) o contrato de concessão do Terminal de Contentores de Alcântara, cuja estrutura de risco é muito diferente da que vinha sendo assumida pela concedente e com nível maior de risco para o concedente."**





**"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. O concedente considera 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."**

A APL, S.A., como consta das respostas ao inquérito, tem construído uma matriz de risco para cada contrato de concessão, o que permite perceber claramente a tipologia de riscos associada a cada contrato, bem como identificar a diferença entre os riscos assumidos pela concedente, nos contratos de génese portuária e aqueles que foram celebrados de "nova geração", não sentindo assim necessidade de ter o referido plano formal, uma vez que estes instrumentos servem os objetivos preconizados.

A posição do TdC, é que o contrato do TCA tem riscos mais elevados para a concedente, no que concordamos inteiramente. Tal situação deriva de este contrato ser de "nova geração" e ter uma repartição de riscos diferente dos anteriores.

**"252. (...) o gestor de contrato referiu desconhecer a situação relativa à negociação do contrato, o que não se revela adequado(...)"**

As questões relativas à negociação do contrato da Liscont foram devidamente esclarecidas através dos documentos remetidos ao TdC no âmbito da Auditoria. Tal como consta dos mesmos foi nomeada uma comissão para efeitos de renegociação do contrato, aguardando a APL, S.A., tal como solicitado superiormente, por ofício dirigido ao Sr. Chefe de Gabinete de Sua Ex.<sup>ª</sup> O Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, em novembro de 2014, que se dignasse ordenar que fosse dado início ao processo negocial.

**"253. A APL, S.A., tem em desenvolvimento propostas para rever os termos dos seguintes contratos:**

- **Terminal de Contentores de Alcântara (...)**



- **Terminal Multiusos do Beato e Terminal Multiusos do Poço do Bispo (...)**
- **Terminal de Granéis Alimentares do Beato e Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria (...)**

Com vista a uma maior clarificação sobre o teor deste ponto, nomeadamente no que respeita ao enunciado dos contratos que estariam a ser objeto de propostas para a respetiva revisão, permitam-nos relembrar que a resposta da APL, S.A., ao questionário de auditoria foi que estes contratos deveriam ser objeto de revisão contratual e não que estavam já a ser desenvolvidas propostas para rever os termos dos mesmos.

Assim sendo informamos que, tal como referido no ponto 16. do Vol. I do relatório do TC, a iniciativa da APL, S.A., está condicionada nesta matéria, visto que tal competência passou, desde 2014, para a UTAP. Acresce ainda que o Despacho nº 4550-A/2014, de 26 de março, determina que a constituição da comissão de renegociação de contratos abranja **"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"**, colocando os contratos do Terminal Multiusos do Poço do Bispo e do Terminal Multiusos do Beato fora do âmbito deste despacho, uma vez que expiram antes desta data.

No que respeita ao contrato da Silopor cai o mesmo noutra esfera de atuação, ao nível da Tutela.

#### **4 – ESCLARECIMENTOS DETALHADOS RELATIVOS A RECOMENDAÇÕES JÁ EFETUADAS ANTERIORMENTE À APL**

- **Vol. II**

***"O controlo exercido sobre os investimentos e equipamentos que integram as concessões não se revela adequado, porque as concessionárias de serviço público não cumprem com as obrigações de reporte e porque o concedente tem sido permissivo relativamente a esta situação, embora já tenha sido alertado pelo Tribunal de Contas, em 2007, sobre essa situação."***

- PEDIDO FORMULADO NO PONTO 193., DO RELATO DO TC, DE QUE A APL DEVERÁ PRONUNCIAR-SE EXPRESSAMENTE EM SEDE DE CONTRADITÓRIO, DESIGNADAMENTE QUE:





***"as concessionárias só enviaram, e após insistência por parte da APL, o R & C consolidado do grupo a que pertencem, documento esse, que, (...) não permite fazer o acompanhamento da concessão"***

No que respeita às situações em que o relatório e contas que é entregue à APL, S.A., é um documento consolidado do grupo, esclarecemos que as mesmas ocorrem, somente, em casos pontuais.

Das concessionárias da APL, S.A., apenas a Sovena - Terminal de Granéis Alimentares de Palença e a ETE,S.A., - concessionária do Terminal Multiusos do Poço do Bispo – se encontram nesta situação, havendo a referir que:

- No caso da ETE, S.A., embora o relatório e contas do grupo empresarial não individualize o terminal, apresenta uma conta de exploração do mesmo permitindo, desta forma, avaliar o respetivo desempenho económico-financeiro.

Mais se esclarece, que a concessionária ETE,S.A., de acordo com o previsto no artigo 15º do contrato de concessão, envia o Plano Plurianual, onde num dos seus anexos consta o Programa Financeiro e a Conta de Exploração do Terminal, em relação ao ano anterior.

- No caso da Sovena, salienta-se que o terminal está integrado numa unidade industrial tendo um peso residual, relativamente à atividade e contas da sociedade, não estando por isso individualizado. Contudo, nos anexos às demonstrações financeiras, existe uma desagregação dos ganhos, permitindo à APL, S.A., obter a informação sobre a atividade portuária desenvolvida.

Acrescem às situações acima mais duas concessionárias, em que a entidade constituída não tem apenas um estabelecimento, coincidente com o terminal portuário, que são as seguintes:

- SILOPOR, que tem dois contratos celebrados com a APL, S.A., (Terminal do Beato e da Trafaria), cujo relato financeiro é comum; contudo, a informação sobre a atividade operacional dos terminais está especializada no mesmo;
- Liscont, concessionária do Terminal de Contentores de Alcântara, que detém, no seu universo empresarial, outras unidades de negócio com dimensão residual (Figueira da Foz e Setúbal); também neste caso a informação sobre a atividade operacional dos terminais está especializada no relato financeiro.

Por conseguinte, conclui-se que, por um lado, não só **a APL, S.A., tem obtido a informação financeira relativa aos terminais concessionados**, a qual se encontra

plasmada por exemplo no Capítulo "Indicadores Económico-Financeiros" dos relatórios Anuais produzidos, como também, por outro lado, estes documentos não são os únicos instrumentos previstos no contrato a que a concedente recorre e que lhe permitem fazer o acompanhamento da concessão, como mais à frente se exporá.

Da análise efetuada aos respetivos R&C podemos concluir, como foi transmitido nas respostas ao inquérito, que as empresas concessionárias apresentam um bom desempenho económico-financeiro. Situação diferente, para a concedente, seria se os rácios económico-financeiros das concessionárias fossem desfavoráveis, o que poderia colocar em risco o desempenho operacional do terminal e a prestação do respetivo serviço público objeto da concessão.

- SOBRE A AFIRMAÇÃO PRODUZIDA, AINDA, NO PONTO 194. DE QUE:

***"foi solicitada documentação que de acordo com os vários contratos de concessão de serviço público, as concessionárias estavam obrigadas a remeter, periodicamente, à concedente. Porém, foi constatado que a APL não possuía, (...) toda a documentação solicitada pela equipa de Auditoria"***

Esclarecemos que todas as concessionárias, sem exceção, colaboram com a APL, S.A., quando solicitadas para o efeito, no que toca à entrega de informação, com carácter periódico, como sejam os Relatórios e Contas, por exemplo. A única exceção ocorreu com as concessionárias Liscont e Sotagus, que não entregaram o Relatório e Contas do exercício de 2014.

Fazemos um parêntesis em relação a estas concessionárias, pois, ao contrário do referido no relato (ponto 49.) esta foi a única situação de incumprimento.

Podemos, assim, afirmar que **as concessionárias de uma forma geral cumprem com a maior parte das obrigações nucleares do contrato**, como pode ser constatado nos quadros/grelhas de obrigações de carácter periódico que seguidamente se discrimina.

Os quadros abaixo comprovam que, não só **a informação existe e chega quando solicitada pela APL**, como inclusivamente casos há que, embora não sendo obrigações iniciais do contrato, as concessionárias, num espírito de colaboração que sempre norteou a relação concedente / concessionárias, enviam documentação não prevista.

Tal é o caso de seguros de natureza ambiental e, inclusive, entrega dos Relatórios e Contas, que nos contratos convolados não constam explicitamente dos mesmos.



**Designação do Terminal:** Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro  
**Concessionário:** LBC Tanquipor, S.A.

Natureza	Art.º C.C.	Prazo	Situação
Bens do Estabelecimento	4º	Anual	Cumpre
Obras	5º	Quando Aplicável	Cumpre
Regulamento de Tarifas	9º	Anual	Cumpre
Disponibilização de informação	10º	Regular	Cumpre
Quadro de Pessoal	11.º	Trimestral	Não aplicável (Decreto-Lei nº 298/93 de 28 de Agosto, Artigo 7.º, alínea e))
Relatório Único	11.º	Anual	Não cumpre. Sem registo de pedidos
Seguro da instalação	12.º	Anual	Cumpre
Permitir a Fiscalização	23.º	Pontual	Cumpre
Caução	26º	Triannual	Cumpre
Caução ambiental	Não previsto	Bianual	Cumpre
Relatório e Contas	Não previsto	Anual	Cumpre

**Designação do Terminal:** Terminal Portuário do Barreiro  
**Concessionário:** ATLANPORT – Sociedade de Exploração Portuária, S.A.

Natureza	Art.º C.C.	Prazo	Situação
Bens do Estabelecimento	4º	Anual	Cumpre
Obras	5.º	Quando Aplicável	Cumpre
Regulamento de Tarifas	9º	Anual	Cumpre
Disponibilização de informação	10º	Regular	Cumpre
Quadro de Pessoal	11.º	Trimestral	Não cumpre
Relatório Único	11.º	Anual	Não cumpre. Sem registo de pedidos
Seguro da instalação	12.º	Anual	Não cumpre
Permitir a Fiscalização	23.º	Pontual	Cumpre
Caução	26º	Triannual	Cumpre
Caução ambiental	Não previsto	Anual	Não cumpre
Relatório e Contas	Não previsto	Anual	Cumpre

**Designação do Terminal:** Terminal de Granéis Alimentares do Beato  
**Concessionário:** SILOPOR - Empresa de Silos Portuários, S.A. Em liquidação

Natureza	Art.º C.C.	Prazo	Situação
Bens do Estabelecimento	4º	Anual	Cumpre
Obras	5.º	Quando Aplicável	Cumpre
Regulamento de Tarifas	9º	Anual	Cumpre
Disponibilização de informação	10º	Regular	Cumpre
Quadro de Pessoal	11.º	Trimestral	Não aplicável *
Relatório Único	11.º	Anual	Não cumpre. Sem registo de pedidos
Seguro da instalação	12.º	Anual	Não cumpre
Permitir a Fiscalização	23.º	Pontual	Cumpre
Caução	26º	Triannual	Cumpre
Caução ambiental	Não previsto	Anual	Não aplicável
Relatório e Contas	Não previsto	Anual	Cumpre

\*A Silopor para a operação de movimentação de cargas recorre aos serviços de empresa de estiva licenciada no porto de Lisboa, como previsto contratualmente.



**Designação do Terminal:** Terminal de Graneis Alimentares do Trafaria  
**Concessionário:** SILOPOR - Empresa de Silos Portuários, S.A. Em liquidação

Natureza	Art.º C.C.	Prazo	Situação
Bens do Estabelecimento	4º	Anual	Cumpre
Obras	5.º	Quando Aplicável	Cumpre
Regulamento de Tarifas	9º	Anual	Cumpre
Disponibilização de informação	10º	Regular	Cumpre
Quadro de Pessoal	11.º	Trimestral	Não aplicável *
Relatório Único	11.º	Anual	Não cumpre. Sem registo de pedidos
Seguro da instalação	12.º	Anual	Não cumpre
Permitir a Fiscalização	23.º	Pontual	Cumpre
Caução	26º	Trianual	Cumpre
Caução ambiental	Não previsto	Anual	Não aplicável
Relatório e Contas	Não previsto	Anual	Cumpre

\*A Silopor para a operação de movimentação de cargas recorre aos serviços de empresa de estiva licenciada no porto de Lisboa, como previsto contratualmente.

**Designação do Terminal:** Terminal de Graneis Alimentares de Palença  
**Concessionário:** Sovena Oilseeds Portugal, S.A.

Natureza	Art.º C.C.	Prazo	Situação
Bens do Estabelecimento	4º	Anual	Cumpre
Obras	5.º	Quando Aplicável	Cumpre
Regulamento de Tarifas	9º	Anual	Cumpre
Disponibilização de informação	10º	Regular	Cumpre
Quadro de Pessoal	11.º	Trimestral	Não aplicável *
Relatório Único	11.º	Anual	Não cumpre. Sem registo de pedidos
Seguro da instalação	12.º	Anual	Não cumpre
Permitir a Fiscalização	23.º	Pontual	Cumpre
Caução	26º	Trianual	Cumpre
Caução ambiental	-	Anual	Não aplicável
Relatório e Contas		Anual	Cumpre

\*A Sovena para a operação de movimentação de cargas recorre aos serviços de empresa de estiva licenciada no porto de Lisboa, como previsto contratualmente.

**Designação do Terminal:** Terminal Multiusos do Poço do Bispo  
**Concessionário:** EMPRESA DE TRÁFEGO E ESTIVA, S.A.

Natureza	Art.º C.C.	Prazo	Situação
Bens do Estabelecimento	9º	Anual	Cumpre
Obras	11º	Quando Aplicável	Cumpre
Actualização do Regulamento de Tarifas	18º	Anual	Cumpre
Disponibilização de Informação	20º	Quando Aplicável	Cumpre
Pessoal da Concessão	23º (2)	Trimestral	Cumpre
Fiscalização	40º	Quando Aplicável	Cumpre
Seguros da Instalação	45º	Quando Aplicável	Cumpre
Actualização da Caução	44º	Bianual	Cumpre





**Designação do Terminal:** Terminal Multiusos do Beato

**Concessionário:** TERM. MULTIUSOS DO BEATO - OPERAÇÕES PORTUÁRIAS, S.A.

Natureza	Art.º C.C.	Prazo	Situação
Bens do Estabelecimento	9º	Anual	Cumpre
Obras	11º	Quando Aplicável	Cumpre
Actualização do Regulamento de Tarifas	18º	Anual	Cumpre
Disponibilização de Informação	20º	Quando Aplicável	Cumpre
Pessoal da Concessão	23º (2)	Trimestral	Cumpre
Fiscalização	40º	Quando Aplicável	Cumpre
Seguros da Instalação	45º	Quando Aplicável	Cumpre
Actualização da Caução	44º	Bianual	Cumpre

**Designação do Terminal:** Terminal Contentores de Alcantara

**Concessionário:** Liscont - Operadores de Contentores , S.A.

Natureza	Art.º C.C.	Prazo	Situação
Bens do Estabelecimento	23º	Anual	Cumpre
Obras	16º	Quando Aplicável	Cumpre
Actualização do Regulamento de Tarifas	26º	Anual	Cumpre
Disponibilização de Informação	38º	Quando Aplicável	Em falta, R&C, Relatório Trimestral Previsões Mercado, Relatório Semestral Condição Financeira, Modelo Financeiro Actualizado
Pessoal da Concessão	27º	Trimestral	Cumpre
Fiscalização	28ª	Quando Aplicável	Cumpre
Seguros da Instalação	50º	Anual	Cumpre
Actualização da Caução	47º	Três em Três anos	Cumpre

**Designação do Terminal:** Terminal Contentores de Santa Apolónia

**Concessionário:** Sotagus - Terminal de Contentores de Stª Apolónia, S.A

Natureza	Art.º C.C.	Prazo	Situação
Bens do Estabelecimento	9º	Anual	Cumpre
Obras	11º	Quando Aplicável	Cumpre
Actualização do Regulamento de Tarifas	18º	Anual	Cumpre
Disponibilização de Informação	20º	Quando Aplicável	Em falta, R&C, Modelo Financeiro Actualizado
Pessoal da Concessão	23º	Trimestral	Cumpre
Fiscalização	41º	Quando Aplicável	Cumpre
Seguros da Instalação	46º	Anual	Cumpre
Actualização da Caução	45º	Anual	Cumpre



- SOBRE A AFIRMAÇÃO PRODUZIDA AINDA NO PONTO **194**. DE QUE:

***"apesar da insistência da APL (...), por vezes, essa documentação tarda, não chega ou é insuficiente"***

***"que a APL não é firme nem eficaz na obtenção da documentação que os concessionários estão contratualmente e periodicamente obrigados a remeter-lhe"***

Esclarece-se, como referido anteriormente, que na única exceção que existiu no não envio do R&C por parte das concessionárias Sotagus e Liscont, perante a falta deste documento, a APL, S.A., não deixou de ser firme, tendo insistido pela apresentação dos documentos em falta.

Permitimo-nos, no entanto, considerar que a APL só não tomou medidas mais sancionatórias para a falta de cumprimento destas concessionárias - que ocorreu pela primeira vez durante a vigência destes contratos - por se entender que a falta, por não usual, poder estar associada ao facto de ser público que o Grupo Tertir, a que pertencem a Sotagus e a Liscont, ter sido adquirido pelo grupo turco Yildirim, cujo processo de aquisição apenas ficou concluído no início de 2016.

Admitimos que o processo da venda da Tertir e da Mota-Engil Logística, que se iniciou em meados de 2014 - e que decorria enquanto foi realizada a auditoria do TC, em junho de 2015 - aliado à alienação da posição que o Novo Banco também detinha na Tertir, envolveu certamente negociações complexas que poderão ter estado, julgamos nós, na origem desta falha, não habitual e não ocorrida em anos anteriores.

É certo que os contratos preveem penalizações em caso de omissão de cumprimento do dever de informação (multas contratuais), que a concedente apenas em último recurso deve a elas recorrer, tendo em consideração a necessidade de manter a boa relação comercial existente e considerando, sobretudo, que não estão em causa falhas graves, ou que possam colocar em risco o serviço público concessionado ou o não ressarcimento da concedente pelo uso do bem público.

Não deixando de ser questões relevantes para a avaliação de desempenho da concessionária, consideram-se as mesmas - pela sua não repetição e caráter pontual - como meras falhas administrativas, que não fazem perigar a operacionalidade do serviço público concessionado da movimentação de mercadorias no porto de Lisboa, não merecendo a aplicação imediata de uma sanção.

Podemos dar como exemplo extremo de colaboração das concessionárias o facto de todas as concessionárias, sem exceção, submeterem a tempo e horas, 72 horas após a realização das operações comerciais, como previsto em todos os contratos, as declarações de





movimentação de mercadorias, com base nas quais a concedente lhes fatura atempadamente as taxas variáveis.

- SOBRE O PEDIDO FORMULADO NO PONTO 197. DO RELATO DO TC DE QUE

***"a APL, S.A. deverá proceder ao envio dos Planos / Programas de Manutenção dos último três anos, para todas as concessões que integram o âmbito da auditoria",***

Este pedido feito e que não constitui obrigação contratual nem legal das concessionárias, comprova mais uma vez a boa relação existente, dado que as concessionárias enviaram, prontamente, os referidos Planos que se remetem em anexo (em suporte digital).

- SOBRE A AFIRMAÇÃO PRODUZIDA NO PONTO 209., DE QUE EM SEDE DE CONTRADITÓRIO,

***"a APL, S.A. deverá pronunciar-se expressamente sobre as medidas previstas para inverter a situação descrita anteriormente"***

Tal como já referido nos pontos anteriores, acreditamos que tenha existido alguma falha de comunicação durante a elaboração do relato, pois a APL, S.A. vê os concessionários e os prestadores de serviços portuários como seus parceiros e está absolutamente convicta que o mesmo se verifica por parte destes, sendo que a relação é norteada pelo interesse comum do bom desempenho do porto de Lisboa, enquanto estrutura portuária.

Por esta razão, bem como na defesa do interesse público em presença, a APL, S.A. entende que deve ficar claro que ao longo dos seus mais de cem anos de exploração do porto de Lisboa, sempre conseguiu estabelecer pontes com os seus concessionários e prestadores de serviços, pelo que a imagem aqui expressa **não espelha de forma alguma a realidade do dia-a-dia no porto.**

Tendo em vista ultrapassar esta situação, a APL, S.A. tem em curso, neste momento, o processo de entrega a cada uma das concessionárias do **Relatório do ISQ**, sensibilizando-as para a importância desta matéria, com vista a que as empresas possam analisar os relatórios e indicar a adoção de medidas corretivas e respetivo cronograma de ação.



- **Anexo:** Planos / Programas de Manutenção dos últimos três anos, para todas as concessões abrangidas pelo relato.







7. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela APS







*A Mea IX  
1. Para apreciação e  
inclusão no 'domínio'  
respectivo.  
lx. 07.032016*

Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas  
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa



N.º Ref.ª CA.CR2016.36 *João Franco* SINES, 01-03-2016

V/ Ref.ª: Processo nº 10/15 – AUDIT- DA IX

**Assunto:** Relato da auditoria à Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público no âmbito das Administrações Portuárias.

*Senhor Conselheiro*

Para cumprimento do disposto no ponto 298 do Relatório, junto se envia toda a documentação elencada nos quadros 17 e 18 do mesmo.

Apresento a V. Ex.ª, Senhor Conselheiro, os melhores cumprimentos

*João Franco*

JOÃO FRANCO  
Presidente



	<p style="text-align: center;"><b>Auditoria aos sistemas de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público (movimentação de cargas) das Administrações Portuárias Exercício do contraditório – Fevereiro de 2016</b></p>	<p style="text-align: center;">2016.02.26 Pág. 1 de 9</p>
---	--	---

A APS – Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. notificada do relato da Auditoria aos Sistemas de Gestão, Monitorização e Fiscalização dos Contratos de Concessão de Serviço Público (Movimentação de Carga) das Administrações Portuárias (Processo nº 10/15 – AUDIT – DA IX), através do Ofício do Tribunal de Contas com a Ref.ª S 4263/2016, datado de 15 de fevereiro de 2016, vem pronunciar-se sobre o mesmo nos seguintes termos:

#### **VOLUME I - Sumário Executivo**

### **2. Conclusão Geral**

**Ponto 14:** No caso da APS julga-se que não é correto referir “ausência de uma avaliação regular e integrada do desempenho das concessionárias”. Pode naturalmente discutir-se a metodologia das auditorias que são efetuadas anualmente a todas as concessões, mas não a sua regularidade e abrangência. A APS reconhece insuficiências no acompanhamento regular dos desvios entre a rentabilidade prevista nos casos base das concessões de serviço público e a situação real, aspeto em que está neste preciso momento a trabalhar e que estará corrigido a breve prazo.

**Ponto 16:** As administrações dos portos, enquanto sociedades constituídas sob forma comercial, mantêm as suas competências próprias para a gestão dos assuntos que cabem nas suas atribuições, sem prejuízo de o Estado, enquanto accionista único, poder definir políticas gerais e orientações sobre estas matérias. Assim, na ausência duma medida legislativa que retire a competência para negociar, atribuir ou renegociar concessões, deve entender-se que é, pelo menos, impreciso dizer que essa competência passou para a UTAP. A intervenção desta unidade técnica de acompanhamento apenas pode ser enquadrada no âmbito das orientações que o accionista transmite às administrações dos portos.

No caso concreto de Sines, o que estava em causa, à data da submissão da negociação à UTAP, era a autorização para a execução de obras de protecção que, pelo seu valor, dependem de aprovação expressa pelo accionista Estado e uma prorrogação de prazo que, apesar de expressamente prevista no contrato e compatível com o direito nacional e com a



	<b>Auditoria aos sistemas de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público (movimentação de cargas) das Administrações Portuárias Exercício do contraditório – Fevereiro de 2016</b>	<b>2016.02.26</b> Pág. 2 de 9
---	---	----------------------------------

Diretiva comunitária, suscitou reservas aos membros do Governo que exerciam a «tutela» técnica sobre o setor e a função accionista, em nome do Estado.

As administrações portuárias, salvo alteração legislativa que os órgãos competentes do Estado sempre poderão aprovar, mantém as suas competências para alterar, de acordo e com os limites legais e contratuais, os contratos de concessão em que assumem a posição de concedentes.

**Ponto 40:** O relatório de acompanhamento dos contratos de concessão elaborado a partir da aplicação informática SAP não tem qualquer informação que deva ser considerada como “estática”. A informação que é assim referenciada no relato da auditoria pode ser alterada pelo gestor do contrato sobre o qual o relatório se refere, em função dos ajustes que se revelem adequados, como sejam, por exemplo, alterações nas apólices de seguros, ou nas cauções prestadas, ou mesmo alterações nas obrigações e direitos das partes (quer resultantes de alterações contratuais, quer resultantes de alterações legislativas).

Quer a parte do relatório de acompanhamento dos contratos de concessão que foi designada como “estática”, quer a parte que referem como contendo a “informação dinâmica” faz referência às várias valências de controlo dos contratos de concessão (financeira/operacional/investimentos/administrativa), uma vez que é nesta aplicação informática que o gestor de cada contrato regista, entre outra informação, a concretização das ações do “Plano de Monitorização e Fiscalização” incluído no Plano de Qualidade de cada contrato, o qual inclui as referidas valências.

A “informação dinâmica” inclui também os valores orçamentados e realizados no que respeita às taxas de concessão que são cobradas pela APS às concessionárias.

**Ponto 58:** Conforme se pode verificar através da informação detalhada no ponto 4.4 do Volume II – Corpo do Relato, não é correto afirmar que no caso da APS, S.A. os indicadores da qualidade dos serviços prestados são disponibilizados pelas próprias concessionárias, uma vez que existem indicadores que são obtidos por outras vias.

Também o indicado no ponto 62 confirma o anteriormente referido, pois faz referência à realização, pela própria APS S.A., de inquéritos para aferir o grau de satisfação dos utilizadores dos terminais portuários.



	<p style="text-align: center;"><b>Auditoria aos sistemas de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público (movimentação de cargas) das Administrações Portuárias Exercício do contraditório – Fevereiro de 2016</b></p>	<p style="text-align: center;">2016.02.26 Pág. 3 de 9</p>
---	--	---

## VOLUME II – Corpo do Relato

### 4 Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A.

#### 4.1 Caracterização da zona portuária

**Ponto 270:** A informação que consta do item 3 relativa ao Terminal de Contentores – Terminal XXI está desatualizada. Desde o mês de fevereiro de 2015 que o terminal possui um cais com o comprimento de 946 metros e uma área de armazenagem de 37,65 ha. Também ao longo do ano de 2015 entraram em operação mais 3 pórticos de cais, tendo o terminal atualmente um total de 9 pórticos de cais e uma capacidade de movimentação de 1.700.000 TEU por ano.

#### 4.2. Caracterização do modelo de gestão e controlo dos contratos

**Ponto 271:** O quadro 16 apresenta uma incorreção relativa ao período da concessão do Terminal de Granéis Líquidos.

O Contrato de Concessão do Terminal de Granéis Líquidos e da Gestão Integrada de Resíduos do Porto de Sines foi formalizado em 23 de novembro de 2007, mas apenas entrou em vigor em 1 de agosto de 2008, após emissão pela Autoridade da Concorrência de decisão de não oposição à operação de concentração, conforme previsto na Cláusula 59ª do referido contrato. Assim, o prazo de vigência do contrato é entre 01/08/2008 e 31/07/2038 e portanto o período a indicar no quadro será: 2008 – 2038 (30 anos).

**Ponto 272:** A legenda da figura 6 não é adequada. A figura corresponde ao “Organograma da APS, S.A.” e não ao “Organograma da Gestão Contratual da APS, S.A.”.

**Ponto 273:** A Direção de Concessões e Áreas Dominiais da APS, S.A. integra duas divisões: a Divisão de Áreas Dominiais e Logística e a Divisão de Gestão de Contratos. A Divisão de Gestão de Contratos é constituída por uma Chefe de Divisão, dois técnicos superiores e por um serviço associado à Gestão do Porto de Recreio.

A equipa diretamente afeta à gestão de contratos de concessão e licenciamentos 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



	<b>Auditoria aos sistemas de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público (movimentação de cargas) das Administrações Portuárias Exercício do contraditório – Fevereiro de 2016</b>	<b>2016.02.26</b> Pág. 4 de 9
---	---	----------------------------------

funções de gestora de contrato para os licenciamentos associados a instalações próximas do referido porto de recreio.

**Ponto 280:** Existe uma pequena incorreção na designação da norma pela qual a APS, S.A. tem o seu sistema de gestão da qualidade certificado: é a norma NP EN ISO 9001:2008, assim como na identificação dos outros sistemas de gestão da APS que estão igualmente certificados e que constam da nota de rodapé 141: a APS tem certificado o seu sistema de gestão integrado da qualidade, ambiente, segurança e saúde no trabalho e segurança de informação.

**Ponto 290:** Ver comentários já efetuados no Ponto 40 sobre os relatórios de acompanhamento de contratos produzidos pela APS, S.A..

Adicionalmente é de realçar que não é verdade que a informação associada a cada contrato na aplicação informática SAP, a partir da qual é possível elaborar o respetivo relatório de acompanhamento do contrato, esteja vedada ao gestor de contrato. Com efeito este tem acesso à referida informação quer para consulta, quer para atualização (sendo aliás o responsável direto pela atualização da maioria da informação que consta na aplicação associada a cada contrato).

A única parte do relatório que efetivamente o gestor de contrato não pode alterar (apenas pode consultar) é a que resulta da faturação associada ao contrato, que é introduzida no referido relatório diretamente a partir do módulo de faturação da aplicação informática SAP.

**Ponto 298:** Na sequência do solicitado apresenta-se em anexo a documentação elencada nos quadros 17 e 18 enviada pelas concessionárias, que seja aplicável ao ano de 2015.

a) Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Sines

Quadro 17: em 2015 e no que se refere às obrigações contratuais da concessionária referentes à Secção 8, ponto 2 (13) e à Secção 9, apresentam-se em anexo:

- Projeto/pedido de autorização para a construção da ampliação do estacionamento do Terminal XXI, juntando-se o pedido da PSA Sines e a resposta da APS, S.A.;
- Carta da PSA Sines com informação sobre a adjudicação da obra de prolongamento do topo NW do cais do Terminal XXI (obra cujo projeto foi aprovado pela APS, S.A. em 2014).



	<b>Auditoria aos sistemas de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público (movimentação de cargas) das Administrações Portuárias Exercício do contraditório – Fevereiro de 2016</b>	<b>2016.02.26</b> <b>Pág. 5 de 9</b>
---	---	---

Quadro18: apresentam-se em anexo:

- Mensagem enviada pela PSA Sines onde consta a listagem provisória de bens imóveis e móveis com reversão para a APS, S.A., com referência a 31 de dezembro de 2015;
- Mensagens da PSA Sines com informação trimestral dos valores de investimento realizado e previsto para as fases de desenvolvimento do Terminal XXI designadas como Fase 1B (já concluída), Fase 2 (já concluída) e Fase 2+ (a decorrer), para os 3 primeiros trimestres de 2015. Aguarda-se que a concessionária proceda ao envio da informação relativa ao investimento realizado no 4º trimestre de 2015 para a Fase 2+.

b) Contrato de Concessão do TGL e da GIR do Porto de Sines

Quadro 17: em 2015 foram enviadas pela concessionária mensagens, que se anexam, com a seguinte informação:

- Inventário atualizado do património afeto à concessão, à data de 31/12/2014;
- Plano Plurianual de Atividades da concessão para o triénio 2016-2018 e Plano Plurianual 2016-2018 relativo à subconcessão da ETAL e à gestão integrada de resíduos do porto de Sines;
- Informação sobre a execução do plano de investimentos da concessão relativa ao ano de 2014 e informação sobre a execução do plano de investimentos da concessão relativa ao 1º semestre de 2015;
- Pedido de aprovação de localização para a construção de um novo edifício no terminal, na zona da ETAL, e resposta da APS, S.A. ao mesmo.

Quadro18: apresenta-se em anexo:

- Mensagem enviada pela CLT relativa à listagem provisória dos bens tangíveis ou intangíveis com reversão gratuita para a APS no final da concessão, com referência a 31 de dezembro de 2015 e mensagem com a listagem definitiva com referência a 31 de dezembro de 2014 (uma vez que a mensagem referente a 2015 faz referência a esta listagem).

c) Contrato de Concessão do Terminal Multipurpose do Porto de Sines

Quadro 17: em 2015 a concessionária não submeteu à APS, S.A. qualquer projeto de expansão ou atualização da concessão.



	<b>Auditoria aos sistemas de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público (movimentação de cargas) das Administrações Portuárias Exercício do contraditório – Fevereiro de 2016</b>	<b>2016.02.26</b> Pág. 6 de 9
---	---	----------------------------------

Quadro18: apresenta-se em anexo:

- Mensagem enviada pela Portsines relativa à listagem provisória dos bens tangíveis ou intangíveis com reversão gratuita para a APS no final da concessão, com referência a 31 de dezembro de 2015.

**Ponto 305:** A nota de rodapé (157) deverá ser eliminada uma vez que não tem ligação com os planos de investimento. Além disso, as responsabilidades da concessionária da CLT são mais abrangentes no que se refere a investimentos do que o indicado nesta nota..

**Ponto 310:** Existe uma incorreção no texto do relato face ao indicado pela APS, S.A. na resposta à questão 2.7 do questionário da auditoria. Com efeito, conforme se pode verificar no indicado na página 14 da resposta da APS, S.A., com a outorga pelas partes, em 21 de março de 2002, da adenda ao contrato de concessão do Terminal Multipurpose do Porto de Sines, foi integrado no estabelecimento da concessão quer o Terminal Provisório de Carvão, quer uma infraestrutura entretanto construída pela concedente: prolongamento do cais em “finger”.

**Ponto 313:** Em resposta ao indicado no ponto em causa: “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.”, esclarece-se que esta forma de proceder decorre do previsto no próprio Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Sines. Com efeito, conforme se pode verificar da consulta aos pontos 3 e 4 da Secção 11 do contrato de concessão, o próprio contrato prevê que as partes apenas decidam que medidas tomar relativamente ao cumprimento do programa de conclusão do terminal, para cada fase de construção do mesmo, quando após expirado o prazo previsto para a conclusão de cada fase, esta não tivesse concluída. Não obstante, este ajustamento dinâmico, não se traduziu sempre em atrasos, havendo antes uma adequação às necessidades do Terminal que, nuns casos se traduziu em adiamentos, nomeadamente o último, por ausência de resposta do Estado ao pedido de ampliação, que condicionava o modo de execução dos trabalhos previstos no contrato como mínimo contratual, e noutros casos tais alterações consistiram até na antecipação de trabalhos e da mobilização de equipamentos.



	<b>Auditoria aos sistemas de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público (movimentação de cargas) das Administrações Portuárias Exercício do contraditório – Fevereiro de 2016</b>	<b>2016.02.26</b> <b>Pág. 7 de 9</b>
---	---	---

**Ponto 347:** A TIR acionista apurada pela APS no âmbito do processo de concessão do Terminal de Granéis Líquidos e da Gestão Integrada de Resíduos do Porto 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 à concessão do Terminal de Contentores de Sines, a TIR acionista do projeto estimada pela APS foi de 13,57%. Este modelo financeiro também não faz parte do contrato de concessão.

**Ponto 350:** Conforme referido 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. No que respeita à concessão do Terminal Multipurpose o trabalho está concluído à data de 31.12.2014 e a metodologia seguida está em fase de validação interna, estando agora a trabalhar-se nas outras duas concessões de serviço público de movimentação de cargas.

**Ponto 353:** Existe uma incorreção no texto do relato. Conforme indicado na resposta da APS, S.A. à questão 5.1 do questionário da auditoria, o contrato de concessão que tem uma matriz de risco construída antes do lançamento do concurso público é o Contrato de Concessão do Terminal de Granéis Líquidos e da Gestão Integrada de Resíduos do Porto de Sines.

No que se refere aos contratos de concessão do Terminal de Contentores de Sines e do Terminal Multipurpose, foi referido pela APS, S.A. que, apesar de não existir à data de negociação ou de lançamento do concurso para atribuição da concessão, um documento específico, a APS elaborou posteriormente a inicial matriz de risco de cada um destes contratos efetuada com base no respetivo contrato de concessão.



	<b>Auditoria aos sistemas de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público (movimentação de cargas) das Administrações Portuárias Exercício do contraditório – Fevereiro de 2016</b>	<b>2016.02.26</b> Pág. 8 de 9
---	---	----------------------------------

**Ponto 358:** A conclusão tirada neste ponto face ao indicado no ponto 357 do relato está incorreta: não existe qualquer transferência do risco para o concedente público decorrente do referido no ponto 357, uma vez que a correção de receitas se faz repercutir nos principais carregadores e não na APS, S.A..

**Ponto 371:** estando este ponto associado a pedidos de reequilíbrio financeiro das concessionárias, que o fazem naturalmente quando não vêm concretizadas as suas expectativas de rentabilidade, julga-se que seria mais correto referir que a única situação de reequilíbrio financeiro que ocorreu nas concessões de serviço público para a APS não conduziu a qualquer prejuízo para o concedente público.

**Ponto 377:** É verdade que não há mecanismos automáticos de partilha de benefícios, do mesmo modo que tais mecanismos automáticos também não existem para a partilha de prejuízos, ao contrário do que é comum em muitos contratos de concessão ou parcerias celebrados nos anos mais recentes e assentes numa lógica de garantia do particular.

Dos contratos em apreço, apenas o do Terminal Multipurpose, por expressa imposição pelo Estado, constante 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 a 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.

No caso do Terminal XXI, deve ser ponderada a racionalidade da própria matriz de risco, porquanto o risco da concedente corresponde exclusivamente àquilo que, com exceção dos (poucos) portos privados ingleses e australianos (países onde também há portos públicos em que o que segue é verdadeiro, sendo Portugal a única exceção absoluta), é, em todo o mundo, responsabilidade indelegável do Estado, cabendo no núcleo das suas funções e sendo objecto de financiamento público: a execução das infra-estruturas de protecção (molhes), acessos (canais, dragagens, sinalização) e segurança. O risco da APS no Terminal XXI está associado ao retorno de investimentos exclusivamente em obras desta



	<b>Auditoria aos sistemas de gestão, monitorização e fiscalização dos contratos de concessão de serviço público (movimentação de cargas) das Administrações Portuárias Exercício do contraditório – Fevereiro de 2016</b>	<b>2016.02.26</b> <b>Pág. 9 de 9</b>
---	---	---

natureza, não havendo financiamento público, nem risco a ele associado, se considerado aquilo que, nos restantes países do mundo, pode ser objecto de financiamento público, partilhado ou privado (os cais, os terraplenos, os edifícios e os equipamentos), tendo todo este investimento sido financiado pela concessionária.

Por outro lado, a concessionária não tem garantido um cêntimo de receita e não pode demandar reequilíbrio da concessão se não se concretizarem as suas expectativas, assumindo integralmente o risco de captar tráfego num mercado que é global e em que a componente nacional não assegura a sustentabilidade do negócio. Nesta lógica, a única, salvo o devido respeito, que põe as coisas no plano em que é possível a comparação do porto de Sines com os restantes portos mundiais, há um mecanismo automático de partilha de benefícios: as taxas são taxas variáveis e a APS, como concedente, tem maior receita se forem movimentadas maiores quantidades de mercadorias. Se considerarmos o que é negócio e o que devia ser obrigação do Estado, o negócio tem, neste caso, uma partilha perfeita dos benefícios, correndo todo o risco 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.

Importa, quanto a esta matéria, saber qual é o objectivo das administrações portuárias: assegurar a sustentabilidade e as receitas necessárias para a manutenção e desenvolvimento das respectivas instalações e obras de protecção, sem se tornarem um peso para os contribuintes ou para os clientes dos portos ou empresas altamente lucrativas mas à custa do aumento de custos para os agentes económicos que os utilizam. O modo como se encara a partilha de riscos e de benefícios não pode deixar de ter em conta uma ideia sobre a importância dos portos, o seu papel no desenvolvimento da economia e na agilidade das cadeias logísticas e o reflexo que estas matrizes podem ter nos custos económicos associados à (necessária) utilização dos portos pelos agentes económicos que operam no comércio internacional.



8. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela APSS







APSS

Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA

TRIBUNAL DE CONTAS

3979/2016  
2016/3/11



A' Aus IX  
1. Acesa e recatão  
2. Incluía os donos  
lectivos.

Lx. 15.04.2016

Data: 09.03.2016  
N / Refª: 716/2016 PCA.  
V / Refª: Processo nº 10/15-AUDIT-DA IX

Exmo. Senhor  
Juíz Conselheiro do Tribunal de Contas  
Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, Nº 61  
1069-045 LISBOA

Assunto: **Relato da auditoria à Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público no âmbito das Administrações Portuárias. Exercício do contraditório.**

Excmo Juíz Casellano,

Junto se enviam, infra, os contributos desta Administração Portuária, aprovados em reunião de Conselho de Administração, para, em sede de contraditório, responder às questões obrigatórias e outras levantadas no relatório citado em epígrafe, de 12 de fevereiro de 2016, Proc. n.º 10/2015 – AUDIT – DA IX.

Assim, seguindo a estrutura do relatório, conforme orientação contida no ponto 2. do v/ofício:

3. CONCLUSÕES ESPECÍFICAS E OBSERVAÇÕES

OUTPUTS DO CONCEDENTE

42. Para além das ações de acompanhamento que são referidas, existe complementarmente o seguinte:

- 1) reuniões semestrais programadas com os concessionários de serviço público e outras reuniões pontuais para resolver assuntos pendentes;

IMP.0020 de 03/03/2008

Ofício Nº 716 2016 APSS 1

SEDE: Praça da República, 2904-508 Setúbal, Portugal Telf. 265 542 000 Fax 265 230 992  
DELEGAÇÃO SESIMBRA: Porto de Abrigo, 2970 Sesimbra, Portugal Telf. 21 223 30 68 Fax 21 223 35 66  
www.portodesetubal.pt geral@portodesetubal.pt

Conservatória do Registo Comercial de Setúbal, Mat. Nº 5018, Capital Social 14.000.000 Euros, Contribuinte Nº 502 258 899



# APSS

Administração dos Portos  
de Setúbal e Sesimbra, SA

2) realização diária de ações do serviço de fiscalização nos estabelecimentos das concessões de serviço público com o respetivo reporte;

3) elaboração de uma matriz de monitorização semestral no âmbito do Sistema de Gestão da Qualidade, Ambiente e Segurança (SGQAS), com o registo de vários indicadores de acompanhamento de natureza administrativa, operacional e financeira, para todas as concessões.

**75. e 79.** Os contratos de serviço público de movimentação de cargas têm como seu enquadramento legal os Decretos-Lei n.ºs 298/93 e 324/ 94, de 28 de agosto e 30 de dezembro, respetivamente, alterados pelo Decreto-lei n.º 65/95, de 7 de abril, sendo que não se encontram previstos, na referida legislação mecanismos de partilha de benefícios.

O concurso para adjudicação da concessão do terminal Multiusos Zona 1 da APSS, S.A., foi lançado em julho de 2001, em data anterior à publicação do Decreto-Lei n.º86/2003, de 26 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006 e Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Deste modo, salvo melhor opinião, afigura-se-nos apenas ser possível a revisão da TIR da referida concessão mediante negociação, atualmente na competência da UTAP.

**97.** Neste ponto julga-se pertinente apresentar a seguinte correção “*A este propósito a APSS, S.A., referiu que o quadro jurídico (...)*” tem como objetivo “secar”/diminuir as vantagens competitivas dos portos do sul da Europa.

**383.** Neste ponto importa introduzir duas correções: a Direção de Gestão de Concessões (DGC) (...) *é chefiada por um diretor – Nota 200* - sem formação académica na área financeira.

**387.** Justifica-se uma melhor clarificação das tarefas do DeTP - Departamento de Taxas Portuárias e do DePCP - Departamento de Planeamento e Controlo Portuário, a saber:

a) as tarefas principais do DeTP são as seguintes:

IMP.0020 de 03/03/2008

Ofício N° 716 2016 APSS 1

SEDE: Praça da República, 2904-508 Setúbal . Portugal Telf. 265 542 000 Fax 265 230 992  
DELEGAÇÃO SESIMBRA: Porto de Abrigo, 2970 Sesimbra . Portugal Telf. 21 223 30 68 Fax 21 223 35 66  
www.portodesetubal.pt . geral@portodesetubal.pt



# APSS

Administração dos Portos  
de Setúbal e Sesimbra, SA

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.

b) Por sua vez, o DePCP tem as seguintes tarefas principais:

- 1) recebe e analisa Avisos de Chegada de Navios;
- 2) verifica se as mercadorias declaradas e o navio são compatíveis com o Terminal pedido;
- 3) autoriza a entrada, permanência e manobras das embarcações;
- 4) estabelece, conforme as normas em vigor, as prioridades de acostagem.

**397. e 398.** Em sede de auditoria a demonstração da evidência de que existe um manual de procedimentos não ocorreu. Porém, na realidade a APSS, S.A. têm desde 2009 um Manual do Sistema de Gestão da Qualidade, Ambiente e Segurança (SGQAS), definido de acordo com os referenciais normativos NP EN ISO 9001, NP EN ISO 14001 e OHSAS 18001. Esse manual inclui vários níveis de documentação, sendo que o segundo nível contem 56 Procedimentos que descrevem os métodos de trabalho e os processos considerados no âmbito do SGQAS, tendo em conta as exigências das normas de referência supra citadas.

Os procedimentos indicados no ponto 397. do presente relatório da auditoria são aqueles que são considerados como essenciais para enquadramento da monitorização e fiscalização dos contratos de concessão sob responsabilidade da DGC, tendo como principais objetivos definir as metodologias e as responsabilidades de modo a assegurar, de uma forma sistemática e eficaz, a eficiência dos processos na gestão de todos os contratos de concessão e licenças celebrados pela APSS.

IMP.0020 de 03/03/2008

Ofício Nº 716 2016 APSS 1

SEDE: Praça da República, 2904-508 Setúbal, Portugal Telf. 265 542 000 Fax 265 230 992  
DELEGAÇÃO SESIMBRA: Porto de Abrigo, 2970 Sesimbra, Portugal Telf. 21 223 30 68 Fax 21 223 35 66  
www.portodesetubal.pt geral@portodesetubal.pt



# APSS

Administração dos Portos  
de Setúbal e Sesimbra, SA

**402.** “O Plano de fiscalização diário (...) registados num pequeno relatório”. Em complemento estará disponível, em suporte informático *online*, as fiscalizações diárias e um relatório síntese trimestral das principais evidências dos registos da fiscalização.

**415.** Sobre o controlo de investimentos dos concessionários foi inclusive por nós aceite em sede de auditoria a proposta dos técnicos auditores da realização de 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, sendo que, em média cerca de 95% dos investimentos que eram previstos realizar nas concessões de serviço público já foram efetuados.

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.

**432.** Neste ponto importa proceder às seguintes correções: “ Em julho de 2015, existia uma situação de litígio entre a APSS, S.A., e a concessionária Tersado, S.A., que se encontrava em sede de Tribunal Arbitral, e que assenta em divergências no que respeita à realização de determinados investimentos de manutenção no cais e no valor da taxa a pagar pela concessionária. A APSS, S.A., concedente notificou a concessionária para o cumprimento dessa obrigação.”

O processo de arbitragem solicitado pela TERSADO – Terminais Portuários do Sado, S.A. – pretendia a condenação da APSS no pagamento da importância total de 2.553.774,14 €, de acordo com os seguintes itens:

- Pagamento à TERSADO, S.A., nos montantes por esta despendidos a título de manutenção corretiva dos guindastes identificados ao longo dos nove anos de execução do contrato de concessão, no valor total de 358.427,42 €, acrescidos de juros de mora à taxa legal aplicável aos créditos de que são titulares empresas comerciais, calculados desde as datas desde

IMP.0020 de 03/03/2008

Ofício N.º 716 2016 APSS 1

SEDE: Praça da República, 2904-508 Setúbal . Portugal Telf. 265 542 000 Fax 265 230 992

DELEGAÇÃO SESIMBRA: Porto de Abrigo, 2970 Sesimbra . Portugal Telf. 21 223 30 68 Fax 21 223 35 66

www.portodesetubal.pt . geral@portodesetubal.pt



APSS

Administração dos Portos  
de Setúbal e Sesimbra, SA

que foram despendidos os correspondentes montantes, no valor total de 151.779,87 €, e juros vincendos até integral pagamento;

- Pagamento à TERSADO, S.A., do custo das reparações dos guindastes identificados, necessárias à eliminação dos defeitos de que padeciam no momento da sua entrega, no valor de 1.100.000,00 €, ou, subsidiariamente, caso se entenda que a TERSADO não pode assumir o controlo da reparação dos guindastes, na reparação dos guindastes necessárias à eliminação dos defeitos e anomalias de que padeciam na data da sua entrega à TERSADO, S.A.;
- Reembolso de parte da contraprestação paga pela TERSADO, S.A., para obter a cedência dos equipamentos proporcional à perda de capacidade produtiva dos mesmos durante o período decorrido desde o início de execução do contrato de concessão até à data em que venham a ser eliminados os defeitos e que, até à data da propositura da ação, ascendendo ao montante de 943.566,85 €.

A APSS, S.A., 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 12631/15, 2.º juízo-1.ª secção, visando a anulação dessa decisão arbitral.

**424. e 425.** Os montantes correspondentes a investimentos significativos realizados no período de atividade das concessões, que foram indicados nas respostas do questionário da Auditoria e são reportados pelo Tribunal de Contas nos pontos 427, 428, 429 e 430. Enquanto uns estavam previstos no plano de investimentos mas foram ligeiramente antecipados na data da sua realização, por necessidades de aumento de procura efetiva (no caso da TERSADO, ponto 427 e da SADOPT, ponto 428), outros foram novos investimentos justificados pelos principais motivos descritos (no caso do TPS SAPEC, ponto 429 e do TGL SAPEC, ponto 430). Nesse sentido, presta-se a seguinte informação:

IMP.0020 de 03/03/2008

Ofício Nº 716 2016 APSS 1

SEDE: Praça da República, 2904-508 Setúbal . Portugal Telf. 265 542 000 Fax 265 230 992  
DELEGAÇÃO SESIMBRA: Porto de Abrigo, 2970 Sesimbra . Portugal Telf. 21 223 30 68 Fax 21 223 35 66  
www.portodesetubal.pt . geral@portodesetubal.pt



## APSS

Administração dos Portos  
de Setúbal e Sesimbra, SA

Concessionária	Descrição do Investimento	Ano de Aquisição	Montante
TERSADO TMS1	Grua LIEBHERR 1200D-E	2006	<b>847.655,25€</b>
	Grua GOTTWALD, modelo HMK 280E	2008	<b>1.000.000,00€</b>
SADOPORT TMS2	Grua pórtico PACECO	2008	<b>5.042.389,50€</b>
SAPEC - Terminal Graneis Sólidos	Sistema de Transportadores T8, T10 e T11	1º Fase em 2010	<b>670.000,00€</b>
		2º Fase em 2011	<b>566.386,22€</b>
SAPEC - Terminal Graneis Líquidos	Silo Esférico - Projeto UAN	2014	<b>255.043,12€</b>

**74., 463. e 464.** A remuneração acionista da concessionária do Terminal Multiusos, Zona 1 – a TERSADO, S.A. – apresentou no acumulado do início da concessão até 2013 uma média de 38% de TIR efetiva. Para os padrões de referência do Tribunal de Contas relativamente a outras concessões de serviço público / parcerias público-privadas é de facto um valor de TIR elevado, como já o era também na altura da celebração do contrato de concessão do TMS 1, conforme previsto no modelo financeiro do caso base com uma TIR de 25% e que estava em conformidade com enquadramento legal na data do lançamento do concurso público para a concessão do TMS1, conforme pontos **74** e **79**, supra e resultou da proposta apresentada a concurso.

A subida da TIR entretanto registada em termos médios ao longo do prazo da concessão até 2013 resulta da própria atividade da concessionária, nomeadamente na redução dos custos de exploração, com recurso ao *outsourcing* de algumas funções de gestão administrativa e operacional, mantendo um quadro de pessoal estável e melhoria de resultados.

IMP.0020 de 03/03/2008

Ofício N° 716 2016 APSS 1

SEDE: Praça da República, 2904-508 Setúbal . Portugal Telf. 265 542 000 Fax 265 230 992  
 DELEGAÇÃO SESIMBRA: Porto de Abrigo, 2970 Sesimbra . Portugal Telf. 21 223 30 68 Fax 21 223 35 66  
 www.portodesetubal.pt . geral@portodesetubal.pt



APSS

Administração dos Portos  
de Setúbal e Sesimbra, SA

A título de exemplo, no acumulado até 2013 estava previsto gastar 34.567.816,00€ no total dos custos com pessoal e foram gastos 4.587.126,51€.

No período acumulado até 2013 os custos de exploração real foram de 86.571.521€, que compara com o valor previsto no modelo financeiro do caso base de 91.142.251€.

**465. e 466.** Conforme reportado, a receita real do concedente resultante da faturação das taxas fixas e variáveis, do TMS1, ficou aquém do estimado no modelo financeiro do caso base, respetivamente, -18,5% em 2013 (como exemplo) e para esse facto, apresentamos explicações cumulativas.

Refira-se que igualmente a receita da concessionária nestes anos ficou aquém do previsto com 15.779.077,00€ acumulado até 2013 face ao previsto no acumulado do caso base de 18.363.602,00€, ou seja menos 14,07%.

- 1) O total de mercadorias previstas movimentar no TMS1 em 2013 e indicadas nos quadros do modelo financeiro do caso base era de 1.805.609 Tons, no real foram movimentadas em 2013, 1.479.655 Tons., ou seja, menos 395 954 Tons do que o previsto no caso base e só por isso, considerando os valores unitários da taxa variável aplicados à movimentação real de 2013, dá menos cerca de 206 mil euros na receita prevista (-8,63%);
- 2) Desde o início da concessão do TMS 1 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 decréscimo nas receitas fixas previstas respetivamente 6,87% e de 7,12%.
- 3) 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

IMP.0020 de 03/03/2008

Ofício Nº 716 2016 APSS I

SEDE: Praça da República, 2904-508 Setúbal . Portugal Telf. 265 542 000 Fax 265 230 992  
DELEGAÇÃO SESIMBRA: Porto de Abrigo, 2970 Sesimbra . Portugal Telf. 21 223 30 68 Fax 21 223 35 66  
www.portodesetubal.pt . geral@portodesetubal.pt



# APSS

Administração dos Portos  
de Setúbal e Sesimbra, SA

uma diferença mais substancial e multiplicativa. A tendência na atual conjuntura é para que o valor anual médio do IPC baixe significativamente, o que aliás se verificou em 2014 e 2015, e que vai acentuar o diferencial da atualização de taxas fixas e variáveis previstas no modelo financeiro, com a atualização real. Isto justifica a parte restante da diferença entre receitas previstas e receitas efetivas;

**479.** Neste ponto importa ainda esclarecer: “*Em termos gerais os contratos de concessão de serviço público da APSS, S.A., têm associada uma matriz de risco equilibrada. (...) Existem alguns riscos de exploração partilhados tais como: as greves e problemas laborais*”, o assoreamento e algumas dragagens, nomeadamente, no caso das concessionárias, as motivadas por conduta negligente destas, no caso da 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.

**480. e 481.** Entende-se, salvo melhor opinião, que algumas das questões elencadas nestes pontos precisam de uma clarificação. Assim e de acordo com o teor da cláusula 52ª do Contrato de Concessão do TMS1, mencionada no ponto 480 da presente auditoria, a Concedente deduz anualmente a quantia acordada de 170.225,00€, no valor 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. Isto está em conformidade com os termos do anexo XIII do contrato de concessão do TMS1.

Apresento os melhores cumprimentos *e cordialidades,*

O Presidente do Conselho de Administração



Vítor Caldeirinha

IMP.0020 de 03/03/2008

Ofício N.º 716 2016 APSS 1

SEDE: Praça da República, 2904-508 Setúbal . Portugal Telf. 265 542 000 Fax 265 230 992

DELEGAÇÃO SESIMBRA: Porto de Abrigo, 2970 Sesimbra . Portugal Telf. 21 223 30 68 Fax 21 223 35 66

www.portodesetubal.pt . geral@portodesetubal.pt

FIM