



Tribunal de Contas



- Sumário Executivo
- Corpo do Relatório
- Anexos

Auditoria à APDL

*Administração
dos Portos de Douro e Leixões, SA*



Relatório nº 52/06 - 2ª Secção



PROCESSO N.º 03/06 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 52/2006 – 2ª SECÇÃO

AUDITORIA À APDL
Administração dos Portos
do Douro e Leixões, SA

Dezembro 2006

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

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

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

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



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação

António Garcia (Auditor Chefe)

Equipa

Maria da Conceição Botelho dos Santos

Maria Ivone Silva

Sofia Ferreira dos Santos

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



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

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso



ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1	INTRODUÇÃO.....	5
1.1.	Natureza e âmbito.....	6
1.2.	Objectivos da acção.....	6
1.3.	Metodologia	6
1.4.	Exercício do Contraditório	6
2	CONCLUSÕES.....	7
3	RECOMENDAÇÕES	9
II	CORPO DE RELATÓRIO	11
4	CARACTERIZAÇÃO DA ZONA PORTUÁRIA.....	11
5	ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS.....	11
6	ORGANIZAÇÃO INTERNA DA APDL.....	13
7	FORMAÇÃO PROFISSIONAL E COOPERAÇÃO	16
8	CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO.....	19
9	DESEMPENHO OPERACIONAL DO PORTO DE LEIXÕES	20
10	ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO JUNTO DA APDL	23
11	SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA DA APDL	23
12	PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO.....	26
13	INVESTIMENTOS REALIZADOS	27
14	CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO.....	29

III	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	33
15	RECOMENDAÇÃO FINAL.....	33
16	DESTINATÁRIOS.....	33
17	PUBLICIDADE.....	34
18	EMOLUMENTOS	34
IV	ANEXOS	35



SIGLAS

APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões
CE	Comunidade Europeia
CIVA	Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado
DL	Decreto-Lei
IC	Itinerário Complementar
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IP	Itinerário Principal
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.
IQF	Instituto para a Qualidade e Formação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
OE	Orçamento de Estado
Palop	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PIDDAC	Programas de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PMP	Prazo Médio de Pagamento
<i>Roll on / roll off</i>	Transporte de veículos ligeiros e pesados
S. A.	Sociedade Anónima
SEE	Sector Empresarial do Estado
TC	Tribunal de Contas
VILP	Via Interna de Ligação ao Porto de Leixões
VRI	Via Regional Interior



I Sumário Executivo

1 INTRODUÇÃO

O presente documento expõe os resultados da auditoria realizada à **APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A.** (doravante designada por APDL), sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos que tem por objecto, simultaneamente, a exploração económica, a conservação e o desenvolvimento dos Portos do Douro e de Leixões, bem como aí exercer poderes de autoridade portuária.

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

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

Os portos comerciais secundários são administrados pelo IPTM – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. e os cinco portos principais são, desde 1998, administrados por cinco sociedades anónimas de capitais integralmente públicos na sequência da reforma sectorial preconizada no Livro Branco da Política Marítimo-Portuária,

cujo quadro de acção foi aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 82/98, de 10-07.

O sector marítimo e portuário encontra-se em fase de desenvolvimento, sobretudo após a publicação do Livro Branco de 2001 que aconselha a crescente utilização do transporte marítimo, nomeadamente o de curta distancia, como alternativa ao transporte terrestre, dado tratar-se de um transporte fiável, seguro, económico, pouco poluente e ruidoso e permitir um descongestionamento dos grandes eixos rodó e ferroviários.

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

Na União Europeia, 90% do Comércio Externo e 40% do Comércio Interno é efectuado por via marítima.¹

Em Portugal, em 2004, os 46 milhões de toneladas de mercadorias comercializadas por via marítima representaram 61% do Comércio Externo Português, dos quais cerca de 80% respeitaram a importações e 20% a exportações². No mercado marítimo nacional, os produtos petrolíferos assumem relevância significativa, já que representam cerca de 51% do total da carga movimentada.

¹ In Livro Verde da Comissão das Comunidades Europeias, de 7-06-2006.

² In Anuário Estatístico de Portugal 2004 do INE – Instituto Nacional de Estatística e APDL.

O **Porto de Leixões** com uma quota de 21% do Comércio Externo Nacional por Via Marítima movimentou, em 2005, mais de 14 milhões de toneladas de mercadorias e cerca de 21 mil toneladas de peixe, tendo registado um volume de negócio de 35 milhões de euros. Nesse ano, neste porto, atracaram 2.824 navios³.

O Tribunal destaca, pela positiva, que a APDL é uma empresa que apresenta um bom desempenho económico-financeiro notável, sobretudo quando comparado com as demais administrações portuárias auditadas, reflexo de uma gestão criteriosa dos recursos, com vista a alcançar metas exequíveis.

1.1. Natureza e âmbito

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

1.2. Objectivos da acção

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

- Caracterização do enquadramento sectorial;
- Caracterização da APDL e identificação da sua estrutura organizacional;
- Identificação das orientações estratégicas de negócio para o porto;
- Apreciação da evolução económico-financeira da administração portuária;
- Análise dos processos de gestão e controlo dos principais investimentos realizados;
- Apreciação da gestão e controlo das principais concessões.

1.3. Metodologia

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

1.4. Exercício do Contraditório

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

- Gabinete do Ministro das Finanças;
- Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Presidente do Conselho de Administração da APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A.

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

³ Sendo que desses, 2.776 navios atracaram no porto de Leixões em actividade comercial.



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

Do Gabinete do Ministro das Finanças não foi recebida resposta.

2 CONCLUSÕES

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

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

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

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

❖ Quanto à organização interna

2. Embora o organograma da APDL represente fielmente a estrutura hierárquica da empresa, não distingue as unidades administrativas das unidades operativas e não dá especial realce às suas áreas fundamentais.
3. A avaliação de desempenho dos recursos humanos implementada na empresa não apraz, pois não está associada a objectivos e padrões de qualidade pré-definidos.
4. A contabilidade de custos não é satisfatória, já que não procede à afectação dos custos indirectos pelas várias unidades orgânicas, desconhecendo-se, assim, quais os reais custos incorridos pelas mesmas.

A afectação destes custos comuns também não é imputada às várias concessões, pelo que não se conhece, com rigor, qual a rentabilidade de cada uma daquelas.

5. A APDL dá cabal cumprimento ao art. 275º do DL 59/99, de 2-03, ao publicar no Diário da República a lista de todas as suas adjudicações de obras públicas, qualquer que seja o seu valor e forma.
6. Em 2005, o CA da APDL celebrou um contrato de prestação de serviço com um ex-administrador e que acarretam um custo mensal, em termos actualizados, de 1.452€ Este contrato, que tinha o seu termo previsto para 14/12/06, pode ter dado origem a um não criterioso e racional dispêndio de dinheiros públicos, dado não ter sido garantido que o serviço prestado tivesse carácter permanente no tempo, ao contrário do pagamento que é mensal.

❖ Quanto às despesas com Publicidade

7. **A APDL desencadeia acções de publicidade através de clubes desportivos e em eventos de carácter cultural, das quais não se vislumbra eficácia comercial já que não são realizadas em ambientes alvo para a conquista de clientes e mercados.**

❖ Quanto à Formação Profissional e Cooperação

8. **A APDL desenvolveu eficazmente a sua área da formação profissional, posicionando-se, actualmente, como entidade formadora de referência do sector portuário, quer em Portugal, quer nos demais países de expressão portuguesa.**
9. Face ao crescente interesse dos portos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e de Timor-Leste pelo *know how* e desempenho do porto de Leixões, a APDL passou a empenhar-se na Cooperação, consubstanciada, mormente, em formação, estágios profissionais e cedência de equipamentos.

❖ Quanto ao desempenho operacional

10. Em 2005, o Porto de Leixões alcançou o melhor resultado do último quadriénio (2002-2005) ao movimentar 14 milhões de toneladas de mercadorias, dos quais 55% respeitaram a produtos petrolíferos.
11. **O Terminal da Carga Geral e o Terminal *roll on/roll off*, ambos de serviço público, tiveram taxas de utilização muito baixas, encontrando-se numa situação de preocupante subutilização da sua capacidade.**

❖ Quanto ao esforço financeiro do Estado junto da APDL

12. A APDL absorveu, entre 2002 e 2005, para financiar os seus investimentos, 17,7 milhões de euros de dinheiros públicos: 14.497 milhares de euros, provenientes de Fundos Comunitários e 3.221 milhares de euros, oriundos do Orçamento de Estado.

❖ Quanto à situação económico-financeira

13. **A APDL apresenta um desempenho económico-financeiro satisfatório. A empresa registou, nos últimos anos, consistentes resultados operacionais e líquidos do exercício positivos, o que revela atenção aos critérios de economia, eficácia e eficiência na gestão dos dinheiros públicos colocados à sua disposição.**
14. **A APDL não recorreu, nos últimos anos, ao endividamento bancário para financiar a concretização dos seus investimentos, o que resulta de uma gestão criteriosa de rentabilização dos seus activos e da implementação de uma estratégia de crescimento sustentado, definida em função de metas de gestão consistentes e exequíveis.**
15. **Nos últimos dois anos, 2004 e 2005, a APDL distribuiu dividendos ao seu accionista único, o Estado português, no montante global de cerca de 5,5 milhões de euros.**



❖ Quanto aos prazos de pagamento da APDL a fornecedores

16. **Em 2005, a APDL demorou, em média, 80 dias para pagar as facturas aos seus fornecedores, nunca tendo pago juros de mora. Porém, este procedimento contraria o disposto pelo DL 32/2003, de 17/02, que transpôs para o direito interno a directiva Comunitária 200/35/CE, segundo a qual são devidos juros quando ultrapassados 30 dias da data da factura, ou de documento equivalente, sempre que do contrato não conste outra data.**

A morosidade para proceder ao pagamento das facturas deve-se à ineficácia do circuito interno que visa a confirmação das mesmas.

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

17. **A APDL mantém uma relação de proximidade e de bom entendimento com as suas concessionárias, exercendo sobre os respectivos contratos de concessão um controlo permanente e eficaz.**

18. A APDL contratou prazos de concessão de 25 anos, prorrogáveis por mais 5 anos, ou seja, encostados ao limite de 30 anos permitido pelo Decreto-Lei 298/93, de 28-08.

Esses prazos não favorecem a concorrência já que encerram o mercado por períodos muito longos, ultrapassam largamente o tempo necessário para a rentabilização do negócio e não foram fixados em função dos investimentos, envolvidos em cada concessão, como estipula o n.º 1 do art.º 29º daquele diploma legal.

19. A Concessão dos Terminais de Carga Geral e Granéis tem tido desempenhos abaixo do previsto no modelo financeiro, o que implicou a revisão do contrato de concessão. Tal consubstanciou-se na redução das taxas fixas, compensadas pelo aumento das taxas variáveis cobradas pela Concedente, passando esta a assumir mais riscos (riscos comerciais) do que os que estavam previstos no contrato inicial.

Ainda sobre este contrato de concessão, o respectivo modelo financeiro de suporte apresenta-se pouco desenvolvido e aparentemente optimista, já que previa que todos os seus resultados, nomeadamente os operacionais, seriam positivos desde o primeiro ano de actividade.

3 RECOMENDAÇÕES

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

Ao Estado, que:

- ☞ Estabeleça formalmente orientações estratégicas para a APDL que reflectam as prioridades e os objectivos de longo prazo, contenham metas de gestão realistas e estejam integradas na visão de desenvolvimento concertado de todos os portos nacionais.
- ☞ Defina uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentado do sector portuário, preferencialmente consubstanciado num “plano nacional de investimentos portuários” dinâmico articulado com os planos estratégicos de cada administração portuária. Projecto esse que potencie investimentos racionais realizados em função da procura portuária e da complementaridade que deve existir entre os portos nacionais.

*Ao Conselho de Administração da APDL –
Administração dos Portos do Douro e Leixões,
S. A, que:*

- ☞ Reveja a matriz organizativa para que a mesma espelhe e distinga claramente órgãos de apoio de unidades operativas e de autoridade portuária.
- ☞ Implemente um modelo de avaliação de desempenho por objectivos e inerentes padrões de qualidade.
- ☞ Desencadeie medidas de gestão de contenção dos Custos com Pessoal
- ☞ Conclua a implementação do modelo de Contabilidade Analítica, devendo o mesmo incluir uma chave de repartição dos custos indirectos.
- ☞ Focalize as suas acções de comunicação empresarial em ambientes adequados ao retorno comercial ou, ponderada a racionalidade dos valores envolvidos, que tenham manifesto impacto positivo na imagem da empresa.
- ☞ Recorra à prestação de serviços externos apenas quando o défice de competências existente na empresa o justifique.
- ☞ Desencadeie acções que visem a optimização das infra-estruturas existentes, concretamente o aumento das suas taxas de utilização, na medida em que as mesmas não prejudiquem significativamente a estabilidade e o bom desempenho económico-financeiro que a empresa tem vindo a alcançar.
- ☞ Implemente medidas organizativas que tornem mais célere, embora igualmente eficaz, os circuitos de conferências das facturas dos clientes e dê cumprimento ao DL 32/2003, de 17/02, que dispõe sobre o prazo de pagamento a fornecedores e pagamento de juros de mora, quando caso disso.
- ☞ Em futuros contratos de concessão de serviço público, conceda prazos de concessão razoáveis fixados em função do “Período de Recuperação do Investimento” e inclua uma cláusula que determine um prazo razoável para a revisão desses contratos
- ☞ Igualmente, em futuros contratos de concessão de serviço público, exija que os Planos de Negócio, que sustentam os contratos de concessão, sejam o mais pormenorizados e exaustivos possíveis.



II Corpo de Relatório

4 CARACTERIZAÇÃO DA ZONA PORTUÁRIA

A zona portuária administrada pela APDL é constituída pelo porto do Douro, que abrange o estuário do rio Douro, e pelo porto de Leixões – sobre o qual incidirá a presente acção – que é um porto artificial constituído, essencialmente, por **terminais portuários comerciais, um terminal de passageiros, uma doca de recreio e um porto de pesca.**

No porto de Leixões, os terminais portuários comerciais distinguem-se entre:

Terminais portuários de movimentação pública que compreendem as áreas portuárias e as respectivas instalações, sendo as operações de movimentação de carga realizadas em regime de serviço público, ou seja, devem ser prestadas a qualquer utente do porto.

↳ **Terminais de Contentores** (Concessionado à TCL – Terminal de Contentores de Leixões, S. A.) ⇒ destinados à movimentação e armazenagem de contentores.

↳ **Terminais de Carga Geral e Granéis** (concessionado à TCGL – Terminal de Carga Geral e Granéis de Leixões, S. A.) ⇒ destinados à movimentação de carga geral e de granéis sólidos e líquidos.

↳ **Terminal Roll on/Roll off** (Administrado directamente pela APDL) ⇒ destinado ao tráfego de veículos.

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

↳ **Terminais Petroleiros** (Concessionado à Petrogal, S. A.) ⇒ destinado à movimentação de produtos petrolíferos e derivados.

Existem, ainda, algumas instalações, concessionadas ao uso privativo, especializadas para o movimento de melaços, asfaltos e cimentos que são irrelevantes em termos de movimento, pelo que não vão ser considerados na presente análise.

5 ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

Entre 2002 e 2005, o Conselho de Ministros, sob proposta dos ministros da tutela e das finanças, não definiu linhas de orientação estratégica formalizadas para a APDL, em desconformidade com o disposto pelo DL 558/99, de 17-12, no seu art. 11º.

Pese embora a APDL tenha respondido ao Questionário do TC que «*as orientações estratégicas têm vindo a ser transmitidas directamente em reuniões pelas Tutelas*»⁴, durante o trabalho de campo desta auditoria constatou-se que tais orientações, a existirem, não foram, durante o período em análise, **formalizadas**.

Realçando-se, ainda, a este propósito, que a aprovação dos planos trienais de investimento, por parte da tutela, posterior à respectiva aprovação pelo CA da empresa, também não tiveram por base quaisquer directrizes formais.

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

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

Esta ausência de definições de estratégias formais por parte do Conselho de Ministros, para além de representar uma violação clara das normas legais, assume também relevância dado ser essencial que:

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

⁴ Página 33 da Resposta da APDL ao Questionário do TC, utilizado como método de auditoria.



6 ORGANIZAÇÃO INTERNA DA APDL

O organograma em vigor na APDL embora represente fielmente a estrutura hierárquica da empresa, não espelha de forma imediata as diferentes unidades de negócio.

O organograma da APDL reflecte a estrutura hierárquica vertical da empresa, mas não distingue unidades administrativas de unidades operativas e não autonomiza, com clareza, as suas áreas fundamentais, como seja, nomeadamente, a gestão dominial, a gestão de concessões, a exploração do Terminal *roll on/roll off* e a autoridade portuária.

A implementação de um organograma mais sofisticado, orientado para as suas unidades de negócio, permitiria identificar, de forma clara, as funções que justificam a existência da empresa, e para as quais deve culminar o esforço de todos; bem como, auxiliar a gestão na concentração dos seus recursos com vista aos objectivos fundamentais, corrigindo-se, assim, eventuais desperdícios.

Ainda a este propósito, aponta-se como **boa prática** o desenvolvimento dado pela APS – Administração do Porto de Sines, S. A., ao seu organograma, o qual, independentemente do desenho da estrutura, apresenta, como mais valia organizativa, a identificação da missão da empresa, dos objectivos de cada unidade e de todos os seus recursos humanos afectos. Esta prática também poderia ser implementada na APDL e até potenciada caso se afectasse a cada uma das unidades, administrativa ou operativa, o orçamento anual das despesas de funcionamento.

Na APDL, a avaliação de desempenho dos seus efectivos não está associada à concretização de objectivos pré-definidos.

Pese embora a APDL tenha implementado um mecanismo de avaliação de desempenho, visando a progressão na carreira, essa não está associada à concretização de objectivos e inerentes padrões de qualidade. Embora a concretização deste processo seja complexa, considera-se que o esforço de implementação se justifica por se traduzir num procedimento de avaliação de desempenho mais eficaz e transparente.

Em sede de exercício do princípio de contraditório, o Chefe do Gabinete do **Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações** alega que «A APDL continua, no entanto, a envidar esforços (...) no sentido de a avaliação de desempenho cumprir cada vez melhor o desiderato de associação à concretização de objectivos e inerentes padrões de qualidade (...)».

Em 2005, os custos com pessoal representaram 31% da estrutura de custos e absorveram 33% das receitas próprias.

Em 2005, os Custos com Pessoal, respeitante a um efectivo de 229 trabalhadores, alcançava os 11.560 mil euros, o que representava cerca de 31% da estrutura de custos e absorvia cerca de 33% das receitas próprias da empresa. (Ver gráficos seguintes.)

Gráfico 1 - Nº Médio de Efectivos

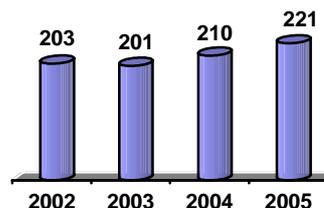
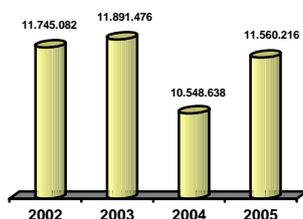


Gráfico 2 - Custos com Pessoal



No período em análise, regista-se, pela positiva, o esforço de contenção de custos com pessoal, levado a cabo pela direcção da empresa, consubstanciado na redução de um nível hierárquico e no número de chefias que passou de 53 para 33⁵. Esta redução de custos permitiu atenuar o impacto dos custos inerentes ao acréscimo de 18 novos postos de trabalho, os quais a empresa justifica para «*rejuvenescer os recursos humanos, mas também aumentar a sua qualificação média, respondendo, assim, melhor, às exigências inerentes às novas tecnologias*» e ainda, para fazer face «*ao volume de projectos em curso, a realizar no âmbito do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Porto de Leixões*»⁶.

Ainda assim, e apesar do bom desempenho económico-financeiro da empresa, nomeadamente os 3,5 milhões de euros de resultados operacionais positivos, considera-se que a administração da APDL deveria continuar a fazer um esforço para a contenção destes custos.

Finalmente, o decréscimo acentuado de 11,3 % dos custos com pessoal no exercício de 2004, face ao exercício económico anterior, deve-se: à alteração do procedimento contabilístico dos encargos futuros com os aposentados (ao abrigo do DL 467/99, de 6-11) que, nesse ano, passou a ser contabilizado em provisões (passivo) em vez de pensões (encargos com pessoal); e, à diminuição dos custos do exercício com o Sistema Privativo de Assistência.

Na APDL não há afectação de custos indirectos às várias unidades orgânicas.

A APDL utiliza a contabilidade de custos, todavia não procede à imputação dos custos indirectos, o que fragiliza as vantagens deste tipo de contabilidade. A imputação dos custos indirectos é relevante para que a gestão conheça, com rigor, a rentabilidade e a eficiência de cada uma das suas unidades e, assim, possa desencadear medidas concretas e direccionadas, logo mais eficazes, visando a racionalização dos dinheiros públicos.

Sobre esta questão foi alegado pelo Chefe do Gabinete do **Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações** e pelo **Presidente do CA** da APDL que é intenção da APDL concluir o modelo da Contabilidade Analítica durante o exercício económico de 2007.

A APDL cumpre plenamente o art. 275º do DL 59/99, de 2-03, ao publicar no Diário da República a lista de todas as adjudicações de obras públicas, por si efectuadas.

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

⁵ In página 37 da Resposta da APDL ao Questionário do TC dirigido às Administrações Portuárias.

⁶ Relatório e Contas de 2005



A APDL dá cabal cumprimento àquele normativo legal já que, no período em análise, procedeu à competente publicação no Diário da República de todas as adjudicações de obras públicas promovidas por si.

A APDL recorre à publicidade e marketing como forma de crescer e conquistar quota de mercado aos seus principais concorrentes. Porém, a empresa deveria concentrar estas despesas nas actividades efectivamente eficazes.

A APDL aponta como seus principais concorrentes o Porto de Vigo, no mercado de carga geral fraccionada, *roll on/roll off* e contentores, «pela sua localização geográfica no Noroeste Peninsular, pelas suas facilities e pela sua proximidade à área de influência natural do Porto de Leixões»⁷, e o Porto de Bilbao, no segmento de contentores.

Para fazer face a esses concorrentes, a APDL concretiza investimentos, visando aumentar a sua competitividade e, em parceria com as suas concessionárias, participa em feiras e eventos comerciais internacionais e de promoção da sua marca.

Os montantes despendidos com Publicidade têm sido sempre crescentes, de ano para ano, tendo atingido, em 2005, 442 mil euros, ou seja, mais 14%, face ao ano anterior. (Ver quadro seguinte.)

Quadro 1	Custos com Publicidade (euros)				
	2002	2003	2004	2005	Total
	289.089	334.999	388.327	442.186	1.454.601

Efectivamente faz todo o sentido um forte investimento em Publicidade e Marketing com vista à conquista de maior quota de mercado, sobretudo, no mercado espanhol. Porém, analisados esses custos com maior detalhe, constatou-se que alguns deles são despendidos em acções publicitárias em actividade desportivas (nomeadamente junto do Futebol Clube do Porto, Leça F.C. e o Leixões S.C.) e nalguns eventos de carácter cultural, das quais não se vislumbra eficácia comercial, considerando-se que se tratam, sobretudo, de patrocínios e não de acções de promoção comercial eficazes junto de clientes alvo.

Os gestores públicos, mesmo aqueles que administram empresas lucrativas, visam sempre a optimização dos dinheiros públicos e o respectivo retorno para os seus verdadeiros accionistas, que, neste caso, são os contribuintes. Neste âmbito, entende-se que a APDL deveria focalizar-se em acções específicas de comunicação empresarial realizadas em ambientes adequados ao seu retorno comercial.

Em sede de alegações o Chefe do Gabinete do **Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações** e o **Presidente do CA** da APDL referem que: «*Quanto ao dispêndio em actividades de índole desportiva (...), trata-se de matéria que mereceu já alguma reflexão da Administração da APDL, estando já decidida, tal como recomendado pelo Venerando Tribunal de Contas, a não renovação dos contratos publicitários em vigor.*»

«*Já quanto a patrocínios de eventos de natureza cultural, afigura-se que a sua atribuição não deverá pura e simplesmente ser eliminada para o futuro, mas sim (e como se vem fazendo) analisada e fundamentadamente avaliada caso a caso, em função dos valores envolvidos e dos resultados esperados. É certo que se trata muitas vezes de acções sem retorno comercial directo, mas seguramente com reflexos muito positivos para a imagem do porto, particularmente no meio que o envolve. (...)*» (Negrito nosso.)

⁷ In página 34 da Resposta da APDL ao Questionário do TC dirigido às Administrações Portuárias.

7 FORMAÇÃO PROFISSIONAL E COOPERAÇÃO

A APDL evidencia forte empenho na formação profissional, objectivando o desenvolvimento dos recursos humanos no sector portuário. Entre 2002 e o 1.º semestre de 2006, a formação representou um custo líquido de 400 mil euros.

A par das iniciativas na área da formação, a APDL desenvolve, ainda, laços de cooperação com os portos dos Palop e Timor-Leste, que no seu cômputo absorveram, para o mesmo período, 1% do total dos lucros.

A APDL, assumindo-se como uma autoridade portuária moderna, passou a desempenhar funções relevantes na área da formação profissional, visando o desenvolvimento dos recursos humanos, factor essencial ao sucesso e desempenho dos portos.

✚ Formação Profissional

O CA da APDL, apercebendo-se do enorme contributo da formação profissional para os novos desafios comerciais impostos pelo mercado, construiu um Centro de Formação que foi inaugurado em Julho de 2001.

Este Centro está acreditado pelo IQF (Instituto para a Qualidade na Formação) e dispõe de quatro salas de formação teórica, três salas para formação em informática, uma sala de audiovisuais e um auditório com 99 lugares.

O Centro de Formação do Porto de Leixões serve um público-alvo muito variado:

- formação para os activos da APDL, que se reveste em **formação interna e externa**⁸;
- **formação a terceiros**, designadamente a parceiros da comunidade portuária, outros portos e entidades;
- **formação de cooperação**, desenvolvida para apoio aos portos dos Palop, com forte participação da Angola;

⁸ A formação interna é a que se realizada no Centro de Formação de Leixões, ministrada por formadores internos ou externos; além desta existe a formação externa, integrada por acções desenvolvidas no exterior da APDL, por entidades externas.

- **formação em alternância**⁹, de natureza vincadamente social em parceria com o IEFP.

Entre 2002 e o 1.º semestre de 2006, desenvolveram-se 651 acções de formação e foram envolvidos 3.688 formandos, cuja participação significou uma prestação de 22.542 horas de formação.

Gráfico 3.1 - Acções

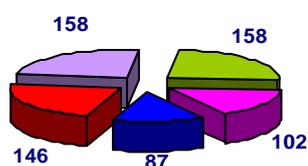


Gráfico 3.2 - Formandos

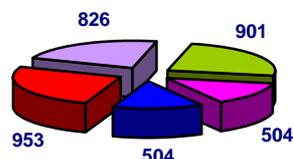
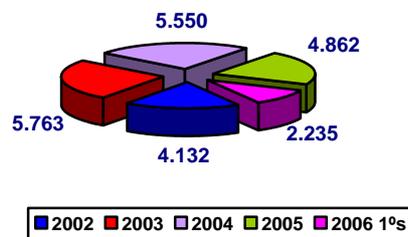


Gráfico 3.3 - Horas



⁹ Formação orientada para a aquisição de competências necessárias ao exercício de uma profissão, englobando uma formação teórica e uma formação em posto de trabalho.



Como claramente evidenciam os indicadores anteriores, a APDL apresenta uma larga experiência e maturidade no domínio da formação. Este apanágio faz do Centro de Formação de Leixões um foco com capacidade de resposta superior às necessidades internas, pelo que se torna importante rentabilizá-lo através da sua crescente abertura ao exterior.

Conforme se atesta nos gráficos a seguir expostos, o Departamento de Formação auferiu proveitos no total de cerca de 485 mil euros, os quais permitiram cobrir aproximadamente 55% dos custos integrais.

Gráfico 4.1 - Proveitos e Custos da Formação Profissional 2002 - 2006 1.º semestre

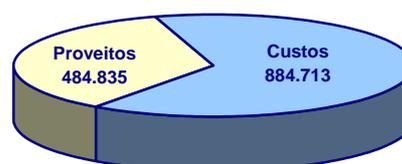
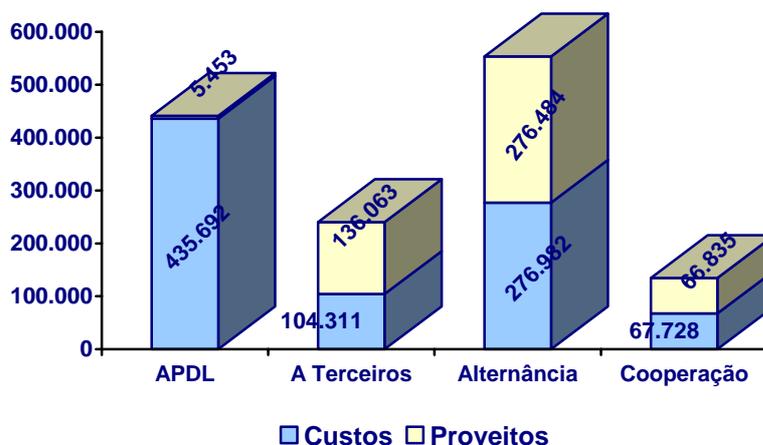


Gráfico 4.2 - Proveitos e Custos por Tipo de Formação 2002 - 2006 1.º semestre



Do total de 465 acções de formação ministradas ao pessoal activo da APDL, cerca de 9% incidiram sobre a temática do Ambiente, Segurança e Saúde Ocupacional, 15% verteram-se sobre a Gestão Portuária, 32% recaíram nas Novas Tecnologias de Informação e cerca de 44% abrangeram um leque diversificado de temáticas, desde a dotação de conhecimentos gerais e básicos de línguas até à aquisição de competências ao nível do desenvolvimento organizacional, sendo esta preferencialmente direccionada aos dirigentes e quadros superiores da administração portuária.

Constatou-se, inclusive, que nos últimos três anos, cerca de 89% do número de horas de formação profissional para activos da empresa foi administrada, sobretudo, aos Quadros Superiores e Profissionais altamente qualificados.

Nas acções de formação vertidas para a actividade portuária, é prática habitual do Centro de Formação recorrer a um quadro de formadores constituído maioritariamente por Directores, Chefias e Técnicos da APDL, “*atenta a característica de experiência prática e vivência portuária que se pretende transmitir*” (página 12 da Revista Titan n.32 publicada pela APDL).

Estes, para o período 2002 – 2005 despenderam 2.057 horas laborais que se destinaram ao exercício da actividade formativa.

Verifica-se, ainda, que a APDL gastou 148 mil euros no recurso a formadores externos e 57 mil euros a formadores internos. Note-se que o custo com formadores internos corresponde, aproximadamente, a 39% do montante gasto com formadores externos.

Cooperação

Em Abril de 2002, o CA da APDL, decidiu alargar e estender o âmbito da actividade formativa a uma vertente de cooperação com portos dos Palop. Desde então, esta empresa tem vindo a consolidar o intercâmbio e cooperação com aqueles portos, a par de iniciativas conjuntas com a CNUCED – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – destinadas a quadros dos portos dos países em vias de desenvolvimento (Lusófonos e Francófonos).

A cooperação entre o Porto de Leixões e as Comunidades Portuárias Lusófonas de África e Timor-leste não se circunscreve, exclusivamente, à área formativa, projectando-se conjuntamente em outras actuações práticas, nomeadamente, a assessoria técnica; a deslocação de técnicos da APDL àqueles países; a realização de estágios nos diferentes serviços da APDL; a cedência de equipamentos (informático e outros) e documentação técnica; a realização de exames médicos, a título não oneroso, a todos os formandos e estagiários provenientes destes países; e, também, entre outras, o auxílio ao nível dos encargos com deslocações e estadia dos técnicos daqueles portos a Leixões.

Quadro 2	Proveitos e Custos da Cooperação					
	2002	2003	2004	2005	2006 1ºS	Total
Proveitos	2.750,00	6.504,50	32.080,00	20.940,00	4.560,00	66.834,50
Custos	110.968,48	24.848,45	47.585,57	64.472,53	23.995,72	271.870,75
Formação	8.102,71	5.010,75	28.516,54	17.512,21	8.586,24	67.728,45
Seminários/Congressos/ Reuniões – CNUCED	44.767,10	1.615,42	0,00	3.448,74	822,40	50.653,66
Estágios	1.930,16	0,00	552,45	0,00	0,00	2.482,61
Alimentação	24.722,85	4.644,56	3.240,93	10.469,40	798,16	43.875,90
Alojamento	7.852,04	9.163,97	9.190,48	26.919,73	3.789,00	56.915,22
Transporte	3.961,27	1.923,24	4.089,67	3.466,73	4.988,47	18.429,38
Exames Clínicos	1.077,20	475,00	468,00	879,42	0,00	2.899,62
Cedência de Equipamento	4.003,97	0,00	0,00	794,86	5.011,45	9.810,28
Outras	14.551,18	2.015,51	1.527,50	981,44	0,00	19.075,63
Resultado	(108.218,48)	(18.343,95)	(15.505,57)	(43.532,53)	(19.435,72)	(205.036,25)



A par dos custos incorridos com a cooperação, é ainda possível a obtenção de receitas aquando do pagamento de inscrição nos cursos de formação. Não obstante, encontra-se protocolado que, o “*suporte financeiro das acções a desenvolver (...) será assegurado pela conjugação das disponibilidades de verbas das partes e da aplicação de outras verbas, de âmbito bilateral ou multilateral, que, para o efeito venham a ser disponibilizadas*”¹⁰.

Como daqui se subentende e de acordo com o Departamento de Formação e Cooperação, o custo das inscrições cobradas aos Palop são proporcionais às condições sócio-económicas vigentes em cada um deles. Verifica-se casos de países “isentos” de qualquer despesa (formação, alimentação, alojamento), a outros aplica-se uma despesa bipartida ou ainda regem-se por outro método de repartição dos encargos, objectivando-se a projecção da igualdade de oportunidades aos portos mais carenciados.¹¹

A APDL apresenta uma situação financeira saudável, com resultados positivos, o que lhe permite contribuir para a formação e consolidação de elos de solidariedade com os países de expressão lusófona e outros, em todas as iniciativas acima referenciadas, as quais se consubstanciam em custos líquidos no montante de 205 mil euros, o que representa 1% dos lucros do exercício.

8 CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO

A APDL celebrou, em 2005, um contrato de prestação de serviço com um ex-administrador, cujo serviço prestado não se vislumbra ser permanente no período de vigência do contrato.

Em Junho de 2005, a APDL celebrou um contrato de prestação de serviços com um seu ex-administrador, Eng.º João Henrique Fernandes Marinho¹², para vigorar entre 15 Maio e 31 de Dezembro de 2005, com o objectivo de prestar «*assessoria e acompanhamento dos projectos de instalação da monobóia da Petrolgal e de recuperação da plataforma ro-ro “Marieta”*»¹³.

A remuneração desta avença implicou o pagamento mensal, por parte da APDL, de 1.149,50 €(com IVA).

Posteriormente, em reunião do CA, de 14-12-2005, foi deliberado prorrogar por um ano a prestação daquele serviço, com vista a reforçar a colaboração até então prestada, tendo aquela remuneração mensal sido actualizando para 1.452,00 €(com IVA).

No âmbito deste contrato, a APDL pagou até Setembro de 2006, data do trabalho de campo da auditoria, 21.185,50€

Sobre esta matéria, importa apontar que durante o trabalho de campo foi explicado¹⁴ à equipa de auditoria que a monobóia já se encontrava instalada e que, àquela data, não estavam em curso quaisquer trabalhos na plataforma “Marieta”.

Assim, a bem da transparência e porque não há evidência de que o contributo prestado por este contrato seja crónico no tempo, considera-se que a empresa deveria ponderar se o recurso a serviços externos apenas em momentos pontuais, e quando o défice de competências existente na empresa o justificasse, não seria mais adequado à boa gestão dos dinheiros públicos.

Sobre esta questão, o Presidente do CA da APDL alega que «*(...) sobretudo no caso da monobóia, (...) tratando-se de uma instalação que iria integrar a actual concessão do Terminal Petrolheiro, não poderia a APDL deixar de acompanhar, de muito perto a sua instalação e entrada em funcionamento.*

¹⁰ In protocolos realizados entre a APDL e os portos dos Palop no seu artigo 4.º “Encargos”.

¹¹ Em reunião com o seu Director-Coordenador, em 26 de Setembro de 2006.

¹² Administrador da APDL até 19 de Abril de 2005.

¹³ Deliberação do CA, de 16-06-2005.

¹⁴ Em reunião com o Director do Gabinete de Estudos e Planeamento.

Assim, e efectuados vários testes com resultados positivos, a primeira operação comercial decorreu em Agosto passado com o navio Kornati. Entretanto decorreram já outras operações, permitindo concluir que o equipamento está a funcionar com normalidade. Assim sendo e terminando em 14 do próximo mês de Dezembro o contrato com o Eng. João Marinho, o mesmo **não será renovado por já não se tornar necessária a colaboração que vinha prestando.**» (Negrito nosso.)

9 DESEMPENHO OPERACIONAL DO PORTO DE LEIXÕES

Em 2005, o Porto de Leixões teve um crescimento de 2,5%, face ao ano anterior, cifrando-se o seu movimento total em 14 milhões de toneladas de mercadorias transportadas por 2.776 navios. Com taxas de utilização, no Terminal da Carga Geral e no Terminal roll on/roll off, muito baixas, a APDL tem de apostar numa política comercial eficaz em parceria com as concessionárias e ponderar a viabilidade da reconversão dalguns cais para conseguir aumentar a rentabilidade dessas infra-estruturas sem por em causa a actual situação económico-financeira da empresa.

No que concerne à Taxa de Utilização dos terminais do porto de Leixões, a situação é heterogénea. Enquanto o Terminal Petrolero (de uso privativo) e o Terminal de Granéis (de serviço público) têm taxas de utilização muito próximas da sua ocupação máxima, o que revela eficácia na optimização destas infra-estruturas e do negócio, os restantes terminais mostram manifesta subutilização da sua capacidade. (Ver quadro seguinte.)

Quadro 3	Taxa Bruta de Ocupação	Taxa Bruta Ocupação máxima
Terminais de Contentores	48%	70%
Terminais de Carga Geral e Granéis		
Terminal de Granéis	47%	50%
Terminais de Carga Geral	17%	78%
Terminal Petrolero	57%	60%
Terminal ro-ro	1%	30%

A APDL justifica o mau desempenho dos terminais de carga geral, que alcançam uma taxa de ocupação de 17% sobre 78% de capacidade máxima, pela «(...) *retracção da procura no segmento de carga geral fraccionada que se tem assistido nos últimos anos.*»¹⁵. Situação que já provocou a revisão do contrato de concessão para a exploração daquele terminal.

¹⁵ Página 40 da Resposta da APDL ao Questionário do TC dirigido às Administrações Portuárias.



Mas essa retracção tem duas explicações mais concretas, pois, por um lado, assiste-se, actualmente, no mercado internacional, à crescente contentorização das cargas fraccionadas, devido às evidentes vantagens de acondicionamento. Por outro, o porto de Leixões está a sentir, neste segmento de mercado, a concorrência dos portos de Aveiro e de Viana do Castelo, que praticam taxas mais baixas do que as cobradas pela APDL aos seus concessionários.

A este propósito, o Presidente do CA da APDL, em sede de alegações, salienta que *«a competitividade do porto de Aveiro face a Leixões é uma “competitividade artificial” na medida em que não se sustenta numa política de exploração económica e financeira equilibrada do porto, mas antes numa política de crescimento alicerçada numa prática de taxas portuárias baixas, visivelmente próximas do dumping comercial, e que em muito têm concorrido para distorcer a concorrência no mercado.»*

De facto, conforme também alegado por aquele Presidente, a Administração do Porto de Aveiro, S. A. que vem acumulando resultados operacionais negativos, nos últimos 5 anos, cobra rendas ao seu concessionário de carga geral (Terminal Sul) que correspondem a cerca de um terço do que paga o concessionário de carga geral em Leixões.

Quanto à concorrência exercida pelo porto de Viana do Castelo, que também vem acumulando resultados operacionais negativos, alega o Presidente do CA da APDL que esse porto *«pratica um nível tarifário abaixo dos custos inerentes à prestação dos serviços que presta, sendo por conseguinte ilusória a sua competitividade face a Leixões. Exemplo concreto do que se afirma é o caso da importação de toros de madeira em bruto, para a qual ali é oferecido um período de armazenagem gratuito que vai até 90 dias, fazendo com que alguns navios de maior calado venham aliviar em Leixões e de seguida partam para Viana para aí descarregar e aproveitar o período de armazenagem gratuita.»*

Esta situação é preocupante porque é o Estado português quem está a financiar a construção de infra-estruturas portuárias que ao invés de serem complementares ou virem colmatar carências, acabam por concorrer entre si, conduzir à sua subutilização e inerente redução de rentabilidade das Administrações Portuárias.

Tal revela a importância vital de existir, em Portugal, a garantia de que a concorrência entre portos nacionais não ocorre por força da má utilização de dinheiros públicos em investimentos desnecessários, que culminem, apenas ou sobretudo, na deslocação dos clientes já existentes, mas devido ao dinamismo crescente do mercado.

De facto, em Portugal não existe um Plano Nacional de Investimentos Portuários que garanta que, prioritariamente, são rentabilizadas as infra-estruturas portuárias já existentes, apenas se utilizando dinheiros públicos, na construção de novas infra-estruturas, quando a procura, inequivocamente, o exigir.

Importa, assim, a definição de um Plano Nacional de Investimentos Portuários para assegurar que os dinheiros públicos são oportunamente utilizados e que não desvirtuam a concorrência.

Para a APDL, em concreto, importa apostar numa intervenção imediata através quer da implementação de políticas comerciais conjuntas com os concessionários, quer, nas situações em que há manifesto desinteresse do mercado, como é o caso da carga geral fraccionada, da ponderação da viabilidade da reconversão dos cais para outro tipo de cargas.

Quanto ao desempenho, em 2005, o porto de Leixões movimentou cerca de 14.051 mil toneladas de mercadorias, o que constituiu o melhor resultado do último quadriénio; desses, 7.713 mil toneladas respeitaram a produtos petrolíferos.

Quadro 4	Movimento das mercadorias entre 2002 e 2005 (cargas+descargas)				
	2002	2003	2004	2005	Δ 05/04 (%)
Granéis Sólidos	2.163	2.237	2.378	2.303	- 3
Cereais	563	651	712	693	- 3
Cimento	0	0	503	344	- 32
Outros	1.600	1.586	1.163	1.266	9
Granéis Líquidos	6.831	7.471	7.299	7.713	6
Prod. Petrolíferos	6.055	6.592	6.607	6.882	4
Minerais	0	0	0	0	0
Outros	776	879	692	831	20
Carga Geral	3.653	3.741	4.027	4.035	0,2
Contentores	2.925	3.185	3.549	3.539	- 0,3
Roll On / Roll Off	20	10	11	9	- 18
Fracçãoada	708	546	467	487	4
Total (mil toneladas)	12.647	13.450	13.704	14.051	2,5

Efectivamente, foi o transporte de produtos petrolíferos, com mais 6%, face ao ano anterior, o principal responsável pelo crescimento, em 2005, de 2,5% do movimento do porto.

Mas esse resultado foi fortemente contrariado, mormente, pela quebra no movimento de **cereais** (devido à concorrência dos portos de Aveiro e de Viana do Castelo), **cimento** (pela contracção na construção civil) e **Roll On/Roll Off** (provocado pelo decréscimo das importações).

A evolução ocorrida no movimento de mercadorias nos terminais comerciais do porto de Leixões é a apresentada no quadro seguinte.

Quadro 5	Movimento de Mercadorias por Terminal			
	2003	2004	2005	2004/2005 Variação
Terminal de Contentores	3.197	3.558	3.551	- 7 - 0,2 %
TCGL	3.043	3.059	3.000	- 124 - 6 %
Terminal Roll on/roll off	11	11	6	- 5 - 45 %
Terminal de Petroleiros	7.199	7.076	7.494	418 6 %
Total (mil toneladas)	13.450	13.704	14.051	347 2,5 %

O Porto de Leixões é um porto essencialmente importador: em 2005, 72% do movimento total respeitou a importações. As trocas comerciais com a Europa representaram 67% do movimento total, logo seguido da África e da América (sobretudo a América do Sul). (Ver quadro seguinte.)

Quadro 6	Movimento de Mercadorias por continentes			
	2002	2003	2004	2005
Europa	8.488	8.892	8.817	9.373
África	2.820	3.204	3.579	3.687
América	736	866	914	719
Ásia	269	210	255	252
Austrália, Oceânia	22	20	7	20
Diversos	312	257	131	0
Total (mil toneladas)	12.647	13.450	13.704	14.051



10 ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO JUNTO DA APDL

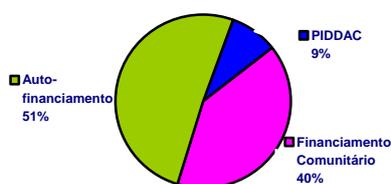
Entre 2002 e 2005, a APDL recebeu 17,7 milhões de euros de dinheiros públicos (Fundos Comunitários e Orçamento de Estado) para financiar os seus investimentos. A APDL suporta 51% do financiamento necessário ao seu investimento total sem recurso ao endividamento.

No quadriénio em análise, para financiar os investimentos realizados, a APDL recebeu do Orçamento do Estado, através do PIDDAC, 3.221 milhares de euros, e do Orçamento Comunitário, 14.497 milhares de euros. (Ver quadro seguinte.)

Quadro 7	Fonte dos financiamentos referentes aos investimentos realizados nos exercícios económicos 2002 a 2005				
	2002	2003	2004	2005	Total
APDL (receitas próprias)	3.183	3.975	6.096	4.999	18.253
Financiamento Comunitário	8.804	3456	1.517	720	14.497
Fundo Coesão	7.850	0	0	0	7.850
FEDER	951	3.441	1.516	720	6.628
PRAXIS XXI	3	0	0	0	3
POSI/POCTI	0	15	1	0	16
OE/PIDDAC	248	720	595	1.658	3221
Total (mil euros)	12.235	8.151	8.208	7.377	35.971

Enfatiza-se que a APDL tem suportado, em média, 51% dos investimentos concretizados sem recorrer ao endividamento, ou seja, apenas com recurso aos fluxos de tesouraria que consegue gerar. Os restantes 49% são suportados por financiamento público. (Ver gráfico seguinte.)

Gráfico 5 - Estrutura de Financiamento dos Investimentos da APDL



Nesses anos, o investimento total realizado pela APDL ascendeu aos 35.971 milhares de euros (Ver quadro seguinte).

Quadro 8	Investimento Realizado entre 2002 e 2005 (milhares de euros)			
	2002	2003	2004	2005
Aumento da capacidade de Navegabilidade do Porto	0	192	356	2.071
Projecto da Portaria Única	7.861	4.201	1.405	814
Reabilitação e Reforço do Cais Sul da Doca 1	1.007	538	0	0
Revitalização e Reabilitação de Espaços e Edifícios	1.165	375	779	1.003
Portal do Porto de Leixões	575	1.049	386	1.087
Segurança da Cadeia Logística	344	1.021	3.790	795
Investimentos de Natureza Residual e Recorrente	404	279	481	278
Intervenções no Porto do Douro, Via Navegável e Frente Atlântica	49	93	687	569
Outras Acções	831	403	324	760
Total	12.235	8.151	8.208	7.377

11 SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA DA APDL

A APDL regista, nos últimos anos, consistentemente, resultados operacionais e líquidos do exercício positivos, não recorre ao endividamento bancário, distribuiu dividendos e os seus indicadores revelam bom desempenho de rentabilidade, gestão e segurança.

A APDL é uma empresa que apresenta um bom desempenho económico-financeiro. É eficiente na gestão dos recursos à sua disposição e, em última análise, dos dinheiros públicos colocados à sua disposição. Constatase, igualmente, que a empresa tem crescido de forma sustentada e em função de metas bem definidas e realistas.

O facto de ser uma empresa lucrativa permite-lhe executar os seus planos de investimento sem recurso ao endividamento bancário, embora bastante financiada pelos dinheiros públicos, e, ainda, entregar ao Orçamento do Estado, quer o devido imposto sobre resultados, quer dividendos.

✚ Volume de Negócios

Quadro 9	Evolução do Volume de Negócios			
	2002	2003	2004	2005
Volume de Negócios (mil euros) ¹⁶	33.091	33.930	34.395	35.257

O Volume de Negócios da empresa tem evoluído favorável e consistentemente. Só no último ano, 2005, alcançou 35.257 milhares de euros, o que representa um crescimento de 2,5%, face ao ano anterior.

✚ Evolução do Capital Próprio

Quadro 10	Evolução dos Capitais Próprios			
	2002	2003	2004	2005
Capital Social	48.000	48.000	48.000	48.000
Capitais Próprios (mil euros)	171.475	171.188	177.929	188.187

Na evolução positiva dos Capitais Próprios da empresa, destaca-se o crescimento registado, em 2004, de cerca de 5,8%. Este resultado ficou a dever-se quer aos Resultados Transitados positivos, no montante de 12 milhões de euros, quer aos Resultados Líquidos positivos obtidos no exercício, 4,2 milhões de euros (embora reduzidos pela distribuição de dividendos no valor de 3,4 milhões de euros).

✚ Distribuição de dividendos

Quadro 11	Evolução dos Capitais Próprios	
	2004	2005
Dividendos (mil euros)	3.371	2.090

Dado o bom desempenho económico que a empresa tem vindo a registar, o accionista decidiu proceder à distribuição de dividendos. Assim, a APDL, nos últimos dois anos, entregou ao Estado 5.461 milhares de euros.

✚ Resultados Líquidos do Exercício

Quadro 12	Resultado Líquido do Exercício			
	2002	2003	2004	2005
RLE (mil euros)	5.261	3.690	6.741	4.179

No quadriénio em análise, a APDL alcançou sempre resultados operacionais positivos, o que revela uma boa capacidade de otimizar os recursos colocados à sua disposição. Desses exercícios económicos, o melhor resultado foi alcançado em 2004: 6,7 milhões de euros. Para esse resultado contribuiu, sobretudo, a prestação de serviços ao Terminal Petrolero, por ocorrência de um sinistro. Tratou-se, assim, de um crescimento anómalo influenciado por uma situação ocasional.

Em 2005, os Resultados Líquidos do Exercício, já sem a influência daquela situação pontual, sofreram uma redução também devido ao decréscimo dos Resultados Extraordinários, face ao ano anterior, de 1 milhão de euros, por diminuição da rubrica “Redução de Provisões”. Ainda assim, e apesar do decréscimo de 38%, face a 2004, apresenta um crescimento de 13%, face a 2003, pelo que se pode afirmar que esta empresa mantém um crescimento sustentado, nos últimos anos.

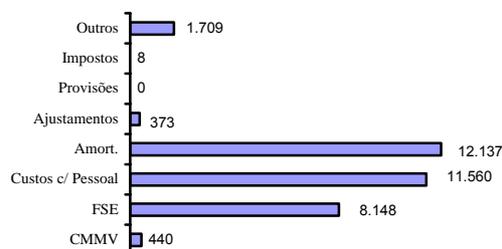
¹⁶ Considerou-se para cálculo do Volume de Negócios o somatório das contas 71 e 72 da Demonstração de Resultados.



✚ Estrutura de Resultados

Quadro 13	Resultados (mil euros)			
	2002	2003	2004	2005
Resultados Operacionais	1.845	1.096	4.545	3.525
Resultados Financeiros	679	680	840	1.045
Resultados Extraordinários	2.277	1.364	2.036	1.061

Gráfico 6.2 - Custos Operacionais 2005
(mil euros)

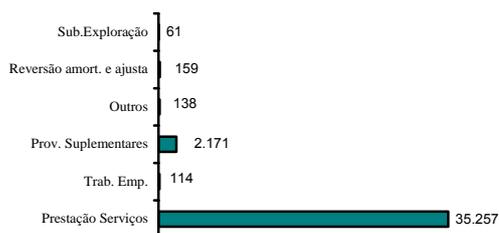


Resultados Operacionais

2004, foi o ano em que a APDL alcançou o melhor resultado operacional com o valor de 4,5 milhões de euros. Este exercício beneficiou de cerca de 1,2 milhões de euros de Proveitos Suplementares decorrentes da prestação de serviços e fornecimentos de materiais de combate à poluição em consequência do sinistro ocorrido nos *pipelines* que ligam o Terminal Petrolero à Refinaria de Leça da Palmeira. Os custos inerentes da operação de limpeza foram facturados à Petrogal, S. A., entidade responsável por todos os prejuízos e danos decorrentes daquele sinistro.

O decréscimo dos Resultados Operacionais, de 2004 para 2005, é o reflexo da prática estagnação de crescimento dos Proveitos Operacionais e do agravamento, em 2,8%, dos Custos Operacionais. Desse acréscimo dos custos ressalta o crescimento significativo dos Custos com Pessoal em 1 milhão de euros, relativamente ao ano anterior.

Gráfico 6.1 - Proveitos Operacionais 2005
(mil euros)



Como se constata no gráfico anterior, da estrutura de custos operacionais, são três as rubricas com maior peso nos custos totais: as Amortizações, os Custos com Pessoal e os Fornecimentos e Serviços Externos, representando respectivamente 35%, 34% e 24% do total (incluindo imposto).

Embora não exista um agravamento de custos muito acentuado, tendo em consideração a evolução da inflação, considera-se que a APDL, face à estagnação dos proveitos operacionais e, sobretudo, à devida boa utilização dos dinheiros públicos deveria fazer um esforço na redução dos Custos com Pessoal, bem como implementar medidas concretas visando a contenção dos custos com Fornecimentos e Serviços Externos.

Resultados Financeiros

Ao longo do período em estudo, 2002-2005, os Resultados Financeiros têm evidenciado uma evolução positiva. No último ano, verificou-se um crescimento de 205 milhares de euros em consequência dos rendimentos obtidos em aplicações financeiras.

Resultados Extraordinários

Os Resultados extraordinários apresentaram, em 2005, um decréscimo aproximado de 48%, face ao período anterior, devido, essencialmente, à diminuição em cerca de 1 milhão de euros na rubrica “Redução de Provisões”.

Indicadores

Quadro 14	Indicadores			
	2002	2003	2004	2005
Rentabilidade dos Capitais Próprios (%)	3,1	2,2	3,8	2,2
Rentabilidade do Activo Total (%)	2,03	1,41	2,51	1,51
Liquidez Geral	4,98	8,20	6,06	6,55
Endividamento	0,34	0,33	0,33	0,32
Autonomia Financeira	0,66	0,66	0,66	0,68
Solvabilidade	1,95	1,90	1,98	2,11

A análise dos indicadores apresentados no quadro acima evidencia que a APDL é eficiente na utilização dos recursos e na rentabilização dos seus activos, apresenta total capacidade para satisfazer todo o seu passivo de curto prazo e revela acentuado grau de independência face aos seus credores.

12 PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO

Em 2005, a APDL demorou, em média, 80 dias para pagar as facturas dos seus fornecedores/credores, o que significa que esta empresa pública só lhes pagou já depois daqueles terem entregue o IVA respectivo ao Estado.

Em 2002, entrou em vigor a Directiva 2000/35/CE do Parlamento e do Conselho Europeu com objectivo de combater os atrasos dos pagamentos nas transacções comerciais¹⁷. A necessidade de produzir esta directiva baseou-se na constatação de que, no espaço comunitário, uma em cada quatro falências de empresas se devia aos atrasos nos pagamentos dos produtos e serviços prestados, com os consequentes impactos nos elevados índices de desemprego na Europa.

Aquela directiva foi transposta para a ordem jurídica interna pelo DL 32/2003, de 17/02, no qual ficou determinado, nomeadamente que «*sempre que do contrato não conste a data ou prazo de pagamento, são devidos juros, os quais se vencem automaticamente, sem necessidade de novo aviso (...) 30 dias após a data em que o devedor tiver recebido a factura ou documento equivalente*». (Art. 4.º do DL 32/2003, de 17/02.)

Esses juros serão calculados como estabelecido no Código Comercial, mas o credor poderá exigir uma indemnização suplementar caso prove que a mora lhe causou dano superior aos juros referidos. (N.º 3 do art. 4 do DL 32/2003.)

Como se verifica no gráfico seguinte, em 2005, a APDL **utilizou, em média, 80 dias para pagar as suas facturas**, não tendo, porém, cumprido aquele normativo legal já que em nenhuma situação foram pagos juros pelo atraso no respectivo pagamento.

¹⁷ Entende-se por Transacção Comercial qualquer transacção entre empresas ou entre empresas e entidades públicas, qualquer que seja a respectiva natureza, forma ou designação, que dê origem ao fornecimento de mercadorias ou à prestação de serviços contra uma remuneração (al. a), art.º 3º do DL 32/2003, de 17/02).



Gráfico 7 - PMP (dias) da APDL



A dilatação do prazo de pagamento das facturas é uma forma de financiamento gratuito a curto prazo. Esta prática tem consequências nefastas na economia e na gestão financeira das empresas, sobretudo nas pequenas e médias empresas que caracterizam o sector empresarial português, facto que não deixa de ir contra o teor do DL 32/2003, em particular para os compromissos constituídos já na vigência daquele diploma.

De realçar que as empresas pagam o IVA ao Estado, sobre os valores facturados, mensal ou trimestralmente (consoante o regime em que se encontram enquadrados, como dispõe o artº. 40 do CIVA). Ou seja, em algumas situações, as empresas credoras da APDL, empresa do Estado, só receberam os valores facturados em momento posterior ao pagamento do IVA respectivo ao Estado.

Acresce que a APDL tem disponibilidade de tesouraria que lhe permite efectuar os pagamentos conforme o acordado em contrato ou, na falta deste, a 30 dias. A lentidão para proceder a esses pagamentos é originada pelo circuito percorrido pelas facturas dentro da organização.

Importa, assim, que seja implementado um circuito que vise a significativa redução do Prazo Médio de Pagamento utilizado pela empresa para, simultaneamente, contribuir para o bem-estar das empresas suas fornecedoras e evitar desperdícios com o pagamento dos juros devidos.

13 INVESTIMENTOS REALIZADOS

Entre 2002 e 2005, a APDL realizou investimentos no montante de cerca de 36 milhões de euros.

A APDL na sua linha estratégica de desenvolvimento sustentado, de melhorar a qualidade do serviço prestado, de aumentar a produtividade e competitividade e de captar novos segmentos de negócio, tem vindo a realizar importantes investimentos, que nos últimos 4 anos totalizaram 35.971 milhares de euros. (Ver quadro seguinte.)

Quadro 15 – Investimentos Realizados	2002	2003	2004	2005
Aumento da capacidade de Navegabilidade do Porto	0	192	356	2.071
Estabelecimento da Bacia de Rotação e Canal de Acesso à Doca 4 do Porto de Leixões	0	73	179	1.881
Alargamento do Vão Central da Ponte Móvel	0	0	177	190
Quebramento de Afloramento Rochoso D2 Norte	0	119	0	0
Projecto da Portaria Única	7.861	4.201	1.405	814
VILPL – Via Interna de Ligação à VRI	7.861	4.201	1.405	372
Portaria Principal do Porto de Leixões	0	0	0	442
Revitalização do Molhe Sul e Espaços Adjacentes	49	59	17	78
Reabilitação do Cais Acostável e Construção do Terminal Multiusos	49	59	17	41
Construção da Estação de Passageiros	0	0	0	37

Quadro 15 – Investimentos Realizados (cont)	2002	2003	2004	2005
Reabilitação e Reforço do Cais Sul da Doca 1	1.007	538	0	0
Via de Cintura Portuária	722	0	0	0
Melhoria das Condições de Operacionalidade do TP	0	210	45	73
Estudo das condições de Operacionalidade do TP	0	210	45	0
Reabilitação de Betões do TP	0	0	0	73
Plano Estratégico de Desenvolvimento do Porto de Leixões	0	128	95	0
Plano Estratégico de Desenvolvimento do Porto de Leixões	0	95	95	0
Plano de promoção do Porto de Leixões	0	33	0	0
Revitalização e Reabilitação de Espaços e Edifícios	1.165	375	779	1.003
Portal do Porto de Leixões	575	1.049	386	1.087
Sistema de Informação Geográfica	0	0	64	0
Segurança da Cadeia Logística	343	1.021	3.790	795
Estruturação da Plataforma Logística	15	6	15	116
Outras Acções	45	0	89	493
Investimentos de Natureza Residual e Recorrente	404	279	480	278
Intervenções no Porto do Douro, Via Navegável e Frente Atlântica	49	93	687	569
Total (mil euros)	12.235	8.151	8.208	7.377
		35.971		

Desses investimentos, seleccionou-se os que pelo seu peso financeiro e relevância para o desenvolvimento do porto, a nível das acessibilidades (marítimas e terrestres), apresentam maior destaque, os quais se identificam no quadro seguinte.

Quadro 16	Execução Financeira dos Investimentos				
	Obra	Valor da Adjudicação	Custo Total Final/Previsto	Desvios	
				Abs.	%
Via Interna de Ligação à VRI – VLIPL	Concluído	13.117.334	16.765.098	3.647.764	28
Estabelecimento da Bacia de Rotação e Canal de Acesso à Doca 4	Em Execução	10.626.366	12.799.923	2.173.557	20
Alargamento no Vão Central da Ponte Móvel	Em Execução	13.313.964	13.378.270	64.306	0,5
Portaria Principal do Porto de Leixões	Em Execução	12.075.079	14.687.580	2.612.501	22
Total		49.132.742	57.630.872	8.498.130	17,3

Nota: Individualizam-se, apenas, os investimentos superiores a 10 milhões de euros.



Do quadro em referência podemos observar que todos os projectos seleccionados apresentam desvios financeiros. Desvios esses que no seu cômputo total custaram mais 8,5 milhões de euros do que o previsto nos contratos iniciais.

Obra Concluída

Do quadro anterior, em relação à “VILPL – Via Interna de Ligação ao Porto de Leixões”, obra já concluída, o projecto de investimento consubstancia-se na construção de uma via exclusiva ao tráfego portuário, de acesso do Porto de Leixões à VRI – Via Regional Interior. A VILPL constitui uma alternativa de acesso rodoviário que a conecta ao IP1, IP4 e IC24 e a partir destas à rede nacional de estradas. A construção da VILPL, com a extensão de aproximadamente 2,8 km, foi finalizada em Fevereiro de 2004.

Esta via aguarda apenas a entrada em serviço da VRI e IP4, entre os nós de Sendim e Águas Santas, para abertura ao tráfego, as quais estão sob a responsabilidade da EP-Estradas de Portugal, EPE.

Este investimento apresenta um desvio financeiro de 3.648 milhares de euros, ou seja, um custo de mais 28% do que o previsto inicialmente. Tal desvio ficou a dever-se, sobretudo, ao dispendido de mais 4,7 milhões de euros com expropriações, face ao inicialmente estimado, e não à empreitada de construção que encerrou contas com uma poupança de 1,1 milhões de euros, face à adjudicação, devido a alterações ao traçado inicial.

Obras em Execução

Nas obras em curso, destaca-se a empreitada de construção para “Estabelecimento da Bacia de Rotação e Canal de Acesso à Doca 4” que a APDL prevê ser concluída, em Janeiro de 2007, com um desvio financeiro de mais 20%, ou seja, mais 2,2 milhões de euros do que o inicialmente previsto. Tal desvio ficar-se-á a dever à empreitada de execução, dado «*no decurso da obra [ter-se encontrado] mais rocha para extrair do que o esperado*»¹⁸.

Quanto ao projecto “Portaria Principal do Porto de Leixões”, a APDL prevê que seja concluído com um desvio financeiro de mais 2,6 milhões de euros devido, sobretudo, à construção de uma área de serviço (parque de camiões e a infra-estruturas básicas de apoio aos camionistas), não prevista inicialmente, e que custará cerca de 1 milhão de euros, e ao desvio de, também, 1 milhão de euros em expropriações.

14 CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO

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

Contratos de Concessões de Serviço Público

1. TCL – Terminal de Contentores de Leixões, S.A. (Concessão do direito de exploração do Terminal de Contentores Norte e Sul)
2. TCGL – Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões, S.A. (Concessão do direito de exploração dos Cais Convencionais de Carga Geral fraccionada e Granéis)

¹⁸ Anexo 5.1.3 da Resposta da APDL ao Questionário do TC.

Contratos de Concessões de Uso Privativo

3. Petrogal, S.A. (exploração dos Terminais Petrolífero e Oceânico)
4. Silopor – Empresa de Silos Portuários, S.A. (uso privativo de um terreno)
5. CEPSA – Companhia portuguesa de Petróleos, S.A. (Armazenamento de combustível)
6. SVG – Shuurmans & Van Ginneken B.V. (exploração da instalação especializada para o movimento de melaços)
7. Tercim – Terminais de Cimento, S.A. (Recepção, armazenagem e expedição de cimento)
8. DocaPesca – Portos e Lotas S.A. (Concessão das instalações do Porto de Pesca de Matosinhos)

Dada a extensão e a diversidade dos contratos de concessão celebrado pela APDL, como se constata na listagem anterior, o Tribunal considerou oportuno debruçar-se, no âmbito da presente auditoria, apenas sobre os contratos de concessão de serviço público. Vejamos.

Terminais de Contentores

Designação ∞ Contrato de Concessão do direito de exploração comercial, em regime de serviço público, da actividade de movimentação de carga contentorizada no Porto de Leixões.

Procedimento ∞ Concurso Público

Concessionário ∞ TCL – Terminal de Contentores de Leixões, S.A.

Objecto ∞ Direito de Exploração Comercial, em regime de serviço público, da actividade de movimentação de cargas contentorizadas no terminal de contentores, incluindo o respectivo estabelecimento.

Data do contrato ∞ 1999-12-20 (início da actividade 2000-05-01)

Prazo da Concessão ∞ 25 anos (prorrogável por mais 5 anos)

Responsabilidades atribuídas à concessionária ∞ Obras (infra-estruturas) – todas as obras e trabalhos de construção, reparação e conservação dos bens que integram o estabelecimento; Equipamento – manter em permanente estado de bom funcionamento, conservação e segurança até ao termo da Concessão; Exploração; Financiamento – Obtenção do financiamento necessário ao desenvolvimento de todas as actividades que integram o objecto da Concessão.

Responsabilidades atribuídas à concedente ∞ Acessos e sua reformulação; Dragagens e a realização de obras marítimas; Gestão do Porto.



Terminais de Carga Geral e Granéis

Designação ≅ Contrato de Concessão do direito de exploração comercial, em regime de serviço público, da actividade de movimentação de carga geral fraccionada e granéis.

Procedimento ≅ Concurso Público

Concessionário ≅ TCGL – Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões, S.A.

Objecto ≅ Direito de exploração comercial, em regime de serviço público, da actividade de movimentação de carga geral fraccionada e granéis nos Cais Convencionais do Porto de Leixões, excluindo os terminais especializados para o tráfego *roll-on/roll off* e de passageiros da Doca 1 Norte e para a movimentação de melações e cimentos do lado sul.

Data do contrato ≅ 2001-03-30 (Inicio da actividade - 2001-07-01)

Prazo da Concessão ≅ 25 anos (prorrogável por mais 5 anos)

Responsabilidades atribuídas à concessionária ≅ Obras (infra-estruturas) – todas as obras e trabalhos de construção, reparação e conservação dos bens que integram o estabelecimento; Equipamento – manter em permanente estado de bom funcionamento, conservação e segurança até ao termo da Concessão; Exploração; Financiamento – Obtenção do financiamento necessário ao desenvolvimento de todas as actividades que integram o objecto da Concessão.

Responsabilidades atribuídas à concedente ≅ Execução e realização de obras marítimas; Acessos e sua reformulação; Dragagens; Gestão do Porto.

Aliás, a APDL, mais do que um controlo eficaz, mantém uma relação próxima e de bom entendimento com as empresas concessionárias, partilhando com elas acções de promoção dos seus serviços e procurando soluções conjuntas para a resolução de problemas.

A APDL assume-se como parceiro interessado e atento o que também se traduz numa minimização da imprevisibilidade dos riscos assumidos ou partilhados por esta administração portuária.

A APDL concede prazos de concessão que, por um lado, não foram fixados em função do montante dos investimentos envolvidos, como estipula o DL 298/93; e, por outro, são excessivamente alargados, não favorecendo a concorrência e, tendo por base os modelos financeiros, ultrapassando largamente o tempo necessário para a rentabilização do negócio.

O artigo 29, n.º 1, do DL 298/93, de 28-08, que estabelece o regime de operação portuária, determina que «o prazo das concessões de serviço público de movimentação de carga não pode exceder 30 anos e deve ser estabelecido em função dos investimentos em equipamentos fixos ou em obras portuárias» (negrito nosso).

Ambos os contratos de concessão de serviço público, em análise, têm um prazo de concessão de 25 anos, prorrogável por mais 5 anos.

Verificados os respectivos modelos financeiros de suporte às concessões, constata-se que:

- Quanto à concessão dos **Terminais de Contentores**, o Anexo 12 – Mapa dos Investimentos prevê que, durante a vida da concessão, o **investimento total** se cifre nos **60.559.517 euros** e a concessão alcança Resultados Correntes e Situação Líquida positivos no 6.º ano de exploração.

A APDL exerce um controlo eficaz das suas concessões de serviço público.

No decurso da auditoria, foi possível constatar que existe um efectivo acompanhamento das actividades desenvolvidas pelas concessionárias de serviço público, tendo toda a informação solicitada pelo Tribunal sido prontamente prestada.

-
- Quanto à concessão dos **Terminais de Carga Geral e Granéis**, o Anexo 1 – Proposta final de investimentos prevê que, durante a vida da concessão, o **investimento total** seja de **34.683.912 euros** e a concessão alcança Resultados Correntes e Situação Líquida positivos desde o primeiro ano de exploração.

À luz do que acaba de se descrever pode concluir-se que a opção da APDL, quanto aos prazos de concessão, suscita as seguintes observações:

- a) tais prazos não têm qualquer relação com o valor dos investimentos necessários, como dispõe o mencionado DL 298/93, pois se assim fosse a concessão dos Terminais de Contentores teria uma duração duas vezes superior à concessão dos Terminais de Carga Geral e Granéis;
- b) por outro lado, esses mesmos prazos são opostos aos benefícios da livre concorrência já que encerram o mercado para além de duas décadas;
- c) finalmente, os prazos em questão excedem largamente o tempo que seria necessário para a rentabilização do negócio, como o demonstram os planos de negócio anexos aos contratos de concessão.

A Concessão dos Terminais de Carga Geral e Granéis está a realizar desempenhos abaixo do previsto no modelo financeiro, o que obrigou à revisão do contrato de concessão.

Na resposta ao Questionário do TC, a APDL explica que a concessionária TCGL – Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões, S.A. vinha sentido dificuldades «(...) desde o início da concessão de Carga Geral e Granéis Sólidos, ficando os volumes de movimentação claramente abaixo do previsto no modelo financeiro (...)»¹⁹.

Para mitigar este problema, a Concedente procedeu à revisão, em 2005, do contrato de concessão que se consubstanciou na redução das rendas fixas compensada pelo aumento das rendas variáveis. Desta forma passou a existir uma maior partilha do risco de negócio.

A APDL responsabiliza esse decréscimo de movimentação, com as inerentes consequências financeiras para o contrato de concessão, pela crescente contentorização da carga geral e pela concorrência dos portos de Viana do Castelo e de Aveiro.

Pese embora os factos antes descritos, constata-se, igualmente, que o modelo financeiro de suporte ao contrato de concessão para além de muito pouco desenvolvido é francamente optimista, já que previa que todos os seus resultados, nomeadamente os operacionais, seriam positivos desde o primeiro ano de actividade.

Esta situação remete para a importância fundamental e imprescindível de as concedentes, por um lado, exigirem planos de negócio consistentes e exaustivos e, por outro, procederem a uma análise criteriosa dos mesmos com o intuito de serem o mais realistas e verosímeis possíveis.

¹⁹ Página 68 da Resposta da APDL ao Questionário do TC.



III Recomendação final, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

15 RECOMENDAÇÃO FINAL

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

16 DESTINATÁRIOS

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

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro das Finanças;
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Ao Conselho de Administração da APDL – Administração dos Portos de Douro e Leixões, S. A.
- Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

17 PUBLICIDADE

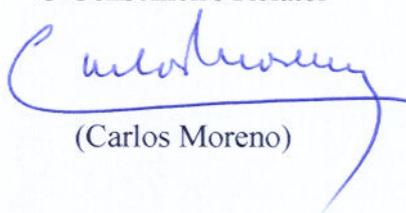
Após entregues exemplares deste Relatório e seu Anexo às entidades acima enumeradas, será o mesmo, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgado pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inserido no sítio do Tribunal de Contas.

18 EMOLUMENTOS

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

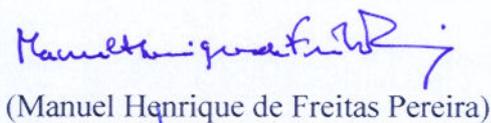
Tribunal de Contas, em 21 de Dezembro de 2006

O Conselheiro Relator

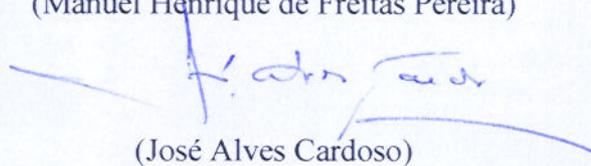


(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



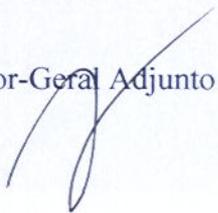
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



(José Alves Cardoso)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto



(António Francisco Araújo Cluny)



IV Anexos

- 1) Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- 2) Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho de Administração dos Portos de Douro e Leixões, SA
- 3) Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças



Quozene

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



Moreno



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

*Ao DA Ex.ª A equipa
para considerações e análise
Prepare-se quadro analítico
21.NOV.2006*010549
Da presente resposta para
vossa aprovação*

22.11.06

Dray

Exm.º Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Carlos Moreno

C/CONHECIMENTO

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência a
Secretária de Estado dos Transportes

Assunto: RELATO DE AUDITORIA À "ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DO DOURO E LEIXÕES". V. REF.º PROC.º n.º 3/06 - AUDIT.

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

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE

Dray

(Guilherme Dray)

BC7C 22 11'06 22501



Relato de Auditoria do Tribunal de Contas relativo às principais áreas de risco e problemas específicos inerentes às administrações portuárias - APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.: exercício do contraditório

OBSERVAÇÕES¹

I - Comentários relativos ao Ponto “4. – Orientações Estratégicas”:

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

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

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

As Orientações abrangem não só a realidade actual, como, também, o futuro a médio e longo prazo. Desta forma, o accionista público assume responsabilidades relativamente às grandes linhas de

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



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

orientação de sociedades de capitais exclusivamente públicos, como são as cinco Administrações Portuárias Portuguesas.

II - Comentários relativos ao Ponto “5. – Organização interna da APDL”:

• **Organograma:**

Uma vez concretizada a política de concessões, que conduziu a que a quase totalidade das operações (com excepção dos terminais *ro-ro* e de passageiros) seja hoje desenvolvida em regime de serviço público, por empresas privadas, a APDL considerou não ser relevante e até porventura inoportuna, a criação de unidades de negócio em termos de estrutura orgânica.

Não obstante, tal não impede que áreas relevantes de actividade como sejam a gestão e fiscalização das concessões ou a gestão dominial (referidas no Relato de Auditoria) estejam devidamente identificadas e integradas em unidades orgânicas e dispondo até de meios humanos e materiais exclusivamente afectos ao exercício de tais atribuições, tal como o Gabinete de Estudos e Planeamento, a nível de Direcção e que fiscaliza e acompanha os vários processos de concessão ou o Departamento de Gestão Dominial, unidade orgânica que, tal como a própria designação evidencia, desenvolve actividade quase que exclusiva na gestão da área de jurisdição da APDL.

• **Avaliação de desempenho:**

A APDL definiu, nos últimos dois anos, novos parâmetros de avaliação e uma nova grelha de avaliação de comportamentos. A APDL continua, no entanto, a envidar esforços, nomeadamente com as suas chefias, no sentido de a avaliação de desempenho cumprir cada vez melhor o desiderato de associação à concretização de objectivos e inerentes padrões de qualidade, tal como referido pelo Venerando Tribunal de Contas.

• **Custos com pessoal:**

A APDL tem prosseguido uma política de contenção de custos com pessoal, tal como referido, pela positiva, pelo Venerando Tribunal de Contas.

Quanto à rubrica de trabalho extraordinário, esclarece-se que a quase totalidade dos valores pagos respeita a serviço prestado nas áreas operacionais ligadas à segurança do porto, em dias feriados ou nos serviços de fiscalização de empreitadas (sendo que neste caso o encargo é suportado pelo respectivo adjudicatário). De facto, trata-se de serviços que laboram em permanência, 365 dia/ano



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

(marítimos, operadores de radar, controladores de VTS, etc) com regimes especiais de trabalho (turnos e ou isenção de horário) mas em que a prestação em dias feriados é sempre remunerada como trabalho extraordinário.

Quanto à referência, do Venerando Tribunal de Contas, a despesas com subsídios para estudos e creches, estamos perante medidas que, conjuntamente com outras iniciativas, se inserem no quadro da política e das responsabilidades sociais da APDL, reconhecendo-se as mesmas como instrumentos importantes na gestão dos recursos humanos desta Administração Portuária.

- **Contabilidade de Custos:**

A Contabilidade Analítica é uma ferramenta importante no apoio à gestão racional dos recursos e à tomada de decisões, nomeadamente da política tarifária.

Em 2004, a APDL iniciou-se a reformulação do modelo existente, no sentido de melhor o ajustar à filosofia do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais. A Administração da APDL concluirá o modelo da Contabilidade Analítica durante o próximo exercício.

- **Despesas de publicidade e marketing:**

Quanto ao dispêndio de montantes em publicidade e marketing em actividades de índole desportiva, trata-se de matéria que mereceu já alguma reflexão da Administração da APDL, estando já decidida, tal como recomendado pelo Venerando Tribunal de Contas, a não renovação dos contratos publicitários em vigor.

Já quanto a patrocínios de eventos de natureza cultural, afigura-se que a sua atribuição não deverá pura e simplesmente ser eliminada no futuro, mas sim, (e como se vem fazendo) analisada e fundamentadamente avaliada caso a caso, em função dos valores envolvidos e dos resultados esperados. É certo que se tratará muitas vezes de acções sem retorno comercial directo, mas seguramente com reflexos muito positivos para a imagem do porto, particularmente no meio que o envolve.

De facto, considera-se importante preservar a relação e a imagem do porto com a cidade (que muitas vezes o vê como factor negativo e de perturbação ambiental ou de tráfego...) para o que, algumas iniciativas (incluindo alguns patrocínios de índole cultural) ainda que de natureza não estritamente portuária, têm normalmente um excelente retorno em termos de imagem e visibilidade externa do porto.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

III - Comentários relativos ao Ponto “8. – Desempenho Operacional do Porto de Leixões”:

No âmbito das Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário a transmitir pelo MOPTC (Tutela), serão, ainda durante o presente ano de 2006, definidas Orientações precisas e os investimentos a prosseguir, de acordo com o mercado/procura e a vocação de cada um dos portos, bem como uma maior intervenção do organismo regulador (Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos), no âmbito do planeamento. Aliás, as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário antecedem a elaboração de um Plano Sectorial Marítimo-Portuário.

IV - Comentários relativos ao Ponto “10. – Situação económico-financeira da APDL”:

O Venerando Tribunal de Contas regista que, nos últimos anos, a APDL tem, consistentemente, tido resultados operacionais e líquidos de exercício positivos, não recorrendo ao endividamento bancário e tendo distribuído dividendos, pelo que os seus indicadores revelam bom desempenho de rentabilidade, gestão e segurança.

V - Comentários relativos ao Ponto “11. – Prazo Médio de Pagamento”:

A APDL implementará medidas de reorganização dos circuitos de conferência das facturas de fornecedores, com vista ao cumprimento dos prazos de pagamento.

A regra geral assumida pela Administração da APDL é a do pagamento das facturas até 60 dias após a data de emissão. Este prazo médio é sempre divulgado nas consultas e concursos lançados.

Mas há muitas situações em que o prazo médio de pagamento é inferior, seja por imposição contratual do fornecedor, seja pela natureza do bem e/ou serviço adquirido, seja para se beneficiar de um desconto de pronto pagamento. Além disso, sempre que se mostra necessário, há pagamentos a pronto.

O não cumprimento do prazo máximo de 60 dias fica a dever-se por norma aos seguintes factores, nem sempre imputáveis à APDL, mas sim à outra parte contratante, tais como:

- Impossibilidade de conferir a factura atempadamente por não estar correctamente emitida e aguardar emissão de nota de crédito;
- Impossibilidade de conferir a factura atempadamente por incluir trabalhos não autorizados antecipadamente e que carecem de autorização formal competente;



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- Impossibilidade de conferir a factura atempadamente por aguardar a elaboração do Auto de Recepção Provisória e sua aprovação pelo Conselho de Administração;
- Pagamento suspenso por se aguardar prestação de garantia para reforço da caução contratualmente exigida;
- Factura emitida antes do trabalho estar realizado (nesta situação os Serviços da APDL devem devolver a factura, mas nem sempre cumprem com este procedimento).

VI - Comentários relativos ao Ponto “13. – Concessões de Serviço Público”:

• **Prazo das concessões**

Neste ponto do Relato, o Venerando Tribunal de Contas refere que os prazos de 25 anos, prorrogáveis por mais 5, “...*não favorecem a concorrência já que encerram o mercado por períodos muito longos, ultrapassam largamente o tempo necessário para a rentabilização do negócio e não foram fixados em função dos investimentos, envolvidos em cada concessão, como estipula o n.º 1 do art.29º daquele diploma legal*”.

A este propósito, importa considerar que os prazos das concessões foram estabelecidos em função do volume de investimento envolvido em cada uma delas. Com efeito, no TCL a entrada inicial para aquisição do equipamento foi de 18,5 milhões de euros e o valor de investimento de desenvolvimento é de 34 milhões de euros, o que perfaz um total de 52,5 milhões de euros; no TCGL a entrada inicial foi de 15,5 milhões de euros e o valor de investimento de desenvolvimento é de 19,2 milhões de euros, o que perfaz um total de 34,7 milhões de euros. Regista-se, ainda, que na fixação do prazo foi ouvido um consultor económico e financeiro externo, ABN AMRO BANK, que emitiu parecer para um prazo da concessão não inferior a 25 anos.



Resposta remetida, em sede de contraditório,
pelo Presidente do Conselho de Administração dos Portos de Douro e Leixões



Moreira



À DA IX, à equipa para análise e consideração no anteprojecto final. Prefere-se também análise de respeito para um melhor caso.

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

22.11.06

Moreira

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
DA IX – Proc.º nº 03/06 - AUDIT		Ofº 221/PRES	2006/11/20

ASSUNTO: **Auditoria à APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A Exercício do Contraditório.**

Exmo. Sr. Conselheiro;

Com referência ao processo em apreço e, especificamente, o Relato da Auditoria que nos foi presente, a Administração dos Portos do Douro e Leixões submete à apreciação de V. Ex.ª as seguintes considerações:

II – Corpo do relatório

4 – Orientações estratégicas

Embora não exista um suporte formal que as corporize, reitera-se que, e tal como já anteriormente informado, a APDL vem recebendo orientações estratégicas da Tutela, transmitidas em contactos e reuniões que ocorrem com grande regularidade.

Concretamente e pelo que se refere às prioridades e objectivos da empresa a longo prazo, importa salientar que foi elaborado um novo Plano Estratégico de Desenvolvimento do Porto de Leixões que, com o contributo e activa intervenção de todos os parceiros da comunidade portuária e participação da Tutela, elenca e prioriza 21 acções a desenvolver na década com o horizonte temporal de 2015.

De resto algumas dessas acções estão já em execução, algumas mesmo com conclusão a ocorrer em 2007 como é o caso da construção de uma nova ponte móvel, do rebaixamento de fundos da bacia de rotação e canal de acesso para -12 metros ou ainda a nova portaria única instalada na VILPL (via dedicada para tráfego exclusivamente portuário).

DATA: 22.11.06

II – 5 – a) Organização interna da APDL

Concretizada a política de concessões e que conduziu a que a quase totalidade das operações (com excepção dos terminais ro-ro e de passageiros) seja hoje desenvolvida em regime de serviço público, por empresas privadas, considerou-se não ser relevante e até porventura inoportuna, a criação de unidades de negócio em termos de estrutura orgânica.

Não obstante, tal não impede que áreas relevantes de actividade como sejam a gestão e fiscalização das concessões ou a gestão dominial (referidas no Relato) estejam devidamente identificadas e integradas em unidades orgânicas e dispoendo até de meios humanos e materiais exclusivamente afectos ao exercício de tais atribuições. Referimo-nos concretamente ao Gabinete de Estudos e Planeamento, a nível de Direcção e que fiscaliza e acompanha os vários processos de concessão ou ao Departamento de Gestão Dominial, unidade orgânica que, tal como a própria designação evidencia, desenvolve actividade quase que exclusiva na gestão da área de jurisdição da APDL.

b) Avaliação de desempenho

Trata-se de matéria com alguma complexidade, como bem refere o Relato, mas que, no entanto, tem merecido especial atenção e acompanhamento. Na verdade, e para só falar de um passado recente (últimos dois anos) foi contratada uma empresa da especialidade que colaborou na reorganização do processo, foram definidos novos parâmetros de avaliação e nova grelha de avaliação de comportamentos e organizaram-se várias sessões conjuntas, envolvendo todas as chefias, com vista a uma maior sensibilização e envolvimento nos respectivos processos de avaliação de desempenho. Considera-se mesmo que é um processo que tem tido uma evolução bastante positiva em termos de concretização dos objectivos propostos.

c) Custos com pessoal

Tem-se prosseguido uma política de contenção de custos com pessoal, que, de resto o Relato realça, pela positiva.

Pelo que concretamente se refere à rúbrica de trabalho extraordinário, esclarece-se que a quase totalidade dos valores pagos respeita a serviço prestado nas áreas operacionais



ligadas à segurança do porto, em dias feriado ou nos serviços de fiscalização de empreitadas (sendo que neste caso o encargo é suportado pelo respectivo adjudicatário). De facto, trata-se de serviços que laboram em permanência, 365 dia/ano (marítimos, operadores de radar, controladores de VTS, etc) com regimes especiais de trabalho (turnos e ou isenção de horário) mas em que a prestação em dias feriados é sempre remunerada como trabalho extraordinário.

Quanto à referência a despesas com subsídios para estudos e creches, não se partilha da asserção constante do Relato de que, desses custos, não advém benefício directo para empresa nem para os interesses públicos que deve prosseguir.

De facto, e a nosso ver, trata-se de medidas que, conjuntamente com outras iniciativas, se inserem no quadro da política e das responsabilidades sociais da empresa e tida aquela como importante instrumento na gestão dos seus recursos humanos.

e) Despesas de publicidade e marketing

Nesta passagem do Relato suscitam-se dúvidas sobre o real interesse e eficácia de algumas acções nesta área, designadamente investimento de Publicidade e Marketing em actividades desportivas ou eventos de carácter cultural. No caso concreto de actividades de índole desportiva, trata-se de matéria que mereceu já alguma reflexão interna, estando já decidida a não renovação dos contratos publicitários em vigor.

Já quanto a patrocínios de eventos de natureza cultural, e discordando-se do Relato neste ponto, afigura-se que a sua atribuição não deverá pura e simplesmente ser eliminada no futuro, mas sim, (e como se vem fazendo) analisada e fundamentadamente avaliada caso a caso, em função dos valores envolvidos e dos resultados esperados. É certo que se tratará muitas vezes de acções sem retorno comercial directo mas seguramente com reflexos muito positivos para a imagem do porto, particularmente no meio que o envolve. De facto, considera-se importante preservar a relação e a imagem do porto com a cidade (que muitas vezes o vê como factor negativo e de perturbação ambiental ou de tráfego...) para o que, algumas iniciativas (incluindo alguns patrocínios de índole cultural) ainda que de natureza não estritamente portuária, têm normalmente um excelente retomo em termos de imagem e visibilidade externa do porto .

f) Contrato de Prestação de Serviço

Com referência ao contrato celebrado com o ex - Administrador, Eng. João Marinho, afigura-se de esclarecer o seguinte: enquanto membro do Conselho de Administração, aquele Administrador teve sob sua responsabilidade directa os processos respeitantes à recuperação da plataforma ro-ro "Marieta" e à instalação da monobóia (terminal oceânico) da Petrogal. Terminado o mandato daquele Administrador, considerou-se, no entanto, que seria importante assegurar-se a sua colaboração durante mais algum tempo, quer pela sua formação específica de engenheiro naval, quer pela circunstância do acompanhamento técnico que vinha dando àquelas duas instalações.

De salientar que, sobretudo no caso da monobóia, se trata de um equipamento muito específico, inédito em Portugal, sendo certo que a primeira instalação de uma monobóia naquele local, em 1998, redundou em fracasso que obrigou a Petrogal a reformular todo o processo. Naturalmente que, tratando-se de uma instalação que iria integrar a actual concessão do Terminal Petrolífero, não poderia a APDL deixar de acompanhar, de muito perto a sua instalação e entrada em funcionamento. Assim, e efectuados vários testes com resultados positivos, a primeira operação comercial decorreu em Agosto passado com o navio Kornati. Entretanto decorreram já outras operações, permitindo concluir que o equipamento está a funcionar com normalidade. Assim sendo e terminando em 14 do próximo mês de Dezembro o contrato com o Eng. João Marinho, o mesmo não será renovado por já não se tornar necessária a colaboração que vinha prestando.

f) – Prazo da concessões (Relato, Página 10, ponto 18)

Neste ponto do Relato considera-se que os fixados prazo de 25 anos, prorrogável por mais 5, *"...não favorecem a concorrência já que encerram o mercado por períodos muito longos, ultrapassam largamente o tempo necessário para a rentabilização do negócio e não foram fixados em função dos investimentos, envolvidos em cada concessão, como estipula o nº1 do art.29º daquele diploma legal "*

A este propósito, referiremos que os prazos da concessão foram estabelecidos em função do volume de investimento envolvido em cada uma das concessões: no TCL a entrada inicial para aquisição do equipamento foi de 18,5 milhões de euros e o valor de investimento de



desenvolvimento é de 34 milhões de euros, o que perfaz um total de 52,5 milhões de euros; no TCGL a entrada inicial foi de 15,5 milhões de euros e o valor de investimento de desenvolvimento é de 19,2 milhões de euros, o que perfaz um total de 34,7 milhões de euros. Regista-se ainda que na fixação do prazo foi ouvido um consultor económico e financeiro externo, ABN AMRO BANK, que emitiu parecer para um prazo não inferior a 25 anos.

II – 8 – Desempenho Operacional do Porto de Leixões

Neste ponto do Relato enfatiza-se o mau desempenho do Terminal de Carga Geral e Granéis Sólidos, concessionada à TCGL, evidenciando-se o baixo nível da respectiva taxa de ocupação. Para esta situação são no Relato aduzidas duas explicações concretas e que passam quer pela crescente contentorização de cargas fraccionadas quer pela circunstância de que *“o porto de Leixões está a sentir, neste segmento de mercado, a concorrência dos portos de Aveiro e de Viana do Castelo, que praticam taxas mais baixas do que as cobradas pela APDL aos seus concessionários”*. Em consequência sugere-se uma intervenção da APDL *“através da implementação de políticas comerciais aguerridas”*, para além de uma *“ponderação da viabilidade da reconversão dos cais para outro tipo de cargas”*.

Efectivamente, e não deixando de se reconhecer a menos boa prestação do Terminal de Carga Geral, negativamente muito influenciada pela crescente taxa de contentorização, já se discorda que aquele mau desempenho possa estar associado a uma eventual menor agressividade comercial do porto de Leixões e daquele seu concessionário. De facto, a competitividade do porto de Aveiro face a Leixões é uma *“competitividade artificial”* na medida em que não se sustenta numa política de exploração económica e financeira equilibrada do porto, mas antes numa política de crescimento alicerçada numa prática de taxas portuárias baixas, visivelmente próximas do dumping comercial, e que em muito têm concorrido para distorcer a concorrência no mercado.

Nesta conformidade, qualquer comparação entre o porto de Leixões e os seus congéneres de Aveiro e Viana do Castelo não poderá deixar de tomar em linha de conta alguns pressupostos e designadamente que:

- 1) - o volume de rendas pagas pelo concessionário do Terminal Sul em Aveiro (que oferece um serviço idêntico ao prestado pelo TCGL) corresponde a cerca de um terço do que paga este concessionário em Leixões.

- 2) – a exploração de "cais livres" (não concessionados) em Aveiro é feito mediante o licenciamento a empresas de estiva, o que significa que estas nada pagam, pelo uso dos bens dominiais, à autoridade portuária nem estão vinculadas a um plano de investimentos, ao contrário dos concessionários que pagam rendas e investem nas infra-estruturas em conformidade com o plano de desenvolvimento do negócio aprovado pela concedente.
- 3) – o porto de Aveiro, de 2001 a 2005, regista resultados operacionais negativos nos montantes de, respectivamente -1.252.785,65€, de -4.275.827,25€, de -3.515.309,30€, de -2.727.936€ e de -1.427.909€.
- 4) – no porto de Viana do Castelo ainda não está concessionada a actividade de movimentação de cargas, funcionando aí o mesmo regime de "cais livres" de Aveiro, sendo, assim, válidas as considerações expendidas no número anterior.
- 5) – o porto de Viana do Castelo pratica um nível tarifário abaixo dos custos inerentes à prestação dos serviços que presta, sendo por conseguinte ilusória a sua competitividade face a Leixões. Exemplo concreto do que se afirma é o caso da importação de toros de madeira em bruto, para a qual ali é oferecido um período de armazenagem gratuito que vai até 90 dias, fazendo com que alguns navios de maior calado venham aliviar em Leixões e de seguida partam para Viana para aí descarregar e aproveitar o período de armazenagem gratuita.
- 6) – o porto de Viana do Castelo regista igualmente resultados operacionais negativos

5. Organização interna da APDL – Contabilidade de Custos

Reconhece-se a Contabilidade Analítica como ferramenta importante no apoio à gestão racional dos recursos e à tomada de decisões, nomeadamente da política tarifária.

Em 2004 iniciou-se a reformulação do modelo existente, no sentido de melhor o ajustar à filosofia do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais. Desde então tem-se mantido em aberto a conclusão deste projecto, que, para se desenvolver, necessita não só do envolvimento dos técnicos da Direcção Financeira, mas também do contributo e colaboração doutros Serviços da APDL, nomeadamente Direcção de Operações e Segurança e Direcção de Obras e Equipamentos. Sucede no entanto que, todos os recursos humanos têm estado demasiado envolvidos nas tarefas diárias, a que acrescem solicitações permanentes de colaboração em novos projectos.



Há, no entanto, a intenção e determinação da Direcção Financeira de concluir o modelo da Contabilidade Analítica durante o próximo exercício .

11. Prazo Médio de Pagamento

Reconhecendo que é possível reduzir o prazo médio de pagamento com a implementação de medidas de reorganização dos circuitos de conferência das facturas de fornecedores, não é verdade que a APDL tenha por política de gestão financeira retardar o mais possível o pagamento dos débitos aos seus Credores.

A regra geral assumida há largos anos é o pagamento das facturas até 60 dias da respectiva data de emissão. Este prazo médio é sempre divulgado nas consultas e concursos lançados, pelo que se trata de princípio conhecido antes da colocação de qualquer encomenda. Mas há muitas situações em que o prazo médio de pagamento é inferior, seja por imposição contratual do fornecedor, seja pela natureza do bem e/ou serviço adquirido, seja para se beneficiar de um desconto de pronto pagamento. Além disso, sempre que se mostra necessário, há pagamentos a pronto, o que demonstra existir flexibilidade dos Serviços.

O não cumprimento do prazo máximo de 60 dias fica a dever-se por norma aos seguintes factores:

- Impossibilidade de conferir a factura atempadamente por não estar correctamente emitida e aguardar emissão de nota de crédito;
- Impossibilidade de conferir a factura atempadamente por incluir trabalhos não autorizados antecipadamente e que carecem de autorização formal competente;
- Impossibilidade de conferir a factura atempadamente por aguardar a elaboração do Auto de Recepção Provisória e sua aprovação pelo Conselho de Administração;
- Pagamento suspenso por se aguardar prestação de garantia para reforço da caução contratualmente exigida;
- Factura emitida antes do trabalho estar realizado (nesta situação os n/Serviços devem devolver a factura, mas nem sempre cumprem com este procedimento).

De referir que estas situações acabam por ser frequentes nos contratos de empreitadas públicas, que originam os maiores volumes de facturação, assim influenciando determinadamente o prazo médio de pagamento.

Estas, as considerações que se entendeu dever submeter à douta ponderação de V.Exa.

Com os melhores cumprimentos e a muito

consideração d' O Presidente do Conselho de Administração



(António Ricardo de Oliveira Fonseca)



**Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças**



Moreno



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

Exm.º Senhor
Conselheiro Carlos Moreno
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

*À equipa para
avaliar a
conformidade
20.12.06
Moreno*

Sua referência
DA IX Proc. N.º 03/06 - Audit

Sua comunicação de
19. DEZ 2006

Nossa referência
5450

Assunto Auditoria à APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.
Exercício do contraditório

Incumbe-me o Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de enviar à V. Exa. os comentários deste Ministério ao anteprojecto em epígrafe.

As conclusões do relato de auditoria, constantes do ponto 2., ao analisarem o período de 2002 a 2005, assinalam que o Conselho de Ministros não definiu orientações estratégicas formalizadas para a empresa, em desconformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, não tendo igualmente fixado metas de gestão ou definido modelos de avaliação de desempenho.

No entanto, nenhum aspecto contido nesta apreciação factual sobre o passado permite retirar ilações sobre o comportamento presente e futuro do actual Governo, pelo que não podemos concordar que se refira, “...que o accionista se coloca à margem da definição das grandes linhas de estratégia e da gestão da empresa...”.

Esta conclusão é aliás negada pela recente apresentação pelo Governo, através da Senhora Secretária de Estado dos Transportes, das orientações estratégicas para todo o sector marítimo-portuário, no passado dia 15 de Dezembro.

BTCT 28 12 06 24573



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

De igual forma devemos salientar, em relação à afirmação de que não foram definidas metas de gestão, que a actividade da empresa é balizada e avaliada em cada ano, pelo cumprimento de um plano de actividades e orçamentos de exploração e de investimentos de carácter anual e plurianual, que traçam objectivos claros para a mesma e, conseqüentemente para a sua gestão. Estes instrumentos são submetidos à apreciação do accionista em Assembleia-Geral.

Esperamos que os presentes comentários tenham contribuído para o esclarecimento das questões suscitadas pelo anteprojecto de Relatório de Auditoria à APDL, S.A.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

(Eduardo Silva Lima)

FIM