



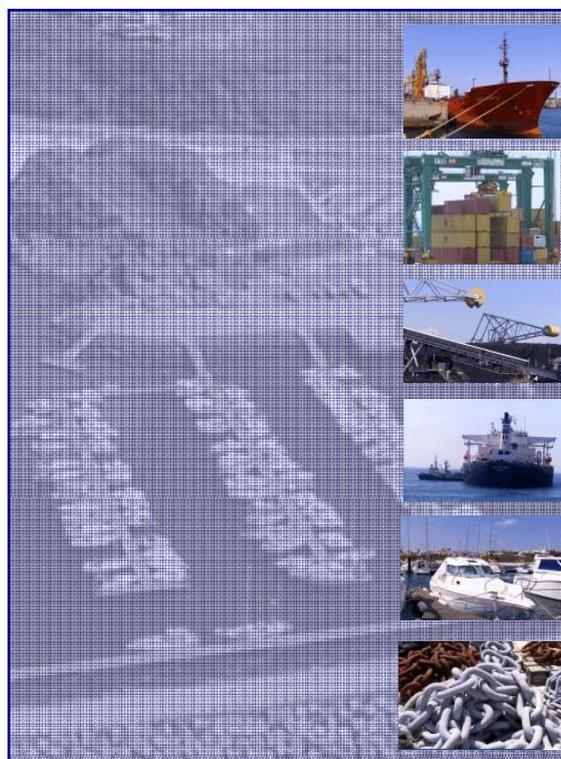
Tribunal de Contas

Auditoria à APS

*Administração
do Porto de Sines, SA*



- Sumário Executivo
- Corpo do Relatório
- Anexos



Relatório nº 38/06 - 2ª Secção



PROCESSO N.º 03/06 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º38/2006 – 2ª SECÇÃO

AUDITORIA À APS
Administração do Porto de Sines, SA

Novembro 2006

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

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

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

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



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação

António Garcia (Auditor Chefe)

Equipa

Maria da Conceição Botelho dos Santos

Maria Ivone Silva

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



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

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso



ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1	INTRODUÇÃO.....	5
1.1.	Natureza e âmbito.....	6
1.2.	Objectivos da acção.....	6
1.3.	Metodologia	6
1.4.	Exercício do contraditório	6
2	CONCLUSÕES.....	7
3	RECOMENDAÇÕES	9
II	CORPO DE RELATÓRIO	11
4	CARACTERIZAÇÃO DA ZONA PORTUÁRIA.....	11
5	ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS.....	13
6	ORGANIZAÇÃO INTERNA DA APS	15
7	OBRAS SOCIAIS E CULTURAIS NA APS E DESPESAS COM FESTEJOS.....	17
8	DESEMPENHO OPERACIONAL DO PORTO DE SINES	19
9	ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO JUNTO DA APS.....	20
10	ENDIVIDAMENTO BANCÁRIO.....	22
11	SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA DA APS.....	23
12	CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO DE MOVIMENTAÇÃO DE MERCADORIAS.....	26
12.1.	Contrato de concessão de serviço público celebrado com a Portsines, S. A	27
12.2.	Contrato de concessão de serviço público celebrado com a <i>Port of Singapore Authority</i>	30
13	REGULAÇÃO	35
14	MÃO-DE-OBRA PORTUÁRIA	36

III	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	37
15	RECOMENDAÇÃO FINAL.....	37
16	DESTINATÁRIOS.....	37
17	PUBLICIDADE.....	37
18	EMOLUMENTOS	38
IV	ANEXOS	39



SIGLAS

APDL	Administração dos portos do Douro e Leixões
APS	Administração do Porto de Sines, S. A.
CA	Conselho de Administração
DL	Decreto-lei
EPAP	Estatuto de Pessoal das Administrações Portuárias
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
KM	Quilómetro
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
<i>Roll on / roll off</i>	Transporte de veículos ligeiros e pesados
S. A.	Sociedade Anónima





I Sumário Executivo

1 INTRODUÇÃO

O presente documento expõe os resultados da auditoria realizada à **APS – Administração do Porto de Sines, S. A.** (doravante designada por APS), sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, que tem por objecto a exploração económica, a conservação e o desenvolvimento do porto de Sines, bem como aí exercer as competências e prerrogativas de autoridade portuária.

A auditoria realizada à APS integra uma acção mais ampla, subordinada ao tema: “Gestão dos principais portos portugueses”, prevista no Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas de 2006, que congrega a realização de auditorias às administrações dos mais importantes portos de Portugal continental: portos de Douro e Leixões, porto de Aveiro, porto de Lisboa, portos de Setúbal e Sesimbra e porto de Sines.

O sistema portuário de Portugal continental, para além dos cinco portos principais, atrás identificados, é também composto por vários portos secundários, nomeadamente, os de Viana do Castelo, da Figueira da Foz e de Portimão e Faro.

Os portos comerciais secundários são administrados pelo IPTM – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. e os cinco portos principais são, desde 1998, administrados por cinco sociedades anónimas de capitais integralmente públicos, tuteladas pelo Ministério das Obras Públicas,

Transportes e Comunicações, na sequência da reforma sectorial preconizada no Livro Branco da Política Marítimo-Portuária, cujo quadro de acção foi aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 82/98, de 10-07.

Desde a publicação do Livro Branco de 2001, “A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções”, que o sector marítimo e portuário se encontra em acelerado desenvolvimento, motivado pelas preocupações de crescimento sustentado da Comissão Europeia, que incentiva a preferência pela utilização do transporte marítimo, nomeadamente o de curta distância, como alternativa ao transporte terrestre, dado tratar-se de um transporte fiável, seguro, económico, pouco poluente e ruidoso e permitir o descongestionamento dos grandes eixos rodovias e ferroviários.

No mercado internacional, o transporte marítimo, fortemente potenciado pela globalização da economia mundial, é já responsável pelo movimento de mais de 90% do total das mercadorias transaccionadas.

Em Portugal, em 2004, a Actividade Portuária Nacional alcançou os 46 milhões de toneladas de mercadorias transaccionadas, o que representou 61% do Comércio Externo. O **porto de Sines**, com uma quota de 24% dessa actividade portuária, posiciona-se como o **principal porto nacional**.

Em 2005, o **porto de Sines** movimentou 25 milhões de toneladas de mercadorias, 9,8 mil toneladas de peixe e registou um volume de negócio de 30 milhões de euros, o que representou um crescimento de 17%, face ao ano anterior.

Também naquele ano, 63% do comércio nacional de produtos petrolíferos passaram pelo porto de Sines.

1.1. Natureza e âmbito

A presente acção consubstancia uma auditoria temática que visa identificar e analisar as principais áreas de risco e os problemas específicos inerentes às administrações portuárias, em geral, e à APS, em particular. O âmbito temporal incidiu, preferencialmente, nos exercícios económicos de 2002 a 2005.

1.2. Objectivos da acção

Atentas as características da auditoria, os seus objectivos genéricos consistiram na:

- caracterização do enquadramento sectorial;
- caracterização da APS e identificação da sua estrutura organizacional;
- identificação das orientações estratégicas de negócio para o porto;
- apreciação da evolução económico-financeira da administração portuária;
- apreciação da gestão e controlo das principais concessões;
- análise das questões/problemas específicos de regulação;
- apreciação de matérias críticas ao desenvolvimento da actividade portuária.

1.3. Metodologia

A preparação e o desenvolvimento dos trabalhos desta acção de controlo externo foram orientados segundo critérios, técnicas e metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2ª Secção e no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos e as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI, da qual o Tribunal de Contas Português é membro e integra o respectivo conselho directivo.

1.4. Exercício do contraditório

Para dar cabal cumprimento às disposições legais – artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – que vinculam o Tribunal de Contas ao princípio do contraditório, o juiz relator do processo enviou, oportunamente, às entidades abaixo indicadas um relatório preliminar com os resultados e as conclusões da auditoria, para que aquelas entidades, querendo-o, se pronunciassem sobre o mesmo:

- Gabinete do Ministro das Finanças
- Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Presidente do Conselho de Administração da APS – Administração do Porto de Sines, S. A.

As respostas recebidas foram devidamente consideradas e em tudo o que contribuíram para aclarar e fixar a matéria de facto e de direito foram tidas em conta na redacção final deste Relatório.

Não obstante o que precede, o Tribunal entendeu, ainda, fazer figurar, em anexo a este seu Relatório e dele fazendo parte integrante, todas as respostas que recebeu, na sua versão integral e, bem assim, dar-lhes a mesma publicidade que a este seu documento, tendo em vista contribuir para o mais amplo esclarecimento possível da opinião pública e dos contribuintes.



2 CONCLUSÕES

Da auditoria realizada junto da APS conclui-se, sucintamente, tomando por referência a data do trabalho de campo (Julho de 2006), o seguinte:

❖ Quanto às orientações estratégicas por parte do Conselho de Ministros e da Tutela

1. O Conselho de Ministros, sob proposta dos Ministros da tutela e das Finanças, no período de 2002 a 2005, **não definiu linhas de orientação estratégica** formalizadas para a APS, em desconformidade com o disposto no DL 558/99, de 17/12 (art.º 11º). Igualmente, não foram fixadas, formalmente, pela tutela governativa sectorial quaisquer **metas de gestão** aos gestores, nem definido qualquer modelo de avaliação de desempenho dos mesmos, que possibilitasse a avaliação do cumprimento de tais metas, tal como também previsto naquele diploma legal.

Mais, em reunião da assembleia-geral, de 19-08-2005, o representante do accionista Estado recusou-se, expressamente, a pronunciar-se sobre o Plano de Investimentos Plurianual da APS, transferindo para os seus administradores toda a responsabilidade de decidir sobre o desenvolvimento estratégico da empresa.

Significa isto que o accionista público se colocou à margem da definição das grandes linhas da estratégia e da gestão da empresa, constituindo tal omissão uma falha grave na assunção das suas competências e responsabilidades legalmente fixadas.

❖ Quanto à organização interna

2. Embora o organograma da APS seja um instrumento de gestão bastante completo, este tem uma estrutura que não distingue as unidades administrativas das unidades operativas e não dá especial realce às suas unidades de negócio.

3. Ao pessoal da APS aplica-se o **Estatuto de Pessoal das Administrações Portuárias**, publicado em anexo ao DL 421/99, de 21-10, que contem normas **pouco adequadas** às práticas modernas de gestão de recursos humanos, já que não privilegia o mérito e a avaliação de desempenho por objectivos.

Em consequência da aplicação daquele Estatuto, na APS a progressão na carreira processa-se automaticamente em função dos anos de serviço, não existindo uma avaliação de desempenho eficiente associada a objectivos e a padrões de qualidade pré-determinados.

4. Em 2005, a APS celebrou uma avença com uma sociedade de advogados que acarreta um custo mínimo mensal de cerca de 2 mil euros. No entanto, a empresa tem um Gabinete Jurídico dotado de 4 juristas no quadro, cujo funcionamento custou, nesse ano, 176 mil euros.

Não obstante as explicações dadas pelo CA e que constam do corpo do Relatório, o Tribunal entende que a manutenção do contrato de avença pode, a qualquer momento, consubstanciar **um desperdício de dinheiros públicos**, dado não estar garantido que o serviço que presta tenha carácter permanente.

5. A APS não publicou a lista das adjudicações de obras públicas levadas a cabo pela empresa em 2004, conforme obriga o art. 275º do DL 59/99, de 2-03, o que para além de consubstanciar uma violação da lei, **contraria o princípio da transparência e as normas de governo societário**. Porém, aquele procedimento já se encontra regularizado no que respeita às adjudicações de obras públicas efectuadas em 2005.

❖ Quanto às Despesas com Pessoal

6. A APS despendeu valores que oscilaram entre os 198 mil euros, em 2002, e os 142 mil euros, em 2005, com despesas associadas a auxílio para estudos, auxílio na

infância, colónia de férias (previstas no Regulamento das Obras Sociais e Culturais da APS) e subsídios ao Grupo Desportivo e Cultural da empresa.

Tais montantes, apesar de terem sofrido, em 2005, um significativo decréscimo, são relevantes, uma vez que esta empresa tem estado numa **situação económica deficitária**, dependendo quase em 90% dos fundos alheios para custear os seus investimentos, o que revela que tem existido **uma gestão pouco criteriosa dos custos**.

7. A APS gastou, com as festas anuais de aniversário e de Natal, 203 mil euros, em 2002, e 61 mil euros, em 2004. Só a Festa dos seus 25 anos acarretou um custo de 185 mil euros.

São despesas avultadas para uma empresa pública que tem tido sistematicamente resultados operacionais negativos evidenciando, no mínimo, **falta de racionalidade económica** na utilização dos dinheiros públicos que gere.

❖ Quanto ao desempenho operacional

8. A APS, que é líder no movimento portuário em Portugal, detém 41% da quota do mercado nacional e possui cerca de 39,5% do movimento do porto de Algeciras, primeiro porto da Península Ibérica. Em 2005, registou o seu melhor desempenho de sempre, tendo a movimentação de cargas ultrapassado os 25 milhões de toneladas.

❖ Quanto à situação económico-financeira

9. Entre 2002 e 2005, **a APSS recebeu 18,7 milhões de euros do Orçamento do Estado e 6 milhões de euros do Orçamento Comunitário**, o que representou 31% do financiamento total.
10. O endividamento bancário suportou 57% do investimento realizado, entre 2002 e 2005. Nesse último ano, o endividamento da APS ascendia aos 74,4 milhões de euros, distribuídos por 4 empréstimos de médio e longo prazo e um de curto prazo.

Nos últimos quatro anos, os encargos financeiros ascenderam a cerca de 11,2 milhões de euros, estando estimado que, até à maturidade desses empréstimos, ainda serão despendidos mais 11,4 milhões de euros.

Face a este elevado endividamento, e enquanto não for concessionado o Terminal de Granéis líquidos, a APS vê condicionada a sua capacidade para investir.

11. A APS alcançou em 2005 pela primeira vez, desde a sua transformação em sociedade anónima, Resultados Líquidos do Exercício positivos o que decorre do aumento da actividade portuária, como revela o seu volume de negócio que, nesse ano, ultrapassou os 30 milhões de euros.

Apesar do esforço na contenção dos custos, que se traduziu na redução de 4% dos Fornecimentos e Serviços Externos, os resultados operacionais, embora com tendência crescente, ainda se mantêm negativos: menos 796 mil euros, em 2005.

❖ Quanto às concessões de serviço público destinadas à movimentação de mercadorias

12. Os contratos de concessão de serviço público, celebrados com a Portsines, S. A. e com a Port of Singapore Authority, foram, ambos, precedidos de ajuste directo. A opção por este procedimento em detrimento do concurso público **restringe a concorrência e não é a mais adequada ao acautelamento dos interesses financeiros do Estado, bem como à defesa do interesse público.**
13. O contrato de concessão de serviço público celebrado com a Portsines, S. A. prevê um prazo de 25 anos e prorrogações, por períodos sucessivos até 25 anos cada um.



Este prazo e respectivas prorrogações podem encerrar definitivamente o mercado em que actua; prejudicam os benefícios que a concorrência sempre acarreta e amarram os parâmetros da prestação de serviço público a referências definidas num contrato com, pelo menos, 25 anos, o que embaraça a crescente qualidade que se exige ao serviço público prestado.

14. A APS despendeu 21 milhões na construção de uma infra-estrutura que excedia o necessário, face aos riscos comerciais envolvidos, e cuja rentabilização não se encontra satisfatoriamente garantida.
15. Como contrapartida para que a Port of Singapore Authority construísse e explorasse o Terminal XXI, o Governo português concedeu-lhe cláusulas de exclusividade e protecção e realizou avultados investimentos em acessibilidades terrestres.
16. A 1ª fase de construção do Terminal XXI, cujo investimento alcançou cerca de 100 milhões de euros, já se encontra concluída. Este investimento acarretou para a APS um custo de 43 milhões de euros (ampliação do quebra-mar), tendo o restante sido suportado pela concessionária, a Port of Singapore Authority. **Os serviços técnicos da APS demoraram meses a informar o TC sobre qual o valor do investimento suportado pela Port of Singapore Authority e nada informaram sobre qual o valor previsto para o investimento global.**

Esta situação revela a **falta de eficiência e eficácia** com que está a ser acompanhado este contrato de concessão, pelo menos no que respeita aos investimentos realizados.

Aliás, na prática e em regra, a APS não faz um acompanhamento adequado dos contratos de concessão quer ao nível dos investimentos, quer ao nível da rentabilidade dos contratos

❖ Quanto à regulação do sector portuário

17. **O IPTM** – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. não só não é muito interveniente no âmbito da regulação das áreas portuárias administradas pelas Administrações Portuárias, como **se afasta e, até, se contradiz com uma verdadeira entidade reguladora independente**, dado **acumular funções conflituantes** como são as de regulação e as de gestão de infra-estruturas portuárias.
18. A APS também acumula funções de regulação que, na área sob sua jurisdição, são incompatíveis com as de gestão da actividade de serviço público que exerce no Terminal Portuário de Granéis Líquidos.

❖ Quanto à mão-de-obra portuária

19. No sector portuário, as Empresas de Trabalho Portuário controlam a mão-de-obra portuária, pelo que os operadores portuários dificilmente conseguem otimizar este factor na factura portuária.

A impossibilidade de actuar sobre os custos de mão-de-obra dificulta a existência de facturas cada vez mais apelativas que seriam uma **vantagem competitiva** neste mercado fortemente concorrencial.

3 RECOMENDAÇÕES

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

Ao Estado, que:

- ☞ Estabeleça formalmente orientações estratégicas para a APS que reflectam as prioridades e os objectivos de longo prazo, contenham metas de gestão realistas e estejam integradas na visão de desenvolvimento concertado de todos os portos nacionais.
- ☞ Proceda à alteração do EPAP – Estatuto do Pessoal da Administração Portuária, tornando-o um verdadeiro instrumento de gestão de recursos humanos adequado à realidade empresarial das administrações portuárias.
- ☞ Actue como garante de que as empresas públicas dão primazia ao concurso público, face a outros procedimentos, por ser o que maior garantias dá de transparência, igualdade de oportunidades e defesa do interesse público.
- ☞ Defina uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentado do sector portuário, preferencialmente consubstanciado num projecto de investimento dinâmico articulado com os planos estratégicos de cada administração portuária. Projecto esse que potencie investimentos racionais realizados em função da procura portuária e da complementaridade que deve existir entre os portos nacionais.
- ☞ Crie uma verdadeira entidade reguladora do sector portuário que actue unicamente no âmbito das competências de uma entidade reguladora e que seja dotada do estatuto de independência e dos recursos necessários para que possa ser actuante no sector.
- ☞ Concretize a revisão do regime jurídico da Operação e do Trabalho Portuário.

Ao Conselho de Administração da APS – Administração do Porto de Sines, S. A, que:

- ☞ Reveja o organograma para que o mesmo espelhe e distinga claramente as unidades com funções administrativas, operativas e de autoridade portuária e implemente um modelo de avaliação de desempenho por objectivos.
- ☞ Crie uma chave de repartição dos custos indirectos e promova maior eficiência no sistema de gestão e controlo dos contratos de concessão.
- ☞ Reveja o “Regulamento das Obras Sociais e Culturais”, adequando-o às reais possibilidades económicas da empresa.
- ☞ Recorra ao *outsourcing* apenas quando o défice de competências existente na empresa o justifique.
- ☞ Persista na determinação de medidas de gestão de contenção de custos, que visem, em geral, impelir a empresa para a obtenção de consistentes resultados operacionais positivos e, em particular, reduzir os custos com pessoal, para valores que rondem os cerca de 30% dos proveitos totais, e os custos com o transporte de pessoal.
- ☞ Tenha em atenção o limite máximo para o prazo das concessões determinado pelas Bases Gerais das Concessões de Serviço Público, vertidas no DL 324/1994, de 30-12, aquando da decisão de prorrogar ou não o contrato de Concessão do Terminal Multipurpose do Porto de Sines.



- ☞ Em futuros contratos de concessão de serviço público, tenha em atenção as seguintes boas práticas:
 - **Dar preferência ao concurso público** em detrimento do ajuste directo.
 - **Definir** não só o método de cálculo para a actualização das taxas, mas também **as fontes onde obter informação sobre taxas de inflação**.
 - **Especificar, exaustivamente, todas as variáveis** que possam desencadear eventual pedido de **revisão de equilíbrio financeiro dos contratos**.
 - Acordar prazos de concessão, e de respectiva prorrogação, razoáveis, fixados em função do “Período de Recuperação do Investimento” e incluir cláusulas que determinem um prazo razoável para a revisão dos contratos
 - **Fixar uma data de início da operação**, com penalizações pelo seu incumprimento.
- ☞ Igualmente, em futuros contratos de concessão, aquando da fixação de taxas variáveis cobradas aos concessionários pela movimentação de carga, tenha em atenção as seguintes boas práticas:
 - **Determinar o limiar mínimo de actividade**, ao qual corresponderá a cobrança mínima mesmo que esse mínimo de actividade não seja concretizado.
 - Cobrar uma **taxa padrão em função do previsto no plano de negócios**, dado ser sobre ele que assenta todo o equilíbrio-financeiro da concessão.
 - **Prever a redução das taxas** apenas para os **movimentos superiores** aos expectáveis no **plano de negócios**.
 - **Permitir uma redução das taxas** a cobrar aos concessionários, desde que acompanhadas por uma redução, percentualmente equivalente, nas tarifas cobradas aos utentes, em **períodos de recessão económica**.

II Corpo de Relatório

4 CARACTERIZAÇÃO DA ZONA PORTUÁRIA

Na área de jurisdição da APS desenvolvem-se actividades de comércio portuário, piscatório e de recreio náutico. Dos cinco terminais portuários existentes, três são de movimentação pública e dois de uso privativo. A APS administra directamente um terminal portuário para movimentação de produtos petrolíferos e o Porto de Recreio.

O **porto de Sines** é um porto aberto ao mar de águas profundas que permite a acostagem de navios de grande porte e é constituído por cinco terminais portuários comerciais, um

porto de pesca (que oferece boas condições de protecção para acostagem e fundeadouro) e um porto de recreio (com capacidade actual para 230 embarcações).

Os terminais portuários comerciais podem ser de movimentação pública ou de uso privativo.

→ De movimentação pública compreendem as áreas portuárias e as respectivas instalações, neles se realizando operações de movimentação de carga, em regime de serviço público, as quais devem ser prestadas a qualquer utente do porto.

→ De uso privativo abrangem as áreas portuárias e as respectivas instalações, que foram objecto de direito de uso privativo de parcelas, nas quais se realizam operações de movimentação de cargas, exclusivamente destinadas ou com origem no estabelecimento industrial do concessionário.

Terminais Portuários de Movimentação Pública no porto de Sines

1. **Terminal de Granéis Líquidos** ⇒ **Administrado directamente pela APS**, está destinado à movimentação simultânea de diferentes produtos petrolíferos (crude, produtos refinados e gases de petróleo).

2. **Terminal Multipurpose** ⇒ Concessionado à PORTSINES, S.A., destina-se à movimentação de carvão e de carga geral fraccionada, contentorizada e *roll on/roll off*.

A totalidade do carvão movimentado neste terminal destina-se às centrais termoeléctricas de Sines e do Pego que são responsáveis por cerca de 45% da produção de electricidade do país.

3. **Terminal de Contentores (Terminal XXI)** ⇒ Concessionado à PSA Sines, S. A., está destinado, principalmente, ao *transhipment* (transferência directa de carga de um navio para outro) de contentores.

Terminais Portuários de Uso Privativo no porto de Sines

1. **Terminal Petroquímico** ⇒ Concessionado à Repsol Polímeros, S. A., está destinado à movimentação de produtos petroquímicos, nomeadamente nafta química, olefinas, gases liquefeitos e aromáticos.

2. **Terminal de Gás Natural** ⇒ Concessionado à Transgás-Atlântico, do grupo Galp energia, está destinado ao transporte de gás natural.

A actividade desenvolvida por este terminal é de elevada relevância estratégica nacional, já que é a alternativa ao abastecimento do Gás Natural proveniente da Argélia, via Espanha, através do gasoduto do Magreb.

Com o objectivo de potenciar a actividade portuária local e de fomentar a intermodalidade, foi constituída a **Zona de Actividades Logísticas (ZAL)**, a qual integra o “Portugal Logístico”, um documento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de Maio de 2006, que consubstancia a orientação estratégica do Governo na área logística.

A ZAL é composta por duas zonas distintas:

- Pólo A – Zona gerida directamente pela APS e integrada na sua área de jurisdição. Tem 12 hectares e durante o trabalho de campo, desta auditoria, estavam em curso as respectivas obras infraestruturais.
- Pólo B – Zona Industrial e Logística de Sines (fora da área de jurisdição da APS), tem uma área total de 107 hectares e é promovida pela APIPARQUES – Gestão de Parques Empresariais, S. A. Ao tempo da realização do trabalho de campo da auditoria, ainda não tinham sido construídas quaisquer infra-estruturas nesta zona.



5 ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

O Conselho de Ministros, sob proposta dos Ministros da tutela e das finanças, não só não definiu linhas de orientação estratégica formalizadas e direccionadas para a duração do mandato da actual Administração da APS, como a tutela sectorial se recusou, expressamente, a se pronunciar sobre as opções de desenvolvimento estratégico para o triénio 2005-2007, em desconformidade com o disposto pelo DL 558/99, de 17-12, no seu art.º 11.º

Nos termos do diploma-quadro que fixa o regime jurídico do SEE, o DL 558/99, de 17-12, a definição de linhas de orientação estratégica pela tutela encontra-se expressamente prevista no seu art. 11.º, ao estabelecer que cumpre ao Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pelo sector, definir essas orientações, as quais serão revistas, pelo menos, com referência ao período de duração do mandato da administração.

Aquelas orientações estratégicas poderão envolver metas quantificadas e contemplar a realização de contratos entre o Estado e as empresas públicas e reflectir-se-ão nas orientações anuais definidas em assembleia-geral e nos contratos de gestão a celebrar com os gestores, nos termos do n.º 2 e art. 11.º do citado diploma.

Na APS não foram celebrados quaisquer contratos de gestão com os seus gestores; porém, a empresa identifica como orientações estratégicas transmitidas formalmente por parte da tutela as constantes dos documentos a seguir indicados:

«✓ *Acta da Assembleia Geral da APS de 26 de Abril de 2005 (...)*

✓ *Acta da Assembleia Geral da APS de 19 de Agosto de 2005 (...)*

✓ *Acta do Conselho de Ministros de 1 de Agosto de 2005 (...)*»¹

Analisados aqueles 3 documentos, constata-se o seguinte.

■ Na reunião da Assembleia-geral da APS, de 26-04-2005, foram aprovados o Relatório e Contas do exercício de 2004, foi expresso um voto de apreço aos órgãos de gestão e fiscalização da empresa e foram nomeados os novos órgãos sociais para o triénio 2005/2007. Logo, não se retira desta acta quaisquer orientações estratégicas do accionista para a gestão da empresa.

■ Já na reunião da Assembleia-geral, de 19-08-2005, foi colocada à votação a “Apreciação dos Planos de Actividades e Orçamentos para o ano de 2005 e para o triénio de 2005/2007”, sendo que sobre este assunto a representante do accionista Estado: «*aprovou o plano de investimentos e orçamento de exploração para 2005 e emitiu a seguinte declaração de voto:*

“A APS deverá pautar a sua actuação no sentido de executar apenas os investimentos absolutamente imprescindíveis e para os quais tem compromissos formais já assumidos bem como controlar o nível de endividamento, atendendo ao insuficiente nível de capitais próprios para fazer face ao serviço da dívida.

Atendendo à incerteza ainda existente quanto à concessão do TP [Terminal de Granéis Líquidos], o accionista não se pronuncia sobre o plano de investimentos plurianual para 2005/2007.”»²

Ora, a indicação, circunscrita ao exercício económico de 2005 e posterior à aprovação do Plano de Actividade e Orçamento para esse ano, para que fossem apenas executados os investimentos que já estavam formalmente comprometidos e para que

¹ Página 9 da Resposta da APS ao Questionário do TC dirigido às Administrações Portuárias.

² Anexo 2 da Resposta da APS ao Questionário do TC dirigido às Administrações Portuárias.

fosse controlado o endividamento, embora consubstancie orientações anuais definidas em assembleia-geral pela tutela, não são orientações estratégicas «(...) *pelo menos, com referência ao período de duração do mandato (...)*», como manda o n.º 1 do art.º 11.º daquele DL 558/99.

Estas indicações para a execução do orçamento de 2005 seriam mais oportunas e eficazes se tivessem sido determinadas em fase anterior à elaboração do Plano de Actividades e do Orçamento e inseridas em acções que reflectissem uma visão estratégica de futuro, dado que não se pode gerir eficazmente uma empresa sem uma visão de médio e longo prazo.

Todavia, e apesar da orientação atrás indicada, o accionista não se revelou interessado em se comprometer com uma definição estratégica de médio e longo prazo para a empresa, facto comprovado quando a representante do accionista, na acta atrás citada, expressamente se recusa a se pronunciar sobre o “plano de investimentos plurianual”.

Esta situação é preocupante e não abona em favor da eficácia da gestão pública, uma vez que o accionista ao não aprovar nem rejeitar as linhas de orientação do futuro da empresa transfere, integralmente, para o Conselho de Administração todo o ónus dos impactos das suas decisões estratégicas e, em última análise, promove e estimula a inércia executiva.

No exercício do princípio do contraditório, todos os alegantes referiram, em síntese, que tal recusa se deveu à incerteza quanto ao futuro da concessão do Terminal de Granéis Líquidos. Ora, se, por um lado, esta é uma variável importante para o futuro da empresa; por outro, a empresa não pode ficar estagnada, por tempo indeterminado, até que tal decisão seja tomada. Aliás, é precisamente uma

decisão desta relevância que deve provir de orientações estratégicas do Conselho de Ministros.

- Finalmente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2005, de 1-08-2005, impõe algumas boas práticas de governação societária de aplicação obrigatória a todas as entidades que compõem o Sector Empresarial do Estado, logo não são directrizes nem orientações estratégicas de desenvolvimento direccionadas para a APS.

Esta ausência de definições de estratégias por parte do Conselho de Ministros, para o período de duração do mandato da Administração da APS, para além de representar uma violação clara das normas legais, assume também relevância dado ser essencial que:

- as prioridades e os objectivos de longo prazo da empresa estejam claramente definidos e associados a indicadores mensuráveis, reflectidos no plano anual, para daí, também, se aferir do desempenho dos gestores;
- exista um desenvolvimento concertado entre todos os portos nacionais, uma visão global e coerente para a prossecução da actividade portuária nacional que estimule e potencie investimentos racionais, realizados em função da procura portuária e da complementaridade que deve existir entre estes portos nacionais.
- o accionista público assuma, nos termos expressamente previstos na lei, as competências e responsabilidades relativamente às grandes linhas de orientação que devem pautar o agir das empresas que detém ou controla.



6 ORGANIZAÇÃO INTERNA DA APS

O organograma em vigor na APS é um instrumento de gestão que associa os objectivos empresariais à microestrutura; contudo, não espelha de forma imediata as diferentes unidades de negócio.

O actual organograma da APS é uma mais valia organizativa e um verdadeiro instrumento de gestão, pois para além de espelhar as hierarquias e as relações formais e de *staff* existentes entre as várias unidades identifica, para cada uma delas, os objectivos e os recursos humanos afectos, bem como a respectiva categoria/cargo.

Este documento ao espelhar quer a missão, quer os objectivos de cada unidade permite envolver todos os trabalhadores, dando-lhes a conhecer, de forma clara e sistematizada, o papel e o contributo que cada unidade desenvolve na empresa, pelo que poderá também ser utilizado como plataforma para que na APS se implemente a avaliação de recursos humanos por objectivos.

Porém, o desenho do organograma não autonomiza, com clareza, as várias unidades de negócio existentes na APS. A reorganização da estrutura com enfoque nas suas unidades de negócio auxiliaria a gestão já que distinguiria nitidamente unidades administrativas de unidades operativas, funções operativas de autoridade portuária e facilitaria a afectação dos custos indirectos para cálculo rigoroso da rentabilidade dessas unidades.

O Estatuto de Pessoal das Administrações Portuárias (EPAP) é um documento desadequado da moderna gestão empresarial dos recursos humanos. NA APS, a progressão nas carreiras processa-se automaticamente, apenas em função dos anos de serviço.

A APS identifica como factor crítico constrangedor ao desenvolvimento da actividade portuária, nomeadamente, a existência de «*Leis laborais altamente*

restritivas (...) ao nível dos funcionários das administrações portuárias (...)»³.

Efectivamente, embora se esteja perante uma sociedade anónima, ao seu pessoal aplica-se o Estatuto de Pessoal das Administrações Portuárias (EPAP), publicado em anexo ao DL 421/99, de 21-10, que é um documento muito próximo do estatuto do funcionalismo público e que não facilita nem se mostra adequado a uma gestão de recursos humanos moderna, de natureza empresarial, assente, designadamente, em critérios que estimulem a flexibilidade, o mérito e o trabalho por objectivos.

Realça-se a esse propósito apenas duas situações:

- O EPAP, no seu art.º 4.º, ao admitir a co-existência de cinco níveis de cargos de direcção e chefia em sentido vertical promove a hierarquização acentuada das estruturas, o que estimula a burocracia e a morosidade dos processos de tomada de decisão.

Todavia, na APS, actualmente, existem apenas 3 níveis hierárquicos, para além do Conselho de Administração.

- Nas administrações portuárias, as progressões na carreira dependem do tempo de serviço e da avaliação de desempenho⁴. Sendo que esta última não está regulamentada, nem está prevista a prestação de quaisquer provas de conhecimentos.

Na APS, a avaliação de desempenho é incipiente, não estando co-relacionada a um modelo íntegro, eficaz e eficiente de avaliação de desempenho, pelo que a evolução na carreira se processa automaticamente apenas dependente do tempo de permanência na mesma.

³ Página 2 da Resposta da APS ao Questionário do TC dirigido às Administrações Portuárias.

⁴ Artigo 11.º da Portaria 1098/99, de 21 de Dezembro, que regulamenta o EPAP – Estatuto de Pessoal das Administrações Portuárias.

A não existência de uma verdadeira avaliação de desempenho associada, sobretudo, à concretização de objectivos e a padrões de qualidade pré-determinados não permite diferenciar quem é diferente nem premiar os mais produtivos.

Em sede de alegações, pela Presidente do CA da APS é referido que «*Actualmente está em curso a revisão deste sistema, prevendo-se a implementação de um sistema de avaliação por objectivos que se espera venha a dar resposta aos reparos formulados*».

A APS tem um gabinete jurídico com 4 juristas que custou, em 2005, 176 mil euros, mas, ainda assim, a empresa celebrou uma avença com uma sociedade de advogados que implica um custo mínimo mensal de cerca de 2 mil euros.

Em Novembro de 2005, a APS celebrou um contrato de prestação de serviços jurídicos com uma sociedade de advogados (Rebello de Sousa & Associados, Sociedade de Advogados) para vigorar a partir de 1 de Janeiro de 2006, sem prazo para o seu *terminus*, mas prevendo-se a sua revisão anual.

A remuneração desta avença implica o pagamento mensal, por parte da APS, de 1.942€ (com IVA) na base do pressuposto de que serão dispendidas 15 horas mensais, sendo que as deslocações são facturadas autonomamente.

O contrato não prevê que, caso não sejam utilizadas essas 15 horas, haja uma redução daquele valor; porém, prevê que quando a sociedade de advogados exceder as mesmas 15 horas de trabalho, o excesso será facturado autonomamente.

No âmbito deste contrato, a APS pagou, nos primeiros 6 meses de 2006, à mencionada sociedade de advogados, cerca de 12 mil euros.

Ora, sem nos pronunciarmos sobre a valia técnica que poderá advir da presente avença para a APS, sucede que esta dispõe de um Gabinete Jurídico constituído por 4 juristas (dois dos quais com cargo de chefia) e cujo funcionamento custou, no ano 2005, 176 mil euros.

Pela **Presidente do CA** da APS é alegado que «(...) a contratação justificou-se, em concreto, pela necessidade de **acompanhamento externo de processos envolvendo trabalhadores da empresa e, cautelarmente, para garantir acompanhamento em eventuais processos de contencioso comunitário**.» (Negrito nosso.)

Atento as duas situações alegadas, como justificação para a existência da avença, não serem crónicas no tempo, considera-se que a empresa deveria ponderar se o recurso pontual à prestação externa de serviços jurídicos, quando a extraordinária complexidade das matérias o justificasse, não seria mais adequada à boa gestão dos dinheiros públicos.

A APS não procedeu à publicação, no Diário da República, da lista de todas as adjudicações de obras públicas, por si efectuadas em 2004. Este procedimento para além de violar o art.º 275 do DL 59/99, de 2-03, contraria o princípio da transparência, as normas de governo societário e o dever de informar os contribuintes, os verdadeiros accionistas da empresa.

O artigo 275º do DL 59/99, de 2-03, determina que as entidades públicas (incluindo as empresas públicas) deverão obrigatoriamente, no 1.º trimestre de cada ano, publicar, na 2.ª Série do Diário da República, a lista de todas as adjudicações de obras públicas efectuadas no ano anterior, qualquer que tenha sido o seu valor e forma.



Na APS, embora no que respeita às adjudicações de 2003 e de 2005 se tenha dado cumprimento àquele normativo legal, não se procedeu à publicação da lista das adjudicações efectuadas em 2004 porque, de acordo com as alegações da Presidente do CA da APS, ocorreram «(...) alterações na organização interna, que se traduziu na transferência do responsável pela respectiva organização e envio. Contudo, sem prejuízo do incumprimento de lei, tratou-se de um lapso sem consequências significativas, já que nesse ano apenas foram adjudicadas obras de reduzido valor (...)».

Embora não se trata de uma violação sistemática da lei, ainda assim não se pode deixar de salientar que tal procedimento para além de violar a lei, prejudica o princípio da transparência e o dever de informar os verdadeiros accionistas da empresa, os contribuintes, e está em oposição às normas de governo societário.

7 OBRAS SOCIAIS E CULTURAIS NA APS E DESPESAS COM FESTEJOS

A APS despendeu com despesas associadas a auxílio para estudos, infância, colónia de férias e Grupo Desportivo e Cultural dos seus trabalhadores montantes que variaram, anualmente, entre 218 mil euros, em 2004, e 142 mil euros, em 2005. Estes valores, apesar do seu significativo decréscimo em 2005, são relevantes face à situação economicamente deficitária da empresa.

O DL 337/98, de 3-11, que transformou a Administração do Porto de Sines em sociedade anónima, dispõe no seu art. 18.º que «A APS, S.A., manterá, em relação aos actuais beneficiários, as obras de carácter social e cultural já instituídas». Também a alínea b) do n.º 1 do art. 19.º do DL 421/99, de 21-10, que aprova o Estatuto de Pessoal das Administrações Portuárias (EPAP), determina que é direito dos trabalhadores «Usufruir do benefício dos serviços sociais instituídos».

Neste âmbito, na APS está em vigor o “Regulamento das Obras Sociais e Culturais” (OSC), aprovado pelo Conselho de Administração, na sua reunião de 06-02-1990.

Desse Regulamento, em termos muito genéricos, constam benefícios associados a cuidados de saúde e de auxílio a descendentes. São beneficiários das OSC os trabalhadores, e alguns seus familiares, no activo e aposentados.

No que respeita aos benefícios associados aos cuidados de saúde, entende-se que tais benefícios podem facilitar o acesso a melhores e mais céleres cuidados de saúde, o que tem um impacto directo no bem-estar físico e psíquico dos trabalhadores, logo na sua produtividade; porém, enfatiza-se que a sua fruição é complementar à do regime da ADSE.

Para além daqueles, existem, ainda, três tipos de benefícios, a seguir elencados, de cujos encargos não se vislumbram benefícios para a empresa, logo qual a contrapartida para o accionista, que, em última análise, são os contribuintes.

- **Auxílio para estudos** (que inclui matrículas e propinas, livros e artigos escolares, bem como outras despesas escolares, transportes e sustento).
- **Auxílio na infância** (consiste na concessão de subsídios para ajuda no pagamento de matrículas e mensalidades em creches, infantários, externatos ou outros estabelecimentos de natureza idêntica, bem como nas mensalidades com amas).
- **Colónia de Férias Infantis**

Faz-se referência a estes benefícios devido aos avultados custos que acarretam para a empresa (conforme quadro seguinte), os quais, nos 4 anos em análise, oscilaram entre os 198 mil euros, em 2002, e os 120 mil euros, em 2005.

Dada a sua natureza semelhante, também se evidência que a APS atribui um subsídio anual para financiar a actividade do Grupo Desportivo e Cultural da Administração do Porto de Sines que se tem mantido estável nos 22, 5 mil euros. (Ver quadro seguinte.)

Quadro 1 – Despesas no âmbito dos custos com Pessoal				
	2002	2003	2004	2005
Auxílio para estudos	138.753	125.097	137.890	79.255
Auxílio na infância	50.375	43.904	50.403	40.596
Colónia de Férias Infantis	9.282	8.466	7.140	0
Sub total	198.410	177.467	195.433	119.851
Grupo Desportivo e Cultural	0	22.500	22.500	22.500
Total (euros)	198.410	199.967	217.933	142.351

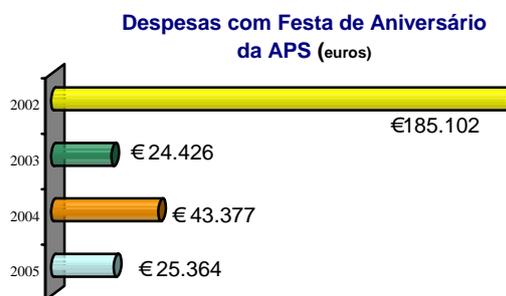
Trata-se de montantes significativos se se considerar que, por um lado, a APS é uma empresa de capitais públicos e, por outro, que desde a sua transformação em sociedade anónima, em 1998, tem sido sempre deficitária só tendo alcançado, em 2005, pela primeira vez, Resultado Líquido do Exercício positivo, mas mantendo resultados operacionais negativos.

Empresas públicas com resultados operacionais negativos que, para financiar a sua actividade, necessitam de recorrer ao financiamento externo, seja ele ao endividamento bancário, com os inerentes custos financeiros, ou aos subsídios públicos, ou seja ao dinheiro dos contribuintes, é fundamental que adoptem medidas de gestão criteriosa dos custos.

Sobre esta questão, em sede de alegações, a Presidente do CA da APS refere que «(...) trata-se de benefícios com existência legal consagrada nos respectivos Estatutos e que se fundamenta em razões históricas que se reportam à criação e desenvolvimento da plataforma industrial de Sines (...).».

A APS gastou 203 mil euros, em 2002, e 61 mil euros, em 2004, com a realização da Festa de Aniversário e da Festa de Natal.

Pelas mesmas razões invocadas nos parágrafos anteriores, também se releva os montantes despendidos pela empresa com a celebração anual do aniversário da APS, em especial os 185 mil euros que custou à empresa a celebração dos seus 25 anos de existência. (Ver gráfico seguinte.)



De facto, todos os anos, a APS depende verbas avultadas com a realização da Festa de Aniversário, bem como com a Festa de Natal que, nos anos em análise, vão desde os 203 mil euros, em 2002, aos 37 mil euros, em 2005. (Ver quadro seguinte.)

Quadro 2	Despesas com Festas (euros)			
	2002	2003	2004	2005
Festa de Aniversário	185.105	24.429	43.377	25.364
Festa de Natal	17.924	18.498	17.217	11.447
Total (euros)	203.029	42.927	60.594	36.811

Tratando-se de uma empresa pública, com resultados operacionais negativos, não é um bom exemplo de criteriosa gestão financeira pública que sejam despendidos montantes tão elevados com festas, sobretudo, em anos de recessão económica, quando aos contribuintes, os verdadeiros accionistas da APS, são pedidos sacrifícios de ordem económica.



Em sede de alegações, a Presidente do CA da APS refere que «No que respeita às festas de aniversário e de Natal (...) trata-se dos únicos eventos que proporcionam o convívio entre os trabalhadores da empresa, constituindo uma tradição generalizada, quer no sector público, quer no sector privado, com custos que, com excepção do ano de 2002, são perfeitamente suportáveis e proporcionados. Assim, sem prejuízo da racionalização dos custos na medida do possível e aceitável, afigura-se constituir uma prática que pode contribuir para a coesão e empenhamento dos recursos humanos e não um mero dispêndio sumptuário ou injustificado».

8 DESEMPENHO OPERACIONAL DO PORTO DE SINES

Com 41% da quota de mercado nacional, o porto de Sines é o que regista maior movimento portuário em Portugal.

O porto de Sines, com uma quota de 41% do mercado nacional, posiciona-se como líder nacional no movimento de mercadorias. Iniciou a sua actividade em 1978 e é o único porto de águas profundas em Portugal, o que lhe permite a acostagem de navios de grande porte.

Apesar de actuarem em contextos diferentes, e apenas para se perceber a dimensão deste porto no âmbito europeu, refere-se que o porto de Sines representa cerca de 39,5% do movimento do porto de Algeciras, primeiro porto da Península Ibérica, e cerca de 7% do movimento do porto de Roterdão, o maior porto europeu.

Desde 2002, que o porto de Sines tem registado um crescimento sistemático da movimentação portuária. Em 2005, alcançou a melhor *performance* de sempre, tendo a movimentação de cargas ultrapassado os 25 milhões de toneladas (ver quadro seguinte), o que representou um crescimento de 11%, face ao ano transacto.

Quadro 3	Movimento das mercadorias entre 2002 e 2005 (cargas+descargas)			
	2002	2003	2004	2005
Granéis Sólidos	5.796	5.396	5.416	5.802
Cereais	4	5	2	7
Carvão	5.668	5.330	5235	5.256
Cimento	0	0	64	206
Outros	124	61	115	333
Granéis Líquidos	14.319	15.443	16.765	18.553
Prod. Petrolíferos	13.841	14.792	15.031	16.420
Outros	478	651	1.734	2.133
Carga Geral	27	24	295	687
Contentores	0	0,3	250	658
Roll On / Roll Off	0	0,6	0	0
Outra	27	23	45	29
Total (mil toneladas)	20.142	20.863	22.476	25.042

Este desempenho positivo foi originado por um crescimento generalizado de todos os produtos movimentados no porto, com excepção da descarga de madeiras e das olefinas que registaram um decréscimo de 4%⁵.

O movimento de granéis líquidos, que representa 74% da movimentação total do porto, foi, em 2005, a principal responsável pelo crescimento da actividade portuária em Sines, já que este tipo de produtos teve um crescimento de cerca de 11%, em relação ao ano anterior. Este resultado ficou a dever-se, essencialmente, ao aumento da procura mundial de produtos refinados que teve um impacto directo no crescimento das exportações destes produtos produzidos pela PETROGAL, S. A.

Também o movimento de carga contentorizada registou, em 2005, um crescimento significativo de 163% devido, sobretudo, ao aumento progressivo das transacções ocorridas no Terminal de Contentores (Terminal XXI), dado o mesmo só ter iniciado a exploração em Maio de 2004.

Se analisarmos os movimentos do porto, em função dos terminais (quadro seguinte), constata-se que, entre 2004 e 2005, a transacção comercial aumentou em todos os terminais, sendo que o movimento nos

⁵ Página 6 do Relatório e Contas de 2005.

terminais de serviço público e de uso privativo aumentou 11% e 18%, respectivamente.

Em termos globais os terminais com melhores resultados são, no âmbito dos terminais de serviço público, o Terminal de Granéis Líquidos, que é explorado pela APS; no âmbito dos terminais de uso privativo, o Terminal Gás Natural, que está concessionado à Transgás-Atlântico.

Quadro 4	Movimento de mercadorias por terminal						
	2002	2003	2004	2005	2004/2005 variação		
Terminais de serviço público	19.651	20.145	20.888	23.168	2.280	11%	
Terminal de Granéis Líquidos	13.872	14.757	15.158	16.668	1.510	10%	
Terminal Multipurpose	5.777	5.388	5.480	5.842	362	7%	
Terminal Contentores (XXI)	2	0	250	658	408	163 %	
Terminais de uso privativo	491	718	1.588	1.874	286	18%	
Terminal Petroquímico	421	486	575	579	4	1%	
Terminal Gás Natural	0	171	1.013	1.295	282	28%	
Porto de Serviço e Ao largo	70	61					
Total (mil toneladas)	20.142	20.863	22.476	25.042	2.566	11%	

O porto de Sines é um porto essencialmente importador: em 2005, 74% do movimento total respeitou a importações, sendo que as trocas comerciais com África (importações de crude, carvão e gás natural) e com a Europa (exportação de produtos refinados) representaram 37% e 33%, respectivamente, do movimento total.

Quadro 5 - Movimento de mercadorias por continentes				
	2002	2003	2004	2005
África	6.876	8.143	7.399	9.218
Europa	6.791	6.925	8.963	8.338
América do Norte	572	1.195	1.217	1.221
América do Sul	3.950	3.769	4.401	4.897
Ásia	968	163	367	1.368
Oceânia	985	668	129	0
Total (mil toneladas)	20.142	20.863	22.476	25.042

9 ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO JUNTO DA APS

Entre 2002 e 2005, a APS recebeu cerca de 25 milhões de euros de dinheiros públicos (Fundos Comunitários e Orçamento de Estado) para financiar os seus investimentos, os quais foram, mormente, realizados com recurso ao crédito bancário (66% do investimento total).

No quadriénio em análise, para financiar os investimentos realizados, a APS auferiu 18.690 mil euros provenientes do Orçamento Comunitário (FEDER) e 6.003 mil euros do Orçamento do Estado, tendo, ainda, recorrido ao endividamento externo no montante de 45.307 mil euros. (Ver quadro seguinte.)

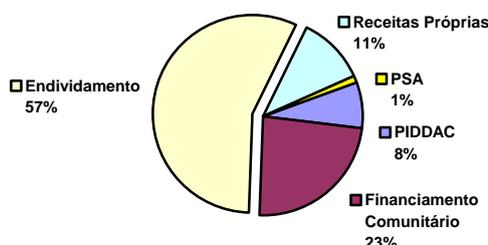
Quadro 6	Fonte dos financiamentos referentes aos investimentos realizados nos exercícios económicos 2002 a 2005				
	2002	2003	2004	2005	Total
Financiamento Comunitário (FEDER)	14.551	1.764	1.871	504	18.690
Orçamento do Estado	1.995	2.879	636	493	6.003
PIDDAC	1.995	2.879	636	424	5.934
GABLOGIS	0	0	0	69	69
Comparticipação da PSA	954	0	0	0	954
Endividamento	30.307	13.302	1.698	0	45.307
Capitais Próprios	539	0	5.496	2.660	8.695
Total (mil euros)	48.346	17.945	9.701	3.657	79.649

Em 2005, apenas 11% dos encargos com investimentos foram realizados com recurso a receitas próprias da empresa. Os restantes 89% foram executados com recursos externos:

- 31% corresponde ao financiamento do Estado e Comunitário
- 57% corresponde ao endividamento bancário
- 1% respeitante à participação da concessionária PSA Sines Container Terminal, S. A, no âmbito na Concessão do Terminal de Contentores, para participar na construção do Molhe Leste.



Gráfico 1 - Estrutura de Financiamento dos Investimentos da APS



Entre 2002 e 2005, o investimento total realizado pela APS rondou os cerca de 79,6 milhões de euros (ver quadro seguinte). Foi no ano de 2002 que se realizaram os investimentos mais avultados, cerca de 48 milhões de euros, destacando-se a ampliação do molhe leste do porto de Sines que nos quatro anos em análise consumiu metade do investimento total, ou seja, cerca de 40 milhões de euros. Este molhe é essencial, já que é o quebra-mar do Terminal de Contentores (Terminal XXI).

Quadro 7 Investimentos	Investimento Realizado entre 2002 e 2005 (milhares de euros)				
	2002	2003	2004	2005	Total
Acessibilidades na Zona Leste do Porto de Sines (TCS)	4.599	8.602	0	0	13.201
Ampliação do Molhe Leste	36.531	2.011	1.866	40	40.448
Acessibilidades e Saneamento da Zona Apoio Logístico	0	1.597	3.021	533	5.151
Fiscalização Obras	1.052	0	0	0	1.052
Alteração Circuitos Movimentação e Braços de Carga	1.710	1.890	14	83	3.697
Estudos e Projectos	649	946	712	279	2.586
Equipamento Informático	69	566	555	291	1.481
Conservação Plurienal	2.384	982	1473	792	5.631
Outros	1.351	1.350	2.058	1.639	6.400
Total	48.345	17.945	9.700	3.657	79.647

Nota: Individualizam-se, apenas, os investimentos superiores a mil milhares de euros

Em sede de alegações, pela Presidente do CA da APS é esclarecido que «No que respeita aos níveis de financiamento estatal de obras de primeiro estabelecimento (...) – construção de cais e obras de protecção (molhes) – a tradição nacional é muito pouco generosa quando comparada com o que se passa na generalidade dos países europeus e

mesmo na liberal América. Só para referir um exemplo, que comunga das nossas tradições jurídicas, em França o investimento público neste tipo de obras representa cerca de 80% do total, o que se explica pela tradicional inscrição destes bens no domínio público do Estado e pelo facto de não deverem ser objecto de pagamento integral pelo utilizador, por

constituírem instrumentos fundamentais de desenvolvimento local, regional e nacional. (...)».

10 ENDIVIDAMENTO BANCÁRIO

Em Dezembro de 2005, o endividamento bancário da APS ascendia aos 74 milhões de euros. Dos empréstimos bancários, então em vigor, já tinham sido pagos cerca de 11 milhões de euros em encargos financeiros.

No Balanço de Dezembro de 2005, o endividamento bancário da APS totalizava cerca de 74.394 mil euros distribuídos pelos empréstimos de curto, médio e longo prazo identificados no quadro seguinte.

Quadro 8	Montante da dívida bancária em Dezembro de 2005 (euros)			
Valor do Empréstimo	Data do empréstimo	Data Vencimento	Finalidade	Dívida em 31/12/2005
23.047.178,54 (Banco Europeu Investimento)	10-02-1999	10-02-2011	Molhe Oeste Sines	12.961.579,65
38.906.236 Resp. APS = 9.201.325 (Sindicato Bancário)	14-07-2000	18-07-2015	Reembolso empréstimo obrigacionista APAJP/94	7.668.689,11
42.397.821,25 (CGD e BES)	19-10-2000	08-02-2016	Construção Quebra-mar da ampliação do molhe Leste	37.098.093,48
15.000.000,00 (BCP)	10-04-2003	10-04-2018	Necessidades de Tesouraria	15.000.000,00
2.500.000,00 (BTA) Foram utilizados 1.665 mil	13-09-2004	2005	Crédito conta-corrente (curto prazo)	1.665.454,44

Dos cinco empréstimos em vigor em Dezembro de 2005, dois respeitaram ao financiamento de projectos de investimento essenciais ao porto de Sines: a construção do Molhe Oeste e a construção do quebra-mar da ampliação do Molhe Leste. Estes dois empréstimos totalizaram cerca de 65.445 milhares de euros.

Os encargos Financeiros já pagos, decorrentes dos empréstimos atrás identificados, alcançaram os 11.177 mil euros, estando previsto que, até à maturação dos mesmos, ainda serão despendidos mais 11.404 mil euros. Este último montante é meramente previsional, dado os contratos de médio e longo prazo, com excepção do primeiro,

estarem indexados à Euribor a 6 meses e o de curto prazo a 3 meses.

O montante do endividamento é elevado, mas o EBITDA⁶ (Resultados Operacionais antes de amortizações e provisões), em 2005, alcançou os 12,2 milhões de euros, o que a manter-se estes resultados, e se não houver, nos próximos anos, recurso a novos empréstimos de médio e longo prazo, a empresa terá condições de satisfazer o serviço da dívida.

⁶ EBITDA (*Earning before taxes, depreciation and amortization*) = Resultados Operacionais + amortizações + provisões.



Porém, tal implicará que a empresa terá de continuar a fazer um esforço na contenção de custos e limitar os futuros investimentos apenas aos fundamentais para o desenvolvimento do porto e na medida exacta das necessidades justificadas pela procura.

Em sede de alegações, a Presidente do CA da APS refere que «(...) a concretização da concessão de serviço público do Terminal de Granéis Líquidos de Sines (TGLS) – ex Terminal Petrolero – constitui um verdadeiro pressuposto da viabilidade da APS, S.A. e um meio indispensável para assegurar o cumprimento dos compromissos já assumidos, nomeadamente com a banca».

11 SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA DA APS

A APS alcançou, em 2005, pela primeira vez, Resultados Líquidos do Exercício positivos de 1,3 milhões de euros para os quais contribuiu o aumento de receitas e o esforço de contenção de custos levado a cabo pela Administração. Porém, os Resultados Operacionais continuam negativos em menos 796 mil euros. A análise da evolução económico-financeira da empresa revela uma melhoria generalizada na utilização dos recursos à sua disposição; contudo, o elevado endividamento condiciona a sua capacidade para investimentos futuros.

✚ Volume de Negócios

Quadro 9	Evolução do Volume de Negócios			
	2002	2003	2004	2005
Volume de Negócios (mil euros)	22.969	23.565	25.779	30.133

O **Volume de Negócios** da empresa tem evoluído favoravelmente. Só no último ano, 2005, alcançou **30.133 milhares** de euros, o que representa um **crescimento de 17% face ao ano** anterior. Este acréscimo ficou a dever-se ao **aumento das Prestações de Serviços também em 17%** consequência do crescimento da movimentação portuária,

motivado, essencialmente, pelo acréscimo de movimentação de produtos refinados.

42% do Volume de Negócios alcançado, em 2005, respeita ao movimento de cargas que ocorreu no Terminal de Granéis Líquidos, que é administrado directamente pela APS, e 21% às receitas provenientes da execução dos contratos de concessão.

✚ Evolução do Capital Próprio

Quadro 10	Evolução dos Capitais Próprios			
	2002	2003	2004	2005
Capital Social (mil euros)	80.000	80.000	80.000	80.000
Capitais Próprios (mil euros)	131.440	125.221	98.337	114.784

O significativo decréscimo de Capitais Próprios, ocorrido entre 2003 e 2004, ficou a dever-se à alteração do método de contabilização dos encargos futuros com aposentações antecipadas dos trabalhadores, ao abrigo do DL 467/99. Em 2004 foi contabilizado em Provisões as responsabilidades futuras com aqueles encargos, por contrapartida de Resultados Transitados.

O Acréscimo dos Capitais Próprios, em 2005, é reflexo do aumento dos meios gerados pela actividade e «de uma variação patrimonial positiva no montante de € 14,78 M resultante de correcção nas responsabilidades relativas aos subsídios por morte e funeral, custos de acção social e pensões vitalícias apuradas em estudo actuarial»⁷.

✚ Resultados Líquidos nos últimos 4 anos

Quadro 11	Resultado Líquido do Exercício			
	2002	2003	2004	2005
RLE (mil euros)	(4.711)	(6.352)	(1.859)	1.311

⁷

Explicação apresentada pela Presidente do CA da APS em sede de alegações ao presente Relatório.

Em 2003 houve um agravamento significativo no Resultado Líquido do Exercício que resultou «(...) da limpeza de um tanque sujeito a uma grande reparação, no montante global de cerca de 340 mil euros, o aumento de impostos, em particular da contribuição autárquica, que ascendeu a 160 mil euros, e o acréscimo da contribuição para o IPTM [Instituto Português dos Transportes Marítimos], 135 mil euros, [bem, como] o aumento verificado nos custos financeiros, cerca de 1 milhão de euros, devido ao crescente serviço da dívida bancária contratada para financiamento do esforço de investimento efectuado (...)»⁸.

Em 2005, pela primeira vez, desde que a APS se transformou em sociedade anónima, o exercício económico encerrou contas com um **resultado líquido positivo**. Este resultado deriva, essencialmente, do aumento significativo da actividade portuária, que cresceu 11%, face ao ano anterior, o qual desencadeou o **aumento das receitas provenientes das prestações de serviços em mais 4,3 milhões de euros**.

Realça-se, também, o esforço, realizado em 2005, na **contenção e racionalização dos custos operacionais que se consubstanciou numa redução de 4% dos Fornecimentos e Serviços Externos**.

✚ Estrutura de Resultados

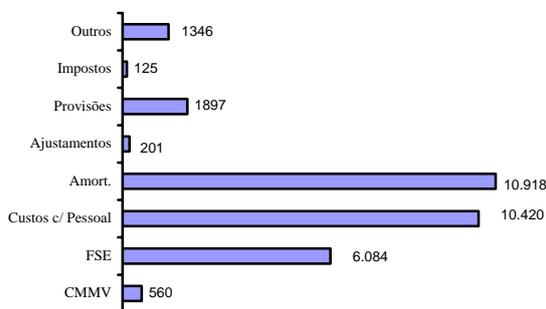
Quadro 12	Resultados (mil euros)			
	2002	2003	2004	2005
Resultados Operacionais	(4.561)	(5.314)	(1.464)	(796)
Resultados Financeiros	(1.453)	(2.386)	(2.060)	(1.461)
Resultados Extraordinários	1.322	1.367	1.688	3.590

➔ Resultados Operacionais

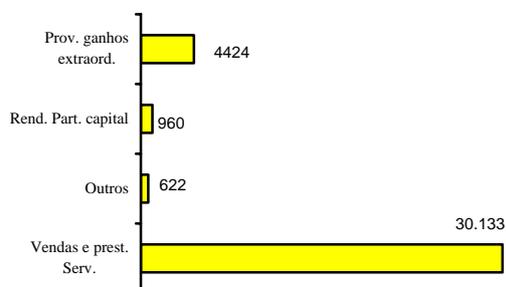
Ao longo do quadriénio em análise, apesar de **negativos**, os **Resultados Operacionais** têm evidenciado uma evolução positiva. Essa redução dos resultados operacionais negativos é, principalmente, notada no exercício de 2004 quando ocorreu a já mencionada alteração do método de contabilização dos encargos com as aposentações antecipadas.

Em 2005, apesar de negativos, os resultados operacionais sofreram uma melhoria significativa face ao ano anterior, devido, essencialmente, e como já referido, ao **aumento das receitas provenientes das prestações de serviços**, que cresceram cerca de 17%, o que implicou um crescimento absoluto de mais 4.321 mil euros, face ao ano anterior, e uma redução de 4% dos custos operacionais.

Custos Operacionais - 2005
(mil euros)



Proveitos Operacionais - 2005
(mil euros)



Como se constata no gráfico anterior, da estrutura de custos operacionais, os custos com as amortizações e os custos de pessoal são os que têm maior peso nos custos totais.



Os custos com amortizações manter-se-ão, nos próximos anos, elevados dados os recentes investimentos. Já os Custos com Pessoal (que em 2005 absorveram 35% dos proveitos) não deveriam ultrapassar os 30% dos proveitos empresariais sob pena de não só pesarem na estrutura de custos da empresa, como de baixarem a produtividade da mesma. Assim, seria importante que os gestores da APS desencadeassem um conjunto de medidas pontuais, mas consistentes que baixassem o peso desses custos para valores próximos daqueles 30%.

Conforme já mencionado, em 2005, a APS fez um esforço de redução de custos que culminou com o decréscimo de 4% dos custos com Fornecimentos e Serviços Externos. Ainda assim, e no âmbito destes custos, enfatizam-se os montantes despendidos com o Transporte de Pessoal.

A APS garante o transporte de todo o seu pessoal de casa para o emprego e vice-versa. Garantindo, ainda, o transporte à hora do almoço entre a sede da empresa e o centro da cidade que distam, entre si, cerca de 1 km. Em consequência, este tipo de despesa variou, nos anos em análise, entre 153 mil euros, em 2002, e 162 mil euros, em 2005.

Quadro 13	Despesas com Festas (mil euros)			
	2002	2003	2004	2005
Transporte de Pessoal (mil euros)	153	157	157	162

Quanto a esta temática haverá necessidade de distinguir duas situações:

1. Por um lado, dado a APS explorar o Terminal de Granéis Líquidos, esta tem de praticar regimes de trabalho por turnos e flexibilidades que garantam que o terminal esteja em funcionamento 24 horas por dia todos os dias do ano. Pelo que, haverá situações em que se justificará a prestação do serviço de transporte por parte da empresa.

Neste âmbito, seria uma decisão de boa gestão que a empresa procedesse a uma análise rigorosa de qual o transporte que não pode deixar de prestar, sob prejuízo de tal ter um impacto directo na prestação do trabalho, e, nesses casos, equacionar se existe uma alternativa mais económica, mas igualmente eficaz, para a prestação desse serviço, como, por exemplo, o pagamento do título de transporte público ou o aluguer de táxi.

2. Por outro, nas restantes situações, sobretudo naqueles que respeitam ao transporte de pessoal em horário normal, foi explicado pela responsável do Departamento de Recursos Humanos da Empresa que a maioria do pessoal da APS reside em duas cidades, Santiago do Cacém e Santo André, que distam uma 20 km e a outra 19 km de Sines e que os transportes públicos, entre estas três cidades, são precários. Não pondo em causa o rigor desta informação, ainda assim, a empresa deveria desencadear um levantamento para averiguar com exactidão, nomeadamente, quem utiliza regularmente o transporte da APS e quais os itinerários dos serviços públicos prestados entre estas três cidades. Só com base em dados concretos sobre os percursos e horários efectivamente necessários, a APS poderá decidir sobre a forma mais económica de prestar este serviço.

→ Resultados Financeiros

A redução destes resultados em 2005 justifica-se pela diminuição do valor global do passivo bancário da APS.

→ Resultados Extraordinários

O aumento significativo dos Resultados Extraordinários, em 2005, de 113% deve-se à redução dos Custos e Perdas Extraordinárias, essencialmente, à redução dos valores despendidos com Penalidades contratuais, Perdas em Imobilizações e Correções Relativas a Exercícios Anteriores.

Indicadores

Quadro 14	Indicadores			
	2002	2003	2004	2005
Rentabilidade dos Capitais Próprios (%)	(3,57)	(5,06)	(1,87)	1,16
Rentabilidades do Activo Total (%)	(0,99)	(1,31)	(0,39)	0,29

Liquidez Geral	0,87	1,03	0,64	0,70
Endividamento	0,21	0,23	0,21	0,22
Autonomia Financeira	1,81	1,55	1,35	1,74
Solvabilidade	1,86	1,50	1,26	1,54

A evolução dos indicadores, apresentados no quadro anterior, demonstram a crescente eficiência com que a empresa está a utilizar os recursos à sua disposição, embora fortemente influenciada pelas amortizações dos avultados investimentos realizados nos últimos anos. Ainda assim, a empresa tem recursos próprios que lhe permitem fazer face aos seus compromissos, mas encontra-se numa situação que a condiciona na execução de investimentos futuros.

12 CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO DE MOVIMENTAÇÃO DE MERCADORIAS

São vários os contratos de concessão celebrados pela APS, os quais podem-se subdividir em:

→ Contratos de Concessões de Serviço Público

1. Portsines, S. A. (Concessão da Exploração do Terminal Multipurpose)
2. PSA Sines, SA (Concessão do Terminal de Contentores)
3. Petrogal, S. A. (Abastecimento de Bancas a navios e embarcações por meios terrestres fixos nos Terminais Petroléiro e Petroquímico do Porto de Sines)
4. Reboport, SA (Concessão de Exploração do Serviço de Reboque e Amarração no Porto de Sines)

→ Contratos de Concessões de Uso Privativo

5. Repsol Polímeros, Lda. (Concessão do Direito de Superfície do Terminal Petroquímico)
6. Repsol Polímeros, Lda. (Concessão de Uso Privativo para a manutenção e instalação de Tanques de Armazenagem de Combustíveis)
7. Transgás Atlântico, SA (Concessão de Uso Privativo do Terreno para construção do Terminal GNL Sines)
8. Cimpor, SA (Concessão para construção de instalações destinadas à movimentação e armazenagem de cimento, clínquer, pozolanas e gesso – Lote 2)
9. Cimpor, SA (Concessão para construção de instalações destinadas à movimentação e armazenagem de cimento, clínquer, pozolanas e gesso – Lote 1)

→ Contratos de Concessões de Exploração do Domínio Público

10. Docapesca – Portos e Lotas, S. A. (Porto de Pesca de Sines)
11. PEDREC – Pedreiras e Construções (Exploração da Pedreira do Porto de Sines)
12. SIGÁS – Armazenagem de gás, ACE (Exploração e manutenção de uma central de Aquecimento e Bombagem de Propano dentro da área do Terminal Petroléiro)

Dada a extensão e a diversidade dos contratos de concessão celebrado pela APS, como se constata na listagem anterior, o Tribunal considerou oportuno debruçar-se, no âmbito da presente auditoria, apenas sobre os contratos de concessão de serviço público e destes seleccionou para análise mais pormenorizada os que se ocupam da movimentação de mercadorias.

No âmbito deste trabalho, não se dará enfoque aos processos de concurso, nem se procederá a uma descrição exaustiva dos contratos analisados; antes dar-se-á, apenas, ênfase às questões que se consideram críticas.



12.1. Contrato de concessão de serviço público celebrado com a Portsines, S. A

Terminal Multipurpose do Porto de Sines

Designação ∅ Contrato de Concessão do Terminal Multipurpose do Porto de Sines

Procedimento ∅ Concurso Público seguido de Ajuste directo

Concessionário ∅ PORTSINES – Terminal Multipurpose de Sines, S. A.

Objecto ∅ Direito de Exploração, em regime de serviço público, do Terminal Multipurpose exclusivamente para o tráfego de carvão e outras, implicando a construção das respectivas infra-estruturas terrestres, instalações e equipamentos.

Data do contrato ∅ 1992-06-25 (adenda ao contrato de 21-03-2002)

Prazo da Concessão ∅ 25 anos (prorrogáveis por períodos sucessivos até 25 anos) o prazo inicial é prorrogado automaticamente por mais 5 anos, caso as centrais a carvão continuem a laborar e a utilizá-lo para além do 25º ano)

Responsabilidades atribuídas à concessionária ∅ Exploração, manutenção e conservação. Informar a APS sobre o quadro de pessoal, disponibilizar elementos financeiros e estatísticos e submeter a aprovação de regulamentos e tarifas.

Responsabilidades atribuídas à concedente ∅ Manutenção e Conservação das obras de protecção, cais acostável e das áreas marítimas de estacionamento e manobra. Bem como assegurar intervenção em situações de acidente.

O contrato de concessão celebrado com a Portsines, S. A. para exploração do Terminal Multipurpose não foi precedido de concurso público, o que restringiu a concorrência.

Conforme explica o preâmbulo do DL 422/88, de 14 de Novembro, que autorizou a APS a celebrar o contrato da concessão do Terminal Multipurpose, em 1985 foi aberto um concurso público internacional para conceder o direito de exploração, em regime de serviço público,

do, então designado, Terminal de carvão do porto de Sines.

O concurso foi precedido de uma pré-qualificação internacional, que apurou 3 consórcios concorrentes; porém, «O Gabinete da área de Sines, perante exagero de condições tarifárias, as imprecisões contidas na sua definição ou o desrespeito pelas regras do concurso, nos termos do relatório da comissão de apreciação das propostas, sugeriu ao Governo a não adjudicação de qualquer das propostas».

Foi, então, estabelecido um novo *lay-out* para o equipamento e instalações de forma a adaptar o projecto do terminal a funções polivalentes e, assim, movimentar, além de carvão, contentores, outras cargas unitizadas e outro tráfego a granel, passando o terminal a designar-se Multipurpose.

Com um novo projecto adequado a funções mais diversificadas, a APS propôs, e o Governo aceitou, que não se procedesse a novo concurso público, apenas se procedesse a uma consulta limitada aos três operadores que haviam apresentado proposta no último concurso, negociando-se directamente com os mesmos.

O argumento apresentado para que se tivesse prescindido de novo concurso, foi o de que, para além de à data esse procedimento não ser uma exigência legal, «através do último concurso lançado, [já havia sido] possível inventariar quais os operadores portuários que estavam interessados na concessão e os que possuíam a necessária capacidade»⁹.

Assim, da negociação directa com os três interessados resultou o ajuste directo da concessão ao consórcio concorrente vencedor que passou a designar-se Portsines – Terminal Multipurpose de Sines, S. A. (doravante designado Portsines, S.A.)

⁹ Preâmbulo do DL 422/88, de 14 de Novembro.

A não abertura de um novo concurso público restringiu, claramente, a concorrência já que tendo sido alterado o projecto que passava a permitir um leque comercial mais apelativo, não existia garantias de que não houvesse outros interessados no negócio e daí resultasse uma proposta mais favorável ao interesse público. Mais razão havia para se proceder a um novo concurso, quando os consórcios pré-qualificados já haviam dado mostras de pouca eficiência nas propostas apresentadas, anteriormente, que foram recusadas por parte da APS e do Governo.

Actualmente, o diploma que aprova as bases gerais das concessões do serviço público de movimentação da cargas em áreas portuárias, Decreto-Lei nº 324/94, de 30-12, determina no seu art.º 2º que as concessões são atribuídas mediante contrato administrativo precedido de concurso, ao qual se aplica, com as devidas adaptações, o regime dos concurso das empreitadas de obras públicas, ou seja, o concurso público, salvo nos casos em que a lei permita o concurso limitado, o concurso por negociação ou o ajuste directo.

Porém, considera-se que o procedimento mais vantajoso na defesa do interesse público será sempre o concurso público não só por ser o procedimento que mais favorece a excelência da livre concorrência, como porque a adjudicação directa em detrimento do concurso público coloca, em regra, o adjudicante Estado numa situação de menor poder negocial que o fragiliza no momento da celebração dos contrato e na gestão futura dos mesmos.

O contrato de concessão de serviço público celebrado com a Portsines, S. A. prevê um prazo de 25 anos e prorrogações, por períodos sucessivos até 25 anos cada um. Estes prazos concedem à concessionária a vantagem de manutenção do negócio por períodos de tempo muito alargados, o que poderá limitar a dinâmica da crescente qualidade que se exige ao serviço público prestado, não favorece a concorrência e ultrapassa o tempo necessário para a rentabilização do negócio.

O contrato de concessão que foi celebrado com a Portsines, S. A., em 1992, tem um prazo de 25 anos, estando prevista a sua prorrogação por períodos sucessivos não superiores a 25 anos cada um (cláusula X do contrato).

Este prazo e prorrogações são manifestamente um exagero, não se vislumbrando qualquer benefício para o serviço público que dele possa advir. Por um lado, não havendo limite ao número de prorrogações, o contrato poderá encerrar este nicho de mercado *ad eternum* e consequentemente perderem-se os benefícios que novos concursos poderiam trazer, por exemplo as mais valias, em termos técnicos e de preços, resultantes da concorrência entre oponentes. Por outro, quer o período inicial, quer o período máximo das sucessivas prorrogações é demasiado, excede claramente o tempo necessário para a rentabilização do investimento do privado e, ao amarrar a prestação do serviço público a referências que são definidas num contrato de 25 anos, arrisca-se a condicionar a melhoria sistemática com que a qualidade do serviço público deve ser prestada por exigência da evolução exponencial do mercado.

Pelo exposto, a APS, aquando da decisão de prorrogar ou não o prazo deste contrato de concessão, deverá ter em atenção as Bases Gerais das Concessões do Serviço Público de Movimentação das Cargas em Áreas Portuárias, entretanto aprovadas pelo DL 324/1994, de 30-12, que limita o prazo dos contratos de concessão ao máximo de 30 anos, sem prorrogações.



A APS construiu uma infra-estrutura que custou 21 milhões de euros para ser integrada na concessão celebrada com a Portsines, S. A. sem que tivesse garantias da sua indispensabilidade face aos riscos envolvidos e às necessidades locais.

Em 21-03-2002, foi celebrada uma Adenda ao contrato de concessão, autorizada pelo DL 311/2001, de 10-12, que serviu, mormente, para integrar nesta concessão dois cais, construídos em *finger* pela APS, com um custo total de 21.377 milhares de euros, sobre cuja utilização passou a cobrar à Portsines, S. A. uma taxa fixa anual de cerca de 500 mil euros.

Conforme explicou a Presidente do CA da APS, nas suas alegações, presidiu à decisão de construir os dois cais a vontade de a APS fazer face a uma oportunidade de negócio: o *transshipment* de carvão destinado a portos europeus.

«Bastaria, para este negócio, tornar operacional o cais contínuo ao já existente. Porém, porque o acréscimo de custo para operacionalizar dois cais era aceitável e mostrava-se necessário criar uma estrutura de apoio à actividade económica da região, onde pudessem ser movimentados contentores, carga geral e ro-ro, foram construídos os dois cais, mesmo sabendo-se que as necessidades da região não são significativas e que a viabilidade da exploração dependeria em grande parte da agressividade comercial da concessionária.»¹⁰ (Negrito nosso.)

Entretanto, «A alteração muito significativa que se verificou no mercado do transporte de carvão **inviabilizou o negócio do transshipment**, embora a estrutura tenha **algum aproveitamento face ao crescimento do consumo nos últimos anos.»**¹¹ (Negrito nosso.)

Em suma, a APS despendeu 21 milhões de euros na construção de uma infra-estrutura que extravasava o necessário para captar um negócio, que já encerrava, em si mesmo, riscos de concretização, e que sabia, à partida, ser excessiva para as necessidades intrínsecas da região, ou seja, que *«a envolvente empresarial (...) não dava garantias [da sua] rentabilização»*¹².

Assim, frustrado o negócio, existe no porto de Sines um equipamento, cuja rentabilização não está satisfatoriamente garantida e que, conforme afirma a Presidente da CA da APS, está na situação actual de ter *algum aproveitamento*. Tal revela que a decisão que presidiu à concretização deste investimento caracteriza-se pela manifesta falta de racionalidade económica na utilização dos dinheiros públicos.

A APS deveria ter avaliado com maior acuidade a oportunidade e o tipo de investimento a realizar, uma vez que quem decide sobre a utilização de recursos escassos, no caso dinheiros públicos, deve assegurar que são utilizados com parcimónia e canalizados para onde são efectivamente necessários.

O contrato de concessão celebrado com a Portsines, S.A não identifica a fonte para a determinação da taxa de inflação esperada necessária à actualização anual das taxas fixas cobrada pela concedente.

As taxas fixas cobradas à concessionária pela utilização das infra-estruturas postas ao serviço pela concedente são actualizadas *«de acordo com a média entre a taxa de inflação verificada no ano anterior e a esperada para o ano que respeita a revisão (...)»*¹³; porém, no contrato não ficou determinada a fonte onde se deve ir buscar a taxa de inflação esperada, o que é relevante já que, como se sabe, nem sempre existe consenso sobre esta matéria.

¹⁰ Página 10 das alegações apresentadas pela Presidente do CA da APS.

¹¹ Página 10 das alegações apresentadas pela Presidente do CA da APS.

¹² Esclarecimentos da Chefe da Direcção de Concessões e Áreas Dominiais da APS ao TC.

¹³ N.º 5 da Clausula XXI do Contrato de Concessão do Terminal Multipurpose.

Aliás, foi o que aconteceu no âmbito deste contrato. Até 2002, para cálculo da inflação esperada foi utilizada a previsão constante nas Grandes Opções do Plano, publicadas, anualmente, pelo Governo. A partir de 2003, passou a ser utilizada a previsão constante no Boletim Económico de Inverno do Banco de Portugal.

Para evitar divergências entre as partes é necessário que os **contratos de concessão definam não só o método de cálculo, mas também as fontes.**

12.2. Contrato de concessão de serviço público celebrado com a *Port of Singapore Authority*

Terminal de Contentores – Terminal XXI

Designação ☞ Contrato de Concessão de Serviço Público do Terminal XXI

Procedimento ☞ Ajuste directo

Concessionário ☞ PSA Sines Container Terminal – Terminais de Contentores, S. A.

Objecto ☞ Planeamento, concepção, construção, equipamento exploração, gestão e desenvolvimento do Terminal XXI

Data do contrato ☞ 1999-09-28

Prazo da Concessão ☞ 30 anos (prorrogável por até 30 anos)

Responsabilidades atribuídas à concessionária ☞ Construção, Exploração, Manutenção e Conservação.

Responsabilidades atribuídas à concedente ☞ Manutenção e Conservação de quebra-mar, estradas, e caminhos-de-ferro, realizar estudos hidrográficos e dragagens. Segurança e, em situações de acidente, reparar danos ao meio ambiente e serviço de reboque, amarração e pilotagem.

Também o contrato de concessão para a construção e exploração do Terminal XXI não foi precedido de concurso público, tendo este investimento resultado da negociação com apenas uma entidade, a única que se mostrou interessada no negócio.

A lei de bases gerais das concessões de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias, DL 324/94, de 30-12, dispõe que as concessões serão precedidas de concurso, ao qual se aplica o regime dos concursos das empreitadas de obras públicas, DL 59/99, de 2-03.

O art.º 47º daquele DL 59/99 dispõe que a celebração do contrato de empreitada de obras públicas será precedida de concurso público, salvo nos casos em que a lei permita, nomeadamente o ajuste directo.

Assim, foi publicado o DL 384-A/99, de 24-09, que autorizou a APS a celebrar um contrato de concessão, em regime de serviço público, precedido de ajuste directo, com a *Port of Singapore Authority*.

A justificação apresentada, quer no preâmbulo daquele DL 384-A/99, quer no próprio contrato de concessão, para se ter optado pelo ajuste directo em detrimento do concurso público, foi a de que a «(...) obrigação da concessionária de construir de raiz o terminal e de participar nos custos das infra-estruturas de protecção, limitava a escolha aos operadores que dessem garantias da capacidade de enfrentar os investimentos necessários e suportar o risco inerente ao facto de não haver actualmente qualquer tráfego significativo em Sines»¹⁴ e, assim, «(...) a APS convidou vários investidores potenciais a apresentar as suas propostas para tal concessão (...), mas apenas a **PSA Corporation (...)** apresentou uma proposta»¹⁵. (Negrito nosso.)

¹⁴ Preâmbulo do DL 384-A/99, de 24-09.

¹⁵ Pág. 5 do Contrato de concessão do Terminal XXI, celebrado em 28-09-1999.



Em sede de alegações, o Chefe de Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e a Presidente do CA da APS referiam que foram contactadas 45 empresas, nacionais e estrangeiras, e que desse vasto grupo «*O único interessado na implantação do terminal na modalidade BOT foi a PSA – Port of Singapore Authority, operador internacional que explorava terminais de contentores em diversos países. (...)*».

Assim, «*O Grupo de acompanhamento e o MEPAT [Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território] entenderam que a PSA era o único parceiro que poderia investir com boas probabilidades de sucesso nas infra-estruturas de um terminal de contentores vocacionado fundamentalmente para o transhipment, pelo que não se justificava um concurso internacional. A justificação era que esse concurso ou ficaria vazio ou teria a PSA como único concorrente, o que conduziria à anulação ou à impossibilidade de haver negociações.*» (Negrito nosso.)

Apesar do número de empresas contactadas, precisamente porque apenas uma empresa se mostrou interessada no negócio, o que empobrecia, necessariamente, a fase negocial, entende-se que o Governo e a APS deveriam ter privilegiado a realização de um concurso público, por ser esse o procedimento que dá, inegavelmente, melhores garantias de transparência, igualdade e defesa do interesse público.

Mas esta questão encerra outro aspecto, igualmente relevante, que é o de se constatar que a construção de um grande terminal de contentores no porto de Sines, por iniciativa governamental¹⁶, não era um projecto de grande interesse comercial para os privados. De tal forma que havia o receio de, caso fosse realizado um concurso público internacional, o mesmo ficar deserto.

Apesar de o concessionário ter vindo a cumprir as suas obrigações contratuais, este é, ainda, um projecto que envolve significativos riscos de sucesso comercial, uma vez que a *Port of Singapore Authority* é uma empresa de estiva e não um armador (que é quem detém as linhas comerciais no comércio marítimo).

Para que a *Port of Singapore Authority* executasse a concessão, o Governo português concedeu-lhe cláusulas de exclusividade e protecção e comprometeu-se a realizar determinados investimentos em acessibilidades terrestres.

No âmbito do contrato de concessão do Terminal XXI, a APS concede exclusividade à *Port of Singapore Authority* no respeitante à movimentação de contentores na sua área de jurisdição, garante o condicionamento da realização de investimentos concorrentes e compromete-se a realizar determinados investimentos nacionais em infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias.

Tal só é possível, dado o envolvimento directo do Governo português. Aliás, o presente contrato foi aprovado por Despacho do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, de 27 de Setembro de 1999.

No âmbito da exclusividade, o contrato de concessão garante ao Concessionário que nenhuma outra entidade poderá competir com ela na «*construção, exploração, gestão ou desenvolvimento de qualquer terminal de movimentação de contentores, ou em qualquer outra instalação semelhante nas áreas sob jurisdição e/ou controlo da APS*»¹⁷.

Contudo, permite «*a movimentação de contentores*» e a «*utilização de instalações “roll on” e “roll off” nos terminais multifunções e de carga ligeira já existentes, que não afectem de modo relevante e negativo*».

¹⁶ RCM n.º 82/98, de 26 de Fevereiro.

¹⁷ Secção 4, cláusula 2 do Contrato de Concessão do Terminal XXI.

as actividades comerciais do Concessionário no Terminal XXI»¹⁸.

Porém, o contrato não especifica quando se considera que as actividades comerciais foram afectadas de modo relevante e negativo, o que pode originar alguma discordância entre ambas as partes. Assim, é fundamental que os contratos de concessão fixem exaustivamente estas variáveis para acautelar o futuro.

Quanto ao condicionamento de investimentos, o contrato de concessão garante que, até Dezembro de 2006, nas áreas de jurisdição das administrações dos portos de Lisboa, Setúbal e Sines não se procederá a outros investimentos que não os que já estavam previstos à data da celebração do contrato, 1999¹⁹.

Desta forma, procurava-se proteger o negócio de novos concorrentes nacionais, nos primeiros anos, para permitir o crescimento do Terminal XXI e assim rentabilizar-se os investimentos nele realizados.

No que respeita aos **investimentos em acessibilidades terrestres**, a APS garante que, até 31 de Dezembro de 2006, seriam construídas e melhoradas determinadas infra-estruturas na rede ferroviária e rodoviária²⁰.

Menciona-se esta questão, neste relatório de auditoria, porque ela demonstra a importância de existir uma estratégia nacional articulada, uma única visão global para o desenvolvimento sustentado dos portos nacionais.

Ter uma empresa líder mundial a operar num porto nacional cria a expectativa de que o mesmo ajudará a dinamizar o sector portuário nacional. Porém, como se verificou, para reter esse operador, o Governo português teve de conceder várias garantias que implicaram não só elevados investimentos financeiros (como

os realizados para desenvolver as acessibilidades terrestres indispensáveis ao sucesso da actividade portuária), mas também a necessidade de intervir no desenvolvimento de outros portos nacionais.

A primeira fase de construção e exploração do Terminal XXI consumiu, até 2005, cerca de 99,6 milhões de euros. Desses, 56,3 milhões foram suportados pela Port of Singapore Authority e 43,3 milhões pela APS.

A morosidade da APS em disponibilizar ao TC informação sobre o valor do investimento realizado pela concessionária revela, no mínimo, falta de flexibilidade e prontidão na sistematização da informação decorrente do acompanhamento deste contrato de concessão.

Como referido, o contrato de concessão do Terminal XXI dispõe que o Concessionário suporta a construção e manutenção do terminal, bem como o equipamento necessário à execução da concessão. Para além deste investimento, a concessionária comparticipa, ainda, no custo da construção do Molhe Leste que serve de protecção àquele terminal.

Este investimento será realizado de forma faseada e de acordo com o desenvolvimento da actividade, sendo que a primeira fase já se encontra concluída e a segunda fase deverá ter início, se tudo correr como planeado, até ao sexto ano de exploração, ou seja, 2010.

A ampliação e construção do molhe leste, cujo investimento é suportado pela APS, acompanhará o crescimento do Terminal XXI. A primeira fase dessa ampliação custou 46.683 mil euros, tendo a *Port of Singapore Authority*, em cumprimento do contrato de concessão, contribuído com 3.400 mil euros.

Importa realçar que aquando, quer do preenchimento por parte da APS do questionário do TC de suporte à auditoria, de Abril de 2006, quer durante o decurso do trabalho de campo, Julho de 2006, a APS não conseguiu responder ao TC sobre qual o valor do investimento entretanto realizado pela concessionária, *Port of Singapore Authority*.

¹⁸ Secção 4, cláusula 2 do Contrato de Concessão do Terminal XXI.

¹⁹ Secção 7, cláusula 1 do Contrato de Concessão do Terminal XXI.

²⁰ Secção 7, cláusula 1 do Contrato de Concessão do Terminal XXI.



Já em sede do exercício do Princípio de Contraditório, a Presidente do CA da APS apresentou o quadro seguinte que demonstra os investimentos realizados pela concessionária, os quais, em 2005, somavam 56.256 milhares de euros.

Quadro 15	Investimento efectivo da PSA na Fase 1A do contrato de concessão do Terminal XXI						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Cais de Acostagem e Terraplenos	1.938.724	6.676.012	16.315.073	3.565.647	44.718		28.540.174
Edifícios	1.985	76.157	3.551.961	606.622	16.972	65.221	4.318.918
Equipamentos		1.363.587	5.302.927	8.922.208	351.856	1.555	15.942.133
Comparticipação na Empreitada APS de "Ampliação do Molhe Leste"	1.162.791	1.104.230	953.562	179.196			3.399.779
Comparticipação nas Empreitadas APS de "Acessos Terrestres com Rotunda de Nível" e de "Electrificação do Acesso Ferroviário"			499.543	3.402.792	125.979		4.028.314
Comparticipação nos trabalhos APS de "Conclusão da Ligação ao PT14"						26.500	26.500
Total (euros)	3.103.500	9.219.986	26.623.066	16.676.465	539.525	93.276	56.255.818

Também em sede de alegações, a Presidente do CA da APS descreve o processo de controlo e gestão dos contratos de concessão existente na empresa que, do ponto de vista teórico, parece bastante satisfatório; todavia, sempre se repara que a morosidade na prestação da informação, antes mencionada, ao TC revela, no mínimo, falta de flexibilidade e celeridade na obtenção e sistematização da informação decorrente do acompanhamento deste contrato de concessão.

O contrato de concessão do Terminal XXI não dispõe de cláusulas que acautelassem que a exploração se tivesse iniciado logo após a conclusão da primeira fase de construção nem que estimulassem o incremento inicial da actividade.

O Terminal XXI foi inaugurado em Maio de 2003, mas só iniciou a sua actividade um ano depois, em Maio de 2004.

Este lapso de tempo demonstrou o desinteresse do mercado, pelo menos durante aqueles anos, pelo porto de Sines que a concessionária não contrariou, até porque a *Port of Singapore Authority* não é um armador, ou seja, detentora de linhas comerciais.

Este atraso no início da operação é prejudicial para a actividade portuária nacional porque está envolvida a concessão de um serviço público que deve ser prestado, bem como para o interesse nacional, dada a necessidade de rentabilizar, rapidamente, os investimentos nacionais envolvidos, e entretanto concretizados, na construção do molhe leste e nas acessibilidades terrestres.

Constata-se que o contrato de concessão, nesta matéria em concreto, não defende eficazmente o interesse público já que encerra um conjunto de situações que concorrendo entre si não apressam o Concessionário a dar início à exploração e ao seu incremento.

- Não foi fixada uma data para o início da operação.

O contrato de concessão, embora mencione um calendário previsível para a concretização dos investimentos, não definiu nenhuma data para o início da operação.

- O Concessionário não tem de pagar taxas fixas pela utilização das infra-estruturas.

Durante a execução deste contrato, ou seja os 30 anos, a Concedente não terá direito ao recebimento de qualquer taxa pela utilização das infra-estruturas, já que as mesmas serão construídas e custeadas pelo concessionário.

- A APS não cobra qualquer taxa pela transacção dos primeiros 100 mil contentores.

A APS receberá uma anuidade, revista de 4 em 4 anos, em função do número de contentores movimentados no terminal; porém não haverá lugar a qualquer pagamento no que respeita aos primeiros 100 mil contentores transaccionados.

Desta experiência, retira-se como **boa prática** para futuros contratos de concessão que os mesmos contenham cláusulas que **fixem** quer a **data de início da operação**, com penalizações pelo seu incumprimento quer a **cobrança de uma taxa mínima sobre a actividade**. Tais cláusulas serão um incentivo à actividade e um obstáculo a quaisquer estratégias comerciais dos privados que por interesses do seu próprio negócio optem por não dinamizar terminais em detrimento de outros que lhe possam ser mais rentáveis.

O acompanhamento, realizado pela APS, dos contratos de concessão ao nível quer dos investimentos, quer da rentabilidade dos contratos revela-se, na prática, pouco eficiente.

No ponto 6 do Questionário do TC dirigido à APS perguntava-se, nomeadamente, sobre os investimentos que envolviam as concessões e as receitas das concessionárias; contudo,

muitas das respostas dadas ao TC reduziram-se a «*Não disponível*» ou ausência total de resposta.

Ora, esta situação demonstra ineficiência por parte da APS no acompanhamento dos contratos de concessão que é preocupante, até porque esses contratos prevêm que as concessionárias mantenham, à disposição da concedente, um conjunto de indicadores, nomeadamente, económico-financeiros. Assim, bastará que a APS agregue essa informação e mantenha o seu registo actualizado, não com o intuito de intervir no negócio, mas para:

- por um lado, garantir e fiscalizar a concretização dos investimentos previstos nos contratos de concessão executados quer pela concedente, quer pela concessionária, os quais são peças basilares desses mesmos contratos;
- por outro, a concedente, em regra, partilha da rentabilidade do negócio, pelo que deve demonstrar grande interesse pela evolução das inerentes receitas, já que daí também depende o seu desempenho económico e até para poder antever eventuais situações de pedidos de reequilíbrio financeiro.

Como anteriormente relatado, em sede de alegações a Presidente do CA da APS descreve a existência na empresa de um sistema de controlo e gestão dos contratos de concessão que obedece às normas ISSO 9001:2000, tendo, nomeadamente feito referência à existência de um *Gestor de Contrato designado para cada contrato de concessão e licenciamento*; porém, **na prática** esse sistema mostrou-se pouco eficiente, dadas as fragilidades antes descritas.



13 REGULAÇÃO

O IPTM que, enquanto regulador, custou, em 2005, à APS 1,2 milhões de euros exerce as funções de entidade reguladora, em acumulação com funções antagónicas de gestão de portos, o que provoca uma situação de confusão entre as mesmas que é prejudicial ao exercício das primeiras. Por outro lado, também a APS acumula funções de regulação, na área sob sua jurisdição, com as de gestão de um terminal portuário.

O Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (doravante designado IPTM) foi criado pelo DL 247/2002, de 22-11, e tem por objecto três áreas completamente distintas:

- ✓ supervisionar, regulamentar e fiscalizar o sector marítimo-portuário;
- ✓ promover a navegabilidade do Douro;
- ✓ administrar os portos sob sua jurisdição.

Pelo que enquanto que o primeiro objectivo, atrás identificado, respeita a funções de entidade reguladora já o terceiro corresponde, claramente, a funções de entidade operadora. Assim, o IPTM não é uma verdadeira entidade reguladora do sistema portuário nacional, uma vez que acumula funções incompatíveis: as de regulação e as de gestão de infra-estruturas portuárias. Ou seja, em determinadas situações, regula-se a si mesmo!

No que respeita às funções de regulação que têm vindo a ser exercidas pelo IPTM junto da APS, esta entidade refere que essas funções «têm sido exercidas quase exclusivamente nos domínios do trabalho portuário e da segurança, nomeadamente na coordenação da implementação do código ISPS – Código Internacional para a Protecção de Navios e Instalações Portuárias, bem como no apoio prestado à tutela na regulamentação da actividade do sector»²¹.

Assim sendo, as actividades que o IPTM tem vindo a exercer junto desta administração portuária ficam aquém do que seria necessário e satisfatório à regulação do sistema portuário nacional.

Acresce que para exercer essas funções, em cumprimento do disposto na al. d), n.º 1, art.º 25º, dos seus Estatutos (publicados em anexo do DL 247/2002, de 22-11), o IPTM recebe das administrações portuárias, sob a forma de receitas próprias, «Uma percentagem das receitas de exploração de cada porto integrado em administração portuária, a fixar anualmente por despacho do ministro da tutela».

Tal consubstanciou-se na transferência da APS para o IPTM dos valores identificados no quadro seguinte, que perfizeram nos quatro anos em análise (2002 a 2005) cerca de 4 milhões de euros.

Quadro 16	Transferências para o IPTM
2002	1.002
2003	1.138
2004	732
2005	1.232
Total (mil euros)	4.104

Por outro lado, as administrações portuárias exercem também funções que visam regular as áreas portuárias sob sua jurisdição (art.º 3.º do DL 337/98, de 3 de Novembro), sendo simultaneamente operadoras, como é o caso da APS que gere directamente um terminal de serviço público, o Terminal de Granéis Líquidos.

Ora, face a esta situação de manifesta confusão no sector portuário português entre as funções de regulação e de gestão, é fundamental a constituição de uma entidade, autónoma da gestão portuária, com atribuições exclusivamente de regulação bem definidas e clarificadas para que, com independência, isenção, transparência e ausência de conflito de interesses pudesse ser mais interveniente e atenta às necessidades do sector.

²¹ Pág. 45 da Resposta da APS ao Questionário do TC dirigido às Administrações Portuárias.

Também as administrações portuárias deveriam evoluir para exercerem exclusivamente funções de autoridade portuária da área da sua jurisdição e gestoras dos contratos de concessão, quando outra situação extraordinária não se impuser.

A este propósito, em sede de alegações, o Chefe de Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações afirma que «*A Lei Orgânica e os Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P encontra-se em fase de revisão, no sentido de consagrar a natureza reguladora deste organismo, afastando e/ou abrindo caminho para quaisquer situações conflituantes que advenham da administração dos portos secundários.*

Quanto às Administrações Portuárias é fixado, em sede de definição de Orientações Estratégicas para o sector Marítimo-Portuário, a necessidade de “aprofundar” um novo modelo de gestão, o modelo de Landlord Port, afastando, conseqüentemente, qualquer, eventual, conflitualidade que possa advir do exercício de poderes de Autoridade Portuária com a gestão directa, nomeadamente, de terminais.»

14 MÃO-DE-OBRA PORTUÁRIA

No porto de Sines, 40% da factura portuária respeita a mão-de-obra. As Empresas de Trabalho Portuário controlam os custos da mão-de-obra de estiva pois controlam o número de recursos e o tempo afecto a cada operação portuária, pelo que o operado portuário não pode actuar sobre o factor trabalho com vista à sua optimização.

Genericamente, as administrações portuárias indicam o peso do trabalho portuário na facturação portuária como um dos constrangimentos à competitividade dos portos nacionais.

Concretamente, no porto de Sines, a mão-de-obra portuária representa, em média, 40%²² da factura portuária, o que é, de facto, um valor bastante significativo.

Numa economia aberta e fortemente concorrencial, as empresas do sector portuário devem buscar a optimização dos custos, dado os sobrecustos onerarem as importações e limitarem a competitividade das exportações.

Porém, são as Empresas de Trabalho Portuário (ETP) as entidades que têm a exclusividade no fornecimento de trabalhadores para o exercício das tarefas portuárias²³, sendo estas empresas que, em última análise, têm o controlo desta actividade por caber-lhes a elas, em exclusivo, a definição dos meios humanos a afectar à operação portuária, bem como a sua gestão. Logo, o custo da mão-de-obra escapa ao operador portuário, não sendo uma variável que ele possa controlar e conseqüentemente otimizar.

Não se descurando que a remuneração do trabalho de estiva deverá ser sempre compatível com os riscos inerentes à actividade, o regime legal deste sector deveria permitir maior flexibilidade de contratação e gestão do factor trabalho, permitindo, nomeadamente, que os operadores portuários tivessem, em primeira linha, um quadro privativo que garantisse a mão-de-obra previsível.

Em sede de alegações, pelo Chefe de Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que tutela o sector, é afirmado que «*(...) se prepara a revisão do regime jurídico da Operação e do Trabalho Portuário.*

²² Percentagem indicada pela Directora da Direcção de Recursos Humanos aquando da realização do trabalho de campo da auditoria.

²³ DL 280/93, de 13-08.



III Recomendação final, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

15 RECOMENDAÇÃO FINAL

Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório e, em especial, as suas Recomendações, o TC entende instruir o Governo, através do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, para, por si ou por quem determinar, bem como a Administração da APS, para, por escrito e no prazo de seis meses, lhe transmitir as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações neste Relatório formuladas pelo Tribunal de Contas. Existindo Recomendações não implementadas, no final daquele prazo, deverá o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, ou quem este determinar, bem como a Administração da APS explicar, detalhadamente e por escrito, ao Tribunal, as razões que a isso conduziram.

- Comissão de Orçamento e Finanças;
- Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Líderes dos Grupos Parlamentares.

■ Ao Governo, com a distribuição que se segue:

- Primeiro-Ministro;
- Ministro das Finanças
- Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

■ Ao Conselho de Administração da APS – Administração do Porto de Sines, S. A.

■ Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

16 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;

17 PUBLICIDADE

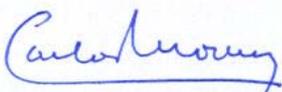
Após entregues exemplares deste Relatório e seu Anexo às entidades acima enumeradas, será o mesmo, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgado pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inserido no sítio do Tribunal de Contas.

18 EMOLUMENTOS

Nos termos do DL 66/96, de 31-05, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, por parte da APS – Administração do Porto de Sines, S. A., no montante de **16.096€** (Dezasseis mil e noventa e seis euros).

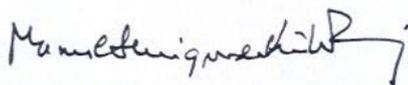
Tribunal de Contas, em 2 de Novembro de 2006

O Conselheiro Relator

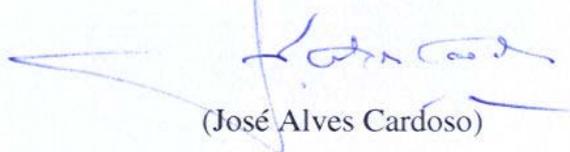


(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



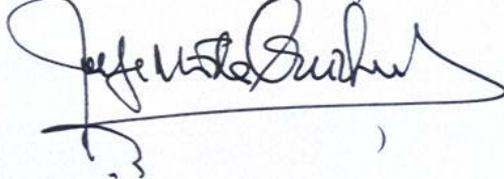
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



(José Alves Cardoso)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto



(Jorge Manuel Ferreira da Cruz Leal)



IV Anexos

- 1) Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Ministro das Finanças
- 2) Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- 3) Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho de Administração da APSines



A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Mozena'.

Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Ministro das Finanças





Moreno



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

04.OUT.06 03215

CONFIDENCIAL

*Ao DA IX, para abreviação
e consideração da equipa
desfuncionalmente 1.º espírito
de redacção do auto -
Unidade de Relutório*

Exmº Senhor
Dr. Carlos Moreno
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Avª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Proceda-se a reunião

Sua referência
Ofº 11425

Sua Comunicação
06-09-2006

Nossa referência
Ent. 8075/06 Procº 02.01

*análise da Unidade
resposta. 6.10.06*

ASSUNTO: Auditoria à APS – Administração do Porto de Sines, S.A.
Exercício do Contraditório

Moreno

Exmº Senhor,

Em resposta ao ofício nº 11425, de 6 de Setembro de 2006, desse Gabinete, encarrega-me Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças de comunicar a V. Exª os comentários em relação ao relato da auditoria em causa, para efeitos do contraditório:

1. Em matéria de sistema remuneratório constantes do ponto 2. Conclusões, nº 1 - Quanto às orientações por parte do Conselho de Ministros e da Tutela (pág. 5), refere-se que:

- Em 2005 deu-se a substituição do conselho de administração, tendo o novo sido eleito em 26/Abril/2005, o que levou a um natural atraso na aprovação dos investimentos e respectivo orçamento, que só veio a concretizar-se em 19 de Agosto desse mesmo ano;
- Atendendo a que já decorria o 2º semestre do ano, que existiam incertezas quanto ao futuro da sociedade, nomeadamente a realização da concessão do Terminal Petrolífero, que existiam dúvidas quanto à capacidade financeira do plano apresentado pelo anterior conselho de administração, entendeu-se adequado não aprovar os planos plurianuais e dar orientação, ao actual conselho de administração, no sentido de restringir o investimento ao

X



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

CONFIDENCIAL

estritamente necessário, assim como controlar o nível de endividamento, tendo em conta o insuficiente nível de capitais próprios para fazer face ao serviço da dívida;

- Em 2006 já se procedeu à aprovação do plano de investimentos e orçamento de exploração para 2006 e para o triénio 2006/2008, tendo o conselho de administração dado cumprimento às recomendações efectuadas pelo accionista.
2. No que respeita ao ponto 2. das Conclusões, nº 5 – Quanto à Organização interna (pág. 6), salienta-se o seguinte:
- A RCM nº 155/2005, de 6/10, no seu nº 9, determinou às empresas públicas a divulgação, nos seus relatórios de gestão, do elenco completo das remunerações principais e acessórias e restantes complementos remuneratórios, tendo em vista a sua publicidade, à semelhança do que acontece nas empresas privadas;
 - A este propósito, tendo a Direcção-Geral do Tesouro constatado que não se deva cumprimento à referida RCM na 1ª versão do relatório de gestão e contas, deu-se instruções ao conselho de administração para a sua inclusão na versão final, a qual se veio a concretizar.

Com os melhores cumprimentos, 

O Chefe do Gabinete,



(Gonçalo Castilho dos Santos)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF
Gab. SEAF

/lv



**Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações**





Moreno



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

urgente

21.SET.2006*008220

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Carlos Moreno

C/CONHECIMENTO

Exmº Senhor
Chefe do Gabinete da Senhora Secretária
de Estado dos Transportes

*A equipa
para apreciação e
consideração no
projeto de relatório em preparação.
Procº Portuários, aprovar o texto
final de tal projeto*

Assunto: RELATO DE AUDITORIA SUBORDINADA AO TEMA "ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS"
(ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE SINES, SA)

21.9.06
Chaves

Na sequência do processo de auditoria acima referenciado, encargo-me Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de remeter a V. Exª, em anexo, em sede de contraditório, um conjunto de observações relativas ao Relato de Auditoria *supra* referenciada.

Com os meus melhores cumprimentos.

O CHEFE DO GABINETE
Guilherme Dray
Guilherme Dray

/AS



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

**Relato de Auditoria do Tribunal de Contas relativo às principais áreas
de risco e problemas específicos inerentes às administrações
portuárias, em geral, e à Administração do Porto de Sines, S.A.:
exercício do contraditório**

OBSERVAÇÕES ¹

✓ 1. Ponto 4 do Relato de Auditoria – Orientações Estratégicas:

Tal como o Tribunal de Contas refere no Relato de Auditoria relativo às principais áreas de risco e problemas específicos inerentes às administrações portuárias, em geral, e à Administração do Porto de Sines, S.A., cabe ao Governo, enquanto entidade tutelar, definir as orientações estratégicas que devem nortear as Administrações Portuárias. Nesta conformidade, a aprovação do Plano de Investimentos e o Orçamento de Exploração para 2005, relativos à Administração do Porto de Sines, S.A., consubstancia inequivocamente a definição expressa de orientações.

No que concerne à recusa expressa de apreciação do Plano Plurianual, a mesma encontra justificação na necessidade de definir, temporalmente, a projectada concessão do Terminal de Granéis Líquidos.

Sem prejuízo, a Tutela Sectorial sentiu ainda a necessidade de fixar Orientações Estratégicas para todo o Sector Marítimo-Portuário, as quais se encontram em fase de ultimação, para posterior transmissão e divulgação, ainda no presente ano (Novembro). Estas Orientações Estratégicas para o sector permitirão definir, também, as orientações específicas de cada uma das Administrações Portuárias e, em concreto, da APS.

Nesta medida, serão fixados objectivos e, consequentemente, avaliado o desempenho das diferentes Administrações Portuárias, em função de diferentes indicadores: de desempenho económico-financeiro, relativos a investimentos, relativos ao mercado e clientes e, por fim, relativos aos recursos humanos.

¹ No exercício do contraditório, tal como solicitado pelo Tribunal de Contas atender-se-ão apenas às matérias relativamente às quais a Tutela se deve pronunciar, sem prejuízo do exercício do princípio do contraditório pela APS.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

As Orientações abrangem não só a realidade actual, como, também, o futuro a médio e longo prazo. Desta forma, o accionista público assume responsabilidades relativamente às grandes linhas de orientação de sociedades de capitais exclusivamente públicos, como são as cinco Administrações Portuárias Portuguesas.

✓ **2. Ponto 8 do Relato de Auditoria – Esforço financeiro do Estado junto da APS:**

Em Portugal, o nível de financiamento do Estado, quer através do Orçamento do Estado, quer através de Fundos Comunitários, não é superior ao que acontece noutros países da Europa e, até, na América. Com efeito, o investimento em obras integra o domínio público do Estado e contribui, decisivamente, para o desenvolvimento local, regional e nacional. Há, contudo, nos últimos contratos de concessão uma transferência do investimento em obras para as concessionárias.

✓ **3. Ponto 10 do Relato de Auditoria – Situação Económico-Financeira da APS:**

A APS alcançou, pela primeira vez, em 2005, Resultados Líquidos do Exercício positivos, para os quais contribuíram o aumento de receitas e o esforço de contenção de custos levado a cabo pela Administração.

O Volume de Negócios tem evoluído favoravelmente e a análise da evolução económico-financeira permitiu, ao Venerando Tribunal de Contas, concluir pela melhoria generalizada da utilização dos recursos à disposição da APS.

Os Resultados Operacionais, apesar de negativos, têm evidenciado uma evolução positiva.

4. Ponto 11 do Relato de Auditoria – Concessões de Serviço Público de Movimentação de Mercadorias:

I - Portsines/PSA – ajuste directo/ restrição da concorrência:

O contrato celebrado com a **Portsines (em 25 de Junho de 1992)** foi, efectivamente, precedido de um concurso público. Esse concurso – concurso público internacional - foi aberto em 1985 por Resolução do Conselho de Ministros e visava a concessão do direito de exploração, em regime de serviço público, do terminal de carvão de Sines. O concurso foi precedido de uma pré-qualificação, que apurou três consórcios concorrentes.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Em resultado de vícios nas propostas então apresentadas, o Conselho de Ministros não adjudicou a concessão e manditou a APS para definir o modelo de exploração do terminal mais adequado. Apesar de o modelo de exploração se ter mantido (concessão de serviço público), o terminal foi reequacionado para funções polivalentes, mais coerentes com a dinamização do pólo industrial de Sines.

Contactados os chefes de fila dos três consórcios pré-qualificados anteriormente, foi por estes proposto, em concordância com o disposto no decreto-lei atrás referido, uma negociação directa conjunta com a APS, acabando a concessão por ser atribuída ao consórcio formado pela Socarmar, ETE, SPC e Sadomar, a que se associaria obrigatoriamente a EDP.

Quanto ao **Terminal XXI**, a escolha de um procedimento por ajuste directo foi a consequência natural do processo de concessão e a única que permitiria cumprir um dos pontos do programa de reestruturação sectorial aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/98, de 26 de Fevereiro – a transformação de Sines num grande porto transoceânico nos segmentos energético, industrial e de contentores.

Para se compreender esta opção, é essencial descrever todo o processo de concessão:

Em Junho de 1997, e na sequência da elaboração do projecto executivo do terminal, a APS emitiu um *blue print* e contactou 32 potenciais interessados na implementação do projecto – nacionais e estrangeiros -, num esquema de partilha de risco consubstanciado numa concessão de serviço público na modalidade BOT (Build, Operate, Transfer).

Numa segunda fase, constituiu-se um pacote promocional com vários documentos sobre o Porto de Sines e o projecto do terminal de contentores, o qual foi enviado para um grupo mais restrito de 13 entidades, onde se incluíam empresas nacionais e estrangeiras. O projecto foi igualmente divulgado através de várias revistas portuguesas e publicações estrangeiras.

Das empresas a quem foi enviado o *blue print* ou o pacote promocional, a APS obteve doze respostas, as quais informaram que não estavam interessadas ou solicitaram esclarecimentos sobre alguns pontos. Na sua generalidade, consideraram que o risco era demasiado elevado, já que no *hinterland* de Sines não havia um mercado de contentores e a aposta teria de incidir no *transhipment*.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

A P&O Ports ainda manifestou algum interesse numa fase inicial, o qual terminou com a argumentação de que "todos os *transshipment hubs* a operar no Mediterrâneo até essa altura tinham atraído elevados níveis de subsídios do Governo ou, de facto, tinham sido desenvolvidos inteiramente com fundos públicos".

Nos outros contactos havidos concluiu-se que, de um modo geral, todos pretendiam que as infra-estruturas (na sua totalidade) fossem construídas pela APS, admitindo somente a concessão da exploração. Este cenário nunca foi aceite, ficando patente que a única responsabilidade a assumir pela APS seria a construção do quebra-mar de protecção à zona leste do porto.

O único interessado na implantação do terminal na modalidade BOT foi a PSA - Port of Singapore Authority, operador internacional que explorava terminais de contentores em diversos países. As negociações que se seguiram com a PSA foram conduzidas pelo Grupo de Acompanhamento do Projecto Terminal XXI.

O grupo de acompanhamento e o MEPAT entenderam que a PSA era o único parceiro que poderia investir com boas probabilidades de sucesso nas infra-estruturas de um terminal de contentores vocacionado fundamentalmente para o *transshipment*, pelo que não se justificava um concurso internacional. A justificação era que esse concurso ou ficaria vazio ou teria a PSA como único concorrente, o que conduziria à sua anulação ou à impossibilidade de haver negociação. Assim, foi assinado o contrato de concessão em 28 de Setembro de 1999.

II - Portsines - prazo concessão / prorrogações:

O prazo base de 25 anos encontra-se dentro dos parâmetros legais previstos, nos termos dos quais os prazos de concessão podem ir até os 30 anos. Estes prazos justificam-se face aos avultados investimentos exigidos aos investidores privados neste tipo de concessões, cujo retorno só pode ser equacionado num horizonte de médio a longo prazo. Todas as concessões de terminais portuários portuguesas seguem este padrão, o que acontece, também, na generalidade das concessões dos restantes países europeus.

Não há nenhuma obrigação contratual para que as prorrogações sejam por períodos de 25 anos. O que o contrato refere é que, *caso as partes concordem*, o prazo de concessão pode ser prorrogado



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

por períodos *não superiores* a 25 anos. Vinte e cinco anos é o prazo máximo, não vinculativo, para as prorrogações, nada impedindo que, caso haja interesse em acordar prorrogações, estas não sejam aprovadas por prazos inferiores àquele.

A prorrogação automática do prazo da concessão em cinco anos não está directamente relacionada com a integração do cais *finger* na concessão, porquanto:

- Está condicionada pela manutenção da produção de energia eléctrica a carvão e consequente utilização do terminal por parte das produtoras; *i.e.*, caso estas deixem de produzir energia a carvão ou deixem de utilizar o terminal, a prorrogação automática não será activada;
- O carvão é actualmente movimentado apenas no cais 1A, correspondente à concessão inicial, pelo que não se poderá assacar qualquer relação de causalidade entre a prorrogação automática e eventuais mais-valias comerciais do cais *finger*.

III - Cláusulas de exclusividade e de protecção / avultados investimentos em acessibilidades terrestres):

A intenção governamental de desenvolver um grande terminal de contentores em Sines precede qualquer acordo com a PSA. Essa medida inseria-se no programa de reestruturação sectorial apresentado pelo Livro Branco "Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI" e aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/98, de 26 de Fevereiro. Aí é referido que «a transformação de Sines num grande porto de contentores será fundamental para realizar as potencialidades do sistema portuário do Ocidente Peninsular e para inserir Portugal nas grandes rotas do transporte marítimo de contentores, tornando-se num factor de atractividade do investimento estrangeiro (...)» (cf. Livro Branco, cap. II, n.º 5.1) e que, entre as linhas estratégicas aprovadas para o investimento necessário ao processo de crescente afirmação internacional dos portos portugueses, está a transformação de Sines «num grande porto transoceânico da fachada ocidental atlântica nos segmentos energético, industrial e de contentores (cf. resolução).

Posto isto, deve entender-se que eventuais investimentos neste âmbito se destinam ao cumprimento do quadro de acção e linhas estratégicas aprovadas para o sector.

Como seria normal, as obrigações das partes envolvidas no desenvolvimento do terminal – APS, Governo Português e PSA – foram definidas no contrato de concessão e na *side-letter* ao contrato,



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

constituindo compromissos, não de exclusividade ou de protecção, mas perfeitamente equilibrados numa lógica de partilha de risco para uma concessão em regime BOT.

Em termos de **acessibilidades**, quer as intra-portuárias – a cargo da APS –, quer as da rede nacional – da responsabilidade do Governo –, apenas se procedeu a uma calendarização de compromissos já assumidos, fixando-se prazos para a conclusão dos mesmos.

As acessibilidades intra-portuárias são sempre da responsabilidade da respectiva Administração Portuária, em função do desenvolvimento do porto. Foram asseguradas pela APS e, não obstante constarem do contrato de concessão do Terminal XXI, servem o porto na sua totalidade, nomeadamente os restantes terminais instalados na sua zona Leste: Terminal de Gás Natural e Terminal Multipurpose.

As acessibilidades ao porto, da responsabilidade do Governo, já integravam os respectivos planos rodoviário e ferroviário nacionais, derivando da importância do pólo industrial de Sines. O que se fez foi estabelecer prazos de conclusão das mesmas.

Em termos de **cláusulas de exclusividade**, o contrato apenas opõe a instalação de novos terminais de contentores no porto (situação de todo inviável), permitindo a movimentação de contentores no Terminal Multipurpose e no Porto de Serviços (então Terminal de Carga Geral, já encerrado à operação comercial). Não se pode, pois, falar em exclusividade.

Em termos de **cláusulas de protecção**, as restrições à construção de novos terminais de contentores dedicados derivam, uma vez mais, da política portuária traçada e das prerrogativas de partilha de risco acordadas num projecto invulgar em termos de responsabilidade para o concessionário.

É necessário não esquecer que o investimento no terminal foi maioritariamente da responsabilidade da PSA, o que transferiu uma grande parte do risco do projecto para a sua esfera. Por comparação, as concessões de terminais de contentores noutros portos não implicaram qualquer investimento em infra-estruturas e gozam de um mercado “natural” que, sendo pouco elástico, garante um volume de negócios que sustenta a viabilidade das concessões.

De qualquer forma, em sede de definição de orientações estratégicas visa-se a revisão do regime jurídico referente aos títulos de utilização do domínio público, nas áreas de jurisdição portuária.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

5. Ponto 12 do Relato de Auditoria – Regulação:

A Lei Orgânica e os Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. encontram-se em fase de revisão, no sentido de consagrar a natureza reguladora deste organismo, afastando e/ou abrindo caminho para quaisquer situações conflituantes que advenham da administração dos portos secundários.

Quanto às Administrações Portuárias é fixado, em sede de definição de Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário, a necessidade de «aprofundar» um novo modelo de gestão, o modelo de *Landlord Port*, afastando, conseqüentemente, qualquer, eventual, conflitualidade que possa advir do exercício de poderes de Autoridade Portuária com a gestão directa, nomeadamente, de terminais.

6. Ponto 13 do Relato de Auditoria – Situações constrangedoras do desenvolvimento portuário:

A situação no porto de Sines resulta do enquadramento legal que não permite um acesso livre ao exercício da profissão de trabalhador portuário, a qual está nas mãos de empresas de trabalho portuário (na qualidade de pessoas colectivas cuja actividade consiste, exclusivamente, na cedência de trabalhadores qualificados para o exercício das diferentes tarefas portuárias de movimentação de cargas, e não de empresas de estiva – pessoas colectivas licenciadas para o exercício da actividade de movimentação de cargas na zona portuária).

Também, em sede de Orientações Estratégicas se prepara a revisão do regime jurídico da Operação e do Trabalho Portuários.



Resposta remetida, em sede de contraditório,
pelo Presidente do Conselho de Administração da AP Sines



Moreno



AO DA IX - urgente

A equipa competente para análise e consideração no projecto de relatório e as preparações das mesmas respostas. Faça-se sumária análise comparativa das respostas e ~~seus~~ reflexos no texto do projecto e apresente para meu exame e fixação do texto final.

Exmo. Senhor
Dr. Carlos Moreno
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/Ref.^a CACR06.572

27.9.06
Moreno

Sines, 2006-09-21

V/Ref.^a: DA IX – Proc.^o n.^o 03/06-AUDIT

Assunto: Auditoria à APS – Administração do Porto de Sines, SA.
Exercício do Contraditório.

A APS – Administração do Porto de Sines, S.A., notificada do Relato da auditoria referente ao período de 2002 a 2005, para se pronunciar, querendo, sobre o seu conteúdo, no exercício do princípio do contraditório, vem fazê-lo nos seguintes termos:

Nota prévia – Os factos auditados referem-se a 4 anos civis que abarcam três mandatos do Conselho de Administração, tendo o actual sido eleito em Abril de 2005. Assim, sem prejuízo da resposta fundada em documentação existente, não será possível apresentar as razões de facto concretas subjacentes a decisões anteriores à referida data.

✓ **1. Quanto às orientações estratégicas por parte do Conselho de Ministros e da Tutela (conclusão 1 e n.^o 4, pág. 5 e 11-13)**

Quer as conclusões, quer os factos relatados respeitem a actos da competência do accionista, não cabendo ao Conselho de Administração pronunciar-se sobre os mesmos. Não obstante, a assinalada recusa expressa de apreciação do plano plurianual encontra justificação no facto de o mesmo assentar num pressuposto ainda incerto, pelo menos quanto ao tempo da sua concretização, relacionado com a projectada concessão do Terminal de Granéis Líquidos. Na verdade, a concretização desta concessão, proposta há mais de uma década pelo Conselho de Administração então em funções e cuja conveniência tem sido reiterada por todos os

Administração do Porto de Sines, SA

APARTADO 16
7520-953 SINES
PORTUGAL
Telef. 351 269 860 600
Fax 351 269 860 690

NIPC 501 208 950
Sociedade Anónima
Capital Social 80 milhões de Euros
Matriculada C.R.C. Sines – Mat. N.^o 648

ML004RD_12

Ude



Conselhos de Administração e a todos os Governos, condiciona qualquer plano de actividades plurianual pelos reflexos que terá na situação financeira e na actividade de natureza empresarial da APS, S.A..

2. Quanto à organização interna (conclusões 2 a 6 e nº 5, pág. 5-6 e 13 -16)

a) O organograma permite identificar as principais áreas de actividade da instituição que, pela sua natureza não industrial e pela coexistência de funções de autoridade e de actividades empresariais, não se reconduzem necessariamente a um *core business*. Contudo, a existência de um centro de resultados permite identificar as principais áreas de actividade e o respectivo contributo para os resultados da APS, S.A..

b) No que respeita ao Estatuto de Pessoal das Administrações Portuárias, é um diploma legal que se mostrou adequado à flexibilização da actividade portuária, nomeadamente antes de se terem generalizado, com o Código do Trabalho, os regimes de adaptabilidade indispensáveis ao eficiente funcionamento dos portos ao longo das 24 horas do dia e dos 365 dias do ano.

Quanto ao sistema de avaliação do desempenho ainda em vigor, constitui uma transposição do sistema vigente na Administração Pública à data da sua aprovação, comungando dos respectivos defeitos e virtudes. Actualmente está em curso a revisão deste sistema, prevendo-se a implementação de um sistema de avaliação por objectivos que se espera venha a dar resposta aos reparos formulados. No sentido de melhoria do sistema de avaliação actualmente em vigor, e sem deixar de servir o objectivo de suporte à evolução na carreira, pretende-se, com o projecto P1.04.01 inscrito no GTN(r), adjudicado à Universidade de Évora, criar um novo modelo que, por um lado e dado o duplo regime contratual existente nas administrações portuárias, regime público e regime privado, responda às exigências da Lei nº 10/2004, de 22-3, que criou o SIADAP— Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública, ao Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14-5, e à Portaria nº 509-A/2004, também de 14-5, e à Lei nº 15/2006, de 26-4.

c) Relativamente à contratação de avença com sociedade de advogados, já em 2006, apesar de a proposta ser de finais de 2005, a contratação justificou-se, em concreto, pela necessidade de acompanhamento externo de processos envolvendo trabalhadores da empresa e, cautelarmente, para garantir acompanhamento em eventuais processos de contencioso comunitário. Relativamente aos custos de funcionamento do Gabinete Jurídico, em rigor,

Uky



deverá dizer-se que incluem, nomeadamente, custas de Tribunal Arbitral, no valor de € 222.244,12, bem como despesas com taxa de justiça de processos judiciais, com notariado, registos, pareceres e outras despesas gerais imputadas proporcionalmente ao referido serviço, pelo que os custos efectivos de funcionamento do mesmo não chegam a metade do valor apontado (concretamente € 176.000,41). Estes custos vão, ainda, previsivelmente ser reduzidos com a aposentação, a curto prazo, de um dos juristas afectos ao serviço.

Deve ainda referir-se que o secretariado das reuniões do Conselho de Administração é assegurado por um elemento do Gabinete Jurídico e que este serviço tem assegurado o mandato judicial em processos de elevada complexidade e valor que implicariam o pagamento de honorários no valor de muitas centenas de milhar de euros anuais.

d) As remunerações dos administradores, contrariamente ao referido na conclusão 5, encontram-se discriminadas na nota 43 do Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados do Relatório e Contas de 2005.

e) No que se refere ao reparo constante da conclusão 6, foram publicadas as listas das obras adjudicadas em 2003 e em 2005. A lista referente ao ano de 2004 não terá sido publicada, por mero lapso, decorrente de alterações na organização interna, que se traduziu na transferência do responsável pela respectiva organização e envio. Contudo, sem prejuízo do incumprimento de lei, tratou-se de um lapso sem consequências significativas, já que nesse ano apenas foram adjudicadas obras de reduzido valor, como resulta da listagem que se anexa.

3. Quanto às despesas com pessoal (conclusões 7 e 8 e nº 6, pág. 6 e 16-18)

a) Na conclusão 7 refere-se que a empresa, que se encontra numa situação económica deficitária "...decidiu, ainda por cima, satisfazer interesses privados dos seus trabalhadores, o que revela, no mínimo, uma gestão pouco criteriosa dos custos". Nos termos em que está redigida esta conclusão parece indiciar que esta despesa resultaria de um acto discricionário ou de uma benesse atribuída voluntariamente pelo Conselho de Administração sem qualquer fundamento racional. Na verdade, trata-se de benefícios com existência legal consagrada nos respectivos Estatutos e que se fundamenta em razões históricas que se reportam à criação e desenvolvimento da plataforma industrial de Sines, correspondendo a uma prática generalizada nas empresas públicas e privadas de alguma dimensão. Não se trata de



satisfazer interesses privados dos trabalhadores mas, apenas, de cumprir com as obrigações legalmente assumidas perante estes.

Convém, ainda, deixar reparo ao primeiro parágrafo da pág. 18, onde se afirma que a APS teve sempre resultados negativos, o que apenas corresponde à verdade após a sua transformação em sociedade anónima, em 1998, data até à qual sempre teve resultados positivos e contribuiu muito mais para o Orçamento do Estado do que recebeu deste. Aliás, a evolução dos resultados foi menos influenciada pela alteração dos níveis de qualidade, eficiência e actividade do que pelas políticas tarifárias de manutenção do preço dos serviços prestados sem alteração durante cerca de 10 anos, visando reduzir o impacte dos custos portuários no preço final dos combustíveis, e pelo aumento da base de incidência das amortizações de investimentos, a qual, após a criação da sociedade anónima, passou a englobar os bens do domínio público utilizados pela APS.

b) No que respeita às festas de aniversário e de Natal, a que se refere a conclusão 8, trata-se dos únicos eventos que proporcionam o convívio entre os trabalhadores da empresa, constituindo uma tradição generalizada, quer no sector público, quer no sector privado, com custos que, com excepção do ano de 2002, são perfeitamente suportáveis e proporcionados. Assim, sem prejuízo da racionalização dos custos na medida do possível e aceitável, afigura-se constituir uma prática que pode contribuir para a coesão e empenhamento dos recursos humanos e não um mero dispêndio sumptuário ou injustificado.

O mesmo se pode dizer do subsídio atribuído ao GDCAPS, cujo valor efectivo se mantém estável desde 2002 (€ 22.500,00). Os restantes valores respeitam à atribuição de instalações que, por razões fiscais, são arrendadas pela APS ao GDCAPS que recebe um subsídio de valor igual ao da renda, efectuando-se dessa forma a regularização de contas sem qualquer transferência monetária.

4. Quanto ao desempenho operacional (conclusão 9 e nº 7, pág. 7 e 19-20)

Embora a actividade do porto de Sines apareça subvalorizada relativamente a Algeciras (correspondendo a 39,5% da deste e não 34% como referido no relato) são realidades que não são susceptíveis de comparação, nomeadamente pela história de Roterdão e pela sua situação geográfica, a curta distância de 150 milhões de consumidores e de importantes



centros produtores e pela natureza do porto de Algeciras, essencialmente um porto privativo de linha.

5. Quanto à situação económico-financeira (conclusão 10 a 12 e nº 8, nº 9 e nº 10, pág. 20-26)

No que respeita aos níveis de financiamento estatal de obras de primeiro estabelecimento referidas na conclusão 10 – construção de cais e obras de protecção (molhes) – a tradição nacional é muito pouco generosa quando comparada com o que se passa na generalidade dos países europeus e mesmo na liberal América. Só para referir um exemplo, que comunga das nossas tradições jurídicas, em França o investimento público neste tipo de obras representa cerca de 80% do total, o que se explica pela tradicional inscrição destes bens no domínio público do Estado e pelo facto de não deverem ser objecto de pagamento integral pelo utilizador, por constituírem instrumentos fundamentais de desenvolvimento local, regional e nacional. De sublinhar, ainda, o facto da APS ter contribuído, nos anos 90, com valor superior àquele que recebeu nos últimos anos para satisfazer responsabilidades do Estado, nomeadamente no âmbito da reestruturação do trabalho portuário, com incidência noutros portos mas sem significado em Sines.

Conclusão 11 (endividamento bancário / capacidade de investir)

O valor indicado, de mais de 11,4 milhões de euros corresponde ao serviço da dívida, que inclui os encargos financeiros propriamente ditos (juros) e as amortizações de capital. Não obstante, trata-se de um aspecto cuja solução passará essencialmente pela concessão do TGLS.

Com efeito, a concretização da concessão de serviço público do Terminal de Granéis Líquidos de Sines (TGLS) – ex Terminal Petrolífero – constitui um verdadeiro pressuposto da viabilidade da APS, S.A. e um meio indispensável para assegurar o cumprimento dos compromissos já assumidos, nomeadamente com a banca.

Instrumentalmente, a concessão desde sempre interessou à APS como forma de sanear a sua situação económica e financeira, e potenciar a utilização do porto de Sines, permitindo, para além da redução de custos com pessoal e manutenção, obter um encaixe financeiro resultante da venda de equipamentos, bem como uma receita anual proveniente das taxas da concessão.



O processo legislativo para a concessão do TGLS foi entregue pela APS à tutela, em Julho de 2005, propondo-se o lançamento de um concurso público internacional para atribuição da concessão. Aguarda-se a aprovação, pelo Governo, do Dec.-Lei que autorize o lançamento do concurso e publique as respectivas bases da concessão.

Este processo de concessão conheceu, contudo, vários desenvolvimentos de que se resumem os mais recentes:

No verão de 1999, a Petrogal manifestou interesse em negociar a atribuição de concessão do Terminal, por ajuste directo, interesse que fez conhecer à APS e ao Ministério da Economia. Esse interesse justificava-se por razões estratégicas e pela possibilidade de obter vantagens resultantes da flexibilidade da exploração e das sinergias resultantes da conjugação com as instalações de refinação. O assunto foi apresentado pelo Conselho de Administração da APS à Secretaria de Estado da Administração Marítima e Portuária, tendo sido transmitidas instruções por despacho do Exmo. Senhor Secretário de Estado no sentido de se encetarem negociações, tendo em conta:

- *que a movimentação de combustíveis líquidos a granel não está sujeito ao regime jurídico da operação portuária (D.L. nº 298/93, de 28 de Agosto);*
- *que o Terminal movimenta maioritariamente produtos que interessam à própria Petrogal, apresentando elevado valor estratégico para a economia nacional.*

As negociações desenvolveram-se desde então, tendo sido estabelecidas algumas bases contratuais e identificado e avaliado o património a afectar ao estabelecimento da concessão, nos termos do protocolo assinado em Fevereiro de 2002, entre a APS, S.A. e a Galp Energia SGPS, S.A..

Em Julho de 2003, o Conselho de Administração da APS propôs a aprovação de um Decreto-Lei que permitisse a concessão do Terminal Petroleiro, por via contratual, à Petrogal. A proposta da APS foi fundamentada em três razões principais:

- *a orientação do governo relativamente à redução do papel do Estado na operação portuária, com a introdução do regime de "landlord port" e transformação da administração portuária em entidade reguladora;*
- *o plano estratégico do porto de Sines, que aponta claramente no sentido da concessão das actividades de exploração portuária;*
- *a necessidade de contribuir para o saneamento financeiro da APS, tendo em conta que a capacidade de amortização dos investimentos realizados ultimamente foi projectada no*



pressuposto de se virem a receber receitas extraordinárias de montante significativo em resultado desta concessão.

Em Novembro de 2004, face ao impasse na aprovação do Decreto-Lei, o Conselho de Administração da APS enviou uma carta à SEAOP a solicitar uma decisão, tão urgente quanto possível, tendo presentes as seguintes alternativas: concessão do serviço público de movimentação de cargas no Terminal Petroleiro de Sines por ajuste directo à Petrogal ou por concurso público internacional.

No que respeita à conclusão 12, reitera-se o já anteriormente afirmado no sentido de que os resultados negativos apenas se verificaram nos anos de 1998 e subsequentes, após a transformação em sociedade anónima, tendo sido sempre positivos até então.

Quanto à evolução dos capitais próprios em 2005, para além do reflexo dos meios gerados pela actividade, resulta também de uma variação patrimonial positiva no montante de € 14,78 M resultante de correcção nas responsabilidades relativas aos subsídios por morte e funeral, custos de acção social e pensões vitalícias apuradas em estudo actuarial.

6. Quanto às concessões de serviço público destinadas à movimentação de mercadorias (conclusão 13 a 16 e nº 11, pág. 27-36)

Conclusão 13 (Portsines / PSA – ajuste directo / restrição da concorrência)

Em ambos os casos, as opções tomadas foram as que, dadas as circunstâncias, os Governos consideraram ser as melhores para a defesa do interesse público.

O contrato celebrado com a **Portsines** foi, efectivamente, precedido de um concurso público. Esse concurso – concurso público internacional – foi aberto em 1985 por resolução do Conselho de Ministros e visava a concessão do direito de exploração, em regime de serviço público, do terminal de carvão de Sines. O concurso foi precedido de uma pré-qualificação, que apurou três consórcios concorrentes.

Em resultado de vícios nas propostas, o Conselho de Ministros não adjudicou a concessão e mandou a APS para definir o modelo mais adequado de exploração do terminal. Apesar de o modelo de exploração se ter mantido (concessão de serviço público), o terminal foi



reequacionado para funções polivalentes, mais coerentes com a dinamização do pólo industrial de Sines.

Contactados os chefes de fila dos três consórcios pré-qualificados anteriormente, foi por estes proposta, em concordância com o disposto no decreto-lei atrás referido, uma negociação directa conjunta com a APS, acabando a concessão por ser atribuída ao consórcio formado pela Socarmar, ETE, SPC e Sadomar, a que se associaria obrigatoriamente a EDP.

Quanto ao **Terminal XXI**, a escolha de um procedimento por ajuste directo foi a consequência natural do processo de concessão e a única que, na opinião do Governo, permitiria cumprir um dos pontos do programa de reestruturação sectorial aprovado através da *Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/98*, de 26 de Fevereiro – a transformação de Sines num grande porto transoceânico nos segmentos energético, industrial e de contentores.

Para se compreender esta opção, é essencial descrever todo o processo de concessão:

Em Junho de 1997, e na sequência da elaboração do projecto executivo do terminal, a APS emitiu um *blue print* e contactou 32 potenciais interessados na implementação do projecto – nacionais e estrangeiros –, num esquema de partilha de risco consubstanciado numa concessão de serviço público na modalidade BOT (Build, Operate, Transfer).

Numa segunda fase, constituiu-se um pacote promocional com vários documentos sobre o Porto de Sines e o projecto do terminal de contentores, o qual foi enviado para um grupo mais restrito de 13 entidades, onde se incluíam empresas nacionais e estrangeiras. O projecto foi igualmente divulgado através de várias revistas portuguesas e publicações estrangeiras.

Das empresas a quem foi enviado o *blue print* ou o pacote promocional, a APS obteve doze respostas, as quais informaram que não estavam interessadas ou solicitaram esclarecimentos sobre alguns pontos. Na sua generalidade, consideraram que o risco era demasiado elevado, já que no *hinterland* de Sines não havia um mercado de contentores e a aposta teria de incidir no *transhipment*.

A P&O Ports ainda manifestou algum interesse numa fase inicial, o qual terminou com a argumentação de que “todos os *transhipment hubs* a operar no Mediterrâneo até essa altura



tinham atraído elevados níveis de subsídios do Governo ou, de facto, tinham sido desenvolvidos inteiramente com fundos públicos”.

Nos outros contactos havidos concluiu-se que, de um modo geral, todos pretendiam que todas as infra-estruturas fossem construídas pela APS, admitindo somente a concessão da exploração. Este cenário nunca foi aceite pela APS, ficando patente que a única responsabilidade a assumir por esta seria a construção do quebra-mar de protecção à zona leste do porto.

O único interessado na implantação do terminal na modalidade BOT foi a PSA – Port of Singapore Authority, operador internacional que explorava terminais de contentores em diversos países. As negociações que se seguiram com a PSA foram conduzidas pelo Grupo de Acompanhamento do Projecto Terminal XXI, entretanto criado informalmente pelo GSEAMEPAT e constituído por dois assessores do referido gabinete, um assessor do mesmo ministério e pelo Presidente da Conselho de Administração da APS dessa altura. Os seus trabalhos foram acompanhados por um empresa de advogados de renome em termos nacionais.

O grupo de acompanhamento e o MEPAT entenderam que a PSA era o único parceiro que poderia investir com boas probabilidades de sucesso nas infra-estruturas de um terminal de contentores vocacionado fundamentalmente para o *transshipment*, pelo que não se justificava um concurso internacional. A justificação era que esse concurso ou ficaria deserto ou teria a PSA como único concorrente, o que conduziria à sua anulação ou à impossibilidade de haver negociação.

Conclusão 14 (PORTSINES – prazo concessão / prorrogações)

a) Investimento de 21 milhões de euros na construção do cais vs sua integração na concessão sem garantia de mais-valias.

A construção dos dois cais, habitualmente designados por *finger*, resultou da conjugação de factores que envolviam alguma margem de risco mas que poderiam ter constituído a base de suporte de um negócio de oportunidade qualitativamente de grande importância para o porto



de Sines. Na verdade, o facto determinante da realização do investimento foi a possibilidade, à data com grande probabilidade de concretização, de um negócio de transhipment de carvão destinado a portos europeus cujos fundos não permitem a operação de navios «*cape size*». O diferencial dos fretes marítimos praticados no mercado tornavam viável este negócio, que representava uma receita para Sines em resultado de um negócio não «*cativo*». Bastaria, para este negócio, tornar operacional o cais contínuo ao já existente. Porém, porque o acréscimo de custo para operacionalizar dois cais era aceitável e mostrava-se necessário criar uma estrutura de apoio à actividade económica da região, onde pudessem ser movimentados contentores, carga geral e ro-ro, foram construídos os dois cais, mesmo sabendo-se que as necessidades da região não são significativas e que a viabilidade da exploração dependeria em grande parte da agressividade comercial da concessionária. A alteração muito significativa que se verificou no mercado do transporte de carvão inviabilizou o negócio do transhipment, embora a estrutura tenha algum aproveitamento face ao crescimento do consumo nos últimos anos, em função da redução da taxa de hidráulicidade na produção de energia. Tratando-se de um negócio não «*cativo*» envolvia necessariamente uma margem de risco, como é comum na maioria das actividades empresariais em que a procura é elástica e não condicionada pela localização.

b) Prazo da concessão e prorrogações.

O prazo base de 25 anos está dentro do legalmente fixado, que vai até aos 30 anos. Estes prazos justificam-se face aos avultados investimentos exigidos aos investidores privados neste tipo de concessões, cujo retorno só pode ser equacionado num horizonte a médio / longo prazo. Todas as concessões de terminais portuários portuguesas seguem este padrão, o que acontece também na generalidade das concessões dos restantes países europeus.

Não há nenhuma obrigação contratual para que as prorrogações sejam por períodos de 25 anos. O que o contrato refere é que, *caso as partes concordem*, o prazo de concessão pode ser prorrogado por períodos *não superiores* a 25 anos. Vinte e cinco anos é o prazo máximo, não vinculativo, para as prorrogações, nada impedindo que, caso haja interesse em acordar prorrogações, estas sejam aprovadas por prazos inferiores àquele.

A prorrogação automática do prazo da concessão em cinco anos não está directamente relacionada com a integração do cais *finger* na concessão, porquanto:

- Está condicionada pela manutenção da produção de energia eléctrica a carvão e consequente utilização do terminal por parte das produtoras; *i.e.*, caso estas deixem de



produzir energia a carvão ou deixem de utilizar o terminal, a prorrogação automática não será activada;

- O carvão é actualmente movimentado apenas no cais 1^a, correspondente à concessão inicial, pelo que não se poderá assacar qualquer relação de causalidade entre a prorrogação automática e eventuais mais-valias comerciais do cais *finger*.

Conclusão 15 (PSA – cláusulas de exclusividade e protecção / avultados investimentos em acessibilidades terrestres)

A intenção governamental de desenvolver um grande terminal de contentores em Sines precede qualquer acordo com a PSA. Conforme referido na resposta à Conclusão 13., essa medida inseria-se no programa de reestruturação sectorial apresentado pelo Livro Branco “Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI” e aprovado através da *Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/98*, de 26 de Fevereiro. Aí é referido que «a transformação de Sines num grande porto de contentores será fundamental para realizar as potencialidades do sistema portuário do Ocidente Peninsular e para inserir Portugal nas grandes rotas do transporte marítimo de contentores, tornando-se num factor de atractividade do investimento estrangeiro (...)» (cf. Livro Branco, cap. II, n.º 5.1) e que, entre as linhas estratégicas aprovadas para o investimento necessário ao processo de crescente afirmação internacional dos portos portugueses, está a transformação de Sines «num grande porto transoceânico da fachada ocidental atlântica nos segmentos energético, industrial e de contentores (cf. Resolução).

Posto isto, deve entender-se que eventuais investimentos realizados pelo Governo neste âmbito se destinam ao cumprimento do quadro de acção e linhas estratégicas aprovadas para o sector, e não a benesses concedidas a agentes económicos específicos.

Como seria normal, as obrigações das partes envolvidas no desenvolvimento do terminal – APS, Governo Português e PSA – foram definidas no contrato de concessão e na *side-letter* ao contrato, constituindo compromissos, não de exclusividade ou de protecção, mas perfeitamente equilibrados numa lógica de partilha de risco para uma concessão em regime BOT.



Em termos de **acessibilidades**, quer as intra-portuárias – a cargo da APS -, quer as da rede nacional – da responsabilidade do Governo -, apenas se procedeu a uma calendarização de compromissos já assumidos, fixando-se prazos para a conclusão dos mesmos.

As acessibilidades intra-portuárias são sempre da responsabilidade da respectiva AP, em função do desenvolvimento do porto. Foram asseguradas pela APS e, não obstante constarem do contrato de concessão do Terminal XXI, servem o porto na sua totalidade, nomeadamente os restantes terminais instalados na sua zona Leste: Terminal de Gás Natural e Terminal Multipurpose.

As acessibilidades ao porto, da responsabilidade do Governo, já integravam os respectivos planos rodoviário e ferroviário nacionais, derivando da importância do pólo industrial de Sines. O que se fez foi estabelecer prazos de conclusão das mesmas; prazos esses que, em alguns casos, já foram ultrapassados.

Em termos de **cláusulas de exclusividade**, o contrato apenas opõe a instalação de novos terminais de contentores no porto (situação de todo inviável), permitindo a movimentação de contentores no Terminal Multipurpose e no Porto de Serviços (então Terminal de Carga Geral, já encerrado à operação comercial). Não se pode, pois, falar em exclusividade.

Em termos de **cláusulas de protecção**, as restrições à construção de novos terminais de contentores dedicados derivam, uma vez mais, da política portuária traçada e das prerrogativas de partilha de risco acordadas num projecto invulgar em termos de responsabilidade para o concessionário.

É necessário não esquecer que o investimento no terminal foi maioritariamente da responsabilidade da PSA, o que transferiu uma grande parte do risco do projecto para a sua esfera. Por comparação, as concessões de terminais de contentores noutros portos não implicaram qualquer investimento em infra-estruturas e gozam de um mercado "natural" que, sendo pouco elástico, garante um volume de negócios que sustenta a viabilidade das concessões.

Conclusão 16 (PSA – falta de eficiência e eficácia no acompanhamento do contrato / valor investimento suportado pela concessionária)



8. Falta de eficiência e eficácia no acompanhamento do contrato.

Decorrente da reestruturação orgânica de 2003, foi criada uma unidade cuja principal actividade é a gestão de contratos de concessão e licenciamento.

Em Julho de 2004, foi criado o Procedimento "Gestão de Contratos de Concessão e Licenciamento", destinado a regulamentar as actividades, funções e responsabilidades relativas ao respectivo processo de realização, de forma a satisfazer os requisitos da norma de referência, nomeadamente no que respeita à realização do produto.

A certificação do Sistema de Gestão da Qualidade no âmbito do processo de realização "Gestão de Contratos de Concessão" foi atribuída, em Dezembro de 2005, pela **Lloyd's Register Quality Assurance** e obedece às normas ISSO 9001:2000 e NP EN ISSO 9001:2000 (processo inédito em Portugal no âmbito dos processos essenciais de realização de uma autoridade portuária).

De acordo com este procedimento, existe um Gestor de Contrato (GC) designado para cada contrato de concessão e licenciamento e que é, simultaneamente, interlocutor do Gestor da empresa concessionária ou licenciada e coordenador da equipa de fiscalização e auditoria da APS para o mesmo contrato. O GC elabora, com base nos termos contratuais, o Plano da Qualidade (PQ) do contrato ou licença, com intervenção das Unidades da APS que, para cada caso, têm interferência no seu acompanhamento e monitorização. Posteriormente, são elaboradas a Lista de Verificação (LV) e o Plano de Auditoria (PA), em função das acções discriminadas no PQ, que permitem concretizar os ciclos de auditoria e controlo de cada contrato.

Finalmente, existe um plano anual de aprovação/revisão dos PQ e um plano anual de auditorias e fiscalizações às empresas concessionárias e licenciadas. Como resultado dos relatórios de auditoria e fiscalização e se aplicável, são realizadas acções correctivas para resolução das eventuais não conformidades detectadas ou das observações registadas.

Este modelo permite o acompanhamento das acções de monitorização e fiscalização das empresas concessionárias e licenciadas sendo possível aferir o respectivo cumprimento das obrigações contratuais e dos níveis de serviço que o porto, de forma global, deve prestar aos seus clientes (os donos das cargas e os seus transportadores).



b) Investimentos realizados pela PSA.

Constitui obrigação da concessionária submeter à concedente, para aprovação, todos os projectos de construção / modificação (Secção 9 – 2.1.).

Constitui obrigação da concedente analisar / aprovar e fiscalizar esses mesmos projectos (Secção 9 – 2.1.; Secção 10 – 1.).

Desta forma, a APS sempre teve conhecimento das empreitadas a cargo da PSA e respectivos valores adjudicados. A APS não dispunha, contudo, da afectação daqueles valores por anos contabilísticos. Durante o período de realização desta auditoria, a APS prontificou-se a informar o TC sobre a exactidão dos valores do investimento anual realizado pela PSA, na Fase 1ª do projecto, informação que agora se apresenta:

Investimento efectivo da PSA na Fase 1A do contrato de concessão do Terminal XXI

un: EUR

Investimentos da PSA (Fase 1A)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Cais de Acostagem e Terraplenos	1.938.724 1937	6.676.012 6676	16.315.073 16315	3.565.647 3566	44.718 45		28.540.174 28540
Edifícios	1.985 2	76.157 76	3.551.961 3552	606.622 607	16.972 77	65.221 65	4.318.918 4319
Equipamentos		1.363.587 1364	5.302.927 5303	8.922.208 8922	351.856 352	1.555 2	15.942.133 15942
Comparticipação na Empreitada APS de "Ampliação do Molhe Leste"	1.162.791 1163	1.104.230 1104	953.562 954	179.196 179			3.399.779 3400
Comparticipação nas Empreitadas APS de "Acessos Terrestres com Rotunda de Nível" e de "Electrificação do Acesso Ferroviário"			499.543 500	3.402.792 3403	125.979 126		4.028.314 4028
Comparticipação nos trabalhos APS de "Conclusão da Ligação ao PT14"						26.500 26	26.500 26
Total	3.103.500	9.219.986	26.623.066	16.676.465	539.525	93.276	56.255.818

Fonte: PSA Sines e APS.



7. Quanto à regulação do sector portuário (conclusão 17 e 18 e nº 12, pág. 37-38)

Conclusão 18 (função de regulação / gestão de actividades portuárias)

Pelos motivos já expressos no ponto 5., o TGLS é o único terminal ainda operado pela APS porquanto o regime jurídico da operação portuária (Decreto-Lei nº 298/93, de 28 de Agosto) exclui do seu âmbito de aplicação a movimentação de produtos petrolíferos a granel em terminais especializados.

A fim de dar seguimento à política de concessões de terminais portuários, em articulação com o programa do governo e em articulação com as políticas comunitárias de liberalização do acesso ao mercado dos serviços portuários, a Administração do Porto de Sines tem vindo a desenvolver, desde 1992/1993, o processo legislativo que autorize a empresa a concessionar o serviço público de movimentação de cargas no terminal especializado de produtos petrolíferos do porto de Sines.

8. Quanto a situações inibidoras ao desenvolvimento da actividade portuária (conclusão 19 e 20 e nº 13, pág. 38-40)

A situação no Porto de Sines resulta do enquadramento legal que não permite um acesso livre ao exercício da profissão de trabalhador portuário, a qual compete a empresas de trabalho portuário (e não "empresas de estiva", como é erradamente mencionado; esta é a outra designação de "operador portuário" ¹), que funcionam numa lógica de *closed-shop*, tal como é referido. Trata-se de uma situação comum à generalidade dos portos, a nível nacional e

¹ Empresa de Trabalho Portuário (ETP) - pessoa colectiva cuja actividade consiste exclusivamente na cedência de trabalhadores qualificados para o exercício das diferentes tarefas portuárias de movimentação de cargas.

Empresa de Estiva ou operador portuário - pessoa colectiva licenciada para o exercício da actividade de movimentação de cargas na zona portuária.



internacional, devendo sublinhar-se a participação societária dos operadores portuários nas empresas de trabalho portuário.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente do Conselho de Administração


(Lídia Sequeira)

Anexo: O referido no ponto 2, alínea e)



Mapa de Empreitadas de Obras Públicas, adjudicadas pela Administração do Porto de Sines nos termos do artigo 275º do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março e referente ao ano de 2004 para publicação no Diário da Republica.

N.º	DESCRIÇÃO DA EMPREITADA	EMPRESA	TIPO	VALOR EM EUROS (S/IVA)
1	EMP.ª 7/2004-Vivendas do Rio do Ouro – Reabilitação Exterior, Interior e Pinturas Gerais	OBRIPINTA	Ajuste Directo Precedido de Consulta	56.882,91€
2	EMP.ª N.º 9/2004- "Construção do maciço de fixação de Barreiras Flutuantes no intradorso do molhe"	E.T.H. LDA	Ajuste Directo Precedido de Consulta	48.479,30 €
3	IET.CS. 04.51- " Levantamento das PN's Particulares ao km 180.205 e km 180.352 da linha de Sines	STECONFER, LDA	Ajuste Directo Precedido de Consulta	9.900,00€
4	EP. 04.19 – "Terminal Petroleiro – Reparação Localizada do pavimento"	CONSDEP, LDA	Ajuste Directo Precedido de Consulta	22.376,00 €
5	EP. 04.27- " Edifício do ex. C.D.N.- Reorganização do interior com instalação de WC"	RESMET	Ajuste Directo Precedido de Consulta	15.195,20€
6	EMP.ª 7/2003 – Terminal Petroleiro Impermeabilização dos Edifícios dos Postos de transformação 2,3,4,5,11 e 12 e dos CL 9 e 10	ISOLFREI, LDA	Ajuste Directo Precedido de Consulta	35.484,16€
7	EMP 04.001-CONTROLO DE ACESSOS Edifício da Portaria do Terminal Petroleiro	ETH, LDA	Concurso Limitado	69.991,14 €
8	EMP. CL 04.081 - CONTROLO DE ACESSOS Portaria do Terminal Petroleiro	VAL VAZ	Concurso Limitado	111.511,57 €