



# Auditoria à Concessão do Terminal XXI – Porto de Sines

– PPP e Concessões Portuárias –







---

*PPP e Concessões Portuárias*

# Auditoria à Concessão do Terminal XXI – Porto de Sines

---

OUTUBRO 2010





## **Ficha Técnica**

### COORDENAÇÃO GERAL

Maria Gabriela Ramos  
*(Auditora Coordenadora do DA IX)*

### COORDENAÇÃO DA AUDITORIA

António Garcia  
*(Auditor Chefe do DA IX)*

### EQUIPA AUDITORIA

Francisco Machado  
Selma Rebêlo

### CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

### FOTOGRAFIAS

*Cortesia da Administração do Porto de  
Sines, SA*

*Este Relatório de Auditoria está  
disponível no sítio do Tribunal de Contas  
[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)*

*Para mais informações sobre o Tribunal  
de Contas contacte:*

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

*Tel: 00 351 21 794 51 00  
Fax: 00 351 21 793 60 33  
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9  
Email: [geral@tcontas.pt](mailto:geral@tcontas.pt)*





---

## COMPOSIÇÃO DA 2.<sup>a</sup> SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU ESTE RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro António José Avérous Mira Crespo

Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva

## ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

- I Sumário Executivo
  - II Corpo do Relatório
  - III Recomendação Final, Vista ao Ministério Público, Destinatários, Publicidade e Emolumentos
  - IV Anexos
- 







## ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO .....	7
1.	INTRODUÇÃO .....	7
1.1.	Natureza, âmbito e objectivos da auditoria temática sobre concessões portuárias .....	7
1.2.	Objecto do presente relatório.....	7
1.3.	Procedimentos e metodologias.....	7
2.	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	7
3.	OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES .....	8
3.1.	Enquadramento e antecedentes da concessão do Terminal XXI .....	8
3.2.	Caracterização do projecto .....	8
3.3.	Ausência de procedimento competitivo.....	9
3.4.	Negociação e avaliação.....	9
3.5.	Os compromissos de investimento .....	9
3.6.	Riscos do contrato para o concedente .....	10
3.7.	Os resultados do contrato de concessão .....	12
3.8.	A gestão contratual .....	13
3.9.	Medidas com impacto na concessão.....	14
3.10.	Boas práticas.....	14
4.	CONCLUSÃO GERAL .....	14
5.	RECOMENDAÇÕES.....	15
II	CORPO DE RELATÓRIO .....	17
6.	O PORTO DE SINES.....	17
7.	O TERMINAL XXI .....	18
8.	A CONCESSÃO DO TERMINAL XXI .....	19
9.	O ESTUDO PRÉVIO .....	20
10.	A CONSULTA AO MERCADO .....	21
10.1.	Configuração .....	21
10.2.	Decurso e resultados .....	22
11.	A CONTRATATAÇÃO .....	23
11.1.	O quadro jurídico e o ajuste directo.....	23





11.2.	A negociação e as bases de decisão públicas .....	25
12.	O CONTRATO DE CONCESSÃO .....	27
12.1.	Objecto e prazo.....	27
12.2.	Principais obrigações do contrato inicial.....	28
12.2.1.	Investimentos previstos .....	28
12.2.2.	Contrapartidas directas.....	29
12.2.3.	Taxas fixas por utilização de infra-estruturas .....	29
12.2.4.	<i>Royalties</i> .....	30
12.2.5.	Incentivos .....	31
12.2.6.	O sistema de penalizações .....	31
12.2.7.	Partilha de benefícios.....	32
12.2.8.	Reequilíbrios e indemnizações .....	32
12.2.9.	Outras disposições de efeito financeiro.....	32
12.2.10.	Compromissos da APS, mas fora do seu controlo.....	33
12.3.	O contrato e a posição contratual do concedente.....	33
13.	A MATRIZ DE RISCO.....	35
14.	AS ALTERAÇÕES AO CONTRATO INICIAL .....	38
15.	A GESTÃO CONTRATUAL .....	41
16.	O PLANO DE GESTÃO DE RISCOS.....	43
17.	RESULTADOS DO CONTRATO DE CONCESSÃO.....	44
17.1.	Atraso no início da operação .....	44
17.2.	Capacidade instalada .....	45
17.3.	Movimentação crescente mas impacto inferior ao esperado .....	45
17.4.	Tarifas abaixo do inicialmente estimado.....	46
17.5.	Qualidade de serviço positiva.....	47
17.6.	Adiamentos no investimento .....	48
17.7.	Investimento.....	50
17.8.	Estrutura de financiamento.....	51
17.9.	Receitas da concessão crescentes .....	51
III	RECOMENDAÇÃO FINAL, VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS .....	53
18.	RECOMENDAÇÃO FINAL.....	53
19.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	53
20.	DESTINATÁRIOS .....	53
21.	PUBLICIDADE .....	54
22.	EMOLUMENTOS.....	54
IV	ANEXOS .....	55





## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução dos compromissos de investimento .....	10
Quadro 2 – Matriz de risco (síntese).....	11
Quadro 3 – Realização de investimento .....	12
Quadro 4 – Enquadramento na política portuária.....	17
Quadro 5 – Estrutura accionista da PSA.....	19
Quadro 6 – Manifestação de interesse pelo projecto.....	22
Quadro 7 – Disponibilidade para apresentação de propostas .....	23
Quadro 8 – Transição do quadro legal .....	24
Quadro 9 – Processo de negociação.....	24
Quadro 10 – Objectivos iniciais de investimento (concessionário) .....	28
Quadro 11 – Objectivos iniciais de investimento (concedente) .....	29
Quadro 12 – Contrapartidas directas.....	29
Quadro 13 – Escalonamento de <i>royalties</i> .....	30
Quadro 14 – Obrigações contratuais com sanção prevista.....	31
Quadro 15 – Matriz de risco contratual.....	37
Quadro 16 – Aditamentos, acordos e protocolos.....	39
Quadro 17 – Acções de auditoria e inspecção .....	42
Quadro 18 – Medidas de mitigação do risco contratual .....	43
Quadro 19 – Capacidade de movimentação de carga .....	45
Quadro 20 – Movimentação de carga .....	45
Quadro 21 – Desvios de tarifário .....	46
Quadro 22 – Qualidade de serviço .....	47
Quadro 23 – Índices de desempenho .....	47
Quadro 24 – Investimentos, objectivos e execução .....	48
Quadro 25 – Investimentos de âmbito nacional .....	49
Quadro 26 – Investimento – montantes realizados e a realizar .....	50
Quadro 27 – Investimento – alocação percentual.....	50
Quadro 28 – Investimentos do concedente – estrutura de financiamento .....	51
Quadro 29 – Receitas da concessão .....	52



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – <i>Royalties</i> médios por TEU.....	30
Gráfico 2 – Tráfego – valores acumulados .....	46
Gráfico 3 – Receitas da concessão.....	52





## SIGLAS

<b>APP</b>	Associação dos Portos de Portugal
<b>APS</b>	Administração do Porto de Sines, S. A.
<b>BOT</b>	<i>BOT – Build Operate and Transfer</i>
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>DCA</b>	Direcção de Concessões e Áreas Dominiais
<b>DCE</b>	Direcção Comercial e de Exploração
<b>EP</b>	Estradas de Portugal, S.A.
<b>ERSE</b>	Entidade Reguladora do Sector Energético
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>GCO</b>	Direcção de Gestão de Concessões
<b>INTOSAI</b>	International Organization of Supreme Audit Institutions
<b>LOI</b>	<i>Letter of Intent</i>
<b>MEPAT</b>	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território
<b>MOPTC</b>	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
<b>PIDDAC</b>	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
<b>PPP</b>	Parcerias Público-Privadas
<b>PSA</b>	PSA Sines Container Terminal, S. A.
<b>REFER</b>	Rede Ferroviária Nacional, E.P.E.
<b>SA</b>	Sociedade Anónima
<b>SAP</b>	Systemanalyse und Programmentwicklung – Sistema de análise e desenvolvimento de programas
<b>SENV</b>	Sistema Eléctrico Não Vinculado
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TEU</b>	<i>Twenty-foot equivalent unit</i> – unidade de capacidade de carga correspondente a um contentor intermodal de vinte pés de comprimento e oito pés de largura.
<b>TIR</b>	Taxa Interna de Rentabilidade
<b>TUI</b>	Taxa de Utilização de Infraestruturas
<b>TUP</b>	Tarifa de Uso de Porto
<b>USD</b>	<i>United States Dollar</i> – Dólar Americano
<b>VAL</b>	Valor Actual Líquido
<b>ZAL</b>	Zona de Actividades Logísticas



## GLOSSÁRIO

<b>Blue print</b>	Documentação com detalhes do projecto
<b>Feeders</b>	Navios que recolhem contentores de vários terminais e os encaminham para um terminal central
<b>Gateway</b>	Mecanismo, sistema ou infra-estrutura de acesso
<b>Hinterland</b>	Área servida pelas importações e exportações do porto
<b>Hub</b>	Porto com papel central numa rede portuária.
<b>Joint venture</b>	Cooperação entre duas ou mais empresas num projecto específico partilhando lucros, perdas e controlo
<b>Landlord port</b>	Modelo de gestão portuária no qual fundamentalmente cabe à Administração do porto o papel de assegurar o bom funcionamento geral e de garantir o cumprimento da existência do serviço público pelo acompanhamento e fiscalização da actividade concessionada.
<b>LOI-Letter of intent</b>	Carta de intenções
<b>Megacarriers</b>	Navios de transporte de carga de grande capacidade
<b>Outsourcing</b>	Uso estratégico da contratação externa para a realização de actividades tradicionalmente realizadas internamente.
<b>Post-panamax</b>	Designação atribuída à geração do equipamento por comparação com as dimensões do tradicionalmente operado no Canal do Panamá.
<b>Preferred bidder</b>	Concorrente final seleccionado, com a melhor proposta
<b>Press release</b>	Lançamento na imprensa
<b>Project finance</b>	Financiamento de infra-estruturas a longo prazo com base nos <i>cash-flows</i> do projecto, o qual constitui activo de uma sociedade-veículo.
<b>Revised Business Proposal</b>	Segunda versão da proposta de negócio da PSA.
<b>Roll on/roll off</b>	Transporte, com entrada pelos seus próprios meios, de veículos ligeiros e pesados nos navios.
<b>Royalties</b>	Pagamento devido pelo recurso a um direito de terceiros, em geral com referência a montantes por unidade.
<b>Side-letter</b>	Documento paralelo e anterior ao contrato de concessão, assinado pelo Secretário de Estado do MEPAT, que pretendia cobrir os compromissos de âmbito nacional do contrato de concessão.
<b>Transhipment</b>	Transferência de carga de um navio para outro







## I SUMÁRIO EXECUTIVO



### 1. INTRODUÇÃO

#### 1.1. Natureza, âmbito e objectivos da auditoria temática sobre concessões portuárias

- 1 No seu Plano de Fiscalização para 2009, o Tribunal incluiu uma auditoria temática subordinada ao tema da “Gestão das Concessões/PPP Portuárias”, a qual incidiu, fundamentalmente, sobre os processos de negociação, contratação e fiscalização de relevantes projectos concessionados, em regime de serviço público, por parte das Administrações Portuárias. Entre as concessões portuárias seleccionadas encontra-se a Concessão do Terminal XXI (1999) – Porto de Sines;
- 2 O desenvolvimento desta acção temática visa, no essencial, identificar e caracterizar os principais riscos e implicações financeiras dos contratos para as respectivas Administrações Portuárias, bem como apreciar o *value for money* subjacente à fórmula de contratação, negociação e gestão dos respectivos projectos.

#### 1.2. Objecto do presente relatório

- 3 Este relatório contém os resultados da auditoria que incidiu sobre a Concessão do Terminal XXI – Porto de Sines.

#### 1.3. Procedimentos e metodologias

- 4 O desenvolvimento dos trabalhos teve em consideração os procedimentos e normas de auditoria utilizadas pela INTOSAI, bem como as linhas de orientação e procedimentos do Tribunal para o desenvolvimento de Auditorias Externas a Concessões/Parcerias Público Privadas. A metodologia utilizada pelo TC teve como suporte essencial a análise documental, bem como entrevistas pessoais.

### 2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

- 5 Nos termos da Lei 98/97, de 6 de Agosto (com a redacção dada pela Lei 48/2006, de 26 de Agosto), que vincula o Tribunal de Contas ao princípio do contraditório, o Juiz relator do processo enviou, oportunamente, às entidades abaixo indicadas, o relatório preliminar com os resultados e conclusões da auditoria, para que, querendo, se pronunciassem sobre o mesmo:
  - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
  - Presidente do Conselho de Administração do Porto de Sines;
- 6 As respostas recebidas foram devidamente analisadas e ponderadas pelo Tribunal 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.
- 7 Não obstante o que precede, o Tribunal entende, ainda, fazer figurar, em anexo a este seu relatório, e dele fazendo parte integrante, 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.



### 3. OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

#### 3.1. Enquadramento e antecedentes da concessão do Terminal XXI

- 8 O Livro Branco “Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI” preconizou uma reforma do sector portuário. Previa-se, então, a transformação de Sines num grande porto transoceânico da fachada Ocidental Atlântica que inseriria Portugal nas grandes rotas do transporte marítimo de contentores, tornando-se num factor de atractividade do investimento estrangeiro.
- 9 Para esta transformação contribuiria decisivamente o Terminal XXI, uma vez que permitiria o desenvolvimento:
  - Do tráfego de contentores, sobretudo *transshipment*;
  - Do *hinterland* que por sua vez permitiria a fixação de novos investimentos.
  - Da região de inserção (Alentejo);
  - De uma porta de entrada/saída de mercadorias com destino/origem ao resto da Europa e nomeadamente a Espanha.
- 10 O processo da concessão do Terminal XXI reporta-se à segunda metade dos anos noventa, com a adjudicação dos respectivos estudos preparatórios e projectos técnicos, que, avaliando as rentabilidades do projecto face a diferentes cenários, permitiram demonstrar que a construção e exploração de um novo terminal de contentores, no Porto de Sines, seria física e financeiramente possível, reunindo condições que tornavam o negócio atractivo para o sector privado.
- 11 A contratação dá-se num quadro de transição quanto ao estatuto jurídico da APS. Os estudos prévios e a consulta pública viriam a iniciar-se com a APS enquanto instituto público, porém, o contrato viria a ser outorgado já pela APS, SA, no âmbito de um quadro legal de excepção.

#### 3.2. Caracterização do projecto

- 12 O Terminal XXI veio a ser atribuído por concessão de serviço público, por 30 anos, à PSA – Sines Container Terminal, S.A., detida pela PSA - Port of Singapore Authority, operador internacional que explorava terminais de contentores em diversos países.
- 13 O projecto que veio a estar subjacente ao contrato de concessão é de tipo BOT (BOT – *Build Operate and Transfer*), pelo que o integra as componentes de construção, operação, e transferência dos activos para o concedente no final do contrato. De acordo com o clausulado inicial o investimento decorreria em quatro fases.
- 14 O contrato prevê que, na área de concessão, fiquem instalados o cais, o parque de contentores e competentes edifícios. Quanto a equipamentos, o contrato prevê a instalação inicial de dois pórticos, chegando-se gradualmente a um total de 9/10 pórticos, na fase final. Estes investimentos seriam da responsabilidade da concessionária.
- 15 Paralelamente, o concedente desenvolveria os necessários acessos rodo-ferroviários, bem como promoveria a construção de um molhe de protecção que na primeira fase teria uma extensão de 700 metros e chegaria, finalmente, a 1350 metros. A fase final dos investimentos originaria uma capacidade de movimentação de contentores de 1.320.000 TEU anuais.
- 16 O contrato não tem subjacente qualquer modelo, tipo caso base, nem apresenta quaisquer elementos financeiros sobre o investimento da responsabilidade das partes. No entanto, com base em elementos diversos, verifica-se que:





- **O investimento do concedente** orçava, inicialmente, em cerca de **65, 8 milhões de euros. Ora, até 31-12-2009 foi realizado investimento no valor de cerca de 70 milhões de euros**, financiados em cerca de 49% por fundos do FEDER e do PIDDAC, 42% por recurso ao crédito bancário e 4% por fundos próprios. 5% deste investimento seriam ainda financiados por uma participação da PSA. Actualmente, estima-se que o investimento total do concedente ascenderá a cerca de **110 milhões de euros**.
  - **O investimento total da concessionária** inicialmente previsto seria de cerca de **182 milhões de euros**, encontrando-se já realizado um investimento de **74,9 milhões de euros**. De acordo com as metas de investimento actualmente traçadas, o investimento da concessionária **até 2014 totalizará 230,4 milhões de euros**.
- 17 Assim, até 31/12/2009, foram realizados 137,4 milhões de euros<sup>1</sup> de investimento, dos quais 45,5% pelo concedente e 54,5% pela concessionária, pelo que **a proporção entre o investimento realizado pelo concedente e pela concessionária é cerca de 1 para 1,2**. Apenas a efectivação das metas indicativas de investimento futuro poderão alterar esta proporção.
- 18 As operações no Terminal de contentores de Sines, designado Terminal XXI, iniciaram-se em 2004 e actualmente encontram-se cumpridos os objectivos de investimento da primeira fase do projecto (Fase 1A). A actual capacidade de movimentação de contentores é de 400.000 TEU/ano.

### 3.3. Ausência de procedimento competitivo

- 19 O processo de adjudicação da concessão iniciou-se com um processo de consulta pública cujo objectivo era o de **trocar informações** com os operadores **de forma a permitir a montagem de um procedimento formal de manifestações de interesse**, e, posteriormente, a construção de **um modelo de financiamento pela APS, com base no qual seriam pedidas propostas aos interessados**.
- 20 Constata-se que, no processo de consulta, algumas entidades mostraram-se disponíveis para participarem, isoladamente ou em consórcio, num procedimento competitivo a lançar pela APS.
- 21 Contudo, durante a fase final do processo de consulta, uma **sucessão de contactos exclusivos com a PSA** levaram a que a concessão do Terminal fosse **adjudicada por ajuste directo, desvirtuando os objectivos iniciais do processo e prejudicando a competitividade do procedimento, não obstante o Decreto-Lei n.º 384-A/99 ter dispensado o concurso público e ter autorizado o ajuste directo**.

### 3.4. Negociação e avaliação

- 22 Constata-se que ao longo do processo de negociação apenas existiram propostas estruturadas com origem na PSA. Acresce que não existe evidência de ter havido avaliação quantitativa destas propostas na óptica do concedente.
- 23 Não obstante, verifica-se, pela alteração das condições ao longo do processo de negociação, a evolução de alguns aspectos em princípio favoráveis para o concedente (prazo contratual, limite de isenção dos *royalties*). No entanto, estes aspectos não foram objecto de avaliação quantitativa no contexto do conjunto dos riscos e dos benefícios esperados pelo concedente.

### 3.5. Os compromissos de investimento

- 24 O contrato de concessão foi concebido de forma a que as responsabilidades de investimento das partes viessem a ser definidas de acordo com as condições de mercado, ou seja, de acordo com níveis de procura futuros. Esta formulação tem como vantagem a flexibilização do investimento, aplicando-o onde e quando for pertinente, reduzindo o investimento eventualmente desnecessário e a minimização da antecipação dos compromissos junto das entidades bancárias.

<sup>1</sup> Montante corrigido das contrapartidas pagas pela concessionária nos investimentos da responsabilidade do concedente (cerca de 7,5 milhões de euros).



- 25 De facto, apenas os compromissos de investimento da fase inicial (Fase 1A, a primeira de 4 fases do contrato inicial) não dependiam de futuras previsões de procura. Este aspecto ficou, aliás, evidente na redefinição dos compromissos de investimento que veio a ocorrer por via dos sucessivos aditamentos ao contrato de concessão:

**Quadro 1 – Evolução dos compromissos de investimento**

	Fase 1		Fase 2	
	Fase 1A	Fase 1B	Fase 2A	Fase 2B
<i>Contrato inicial (28-9-1999)</i>				
Cais (total, metros)	320,0	550,0	750,0	940,0
Terraplano (total, ha)	13,5	24,5	31,0	36,4
Pórticos (total)	2	5	7	9/10
Molhe (total, metros)	700,0	1050,0	1350,0	1350,0
Prazo de conclusão da obra	28-03-2003	28-09-2005	28-09-2009	28-09-2014
<i>Após a Primeira Adenda (20-7-2006)</i>				
Cais (total, metros)	320,0 (2)	650,0	940,0	
Terraplano (total, ha)	13,5	24,0	36,4	
Pórticos (total)	2	4/5	8/9	
Molhe (total, metros)	700,0	(1)	1350,0	
Prazo de conclusão da obra	28-03-2003	28-09-2008	28-09-2014	
<i>Após a Segunda Adenda (5-9-2008)</i>				
Cais (total, metros)	320,0 (2)	730,0	940,0	
Terraplano (total, ha)	13,5	24,0	36,4	
Pórticos (total)	2	6	9	
Molhe (total, metros)	700,0	(1)	1350,0	
Prazo de conclusão da obra	28-03-2003	31-12-2009	28-09-2014	
<i>Após a Terceira Adenda (18-12-2009)</i>				
Cais (total, metros)	320,0 (2)	730,0	940,0	
Terraplano (total, ha)	13,5	24,0	36,4	
Pórticos (total)	2	6	9	
Molhe (total, metros)	700,0	(1)	1350,0	
Prazo de conclusão da obra	28-03-2003	30-06-2011	28-09-2014	

(1) À data haviam já sido construídos 1100 metros de molhe de protecção.

(2) O quadro pretende sobretudo ilustrar a evolução dos compromissos, ao longo das diversas adendas, pelo que os 320 metros indicados correspondem ao objectivo contratual inicial, ainda que tenham sido construídos pela concessionária, 380 metros.

Fonte: Contrato de Concessão e Adendas (dados de base)

- 26 Conforme se poderá verificar no quadro supra, os aditamentos ao contrato de concessão conduziram a adiamentos sistemáticos dos prazos de execução do investimento (de 2005 para 2008, depois para 2009 e, recentemente, para 2011), tendo igualmente sido reescalados os investimentos ao nível do cais, do terraplano e dos pórticos e equipamentos conexos.

### 3.6. Riscos do contrato para o concedente

- 27 O contrato apresentou algumas fragilidades no que diz respeito à protecção da posição do concedente. Destacam-se os seguintes aspectos:

- O facto de **não ter ficado expresso** com carácter de obrigatoriedade para a concessionária o **início da fase de** exploração;
- A **exiguidade** de disposições relativamente aos **aspectos qualitativos** de serviço;
- O **sistema de sanções previsto, no seu conjunto, exíguo**, tem poucas possibilidades de aplicação, sobretudo em fase de exploração, ultrapassada a primeira fase de investimentos. Em alguns casos, porque não existem parâmetros objectivos para o reconhecimento e valoração dos eventos elegíveis. Noutros casos, porque o cumprimento de obrigações depende de factos supervenientes de difícil responsabilização (aspectos dependentes da aferição da existência ou não de procura).



- 28 As fragilidades contratuais expostas foram facilitadas pela ausência de procedimento competitivo, bem como pela falta de uma análise sistemática da evolução da exposição do concedente, em sede de negociações exclusivas. Efectivamente, não só a negociação em exclusivo rompeu com o processo de consulta, tal como vinha a ser empreendido, como os documentos analisados incluem apenas propostas estruturadas com origem na PSA (e não na APS).
- 29 Refira-se que o contrato de concessão inclui algumas disposições de protecção ao projecto singulares, que resultam numa redução da exposição ao risco da concessionária, designadamente o compromisso assumido por uma entidade sem competência nesta matéria, isto é, **pela APS**, de não serem iniciados novos investimentos noutros portos nacionais até 2006. Pretendia-se que estes compromissos estivessem a coberto de uma *side letter*, anterior ao contrato de concessão e assinada por um membro do Governo.
- 30 **Efectivamente, uma vez mais se verifica que o procedimento escolhido é também fonte de risco contratual. Recorda-se que o TC tem vindo sistematicamente a defender como regra a adopção de procedimentos competitivos, bem como a defender que o ajuste directo deve ser entendido como procedimento excepcional.**
- 31 **Ora, no caso presente existiam elementos que indicavam a possibilidade de um procedimento competitivo, embora se tenha finalmente optado pelo ajuste directo. Para além disso, foi tornado possível que na sequência daquele ajuste directo ficasse em aberto a possibilidade de prorrogação do prazo do contrato por mais 30 anos, duplicando assim o prazo contratual sem regime concorrencial.**
- 32 Sublinha-se que a questão da prorrogação do contrato, sem procedimento competitivo, nos termos atrás indicados, tendo contornos semelhantes aos verificados no contrato de concessão do Terminal de Contentores de Alcântara, suscita reservas quanto à respectiva legalidade.
- 33 A existência de longos prazos contratuais, nomeadamente por prorrogação, na ausência de procedimento competitivo, foi já abordada pelo TC no seu Relatório de Auditoria n.º 26/2009 – 2.ª Secção – Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda 2008) – Porto de Lisboa. A adenda ao contrato de concessão, objecto daquela auditoria, viria, aliás, a ser revogada pela Assembleia da República (Lei 14/2010 de 23 de Julho). A legalidade do mesmo contrato foi também objecto de acção interposta pelo Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa.
- 34 O quadro seguinte resume a alocação de risco resultante do contrato de concessão:

**Quadro 2 – Matriz de risco (síntese)**

Risco	Concedente	Concessionário
Risco de projecto	Concepção e projecto de: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Quebra-mar;</li><li>▪ Acessos rodo-ferroviários ao Terminal XXI;</li></ul>	Concepção e projecto de: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Terminal XXI;</li><li>▪ Área de depósito e armazenagem</li></ul>
Risco de construção	X	X
Risco de manutenção	X	X
Risco ambiental	□	-
Risco tecnológico e técnico	-	□
Risco de financiamento	X	X
Risco de procura	-	□
Risco de operação/exploração	-	□
Risco de alterações legislativas	□	-
Risco de disponibilidade	X	X
Risco de adiamento ou não realização	□	-

□ – Riscos alocados apenas a uma das partes; X – Riscos partilhados  
Fonte: Contrato de Concessão (dados de base)

- 35 Fundamentalmente, verifica-se que **em função dos investimentos** que são responsabilidade de cada parte, existe uma **partilha dos riscos** de projecto, construção, manutenção, financiamento e disponibilidade.
- 36 **Existem riscos que estão alocados principalmente ao concedente.** Assim, formalmente, o risco ambiental é na sua maior parte assumido pelo concedente e relaciona-se com a prévia conformidade do projecto com as leis ambientais, enquanto que o risco ambiental assumido pela concessionária é apenas o inerente à exploração do Terminal<sup>2</sup>. Também o risco de alterações legislativas cabe ao concedente, destacando-se os efeitos sobre a concessão de eventuais alterações a instrumentos estratégicos sectoriais e sua prossecução, devido às limitações impostas pelo contrato ao investimento público na área do porto de Sines e de outros portos nacionais, bem como pela obrigação de desenvolvimento de ligações rodoviárias e ferroviárias ao porto de Sines. Considerou-se, ainda, que sendo objectivo da contratação o desenvolvimento de um terminal de contentores que atingisse a dimensão prevista para a última fase de investimentos, **o risco de adiamento ou não realização coube ao concedente, uma vez que, em grande parte as metas de investimento dependem contratualmente da evolução da procura, aferida em momento posterior ao da adjudicação.**
- 37 De entre os **riscos assumidos pela concessionária**, temos, desde logo, o risco tecnológico e o risco de exploração, os quais decorrem linearmente do próprio objecto do contrato. **Por outro lado, deve sublinhar-se o facto de se considerar que o risco de procura está alocado à concessionária, na medida em que a concessão não acarreta qualquer garantia de receita mínima para a mesma entidade.**

### 3.7. Os resultados do contrato de concessão

- 38 No que diz respeito às metas de investimento, as principais obrigações do concedente foram, até agora, cumpridas, e mesmo excedidas, uma vez que o molhe de protecção ao Terminal XXI, de uma só vez, excedeu em extensão o inicialmente estipulado para o final da segunda fase de investimentos (1B).

#### Quadro 3 – Realização de investimento

Investimento	Objectivo contratual (Fase 1A)	Realizado	Data contratual	Data de execução
<i>Responsabilidade da concessionária</i>				
Cais (metros)	320,0	<b>380</b>	28-03-2003	19-05-2003
Terraplano (ha)	13,5	<b>13,5</b>	28-03-2003	19-05-2003
Pórticos e equipamentos conexos	2	<b>2</b>	28-03-2003	11-03-2004
<i>Responsabilidade do concedente</i>				
Molhe (metros)	700,0	<b>1100</b>	28-03-2003	03-02-2003

Fonte: APS – questionários de auditoria, Contrato de Concessão (dados de base)

- 39 Já em sede de contraditório, a APS veio especificar os motivos subjacentes à sua decisão de construir, de uma só vez, tal extensão de molhe de protecção:

“A construção de uma extensão do molhe acima do previsto foi motivada por razões de racionalidade económica, porquanto esta opção, que representou o lançamento de uma única empreitada para a totalidade dos 1.100 m, apresentava vantagens financeiras e económicas face à alternativa inicial, a qual implicaria o lançamento de duas empreitadas e a duplicação de um conjunto de custos (e.g., custos administrativos, custos de fiscalização e gestão do projecto, despesas de mobilização e desmobilização de estaleiros, bem como o custo acrescido associado à desmontagem da cabeça do molhe, componente de relevo no custo total da obra) que foi, assim, possível evitar.”

<sup>2</sup> Em sede de contraditório a APS veio relativizar as consequências da alocação contratual do risco ambiental: “A assunção do risco ambiental pelo concedente, associado à verificação prévia da conformidade do projecto com as leis ambientais, não envolveu qualquer margem de risco efectivo, porquanto à data da celebração do contrato já o projecto havia sido submetido a avaliação ambiental e obtida a respectiva declaração”.





- 40 As obras rodo-ferroviárias de acesso ao Terminal XXI, também responsabilidade do concedente, terminaram em 30 de Junho de 2003. No contrato de concessão, estas obras não tinham prazo de execução definido.
- 41 Quanto às obrigações da concessionária, cerca de mês e meio depois do limite da fase 1A encontrava-se excedida a extensão de cais e executados os terraplenos. Porém, apenas em 2004 viriam a ser cumpridos os objectivos de equipamento.
- 42 O estatuto aduaneiro do Terminal teve a sua aprovação em Julho de 2003. No entanto, o Terminal veio a receber os seus equipamentos com um atraso de cerca de um ano relativamente ao previsto (Março de 2004). Em função deste atraso não houve lugar a qualquer sanção, ressarcimento, ou processo de contencioso, o que de qualquer forma seria dificilmente exequível, mais uma vez, dados os termos do contrato.
- 43 A movimentação anual de carga através do Terminal XXI tem apresentado um nível razoável de crescimento. Entre 2006 e 2009 o tráfego de contentores registou um acréscimo superior a 100%.
- 44 Porém, tendo em conta as previsões iniciais de movimentação de carga, único estimador disponível, o impacto aos níveis local, regional e nacional, terá ficado aquém das expectativas. No entanto, não só o Terminal se encontra apenas no seu quinto ano de exploração, como dever-se-á igualmente ter em conta a evolução mundial desfavorável do sector, nomeadamente no que diz respeito ao mercado de *transhipment*.
- 45 No que respeita ao volume de movimentação acumulado, continua a assistir-se a um progressivo afastamento do volume de tráfego face aos objectivos iniciais. Este facto, a par do escalonamento inicial estabelecido para os *royalties*, contribuiu, igualmente, para um volume de receitas para a APS inferior ao expectável.
- 46 Em termos de qualidade de serviço, deve assinalar-se um índice de satisfação da ordem dos 81% (em média). Por outro lado, também se verifica que a produtividade (contentor/hora de operação) passou de 18 contentores/hora para mais do dobro (44 contentores/hora), em cerca de seis anos.

### 3.8. A gestão contratual

- 47 No tocante à gestão do contrato, constata-se, em primeiro lugar, que a APS não dispõe de um plano de gestão de riscos da concessão.
- 48 Relativamente às metas de investimento, a gestão do Contrato de Concessão tem sido caracterizada pela reactividade. De facto, o Primeiro Aditamento ao Contrato de Concessão, assinado em 2006, veio a estabelecer uma nova calendarização para investimentos que já deveriam ter sido concluídos em 2005. De novo, o Segundo Aditamento, que veio a ser assinado em Setembro de 2008, previu que investimentos que deveriam estar já em adiantada fase de conclusão vissem o seu prazo de execução alterado para final de 2009. Finalmente, o mesmo aconteceu por ocasião do Terceiro Aditamento, quando em Dezembro de 2009 foram adiados para 2011 investimentos que deveriam nesse mesmo mês ficar concluídos. Em resumo, em todos os Aditamentos apenas foram ajustados os calendários de execução já, na prática, terminados os prazos acordados para a realização dos investimentos.
- 49 A reactividade referida foi substancialmente impulsionada pelos próprios termos do contrato, na medida em que não estavam previstas medidas de reajustamento dos calendários de execução, senão no limite dos prazos fixados.



- 50 Por outro lado, no Primeiro Aditamento ao Contrato de Concessão, a concessionária ficou dispensada de realização de estudos de procura<sup>3</sup> previstos no contrato inicial. Na origem desta alteração encontra-se o facto de a APS ter reconhecido que a PSA “conhece melhor o mercado de contentores a nível global, estando melhor posicionada do que qualquer consultor para efectuar análises de mercado (...)”. Assim, acabou por ser, finalmente, reconhecida a assimetria de informação neste domínio favorável à concessionária bem como a fragilidade dos mecanismos contratuais de acompanhamento da procura à disposição do concedente.
- 51 Não obstante ter existido derrapagem temporal relativamente aos investimentos da responsabilidade da concessionária previstos na primeira fase de investimentos (Fase 1A), de execução obrigatória, não foi aplicada qualquer sanção<sup>4</sup>.
- 52 A primeira estrutura de acompanhamento de contratos de concessão veio a ser constituída em Junho de 2000. Posteriormente, o sistema de gestão contratual veio a ser abrangido pelo processo de certificação de qualidade da APS, em 2005, para o qual foi necessário sistematizar, num Plano da Qualidade da Concessão, o conjunto das tarefas inerentes à gestão contratual, com indicação do gestor de contrato e demais técnicos intervenientes.

### 3.9. Medidas com impacto na concessão

- 53 A APS tem implementado medidas diversas que, embora destinadas ao conjunto da sua área de responsabilidade, se destinam, também, a ter impacto positivo na concessão do Terminal XXI e nomeadamente na competitividade dos serviços nele prestados, como a Janela Única Portuária e o Simplex.

### 3.10. Boas práticas

- 54 O processo desta concessão incorporou as seguintes boas práticas:
- No âmbito dos estudos prévios, foram analisadas as rentabilidades face a diferentes cenários, os quais foram, ainda, objecto de análise de sensibilidade;
  - Outros aspectos positivos dos mesmos estudos foram a avaliação da atractividade do negócio na perspectiva da concessionária, bem como a consideração dos impactos no plano económico e social;
  - Por outro lado, com base nos estudos prévios, foi concebido pela APS um processo de consulta ao mercado. Este processo assentou numa estratégia bem definida, foi bem estruturado e contou com uma ampla difusão de informação relevante. Foram recebidas respostas, por parte de um conjunto de entidades, nacionais e internacionais;
  - Acresce que a construção do molhe de protecção, principal obrigação de investimento, foi objecto de reavaliação financeira (Agosto de 1999), antes da assinatura do contrato (Setembro de 1999).

## 4. CONCLUSÃO GERAL

- 55 A implementação do projecto veio fazer uso das condições naturais e de uma localização geográfica privilegiada do Porto de Sines, aspectos até então subaproveitados.

<sup>3</sup> Que justificassem a fase de investimentos 1B.

<sup>4</sup> Secção 11, (2).



- 56 Foi, por outro lado, promovido o desenvolvimento de importantes infra-estruturas com financiamento privado, ainda que não se tenha tratado de um projecto contratado em regime de *project finance* e o facto do concedente não ter assumido qualquer compromisso de pagamento à concessionária, durante o prazo de concessão.
- 57 Todavia, este contrato de concessão encerra algumas fragilidades cuja existência foi facilitada pelo contexto de formação do próprio contrato, onde foi evidente a desvantagem do concedente público, na medida em que a celebração daquele contrato não foi precedida de um procedimento competitivo. De facto, ocorreu um processo de negociação em exclusivo com uma entidade, para o qual apenas existem evidências de propostas estruturadas do parceiro privado e relativamente ao qual o concedente veio, mais tarde, a assumir a existência de uma importante assimetria de informação.
- 58 Em suma, este contrato veio a ser atribuído por ajuste directo, ao arrepio, diga-se, do pretendido inicialmente com o processo de consulta ao mercado.
- 59 O contrato encerra aspectos positivos, tais como a ausência de garantias de receita mínima para a concessionária a suportar pelo concedente, ou a flexibilidade que permite a adaptação dos investimentos às condições de mercado, evitando, assim, a antecipação de investimentos, porventura até desnecessários, com todos os inerentes custos, incluindo os financeiros, para as partes. No entanto, a flexibilidade referida tem beneficiado, essencialmente, a concessionária, uma vez que o concedente entendeu logo de início realizar uma extensão de molhe, que foi justificada, superior ao que estava previsto para uma segunda fase de investimentos (1B).
- 60 Até ao final de 2009, a APS havia investido 1 euro por cada 1,2 euros investidos pela concessionária.

## 5. RECOMENDAÇÕES

- 61 Na sequência do exposto no presente relatório de auditoria, o Tribunal entende proferir as seguintes recomendações ao concedente público:
- Por princípio, a contratação em regime concursal<sup>5</sup>.
  - Como regra, a contenção na utilização de disposições de prorrogação do prazo contratual, nomeadamente nos casos em que a adjudicação não seja consequência de um procedimento competitivo.
  - Promover as diligências necessárias no sentido de aprofundar o conhecimento da evolução do mercado, para reduzir a assimetria de informação face aos concessionários;
  - Proceder à avaliação quantitativa dos riscos, encargos e benefícios esperados pelo concedente aquando dos processos de negociação, para que se possa mostrar fundamentada a opção pela proposta adjudicada;
  - Em futuros contratos, configurar de forma objectiva, clara e exequível, aspectos essenciais, tais como, o início das fases associadas ao projecto, nomeadamente de exploração, bem como metas de desempenho para a concessionária (quantitativas e qualitativas) que sejam adequadas aos objectivos públicos pretendidos com o contrato;
  - A utilização de planos de gestão de riscos, como referencial para a gestão de contratos de concessão;
  - Um sistema de avaliação e reporte integrado do desempenho da concessionária nas diferentes valências do projecto, nomeadamente financeira, qualidade, segurança, entre outras.

<sup>5</sup> De acordo com o procedimento contratual aplicável.





## II CORPO DE RELATÓRIO

### 6. O PORTO DE SINES

- 62 O porto de Sines iniciou a sua fase de exploração em 1978. Este porto surgiu com vocação para plataforma logística de produtos energéticos, porém, a alteração da conjuntura internacional motivou uma viragem na trajectória deste porto, a qual teve em conta as suas principais características, ou seja, o facto de ser um porto de águas profundas, com um ordenamento que assegura a possibilidade de expansão a longo prazo e uma localização privilegiada no cruzamento das principais rotas Este-Oeste e Norte-Sul.
- 63 Em Março de 1997 veio a ser apresentado pelo Governo Português O Livro Branco “Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI”, o qual continha um programa de reforma sectorial, os seus objectivos e os respectivos instrumentos de concretização.
- 64 O quadro seguinte resume os factores que permitiam enquadrar o porto de Sines na política portuária de então:

Quadro 4 – Enquadramento na política portuária

Aspectos estruturais	Conjuntura económica nacional e internacional	Características do sector mundial	Características do sector em Portugal	Política portuária
<ul style="list-style-type: none"><li>■ Vocação inicial para plataforma logística de produtos energéticos</li><li>■ Fortes possibilidades de expansão</li><li>■ Porto de águas profundas</li><li>■ Condições naturais e possibilidades de expansão para transformação num grande porto de contentores</li><li>■ Localização favorável quanto ao cruzamento de rotas marítimas internacionais</li><li>■ Possibilidade de captação de tráfego de mercadorias com origem/destino ao interior da Península Ibérica</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Alterações fundamentais no comércio de produtos petrolíferos (origem, comércio, transporte e mesmo consumo)</li><li>■ Portugal como economia cada vez mais aberta ao exterior</li><li>■ Forte recurso às importações em sectores essenciais como o alimentar e energético</li><li>■ Acentuado peso dos países da EU nas trocas internacionais, e decréscimo das trocas extra europeias</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Aumento do tráfego de contentores, a nível mundial e respectiva consolidação como segmento dinâmico do transporte marítimo.</li><li>■ Transporte de carga contentorizada como elemento importante na redução de custos</li><li>■ Aumento da capacidade e calado dos navios e das unidades de carga</li><li>■ Especialização das instalações portuárias</li><li>■ Concentração das cargas nas rotas de longo curso</li><li>■ Reforço da posição dos portos situados em nós estratégicos</li><li>■ Redefinição do posicionamento intermodal e importância acrescida de investimentos em infra-estruturas de acesso</li><li>■ Redefinição investimentos em equipamentos, nomeadamente pórtics</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Transporte marítimo e portos nacionais sem evidência de evolução globalmente positiva</li><li>■ Desaproveitamento do potencial proporcionado pela localização geográfica</li><li>■ Falta/desactualização de equipamentos e infra-estruturas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ As orientações fundamentais estavam inseridas no Livro Branco, das quais se destacam:<ul style="list-style-type: none"><li>→ Reforma das instituições do Estado e dos instrumentos e modelos de gestão portuários;</li><li>→ Aumento do investimento</li><li>→ Preocupações ambientais, urbanas e de cooperação internacional</li></ul></li></ul>

Fonte: APS – questionários de auditoria, Bases de Concessão, Livro Branco “Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI” (dados de base)

- 65 Previa-se, assim, a expansão do Porto de Sines com o objectivo de o transformar no interveniente principal na afirmação internacional dos portos portugueses, através do “(...) lançamento de projectos de expansão da oferta portuária para transformá-lo, no início do próximo século, num grande porto transoceânico da fachada ocidental atlântica, e para inserir Portugal nas grandes rotas do transporte marítimo de contentores, tornando-se num factor de atractividade do investimento estrangeiro. Os segmentos a privilegiar seriam o energético, o industrial e o de contentores”<sup>6</sup>. Posteriormente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/98, de 26 de Fevereiro de 1998, aprovou o programa de reestruturação sectorial desenvolvido no Livro Branco e reafirmando, nos mesmos moldes, a transformação do porto de Sines.

<sup>6</sup> Livro Branco “Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI” (cf. cap. II, n.º 4.1);

- 66 No que diz respeito ao modelo de gestão, em Sines, como, aliás noutros portos nacionais, tem ganho peso o modelo de *landlord port*.<sup>7</sup>
- 67 Neste modelo as operações não são efectuadas pela autoridade portuária, mas sim por entidades concessionárias ou licenciadas, cabendo-lhe a responsabilidade do investimento e manutenção das infra-estruturas, garantindo condições de abastecimento de serviços essenciais, ligação e comunicação aos locais de operação (áreas concessionadas) e a regulamentação geral da actividade na sua área de responsabilidade, incluindo os aspectos tarifários. A administração portuária promove também condições para o aumento da eficiência das operações, no que dependa da melhoria da articulação entre os diversos actores do porto, incluindo autoridades oficiais. Genericamente, a remuneração da administração portuária ocorre pela aplicação de tarifas como a Tarifa de Uso do Porto (TUP navio)<sup>8</sup> e a Tarifa de Pilotagem<sup>9</sup>, bem como pelos licenciamentos e pelas receitas que, eventualmente, lhe caibam e que se encontrem estipuladas nos contratos de concessão.

## 7. O TERMINAL XXI



Movimentação de contentores  
Fonte: Portal do porto de Sines

- 68 O Terminal XXI é um elemento fundamental na já referida viragem do porto de Sines, uma vez que possui fundos naturais de 16 m ZH e está, assim, especialmente preparado para o tráfego *deep-sea*. Possui, actualmente, um cais com 730m de comprimento e pórticos *post-panamax* e *super post-panamax*. Estas características permitem servir os navios porta-contentores das rotas transcontinentais e os das ligações por *feeder*.
- 69 O TERMINAL XXI tem ligações às redes nacionais rodoviária e ferroviária inseridas no Eixo Prioritário n.º 16 Sines/Madrid/Paris da Rede Transeuropeia de Transportes.<sup>10</sup> Perspectivando-se um crescimento deste Terminal XXI, também se perspectivou um plano de expansão das acessibilidades rodo-ferroviárias, que garantisse a intermodalidade para as ligações nacionais e ao interior de Espanha, sobretudo à região de Madrid.
- 70 A actividade do TERMINAL XXI enquadra-se essencialmente no mercado de *transshipment*, o qual é considerado volátil, pela fácil e rápida deslocalização de operações, em face de alterações de custo. Os operadores de grande dimensão e em reduzido número têm elevado poder negocial que se reforça pela competição e pelo aumento de movimentação de carga entre portos localizados em diferentes países.

<sup>7</sup> Refere em contraditório o MOPTC que este é o modelo tendencial de gestão dos portos comerciais e que se encontra consolidado não só no Porto de Sines mas também nos portos de Lisboa e Leixões.

<sup>8</sup> Devida pela disponibilidade e uso dos sistemas relativos à entrada, estacionamento e saída de navios, à operação de navios e cargas, à segurança e à conservação do ambiente.

<sup>9</sup> Devida pelos serviços prestados ao navio pelas componentes dos sistemas especificamente afectas a esses serviços, incluindo a sua disponibilidade.

<sup>10</sup> Refere o MOPTC em contraditório que as acessibilidades existentes “são insuficientes para, em termos de conectividade externa ferroviária, potenciarem, adequadamente, o alargamento do hinterland deste porto e o desenvolvimento da sua vocação internacional, cuja resolução está equacionada no âmbito da nova ligação convencional para mercadorias Sines/Évora/Elvas-Caia e do Projecto de Ligação de Alta Velocidade a Madrid para tráfego misto.”

## 8. A CONCESSÃO DO TERMINAL XXI

- 71 O porto de Sines não tinha movimentação de contentores nem estava inserido num contexto de produção, consumo ou distribuição de carga contentorizada, contudo reunia condições físicas e uma localização na confluência de rotas marítimas que poderiam ser favoráveis ao desenvolvimento de um terminal de contentores.
- 72 O início do processo da concessão do Terminal XXI (terminal de contentores) remonta à segunda metade dos anos noventa, com a adjudicação dos respectivos estudos prévios (estudos preparatórios e projectos técnicos, bem como a preparação dos documentos de concurso para a construção das infra-estruturas).
- 73 Com base nesse estudo, o interesse do sector privado seria despertado mediante um processo de consulta directa e através da imprensa, após o qual se iniciaria a fase de contratação.
- 74 As operações no Terminal de contentores de Sines, designado Terminal XXI, iniciar-se-iam em 2004, sob a gestão da empresa PSA Sines (detida maioritariamente pela Port Singapore Authority Europe Pte, Ltd), em regime de concessão de serviço público. Esta empresa é uma operadora internacional que explora terminais de contentores em diversos países.
- 75 O quadro seguinte apresenta a evolução da estrutura accionista da concessionária:

Quadro 5 – Estrutura accionista da PSA

Ano	Acções	PSA Europe Pte Ltd	Porthub Limited S.A.	Outros	Total
1999	Nº	2.806.356		4	2.806.360
	%	99,9999%		0,0001%	100%
2000 a 2005	Nº	4.979.248		4	4.979.252
	%	99,9999%		0,0001%	100%
2006	Nº	4.165.971	813.277	4	4.979.252
	%	83,6666%	16,3333%	0,0001%	100%
2007	Nº	3.352.693	1.626.555	4	4.979.252
	%	67,3333%	32,6667%	0,0001%	100%
2008	Nº	5.089.416	4.889.833	3	9.979.252
	%	51,0000%	49,0000%	0,00003%	100%
2009	Nº	20.847.787	12.824.346	3	33.672.136
	%	61,9141%	38,0859%	0,00001%	100%

*Nota:* acções com valor nominal de um euro cada.

*Fonte:* APS – questionários de auditoria (dados de base)

- 76 De acordo com a APS, a PORTHUB LIMITED S.A., é uma empresa registada com o nº 527899, na cidade do Panamá, com sede na Calle 50, nº 102 Ed. Universal, Main Floor, City of Panamá, República do Panamá. Embora questionada, a APS não se revelou conhecedora das entidades que detêm o capital desta empresa<sup>11</sup>.
- 77 O projecto do Terminal XXI, foi, no contrato inicial, pensado para ser desenvolvido em quatro fases. Ao longo das alterações ao contrato estas fases foram reduzidas a três. Actualmente encontra-se concluída a fase inicial, Fase 1A, do projecto. Na última fase, está prevista uma capacidade de movimentação do terminal para 1.320.000 TEU anuais.

<sup>11</sup> Não foi, por isso, possível apurar por inteiro a origem do financiamento da concessão.

## 9. O ESTUDO PRÉVIO

A preparação da contratação veio a iniciar-se com a elaboração de estudos técnicos, em *outsourcing*. Tais estudos concluíram que os objectivos, tal como então eram formulados, eram concretizáveis. No entanto, existiam diferenças relativamente ao que viria a ser o contrato de concessão. Estes estudos viriam a servir de base a uma consulta ao mercado empreendida pela APS.

78 Os “Estudos Preparatórios relativos ao Terminal Definitivo de Carga Geral do Porto de Sines”<sup>12</sup>, foram obtidos na sequência do lançamento do respectivo concurso público internacional<sup>13</sup>. Tais estudos foram desenvolvidos em três fases distintas, com diferentes objectos: Estudos Preparatórios Projecto de Execução; Estudos de Avaliação; Processos de Concurso – Empreitada de construção das Obras Marítimas. Na sua sequência foram produzidos os seguintes documentos:

- Relatório dos Estudos Preparatórios do Terminal Definitivo de Carga Geral do Porto de Sines, Março 1997;
- Estudo Prévio de Impacte Ambiental do Terminal Definitivo de Carga Geral do Porto de Sines, Março 1997;
- Estudo Prévio de Avaliação Económico-Financeira do Terminal Definitivo de Carga Geral do Porto de Sines, Abril 1997;
- Processo de Concurso da Empreitada de Construção das Obras Marítimas do Terminal de Contentores do Porto de Sines, Maio 1997;
- Processo de Concurso da Empreitada de Construção dos Acessos Terrestres do Terminal de Contentores do Porto de Sines, Maio 1997;
- Estudo do Impacte Ambiental do Terminal Definitivo de Carga Geral do Porto de Sines, PRET-PROFABRIL e AGRI-PRO, Junho 1997;
- Estudo de Avaliação Económico-Financeira do Terminal de Contentores do Porto de Sines, PRET-PROFABRIL e OPTIO, Maio 1997.

79 No âmbito da preparação do projecto foram, ainda, realizados estudos de prospecção geotécnica, bem como ensaios bidimensionais e tridimensionais de estabilidade e galgamento do molhe de protecção<sup>14</sup>.

80 Estes estudos preconizavam uma contratação em *project finance*, com as seguintes características:

- Existência de dois projectos: um respeitante às infra-estruturas, a cargo do concedente, ou de entidade infra-estruturante (responsável, nomeadamente, pela construção do molhe de protecção, dos acessos rodo ferroviários e do cais) propositadamente constituída, que recorreria a financiamento bancário para efectuar os investimentos e seria participada significativamente ou mesmo integralmente detida pela APS; outro projecto respeitante às superestruturas (incluindo, nomeadamente, terraplenos, edifícios, e equipamento), a cargo da concessionária.
- O terraplano, bem como a construção do cais estaria a cargo do concedente, ou da já referida entidade infra-estruturante, uma vez que estava englobado no conjunto das infra-estruturas.
- Existência de uma renda paga pela concessionária ao concedente ou à entidade infra-estruturante que esta utilizaria para pagamento do empréstimo bancário.

81 No entanto, como se verá, estas soluções não vieram a caracterizar o contrato com a PSA.

<sup>12</sup> De acordo com a APS esta era, então, a designação do que viria a ser o novo Terminal de Contentores do Porto de Sines, também designado por Terminal XXI.

<sup>13</sup> Decisão do Conselho de Administração da APS de 19 de Julho de 1996, autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do MEPAT, datada de 29 de Julho de 1996. Adjudicado à PRET-PROFABRIL Engenharia de Transportes, S.A. pelo valor de 54.9 milhões de escudos, o equivalente a cerca de 273,84 milhares de euros. Contrato de adjudicação assinado em Dezembro de 1996. Relatório final do projecto entregue em Maio de 1997.

<sup>14</sup> Prospecção Geotécnica para o Terminal Definitivo de Carga Geral do Porto de Sines - EOCONTROLE; Molhe de Protecção do terminal Definitivo de Carga Geral do porto de Sines, Ensaio Bidimensionais de Estabilidade e Galgamentos, NPP/LNEC, Outubro 1997; Molhe de Protecção do terminal Definitivo de Carga Geral do Porto de Sines, Ensaio Tridimensionais de Estabilidade e Galgamentos, NPP/LNEC, Outubro 1997.



- 82 Os estudos de avaliação económica e financeira procederam à avaliação da rentabilidade dos projectos de infra-estruturas e superestruturas, quer no seu conjunto quer separadamente. Em cada caso, foram considerados dois cenários para diferentes escalonamentos de investimento. Em qualquer dos casos, foram estimadas as respectivas TIR, bem como períodos de recuperação de investimento, estes considerados favoráveis<sup>15</sup> ou usuais em projectos do mesmo tipo.
- 83 Destaca-se que foi tida em conta a atractividade do negócio na perspectiva da concessionária. Para além disso, foi efectuada análise de sensibilidade (variação da movimentação de TEU, do valor cobrado por TEU, do valor de investimento, dos custos de exploração e a ausência de valor residual) e, embora sumariamente, foi tido em conta a justificação do projecto no plano social e económico com a consideração de efeitos locais, nacionais e internacionais.

## 10. A CONSULTA AO MERCADO

### 10.1. Configuração

O processo de consulta, internacionalmente publicitado, assentou numa estratégia bem definida e foi dirigido a um amplo conjunto de entidades, quer com o envio directo de documentação para os operadores quer através da publicação de anúncios em revistas da especialidade.

- 84 Tal como refere a APS, “o processo de contratação iniciou-se em 1997, com uma consulta ao mercado através da emissão de um *blue print* (suportado no projecto executivo do Terminal de Contentores do Porto de Sines, elaborado pela PRET-PROFABRIL Engenharia de Transportes, S.A.) a ser utilizado como lançamento de imprensa junto das principais revistas internacionais da especialidade, bem como junto dos *megacarriers* e grandes operadores internacionais interessados na implementação do projecto<sup>16</sup>, num esquema de partilha de risco consubstanciado numa concessão de serviço público na modalidade BOT (*Build, Operate, Transfer*)”. Estes estudos foram já abordados no ponto anterior.
- 85 Como refere a APS, posteriormente, e no âmbito desta 1ª fase, foi constituído um pacote promocional com vários documentos sobre o porto de Sines e sobre o projecto do terminal de contentores<sup>17</sup>, o qual foi enviado para um grupo mais restrito de entidades, onde se incluíam empresas nacionais e estrangeiras<sup>18</sup>. A divulgação do projecto foi feita também através de várias publicações portuguesas e estrangeiras.
- 86 O objectivo do processo de consulta pública encontra-se expresso nos documentos que constituíam o pacote promocional, os quais referiam que se pretendia uma troca de informação com os operadores que justificasse a montagem de um procedimento formal de manifestações de interesse que levasse à apresentação de preferências quanto a conceitos de negócio, bem como a aspectos contratuais e alocação de risco.
- 87 Só posteriormente seria “estabelecido pela APS um modelo de financiamento, com base no qual seriam pedidas propostas aos interessados, após o que existiria uma ronda de negociações e, desejavelmente, a contratação com o concorrente preferido<sup>19</sup>, ou, na expressão utilizada, *preferred bidder*.”

<sup>15</sup> Utilizando uma taxa de actualização de 6%, para os dois projectos considerados conjuntamente, estimava-se uma TIR entre 11,8% e 14,2%, com períodos de recuperação do investimento na ordem dos 10 anos. Considerando apenas o projecto de infra-estruturas, estimaram-se TIR de 10% e de 12,6%, com períodos de recuperação de 9 e 11 anos. Já para o projecto que se pretendia entregar à concessionária, julgava-se possível uma TIR entre 14% e 16%, com períodos de recuperação de 8 anos. *Economic and financial evaluation study – summary*. Note-se que estas elevadas taxas de rentabilidade se reportam a estimativas no âmbito dos estudos preparatórios do procedimento, o qual, aliás, conforme resulta do exposto, veio a ter subjacente uma configuração de negócio diferente.

<sup>16</sup> O *blue print* foi enviado a um total de 32 entidades, acompanhado de uma carta justificativa e 7 publicações estrangeiras fizeram referência ao Terminal XXI.

<sup>17</sup> Documentação incluída: *Welcome to the Port of Sines; Port of Sines Container Terminal Project – Terminal XXI (Summary); Terminal XXI, Summary of Studies and Cost Estimates; Economic and Financial Evaluation Study (Summary); Summary of the New Maritime – Port Policy (White Paper)*; Plano do Projecto (carta à escala 1:3000); vídeo institucional sobre o Porto de Sines.

<sup>18</sup> 12 foi o número de entidades às quais viria a ser enviado o referido pacote promocional.

<sup>19</sup> Tal como consta no pacote promocional.



## 10.2. Decurso e resultados

Relativamente à forma como foi avaliado o processo de consulta constata-se que o documento no qual se expõem os respectivos resultados é meramente descritivo.

88 No sentido de avaliar o processo e a análise efectuada pela APS, foi solicitado pelo TC o relatório de avaliação das respostas na fase de consulta pública. A APS remeteu, no entanto, um memorando que apenas descreve o processo de relacionamento com cada entidade contactada, sem que exista qualquer menção valorativa ou seja evidente a utilização de critérios equitativos de análise. O mesmo documento viria a ser enviado para o Secretário de Estado Adjunto do MEPAT, bem como ao Secretário de Estado da Administração Marítima e Portuária.

A análise deste documento permite constatar que algumas entidades que se haviam mostrado interessadas na concessão deixaram de contactar a APS, sem que esta tenha demonstrado cuidado em saber os motivos subjacentes.

89 Ou seja, na sequência do processo de consulta, não foram empreendidas quaisquer medidas no sentido de contactar as entidades que manifestaram algum interesse na concessão, sendo certo que a confirmação do desinteresse e o conhecimento das respectivas causas poderiam ser relevantes para configurar a contratação ou torná-la competitiva, uma vez que estes aspectos constituíram objectivos da consulta pública.

90 A tabela seguinte resume algumas das respostas recebidas pela APS:

Quadro 6 – Manifestação de interesse pelo projecto

Entidade	Análise da APS
ECT – Europe Combined Terminals BV (Holanda)	Ministra dos Negócios Estrangeiros da Holanda visitou o porto de Sines. O projecto “seria analisado pela Ministra, ECT e outros agentes económicos holandeses”. “Não tivemos, posteriormente, qualquer aproximação da ECT.” “(...) pediu esclarecimentos sobre alguns elementos contidos no package que lhes foi fornecido”. “Seguidamente escreveu (Dezembro de 1997) informando que nas 2 semanas seguintes informaria dos progressos do estudo. Não houve qualquer resposta até agora”
Liscont - Terminal de Contentores de Alcântara-Sul (Portugal)	“sentiam não terem fôlego financeiro para tal projecto, a menos que conseguissem obter parceiro ou parceiros com disponibilidades financeiras”
Hyundai –Merchant Marine (Europe) Limited (Inglaterra)	“No primeiro contacto informam que a Hyundai – Merchant Marine estava extremamente interessada (...) pelo que solicitava substancial informação para enviarem para a sede em Seul”. “Informaram posteriormente, em Setembro de 1997 que continuavam interessados e (...). Enviou-se o package e, não obstante a promessa de visitarem o porto de Sines e de discutirem o futuro desenvolvimento, não obtivemos mais notícias da Hyundai”.
Kashi International, Ltd	“contactou várias vezes por telefone e por escrito, solicitando informações, a fim de promover a constituição de um consórcio com um grande operador e ou um megacarrier”. “Forneceu-se-lhe o package, posteriormente solicitaram informações sobre a estratégia da APS no que concerne à atracção de linhas de navegação. Deixaram de nos contactar.”

Fonte: Memorando APS de 15 de Julho de 1998 (dados de base)

Constata-se também, **terem existido operadores disponíveis para apresentarem propostas, individualmente ou em consórcio, num procedimento de contratação, o qual, admitiam, pudesse vir a ter a configuração de concurso público.** De facto, os elementos analisados indicam que a PSA não foi a única entidade disponível para aceitar a modalidade BOT.

91 O memorando de análise das respostas obtidas em consulta pública refere expressamente a disponibilidade de alguns operadores para a aceitação específica da modalidade BOT. De qualquer forma, o contexto em que foram dadas as respostas implicou que todos os operadores tivessem conhecimento prévio da modalidade pretendida pela APS, uma vez que este aspecto fazia parte dos elementos tornados públicos aquando do lançamento da consulta pública (quer no *blue print*, quer no pacote promocional).

92 Os operadores que haviam manifestado disponibilidade para apresentarem propostas foram os seguintes:





## Quadro 7 – Disponibilidade para apresentação de propostas

Entidade	Análise da APS
PORTSINES – Terminal Multipurpose de Sines, SA (Portugal)	“Afirmou que estava em formação um consórcio para concorrer ao Terminal XXI”
Mitsui & Co. Portugal, Ltd (Portugal)	“Visitaram o porto de Sines (...). Em 98-05-04, a Mitsui & Co Portugal escreve-nos exprimindo o seu entusiasmo no desenvolvimento do projecto, esperando pela altura do lançamento do concurso público ou por negociação concorrencial (...)”
Chemichal Bank	“Informou que estava a promover um consórcio para concorrer ao Terminal XXI”
P&O Ports (Inglaterra)	“(...) telefonou ao signatário informando que face à notícia que lera, e que foi confirmada, a P&O estava disponível e aguardava a altura de serem feitos os convites para a manifestação expressa de interesse no projecto, já que a P&O estava interessada isolada ou em consórcio.”

Fonte: Memorando APS de 15 de Julho de 1998 (dados de base)

No entanto, a evolução no relacionamento com a PSA precipitou o processo para negociações exclusivas com esta entidade, ficando os restantes interessados na expectativa de um procedimento formal para apresentação de propostas.

- 93 O já citado memorando refere a existência de um compromisso directo para se avançar na formulação da futura contratação, na sequência do interesse manifestado por um membro do Governo de então, por ocasião da deslocação de representantes da PSA a Portugal (8 de Maio de 1998). Ficou, assim, acordado que a PSA iria apresentar uma proposta, o que ocorreu em 13 de Junho de 1998.
- 94 Esta proposta manifestou a intenção de criar uma *joint-venture*, como prelúdio da qual era sugerida a assinatura de uma carta de intenções *Letter Of Intent* (LOI). Referia-se, então, que a LOI “salvaguardaria o exclusivo da PSA na *joint-venture*, bem como a confidencialidade das informações técnicas e financeiras, de forma a que a PSA pudesse prosseguir, em conforto, os trabalhos de engenharia e outras diligências necessárias”<sup>20</sup>. A PSA solicitava, finalmente, a autorização urgente de envio da LOI à APS. A PSA prometia também o envio a curto prazo de uma proposta detalhada técnica, de negócios e financeira.

A resposta da APS, com a concordância da tutela, manifestou confiança de que seria estabelecida a *joint venture* e autorizava a PSA a proceder ao envio da versão preliminar da LOI, bem como da proposta detalhada prometida pela PSA. Diga-se, que a referida LOI veio a incluir a programação do processo de contratação em regime exclusivo<sup>21</sup>.

## 11. A CONTRATAÇÃO

### 11.1. O quadro jurídico e o ajuste directo

A partir da fase de consulta pública a contratação do Terminal XXI veio a ser concebida para um quadro legal de excepção à regra geral do concurso público.

- 95 A APS durante a fase de consulta ao mercado havia acordado com a PSA que esta iria apresentar uma proposta para “após a sua análise se tomarem decisões sobre a forma contratual que porventura poderia ser adoptada, tendo em conta a legislação que estava para sair sobre as concessões”<sup>22</sup>.
- 96 De facto, questionada pelo TC, a APS veio a referir o seguinte:

“O quadro legal da contratação assentava numa regra geral prevista no Código de Procedimento Administrativo (CPA), na versão de 1996, que estabelecia que os contratos administrativos devem ser precedidos de concurso público, podendo, contudo, ceder perante normas que regulassem a realização da despesa pública e de normas constantes de diplomas especialmente aplicáveis a certas modalidades de contratos e que, naturalmente, dispusessem diversamente”.

<sup>20</sup> Memorando APS de 15 de Julho de 1998.

<sup>21</sup> Tal como, aliás, referido pela APS no posterior relatório de análise da proposta da PSA, esta referida como apresentada em 20 de Agosto de 1998. A LOI foi assinada, entre a APS e a PSA a 12 de Agosto de 1998.

<sup>22</sup> Memorando APS de 15 de Julho de 1998.



- 97 Mais referiu a APS que “em termos da legislação especial aplicável ao serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias, regia o Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de Dezembro, que aprovou as bases gerais das concessões daquele serviço público, que estabelecia, igualmente, o procedimento de concurso.”
- 98 Contudo, o artigo 3.º do Decreto-lei nº 384-A/99, de 24 de Setembro, que estabelece as bases desta concessão, veio autorizar a APS — Administração do Porto de Sines, a negociar com a PSA Corporation Limited os termos do contrato de concessão, em regime de serviço público, de um terminal específico para a movimentação de contentores no porto de Sines, bem como a outorgar o contrato após minuta aprovada pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, dispensando assim o concurso exigido pela Lei de Bases das Concessões Portuárias e autorizando o ajuste directo.
- 99 O quadro seguinte resume a transição de um quadro legal de âmbito sectorial geral para o quadro legal específico, este definido nas respectivas bases de concessão.

#### Quadro 8 – Transição do quadro legal

Regime geral de contratação dos contratos administrativos	Regime especial aplicável ao serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias	Bases da concessão da exploração do Terminal XXI
Código de Procedimento Administrativo (CPA), na versão de 1996	Decreto-Lei nº324/94, de 30 de Dezembro aprovou as bases gerais das concessões do serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias	Decreto-Lei nº384-A/99, de 24 de Setembro- Bases da concessão da exploração, em regime de serviço público, de um terminal específico para a movimentação de contentores no porto de Sines (Terminal XXI)
(Concurso público)	(Concurso público)	(Ajuste directo)

Fonte: diplomas referidos e APS - questionários de auditoria (dados de base)

A APS foi autorizada pelas bases de concessão a negociar os termos do contrato em Setembro de 1999. No entanto, a negociação com a PSA ocorria já desde 13 de Junho de 1998, ou seja, havia já cerca de um ano. Por fim, a Concessão do Terminal de Contentores do Porto de Sines ocorreu por ajuste directo à PSA SINES – TERMINAIS DE CONTENTORES, S.A. e, portanto, fora de um quadro competitivo.

- 100 O Decreto-Lei N.º 384-A/99, de 24 de Setembro, autorizou que a APS, a partir de 25 de Setembro de 1999, negociasse o contrato de concessão com a PSA, partindo das bases de concessão nele definidas.
- 101 Dois dias depois, foi aprovada a minuta do contrato de concessão (27/9/99). O contrato viria a ser assinado, no dia imediatamente a seguir, em 28 de Setembro de 1999.
- 102 Contudo, o processo de negociação (proposta/contraproposta e, diga-se, em regime exclusivo) é evidente quando se analisa o cronograma do processo de contratação seguinte.

#### Quadro 9 – Processo de negociação

Data efectiva	Acção empreendida
13 de Junho de 1998	Entrega da primeira proposta da PSA, na sequência de contacto de 8 de Maio de 1998.
12 de Agosto de 1998	Assinatura, entre a APS e a PSA, de uma carta de intenções – <i>Letter of Intent</i> (LOI).
20 de Agosto de 1998	<b>A PSA Corporation Limited apresenta a sua proposta (Business &amp; Finance)</b>
25 de Agosto de 1998	<b>Documento de síntese da APS sobre a proposta da PSA</b>
1 de Março de 1999	Apresentada pela PSA uma <b>proposta revista em resultado do processo negocial</b> .
24 de Junho de 1999	Assinado o <b>Acordo de Princípios</b> , tendo simultaneamente o Secretário de Estado Adjunto do MEPAT assinado uma <b>side letter</b> que se pretendia que sustentasse o compromisso que foi assumido pelo porto de Sines no contrato de concessão relativamente a questões de âmbito nacional.
Agosto de 1999	Relatório de Avaliação Financeira da construção do molhe de protecção ao Terminal XXI.
24 de Setembro de 1999	É publicado o Decreto-Lei nº 384-A/99, de 24 de Setembro de 1999 que aprova as <b>bases gerais da concessão</b>
25 de Setembro de 1999	Nos termos do mesmo Decreto-Lei nº 384-A/99 fica formalmente autorizada a APS a iniciar a negociação dos termos do contrato de concessão.
27 de Setembro de 1999	A Tutela aprova a minuta do contrato de concessão (despacho do MEPAT de 27 de Setembro de 1999)
28 de Setembro de 1999	É assinado o contrato de concessão entre a APS, SA e a PSA – Sines Container Terminal, S.A.

Fonte: Documentos referidos (dados de base)

- 103 O próprio contrato, aliás, tendo sido datado de 28 de Setembro de 1999, veio referir obrigações de indemnização da APS à PSA, com referência a data anterior (24 de Junho de 1999), correspondente à assinatura do Acordo de Princípios que consta no quadro supra<sup>23</sup>.
- 104 Constata-se que o início do processo de negociação reporta-se à proposta de joint-venture da PSA, anterior ao final do processo de consulta prévia ao mercado.
- 105 A concessão viria a ser atribuída por ajuste directo.

Durante o processo de contratação a APS passou de instituto público a sociedade anónima.

- 106 Importa analisar também o quadro institucional em que se operou esta contratação. Ora, a contratação dá-se num quadro de transição quanto ao estatuto jurídico da APS. Os estudos prévios e a consulta pública viriam a iniciar-se com a APS enquanto instituto público, porém, o contrato viria a ser outorgado já pela APS, SA.
- 107 Conforme refere a APS em resposta ao questionário de auditoria:

“Até à publicação do Decreto-Lei nº 337/98, de 3 de Novembro a Administração do Porto de Sines tinha o estatuto jurídico de instituto público com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, dependendo tutelarmente do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT). A partir daquela data dá-se a sua transformação em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos passando a responsabilidade accionista do Estado a ser repartida pelo Ministério responsável pela área das finanças e pelo Ministério responsável pela área dos transportes”.

Mais recentemente, num outro processo de contratação em alguns aspectos semelhante ao do TERMINAL XXI, a APS, veio finalmente a optar pelo concurso público.

- 108 Deve referir-se que a opção pelo ajuste directo estaria para ser extensível a outro contrato de concessão (Terminal de Granéis Líquidos). No entanto, o regime pelo qual a APS veio a optar, viria a ser o de concurso público<sup>24</sup>.
- 109 Também neste caso havia sido concebido já um acordo de princípios (2002) com uma entidade que tinha manifestado interesse em negociar com a APS a atribuição da concessão de um terminal em ajuste directo (1999).
- 110 Porém, veio a ser lançado um concurso público internacional ao qual concorreu apenas uma entidade, na sequência da inviabilização, em sede da Autoridade da Concorrência, da opção pelo ajuste directo.

## 11.2. A negociação e as bases de decisão públicas

Não foram apresentados elementos que possibilitassem verificar o racional utilizado pela APS, ao longo do processo de negociação.

- 111 Solicitados, à APS, os relatórios de avaliação das propostas da PSA, não foram fornecidas evidências de que tal avaliação tenha existido formal e sistematicamente ao longo do processo de contratação. De facto, o relatório de análise da proposta da PSA (25 de Agosto de 1998) é apenas descritivo, não contendo quaisquer critérios, qualquer avaliação ou qualquer racional de decisão (tomada, ou meramente proposta).
- 112 Já relativamente à proposta da PSA revista em função do processo negocial, de 1 de Março de 1999, não foi apresentado qualquer documento, mesmo que de síntese.

<sup>23</sup> Secção 7, 2.2 do contrato inicial.

<sup>24</sup> Aspecto que a APS entendeu sublinhar durante o processo de auditoria.

O negócio inicialmente proposto pela PSA assentava na constituição de uma entidade concessionária com capital em parte detido pela PSA e em parte pela APS. No entanto, o abandono desta modalidade de financiamento viria a estar implícita no Acordo de Princípios estabelecido em Junho de 1999, sem que tenha sido feito um estudo para averiguar qual a melhor solução contratual/financiamento.

113 Com efeito, era condição inicial a criação de uma concessionária cujo capital se encontrasse repartido pela PSA (67%) e APS (33%), ou seja, uma *joint venture*, condição que havia sido avançada logo desde a fase final da consulta ao mercado, nas conversações entre APS e PSA.

114 De acordo com esclarecimentos prestados ao TC pela APS<sup>25</sup> a solução de *joint venture* acabou por ser “abandonada na sequência das negociações ocorridas no seguimento da apresentação da Proposta Revista da PSA (de 1 de Março de 1999)”<sup>26</sup>.

115 De acordo com a APS nesta Proposta Revista vieram a ser introduzidas as seguintes alterações:

- Abandono do modelo de *joint venture*;
- Alteração do prazo (de 60 para 30 anos);
- Introdução de uma contrapartida para os investimentos a cargo da APS (USD 3.000.000);
- Reescalamento do investimento de acordo com as fases contratuais;
- Reescalamento da fórmula dos *royalties* (substituição da estrutura com dois escalões, a partir de 500.000 TEU e até 1.000.000 TEU, proposta pela PSA, por uma estrutura com sete escalões, a partir de 100.000 TEU e sem limite superior).

116 Foi referida igualmente a não existência de documentos onde conste a avaliação da alteração dos mesmos termos de contratação.

O Acordo de Princípios com a PSA adiantava já alguns aspectos que viriam a estar presentes no contrato de concessão.

117 Este acordo previa já que a PSA pudesse vir a ser responsável directamente ou através de uma sociedade por si maioritariamente detida, pelas infra-estruturas, superestruturas e equipamentos, ao longo de quatro fases de implementação.

118 Previa-se igualmente uma comparticipação na construção, pela APS, do molhe de protecção ao Terminal XXI e, ainda o escalonamento dos *royalties* a receber pela APS, em função dos movimentos de carga anuais.

Na sequência deste Acordo de Princípios, a APS, em Agosto de 1999, viria a elaborar um relatório de avaliação financeira relativo à construção do molhe de protecção do Terminal XXI<sup>27</sup>.

119 Embora no âmbito essencial da construção do molhe de protecção, neste documento foram analisadas diversas vertentes financeiras importantes, que viriam a constituir as responsabilidades financeiras da APS<sup>28</sup>. Das vertentes analisadas destacam-se as seguintes:

- Investimentos a efectuar com a implementação do projecto;
- Despesas de manutenção;
- Encargos financeiros;
- Receitas resultantes da utilização das infra-estruturas;
- Direitos de exploração do terminal XXI;
- Rentabilidade financeira.

<sup>25</sup> 22-01-2010.

<sup>26</sup> Embora tenha chegado a ser “inscrita numa versão preliminar do dito acordo”, segundo a APS.

<sup>27</sup> Faz-se notar a colaboração prestada pela APS. Este documento foi remetido ao TC por iniciativa da própria APS, tendo em conta o âmbito dos pedidos de elementos subsequente ao questionário inicial de auditoria. A construção e manutenção desta infra-estrutura viria a constituir uma das responsabilidades contratuais de investimento da APS.

<sup>28</sup> Excluem-se, no entanto, aspectos também relevantes no que diz respeito às globais responsabilidades do Estado, como por exemplo os investimentos em acessibilidades.



120 O mesmo estudo, assentava, no entanto, numa comparticipação para a construção do Molhe Leste, por parte da PSA, superior em USD 500.000 ao finalmente contratado.

O estudo de avaliação financeira relativo à construção do molhe de protecção considerou 3 cenários, analisados a preços constantes e a preços correntes. De acordo com o exposto neste estudo, ter-se-ia justificado uma análise de sensibilidade relativamente às previsões de procura.

121 O estudo de viabilidade concluía, para todos os cenários então analisados<sup>29</sup>, pela existência de VAL positivo, o que era válido para uma análise a preços constantes. Numa análise a preços correntes, alertava-se para a existência de um cenário com VAL negativo.

122 O estudo concluía pelas seguintes fragilidades do projecto:

- Necessidade de uma análise de sensibilidade do projecto relativamente às previsões de procura (as previsões de tráfego utilizadas haviam sido as fornecidas pela PSA) e, assim, a revisão da avaliação efectuada<sup>30</sup>;
- O estudo considerou longos os períodos de recuperação (cerca de 17 anos no caso mais favorável);
- Existência de um cenário com VAL negativo (com um período de recuperação de 36 anos e, portanto, superior ao que viria a ser o prazo de concessão). Acresce que este cenário era justamente aquele em que eram considerados os encargos financeiros e, ainda, um co-financiamento da concessionária inferior ao finalmente contratado.

123 As previsões de procura viriam, efectivamente, a ser um aspecto crítico do negócio, uma vez que o investimento previsto veio a ser reescalonado para períodos posteriores aos contratualmente previstos, invocando-se alterações do mercado<sup>31</sup>.

124 Não foi possível identificar como foi o mesmo estudo actualizado em função do processo de negociação.

## 12. O CONTRATO DE CONCESSÃO

### 12.1. Objecto e prazo

O contrato tem como objecto uma Concessão de Serviço Público relativa ao planeamento, concepção, construção, equipamento, exploração, gestão e desenvolvimento do Terminal XXI, pelo prazo de 30 anos, cabendo ao concedente a construção do Molhe Leste bem como os acessos ao terminal.

125 O contrato teve início em 28.09.1999 e tem o final do seu prazo previsto para 27.09.2029, com possibilidade de prorrogação por um máximo de mais 30 anos, desde que não existam outros impactos financeiros e, conquanto, nomeadamente, sejam incluídas as disposições relativas aos pagamentos à APS e não sejam integradas as cláusulas de exclusividade.

126 O projecto que veio a estar subjacente ao contrato de concessão é de tipo BOT (BOT – Build *Operate and Transfer*), pelo que o integra as componentes de construção, operação, e transferência dos activos para o concedente no final do contrato.

127 O concedente fica incumbido da concepção, construção e manutenção de um molhe de protecção ao referido terminal, bem como de providenciar pela realização de infra-estruturas rodo-ferroviárias de acesso ao terminal, e garantir a construção de redes multimodais de transportes.

<sup>29</sup> Os cenários referidos foram configurados em função da previsão de IRC, de encargos financeiros de financiamento e da existência de co-financiamento por parte da PSA.

<sup>30</sup> Ponto 3, do mesmo relatório - Análise de Sensibilidade.

<sup>31</sup> Cfr. adiante se referirá, nomeadamente na análise às alterações ao contrato inicial.

## 12.2. Principais obrigações do contrato inicial

### 12.2.1. Investimentos previstos

O contrato de concessão previa investimentos por parte da concessionária a serem realizados em 4 fases. Porém, os objectivos de investimento que estavam definidos para as fases 1B e 2A e que, aliás, vieram a ser reformulados pelos aditamentos ao contrato, constituíram essencialmente expectativas com um grau baixo de compromisso.

128 Os investimentos previstos no contrato de concessão inicial, da responsabilidade da concessionária, são os seguintes:

#### Quadro 10 – Objectivos iniciais de investimento (concessionário)

Investimento	Fase	Prazo para cada fase
Cais de Acostagem	1A – 320 metros (mínimo) 1B – 550 metros (mínimo) 2A – 750 metros (mínimo) 2B – 940 metros (mínimo)	1A - 28 de Março de 2003 <sup>32</sup> 1B – 28 de Setembro de 2005 <sup>33</sup> 2A – 28 de Setembro de 2009 <sup>34</sup> 2B – 28 de Setembro de 2014 <sup>35</sup>
Área de depósito e armazenagem	1A – 13,3 hectares (mínimo) 1B – 24 hectares (mínimo) 2A – 30,3 hectares (mínimo) 2B – 36,4 hectares (mínimo)	
Guindastes	1A – 2 guindastes de cais (mínimo) 1B – 2 guindastes de cais adicionais (mínimo) 2A – 2 guindastes de cais adicionais (mínimo) 2B – 2 guindastes de cais adicionais (mínimo)	

Fonte: Contrato de Concessão, APS - questionários de auditoria (dados de base)

129 Os investimentos relativos à primeira fase (1A) tinham carácter de obrigatoriedade, mas a efectivação dos investimentos das três últimas fases (1B, 2A e 2B) dependeria da respectiva justificação em termos de procura.

130 Para além das obrigações de investimento referidas a concessionária obrigou-se também a fornecer ou promover o fornecimento de qualquer outro equipamento que pudesse ser necessário para apoiar de forma eficiente as operações do Terminal XXI<sup>36</sup>, o que de qualquer forma decorreria do risco de exploração que lhe coube, e das obrigações de qualidade que assumiu.

O contrato previa, por outro lado, a obrigação de o concedente construir e manter um Quebra-Mar, com uma extensão total até 1350 metros e assegurar a construção de infra-estruturas de acesso rodo-ferroviárias do TERMINAL XXI.

131 A programação do molhe de protecção ao Terminal XXI, da responsabilidade do concedente, ficou estipulada como a seguir se apresenta<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> 3 anos e seis meses após a adjudicação da concessão, de acordo com o programa de conclusão, *in* contrato de concessão.

<sup>33</sup> Final do sexto ano do Prazo de duração da concessão, de acordo com o programa de conclusão (Secção 11 do contrato de concessão). Para os guindastes, de acordo com a Secção 10 do contrato de concessão, por referência ao prazo de construção da área de depósito e armazenagem.

<sup>34</sup> Final do 10.º ano da concessão, de acordo com o programa de conclusão (Secção 11 do contrato de concessão). Para os guindastes, de acordo com a Secção 10, por referência ao prazo de construção da área de depósito e armazenagem.

<sup>35</sup> Final do 15.º ano da concessão. De acordo com o programa de conclusão (Secção 11 do contrato de concessão). Para os guindastes, de acordo com a Secção 10, por referência ao prazo de construção da área de depósito e armazenagem.

<sup>36</sup> Secção 10, 2. do contrato de concessão.

<sup>37</sup> Secção 10 1., (1) b), (2) b) e (3) b) do contrato de concessão.





## Quadro 11 – Objectivos iniciais de investimento (concedente)

Investimento	Fase	Prazo para cada fase
Construção de Quebra –mar de protecção ao Terminal XXI	1A – 700 metros (mínimo) 1B – 1050 metros (mínimo) 2A – 1350 metros (mínimo) 2B – .....	1A - 28 de Março de 2003 <sup>38</sup> 1B – 28 de Setembro de 2005 <sup>39</sup> 2A – 28 de Setembro de 2009 <sup>40</sup> 2B – .....

Fonte: Contrato de Concessão, questionários de auditoria (dados de base)

132 Porém, o concedente deveria ter em conta que a construção deveria prever uma protecção adequada ao Terminal XXI, no sentido de apoiar, “em termos considerados aceitáveis pela concessionária segundo critérios de razoabilidade” os trabalhos de construção e as operações do Terminal XXI<sup>41</sup>. De outra forma, o concedente tornar-se-ia responsável pela indemnização por prejuízos directos e indirectos à concessionária. Neste sentido, a evolução da construção do molhe de protecção está relacionada com a evolução das obrigações de investimento da concessionária.

133 Para a construção da principal infra-estrutura (molhe de protecção) o concedente previu<sup>42</sup> desde início a necessidade de contracção de empréstimos junto da banca.

134 A construção de infra-estruturas de acessos rodoviários e ferroviários ao Terminal XXI fazia igualmente parte das responsabilidades de investimento do concedente<sup>43</sup>, tal como os investimentos que viessem a ser necessários relativos ao fornecimento de serviços públicos.

### 12.2.2. Contrapartidas directas

O contrato consagrou uma **contrapartida directa por parte da PSA à APS de três milhões de dólares americanos**, entre 2000 e 2002, a título de comparticipação na construção do Molhe Leste.

135 As contrapartidas directas que se aduzem – por documentos que não o próprio contrato, corresponderem à comparticipação da concessionária, na construção do Molhe Leste de protecção ao Terminal XXI – seriam pagas nos seguintes termos:

### Quadro 12 – Contrapartidas directas

Montante	Data de referência
US\$ 1000.000	31 de Outubro de 2000
US\$ 1000.000	30 de Novembro de 2001
US\$ 1000.000	31 de Dezembro de 2002

Fonte: Contrato de Concessão (dados de base)

### 12.2.3. Taxas fixas por utilização de infra-estruturas

O presente contrato não prevê qualquer remuneração fixa pela utilização de infra-estruturas para o concedente, uma vez que a concessionária é responsável pelo desenvolvimento das mesmas, na respectiva área de concessão.

<sup>38</sup> 3 anos e seis meses após a adjudicação da concessão, de acordo com o programa de conclusão.

<sup>39</sup> Final do sexto ano do Prazo de Duração da concessão, de acordo com o programa de conclusão (Secção 11 do contrato de concessão). Para os guindastes, de acordo com a Secção 10, por referência ao prazo de construção da área de depósito e armazenagem.

<sup>40</sup> Final do 10.º ano da concessão, de acordo com o programa de conclusão (Secção 11 do contrato de concessão). Para os guindastes, de acordo com a Secção 10 do contrato de concessão, por referência ao prazo de construção da área de depósito e armazenagem.

<sup>41</sup> Secção 10, 3. do contrato de concessão.

<sup>42</sup> Relatório de Avaliação Financeira da construção do Molhe de Protecção ao Terminal XXI, de Agosto de 1999.

<sup>43</sup> Secção 8, 1.1 (3) do contrato de concessão, nomeadamente por remissão para o anexo 6 ao mesmo contrato.



136 O contrato não prevê que a concessionária pague ao concedente qualquer montante fixo pela utilização de infra-estruturas. Implicitamente, porém, o contrato de concessão admite o pagamento de taxas de utilização de infra-estruturas pela concessionária, como as que são devidas pelo fornecimento de energia eléctrica através da APS<sup>44</sup> (a taxa de fornecimento de energia eléctrica aplicada pela APS à PSA é composta pelas taxas publicadas pela ERSE, acrescidas de uma taxa de utilização de infra-estruturas).

#### 12.2.4. Royalties

A concessionária obrigou-se, também, a pagar **royalties anuais** durante o prazo de duração da concessão, calculados em **função do número de contentores movimentados** pelo Terminal XXI (em TEUS).

137 O quadro seguinte traduz o escalonamento dos *royalties* por TEU, inscrito no contrato de concessão:

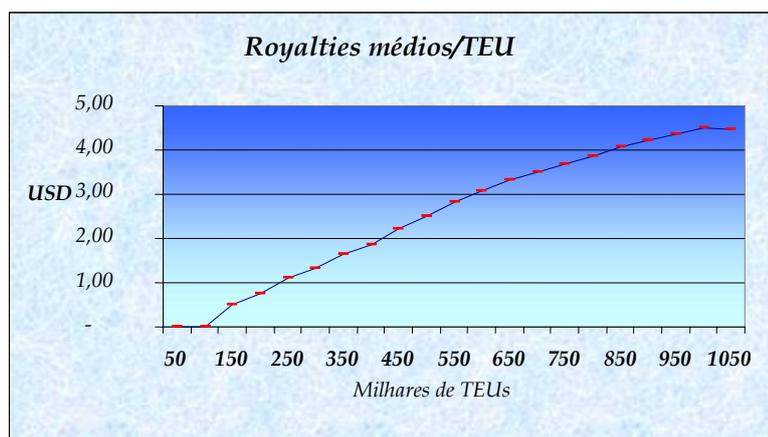
Quadro 13 – Escalonamento de *royalties*

Número de contentores movimentados(TEUS)	Anuidade por TEU(USD)
Até 100.000	0
De 100.001 a 200.000	1,5
De 200.001 a 300.000	2,5
De 300.001 a 400.000	3,5
De 400.001 a 500.000	5,0
De 500.001 a 750.000	6,0
De 750.001 a 1000.000	7,0
Acima de 1000.000	4,0

Fonte: Contrato de Concessão

138 O gráfico seguinte apresenta os *royalties* médios, por TEU, em função do volume de carga anual, tal como decorre do contrato de concessão. Os *royalties* médios por TEU são crescentes até ao milhão de TEU anual, após o que são decrescentes.

Gráfico 1 – *Royalties* médios por TEU



Fonte: Contrato de Concessão (dados de base)

139 Inicialmente previa-se que a movimentação de carga de contentores para 2008, ou seja, para o sétimo ano de laboração, não atingiria os 600 milhares de TEU. O milhão de TEU só seria ultrapassado em 2013<sup>45</sup>. Como se verá, em 2008 apenas se verificou uma movimentação de pouco mais de 233 mil TEU<sup>46</sup>, o que situa os *royalties* médios apenas um pouco acima do 1 USD/TEU, longe, portanto, do máximo possível (4,5 USD/TEU médios).

<sup>44</sup> Secção 8, 1.1, (3) do contrato de concessão.

<sup>45</sup> Quantitativos referidos na “Revised Business Proposal”, documento tomado como referência pela APS.

<sup>46</sup> Quantitativo referido pela APS, em resposta ao questionário de auditoria.

### 12.2.5. Incentivos

Tendo em conta o que foi já referido relativamente ao escalonamento dos *royalties*, não se considera existir qualquer incentivo contratual relevante para o desempenho da concessionária.

140 Mesmo o facto, acima referido, de se prever que os *royalties*, a pagar pela concessionária, venham a ser reduzidos, a partir de 1 Milhão de TEU anual<sup>47</sup>, não constitui mecanismo significativo, na medida em que o realismo de se atingirem tais volumes de carga movimentada, nos prazos previstos, não pode, ainda hoje, ser claramente aferido.

141 Deve ter-se em conta o desenvolvimento da capacidade de movimentação de contentores noutros portos nacionais, nomeadamente de Lisboa, igualmente com investimentos em acessos rodo-ferroviários, agora que deixou de existir impedimento contratual ao respectivo desenvolvimento<sup>48</sup>. Finalmente, a caracterização do enquadramento internacional que emerge desde a fase de consulta pública, acarreta uma incidência negativa na procura<sup>49</sup>.

### 12.2.6. O sistema de penalizações

O sistema de penalizações contratuais mostra-se insuficientemente tipificado e é de difícil aplicação.

142 O quadro seguinte resume as obrigações da concessionária cuja violação tem sanções contratualmente previstas.

Quadro 14 – Obrigações contratuais com sanção prevista

Obrigação da concessionária	Multa /outras penalidades	Observações
Obrigação de informação. <sup>50</sup>	até USD 3.000,00 diários	após notificação pela concedente (Secção 20, nº 13.1.5).
Obrigação de investimento (Incumprimento injustificado dos prazos de construção).	até USD 2.000.000,00	fase 1A (Secção 11, nº 1 (2));
	USD 5.500,00 diários até ao máximo de USD 2.000.000,00	A título de lucros cessantes. fase 1B (Secção 11, nº 2 (2));
	Perda de exclusividade no porto de Sines	(Secção 11, nº 3 (3) (b) (ii) (aa)) e (Secção 11, nº 3 (3) (b))
	Aplicação de multas e perda de exclusividade no porto de Sines	fase 2: (Secção 11, nº 2 (2)); (Secção 11, nº 4 (3)); e (Secção 11, nº 5 (3) (b) (iii) (aa)).
Obrigação de manutenção.	Multa até USD 5.000,00	(Secção 20, nº 13.1 item 2)
	Sequestro	se puser em causa a continuidade do serviço (Secção 16, nº 2)
	Resolução sancionatória	(Secção 17, nº 1.2 (c)).
Obrigação de qualidade de serviço.	até USD 5.000,00, diários	após notificação pela concedente (Secção 20, nº 13.1.2, 3 e 4).

Fonte: Contrato de concessão, questionários de auditoria (dados de base)

143 Assim, no campo formal, o sistema de penalidades contempla a eventualidade de serem violadas pela concessionária as suas principais obrigações contratuais.

<sup>47</sup> Secção 12, nº 3.1 do contrato de concessão.

<sup>48</sup> De acordo com o anexo 4 ao contrato de concessão estes compromissos vigoravam até “1996”, o que tendo em conta a *side letter* do Secretário de Estado Adjunto do MEPAT, a qual pretendia dar cobertura aos compromissos assumidos pela APS, deverá corresponder a 2006.

<sup>49</sup> Serão analisados estes factores, no presente relatório, na parte relativa a alterações contratuais.

<sup>50</sup> Listagem, actualização e venda de bens móveis (Secção 5, nº 3.3. e 4), de informação geral (Secção 8, nº 2 (3)) de informação financeira (Secção 8, nº 2 (4)), de unidades movimentadas (Secção 8, nº 2 (6)), de acesso do pessoal da concedente (Secção 8, nº 2 (7)) e de autorização para execução de obras (Secção 8, nº 2 (13)), de informação para aprovação para constituição de penhor sobre bens móveis e acções (Secção 13, n.ºs 2 e 3), de informação para aprovação dos termos de apólices de seguro (Secção 14 do contrato de concessão).

- 144 Como se verá, não só o sistema de penalizações assenta em tipificações insuficientes das obrigações da concessionária, como existem factores que dificultam a respectiva aplicação. Acresce que importantes aspectos não foram contemplados no sistema de penalidades, antes de mais por não terem sido sequer contemplados nas obrigações da concessionária.

### 12.2.7. Partilha de benefícios

Não existe qualquer mecanismo previsto de partilha de benefícios entre concessionário e concedente.

### 12.2.8. Reequilíbrios e indemnizações

Apenas são contratualmente previstos mecanismos de indemnização, nomeadamente por lucros cessantes, sem referência a qualquer modelo financeiro.

- 145 Trata-se de um contrato de concessão que não tem por base um modelo financeiro que parametrize as responsabilidades das partes. Não existe, portanto, um referencial para assegurar um eventual reequilíbrio das rentabilidades accionistas, para o ressarcimento em especial de determinadas rubricas, ou cobertura de determinados rácios.
- 146 Uma das razões subjacentes é a ausência de disposições relativas à contracção de financiamentos bancários, os quais, a virem a existir, seriam da responsabilidade exclusiva da concessionária e careceriam de garantias directamente decorrentes do projecto (*cash-flows*) e contratualmente aceites pelo concedente.
- 147 Por outras palavras, o contrato em si não reflecte a preocupação de tornar o projecto atractivo para as instituições bancárias (característica habitualmente denominada de bancabilidade).
- 148 Relativamente aos mecanismos de reequilíbrio financeiro, em resposta ao questionário de auditoria, a APS referiu que:
- “Não foi previsto qualquer mecanismo específico. Aplicar-se-ão as regras gerais previstas para os contratos administrativos.”
- 149 No entanto, neste campo, poderão advir dificuldades, uma vez que não só não existe um referencial de eficiência, como o próprio concedente refere<sup>51</sup> dificuldades em proceder a estimativas de procura.
- 150 Um dos aspectos que implica uma indemnização aa concessionária é a ausência de cumprimento das obrigações de investimento e manutenção por parte do concedente, quando a concessionária as considere não aceitáveis, “segundo critérios de razoabilidade”. Neste caso quando ocorram prejuízos, directos ou indirectos, estes deverão ser indemnizados aa concessionária<sup>52</sup>.

### 12.2.9. Outras disposições de efeito financeiro

- 151 O contrato inclui, ainda, disposições relativas a garantias, penhores (possibilidade de penhores sobre bens móveis a favor de bancos ou instituições financeiras e sobre acções), bem como relativamente a seguros. No que diz respeito às garantias, o contrato prevê que a concessionária tem a obrigação contratual de prestar uma caução no valor de USD 2.000.000, renovada de dois em dois anos<sup>53</sup>, a qual nunca foi accionada. De acordo com os relatórios das inspecções realizadas pela APS a respectiva renovação tem sido cumprida.

<sup>51</sup> Nomeadamente, no Primeiro Aditamento ao Contrato de Concessão.

<sup>52</sup> Secção 10, 3 do contrato de concessão.

<sup>53</sup> Ponto 4, da secção 12 do contrato de concessão.





### 12.2.10. *Compromissos da APS, mas fora do seu controlo*

**No contrato de concessão é extravasado o âmbito local de responsabilidade da entidade concessionária, o que não se encontra abrangido pelas bases de concessão<sup>54</sup>.**

- 152 O anexo 4 ao contrato de concessão<sup>55</sup> estabelece uma série de compromissos, relativos a “investimentos em terminais de contentores e instalações portuárias nas áreas de jurisdição e/ou controladas por: (i) APS; (ii) as autoridades portuárias dos portos de Lisboa e Setúbal e; (iii) qualquer outra pessoa ou autoridade cuja área de jurisdição recaia sobre a área existente entre o limite sul da jurisdição do porto de Lisboa e o limite norte da área da jurisdição da APS.” Os compromissos referidos constituíam restrições ao investimento naquelas áreas portuárias.
- 153 Para além destas restrições, o concedente garantiu o desenvolvimento da rede ferroviária e rodoviária no âmbito da ligação a Espanha do Terminal XXI (através de Elvas e Sines - Santiago do Cacém).
- 154 Estes compromissos de restrição ao desenvolvimento portuário nacional foram objecto de uma *side letter assinada pelo Secretário de Estado do MEPAT* com o objectivo de cobrir os compromissos de âmbito nacional do contrato a assinar pela APS<sup>56</sup>. Este documento foi assinado em 24 de Junho de 1999 em simultâneo com o Acordo de Princípios já referido e, portanto, cerca de três meses antes da publicação das bases de concessão e da assinatura do próprio contrato.

### 12.3. *O contrato e a posição contratual do concedente*

- 155 O contrato de concessão encerra diversos aspectos que concorrem para a fragilidade da posição contratual do concedente.

Assim, constatou-se que a possibilidade de penalização da concessionária por violação dos compromissos de investimento, que não os assumidos no âmbito da fase 1A, não é suficientemente salvaguardada, por via da existência de uma assimetria de informação desfavorável ao concedente.

- 156 Na realidade, no que diz respeito à primeira fase (1A), o contrato fixava imperativamente objectivos de investimento. Porém, tal não se passou relativamente aos objectivos de investimento para as fases 1B, 2A e 2B, na medida em que a prossecução de tais objectivos ficaria dependente de evolução da procura que os justificasse.
- 157 Impunha-se, por isso, o desenho de um mecanismo contratual que possibilitasse ao concedente o controlo da evolução da procura e da sua eventual utilização como argumento de não investimento pela concessionária.
- 158 Efectivamente, neste sentido o contrato de concessão previa que fosse realizado um estudo de avaliação do mercado, conjuntamente pelo concedente e pela concessionária. Posteriormente e no caso de discordância sobre as conclusões do mesmo estudo, deveria ser nomeado um consultor independente para efectuar novo estudo, cujas conclusões seriam “finais e definitivas”<sup>57</sup>.
- 159 No entanto, por ocasião do Primeiro Aditamento ao Contrato de Concessão, o concedente viria a admitir a fragilidade daquele mecanismo contratual. Neste documento, a concessionária viria a ficar dispensada da realização de estudos de avaliação do mercado, assumindo o concedente uma importante assimetria de informação naquele domínio:

“considerando que a PSA conhece profundamente o mercado de contentores a nível global, estando melhor posicionada do que qualquer consultor para efectuar análises de mercado pela sua grande

<sup>54</sup> Decreto-Lei n.º 384-A/99, de 24 de Setembro.

<sup>55</sup> Por remissão da Secção 7, 1. do contrato de concessão.

<sup>56</sup> Referida no quadro apresentado no ponto anterior do presente relatório.

<sup>57</sup> Secção 11, 4., (2) do contrato de concessão.



experiência internacional<sup>58</sup> entende-se que, por comum acordo (...) se renuncie ao requisito de realização do Estudo da Fase 1B”<sup>59</sup>.

160 Em resumo, de acordo com o contrato, o cumprimento das obrigações de investimento da concessionária depende da necessidade de expansão do Terminal XXI, a qual fica dependente de justificação em termos de procura. Porém, veio a admitir-se que tais estimativas apenas poderiam ser feitas com rigor pela concessionária.

Também se constata serem frágeis os mecanismos aos dispor do concedente para penalização da concessionária, quer pela falta de equipamentos essenciais, quer mesmo pelo adiamento do início da fase de operação.

161 Deve notar-se antes de mais que o contrato não especifica qualquer data para o início da operação. Por outro lado, as estimativas de capacidade, as quais poderiam indiciar o compromisso de operação para a data limite da primeira fase de investimentos, não constituíam, de acordo com o contrato, “declarações ou garantias por parte da concessionária”.

162 Assim, restaria ao concedente a hipótese de responsabilizar a concessionária pelo incumprimento dos objectivos de investimento. Ora, no que respeita ao investimento em infra-estruturas, como adiante se verá, os principais compromissos da concessionária, tal como definidos no contrato, foram cumpridos (fase 1A) com cerca de um mês e meio de atraso, sem que tivesse sido despoletado qualquer processo sancionatório, muito embora contratualmente estivessem previstas sanções pecuniárias.

163 No que respeita aos equipamentos, os compromissos só viriam a ser cumpridos, pela concessionária, em Março de 2004, cerca de um ano depois da data-limite para a fase 1A. Porém, mesmo relativamente ao incumprimento dos objectivos de equipamento, não existiu qualquer processo sancionatório.

164 Efectivamente, no que diz respeito aos equipamentos, embora o contrato apenas refira explicitamente os pórticos enquanto obrigação de investimento a realizar para a fase 1A<sup>60</sup>, os equipamentos conexos também estão contratualmente contemplados, na medida em que “a concessionária deverá, durante todo o Prazo de Duração, fornecer ou promover o fornecimento de qualquer outro equipamento que possa ser necessário para apoiar de forma eficiente as operações do Terminal XXI<sup>61</sup>”.

165 Porém, o “Programa de Conclusão” do contrato de concessão refere que “a concessionária deverá concluir todos os trabalhos necessários ao planeamento, concepção, construção e equipamento do Terminal XXI, de acordo com a fase 1A”. Verifica-se, assim, nova dificuldade contratual no sentido de uma eventual responsabilização da concessionária porque apenas são estabelecidas sanções pecuniárias, “por dias de atraso verificado na construção”<sup>62</sup> e não no equipamento ou operação.

Constata-se também que a concessionária não assumiu qualquer compromisso em termos de objectivos de exploração, nomeadamente no que diz respeito ao volume de carga movimentada através do terminal concessionado.

166 Por outras palavras, não existem obrigações de volume, isto é, não estão contratualizados volumes mínimos de carga movimentada, ainda que o objectivo do contrato fosse obter vantagens para a APS, ou vantagens regionais e nacionais pela movimentação de carga no porto de Sines.

167 Este aspecto é particularmente importante não só à luz dos objectivos de desenvolvimento (quer nacionais, quer regionais) do processo de contratação, como por via do argumento invocado para o processo de contratação com a PSA em exclusivo, ou seja, como referiu o preâmbulo do diploma que aprovou as bases de concessão:

<sup>58</sup> Nossa nota - factor inicialmente expresso pelo concedente como razão da sua escolha para negociar em exclusivo com a PSA.

<sup>59</sup> Primeiro Aditamento ao Contrato de Concessão, Metas e Compromissos Contratuais, 1), página 11. Note-se que o contrato inicial permitia, em última análise, a contratação de um consultor independente. A alteração agora efectuada vem atestar que, quanto às condições contratuais que dependem da estimativa de procura, não foi correctamente avaliada a circunstância de ter como contraparte uma entidade que nesse domínio de informação tivesse tal vantagem comparativa, relativamente ao contratante público.

<sup>60</sup> Secção 10, 1., (4) do contrato de concessão.

<sup>61</sup> Secção 10, 2 do contrato de concessão.

<sup>62</sup> Secção 11, 1. (20) do contrato de concessão.



“A Port of Singapore Authority, que explora o terminal de contentores do porto de Singapura, bem como outros terminais no oceano Índico e no Mediterrâneo, é um dos maiores especialistas mundiais do sector que dá todas as garantias da exploração, em regime de serviço público, de um terminal de contentores vocacionado para o tráfego de baldeação de acordo com os padrões mais elevados, permitindo fazer beneficiar Sines e a economia nacional, da experiência e tecnologia daquele operador, integrando o novo terminal na sua rede internacional, bem como potenciando a criação de um considerável número de postos de trabalho.”

168 No entanto, tais garantias não ficaram parametrizadas no contrato de concessão. Pelo contrário, o contrato viria a dispor que as estimativas de capacidade não constituíam declarações ou garantias da concessionária<sup>63</sup>.

Nos que diz respeito ao acompanhamento, por parte do concedente, dos compromissos de investimento da concessionária, o contrato encerra mecanismos de controlo de carácter essencialmente reactivo.

169 Nos três aditamentos ao contrato, apenas foram ajustados os calendários de execução já, na prática, terminados os prazos acordados para a realização dos investimentos, senão veja-se:

- O Primeiro Aditamento ao Contrato de Concessão, assinado em 2006, veio a estabelecer uma nova calendarização para investimentos que já deveriam ter sido concluídos em 2005;
- Iguamente, o Segundo Aditamento ao Contrato de Concessão, que veio a ser assinado em Setembro de 2008, previu que investimentos que nessa data deveriam estar já em adiantada fase de conclusão vissem o seu prazo de execução alterado para final de 2009;
- Recentemente, o Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão, formalizado em 18 de Dezembro de 2009, veio consagrar o adiamento, para 2011, do prazo de conclusão de investimentos que deveriam ficar concluídos até ao final daquele mesmo mês.

170 De facto, o contrato previa que as medidas para o caso de não terem sido executados os investimentos das fases 1B, 2A e 2B fossem desencadeadas apenas no final dos respectivos prazos de investimento<sup>64</sup>.

Por fim, verifica-se que as obrigações contratuais relativas à qualidade de serviço e manutenção são exíguas e pouco definidas.

171 Ou seja, apesar de estarem previstas penalizações nesse âmbito, as obrigações de qualidade de serviço resumem-se à violação de horários de abertura ou a acto de poluição ou derrame da responsabilidade da concessionária.

### 13. A MATRIZ DE RISCO

O facto de o investimento de cada contratante estar dependente da evolução da procura contribui para a respectiva limitação de exposição ao risco. Este é um dos aspectos mais marcantes do contrato de concessão.

172 O risco de projecto, construção e manutenção alocado aa concessionária reside nas suas obrigações de desenvolvimento do Terminal XXI, objecto central do contrato de concessão.

173 Por outro lado, a maioria do investimento do concedente (quebra-mar, infra-estruturas de acesso) não serve unicamente o Terminal XXI. No entanto, o mesmo investimento ao ser enquadrado no contrato de concessão passa a constituir um compromisso exigível perante a concessionária. Neste sentido, também o concedente suporta contratualmente risco de projecto e de construção.

174 Ou seja, tanto concessionária como concedente suportam os riscos relativos ao projecto, construção e manutenção das respectivas infra-estruturas. No entanto, uma vez mais, estes riscos são minorados pelo

<sup>63</sup> Secção 10, 5 do contrato de concessão.

<sup>64</sup> Secção 11 - 2., Secção 11 - 3. (1) (pág. 23 do contrato de concessão, certamente por lapso numerado 4. (1)), Secção 11 - 4 (1).

facto de a realização dos planos de investimentos das partes dependerem de justificação em termos de procura.

- 175 Pode sublinhar-se que este mecanismo contratual contribui para o desenvolvimento de infra-estruturas em função das necessidades, evitando, assim, no momento da contratação, a assunção de compromissos financeiros acrescidos.
- 176 O **risco ambiental** corre significativamente pela APS. A APS garante prévia e contratualmente que “o Projecto foi aprovado pelo Governo, tendo este reconhecido que o mesmo cumpre todos os requisitos previstos pelas leis do ambiente em vigor em Portugal, tendo a APS jurisdição sobre todos os assuntos ambientais (sejam estes de natureza marítima ou terrestre) no porto de Sines”<sup>65</sup>.
- 177 Relativamente ao **risco tecnológico**, pode dizer-se que caberá em grande parte à concessionária, muito embora o contrato não especifique o tipo ou os requisitos de serviço dos equipamentos<sup>66</sup>, com reflexos directos na sua substituição. Nem mesmo no caso dos guindastes de cais existe tipologia fixada ou requisitos de serviço, ainda que estes constituam uma das principais responsabilidades de investimento da concessionária. Quanto a outros equipamentos (não especificados) a concessionária obriga-se a que estes sejam suficientes para “apoiar de forma eficiente as operações do Terminal XXI”<sup>67</sup>.
- 178 Numa interpretação estrita do clausulado, à data do contrato de concessão<sup>68</sup>, pode considerar-se que a variação positiva da procura traria, também, algum risco de financiamento adicional para o concedente, uma vez que poderia motivar uma antecipação dos respectivos planos de investimento. De acordo com o contrato, se em qualquer data a concessionária decidisse unilateralmente construir uma extensão de cais a APS deveria iniciar a construção da respectiva fase do quebra-mar<sup>69</sup>. Neste campo deve notar-se que a APS construiu o molhe de protecção com uma extensão que constituiu uma antecipação da sua principal obrigação de investimento, relativamente ao estipulado para a inicial fase contratual 1B.

A concessionária assume substancialmente o **risco de variação de procura**, uma vez que não existem garantias de receita mínima.

- 179 No entanto, a exposição ao risco por parte da concessionária encontra-se ao abrigo de diversos dispositivos de mitigação do mesmo. Para isso contribuem factores como a existência de um escalonamento de *royalties* a pagar pela concessionária e o facto das obrigações de investimento da concessionária dependerem de justificação em termos de procura. A existência de compromissos com base subjectiva na eficiência e a ausência de referencial de níveis e qualidade de serviço diminuem também a exposição ao risco da concessionária.
- 180 A sua exposição ao risco de procura é, no entanto, reduzida pelo facto de o escalonamento do seu investimento ser função da evolução da procura. Até ao milhão de TEU anuais movimentadas, esta exposição é também minorada pelo escalonamento dos *royalties*.
- 181 O risco de operação/exploração cabe à concessionária pelo próprio objecto do contrato com referência a um requisito genérico de “eficiência”. Neste domínio, recorda-se que a aferição de requisitos de qualidade de serviço não se encontra expressa no contrato.
- 182 Acresce que, de acordo com o contrato de concessão, nenhuma outra entidade poderia competir com a concessionária 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<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> Secção 7, 1., (6) do contrato de concessão.

<sup>66</sup> Curiosamente, são apontados diversos tipos de equipamentos para efeitos da respectiva amortização.

<sup>67</sup> Secção 10, 2 do contrato de concessão.

<sup>68</sup> Sem entrar em linha de conta com o grau de realismo das previsões de procura.

<sup>69</sup> Secção 11, 2., (1) do contrato de concessão.

<sup>70</sup> O nº 2 da Secção 4. Exceptuando a movimentação de contentores; 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 as actividades comerciais da concessionária no Terminal XXI.





183 O concedente suporta riscos relativos a alterações legislativas, uma vez que estava restringida a aprovação de instrumentos estratégicos sectoriais que determinassem investimentos contrários às restrições de investimento do Estado aprovadas até 2006 e constantes do anexo 4 ao contrato de concessão e já referidos no ponto 8.3.

184 A matriz de risco contratual encontra-se representada no quadro abaixo<sup>71</sup>.

Quadro 15 – Matriz de risco contratual

Risco	Concedente	Concessionário
Risco de projecto	<p>Concepção e projecto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quebra-mar;</li> <li>▪ Acessos rodo-ferroviários ao Terminal XXI;</li> </ul>	<p>Concepção e projecto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Terminal XXI;</li> <li>▪ Área de depósito e armazenagem</li> </ul>
Risco de construção	<p>Infra-estruturas acima referidas. Cedência e garantia de suficiência de materiais para extracção e utilização pela concessionária na construção do Terminal XXI.</p>	<p>Infra-estruturas acima referidas.</p>
Risco de manutenção	<p>Infra-estruturas acima referidas. Inexistência de compromissos quanto a manuais/planos de manutenção relativos ao investimento da concessionária.</p>	<p>Terminal XXI e todas as infra-estruturas a ele associadas. Todos os equipamentos deverão ser mantidos em bom estado operacional (incluindo, se necessário, a respectiva substituição).</p>
Risco ambiental	<p>A APS garante de forma prévia a conformidade do projecto com as leis do ambiente em vigor em Portugal<sup>72</sup>. Suporta, portanto, o risco ambiental no âmbito do desenvolvimento das infra-estruturas.</p>	<p>Manutenção de meios de combate a incêndios e acidentes de poluição. Essencialmente assume o risco ambiental inerente à exploração.</p>
Risco tecnológico e técnico	<p>Existe algum risco associado à posição do concedente, uma vez que a base do compromisso para o equipamento do terminal é a garantia da "eficiência" das operações, aspecto que não se encontra definido. O contrato não define a tipologia dos equipamentos do terminal.</p>	<p>É assumido essencialmente pela concessionária, uma vez que o investimento em equipamento, operação e exploração lhe cabem pelo objecto do contrato.</p>
Risco de financiamento	<p>Infra-estruturas acima referidas (projecto, construção e manutenção) Este risco surge mitigado pelo pagamento pela PSA à APS de 3 000 000 USD (em três tranches)</p>	<p>Infra-estruturas e equipamentos acima referidos (projecto, construção e manutenção). Comparticipação na construção do molhe de protecção (3 000 000USD). Financiamento da operação do Terminal XXI, incluindo pagamento de <i>royalties</i> à APS.</p>
Risco de insolvência	<p>Implica para o concedente todos os riscos associados à perda de resultados esperados e interrupção do serviço público.</p>	<p>Está alocado à concessionária, nas responsabilidades por si assumidas perante terceiros, uma vez que do contrato não ressalta a participação no capital da PSA pela APS ou por qualquer entidade com ligação ao Estado Português.</p>
Risco de procura	<p>Considera-se que o concedente não suporta risco de procura, uma vez que não garante quaisquer receitas mínimas à concessionária. Não obstante, as responsabilidades assumidas pelo concedente no que diz respeito às ligações rodoviárias e ferroviárias de âmbito nacional poderão ser relacionáveis com os níveis de procura, especialmente no que toca a mercadorias com destinos/origem nos transportes rodoviário e ferroviário. Os níveis de procura reflectem-se também nos níveis de receita da APS obtidos através da aplicação de <i>royalties</i> e tarifas.</p>	<p>No essencial, assume o risco de variação de procura. Para a concessionária existem mecanismos de mitigação deste risco: - Inexistência de compromissos de volume por parte da concessionária; - Cobrança de <i>royalties</i> de forma escalonada em função da procura anual (menos elevados para níveis de procura mais baixos); - Assunção pela APS, perante a concessionária, da responsabilidade pela construção de infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias de âmbito nacional (a cargo da REFER e da EP) que poderão influenciar o grau de procura; - Assunção da responsabilidade pela limitação de investimentos nas áreas de responsabilidade de outras administrações portuárias nacionais até 2006.</p>
Risco de operação/exploração	<p>Reparação de qualquer dano ambiental que possa afectar o projecto. Garantia da operacionalidade dos acessos e serviços fornecidos ao terminal XXI. Responsabilidade pelos serviços de pilotagem e reboque, bem como pelas dragagens. Garante condições eficientes para a circulação de contentores e carga.</p>	<p>O risco está atribuído essencialmente à concessionária pelo objecto do contrato e por requisito genérico de "eficiência", pelo que tem baixo grau de exigibilidade.</p>
Risco de alterações legislativas	<p>No que diz respeito à aprovação de planos sectoriais que determinassem investimentos contrários às restrições de investimento do Estado aprovadas até 2006.</p>	<p>O risco de alterações legislativas de âmbito geral e não especificado é da responsabilidade da concessionária. Este risco para a concessionária surge também mitigado, uma vez e definição de "força maior" contempla "qualquer alteração legislativa introduzida em Portugal que impeça a realização das obrigações da concessionária [...] quando a concessionária pretenda ser dispensado do seu cumprimento".</p>
Risco de disponibilidade	<p>O risco contratual de disponibilidade cabe em parte ao concedente, uma vez que o contrato de concessão não inclui parâmetros de desempenho. A sujeição a regulamentos portuários contribuem para a mitigação deste risco. O risco cabe também ao concedente por via da inexistência de compromisso quanto ao início da operação do TERMINAL XXI.</p>	<p>Genericamente, o risco está atribuído pelo objecto do contrato, embora de forma mitigada, porque as suas principais obrigações de investimento dependem da evolução da procura. No campo da qualidade, apenas a violação dos horários de abertura é pecuniariamente sancionável.</p>

<sup>71</sup> Alocação genérica de riscos a cada parte para efeitos de exposição, não substitui o conteúdo do contrato de concessão, o qual deverá ser consultado para a clarificação dos exactos termos e condições.

<sup>72</sup> Secção 7, 1., (6) do contrato de concessão.





(cont.)

Risco	Concedente	Concessionário
Risco de adiamento ou não realização	Assumiu um risco substancial, uma vez que a construção de parte das infra-estruturas contratadas depende da evolução da procura. Este risco surge, na perspectiva do concedente majorado por via da inexistência de compromissos contratuais relativamente ao início da fase de operação. Na fase 1.A, a mitigação deste risco reside na existência de sanções pecuniárias por dia de atraso até ao montante global máximo de 2.000.000 USD, embora apenas no que diz respeito à "construção", não abrangendo equipamentos ou exploração. Para a fase 1B, 2A e 2B, a ocorrência da indemnização ao concedente encontra-se subordinada a o "concessionário decidir construir" <sup>73</sup> . A ocorrência de sanções pecuniárias apenas se dá se posterior avaliação da procura justificar a construção e a concessionária não assegurar que o Terminal atinge a capacidade especificada ("mediante o seu critério" <sup>74</sup> )	O risco para a concessionária de adiamento ou não realização dos compromissos de investimento da responsabilidade do concedente estão mitigados por mecanismos de notificação ao concedente (no caso de antecipação do investimento por parte da concessionária <sup>75</sup> ) e de ressarcimento. Existe a possibilidade de requisição pelo concedente de partes de terreno não utilizadas pela concessionária, a partir do 15.º ano da concessão, embora gozando a concessionária de um direito de preferência e substancialmente em condições dependentes da sua vontade.
Transferência	Pagamento do valor residual dos bens móveis. Pagamento do valor residual dos bens imóveis autorizados e cuja construção esteja completa após o 15.º ano do Prazo de Duração. O risco de transferência agrava-se, no que diz respeito aos bens imóveis com a derrapagem dos prazos de construção.	Não valorização do valor residual dos bens imóveis autorizados e cuja construção esteja completa até ao 15.º ano do Prazo de Duração.
Incumprimento material	Poderão ser afectadas as expectativas de ganhos decorrentes de resultados directa ou indirectamente decorrentes de desempenhos futuros da concessão. Na falta de acordo, em contrário vigora um mecanismo de resolução automática após período de reparação e notificação de resolução pela parte interessada. Não são afectados direitos adquiridos, reivindicações ou responsabilidades das partes.	Poderão ser afectadas as expectativas de ganhos decorrentes de resultados directa ou indirectamente ligados a desempenhos futuros da concessão. Na falta de acordo em contrário, vigora um mecanismo de resolução automática após período de reparação e notificação de resolução pela parte interessada. Não são afectados direitos adquiridos, reivindicações ou responsabilidades das partes.
Resgate/Resolução por motivos de interesse público	Assunção pelo concedente de obrigações da concessionária perante terceiros. Necessidade de notificação aa concessionária com um ano de antecedência e apenas possível a partir do 24.º ano do Prazo de Duração. Se o interesse público decorrer de situação de incumprimento por parte da APS existe a obrigação de pagar aa concessionária as perdas e danos inclusive em relação ao saldo da concessão por expirar.	Assunção pelo concedente de direitos sobre a concessão e terceiros
Força maior	Habituais categorias de riscos não seguráveis (ou muito dificilmente seguráveis) com incidência nas obrigações da concessionária. Neste contrato de concessão cabe na definição de "força maior" o risco de alterações legislativas <sup>76</sup> atrás referido. O evento de força maior implica o prolongamento do Prazo de Duração.	Habituais categorias de riscos não seguráveis (ou muito dificilmente seguráveis) com incidência nas obrigações do concedente.
Risco de subcontratação	O risco associado às falhas ou insolvência de entidades subcontratadas cabe genericamente a cada parte. No caso de se tratarem de empreiteiros contratados para a construção do quebra-mar, cabe na definição contratual de "força maior".	O risco associado às falhas ou insolvência de entidades subcontratadas cabe genericamente a cada parte. No caso de se tratarem de empreiteiros contratados para a construção do Terminal XXI, cabe na definição contratual de "força maior".

Fonte: Contrato de Concessão, questionário de auditoria (dados de base)

## 14. AS ALTERAÇÕES AO CONTRATO INICIAL

Dos 7 documentos que introduziram alterações/especificações ao contrato destacam-se os três aditamentos que adiaram sucessivamente os prazos limite de execução dos investimentos.

185 O contrato inicial, desde a data da sua assinatura, teve 3 aditamentos e 4 acordos/protocolos que a seguir se identificam:

<sup>73</sup> Secção 11, 2 do contrato de concessão.

<sup>74</sup> Secção 11, 4., (3), (b) do contrato de concessão.

<sup>75</sup> Secção 11, 2., (1) do contrato de concessão.

<sup>76</sup> Vd. risco de alterações legislativas, coluna relativa aos riscos suportados pela concessionária.



## Quadro 16 – Aditamentos, acordos e protocolos

Data	Documento
7/10/2002	Protocolo Relativo à Construção e Operação das Infra-estruturas Rodo e Ferroviárias de Acesso à Área Concessionada
26/4/2004	Acordo Adicional ao Protocolo Relativo à Construção e Operação das Infra-estruturas Rodo e Ferroviárias de Acesso à Área Concessionada
6/9/2005	Acordo Relativo ao Fornecimento de Energia Eléctrica ao Terminal XXI
20/7/2006	Primeiro Aditamento ao Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Sines
5/9/2008	Segundo Aditamento ao Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Sines
2/4/2009	Memorando de Entendimento entre a APS - Administração do Porto de Sines, SA e a PSA Sines - Terminais de Contentores, SA relativo à Metodologia para Cálculo e Facturação dos <i>Royalties</i>
18/12/2009	Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Sines

Fonte: Documentos referidos (dados de base)

### 1. Protocolo Relativo à Construção e Operação das Infra-estruturas Rodo e Ferroviárias de Acesso à Área Concessionada

- O protocolo formalizado em 7 de Outubro de 2002 visou definir os direitos e obrigações da APS e da PSA na construção e operação das infra-estruturas rodo e ferroviárias de acesso à área de concessão, sendo que a responsabilidade de cada uma das partes é balizada pelos limites da área de concessão. Cada uma das entidades seria responsável pelo custo da parte dos trabalhos conforme fossem executados dentro ou fora da área concessionada, apesar do concurso ter sido lançado pela APS, para todos os trabalhos, independentemente de estarem dentro ou fora da área de concessão.

### 2. Acordo Adicional ao Protocolo Relativo à Construção e Operação das Infra-estruturas Rodo e Ferroviárias de Acesso à Área Concessionada

- O acordo foi formalizado em 26 de Abril de 2004 e teve como objectivo pôr termo e solucionar definitivamente algumas divergências registadas no Protocolo Relativo à Construção e Operação das Infra-estruturas Rodo e Ferroviárias de Acesso à Área Concessionada, bem como outras que fossem surgindo, relacionadas com a execução e interpretação do contrato de concessão e do referido protocolo, sobre:
  - Clarificação quanto à área de concessão;
  - Acordo sobre os pagamentos a suportar pela PSA à luz do protocolo;
  - Definição do tarifário de fornecimento de energia eléctrica aplicável ao Terminal XXI, bem como o valor que a PSA Sines teria que pagar à APS para que o fornecimento de energia eléctrica ao Terminal XXI fosse efectuado através de uma fonte alternativa, para diminuir a possibilidade de ocorrência de cortes no respectivo fornecimento;
  - Clarificação da transferência de bens imóveis.
- **A este propósito, considera o Tribunal que:**
  - A necessidade de ajuste da área de concessão, definida pelas respectivas coordenadas, conforme desenho nº 30.APS.00.99.4, Rev. B, revela uma definição pouco clara do objecto do contrato inicial, o que não é adequado, tratando-se de um elemento essencial que deverá ser constante desde o momento do lançamento dos procedimentos concursais.

### 3. Acordo Relativo ao Fornecimento de Energia Eléctrica ao Terminal XXI

- De acordo com o previsto no contrato de concessão<sup>77</sup>, e tendo a APS conseguido negociar um novo contrato de fornecimento de energia eléctrica ao abrigo do Sistema Eléctrico Não Vinculado (SENV), que lhe permitiu obter uma redução de custos correspondentes ao volume de energia eléctrica consumida, a APS formalizou em 6 de Setembro de 2005 com a PSA o acordo

<sup>77</sup> ((3) do ponto 1.1 da secção 8) do contrato de concessão.

relativo ao fornecimento de energia eléctrica, o qual prevê uma redução na taxa de utilização de infra-estruturas (TUI) aplicada pela APS à PSA Sines.<sup>78</sup>

#### **4. Primeiro Aditamento ao Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Sines**

- O primeiro aditamento foi assinado em 20 de Julho de 2006.
- Esclareceu a APS que “A concretização do aditamento teve como causa principal o facto de que como a construção da Fase 1A decorreu em 4 anos (prazo considerado normal para este tipo de obra) e considerando que o prazo razoável de execução de concurso, adjudicação e construção da Fase 1B nunca seria inferior a dois anos e meio, tal significaria que, para que a Fase 1B estivesse concluída no prazo de 6 anos, conforme previsto no ponto 4 da secção 11 do contrato de concessão, teria que ser iniciada a sua construção de imediato, mesmo antes ainda de se validarem e testarem as operações da Fase 1A, o que acarretaria problemas graves para o planeamento e rendimento da operação. Face ao exposto, verificou-se que os termos do contrato de concessão, na estrita medida em que prevêem um prazo de 6 anos para a conclusão da Fase 1B após a assinatura do contrato de concessão, não eram materialmente possíveis de executar no referido prazo”.
- Através do aditamento ao contrato de concessão foi acordado entre a APS e a PSA Sines que:
  - a) Renunciavam ao requisito de realização do Estudo da Fase 1B (como previsto na alínea a) do número 4 da secção 11 do contrato de concessão);
  - b) As fases de desenvolvimento do terminal designadas como Fases 1B, 2A e 2B seriam substituídas pelas fases 1B e 2, as quais teriam respectivamente os seguintes prazos para a conclusão das obras: 9 anos (i.e., em 28 de Setembro de 2008) e 15 anos (i.e., em 28 de Setembro de 2014);
  - c) A extensão de cais a construir, a área total de depósito de armazenagem e o número de guindastes de cais adicionais foram ajustados para valores adaptados ao facto de se ter acordado eliminar uma das fases de desenvolvimento do terminal.
- Com a celebração do aditamento ao contrato, o prazo limite de cumprimento da obrigação contratual da APS de construir e manter em bom estado de conservação uma extensão adicional de quebra-mar, por forma a que este fique com uma extensão total não inferior a 1350 m, foi adiado de 28 de Setembro de 2009, para 28 de Setembro de 2014, adiando portanto o investimento a suportar pela APS.

#### **5. Segundo Aditamento ao Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Sines**

- O segundo aditamento, assinado em 5 de Setembro de 2008, foi decorrente da previsão de início da operação de navios de grande porte e da conseqüente necessidade da PSA Sines antecipar o aumento da área de armazenagem em 4,5 hectares, alterar o comprimento de cais disponível e adquirir mais uma grua super-pós-Panamax e de novos equipamentos de parque. No fundo implicou alterações ao conteúdo material e características da Fase 1B e da Fase 2, face ao definido no 1º aditamento ao contrato.

#### **6. Memorando de Entendimento entre a APS - Administração do Porto de Sines, SA e a PSA Sines - Terminais de Contentores, SA, relativo à Metodologia para Cálculo e Facturação dos Royalties**

- Este memorando, que foi assinado em 2 de Abril de 2009, teve como objectivo definir um procedimento respeitante à metodologia de cálculo e facturação dos *royalties* relativos aos anos de 2008 e seguintes, pois existiam alguns aspectos relativos a este assunto a carecer de clarificação.

<sup>78</sup> A taxa de fornecimento de energia eléctrica prevista no tarifário da APS aplicável é composta pelas taxas aprovadas e publicadas pela ERSE – Entidade Reguladora do Sector Energético, acrescidas de uma TUI.



- Para além deste objectivo de clarificação, refere a APS que neste memorando “ foi considerado que a partir de 2008 os *royalties* anuais são pagos mensalmente pela concessionária, até ao final do mês seguinte àquele a que dizem respeito, a partir do momento em que se atinjam os primeiros 100.000TEUs, antecipando-se portanto o pagamento dos *royalties* face ao previsto contratualmente (o contrato de concessão prevê que o pagamento dos *royalties* seja efectuado apenas em Janeiro do ano civil seguinte, independentemente do mês a partir do qual se atinjam os 100.000 TEU movimentados, valor a partir do qual eles são devidos).”

### 7. Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Sines

- O Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Sines foi assinado em 18 de Dezembro de 2009, e nele o prazo de conclusão da Fase 1B foi prorrogado para 30 de Junho de 2011, em virtude das dificuldades sentidas pela PSA na obtenção de financiamento, devido às alterações do mercado financeiro e à descida do transporte de contentores que provocou a redução dos níveis de frete na ordem dos 40%. Esta conjuntura levou a que a empreitada de ampliação do cais, adjudicada em Agosto de 2008, fosse interrompida.

## 15. A GESTÃO CONTRATUAL

O sistema de gestão contratual tem como elementos centrais o plano da qualidade da concessão definido na sequência de um processo de certificação de qualidade, bem como a figura de gestor de contrato.

- 186 A primeira estrutura de acompanhamento do contrato de concessão foi a Direcção Comercial e de Exploração (DCE), constituída em Junho de 2000, tendo como funções específicas, entre outras, assegurar a gestão, com eficácia técnica e económica, dos contratos de concessão e de licença de uso privativo a terceiros das diferentes áreas de armazenagem e terminais do porto. A partir de 2003, a APS criou dentro da sua estrutura orgânica uma unidade com atribuições específicas de gestão de contratos de concessões e licenciamentos. Em Fevereiro de 2003 é criada a Direcção de Gestão de Concessões (GCO) e em Fevereiro de 2006 dá-se uma alteração na estrutura orgânica da APS, com a substituição da então GCO pela DCA – Direcção de Concessões e Áreas Dominiais. A estrutura de gestão incorpora actualmente um Gestor de Contrato.
- 187 Desde 2000, têm também sido criadas diversas estruturas no âmbito da expansão da zona Leste do porto (Comissão de Coordenação das Obras e Grupo de Missão para o Planeamento das Obras de Expansão do Porto).
- 188 O actual sistema de gestão contratual da APS, para os contratos de concessão, foi configurado no âmbito de um processo de certificação de qualidade<sup>79</sup> englobando as áreas de projecto, construção e exploração, com correspondência nas obrigações contratuais da concessionária. As diversas acções estão sistematizadas no designado Plano da Qualidade da concessão, com indicação do gestor de contrato e dos técnicos especialistas que acompanham o contrato nas várias vertentes<sup>80</sup>.
- 189 No âmbito da gestão do contrato, a APS refere não ter recorrido a consultores externos.
- 190 Com base SAP, a APS produz relatórios de acompanhamento da concessão, com registo das diversas acções empreendidas no âmbito da gestão do contrato de concessão.

<sup>79</sup> A APS detém, desde 5 de Dezembro de 2005, a certificação da qualidade em conformidade com os requisitos da norma NP EN ISO 9001:2000, conferida pela *Lloyd's Register Quality Assurance Limited*, no âmbito do processo de realização "Movimentação de navios no porto" (que inclui "Pilotagem") e do processo de realização "Gestão de contratos de concessão", conforme Certificado de Aprovação N.º PTG0230205.

<sup>80</sup> Gestão, operação, segurança, ambiente, financeira, engenharia, etc.



191 No que diz respeito à vertente de auditoria/inspecção do Plano de Qualidade da Concessão do Terminal XXI, verifica-se que foram empreendidas quatro acções de periodicidade anual, as quais figuram no quadro seguinte:

Quadro 17 – Acções de auditoria e inspecção

Data	Acção	Objectivo	Conclusões	Impacto
12 de Junho de 2004	Acção de Fiscalização à Actividade da PSA Sines	Verificação no local do estado e condição do terminal, bem como a aplicação dos regulamentos portuários, sanitários e ambientais. A acção de fiscalização realizou-se em contexto operacional de movimentação de contentores, com navio atracado ao cais.	Genericamente, a devida aplicação de normas e regulamentos.	Sem levantamento de não conformidades. Identificação de oportunidades de melhoria participadas à PSA.
15 de Outubro de 2007	Auditoria/ Avaliação Externa	Verificação do cumprimento contratual, nomeadamente os índices de desempenho administrativo, operacional, ambiental, na segurança, no sistema informático e de comunicações e em infraestruturas e equipamentos.	Índice de desempenho global obtido de 94,65%.	Sem levantamento de não conformidades. registo de 5 observações (nas áreas operacional, ambiental, de segurança e de infra-estruturas e equipamentos).
24 de Outubro de 2008	Auditoria/ Avaliação Externa	Verificação do cumprimento contratual, nomeadamente os índices de desempenho administrativo, operacional, ambiental, na segurança, no sistema informático e de comunicações e em infraestruturas e equipamentos.	Índice de desempenho global de 95,22%.	Levantada uma não conformidade, na área de segurança, e registo de 3 observações.
13 a 25 de Novembro de 2009	Auditoria/ Avaliação Externa	Verificação do cumprimento contratual, nomeadamente os índices de desempenho administrativo, operacional, ambiental, na segurança, no sistema informático e de comunicações e em infraestruturas e equipamentos.	Índice de desempenho global de 93,16%.	Levantada uma não conformidade, na área de segurança, e registo de 13 observações.

Fonte: Documentos referidos, questionários de auditoria (dados de base)

192 Não foram realizadas auditorias internas, ou externas, específicas sobre a concessão. No entanto, são efectuadas auditorias ao sistema de gestão de contratos de concessão por força do processo de certificação de qualidade já referido<sup>81</sup>.

193 Sobre o levantamento de não conformidades veio referir a APS que “a equipa que realiza as auditorias ao contrato apenas levantou até ao momento uma não conformidade, integrada na Auditoria/Avaliação Externa DCAAE08.012, realizada em 2008.10.24” e que “a não conformidade foi na área da segurança e derivou do facto da chave de operação do marco de incêndio da instalação que a equipa auditora pretendia testar não estar disponível, impossibilitando um rápido acesso à água de combate a incêndio”. Em resultado, a PSA Sines solucionou a não conformidade a 29 de Dezembro de 2008, pelo que o processo foi encerrado.

194 A APS empreende ainda o acompanhamento dos investimentos rodoviários e ferroviários da competência da EP e da REFER, mas pelos quais contratualmente se comprometeu perante a concessionária, através de reuniões regulares.

<sup>81</sup> Em resposta ao questionário de auditoria a APS destacou, no âmbito dos trabalhos da entidade certificante, que, “a auditoria realizada nos dias 2 a 4 de Abril de 2008 incluiu, entre outros contratos de concessão, o relativo ao Terminal XXI. A gestão do contrato de concessão do Terminal XXI foi auditada através de visita às instalações da concessionária e entrevista com a direcção do mesmo no tocante à interface com a APS, tendo sido dada relevância a aspectos ligados à gestão ambiental e de segurança, face ao âmbito da auditoria. No relatório produzido na sequência da referida auditoria externa, com ref.ª SGI 6003016/002, os auditores externos consideraram como conclusão que o controlo operacional associado à gestão do contrato de concessão do Terminal XXI é considerado como “adequado”, relativamente aos requisitos aplicáveis de segurança e como “controlado e em conformidade com os requisitos aplicáveis de gestão ambiental”.



## 16. O PLANO DE GESTÃO DE RISCOS

Constata-se a inexistência de um plano de gestão de riscos do contrato. Estão, no entanto, implementadas medidas mitigadoras do risco contratual, embora mais directamente relacionadas com o âmbito geral de actividade da APS, ou decorrentes de obrigações formais.

195 Questionada sobre a existência de um plano de gestão de riscos, a APS referiu não o ter elaborado. Sublinhou, no entanto, a existência das seguintes medidas relacionadas com o risco contratual.

## Quadro 18 – Medidas de mitigação do risco contratual

Risco	Ação	Base/meios de implementação	Súmaro	Observações
Risco ambiental	Estudos de monitorização	MAPSi - Monitorização Ambiental do Porto de Sines	Início com o estudo e caracterização realizado entre 1997 e 2000, encontra-se em curso o MAPSi 2009-11.	Sob coordenação do CIEMAR - Laboratório de Ciências do Mar da Universidade de Évora
		MAT XXI – Monitorização Ambiental do Terminal XXI	Decorreu entre 2001 e 2003	
		Estudos de dinâmica sedimentar	Realizado em 2003, estando prevista a realização de novo estudo de dinâmica sedimentar para avaliar as eventuais alterações que se verificaram devidas à construção da parte sul do Molhe Leste e do próprio terminal	Realizado pelo IH - Instituto Hidrográfico
	Garantia de existência de meios de combate à poluição	Equipas de serviço	Disponibilidade permanente para intervenção. Embarcações de combate à poluição e veículos de combate a incêndios.	
Risco de procura	Procura de novos clientes	Colaboração com a PSA	Procura de novos clientes para o terminal, procurando deslocalizar a sua actuação dos portos estrangeiros concorrentes.	
	Criação de um <i>hinterland</i> de proximidade do porto	Colaboração com a AICEP	Dinamização da produção, como seja o caso da ARTENIUS, da NISSAN, da GREENCYBER, ou do Projecto de Expansão da REPSOL POLÍMEROS.	
		Integração da APS no Portugal Logístico	Através do desenvolvimento da ZAL Sines de que a APS é co-gestora. Participação nos processos de desenvolvimento das Plataformas Logísticas do Poceirão e de Elvas/Caia.	
	Redução dos custos portuários	Janela Única Portuária - JUP e Cartão Único Portuário - CUP	Introdução/aperfeiçoamento dos meios electrónicos colocados ao dispor das várias entidades que têm intervenção na estadia do navio no porto.	
		Simplex	Promoção da simplificação dos procedimentos associados à estadia dos navios em porto	
		Tarifário	Reduções ou benefícios nas taxas aplicadas - a redução aplicada a navios em serviço de valor estratégico	

Fonte: APS - questionários de auditoria

196 Para além do referido no quadro acima, pode considerar-se também que as acções previstas no Plano de Qualidade da Concessão concorrem para a mitigação dos riscos não incluídos no mesmo quadro. Porém, aquele Plano não constitui um Plano de Gestão de Riscos, uma vez que as respectivas medidas são apenas previstas em função das obrigações contratuais e regulamentares e não da identificação dos riscos de gestão da concessão.

A APS tem estado envolvida em diversas iniciativas acompanhando e mesmo influenciando os factores externos de forma favorável ao desenvolvimento do negócio do porto de Sines.

197 O modelo de gestão de *landlord port* implica uma atenção relativamente às especificidades de cada contrato de concessão e, em simultâneo, às medidas que na sua área de responsabilidade e de inserção podem ser tomadas com impacto no conjunto de concessões.

198 A APS tem estado envolvida em medidas com impacto na redução de custos portuários com reflexo no conjunto das concessões por si geridas. A Janela Única Portuária permite uma melhoria na articulação dos diversos actores do porto permitindo reduzir tempos e custos no tratamento dos processos.



- 199 A APS participa ainda na Associação de Portos de Portugal, entidade que tem estado envolvida no lançamento das auto-estradas do mar<sup>82</sup>, bem como em acções de promoção do porto e na procura de clientes para o Terminal XXI.
- 200 Refiram-se também as participações em outros projectos de âmbito nacional, visando a simplificação dos procedimentos associados à estadia dos navios em porto (Simplex). O porto de Sines foi também abrangido por medidas conjunturais sectoriais levadas a cabo pelo Governo, como a suspensão da actualização das taxas da TUP navio.
- 201 Estas medidas estão em linha com as principais preocupações identificadas pela APS, relativamente à concessão do TERMINAL XXI e referidas em resposta ao questionário de auditoria.

## 17. RESULTADOS DO CONTRATO DE CONCESSÃO

### 17.1. Atraso no início da operação

- 202 A proposta revista da PSA<sup>83</sup> previa o início da exploração no terceiro ano após a adjudicação. Tendo ocorrido a assinatura do contrato em Setembro de 1999, previa-se, portanto, que a exploração se iniciaria em 2002.

O estatuto aduaneiro do Terminal XXI teve a sua aprovação em Julho de 2003. Porém, o início da fase de operações veio a acontecer em 31 de Maio de 2004, ou seja, dois anos mais tarde do que a inicial proposta da PSA e mais de um ano depois da data limite contemplada no contrato de concessão para a conclusão das principais infra-estruturas da primeira fase de investimentos (1A).

- 203 No Primeiro Aditamento ao Contrato de Concessão refere-se que o facto de as operações se terem iniciado quase cinco anos após a celebração do contrato de concessão “não derivou da culpa nem da APS, nem da concessionária”. De acordo com o mesmo documento, a explicação do atraso verificado reside na evolução da conjuntura sectorial:

«Concebido originalmente como um *hub de transshipment*, quando Sines iniciou a sua actividade, que alavancaria o desenvolvimento de uma porta de entrada (“*gateway*”) Atlântica para a Península Ibérica, o mercado no Mediterrâneo tinha-se alterado de tal forma que as suposições iniciais para o projecto eram impossíveis de alcançar».

- 204 De qualquer forma a APS assumiu que o atraso do início da operação “veio penalizar e dificultar as metas que se previam no contrato de concessão”.
- 205 Questionada a APS sobre os motivos específicos para o adiamento da entrada em operação apresentados pela concessionária, aquela entidade veio referir que inicialmente a PSA havia encetado negociações com um potencial cliente (P&O) que acabou por optar pela utilização de outro terminal.
- 206 Como já antes se referiu, a formulação do contrato dificulta a responsabilização da concessionária pelo atraso no início da operação do Terminal XXI. De facto, não houve qualquer processo sancionatório ou de ressarcimento.

<sup>82</sup> Sines - La Spezia - Sines - Projecto PORTMOS - "Integração dos Portos Portugueses e do Sistema Marítimo-Portuário Nacional nas Auto-Estradas do Mar" - promovido pela APP e suportado pela Comissão Europeia, no âmbito do programa "Apoio Financeiro Comunitário no domínio das Redes Trans-Europeias de Transporte.

<sup>83</sup> *Revised Business Proposal*.



## 17.2. Capacidade instalada

A capacidade de movimentação de carga do Terminal XXI esteve sempre abaixo dos objectivos inicialmente traçados.

207 No quadro seguinte regista-se a evolução da capacidade de movimentação de carga instalada, bem como a capacidade de movimentação de carga inicialmente prevista para o Terminal XXI:

Quadro 19 – Capacidade de movimentação de carga

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Capacidade de movimentação instalada (TEU)		250.000	250.000	250.000	400.000	400.000	400.000
Capacidade de movimentação prevista (Contrato inicial - TEU)	275.000	275.000	535.000	535.000	535.000	535.000	860.000
Diferença entre capacidade prevista e instalada (%)	-100%	-9%	-53%	-53%	-25%	-25%	-53%

Fonte: Contrato de Concessão e, anexo 9, APS - questionários de auditoria (dados de base)

208 Assim, a capacidade instalada de movimentação de carga tem ficado sempre abaixo dos objectivos inicialmente fixados. Note-se que estes tinham um carácter meramente indicativo.

209 Pelo quadro anterior verifica-se também que o Terminal XXI iniciou a sua exploração em 2004 com uma capacidade inferior em 9% relativamente ao objectivo inicial. Nos anos subsequentes a capacidade de movimentação de carga viria a registar um diferencial relativamente aos objectivos iniciais entre menos 25% e menos 53%.

## 17.3. Movimentação crescente mas impacto inferior ao esperado

Utilizando, como base de trabalho, a movimentação de carga enquanto melhor estimador disponível, o impacto regional e nacional do projecto terá ficado aquém do subjacente às previsões iniciais de actividade.

210 O seguinte quadro apresenta, a evolução do tráfego entre 2003 e 2009:

Quadro 20 – Movimentação de carga

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total do período
Tráfego previsto (TEU)	200.000	250.000	250.000	500.000	550.000	595.000	805.000	3.150.000
Tráfego Realizado (TEU)	-	19.211	50.994	121.957	150.038	233.118	253.495	828.813
Desvio anual (TEU)	200.000	230.789	199.006	378.043	399.962	361.882	551.505	
Desvio acumulado (TEU)	200.000	430.789	629.795	1.007.838	1.407.800	1.769.682	2.321.187	

Fonte: APS - questionários de auditoria (dados de base)

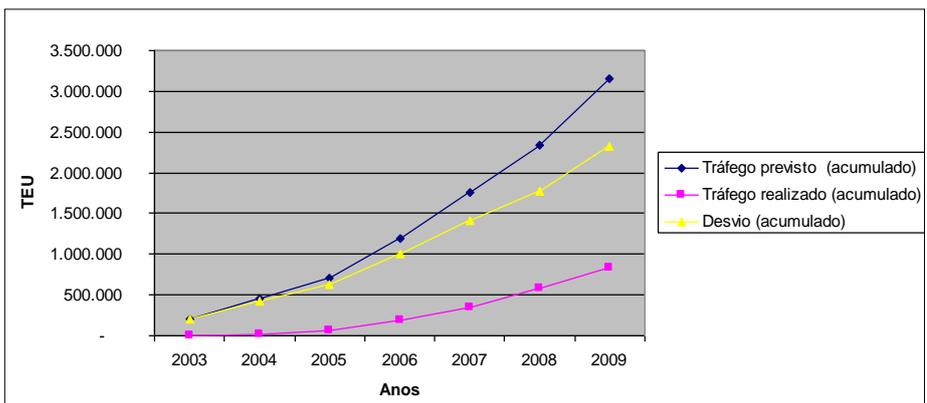
211 No período de 2003-2009, a execução do contrato apresenta um desvio acumulado de carga movimentada através do Terminal XXI de cerca de 2,32 milhões de TEUS. O total acumulado de carga movimentada encontra-se cerca de 74% abaixo do inicialmente previsto<sup>84</sup>. Ainda que por via indirecta<sup>85</sup>, este facto revela que o impacto regional e nacional do projecto terá ficado aquém do subjacente às previsões iniciais de actividade. Nos últimos quatro anos (2006-2009) o tráfego realizado teve um crescimento de cerca de 108%.

212 Dos dados do quadro anterior resulta o seguinte gráfico:

<sup>84</sup> (828.813 / 3.150.000) - 1.

<sup>85</sup> Considera-se este o melhor estimador disponível. A movimentação de carga era variável chave para a obtenção dos impactos regionais e nacionais.

Gráfico 2 – Tráfego – valores acumulados



Fonte: APS - questionários de auditoria (dados de base)

213 Graficamente, verifica-se que o desvio de movimentação acumulado continua o progressivo afastamento dos objectivos iniciais<sup>86</sup>. Este último indicador assume importância pelo facto de poder constituir uma primeira aproximação aos impactos locais e nacionais do projecto, os quais se pretendia serem potenciados pela movimentação de carga através do Terminal XXI<sup>87, 88</sup>.

#### 17.4. Tarifas abaixo do inicialmente estimado

Fruto da evolução da conjuntura internacional, o nível tarifário aplicado aos clientes do Terminal XXI tem ficado abaixo do inicialmente estimado. Em 2008, o mesmo diferencial negativo atingiu os 25%.

214 A APS correlaciona a evolução do tarifário no Terminal XXI com a evolução negativa no tarifário do tráfego de contentores nomeadamente no que diz respeito ao *transshipment* e que essa evolução prende-se com o aumento da concorrência entretanto verificado, fruto da construção de novos terminais concorrentes no Sul da Europa e no Norte de África. Esta argumentação encontra-se alinhada com a matéria referida em estudos sectoriais consultados durante os trabalhos de auditoria<sup>89</sup>.

215 O apuramento dos desvios de tarifário encontra-se exposto no quadro seguinte. Não se apresentam dados relativamente a 2003 pelo facto de, ao contrário do inicialmente previsto, o Terminal XXI não se encontrar em exploração.

Quadro 21 – Desvios de tarifário

	2004	2005	2006	2007	2008
TEU movimentadas	19.211	50.994	121.956	150.038	233.118
Volume de vendas (euros)	1.858.000	4.226.000	8.813.000	10.935.000	15.371.000
Tarifa efectiva média*	96,72	82,87	72,26	72,88	65,94
Tarifa estimada média	103,13	103,13	83,16	90,27	87,67
Desvio (%)	-6%	-20%	-13%	-19%	-25%

Fonte: PSA (Revised Business Proposal, Relatórios de Gestão e Contas PSA) e APS (Relatório de Avaliação Financeira – Construção do Molhe de Protecção (dados de base). À data de encerramento dos trabalhos de auditoria (Abril 2010) não estavam disponíveis dados relativos a 2009, nomeadamente sobre o volume de vendas e tarifa efectiva média. \*Quociente entre o volume de vendas realizado pela PSA Sines e o número de TEUS movimentados.

<sup>86</sup> A existência de desvio anual implica necessariamente o aumento de desvio acumulado. Deve notar-se, no entanto, a acentuada tendência indicada pelo gráfico.

<sup>87</sup> A APS, em sede de contraditório, veio exprimir a sua preferência por uma análise que excluísse os anos em que o Terminal XXI, ao contrário do inicialmente previsto, não teve movimentação de carga. O TC, faz notar que, tratando-se dos resultados globais de um contrato face ao que havia sido entendido como plausível à data da respectiva assinatura, a efectiva inclusão de tal período na análise, com especial efeito nos valores acumulados, permite incorporar uma componente quantitativa do custo de oportunidade pelo atraso no início da exploração.

<sup>88</sup> Em sede de contraditório evidencia o MOPTC que “a evolução da carga contentorizada no Porto de Sines, desde 2006, evidencia um franco crescimento deste segmento de carga, o qual fixou-se em 107,0% no período 2006-2009”, sendo de salientar que esta análise é feita com base no movimento das toneladas de carga contentorizada e não TEUS. O MOPTC evidencia ainda a variação homologa do 1º Trimestre 2010 face ao 1º Trimestre de 2009 que traduz um crescimento de 63,74% para a carga contentorizada (ton) e um crescimento de 70,33% para o movimento de contentores (TEUS).

<sup>89</sup> Port Reform Toolkit, The Evolution of Ports in a Competitive World, 1.2.2, Banco Mundial, 2007.



216 Verifica-se, assim, que em todos os anos de funcionamento do Terminal XXI, as tarifas médias tiveram uma redução face ao valor inicialmente estimado para cada ano, destacando-se o diferencial de 25% verificado em 2008.

### 17.5. Qualidade de serviço positiva

Os indicadores de qualidade de serviço revelam um bom desempenho, embora previamente à contratação não tenham sido estabelecidos parâmetros neste domínio.

217 Os indicadores utilizados pela APS para aferir a qualidade do serviço prestado no Terminal XXI estão representados no quadro seguinte:

Quadro 22 – Qualidade de serviço

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Equipamento do Terminal (Índice de satisfação)		80,95%	72,22%	87,50%	81,48%	85,15%	81,46%
Atendimento do operador portuário (Índice de satisfação)		76,19%	72,22%	87,50%	85,19%	87,50%	81,72%
Tempo médio de permanência do navio em porto (horas)	18	16	22	19	19	18	18,67
Tempo médio de operação do navio em porto (horas)	13	8	10	10	9	9	9,83
Produtividade do trabalho dos navios (contentor/hora de operação)	18	31	31	31	42	44	32,83
Produtividade do trabalho dos navios (TEU/hora de operação)	27	45	45	45	64	67	48,83

Fonte: APS - questionário de auditoria (dados de base)

218 Os índices de satisfação resultam da opinião manifestada pelos comandos dos navios relativamente ao serviço prestado pelo Terminal XXI, enquanto que os restantes indicadores são apurados directamente pela APS.

219 Assim, em média, o índice de satisfação é de cerca de 81%. Entre 2004 e 2009, a produtividade do trabalho dos navios medida em contentores/hora aumentou 144%, enquanto que em TEU/hora aumentou 148%.

220 Segundo a APS, “não é possível quantificar desvios face ao inicialmente estimado porque os indicadores de qualidade não foram considerados quando se formalizou o contrato, não havendo portanto termo de comparação para os valores reais”.

221 Em resultado das auditorias efectuadas no âmbito do plano da qualidade da concessão, são ainda apurados resultados para diversos indicadores. A auditoria efectuada em 2009 revelou os seguintes resultados:

Quadro 23 – Índices de desempenho

Índices de Desempenho	Resultado da Avaliação
Administrativo	100,00%
Operacional	95,40%
Ambiental e de Segurança	81,53%
Sistema Informático e Comunicações	100,00%
Infra-estruturas e Equipamentos	88,89%
<b>Global</b>	<b>93,16%</b>

Fonte: Relatório de auditoria de 2009 efectuada pela APS



222 Estes resultados são apurados por intermédio de *checklists*, sendo de referir que os relatórios revelam uma evolução nas metodologias utilizadas. Em 2008, embora existam diferenças nos indicadores utilizados, o Índice global atingiu o valor de 95,22%.

## 17.6. Adiantamentos no investimento

Ao longo das alterações ao Contrato de Concessão, verificou-se um adiamento sucessivo dos investimentos e dos respectivos prazos-limite de execução.

223 O quadro seguinte apresenta a evolução dos principais compromissos de investimento resultantes do contrato de concessão e dos seus dois aditamentos. Na parte final do mesmo quadro é apresentado o estado de execução e datas de conclusão dos investimentos, com base no articulado do contrato inicial e dos seus aditamentos.

Quadro 24 – Investimentos, objectivos e execução

	Fase 1		Fase 2	
	Fase 1A	Fase 1B	Fase 2A	Fase 2B
<i>Contrato inicial (28-9-1999)</i>				
Cais (metros)	320,0	550,0	750,0	940,0
Terraplano (ha)	13,5	24,5	31,0	36,4
Pórticos (total)	2	5	7	9/10
Molhe (metros)	700,0	1050,0	1350,0	1350,0
Prazo de conclusão da obra	28-03-2003	28-09-2005	28-09-2009	28-09-2014
<i>Após a Primeira Adenda (20-7-2006)</i>				
Cais (total, metros)	320,0	650,0	940,0	
Terraplano (total, ha)	13,5	24,0	36,4	
Pórticos (total)	2	4/5	8/9	
Molhe (total, metros)	700,0	-----	1350,0	
Prazo de conclusão da obra	28-03-2003	28-09-2008	28-09-2014	
<i>Após a Segunda Adenda (5-9-2008)</i>				
Cais (total, metros)	320,0	730,0	940,0	
Terraplano (total, ha)	13,5	24,0	36,4	
Pórticos (total)	2	6,0	9	
Molhe (total, metros)	700,0	-----	1350,0	
Prazo de conclusão da obra	28-03-2003	31-12-2009	28-09-2014	
<i>Após a Terceira Adenda (18-12-2009)</i>				
Cais (total, metros)	320,0	730,0	940,0	
Terraplano (total, ha)	13,5	24,0	36,4	
Pórticos (total)	2	6,0	9	
Molhe (total, metros)	700,0	-----	1350,0	
Prazo de conclusão da obra	28-03-2003	30-6-2011	28-09-2014	
<i>Executado</i>				
Cais (total, metros)/conclusão	380/ 19-05-2003			
Terraplano (total, ha)/ conclusão	13,5 /19-05-2003	19/ 31-01-2009		
Pórticos e equipamentos conexos / conclusão	2/ 11-03-2004	3/ 31-01-2008		
Molhe (total, metros) / conclusão	1100 /03-02-2003			

Fonte: Contrato de Concessão e Adendas, APS - questionário de auditoria (dados de base)



- 224** No que diz respeito à construção do molhe de protecção (principal obrigação de investimento do concedente), a extensão construída excedeu, na fase 1A, em 50 metros o objectivo inicialmente definido para a fase subsequente (1B). Em consequência, pode considerar-se uma antecipação de dois anos na construção desta infra-estrutura.
- 225** Outros investimentos da responsabilidade do concedente, mas que não possuíam datas limite de execução fixadas pelo contrato de concessão, viriam a ser terminados em Junho de 2003 (Acessos Rodoviários ao Terminal XXI) e em Fevereiro de 2004 (sinalização da via férrea).
- 226** Os investimentos de âmbito nacional, em acessos ao porto de Sines referidos no Contrato de Concessão tiveram o seu cumprimento de acordo com o disposto no quadro seguinte:

**Quadro 25 – Investimentos de âmbito nacional**

Âmbito	Projecto – referência respectiva no contrato de concessão	Data limite	Data de conclusão	Observações
Rede Ferroviária	Electrificação de trechos e melhorias nos sistemas de controlo de tráfego - Anexo 4 (1) (a)	Dezembro de 2006	MAI.2004	Conclusão da electrificação da linha do sul
	Ligação ferroviária a Lisboa, via Pinhal Novo - Anexo 4 (1) (b)	Dezembro de 2003	SET.2003	C/ tracção a diesel
	Outros investimentos, incluindo a electrificação de ligações identificadas no mapa 3A - Anexo 4 (1) (c)	Dezembro de 2006	ABR.2004* OUT.2002** OUT.2000***	Electrificação: *Pinhal Novo/Lisboa;**Linha de Sines;***V.Novas/Setil
Rede Rodoviária	Melhoria na ligação com Santiago do Cacém e Grândola -Anexo 4 (2) (b) (i)	Dezembro de 2000	MAR.2004	O 1º concurso público foi anulado
	Ligação Grândola/Évora - Anexo 4 (2) (b) (i)	Dezembro de 2005	MAI.1998	Sublanços da A2 (Grândola/A6)*
	Finalização da ligação Évora/Elvas/Caia - Anexo 4 (2) (b) (i)	Dezembro de 1999	SET.1999	Sublanços da A6
	Melhoria na ligação Sines - Santiago do Cacém - Anexo 4 (2) (b) (ii)	Dezembro de 2001	MAI.2003	C/rotunda no T. XXI
	Melhoria na ligação Santiago do Cacém - Ermidas - Anexo 4 (2) (b) (ii)	Junho de 1999	DEZ.1999	Repavimentação e sinalização
	Melhoria na ligação Grândola - Messines - Anexo 4 (2) (b) (ii)	Dezembro de 2001	JUL.2002	Sublanços da A2

Fonte: APS - questionários de auditoria.

\* Inauguração do sublanço Alcácer do Sal/Grândola. É actualmente utilizado no transporte de mercadorias que têm como origem/destino o porto de Sines, para ligação a Elvas/Espanha.

- 227** Quanto à análise da execução do investimento da concessionária, verifica-se que, na fase 1A, embora o cais tenha sido construído numa extensão superior ao objectivo inicial (cerca de mais 60 m) foi terminado cerca de um mês e meio depois do prazo contratual para esta fase. Na mesma altura, diga-se, em que foram concluídas as obras de terrapleno, portanto também fora do prazo contratual.
- 228** Por outro lado, o conjunto dos pórticos e equipamentos conexos apenas viria a ficar completo cerca de um ano depois do prazo fixado. De acordo com informação da APS, baseada, por sua vez, em dados da PSA, os pórticos foram “adjudicados” em 2001, porém, alguns dos equipamentos conexos (nomeadamente viaturas de movimentação de contentores e de carga) apenas viriam a ser adquiridos em 2004, quase um ano depois do prazo de investimento para a fase 1A, altura em que foi decidido iniciar as operações do Terminal XXI.
- 229** Por outro lado, os objectivos de investimento fixados pelo Segundo Aditamento voltaram a não ser cumpridos: dos 24 hectares de terrapleno, apenas se encontravam em vias de conclusão cerca de 19 hectares; dos 6 pórticos previstos, apenas estavam instalados 3; dos 730 metros de cais previstos, apenas estavam construídos 380.
- 230** Em função destes resultados foram fixados novos prazos de investimento e a conclusão dos investimentos da concessionária veio a sofrer novo adiamento. Desta vez, cerca de mais um ano e meio.

- 231 Ou seja, ao longo da execução do contrato, no que diz respeito aos investimentos com data-limite de execução, foi sobretudo a concessionária que beneficiou do ajustamento das metas de investimento proporcionada pelo contrato.
- 232 Outra conclusão que resulta da análise do quadro anterior é que, formalmente, de acordo com a letra do contrato, as fases 2A e 2B deram origem (na sequência dos primeiros aditamentos) a uma única fase (fase 2).
- 233 Porém, na prática, até ao Segundo Aditamento, o que realmente se verificou foi o desaparecimento da fase 1B, o que se torna evidente pelos quantitativos de investimento e pelos prazos limite de execução.
- 234 Esta situação agravou-se com o Terceiro Aditamento, uma vez que o prazo limite de execução de investimentos inferiores aos da inicial fase 1B, veio a ultrapassar em quase dois anos o prazo de execução inicialmente previsto para a fase 2A.

## 17.7. Investimento

Até 31/12/2009, foram realizados 137 milhões de euros de investimento, dos quais 45,5% pelo concedente e 54,5% pela concessionária. Assim, a proporção entre o investimento realizado pelo concedente e pela concessionária é cerca de 1 para 1,2. Apenas a efectivação das metas indicativas de investimento futuro poderão alterar esta proporção.

- 235 O quadro seguinte apresenta o ponto e situação relativamente aos montantes brutos de investimento da concessionária e do concedente (no caso dos montantes relativos ao concedente, são incluídos os valores recebidos da concessionária a título de comparticipação nos investimentos):

**Quadro 26 – Investimento – montantes realizados e a realizar**

*Euros, preços correntes*

Investimento		Estimativa inicial	Até 31-12-2009	Investimento a realizar
Construção do Molhe Leste		60.287.808	55.570.336	40.000.000
Acessibilidades	Acessos Terrestres com Rotunda de Nível	5.511.609	12.776.734	-
	Electrificação do Acesso Rodoviário		638.251	-
	Sinalização da Via Férrea		923.375	-
Alimentação Alternativa ao Terminal XXI pelo PT14		-	50.298	-
<b>TOTAL CONCEDENTE</b>		<b>65.799.417</b>	<b>69.958.994</b>	<b>40.000.000</b>
Super e infra-estruturas	Cais	90.467.531	32.650.174	27.890.000
	Terraplano		3.632.000	30.012.000
	Edifícios		5.002.918	-
Pórticos e Outros Equipamentos		88.760.712	26.183.004	97.582.000
Comparticipação nos Acessos Rodo Ferroviários			4.028.314	-
Comparticipação na Construção do Molhe Leste		2.843.148	3.399.779	-
<b>TOTAL CONCESSIONÁRIA</b>		<b>182.071.391</b>	<b>74.896.189</b>	<b>155.484.000</b>

Fonte: APS - questionários de auditoria.

- 236 Com base no quadro anterior e corrigindo-o pelos montantes de comparticipação no investimento pagos pela concessionária, obtém-se os seguintes totais de investimento a 31-12-2009:

**Quadro 27 – Investimento – alocação percentual**

	Investimento até 31-12-2009		Investimento a realizar	
	Euros	%	Euros	%
<b>Investimento do concedente</b>	62.530.901	45,50%	40.000.000	20,46%
<b>Investimento da concessionária</b>	74.896.189	54,50%	155.484.000	79,54%
<b>Total do investimento</b>	137.427.090	100,00%	195.484.000	100,00%

Fonte: APS - questionários de auditoria (dados de base)

237 Ou seja, o investimento até 31/12/2009, totalizando cerca de 137 milhões de euros, foi realizado em 45,5% pelo concedente e em cerca de 54,5% pela concessionária.

238 De acordo com as metas indicativas de investimento traçadas, poderá vir a ser executado um investimento adicional de cerca de 195 milhões de euros, dos quais 20,5% caberão ao concedente e 79,5% à concessionária.

## 17.8. Estrutura de financiamento

Apenas 4% do total do investimento da APS foi financiado com fundos próprios. Mais de 49% tiveram origem em fundos do FEDER e do PIDDAC e cerca de 42% resultaram de financiamento bancário.

239 O quadro seguinte apresenta a estrutura de financiamento dos investimentos a cargo do concedente.

Quadro 28 – Investimentos do concedente – estrutura de financiamento

Euros, preços correntes

Investimento	Valor	Fontes de Financiamento									
		FEDER		PIDDAC		Contrapartida PSA		Empréstimo bancário		Meios próprios	
Ampliação do Molhe Leste do Porto de Sines	55.570.336	19.153.839	34,47%	7.640.088	13,75%	3.198.884	5,76%	22.778.252	40,99%	2.799.273	5,04%
Acessos Terrestres com Rotunda de Nível	12.776.734	5.726.398	44,82%	1.437.172	11,25%			5.613.164	43,93%		
Electrificação do Acesso Rodoviário	638.251	318.126	49,84%					320.125	50,16%		
Sinalização da Via Férrea	923.375	374.638	40,57%					548.737	59,43%		
Alimentação alternativa ao Terminal XXI pelo PT14	50.298									50.298	100,00%
<b>Total</b>	<b>69.958.994</b>	<b>25.573.001</b>	<b>36,55%</b>	<b>9.077.260</b>	<b>12,98%</b>	<b>3.198.884</b>	<b>4,57%</b>	<b>29.260.278</b>	<b>41,82%</b>	<b>2.849.571</b>	<b>4,07%</b>

Fonte: APS - questionários de auditoria (dados de base)

240 Assim, os investimentos a cargo da APS totalizaram perto de 70 milhões de euros, financiados em cerca de 49% por fundos do FEDER e do PIDDAC. A componente mais importante foi a referente à construção do Molhe Leste, cerca de 55,6 milhões de euros. A comparticipação da PSA nos investimentos do concedente e nomeadamente na construção do molhe de protecção ao Terminal XXI (Molhe Leste) constituiu cerca de 4,6% do total. Os meios próprios corresponderam a cerca de 4% do total do investimento. Grande parte do investimento foi feito por recurso ao crédito bancário (cerca de 42%), fonte de financiamento maioritariamente aplicada na construção do Molhe Leste.

241 Coincidindo com as conclusões retiradas do quadro anterior, a APS refere que “os instrumentos previsionais de gestão da APS sempre consideraram que o financiamento do investimento da sua responsabilidade seria assegurado por subsídios a fundo perdido e pela contratação de um empréstimo bancário na parte remanescente, dado que as disponibilidades de tesouraria da empresa eram muito reduzidas”.

## 17.9. Receitas da concessão crescentes

As receitas anuais da concessão para a APS têm sido crescentes e totalizaram 2,538 milhões de euros em 2009. Essencialmente, um nível de receita inferior ao que inicialmente se julgava possível é explicado por níveis de procura inferiores aos esperados.

242 Apresenta-se de seguida a evolução das receitas de concessão para a APS:

**Quadro 29 – Receitas da concessão**

Milhares de euros, preços correntes

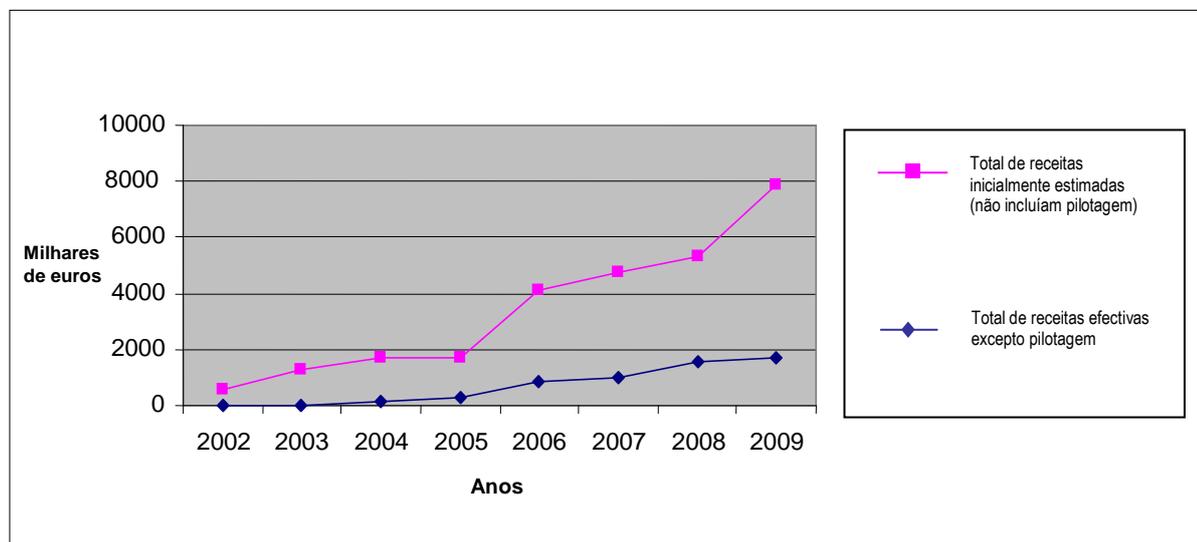
Receita	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Tarifa de Uso de Porto/Navio</b>	0	0	114,3	313,6	796,2	945,1	1417,9	1538,3
TUP/Navio (estimativa)	552,3	1115,7	1414,9	1436,1	2919,5	3258,7	3576,8	4908,9
<b>Royalties</b>	0	0	0	0	24,8	51,1	167,3	194,3
Royalties (estimativa)	0	142,2	260,6	260,6	1184,6	1469	1724,8	2971,1
<b>Pilotagem</b>	0	0	0	222,8	434,6	522,2	697,1	806,0
Total de receitas efectivas excepto pilotagem	0	0	114,3	313,6	821	996,2	1585,2	1732,6
Total Global de receitas efectivas	0	0	114,3	536,4	1255,6	1518,4	2282,3	2538,6
Total de receitas inicialmente estimadas	<b>552,3</b>	<b>1257,9</b>	<b>1675,5</b>	<b>1696,7</b>	<b>4104,1</b>	<b>4727,7</b>	<b>5301,6</b>	<b>7880</b>

Fonte: APS - questionários de auditoria e Relatório de Avaliação Financeira da Construção do Molhe de Protecção (dados de base)

243 Os desvios relativamente às receitas inicialmente estimadas estão relacionados de perto com o que atrás foi referido para o volume de carga movimentado através do Terminal XXI.

244 A análise possível ao desvio de receitas é a que exclui as receitas de pilotagem, uma vez que as estimativas iniciais da APS<sup>90</sup> implicaram essa mesma exclusão. Tal como aconteceu para o volume anual de carga movimentada, também as receitas provenientes da concessão se apresentam longe das estimativas iniciais, uma vez que, como refere a APS “as receitas da concessão para a APS resultam das tarifas aplicadas aos navios operados no Terminal XXI e dos *royalties* cobrados à PSA Sines (que derivam directamente do número de TEUS movimentados)”. Em 2008, o desvio relativamente às receitas estimadas inicialmente é de 70%, aumentando em 2009 para 78%.

245 O gráfico seguinte, elaborado com base no quadro anterior, apresenta a evolução do desvio entre receitas estimadas e receitas efectivas (excepto pilotagem) ilustrando o que se acabou de referir.

**Gráfico 3 – Receitas da concessão**


Fonte: APS - questionário de auditoria (dados de base)

246 Conforme resulta do quadro anterior, as receitas apresentaram tendência crescente, embora de inclinação inferior à das previsões iniciais.

<sup>90</sup> Relatório de Avaliação Financeira da Construção do Molhe de Protecção.





- 247 Ou seja, conclui-se que, não obstante serem crescentes os níveis de receita para a APS, estes têm ficado aquém do inicialmente esperado (cerca de menos 78%<sup>91</sup>). Deve notar-se porém que as estimativas iniciais não foram exaustivas, ou seja, não incluíram receitas de pilotagem. Ora, contando com tais receitas, em 2009, as receitas da concessão têm um acréscimo de 800 mil euros, totalizando cerca de 2,538 milhões de euros.
- 248 Níveis de receita inferiores têm sido consequência de uma procura abaixo do previsto, bem como de uma movimentação de carga também inferior e, conseqüentemente, da aplicação de *royalties* por utilização de escalões baixos (em consonância com o disposto no Contrato de Concessão para níveis inferiores de carga movimentada).



### III RECOMENDAÇÃO FINAL, VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

#### 18. RECOMENDAÇÃO FINAL

- 249 Tendo em conta o conteúdo do presente relatório e, em especial, as suas recomendações, deve a Administração da Porto de Sines, S. A., transmitir ao Tribunal, por escrito e no prazo de seis meses, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações deste relatório.

#### 19. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 250 Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu o respectivo parecer.

#### 20. DESTINATÁRIOS

- 251 Do presente relatório serão remetidos exemplares:

- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
  - Presidente da Assembleia da República;
  - Comissão de Orçamento e Finanças;
  - Comissão de Obras Públicas, Transporte e Comunicações;
  - Líderes dos Grupos Parlamentares.
  
- Ao Governo e especificamente ao:
  - Primeiro-Ministro;
  - Ministro de Estado e das Finanças;
  - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
  
- Ao Conselho de Administração do Porto de Sines

---

<sup>91</sup>(1732,6/7880)-1.



- Ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 4 do artigo 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.

## 21. PUBLICIDADE

- 252 Este relatório será inserido no sítio do Tribunal de Contas na Internet e divulgado, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades antes enumeradas.

## 22. EMOLUMENTOS

- 253 Nos termos do DL 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, pela Administração do Porto de Sines, S. A. no montante de 17.164 € (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros).
- 254 Estes emolumentos são fixados pelo Tribunal, tendo em atenção o apuramento feito no processo, nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 10.º daquele diploma, sendo, igualmente, o TC a determinar, ao abrigo do artigo 11.º do diploma emolumentar, o respectivo sujeito passivo.

Tribunal de Contas, em 14 de Outubro de 2010

O Conselheiro Relator

  
(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos

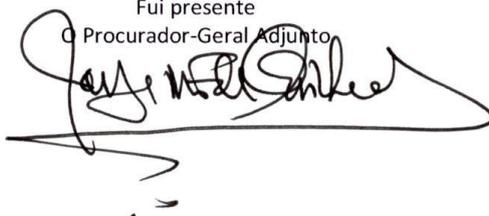


(António José Avérous Mira Crespo)

  
(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto





## IV ANEXOS



1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da Administração do Porto de Sines, SA







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







URGENTE



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
Gabinete do Ministro

04. JUN 2010 003124

Exmº Senhor  
Director-Geral do Tribunal de  
Contas

**Procº 7.4/2010**

**Assunto: Relato de Auditoria do Tribunal de Contas – Gestão das Concessões/PPP Portuárias  
– Concessão do Terminal XXI – Porto de Sines**

No seguimento do ofício n.º 6680, de 23 de Abril 2010, com a referência «Proc. n.º 16/09 – Audit», do Gabinete do Excelentíssimo Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas, Dr. José Manuel Monteiro da Silva, cumpre considerar:

O Relato expõe os resultados de uma auditoria temática subordinada ao tema da “Gestão das Concessões/PPP Portuárias”, a qual incidiu, fundamentalmente, sobre os processos concessionados, em regime de serviço público, por parte das Administrações Portuárias, com o objectivo de identificar e caracterizar os principais riscos e implicações financeiras dos contratos para as respectivas administrações portuárias, bem como apreciar o *value for money* subjacente à fórmula de contratação, negociação e gestão dos respectivos projectos.

Antes de nos debruçarmos sobre relato, permitimo-nos fazer o seguinte enquadramento.

**I – Do Enquadramento**

A estratégia nacional para o desenvolvimento do sector marítimo-portuário está claramente definida, tendo sido apresentada em Dezembro de 2006, altura em que foram publicadas as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário (OESMP). Neste documento estabelece-se como visão estratégica para o sector:

- O reforço da centralidade euro-atlântica de Portugal;





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

*Gabinete do Ministro*

- O forte aumento da competitividade do sistema portuário nacional e do transporte marítimo;
- A disponibilização ao sector produtivo nacional cadeias de transporte competitivas e sustentáveis.

Os principais objectivos a alcançar são: \_

- Aumentar fortemente a movimentação de mercadorias nos portos nacionais, nomeadamente:
  - Pelo acesso às rotas marítimas intercontinentais;
  - Pela inserção de portos nacionais no tráfego marítimo de curta distância (TMCD);
  - Por alargamento do hinterland portuário na Península Ibérica;
- Garantir que os portos nacionais se constituem como uma referência para as cadeias logísticas da fachada atlântica da Península Ibérica, designadamente, Melhorar o equilíbrio económico-financeiro dos portos nacionais, assegurando;
- Assegurar padrões, de nível europeu, nas vertentes de ambiente, de segurança e de protecção no sector marítimo-portuário, designadamente, promover o ensino, a qualificação profissional e a investigação, desenvolvimento & inovação;
- Apoiar o posicionamento competitivo da frota nacional, assim como a manutenção e o reforço de tripulações nacionais, designadamente:
  - Reforçar a natureza empresarial de gestão;
  - Melhorar a eficiência económica;
  - Promover uma política comercial mais agressiva, em articulação com as concessionárias.

Estabelecem aquelas orientações que as administrações portuárias deverão orientar a sua gestão para critérios de eficiência e rigor compatíveis com a sua natureza de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, tendo em conta, nomeadamente, os seguintes objectivos de eficiência económica:

- Auto-suficiência económica das AP's;
- Investimento orientado pelo mercado;



## MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

- Viabilidade económico-financeira dos projectos;
- Financiamento partilhado dos investimentos (público/privado).

O actual modelo português de gestão dos portos comerciais e sua evolução recente pode ser sistematizada sumariamente de seguinte forma:

- A liberalização da exploração dos portos comerciais, tendo como modelo tendencial de gestão o modelo de *landlord port*, isto é:
  - A manutenção dos portos sob titularidade pública e a atribuição da sua exploração comercial à iniciativa privada, em regime de serviço público ou de uso privativo, podendo o financiamento e a execução das infra-estruturas ser da responsabilidade pública ou de privados;
  - Ao Estado cabe exercer funções de autoridade, de supervisão, coordenação, de controlo e promoção geral do porto, tendo por isso de assegurar um conjunto de serviços base, directa ou indirectamente;
- A modernização dos portos, quer em termos de capacidade das infra-estruturas e instalações, quer de melhoria do desempenho, através da reorganização, nomeadamente da administração no sector e da reformulação dos instrumentos de enquadramento da actividade e de gestão.

A concretização do modelo de gestão *landlord* encontra-se já consolidada nos portos de Leixões, Lisboa e Sines, uma vez que a operação portuária de movimentação de cargas é, na sua quase totalidade, exercida por privados, no âmbito de contratos de concessão de exploração de terminais ou de licenças, estando igualmente as AP's respectivas já retiradas da prestação directa da maioria dos outros serviços comerciais.

A visão estratégica para o Porto de Sines foi fixada em 2006 com os seguintes objectivos:

- Afirmação do porto de Sines como porto de águas profundas capaz de se impor no contexto ibérico e europeu;
- O desenvolvimento no segmento da carga contentorizada, tornando o porto uma referência nacional, ibérica, europeia e mundial;
- A potenciação do porto enquanto elemento motor de desenvolvimento de uma vasta área industrial e logística que, de forma integrada, se constituam como sistema de





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

alavancagem da actividade económica nacional, designadamente através da sua projecção externa;

- Afirmação como referência no sistema logístico nacional, através do desenvolvimento da plataforma portuária de Sines e das ligações à plataforma urbana nacional do Poceirão e à plataforma transfronteiriça de Elvas/Caia.

O Porto de Sines é um porto costeiro de águas profundas cuja construção é a mais recente (iniciada em 1973), que, para além de ter assegurada capacidade de expansão a longo prazo, dispõe de excelentes condições, nomeadamente terminais de águas profundas, no segmento dos granéis (multipurpose até -18 m ZH e granéis líquidos até -28 m ZH) e da carga contentorizada (-16 m ZH).

Construída  
73

Dispõe de uma plataforma logística portuária, integrada na Rede Nacional de Plataformas Logísticas, constituída por dois pólos, um dos quais na área do porto, e de boas acessibilidades ferroviárias e rodoviárias, embora insuficientes para, em termos de conectividade externa ferroviária, potenciarem, adequadamente o alargamento do hinterland deste porto e o desenvolvimento da sua vocação internacional, situação cuja resolução está equacionada no âmbito da nova ligação convencional para mercadorias Sines/Évora/Elvas-Caia e do projecto da ligação de Alta Velocidade a Madrid para tráfego misto.

T

Ressalve-se que uma das medidas consideradas estratégicas, em 2006, para que este porto alcance os objectivos supra enunciados foi, precisamente, o desenvolvimento do Terminal XXI.

Note-se, aliás, que a evolução da movimentação da carga contentorizada no Porto de Sines, desde 2006, evidencia um franco crescimento deste segmento de carga, o qual fixou-se em 107,0% no período 2006-2009:

T

Movimento Carga Contentorizada (ton.)				
	2006	2007	2008	2009
APS	1.473.493	1.977.169	2.964.945	3.050.230

Variação do Movimento Carga Contentorizada (%)				
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2006-2009
APS	34,2	50,0	2,9	107,0



## MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

Fonte: IPTM, I.P.

Os dados já disponíveis para o ano de 2010 (1.º Trimestre), mostram que esta tendência de crescimento do movimento de carga contentorizada se mantém, sendo a variação homóloga face ao 1.º Trimestre de 2009 de 63,74% para a carga contentorizada e de 70,33% para o movimento de contentores.

Handwritten note: } T  
No 2010 85  
p. 145

Movimento Carga Contentorizada (Ton.) e Contentores (TEU)			
	1.º Trimestre 2009	1.º Trimestre 2010	Variação Homóloga (%)
Carga Contentorizada	540.107	884.386	63,74%
Contentores	44.911	76.496	70,33%

Fonte: APS, S.A.

Não obstante a conjuntura económica, o Porto de Sines tem sabido, com eficiência e critério, dar cumprimento à respectiva visão estratégica, tornando-se um porto de referência a nível nacional, ibérico e europeu, o que é indissociável da correspondência entre o investimento realizado e planeado e a captação de rotas marítimas internacionais de transporte de mercadorias.

Esta estratégia permitiu a ascensão do Porto de Sines à liderança do sistema portuário nacional, com substanciais benefícios para a economia nacional.

**II – Do Relato**

Como bem refere o relato de auditoria, nas suas conclusões, reconhece-se que o contrato apresenta aspectos positivos, relacionados com a ausência de qualquer garantia de tráfego ou de receita para a concessionária e com a flexibilidade dos prazos de realização dos investimentos futuros, associados à variação da procura efectiva, que transcrevemos:

*“A implementação do projecto veio fazer uso das condições naturais e de uma localização geográfica privilegiada do Porto de Sines, aspectos até então subaproveitados. Foi, por outro lado, promovido o desenvolvimento de importantes infra-estruturas com financiamento privado (...)*

*O contrato encerra aspectos positivos, tais como a ausência de garantias de receita mínima para o concessionário a suportar pelo concedente, ou a flexibilidade que permite de adaptação dos investimentos às condições de mercado, evitando, assim a*





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES  
Gabinete do Ministro

*antecipação de investimentos, porventura até desnecessários, com todos os inerentes custos, incluindo os financeiros, para as partes. (...)*  
*Até ao final de 2009, a APS havia investido 1 euro por cada 1,2 euros investidos pela concessionária. “*

Contudo, refere também o relato:

*“Ainda que não se tenha tratado de um projecto contratado em regime de project finance e o facto do concedente não ter assumido qualquer compromisso de pagamento ao concessionário, durante o prazo de concessão.*

*Todavia, este contrato de concessão encerra algumas fragilidades cuja existência foi facilitada pelo contexto de formação do próprio contrato, onde foi evidente a desvantagem do concedente público, na medida em que a celebração daquele contrato não foi precedida de um procedimento competitivo. De facto, ocorreu um processo de negociação em exclusivo com uma entidade, para o qual apenas existem evidências de propostas estruturadas do parceiro privado e relativamente ao qual o concedente veio, mais tarde, a assumir a existência de uma importante assimetria de informação.*

*Em suma, este contrato veio a ser atribuído por ajuste directo, ao arrepio, diga-se, do pretendido inicialmente com o processo de consulta ao mercado.*

*No entanto, a flexibilidade referida tem beneficiado, essencialmente, a concessionária, uma vez que o concedente entendeu logo de início realizar uma extensão de molhe superior ao que estava previsto para uma segunda fase de investimentos (1B). “*

Ora, tais alegadas fragilidades, apresentam-se perfeitamente escudadas do ponto de vista legal, em muitos como casos contrapartida necessária das vantagens também evidenciadas e devidamente enquadradas no grau de autonomia da administração portuária, na visão estratégica delineada e na adaptação às condições do mercado e a critérios de racionalidade económica. A saber:

- O procedimento de formação do contrato foi objecto de ampla divulgação;
- O sistema de sanções é o adequado ao tipo de contrato em causa, nomeadamente atenta a sua reconhecida exposição ao mercado mundial, que é volátil e elástico, não permitindo a fixação de prazos de cumprimento sem a referida indiciação à evolução do tráfego.
- A assunção de compromissos, relacionados com novos investimentos noutros portos e com acessibilidades, não se traduziu em obrigações, da APS ou de outras entidades públicas, resultando apenas na inclusão de projectos já em curso e da



## MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

*Gabinete do Ministro*

responsabilidade de diversas entidades públicas ou, no caso das novas concessões portuárias, da ausência de projectos que apontassem nesse sentido

- A assunção do risco ambiental pelo concedente, associado à verificação prévia da conformidade do projecto com as leis ambientais, não envolveu qualquer margem de risco efectivo, porquanto à data da celebração do contrato já o projecto havia sido submetido a avaliação ambiental e obtida a respectiva declaração;
- A construção de uma extensão do molhe acima do previsto foi motivada por razões de racionalidade económica, porquanto esta opção, que representou o lançamento de uma única empreitada para a totalidade dos 1.100 m, apresentava vantagens financeiras e económicas face à alternativa inicial, a qual implicaria o lançamento de duas empreitadas e a duplicação de um conjunto de custos que foi, assim, possível evitar.
- O alegado não cumprimento de prazos, decorrentes dos prazos contratuais mas não vinculativos, explica-se pela flexibilidade de adaptação às condições de mercado, tendo constituído uma consequência, e não uma causa, das ditas condições;
- A aplicação de uma tarifa média inferior à prevista não tem consequências directas para o volume de receitas da APS com a concessão, porquanto estas decorrem directamente dos *royalties*, cobrados em função da movimentação, em TEU, do terminal (a que acrescem as receitas das tarifas aplicadas aos navios: TUP/navío e Tarifa de Pilotagem), e não do nível tarifário ou volume de receitas do concessionário, itens sem qualquer repercussão no cálculo das receitas do concedente.
- Para além do exposto, registre-se que as consequências indirectas terão de ser consideradas positivas, uma vez que, em teoria, com tarifas inferiores, o Terminal XXI será mais competitivo, logo atrairá mais clientes e TEU, logo as receitas do concedente aumentarão por via dos *royalties* cobrados e das tarifas aplicadas aos navios operados no terminal;
- A inexistência dum plano de gestão de riscos da concessão é uma consequência quase inerente à natureza do mercado, cujo conhecimento é efectivamente assimétrico. Porém, além das boas práticas, mitigadoras, a verdade é que a APS criou uma estrutura de acompanhamento à execução as obras de infra-estrutura;





## MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

- Acresce ainda o facto da APS, em colaboração com a concessionária, terem vindo a dar absoluta prioridade à fidelização de tráfegos com destino à Península, como forma de contrabalançar a volatilidade do mercado de *transshipment*;
- Relativamente à extensão do molhe, a flexibilidade de adaptação dos investimentos às condições de mercado também foi utilizada em benefício do concedente, uma vez que a celebração do primeiro aditamento ao contrato implicou que o prazo de cumprimento da obrigação contratual da APS, de construção de uma extensão adicional do molhe Leste, fosse adiada de 28 de Setembro de 2009 para 28 de Setembro de 2014;
- Quanto à alegada inexistência de incentivos relevantes para o desempenho do concessionário, releva-se que o principal incentivo para o desempenho do concessionário decorre do modelo de contratação - BOT - sem garantias de tráfego ou de receita mínima para o concessionário a suportar pelo concedente;
- O atraso no início da exploração - início previsto em 2002, início efectivo em 2004, primeiro ano completo em 2005 – foi compensando, acertando-se o primeiro ano de exploração; *i.e.*, fazendo corresponder tráfegos, receitas e outros de 2002, ano de arranque previsto, ao efectivamente verificado em 2005, primeiro ano completo de exploração.

**III – Das conclusões**

Como já referido, a acção do Porto de Sines está prevista e em conformidade com as OESMP.

Por outro lado, o reforço da capacidade de movimentação de contentores em Portugal, assim como o potencial de afirmação de um porto com capacidade para captação de tráfegos de *transshipment*, vem responder a uma necessidade do sistema portuário nacional. Vem igualmente criar condições para o reforço da integração de Portugal em cadeias internacionais de transporte e da sua participação no comércio internacional de mercadorias, pelo que contribuindo para a efectivação das vantagens competitivas inerentes ao posicionamento geoestratégico do território nacional na fachada Oeste-Atlântica da Europa.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

Note-se que a suplantação de tais fragilidades contribui ainda para o reforço da competitividade nacional, assim como para uma maior eficiência ambiental, energética e económica imputável ao transporte marítimo contentorizado, face a outras alternativas.

Tal como bem refere o relato de auditoria, nas suas conclusões, reconhece-se que o contrato apresenta aspectos positivos, relacionados com a ausência de qualquer garantia de tráfego ou de receita para a concessionária e com a flexibilidade dos prazos de realização dos investimentos futuros, associados à variação da procura efectiva.

As eventuais fragilidades apontadas - e não ilegalidades - são convenientemente esclarecidas e escudadas do ponto de vista legal, em muitos como casos contrapartida necessária das vantagens também evidenciadas e devidamente enquadradas no grau de autonomia da administração portuária, na visão estratégica delineada e na adaptação às condições do mercado e a critérios de racionalidade económica.

Resulta clara a conveniente e criteriosa utilização dos dinheiros públicos e efectiva potenciação do seu investimento, algo que se reflecte, publica e notoriamente, na dinâmica do Porto de Sines e nos benefícios – largamente superiores aos custos – induzidos na economia nacional.

Com os melhores cumprimentos, *e aféctua*

O Chefe do Gabinete

(Manuel Farto)

DTTC 04 06'10 10644







2. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da Administração do Porto de Sines, SA*







*À acsa TX,  
para incluir no processo  
relativo ao Porto de Sines.  
Lx 07.05.10*

Exm.º Senhor  
Dr. José Manuel Monteiro da Silva  
Digmo. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

N/ Ref.ª CACR10.105

SINES, 2010-05-06

**Assunto:** Auditoria à «Gestão das Concessões / PPP Portuárias – Concessão do Terminal XXI – Porto de Sines»

Ref.ª: V/ ofício ref.ª 6681, de 23 de Abril de 2010, processo n.º 16/09 (Auditoria)

A APS - Administração do Porto de Sines, S.A., notificada do relatório preliminar da auditoria em referência, para se pronunciar sobre o seu conteúdo, vem fazê-lo nos seguintes termos:

1. Regista-se o reconhecimento de que o contrato apresenta aspectos positivos, relacionados com a ausência de qualquer garantia de tráfego ou de receita para a concessionária e com a flexibilidade dos prazos de realização dos investimentos futuros, associados à variação da procura efectiva.
2. Relativamente às fragilidades apontadas no relato, em muitos casos contrapartida necessária das vantagens também evidenciadas, tecem-se os seguintes comentários:
  - a) (1.6) O procedimento de formação do contrato, embora sem seguir as formalidades de um concurso público ou de procedimento por negociação, previstas na lei geral mas susceptíveis de afastamento por diploma especial, como sucedeu, foi objecto de ampla divulgação, como é reconhecido;
  - b) (1.9, § 24.) O sistema de sanções, sem prejuízo da desejável densificação, pelo tempo e pela prática, de alguns conceitos indeterminados, afigura-se ser o adequado ao tipo de contrato em causa, nomeadamente atenta a sua reconhecida exposição ao mercado mundial, que é volátil e elástico, não permitindo a fixação de prazos de cumprimento

1 de 6

*Ulag*

DTCC 07 05'10 08880

Administração do Porto de Sines, S.A.

Apartado 16, 7520-953 Sines, Portugal | Tel. +351 269 860 600 | Fax. +351 269 860 690  
www.portodesines.pt | geral@portodesines.pt

NIPC 501 208 950 | Sociedade Anónima | Capital Social 80 milhões de Euros | Matricula C.R.C. Sines - Mat. 648

ML004R1\_1.1





sem a referida indicação à evolução do tráfego. Não obstante, qualquer das situações susceptíveis de aplicação de sanções está perfeitamente definida e é susceptível de aplicação a casos concretos, só nunca tendo sido aplicável por inexistência dos respectivos pressupostos;

- c) (1.9, § 26.) A assunção de compromissos, relacionados com novos investimentos noutros portos e com acessibilidades, para os quais a APS não tinha competência sendo, por isso, objecto de *side letter* de membro do Governo, não se traduziu em obrigações, da APS ou de outras entidades públicas, resultando apenas na inclusão de projectos já em curso e da responsabilidade de diversas entidades públicas ou, no caso das novas concessões portuárias, da ausência de projectos que apontassem nesse sentido;
- d) (1.9, § 28.) A assunção do risco ambiental pelo concedente, associado à verificação prévia da conformidade do projecto com as leis ambientais, não envolveu qualquer margem de risco efectivo, porquanto à data da celebração do contrato já o projecto havia sido submetido a avaliação ambiental e obtida a respectiva declaração (Despacho de Sua Excelência a Ministra do Ambiente, datado de 99.02.10);
- e) (1.10, § 30.) A construção de uma extensão do molhe acima do previsto foi motivada por razões de racionalidade económica, porquanto esta opção, que representou o lançamento de uma única empreitada para a totalidade dos 1.100 m, apresentava vantagens financeiras e económicas face à alternativa inicial, a qual implicaria o lançamento de duas empreitadas e a duplicação de um conjunto de custos (*e.g.*, custos administrativos, custos de fiscalização e gestão do projecto, despesas de mobilização e desmobilização de estaleiros, bem como o custo acrescido associado à desmontagem da cabeça do molhe, componente de relevo no custo total da obra) que foi, assim, possível evitar. Neste particular, não se coloca a questão do risco pela não efectivação das fases de desenvolvimento que não a primeira, na medida em que, tal como referido por V. Ex.ªs (*cf.* parágrafo 163.), este é um dos investimentos que não serve, exclusivamente, o Terminal XXI;
- f) (1.10, § 31. a 35.) O eventual não cumprimento de prazos, decorrentes dos prazos contratuais mas não vinculativos, explica-se pela flexibilidade, relevada por V. Ex.ªs, de adaptação às condições de mercado (*cf.* parágrafo 21.), tendo constituído uma consequência, e não uma causa, das ditas condições, reconhecida por V. Ex.ªs no

2 de 6

Administração do Porto de Sines, S.A.

Apartado 16, 7520-953 Sines, Portugal | Tel. +351 269 860 600 | Fax. +351 269 860 690

www.portodesines.pt | geral@portodesines.pt

NIPC 501 208 950 | Sociedade Anónima | Capital Social 60 milhões de Euros | Matrícula C.R.C. Sines - Mat.º448





parágrafo 35.: «(...) *dever-se-á igualmente ter em conta a evolução mundial desfavorável do sector, nomeadamente no que diz respeito ao mercado de transhipment*»;

- g) (1.10, § 36.) Esclarece-se que, relativamente ao relatado no parágrafo 36., a «(...) *aplicação de uma tarifa média inferior à prevista (...)*» não tem consequências directas para o volume de receitas da APS com a concessão, porquanto estas decorrem directamente dos *royalties*, cobrados em função da movimentação, em TEU, do terminal (a que acrescem as receitas das tarifas aplicadas aos navios: TUP/navio e Tarifa de Pilotagem), e não do nível tarifário ou volume de receitas do concessionário, itens sem qualquer repercussão no cálculo das receitas do concedente. Para além do exposto, registre-se que as consequências indirectas terão de ser consideradas positivas, uma vez que, em teoria, com tarifas inferiores, o Terminal XXI será mais competitivo, logo atrairá mais clientes e TEU, logo as receitas do concedente aumentarão por via dos *royalties* cobrados e das tarifas aplicadas aos navios operados no terminal;
- h) (1.11, § 38.) A inexistência dum plano de gestão de riscos da concessão é uma consequência quase inerente à natureza do mercado, cujo conhecimento é efectivamente assimétrico. Porém, além das boas práticas, mitigadoras, referidas em 1.13, a verdade é que a APS criou uma estrutura de acompanhamento logo em Junho de 2000, cerca de 9 meses após a assinatura do contrato e quando apenas se encontravam em execução as obras de infra-estrutura. Para além disso, e conforme reconhecido por V. Ex.ªs no parágrafo 198., «(...) *as acções previstas no Plano da Qualidade da concessão concorrem para a mitigação dos riscos (...)*». Acresce ainda o facto da APS, em colaboração com a concessionária, terem vindo a dar absoluta prioridade à fidelização de tráfegos com destino à Península, como forma de contrabalançar a volatilidade do mercado de transhipment;
- i) (1.14, § 50.) Relativamente à extensão do molhe, remete-se para o esclarecimento constante na alínea e) *supra* para reforçar que a flexibilidade de adaptação dos investimentos às condições de mercado também já foi utilizada em benefício do concedente. Com efeito, a celebração do primeiro aditamento ao contrato implicou que o prazo de cumprimento da obrigação contratual da APS, de construção de uma extensão adicional do molhe Leste, fosse adiada de 28 de Setembro de 2009 para 28 de Setembro de 2014 – da fase 2A, prevista no contrato original, para a fase 2,



- conforme prescrito pelo primeiro aditamento - adiando portanto o investimento a suportar pela APS, conforme referido por V. Ex.ªs no parágrafo 183. do relato;
- j) (8.2.5) Quanto à inexistência de incentivos relevantes para o desempenho do concessionário, releva-se que o principal incentivo para o desempenho do concessionário decorre do modelo de contratação – BOT – sem garantias de tráfego ou de receita mínima para o concessionário a suportar pelo concedente, tal como reconhecido por V. Ex.ªs (cf. parágrafo 50.). Este factor, aliado às especificidades de um negócio capital-intensivo no qual o concessionário investiu, só até 31 de Dezembro de 2009, cerca de 74,9 milhões de euros, concorre decisivamente para a necessidade de o concessionário remunerar o investimento efectuado, que constitui um custo fixo significativo na estrutura de custos, independentemente do escalonamento de *royalties*, os quais estão associados, é verdade, a um custo variável (mas de uma ordem de grandeza totalmente diferente da manutenção de capital fixo num estado ocioso), mas que também têm uma contrapartida de receita, associada as taxas de movimentação do terminal;
- k) (13.3) Aceitando-se o indesmentível facto de ter havido um atraso no início da exploração - início previsto em 2002, início efectivo em 2004, primeiro ano completo em 2005 - julga-se que, após relevado esse facto e daí retiradas as respectivas conclusões, toda e qualquer análise de cariz operacional deverá ser efectuada acertando-se o primeiro ano de exploração; *i.e.*, fazendo corresponder tráfegos, receitas e outros de 2002, ano de arranque previsto, ao efectivamente verificado em 2005, primeiro ano completo de exploração. Apenas desta forma é possível expurgar o enviesamento provocado pelo atraso no início de exploração – julgado noutra sede - e retirar conclusões de eventuais desvios que se tenham verificado, porquanto se comparam anos equivalentes em termos de maturação do projecto, e não em função do hiato entre a assinatura do contrato e a entrada em exploração do terminal;
- l) (13.9) Relativamente ao nível das receitas e a sua comparação com o previsto, aplica-se o entendimento expandido na alínea anterior, referindo-se que, tecnicamente, considera-se ser mais correcto fazer corresponder as receitas de 2002, ano de arranque previsto, às receitas do ano 2005, primeiro ano completo de operação efectiva;



3. No que se refere à integridade da informação constante no relato, e não obstante o mesmo ser fiel à documentação processual, esclarecimentos prestados e trabalhos desenvolvidos durante a auditoria, detectaram-se as situações aduzidas seguidamente, para as quais solicitamos a atenção de V. Ex.<sup>as</sup>:

- a) (1.5, § 13.) O investimento inicial do concedente orçava, efectivamente, em cerca de 65,8 milhões de euros, valor que, contrariamente ao relatado no parágrafo 13., comporta a totalidade das obrigações de investimento do concedente, tal como evidenciado por V. Ex.<sup>as</sup> no quadro 26 incluído no parágrafo 237. do relato. Ainda relativamente ao parágrafo 13., apresenta-se a estrutura completa de financiamento do concedente: FEDER e PIDDAC: 49%; crédito bancário: 42%; participação PSA: 5%; fundos próprios: 4%. Esta repartição está conforme indicado por V. Ex.<sup>as</sup> no parágrafo 242.;
- b) (1.8, § 22.) Relevando-se, no quadro 1, a construção de uma extensão de molhe superior ao previsto, julga-se que o dito quadro deveria igualmente mencionar que, do lado do concessionário, foi construída uma extensão de cais superior ao previsto: 380 m, em vez de 320 m. Ainda no mesmo quadro do parágrafo 22, e no que se refere aos equipamentos, contratualmente apenas estavam quantificados os compromissos relativos aos guindastes de cais (“pórticos”). Assim, os valores apresentados no quadro 1 referem-se apenas ao número de pórticos (conforme referido por V. Ex.<sup>as</sup> no quadro 10 do parágrafo 118 do relato, no qual é utilizado o termo “guindastes”). Neste sentido, considera-se que no quadro 1 referido anteriormente, onde consta a designação «*Pórticos e equipamentos conexos (total)*» deverá ser indicado apenas «*Pórticos*». Esta observação, relativa à substituição da designação «*Pórticos e equipamentos conexos (total)*» por «*Pórticos*», é igualmente válida para o quadro 24 incluído no parágrafo 225.;
- c) (7.1, § 99.) Onde consta «*PSA*» deverá constar «*APS*»;
- d) (11, § 193.) No quadro 17 é indicado que o índice de desempenho global de 95,22%, obtido na auditoria realizada a 24 de Outubro de 2008, se refere às áreas operacional e ambiental, o que constitui um lapso. De facto, o índice de desempenho de 95,22% diz respeito à globalidade das áreas auditadas, estando portanto correcto o indicado no parágrafo 224. do relato, no qual se refere o valor global obtido na auditoria sem fazer referência apenas a duas das áreas auditadas. Ainda no mesmo quadro, existe





igualmente um lapso na data da auditoria realizada em 2009: a auditoria realizou-se nos dias 13 e 25 de Novembro de 2009 (a data indicada no quadro - 27 de Novembro de 2009 - refere-se à data de produção do relatório de auditoria). Também no caso desta auditoria de 2009, o índice de desempenho global apresentado (93,16%) refere-se a todas as áreas auditadas e não apenas às áreas operacional e ambiental. Esta informação encontra-se correctamente apresentada no quadro 23 do parágrafo 223., no qual são apresentados os resultados das avaliações das várias áreas auditadas, bem como o valor global obtido na auditoria;

- e) (13.1, § 208.) Onde consta «concedente» deverá constar «concessionário»;
- f) (13.6, § 225.) Para além da sugestão de alteração da designação «Pórticos e equipamentos conexos (total)» por «Pórticos», conforme já indicado no comentário relativo ao parágrafo 22. (cf. alínea b) *supra*), o quadro 24 apresenta uma incorrecção na data relativa à instalação do terceiro pórtico (31-01-2004, coluna referente ao executado da Fase 1 B). Assim, conforme referido pela APS em resposta ao pedido de elementos efectuado por V. Ex.ªs a 18 de Janeiro de 2010 (ponto B.3.), o terceiro pórtico começou a operar em Janeiro de 2008.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração,*

A Presidente do Conselho de Administração

(Lídia Sequeira)

6 de 6

Administração do Porto de Sines, S.A.

Apartado 16, 7520-953 Sines, Portugal | Tel. +351 269 860 600 | Fax: +351 269 860 690

www.portodesines.pt | geral@portodesines.pt

NIPC 501 208 950 | Sociedade Anónima | Capital Social 80 milhões de Euros | Matricula C.R.C. Sines - Mat.º648



ML004R1\_1.1

FIM