



Auditoria à APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.







Auditoria à

APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.

Abril 2013



Ficha Técnica

EQUIPA AUDITORIA

Conceição Botelho dos Santos
Aida Maria Castanheira Batista

COORDENAÇÃO GERAL

Gabriela Ramos
(Auditora Coordenadora do DA IX)
António Garcia
(Auditor Chefe do DA IX)

CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

Foto de capa

Cortesia da APVC

*Este Relatório de Auditoria está
disponível no sítio do Tribunal de Contas*

www.tcontas.pt

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

TRIBUNAL DE CONTAS

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

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





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

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro José Luís Pinto de Almeida

Conselheiro Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I Sumário Executivo

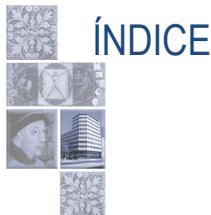
II Corpo do Relatório

III Vista ao Ministério Público, Decisão, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

IV Anexos







I	SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1.	INTRODUÇÃO	5
2.	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	6
3.	CONCLUSÕES	7
4.	RECOMENDAÇÕES	12
II	CORPO DO RELATÓRIO	15
5.	O PORTO DE VIANA DO CASTELO	15
6.	A APVC	18
7.	OS GESTORES PÚBLICOS	20
8.	O DESEMPENHO ECONÓMICO E FINANCEIRO	24
9.	MEDIDAS DE CONTENÇÃO E DE REDUÇÃO DE CUSTOS	27
10.	ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO	30
10.1.	Subsídios à exploração	31
10.2.	Subsídios ao investimento	32
11.	INVESTIMENTOS REALIZADOS	34
12.	CONCESSÕES	38
12.1.	Contrato celebrado com a Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A.	39
III	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DECISÃO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	41
13.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	41
14.	DECISÃO	41
15.	DESTINATÁRIOS	42
16.	PUBLICIDADE	42
17.	EMOLUMENTOS	42
IV	ANEXOS	45





ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Movimento de mercadorias no porto de Viana do Castelo	16
Quadro 2 – Composição do conselho de administração da APVC	21
Quadro 3 – Indicadores da APVC	24
Quadro 4 – Indicadores económicos da APVC	25
Quadro 5 – Variação de rubrica de custos entre 2010 e 2011	28
Quadro 6 – Evolução de custos da APVC de 2009 para 2011	29
Quadro 7 – Financiamento à exploração (euros)	31
Quadro 8 – Estrutura de financiamento dos investimentos (euros)	32
Quadro 9 – Principais investimentos de janeiro de 2009 a junho de 2012	34
Quadro 10 – Aquisição de lancha de pilotos para a APVC	35
Quadro 11 – Porto de pesca	37
Quadro 12 – Diferenças detetadas entre a faturação e as taxas fixadas contratualmente	38
Quadro 13 – Valores arrecadados pela APVC relativamente às subconcessões no parque empresarial da praia norte	39
Quadro 14 – Custo do metro quadrado pago pela área subconcessionada pela Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A.	40



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Movimento de mercadorias nos portos nacionais de 2009 a 2011	16
Gráfico 2 – Percentagem do movimento de mercadorias destinada à exportação	17
Gráfico 3 – Volume de negócios, no triénio 2009-2011 (milhares de euros)	27
Gráfico 4 – Resultado operacional e resultado líquido do período, no triénio 2009-2011 (milhares de euros) ...	27
Gráfico 5 – Gastos com pessoal por efetivo médio em 2011 nas administrações portuárias (milhares de euros)	30
Gráfico 6 – Esforço do Orçamento do Estado nas administrações portuárias, entre 2009 e 2011 (milhares de euros e percentagem)	31
Gráfico 7 – Financiamento do Orçamento do Estado à exploração das administrações portuárias, entre 2009 e 2011 (milhares de euros e percentagem)	32
Gráfico 8 – Financiamento do Orçamento do Estado aos investimentos realizados pelas administrações portuárias, entre 2009 e 2011 (milhares de euros e percentagem)	33



SIGLAS e GLOSSÁRIO

APA	Administração do Porto de Aveiro, S.A.
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.
APFF	Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.
APL	Administração do Porto de Lisboa, S.A.
APS	Administração do Porto de Sines, S.A.
APSS	Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.
APVC	Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.
DGTC	Direção Geral do Tribunal de Contas
ENVC, S.A.	Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A.
IP.	Instituto público
IPTM, IP.	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
Km	Quilómetros
m ²	Metro quadrado
PIDDAC	Programa de investimentos e despesas de desenvolvimento da administração central
RCM	Resolução do conselho de ministros
S.A.	Sociedade anónima





I SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

1. Em 2007, o Tribunal aprovou o relatório global n.º23/2007-2ª Secção, de 27 de setembro¹, que agregava os resultados das auditorias realizadas às cinco administrações portuárias, constituídas sob a forma de sociedade anónima, que existiam, à data, em Portugal continental.
2. Uma das conclusões daquele relatório de auditoria respeitava à incompatibilidade que o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP., (IPTM, IP.) detinha por ser, então, simultaneamente, operador e regulador dos portos com menor expressão económica.
3. O Governo corrigiu a situação de incompatibilidade, dando cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas, e criou, por Decreto-Lei n.º211/2008, de 3 de novembro, duas novas administrações portuárias com o objetivo de transformar os então *portos secundários*² em unidades empresariais e libertar o IPTM, IP., da função de gestão desses portos.
4. As novas administrações portuárias criadas foram a APVC³ – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A., e a APFF⁴ – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.
5. Estas empresas públicas integram o Programa de Fiscalização da 2ªSecção do Tribunal de Contas para 2012, aprovado pela Resolução n.º06/11 – 2.ªsecção, de 30 de novembro, sendo que o presente relatório de auditoria expõe os resultados materiais da auditoria operacional executada à APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.
6. O âmbito temporal da auditoria incidiu nos exercícios económicos de 2009 a 2011, havendo referência ao momento do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012.
7. Entre 2006, último exercício económico referido no relatório global n.º23/2007, e 2011, último ano auditado na presente auditoria, para além do aumento do número de administrações portuárias, também o movimento de mercadorias nos portos cresceu quase 3%, para os 64,8 milhões de toneladas, e o volume de negócios realizado pelas empresas do sector aumentou 15%, tendo totalizado 166 milhões de euros, em 2011.

¹ Relatório n.º23/2007-2ª Secção, relatório global que agrupou as conclusões transversais apuradas quanto ao sector portuário e à gestão das seguintes administrações portuárias: APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A., APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A., APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A., e APS – Administração do Porto de Sines, S.A.

² Citação do preâmbulo do Decreto-Lei n.º211/2008, de 3 do novembro.

³ Cujo capital estava integralmente subscrito pela APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.

⁴ Cujo capital estava integralmente subscrito pela APA – Administração do Porto da Aveiro, S.A.



8. Contudo, foi o desempenho económico global das empresas do setor portuário que registou melhorias mais significativas, naqueles cinco anos. O somatório do resultado operacional das empresas passou de 8 para 47 milhões de euros e o somatório dos resultados líquidos de 18 para 35 milhões de euros. É de salientar que em 2011 apenas a APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A., registou resultados operacionais negativos, quando em 2006 a APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A., e a APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A., também o tinham registado.
9. Em 2006, a APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., era a única administração portuária que distribuía dividendos. Em 2011 também a APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A., e a APS – Administração do Porto de Sines, S.A., o fizeram. O Estado, como acionista, arrecadou dividendos no montante de 3 milhões de euros, em relação ao exercício de 2006, e 12 milhões de euros, em relação a 2011.
10. O endividamento bancário agravou-se quase 12%, de 157,6 para 176 milhões de euros, entre 2006 e 2011. Eram responsáveis pelo endividamento bancário, em 31 de dezembro de 2011, três das sete administrações portuárias: a APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A., com 133 milhões de euros; a APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A, com quase 23 milhões de euros; e a APDL – Administração do Porto dos Portos do Douro e Leixões, S.A., com 20 milhões de euros.
11. Os objetivos genéricos da presente auditoria consistem em apreciar: a eficiência na gestão dos recursos da APVC- Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A., (abreviadamente designada por APVC), a autossustentabilidade desta unidade empresarial e o cumprimento das medidas impostas pelo Governo para a contenção de custos.
12. Neste relatório são explanadas, de modo conclusivo, apenas as situações materiais detetadas. Os valores constantes dos quadros e gráficos seguintes têm por fonte as demonstrações financeiras e outros documentos fornecidos pela APVC. Os dados apresentados sobre as restantes administrações portuárias foram recolhidos dos relatórios e contas e validados pelos órgãos de gestão correspondentes.

2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

13. Nos termos da Lei n.º98/97⁵, de 6 de agosto, que vincula o Tribunal de Contas ao princípio do contraditório, o juiz relator do processo enviou, oportunamente, às entidades abaixo indicadas, o relato com os resultados e projeto de conclusões da auditoria, para que aquelas, querendo-o, se pronunciassem sobre o mesmo:
 - Ministro de Estado e das Finanças;
 - Mistro da Economia e do Emprego;
 - Conselho de administração da APVC;
 - Representante do fiscal único da APVC.
14. O Ministro da Economia e do Emprego não se pronunciou sobre o relato.
15. As respostas recebidas foram devidamente analisadas e ponderadas pelo Tribunal e, em tudo o que contribuíram para aclarar e fixar a matéria de facto e de direito, foram tidas em conta na redação final deste relatório.

⁵ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada e republicada pela Lei n.º48/2006, de 29 de agosto, e alterada pela Lei n.º35/2007, de 13 de agosto, Lei n.º3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º61/2011, de 7 de dezembro, e pela Lei n.º2/2012, de 6 de janeiro.



16. O Tribunal entende, ainda, fazer figurar, em anexo a este relatório, e dele fazendo parte integrante, as respostas que recebeu e dar-lhes a mesma publicidade que a este documento, tendo em vista contribuir para o mais amplo esclarecimento possível da opinião pública e dos contribuintes.

3. CONCLUSÕES

17. Tendo por referência a data da conclusão do trabalho de campo, setembro de 2012, e a análise do contraditório, apresenta-se, sucintamente, o que de mais relevante se apurou no âmbito da auditoria realizada.

Quanto à gestão da APVC.

18. **1. A APVC gere o menor dos portos comerciais de Portugal continental.** No triénio 2009-2011, passou pelo porto de Viana do Castelo **0,8% da mercadoria global. Este porto movimentou 473,6 mil toneladas por ano**, em média do triénio, desde a sua existência. Em 2011, mais de 55% dessa carga destinou-se à exportação.
19. **2. Esta administração portuária é integralmente detida pela APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., a empresa pública do setor que apresentou os melhores resultados económicos**, entre 2009 e 2011. **Contudo, não foi encontrada evidência de que a APVC estivesse a beneficiar**, significativamente, **das competências e do desafio financeiro da empresa-mãe**, seu acionista único.
20. A APVC e a APDL partilharam o mesmo conselho de administração, por imposição estatutária da APVC. Porém, com exceção dos serviços jurídicos, comuns às duas empresas, não estavam implementadas práticas que visassem ou estimulassem a partilha de competências nas várias áreas corporativas das duas unidades empresariais, sobretudo ao nível comercial, que é uma área crítica para o crescimento dos negócios da APVC.
21. O capital social da APVC ascende a 50 milhares de euros, que representa o esforço financeiro da APDL na empresa, capital que não é coadunável com a realidade empresarial e que coloca constrangimentos à eficiência e economia da gestão da APVC, já que por imposição do Despacho n.º 155/2011, de 28 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, todas as despesas com investimentos superiores a 5% do capital social, ou seja, 2,5 milhares de euros no caso vertente, têm de ter autorização prévia da assembleia geral.
22. A assembleia geral da APVC está autorizada desde 27 de agosto de 2010, por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo setor dos transportes, a proceder a um aumento do capital até 1,6 milhões de euros, o que não concretizou porque os gestores públicos da APVC aguardam, desde dezembro daquele ano, uma decisão da autoridade Tributária e Aduaneira sobre o efeito tributário daquela variação patrimonial.
23. **3. A APVC evidenciou uma gestão criteriosa e parcimoniosa que contribuiu para que obtivesse, nos três primeiros anos de existência, 2009-2011, sempre resultados económicos anuais positivos. A empresa não tinha**, em 31 de dezembro de 2011, **empréstimos bancários**. Os resultados operacionais e líquidos do período totalizaram, no somatório daquele triénio, 487,5 e 639,3 milhares de euros, respetivamente⁶.

⁶ Ver quadro 4 – Indicadores económicos da APVC – do relatório.



24. Na média anual dos três anos, o volume de negócios da empresa ascendeu a cerca de 3 milhões de euros, quando os gastos com pessoal e os fornecimentos e serviços externos totalizaram 3,2 milhões de euros.
25. Aquele défice económico foi colmatado pelo financiamento do Estado à exploração. O Orçamento do Estado financiou 100% dos custos com as dragagens (e custos conexos) realizadas no triénio. Em média, a APVC recebeu 0,6 milhões de euros do Estado por ano para custear a execução das dragagens, o que permitiu que fosse possível gerir a empresa sem necessidade do recurso ao crédito bancário para financiamento da operação.
26. **4. A APVC cumpriu a redução de 15% no conjunto dos gastos com pessoal e com fornecimentos e serviços externos em 2011**, face a 2010, de acordo com o Despacho 155/2011, de 28 de abril, do Ministro de Estado das Finanças.
27. Ainda no que respeita às medidas decorrentes da execução do Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, a APVC deu cumprimento: à redução remuneratória imposta pelas leis do orçamento e à não renovação de frota automóvel, em cumprimento do Despacho n.º1315/2010, de 15 de novembro.
28. Todavia, não cumpriu a redução e contenção do conjunto de algumas naturezas de custos com fornecimentos e serviços externos em 2011, face a 2009, os quais, ao invés, tiveram um incremento global de 71 milhares de euros, desrespeitando o determinado no Despacho n.º1315/2010, de 15 de novembro, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.
29. O facto de 2009 ter sido o primeiro ano de funcionamento da empresa, de alguns custos estarem associados ao aumento da sua atividade portuária e à obsolescência dos equipamentos, ainda, ao facto de fornecer, nas suas instalações portuárias, eletricidade cujos consumos são ressarcidos à empresa pelos utilizadores finais, terão dificultado a redução de alguns custos, como é exemplo os custos com manutenção, reparação e eletricidade.
30. Os gestores da empresa também **não cumpriram com a redução de chefias e estruturas de direção** imposta naquele Despacho n.º 1315/2010, de 15 de novembro. Em 2011, nesta empresa existia, em média, uma chefia por 6,7 trabalhadores.
31. Em sede de alegações, os gestores da empresa deram a conhecer que estava em execução um regime de incentivos à aposentação antecipada que consideravam vir a colmatar aquele incumprimento.
32. **5. A APVC dependia dos dinheiros públicos para prosseguir a sua atividade e para realizar investimentos**. Entre 2009 e 2011, **o esforço do Orçamento do Estado junto desta empresa ascendeu a 4,1 milhões de euros** (2,1 milhões para financiar a exploração e quase 2 milhões de euros para financiar as despesas de investimento).
33. Como já foi sublinhado, a empresa, através da sua atividade, não gera liquidez que lhe permita suportar a totalidade dos custos operacionais. Tem sido o Orçamento do Estado, através do pagamento dos custos com as dragagens, que tem garantido à empresa a liquidez para fazer face à globalidade dos seus compromissos.
34. No triénio em apreço, 40% dos recursos, no valor de 2,1 milhões de euros, que o Estado destinou ao financiamento da exploração das administrações portuárias foi entregue à APVC.





35. Numa previsão mais favorável, o custo anual com dragagens no porto de Viana do Castelo rondará atualmente 250 milhares de euros. Sem o auxílio do Estado, a empresa não alcançaria este resultado em nenhum dos três anos de operação. Em 2011, o melhor resultado de exercício antes de impostos, e antes dos subsídios à exploração, foi de 120,8 milhares de euros.
36. Sem um crescimento significativo do volume de negócios, a APVC continuará dependente do Orçamento do Estado para operar e sem capacidade para gerar fluxos financeiros que lhe permitam autossustentar, em percentagens significativas, os investimentos necessários, quer para a manutenção dos equipamentos e infraestruturas, quer para incremento da sua atratividade.
37. No triénio, a empresa custeou apenas 4% dos quase 3,1 milhões de euros destinados a investimentos. Desse valor cerca de 64%, quase 2 milhões de euros, foram financiados pelo Orçamento do Estado, e 32%, quase um milhão de euros, foram financiados por fundos comunitários.
38. **6. A APVC precisa de melhorar a qualidade da oferta para aumentar o volume de negócios e se tornar autossustentável. Mas para tal precisa de financiamento externo para executar os investimentos críticos à expansão do porto.**
39. O programa de investimentos que consta do “Plano de acção para a modernização e melhoria da competitividade do porto de Viana do Castelo” prevê que a empresa venha a financiar pelos seus próprios meios 8,9 milhões de euros em projetos de investimento.
40. Todavia, sem independência financeira, a execução das obras de investimento necessárias para a manutenção e a melhoria da qualidade do serviço prestado, com vista a manter e atrair novos clientes, está dependente da disponibilidade do Orçamento do Estado.
41. O investimento financeiramente mais volumoso em curso, no período em análise, era a construção de um novo acesso rodoviário ao porto comercial, com um custo estimado em 10 milhões de euros, mas o financiamento não estava assegurado, pois nem a empresa gerava receitas que o pudesse custear, nem o Plano Estratégico dos Transportes, de novembro de 2011, o contemplava como investimento a ser suportado pelo Orçamento do Estado.
42. **7. Os gestores da APVC têm assentado a estratégia de crescimento do porto de Viana do Castelo no financiamento público, o que a colocava, à data do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012, numa situação de dependência crítica e de incerteza face ao futuro próximo, devido aos constrangimentos do Orçamento do Estado que se vivia e que se perspetivava para o futuro próximo, àquela data.**
43. O risco de manter, no médio prazo, esta empresa pública na dependência da disponibilidade do Orçamento do Estado pode levar ao adiamento do projeto de modernização e melhoria da competitividade do porto e conduzi-lo à estagnação.
44. **8. Uma maior integração, ou até mesmo a eventual fusão, entre a APVC e a APDL poderá ser uma solução para que o negócio do porto de Viana do Castelo ganhe independência do Orçamento do Estado.**
45. As duas empresas distam cerca de 70 km e já partilham o mesmo conselho de administração. Uma maior integração traria vantagens para o financiamento da operação e dos investimentos a realizar no porto de Viana do Castelo, devido às disponibilidades económicas que a APDL tem vindo a apresentar.



46. Aliás, haveria maiores garantias de que os investimentos que viessem a ser executados, no porto de Viana do Castelo, seriam aqueles que complementassem a oferta do porto de Leixões, evitando-se, assim, desperdício de dinheiros públicos com o financiamento de infraestruturas públicas que concorressem entre si.
47. Tal também aportaria vantagens à comercialização do porto de Viana do Castelo, porque este passaria a beneficiar da experiência e das competências da APDL, as quais seriam relevantes na conquista de novos clientes e mercados e na alavancagem do negócio daquele porto.
48. E, finalmente, a partilha de alguns serviços entre as duas unidades empresariais resultaria em economia e na implementação de melhores práticas que colmatariam as ineficiências de controlo interno detetadas na APVC.

Quanto aos gestores públicos da APVC.

49. **9. O conselho de administração da APVC funcionava, desde junho de 2012, apenas com dois membros cujo mandato de três anos havia terminado em abril de 2011, estando, desde essa data, à espera da decisão do Estado quanto à sua continuidade ou substituição.**

O presidente do conselho de administração renunciou ao cargo, em 1 de junho de 2012, não tendo sido substituído, até à data do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012.

50. A falta de decisão sobre a nomeação de novo órgão executivo promove a gestão corrente em detrimento da gestão estratégica, de médio prazo, e viola o art.18.º da Lei n.º 71/2007, de 27 de março, com as alterações da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, porque desde aquela data que os gestores exercem as suas funções sem terem celebrado um contrato de gestão, como manda o Estatuto do gestor público.
51. O Estado não fixa orientações estratégicas e objetivos de gestão aos gestores da APVC, desde 2011.
52. **10. Os membros do conselho de administração não mandaram publicar, em 2009 e em 2011 (nem em 2012, embora este exercício não tivesse integrado o âmbito desta auditoria), no Diário da República, os seus elementos curriculares e qualificações e os cargos que ocupam noutras empresas,** violando o artigo 13.º-B do Decreto-Lei n.º558/99, de 17 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º300/2007, de 23 de agosto.
Em 14 de fevereiro de 2013, os gestores deram cumprimento àquela obrigação legal para o ano de 2013, através da publicação do Aviso n.º 2262/2013.
53. **11. O conselho de administração da APVC não elaborou o Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas,** não tendo respeitado a recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009.
54. A existência daquele plano é especialmente relevante porque na APVC não existia órgão de supervisão e de auditoria e porque foi detetada na Divisão Administrativa e Financeira uma situação de subordinação hierárquica direta entre cônjuges, sem existência de pontos de controlo das tarefas executadas.
55. Em sede de contraditório, os gestores da empresa informaram estar a elaborar aquele plano, o qual divulgariam assim que possível.



56. **12. O Fiscal único da APVC**, PriceWaterhouseCoopers & Associados-Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda., eleito em assembleia geral, de 8 de janeiro de 2009, **não elaborou o relatório de desempenho individual dos gestores executivos da APVC**, como manda o n.º17 do anexo à RCM n.º49/2007, de 28 de março, que dispõe sobre os princípios de bom governo das empresas do setor empresarial do Estado.
57. Em sede de alegações, a Secretária de Estado do Tesouro referiu que foi informada pela APDL, acionista única da APVC, que a sociedade de Revisores Oficiais de Contas estava a elaborar os relatórios em falta e que o respeitante ao exercício de 2012 seria apresentado aquando da realização da assembleia geral para aprovação de contas de 2012.

Quanto à execução dos investimentos.

58. **13. Os gestores da APVC autorizaram a prorrogação do prazo de duas empreitadas em 45%**. Na empreitada de “aquisição da lancha de pilotos”, aqueles gestores aceitaram como fundamento para conceder a prorrogação do prazo de entrega problemas de encomenda entre o empreiteiro e um dos seus clientes, deixando de aplicar a multa contratual que ascenderia a 97,6 milhares de euros.
59. A empreitada “estacionamento da frota de pesca do porto de Viana do Castelo” depois daquela prorrogação de 45% do prazo de execução (mais 152 dias) ainda se arrastou por mais 38% do prazo prorrogado (mais 187 dias).
60. **14. É intenção dos gestores da APVC reduzir a multa por incumprimento do prazo contratualmente estabelecido da empreitada** “estacionamento da frota de pesca do porto de Viana do Castelo” dos 474,1 milhares de euros, determinados pelo contrato e o Código dos contratos públicos, para 75,9 milhares de euros.
61. Essa intenção foi dada a conhecer por aqueles gestores, em sede de alegações, que explicaram que após contestação do empreiteiro ao valor da multa de 20% do preço contratual, 474,1 milhares de euros, o conselho de administração da APVC deliberou reduzir a penalidade contratual para quase 75,9 milhares de euros, «(...) tendo em conta as dificuldades inerentes aos trabalhos em falta e o reconhecido esforço desenvolvido pelo empreiteiro no sentido da conclusão da obra de forma satisfatória».
62. Sobre esta matéria, o Tribunal enfatiza que os gestores públicos desta empresa devem, através do rigoroso cumprimento do contrato de empreitada em causa, acautelar pela defesa da atividade de interesse económico e dos dinheiros públicos que gerem.

Quanto à execução dos contratos de concessão.

63. **15.** A APVC carece de um sistema de **controlo interno associado ao processamento de faturas que pudesse evitar os erros detetados nos valores faturados às concessionárias Cecisa, S.A., e Secil, S.A.** Os erros não têm materialidade, mas denotam falta de rigor e de controlo.
64. **16. A APVC não acompanha a execução dos contratos de subconcessão de parcelas de uso privativo celebrados com entidades privadas localizadas no parque empresarial da praia norte que lhe confere 50% das taxas aplicadas.**
65. Se efetivasse esse controlo saberia que em relação ao triénio 2009-2011 tinha a haver uma dívida de 20 118,83 euros: 2 955,17 euros da Câmara Municipal e 17 163,66 euros dos subconcessionários.



66. **17.** Dada a anunciada privatização da empresa pública ENVC – Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A., **seria benéfico para os dinheiros públicos que a APVC substituísse a posição da ENVC, S.A., no contrato de subconcessão celebrado com a ENERCONPOR – Energias Renováveis de Portugal, Sociedade Unipessoal, Lda., e assim se garantir que as receitas arrecadadas pela aplicação das taxas contratuais continuassem a reverter a favor de uma empresa pública e não da empresa que resultar daquela privatização.**
67. O contrato de subconcessão respeita a uma parcela de terreno com 106.670m², que se situa na área de jurisdição dominial do porto de Viana do Castelo, pela qual as taxas contratuais ascenderam a 145 milhares de euros, no triénio 2009-2011.
68. **18.** Face à anunciada privatização da ENVC, S.A., seria adequada **a alteração do contrato de concessão** celebrado entre a APVC e essa empresa pública **no sentido** de a gestão do cais existente no porto industrial ficar a cargo da APVC, passando esta a arrecadar as receitas decorrentes das taxas aplicadas pela utilização desse cais. Utilização que só é possível devido aos trabalhos de dragagem executados e pagos pela administração portuária.
69. Essa alteração, para além da vantagem de aquela receita reverter a favor da APVC, e não da empresa que resultar da privatização, permitirá, ainda, **garantir que a utilização daquela infraestrutura seja feita em benefício das duas empresas que venham a operar no porto industrial**, a Enercon GmbH, que já lá se encontra, e a empresa que adquirir a ENVC, S.A.

4. RECOMENDAÇÕES

70. Tendo em atenção o conteúdo e as conclusões do presente relatório, bem como as respostas das entidades que se pronunciaram em sede de contraditório, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações.

Ao Governo, enquanto entidade tutelar da empresa, que:

71. **1.** Nomeie novo conselho de administração da APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., e por inerência da APVC – Administração do Porto da Viana do Castelo, S.A., visto o atual órgão executivo ter terminado o seu mandato em abril de 2011 e estar, desde junho de 2012, a funcionar com dois elementos e não três, como determinam os estatutos⁷ das duas empresas.
72. **2.** Celebre contratos de gestão com os gestores da APVC – Administração do Porto da Viana do Castelo, S.A., em cumprimento do artigo 18º do Estatuto do gestor público, Decreto-Lei n.º71/2007, de 27 de março, com a redação dada pela Lei n.º64-A/2008, de 31 de dezembro.
73. **3.** Se pronuncie, formalmente, sobre o modelo de financiamento do projeto “novo acesso rodoviário ao porto comercial de Viana do Castelo”, cujas expropriações tem vindo a financiar através do PIDDAC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, mas que não consta do Plano Estratégico dos Transportes, publicado no Diário da República, 1ª Série, em 10 de novembro de 2011.

⁷ Estatutos publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 335/1998, de 3 de novembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei 334/2001, de 24 de dezembro, e ao Decreto-Lei n.º211/2008, de 3 de novembro.





74. **4.** Aprecie as vantagens para o interesse público de a APVC – Administração do Porto da Viana do Castelo, S.A., substituir a ENVC – Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A., no contrato de subconcessão celebrado entre esta e a Enercomp – Energias Renováveis de Portugal, Sociedade Unipessoal, Lda., tendo em atenção as razões aduzidas no ponto 10.1. deste relatório.
75. **5.** Considere uma maior integração entre a APVC – Administração do Porto da Viana do Castelo, S.A., e a APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., se concluir que de tal decisão possam advir vantagens para o Orçamento do Estado, enquanto financiador, e para a eficiência e economia da gestão destas duas empresas públicas.

À APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., enquanto acionista único da empresa, que:

76. **6.** Proceda ao aumento do capital social da APVC – Administração do Porto da Viana do Castelo, S.A., como autorizado pelo Despacho conjunto de 27 de agosto de 2010 do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
77. **7.** Implemente procedimentos que permitam que a APVC – Administração do Porto da Viana do Castelo, S.A., beneficie das competências técnicas da APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., em especial as respeitantes à gestão comercial.

Ao conselho de administração da APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A., que:

78. **8.** Submeta ao membro do Governo responsável pela área das finanças o modelo de financiamento do projeto “novo acesso rodoviário ao porto comercial de Viana do Castelo” e adeque a calendarização da execução em função da decisão tomada.
79. **9.** Cumpra as recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção.
80. **10.** Corrija a situação de subordinação hierárquica direta entre cônjuges que a auditoria detetou na Direção Administrativa e Financeira e previna para que tal situação não venha a ocorrer no futuro.
81. **11.** Promova a elaboração, pelo fiscal único da empresa, do relatório anual de desempenho individual dos gestores executivos da APVC em cumprimento do n.º 17 do anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º49/2007, de 28 de março.
82. **12.** Seja tecnicamente rigoroso e exigente na análise dos pedidos de prorrogação dos prazos de execução contratuais de obras e fornecimentos, concedendo-os apenas em situações comprovadamente excecionais e extraordinárias e por prazos razoáveis, em defesa do princípio da concorrência dos concursos públicos e do interesse público a que estão obrigados os gestores públicos.
83. **13.** Aplique as multas contratuais a que tenha legalmente direito, e especificamente, a multa por incumprimento do prazo contratualmente expresso no contrato n.º5/10, de 30 de dezembro de 2010 (e seu adicional de 16 de setembro de 2011) respeitante à empreitada “Estacionamento da Frota de Pesca do Porto de Viana do Castelo”.



84. **14.** Implemente um sistema de controlo interno que detete eficazmente eventuais erros de faturação.
85. **15.** Adote procedimentos internos que permitam acompanhar a execução dos contratos de subconcessão de parcelas de uso privativo localizadas no parque empresarial da praia norte a cargo da Câmara Municipal de Viana do Castelo.



II CORPO DO RELATÓRIO

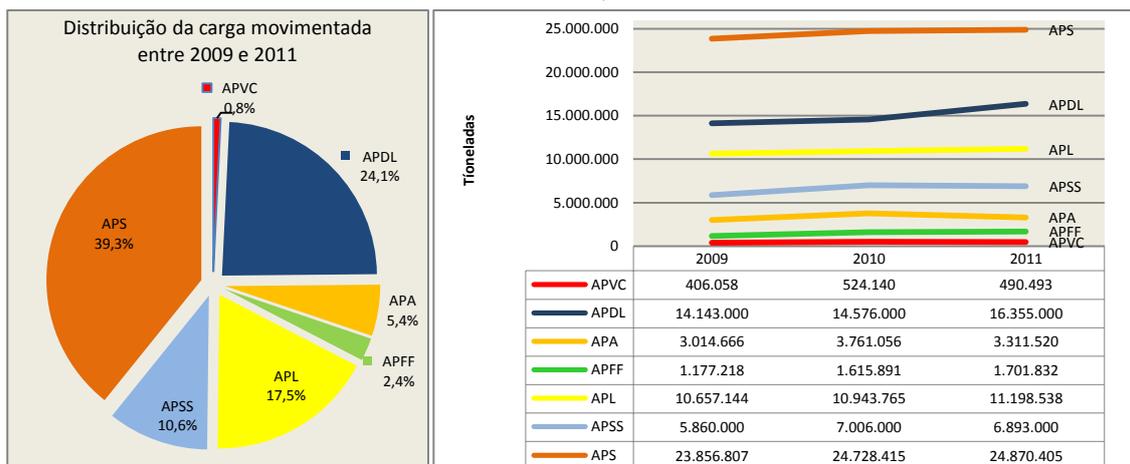
5. O PORTO DE VIANA DO CASTELO

86. A APVC foi criada pelo Decreto-Lei n.º211/2008, de 3 de novembro, e gere o porto de Viana do Castelo situado no estuário do rio Lima. Este porto situa-se a 70 km do porto de Leixões e a 100 km do porto de Vigo. É um porto com características de *operating port* (gestor de atividades portuárias) e de *toll port* (fornecedor de serviços à atividade portuária).
87. Trata-se de um porto que tem vindo a funcionar, essencialmente, como estrutura de apoio à atividade local e às indústrias na sua área de influência imediata.
88. O porto de Viana do Castelo integra as seguintes infraestruturas:
89. ■ **O porto industrial** → Corresponde a uma concessão e subconcessão de uso privativo de terrapleno, onde se localizam as empresas Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A., e a Enerconpor, Lda. A APVC não tem função de gestão neste porto.
90. ■ **O porto de pesca** → Integra uma lota de venda de pescado e a gestão é executada pela APVC.
91. ■ **O porto de recreio** → A gestão da atividade portuária nas docas é realizada pela APVC.
92. ■ **O porto comercial** → Integra três concessões, mas é a APVC quem fornece os serviços de amarração/desamarração, guindaste e de recolha de resíduos dos navios.
93. O porto de Viana do Castelo é o mais pequeno porto comercial de Portugal continental e representava, entre 2009 e 2011, 0,8% do movimento global.
94. Quando se considera apenas o movimento global de mercadorias, o porto de Viana do Castelo foi, no triénio 2009-2011, responsável por 0,8% do total das mercadorias movimentadas pelas sete administrações portuárias do continente. Tal faz dele o menor dos portos continentais, não sendo, por isso, crítico a nível nacional, ainda que relevante para a economia local. (Ver gráficos seguintes).
95. Tendo por referência aquele período, em Portugal continental, quase 40% do movimento portuário ocorria na APS – Administração do Porto de Sines, S.A. Esta empresa e a APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões eram responsáveis por 63% do movimento global.

O movimento de mercadorias nos portos de Aveiro, Figueira da Foz e Viana do Castelo representavam 8,6% do movimento total. (Ver gráficos seguintes).



Gráfico 1 – Movimento de mercadorias nos portos nacionais de 2009 a 2011



Fonte: dados recolhidos dos relatórios e contas das administrações portuárias e validados pelas empresas respetivas por ofício.

96. Em termos médios, no triénio em análise, o porto de Viana do Castelo movimentou anualmente 473,7 mil toneladas de mercadoria e em junho de 2012 já tinha movimentado quase 260 mil toneladas, mais de metade daquela média, o que é positivo face à contração do mercado interno. Para tal terá contribuído o facto de este ser maioritariamente um porto exportador, desde 2011. Nesse ano, as exportações representaram 55,4% do movimento global do porto (ver quadro seguinte).
97. De 2009 para 2011, o porto de Viana do Castelo, tal como os restantes portos, registou um aumento das mercadorias movimentadas, quase 21%, embora em 2011 tenha sofrido um decréscimo de 6,4%, face ao ano anterior. Esta perda de mercadoria movimentada entre 2010 e 2011 também ocorreu nos portos de Aveiro, menos 12%, e de Setúbal, menos 1,6%. (Ver gráfico anterior).
98. No porto de Viana do Castelo movimentavam-se, essencialmente, mercadorias relacionadas com madeiras e toros, papel, equipamento eólico e cimentos.

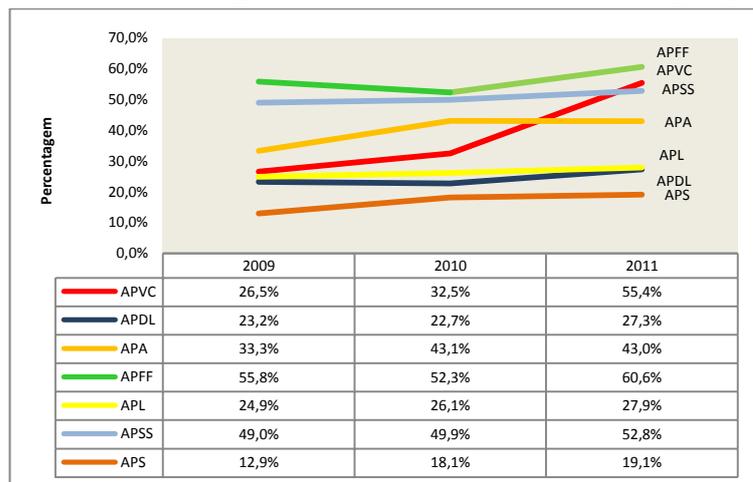
Quadro 1 – Movimento de mercadorias no porto de Viana do Castelo

(Toneladas)	2009	2010	2011	junho 2012
Carga Contentorizada	3.054	2.372	5.426	270
Carga Geral Fracionada	195.633	335.346	329.371	161.689
Granéis sólidos	178.804	169.505	129.532	78.372
Granéis Líquidos	28.567	16.917	26.164	19.900
Total	406.058	524.140	490.493	259.961
Exportação (% sobre movimento total)	26,5%	32,7%	55,4%	_____

Fonte: relatórios e contas da APVC.

99. A par do porto de Viana do Castelo, também o porto da Figueira da Foz e o porto de Setúbal exportavam mais de metade da carga movimentada, em 2011. Aliás, todas as administrações portuárias registaram um aumento da percentagem destinada à exportação, face ao movimento global, entre 2009 e 2011. (Ver gráfico seguinte).

Gráfico 2 – Percentagem do movimento de mercadorias destinada à exportação



Fonte: dados recolhidos dos relatórios e contas das administrações portuárias e validados pelas empresas respetivas por ofício.

100. As acessibilidades do porto de Viana do Castelo constituem um constrangimento ao seu crescimento.
101. As acessibilidades marítimas e terrestres são um ponto fraco e uma desvantagem competitiva que penalizam a atratividade do porto comercial de Viana do Castelo.
- 102.
- No que respeita à acessibilidade marítima, o porto, após execução das dragagens de reposição de fundos, estava limitado a navios de oito metros de calado e 180 metros de comprimento. O “Plano de acção para a modernização e melhoria da competitividade do porto de Viana do Castelo” refere que o porto pode fechar «(...) durante cerca de 10 dias por ano, em média»⁸ devido ao mau tempo.
- 103.
- No que respeita à acessibilidade terrestre, o porto não tem ligação ferroviária e o acesso rodoviário faz-se atravessando a Vila de Darque, onde o traçado é restritivo e os tráfegos portuário e urbano se misturam⁹.
104. A construção de uma nova ligação rodoviária do porto à rede nacional é um dos investimentos em curso, pela APVC, ainda em fase de expropriações. Este investimento, que terá relevância para a comercialização do porto, merece as seguintes apreciações:
105. **1. O novo traçado rodoviário, aprovado pela autarquia de Viana do Castelo, poderá não ser a solução ideal para os interesses comerciais do porto.**
Embora a construção e o financiamento deste investimento esteja a cargo da APVC, aquela autarquia, que é quem tem competência para aprovar o traçado, preferiu uma via que também servisse algumas freguesias do concelho. Consequentemente, o traçado aprovado, para a ligação do porto comercial à rede rodoviária nacional, embora melhorando o atual acesso, integra várias rotundas e continuará a haver simultaneidade entre tráfegos, portuário e urbano.
106. **2. A APVC não liberta meios financeiros que permitam custear este investimento e conta que seja o Orçamento do Estado a financiá-lo.**
A APVC prevê que a construção do novo acesso rodoviário, com cerca de 8,8 km, tenha um custo a rondar os dez milhões de euros. Como esta empresa sabe que não tem recursos próprios para financiar o investimento, sendo que até o seu funcionamento tem estado dependente do apoio do

⁸ Página 7 do “Plano de acção para a modernização e melhoria da competitividade do porto de Viana do Castelo”.

⁹ Página 21 do “Plano de acção para a modernização e melhoria da competitividade do porto de Viana do Castelo”.

Orçamento do Estado, indicou no seu Relatório e Contas de 2009 que o novo acesso rodoviário, o mais vultuoso investimento dos próximos anos, seria assegurado “em boa parte pelos dinheiros do PIDDAC”¹⁰.

107. No entanto, o financiamento à construção desta nova via não se encontrava formalmente assegurado pelo Estado, nem este é um dos investimentos mencionados no Plano Estratégico dos Transportes, publicado no Diário da República, 1ª Série, em 10 de novembro de 2011, como um dos que o Governo quer assegurar, dada a importância para o aumento da competitividade da economia nacional.
108. Até ao momento do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012, as expropriações amigáveis estavam concluídas, faltando as restantes. Com essas expropriações, a APVC despendeu 264,2 milhares de euros, despesa integralmente financiada pelo Orçamento do Estado, através do PIDDAC.
109. **3. A futura gestão e manutenção desta via de acesso ficará a cargo da APVC que não detém as competências para o efeito, nem é a entidade pública mais vocacionada para a gestão destas infraestruturas**, como seriam a Câmara Municipal de Viana do Castelo ou a Estradas de Portugal, S.A.
110. Este modelo de gestão acarreta para a APVC não apenas o ónus da construção e da manutenção, mas também a necessidade de que seja a administração portuária a garantir a segurança e a fluidez dos dois tipos de tráfego.

6. A APVC

111. A APVC não está a beneficiar das competências da APDL e desde de dezembro de 2010 que os gestores aguardam resposta da Direção Geral dos Impostos para efetivar um aumento de capital já autorizado pelo Governo, em agosto daquele ano.
112. O diploma que criou a APVC, o Decreto-Lei n.º211/2008, de 3 de novembro, determinou que esta sociedade anónima, que asseguraria o funcionamento de um porto secundário, ficasse na dependência hierárquica da APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A. (doravante apenas APDL), gestora de um porto principal. Assim, os estatutos da APVC, publicados em anexo àquele decreto-lei, dispunham que o conselho de administração nesta nova empresa pública seria, por inerência, composto pelos gestores em funções na APDL.
113. O capital social da APVC, que ascendia a 50 milhares de euros, foi totalmente subscrito pela APDL e os gestores públicos da APDL acumulavam funções no órgão de gestão da APVC, em cumprimento da lei.
114. A APVC tem uma estrutura organizacional própria e independente da APDL que é proporcional à dimensão e à natureza da empresa. Recorda-se que esta empresa executa funções de operadora da atividade portuária. Na data do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012, a APVC tinha 47 trabalhadores, 31 dos quais na Direção de operações e segurança.

¹⁰ Página 18 do Relatório e Contas de 2009.





115. Na sequência do exposto, existem duas situações materiais a referir:
116. ■ **O Tribunal não encontrou evidência de que estivesse a ocorrer uma significativa partilha de competências entre as duas administrações portuárias**, a APVC e a APDL, nem do empenhamento da empresa-mãe que beneficiasse a APVC no sentido da modernização dos processos, da otimização dos meios e do apoio às áreas críticas para o desenvolvimento da empresa.
117. As duas empresas partilharam, no entanto, os mesmos serviços jurídicos. Um exemplo que poderia ser seguido noutras áreas como, por exemplo, na área administrativa e financeira, na área dos sistemas de informação e, sobretudo, na área comercial. Não significando tal que, necessariamente, se procedesse ao esvaziamento destas atividades na APVC, antes que se promovesse a complementaridade e a partilha de competências entre as duas unidades empresariais.
118. A APVC tem uma tradição de gestão regional, ao contrário da APDL, um dos portos nacionais mais eficientes, com penetração comercial, inclusivamente, em Espanha. Para crescer, a APVC necessita de investimentos, nomeadamente em equipamentos e infraestruturas, mas também de conseguir chegar a novos clientes na sua área de influência, especialmente quando as empresas, designadamente as microempresas, estão a fazer um esforço para acentuar as exportações. Vivia-se, assim, à data do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012, um momento que apresentava uma oportunidade de negócio que a APVC poderia aproveitar com maior eficácia, eficiência e economia caso pudesse beneficiar da competência e da experiência comercial que a APDL detém.
119. ■ **O volume do capital social da APVC, 50 milhares de euros, está desajustado da realidade da empresa e é um constrangimento à gestão ágil e económica que se exige às empresas públicas.**
120. Em 3 de novembro de 2008, a APVC foi constituída pela APDL com um capital social de 50 milhares de euros.
121. O artigo 21.º do Decreto-Lei n.º211/2008, de 3 de novembro, diploma que criou a APVC, determina que o valor do capital social pode ser alterado em função do resultado da avaliação patrimonial que seja aprovada por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo setor dos transportes.
122. Após integração do património do IPTM, IP., na APVC, os gestores públicos procederam à avaliação patrimonial da empresa, a qual foi, em cumprimento daquela lei, fixada em 57 249 720,00 euros pelo Despacho conjunto de 27 de agosto de 2010 do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
123. Aquele valor patrimonial foi sujeito a um teste de imparidade, tendo resultado numa perda de imparidade de 55.634.329,00 euros. A quantia recuperável era de 1.615.391,00 euros.
124. Aquele despacho conjunto também determinou que o aumento de capital da empresa pudesse ser efetuado por 1,6 milhões de euros, atendendo ao valor da perda por imparidade. Contudo, à data do trabalho de campo, setembro de 2012, o capital social continuava no montante de 50 milhares de euros.



125. Em sede de alegações, os membros do conselho de administração da APVC referem que após aquele despacho conjunto foi efetuado, em 22 de dezembro de 2010, «(...) um pedido de Informação Vinculativo à Direção Geral de Impostos para que este aumento não tivesse qualquer implicação fiscal na esfera da APDL e da APVC, aguardando-se até à data a resposta daquela Direção Geral».
126. Os gestores públicos da APVC têm decidido esperar, pelo menos até à data da apresentação das alegações, 6 de fevereiro de 2013, que a Direção Geral de Impostos confirme o entendimento da empresa sobre a tributação fiscal da variação patrimonial, em detrimento de efetuar o aumento do capital social, como está autorizada, mais conducente com a realidade empresarial.
127. Efetivar o aumento do capital social para além de ser mais adequado à realidade da empresa, também permitiria maior agilização na gestão da empresa, dado que, por imposição dos estatutos da empresa e do Despacho n.º 155/2011, para um capital social de 50 milhares de euros, todos os custos relacionados com despesas de investimento superiores a cinco milhares de euros, em 2009 e 2010, e a 2,5 milhares de euros, a partir de 2011, necessitavam da aprovação prévia da assembleia geral.
128. O artigo 9.º, alínea g), dos estatutos da APVC¹¹ dispõe que compete à assembleia geral «autorizar a aquisição e alienação de imóveis e a realização de investimentos, quando o respetivo valor exceda o correspondente a 10% do capital social».
129. Posteriormente, o ponto 6 do Despacho n.º155/2011, de 28 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, veio determinar que nas empresas do setor empresarial do Estado «os investimentos que excedam em termos individuais 5% do capital estatutário ou social, mesmo estando previstos nos respetivos orçamentos ou planos de investimentos já aprovados pelas tutelas financeira e sectorial ou assembleia geral, estão sujeitos a autorização prévia (...) da assembleia geral (...)».

7. OS GESTORES PÚBLICOS

130. À data do trabalho de campo, setembro de 2012, o conselho de administração da APVC, que tinha terminado o seu mandato em abril de 2011, funcionava com apenas dois elementos.
131. Como referido, os gestores públicos em funções na APVC eram, por inerência, os membros do conselho de administração da APDL, em cumprimento do artigo 10.º dos estatutos da APVC, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º211/2008, de 3 de novembro.
132. Pela acumulação de funções naquelas duas empresas, os gestores públicos não receberam qualquer remuneração, em obediência ao artigo 31.º do Estatuto do gestor público, Decreto-Lei n.º71/2007, de 27 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º8/2012, de 18 de janeiro.

¹¹ Estatutos da APVC publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º211/2008, de 3 de novembro.





Quadro 2 – Composição do conselho de administração da APVC

Mandato 2008/2010 (datas)	Eleição	Cessação de funções por renúncia	Data da apresentação da declaração de património e de rendimentos no Tribunal Constitucional	
			Após eleição	Após cessação
Presidente: Eng.º João Pedro Soeiro Matos Fernandes	4-abr-2008	1-Jun-2012	29-abr-2008	19-set-2012
Vogal: Eng.º Emílio Fernando Brògueira Dias	4-abr-2008	Em funções	27-mai-2008	
Vogal: Dra. Maria Gabriela de Castro Chouzal	4-abr-2008	1-jan-2011	7-mai-2008	2-out-2012
Vogal: Dr. Amadeu Ferreira Rocha(*)	1-jan-2011	Em funções	30-mar-2011	

Fonte: atas da assembleia geral da APDL e ofícios do Tribunal Constitucional de 12-9-2012 e de 2-10-2012.

Nota: (*) o vogal Dr. Amadeu Ferreira Rocha foi cooptado para substituir a Dr.ª Gabriela Chouzal até ao final do mandato, decisão do conselho de administração da APDL que foi ratificada pela assembleia geral, em 19 de maio de 2011, como manda o n.º4 do artigo 303.º do Código das Sociedades Comerciais.

133. Sobre os membros do conselho de administração que geriram a APVC no período em análise, 2009-2011, identificados no quadro anterior, eleitos em assembleia geral da APDL, de 4 de abril de 2008, importa referir, sucintamente:
134. ■ **O conselho de administração concluiu o seu mandato de três anos no início de abril de 2011. No entanto, mais de ano e meio depois, ainda não tinha sido reconduzido ou substituído.**
135. O XIX Governo Constitucional, em funções à data da auditoria, que tomou posse em 21 de junho de 2011, passado mais de um ano não tinha decidido sobre a eleição do conselho de administração da APDL, e conseqüentemente da APVC, penalizando, desse modo, a gestão das duas empresas, porque não contribui para a estabilidade do órgão de gestão, prolonga a incerteza e, em resultado, promove a ênfase na gestão corrente, em detrimento da gestão estratégica.
136. ■ **O Conselho de administração da APVC estava desde Junho de 2012 a funcionar apenas com dois elementos**, porque o acionista Estado não nomeou novo órgão executivo, embora aquele já tivesse concluído o seu mandato de três anos em abril de 2011.
137. O n.º1 do artigo 10.º dos estatutos da empresa determina que o conselho de administração da APVC é composto por três elementos¹², um presidente e dois vogais. Todavia, desde a renúncia ao cargo do presidente do órgão executivo, em 1 de Junho de 2012, que este órgão funcionava apenas com dois elementos, em desrespeito por aquele normativo legal.
138. ■ **Desde 2011 que o Estado não fixava orientações estratégicas e objetivos de gestão ao conselho de administração da APVC**, inviabilizando, desse modo, a avaliação clara e objetiva do desempenho dos gestores públicos que compõem aquele órgão, em oposição ao determinado no ponto I da RCM n.º49/2007, de 28 de março.
139. É certo que o Estado fixou, através da celebração de contratos de gestão de 2 de junho de 2009, orientações estratégicas e objetivos anuais para a gestão da APDL e da sua participada, a APVC, mas apenas para os exercícios de 2009 e 2010.
140. Ainda que sem orientações desde 2011, o conselho de administração da APVC prossegue os objetivos de médio prazo constantes do “Plano de acção para a modernização e melhoria da competitividade do porto de Viana do Castelo”, de janeiro que 2010. Neste documento foi tida em consideração a comportabilidade dos investimentos a executar, fazendo-os depender da evolução do negócio e do financiamento público.

¹² Igualmente os estatutos da APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º335/1998, de 3 de novembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º334/2001, de 24 de dezembro, determinam que o conselho de administração dessa empresa é composto por três elementos.



141. ■ **Os membros do conselho de administração entregaram no Tribunal Constitucional a declaração de património e de rendimentos.**
142. Porém, o Presidente João Pedro Soeiro Matos Fernandes e a vogal Maria Gabriela de Castro Chouzal apenas apresentaram nova declaração após terem cessado as suas funções, para lá do prazo de 60 dias fixados no artigo 2.º da Lei n.º4/83, de 2 de abril, com a redação dada pelos diplomas que introduziram alterações àquele dispositivo legal¹³. Essa entrega, para além de extemporânea, foi motivada pelas diligências do Tribunal de Contas junto do Tribunal Constitucional.
143. ■ **Os membros do conselho de administração não mandaram publicar, em 2009 e em 2011, no Diário da República, nomeadamente, os seus elementos curriculares e qualificações e os cargos que ocupam noutras empresas, como manda o artigo 13.º-B do Decreto-Lei n.º558/99, de 17 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º300/2007, de 23 de agosto.**
144. Em 2010, os gestores em funções cumpriram aquela obrigação legal através do aviso publicado na 2ª série do Diário da República, em 9 de setembro de 2010. Mas tal publicação deverá ocorrer anualmente.
145. Após o período de contraditório da auditoria, os gestores da APVC deram cumprimento àquela imposição legal para o ano de 2013, através da publicação do Aviso n.º 2262/2013 no Diário da República, 2ª série, de 14 de fevereiro de 2013.
146. ■ **O conselho de administração da APVC não elaborou o Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, não tendo dado acolhimento às recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009.**
147. Aquela recomendação determina que os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, elaborem esse plano, que deverá conter as especificações contidas nessa recomendação. Mais determina que esse plano seja enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção e às entidades tutelares.
148. A Recomendação do Conselho, de 7 de abril de 2010, determina que aqueles planos sejam publicitados no sítio da Internet dessas entidades.
149. Esta falta ganha relevância na APVC porque a estrutura orgânica desta empresa não integra nenhum órgão de supervisão e de auditoria, aspeto que poderia ser corrigido se partilhasse a Auditoria interna da APDL, tal como ocorre com o Gabinete Jurídico.
150. A existência de tal plano poderia, aliás, ter detetado e alterado a situação de subordinação hierárquica direta entre cônjuges, sem existência de pontos de controlo das tarefas executadas, que existia na Divisão Administrativa e Financeira da empresa, à data do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012. Esta situação deverá ser corrigida.
151. Em sede de contraditório, o conselho de administração refere que «relativamente a esta omissão, informamos que está já em preparação, com a colaboração do departamento de auditoria interna da APDL, e no âmbito da Revisão do Plano de Corrupção existente na própria APDL, a extensão do mesmo trabalho à APVC, pelo que o divulgaremos logo que possível».

¹³ Lei n.º4/83, de 2 de abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º38/83, de 25 de outubro, Lei n.º25/95, de 18 de agosto, Lei n.º19/2008, de 21 de abril, Lei n.º30/2008, de 10 de julho e Lei n.º38/2010, de 2 de setembro.





152. ■ **O fiscal único da APVC**, PriceWaterhouseCoopers & Associados-Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda., representada pelo Dr. José Pereira Alves, R.O.C., **não elaborou o Relatório de desempenho individual dos gestores executivos da APVC**, como manda o n.º17 do anexo à RCM n.º49/2007, de 28 de março, que dispõe sobre os princípios de bom governo das empresas do setor empresarial do Estado.
153. O n.º17 da RCM n.º49/2007 deixa claro que nas empresas do setor empresarial do Estado, que não disponham de membros não executivos, nem de um conselho geral e de supervisão, como é o caso da APVC, compete ao órgão de fiscalização emitir, anualmente, um relatório de avaliação de desempenho individual dos gestores.
154. Todavia, o fiscal único, eleito em assembleia geral, de 8 de janeiro de 2009, não deu cumprimento àquele dispositivo legal, não havendo qualquer apreciação anual sobre o desempenho individual dos gestores executivos, enquanto gestores da APVC.
155. Em sede de alegações, o Fiscal único da APVC refere, em síntese, que, dado o Conselho Fiscal da APDL dar parecer sobre os documentos de prestação de contas da APDL, contas individuais e contas consolidadas, e de a sua ação fiscalizadora «(...) ter vindo a ser desenvolvida numa perspetiva consolidada, foi sempre nosso entendimento que o Relatório emitido anualmente pelo Conselho Fiscal da APDL, em cumprimento do disposto no n.º17 dos Princípios do Bom Governo das empresas do Sector Empresarial do Estado, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de março, abrangia, também, a avaliação de desempenho dos gestores executivos da APVC que, em cumprimento do Artigo 10º dos Estatutos da Empresa são, por inerência, os administradores em identidade de funções na APDL, não sendo necessária, conseqüentemente, a elaboração de um Relatório autónomo específico para os gestores executivos da APVC».
156. O Tribunal não concorda com aquele entendimento, não só porque o n.º17 da RCM n.º49/2007 não prevê a dispensa daquele relatório nas empresas participadas cujas contas sejam consolidadas, mas também porque o exercício de apreciar contas consolidadas, que se debruça sobre formalismos legais e contabilísticos, é diferente de produzir um relatório sobre o desempenho individual dos gestores, que terá de incluir apreciações diferentes, como sejam, por exemplo, a oportunidade, a diligência, a racionalidade e a boa gestão.
157. Embora não tendo elaborado o Relatório sobre o desempenho individual dos gestores da APVC, nas suas alegações o fiscal único referiu, ainda, que «em resultado do acompanhamento regular da atividade da Empresa, e embora não tenham sido contratualizados objetivos de gestão, em nossa opinião, o desempenho do Conselho de Administração da Empresa, e de cada um dos seus membros, sempre se caracterizou por uma atuação rigorosa e íntegra, consubstanciada nos resultados líquidos positivos apresentados em cada um dos exercícios e no incremento do movimento portuário, não havendo qualquer reparo a fazer. Adicionalmente, tem vindo a ser dado cumprimento às linhas de orientação definidas no Plano Estratégico dos Portos e pelo Acionista da APDL».
158. A Secretária de Estado do Tesouro, em representação do Ministro de Estado e das Finanças, informou, em sede de contraditório, que «(...) foi possível apurar junto da APDL (...), entidade detentora de 100% do capital social da APVC, que a sociedade de Revisores Oficiais de Contas está a elaborar os [relatórios] que se encontram em falta, informando que o respeitante a 2012 será apresentado aquando da realização da próxima Assembleia Geral para aprovação de contas do exercício de 2012».



8. O DESEMPENHO ECONÓMICO E FINANCEIRO

159. A APVC apresentava, no triénio 2009-2011, um desempenho económico e financeiro consistente e positivo, não tinha endividamento bancário e concluiu todos os exercícios económicos com resultados do período positivos, que no triénio ascenderam a 639,3 milhares de euros. Todavia, a empresa esteve, nesse triénio, dependente do financiamento público que suportou 100% dos custos operacionais com dragagens e 96% das despesas com investimentos.

Quadro 3 – Indicadores da APVC

	2009	2010	2011
Capital social	50.000	50.000	50.000
Capital próprio (euros)	3.312.550	4.930.972	5.314.617
Rentabilidade do ativo (%)	2%	4,4%	3,4%
Rentabilidade dos capitais próprios (%)	3,3%	6,1%	4,4%
Liquidez geral	2,5	3,3	4,5
Endividamento geral ¹⁴ (%)	38%	27,4%	22,2%
Autonomia financeira (%)	62%	72,6%	77,8%

Fonte: relatórios e contas de 2010 e 2011.

160. O quadro anterior apresenta indicadores calculados a partir das demonstrações financeiras da empresa de 2009 a 2011. Daqueles conclui-se, sucintamente, o seguinte:
161. ■ O capital próprio da empresa cresceu 60% nos três anos. Esse crescimento ficou a dever-se:
162. ■ Em 62%, à melhoria do valor recuperável que resultou dos testes de imparidade efetuados aos bens tangíveis que transitaram do IPTM, IP., para a APVC.
Em 2011, o valor recuperável daqueles bens era de 2,85 milhões de euros, enquanto que, em 2009, esse valor fora calculado em 1,6 milhões de euros.
163. ■ Em 20%, aos resultados transitados positivos que ascendiam a 395 milhares de euros, em 2011.
164. ■ A empresa rentabilizou, através da sua atividade, os ativos a 2%, em 2009, a 4,4%, em 2010, e a 3,4%, em 2011. Os capitais próprios foram rentabilizados a taxas mais elevadas: 3,3%, em 2009; 6,1%, em 2010; e 4,4%, em 2011.
165. Para além da melhoria, no triénio, das taxas de rentabilidade conseguidas pela APVC, importa notar que as taxas alcançadas em 2009 e 2010 foram superiores à média anual das taxas de juro com depósitos a prazo obtida pelas empresas junto dos bancos com sede em Portugal¹⁵. Essas taxas foram de 1,77% e 3,05%, em 2009 e 2010, respetivamente. (Comparar com as taxas do quadro anterior).
166. Em 2011, aquela média anual situou-se nos 4,05%, percentagem inferior aos 4,4% com que a APVC rentabilizou o capital próprio, mas superior à taxa de 3,4% da rentabilidade dos ativos.
167. ■ Com uma liquidez geral de 4,5, alcançada em 2011, a empresa tinha condições para fazer face aos compromissos de curto prazo.
168. ■ A APVC apresentava independência face aos seus credores. As percentagens de endividamento geral e de autonomia financeira revelavam que conseguia financiar parte dos seus investimentos a

¹⁴ Endividamento = (passivo não corrente (provisões + passivos por impostos diferidos) + passivo corrente (fornecedores+Estado e outros entes públicos+outras contas a pagar+diferimentos))/ativo total.

¹⁵ Dados obtidos do sítio da Pordata-Base de dados de Portugal Contemporâneo que teve por fonte o Banco de Portugal: estatística das taxas de juro.





partir dos capitais próprios, pese embora estes sejam influenciados pelos subsídios do Estado não reembolsáveis.

169. Esta empresa não possuía empréstimos bancários e cumpria, desde 2011, o princípio da unidade de tesouraria, tendo concentrado as suas disponibilidades financeiras no IGCP – Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P., em cumprimento das leis do orçamento: Lei n.º55-A/2010, de 31 de dezembro, e Lei n.º64-B/2011, de 30 de dezembro.
170. Finalmente, importa sublinhar que a APVC apresentava os indicadores favoráveis, antes aludidos, em boa parte porque foi financiada pelo Estado. No triénio 2009-2011, o Orçamento do Estado, através dos subsídios à exploração e ao investimento, financiou o correspondente a 136%¹⁶ dos resultados operacionais e 64%¹⁷ dos investimentos realizados.
171. Registe-se que o Estado quando decidiu financiar esta empresa não só gerou um impacto positivo na economia local, como rentabilizou esses dinheiros em percentagens satisfatórias.

Quadro 4 – Indicadores económicos da APVC

	(Euros)			
	2009	2010	2011	Total
Volume de negócios	2.932.047	3.176.001	2.844.318	8.952.366
Subsídios do Estado à exploração	426.675	1.294.250	115.755	1.836.680
Fornecimentos e serviços externos	-940.485	-1.913.109	-778.759	-3.632.353
FSE/Custos com dragagens	-410.000	-1.287.000	-112.005	-1.809.005
Gastos com pessoal	-2.196.124	-2.074.764	-1.868.316	-6.139.204
Imparidades de inventários e dívidas a receber	-19.957	-26.821	-47.697	-94.475
Revisões	0	-7.513	7.513	0
Outros rendimentos e ganhos	295.110	333.898	2.331.340 ¹⁸	2.960.348
Custo das matérias vendidas e das matérias consumidas e outros gastos e perdas	-61.456	-98.722	-137.699	-297.877
Depreciações e amortizações	-2.420.324	-1.981.954	-1.902.532	-6.304.810
Imparidades de investimentos depreciáveis/amortizáveis	2.089.211	1.525.150	-407.494	3.206.867
Resultado operacional (RO)	104.698	226.416	156.429	487.543
Juros e impostos	530	74.171	77.055	151.756
Resultado líquido do período	105.228	300.587	233.484	639.299
Custos operacionais totais	-5.638.346	-6.102.883	-5.142.497	-16.883.726
RO sem subsídios do Estado à exploração	-321.977	-1.067.834	40.674	-1.349.137

Fonte: relatórios e contas de 2010 e 2011.

172. No que respeita ao desempenho económico da APVC, como se confirma pelos dados constantes do quadro anterior:
173. ■ O resultado operacional da empresa foi positivo, no triénio, embora com um decréscimo em 2011 devido à quebra de 10% no volume de negócios, face ao ano anterior. Aquele resultado variou dos 104,7 para os 156,4 milhares de euros, entre 2009 e 2011.
174. ■ Sem o apoio do Estado à exploração, os resultados operacionais seriam, em 2009 e 2010, negativos, mas já positivos em 2011.
175. O Orçamento do Estado, através do PIDDAC e do IPTM, IP., financiou 100% do custo das dragagens executadas pela APVC. No triénio, o custo contabilístico das dragagens ascendeu a 1 809 milhares de euros. Sem esse financiamento, a empresa não teria liquidez para custear esta despesa essencial ao funcionamento do porto.

¹⁶ Subsídios à exploração (2009-2011)*100/Resultado operacional antes do efeito dos subsídios (2009-2011) = (1.836.680,00*100)/-1.349.137,00 = 136% (ver quadro n.º4).

¹⁷ Subsídios PIDDAC (2009-2011)*100/Investimento Realizado (2009-2011) = (1.999.227,00*100)/3.110.199,00=64,3% (ver quadro n.º8).

¹⁸ Inclui 2.207.062 euros resultantes da imputação da imparidade calculada aos subsídios de investimento não reembolsáveis.



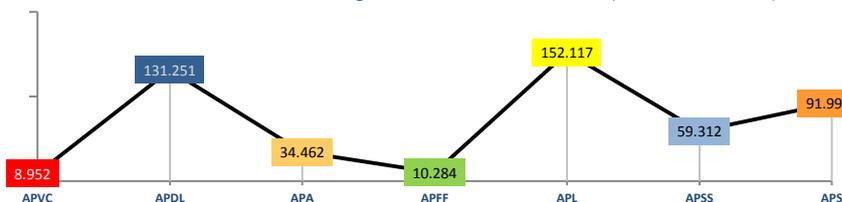
176. O ano de 2010 foi aquele que exigiu mais despesa com dragagens, uma vez que houve necessidade de repor os fundos necessários à navegabilidade dos navios comerciais. Em 2011, os trabalhos de dragagem, de manutenção dos fundos, foram menores e, por isso, menos penalizadores para as contas da empresa e para o Orçamento do Estado que os custeou.
177. Em 2011, a empresa já obteve resultados operacionais positivos antes do financiamento público. Tal ocorreu porque o custo com dragagens de manutenção foi particularmente baixo, 112 milhares de euros, já que no ano anterior se haviam realizado trabalhos de maior envergadura para a reposição dos fundos.
178. ■ No triénio, os custos operacionais excederam o volume de negócios em 89%. Aqueles decresceram 9% de 2009 para 2011.
179. A queda dos custos operacionais em 2011 face aos anos anteriores ficou a dever-se, sobretudo, à redução das depreciações e amortizações e dos gastos com pessoal, os quais constituem as naturezas de custos com maior peso nos custos operacionais totais, respetivamente, 37,3% e 36,4%, no triénio.
180. De 2009 para 2011, as depreciações e amortizações dos bens da APVC tiveram uma quebra de 21%, cerca de 518 milhares de euros. Essa diminuição deveu-se, materialmente, ao fim da vida útil, em 2010, de guindastes, do sistema de controlo de acessos e de outro *software*. Os gastos com pessoal reduziram 15%, cerca de 328 milhares de euros, devido aos cortes salariais impostos pela Lei do Orçamento do Estado.
181. Também os fornecimentos e serviços externos tiveram um decréscimo de 17% em 2011 face a 2009, devido, sobretudo, à redução dos custos com dragagens (ver quadro anterior).
182. Entre 2010 e 2011, os fornecimentos e serviços externos reduziram 59%, mas, sem o efeito dos custos com dragagens, aqueles teriam aumentado 6,5%, 40,4 milhares de euros. Da subida de custos, destaca-se o aumento de 37 milhares de euros com despesas com conservação e reparação-outros e o aumento de 31 milhares de euros com eletricidade. Os custos que tiveram reduções mais significativas, menos 31 milhares de euros, foram os relacionados com a manutenção de equipamentos terrestres e frota naval.
183. No que respeita às despesas que sofreram o aumento mais significativo, de 2010 para 2011, o conselho de administração da APVC esclareceu, em sede de alegações, que:
184. ■ quanto às despesas de conservação e reparação, estas «(...) apresentam duas componentes: uma, fixa, com valor significativo e relacionada com as características de um “tool port” que opera diretamente uma série de equipamentos de movimentação de mercadorias, frota naval, diversas infraestruturas e construções; outra, variável e que pode atingir valores significativos em resultado de avarias ou outras situações imprevistas, potenciadas pelo facto de acontecerem com equipamentos antiquados e com custos de operação elevados».
185. ■ quanto às despesas com eletricidade (e água), «(...) importa referir que os consumos não se destinam unicamente a uso interno mas também a serem imputados aos clientes do porto. Por um lado, os consumos de energia elétrica estão ligados diretamente à atividade portuária e, por exemplo, à maior ou menor utilização de guindastes; por outro lado, na área de jurisdição portuária, estão instalados armazéns, estabelecimentos comerciais e



outras instalações de várias empresas cujos fornecimentos de utilidades são da responsabilidade do PVC [porto de Viana do Castelo] constituindo uma prestação de serviços com a respetiva receita associada (...).».

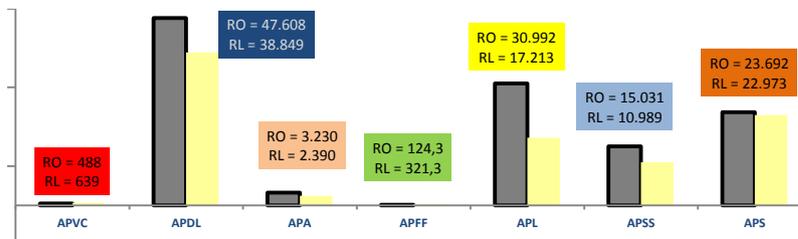
186. Quando, no triénio 2009-2011, se compara o desempenho da APVC com as restantes administrações portuárias, constata-se que esta empresa, embora tenha obtido o menor volume de negócios, não era a que apresentava os menores resultados operacionais e líquidos do período, posição ocupada pela APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A. (Ver gráficos seguintes).
187. Das sete administrações portuárias, a APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A., é a que apresentava, no somatório do triénio 2009-2011, o maior volume de negócios, 152 milhões de euros, mas era também a empresa que obtinha mais receitas decorrentes da rentabilização dos espaços comerciais que existem na sua área de jurisdição.
188. A APDL era a administração portuária com os melhores resultados económicos, tendo obtido, naquele triénio, os melhores resultados operacionais e líquidos do período, 23,7 milhões e 23 milhões de euros, respetivamente.

Gráfico 3 – Volume de negócios, no triénio 2009-2011 (milhares de euros)



Fonte: dados recolhidos dos relatórios e contas das administrações portuárias e validados pelas empresas respetivas por ofício.

Gráfico 4 – Resultado operacional e resultado líquido do período, no triénio 2009-2011 (milhares de euros)



Fonte: dados recolhidos dos relatórios e contas das administrações portuárias e validados pelas empresas respetivas por ofício.

9. MEDIDAS DE CONTENÇÃO E DE REDUÇÃO DE CUSTOS

189. A APVC cumpriu as reduções remuneratórias fixadas na Lei do Orçamento do Estado para 2011, a redução de 15% no conjunto dos gastos com pessoal e com fornecimentos e serviços externos, em 2011 face ao ano anterior, e a suspensão dos planos de renovação de frota automóvel. Todavia, não reduziu ou conteve o conjunto de algumas naturezas de custos com fornecimentos e serviços externos em 2011 face a 2009, nem o número de chefias na empresa.
190. No que respeita ao cumprimento das medidas com vista à contenção e redução dos custos das empresas públicas em 2011, decorrentes da implementação das medidas constantes do Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º29/2010, de 12 de abril, apurou-se:

191. ■ **A APVC executou as reduções remuneratórias estabelecidas nas leis do orçamento de 2011,** Lei n.º55-A/2010, de 31 de dezembro.

À data do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012, aquelas reduções também estavam a ser executadas em cumprimento da Lei n.º64-B/2011, de 30 de dezembro, a qual aprovou o Orçamento do Estado para 2012 e manteve as reduções salariais para aquele ano.

192. ■ **A APVC cumpriu a redução de 15% no conjunto dos gastos com pessoal com fornecimentos e serviços externos em 2011, face a 2010,** fixada no Despacho n.º155/2011, de 28 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças.

Somadas, aquelas duas rubricas de gastos recuaram 34% de 2010 para 2011.

Naquele período, as despesas com fornecimentos e serviços externos tiveram uma redução de 59%, devido, sobretudo, à redução dos custos com a execução de dragagens, enquanto os gastos com pessoal recuaram 10%. (Ver quadro seguinte).

Quadro 5 – Variação de rubrica de custos entre 2010 e 2011

(Euros)	2010	2011	Variação
Fornecimentos e serviços externos	1.913.109	778.759	-59%
FSE/Custos com dragagens	1.287.000	112.005	-91%
Gastos com pessoal	2.074.764	1.868.316	-10%
Total	3.987.873	2.647.075	-34%

Fonte: relatórios e contas de 2010 e 2011.

193. ■ **A empresa cumpriu a suspensão dos planos de renovação de frota** automóvel referida no Despacho n.º1315/2010, de 15 de novembro.

194. Na APVC não houve renovação de frota composta, em 2011, por 15 viaturas. A mais recente datando de 2006 e a mais antiga de 1986. Desde a constituição da empresa, 2009, que não foi adquirida nenhuma viatura para uso pessoal ou de serviço. À data do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012, duas daquelas viaturas já não se encontravam ao serviço.

As 15 viaturas acarretaram um custo no triénio, 2009-2011, de 84,3 milhares de euros, sendo 48% respeitantes a despesas com combustível.

195. ■ **A empresa não cumpriu a redução ou contenção em 2011 face a 2009 de algumas naturezas de custos relacionados com fornecimentos e serviços externos,** como obrigava o Despacho n.º1315/2010, de 15 de novembro, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

196. Aquele Despacho n.º1315/2010 especificava as linhas de atuação das empresas, visando a concretização dos objetivos fixados ao nível da redução de custos, tendo determinado que, no exercício de 2011, face ao ano de 2009, fossem reduzidos ou contidos os custos identificados no quadro seguinte:



Quadro 6 – Evolução de custos da APVC de 2009 para 2011

(Euros)	2009	2011		Orientação do Despacho n.º1315/2010
Vigilância e Segurança	61.479,00	64.310,50	105%	Natureza de custos a reduzir
Higiene e limpeza	3.006,91	8.661,98	288%	
Eletricidade	175.591,60	224.190,39	128%	
Água	63.299,60	62.280,61	98%	
Comunicações	16.152,26	29.734,60	184%	
Combustíveis	20.808,24	19.739,33	95%	
Conservação e reparação	49.924,95	95.181,22	191%	
Rendas e alugueres	177,45	394,41	222%	
Subtotal	390.440,01	504.493,04	129%	114.053,03
Consultadoria	0,00	7.520,00	7520%	Natureza de custos a reduzir
Trabalhos especializados	77.537,78	23.571,02	30%	
Publicidade e propaganda	875,00	2.289,00	262%	
Honorário	627,50	1.441,76	230%	
Subtotal	79.040,28	34.821,78	44%	-44.218,50
Deslocações e Estadas	621,25	1.895,96	127%	Natureza de custos a conter
Despesas de Representação	613,05	398,2	84%	
Subtotal	1.234,30	2.294,16	186%	1.059,86

Fonte: balancetes a 31 de dezembro de 2009 e 2011.

197. Daqueles, a empresa reduziu, em 44 milhares de euros, o somatório da natureza de custos constituída por serviços de consultadoria, serviços especializados, publicidade e propaganda e honorários. No conjunto das outras duas naturezas de custos houve um aumento global de 115 milhares de euros, de 2009 para 2011.
198. Existiram circunstâncias que poderão ter dificultado a contenção e diminuição daquelas despesas, face a 2009, algumas das quais também apresentadas pelo conselho de administração e já citadas neste relatório a propósito do aumento das despesas com eletricidade e conservação e reparação. São elas, designadamente:
199.
 - A APVC teve, em 2009, o primeiro ano de funcionamento com base num estatuto empresarial. A empresa suportou, com vista à melhoria do serviço prestado, determinados custos para acomodar esta fase inicial.
 - O equipamento através do qual a empresa presta serviços portuários encontra-se obsoleto e exige manutenção e reparação frequentes.
 - Alguns custos, como o com eletricidade que teve o crescimento mais significativo de cerca de 49 milhares de euros, dependem da atividade operacional da empresa, por exemplo devido à utilização dos guindastes para o trabalho de estiva, não sendo apenas decorrentes do consumo interno.
 - A APVC fornece eletricidade e água a terceiros que utilizam as instalações da empresa, sendo ressarcida desses custos.
200. ■ **A APVC não cumpriu a redução de chefias e estruturas de direção determinada no Despacho n.º1315/2010, de 15 de novembro.**
201. Nesta empresa pública não houve qualquer alteração à sua estrutura orgânica, continuando a haver, desde 2009, sete cargos de chefia, o que significa uma média de uma chefia por cada 6,7 trabalhadores.
202. Em sede de alegações, o conselho de administração da APVC informou que «foi aprovado por deliberação do conselho de Administração da APVC n.º 19/2012 de 18 de Novembro, um regime de incentivos à aposentação antecipada, acautelando, necessariamente, eventuais prejuízos para os serviços prestados pela empresa. Em resultado desse pedido foram



apresentados 9 pedidos de aposentação antecipada, nos quais se incluem duas chefias. Julgamos que esta medida irá contribuir para aquele objectivo».

203. Mais acrescentaram aqueles alegantes que «(...) o accionista único da APVC, a APDL, já deu início a uma estratégia de maior integração dos serviços das duas empresas, o que conduzirá a um menor número de chefias».
204. Ainda sobre os gastos com pessoal da APVC, é de referir que, em 2011, o efetivo médio era de 48 trabalhadores e os gastos com pessoal representavam 36% dos custos operacionais.
205. O gasto médio por efetivo fixou-se nos 38 923,25 euros, em 2011, valor dos mais baixos nas empresas do setor. Só a APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A., alcançou um custo médio menor, naquele ano, 37,8 milhares de euros por efetivo médio, mas porque nesta empresa os serviços de apoio, de administração, são fornecidos pela empresa-mãe, a APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A. (Ver gráfico seguinte).

Gráfico 5 – Gastos com pessoal por efetivo médio em 2011 nas administrações portuárias (milhares de euros)

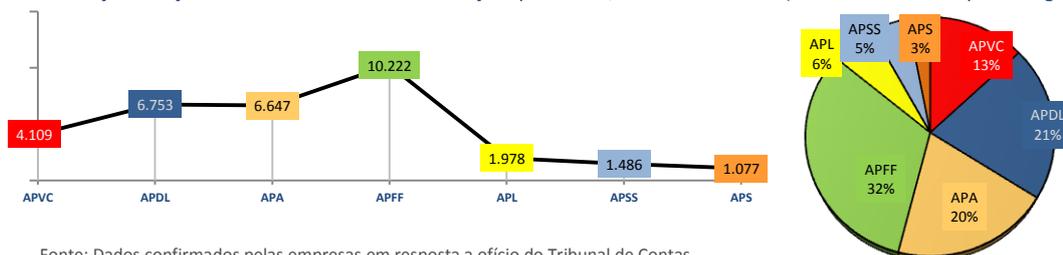


Fonte: Dados confirmados pelas empresas em resposta a ofício do Tribunal de Contas.

10. ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO

206. Entre 2009 e 2011, o Orçamento do Estado transferiu 4 109 milhares de euros para a APVC. Esse dinheiro financiou 100% das dragagens executadas pela empresa e 64% das despesas de investimento. A APVC tem vindo a depender do financiamento público para operar e para concretizar os investimentos.
207. No triénio, 2009-2011, a APVC recebeu financiamento público, do Orçamento do Estado e fundos comunitários, no total de 5,1 milhões de euros, um valor que excede metade dos 8,952 milhões de euros alcançados pelo volume de negócios da empresa, naquele período.
208. Daquele valor, 2,11 milhões respeitaram ao apoio à exploração e 2,99 milhões de euros destinaram-se a financiar os custos com investimentos.
209. O Orçamento do Estado apoiou a APVC com 4,109 milhões de euros, o que representou 13% de todo o esforço público junto das sete administrações portuárias, naquele triénio. (Ver gráficos seguinte).

Gráfico 6 – Esforço do Orçamento do Estado nas administrações portuárias, entre 2009 e 2011 (milhares de euros e percentagem)



Fonte: Dados confirmados pelas empresas em resposta a ofício do Tribunal de Contas.

10.1. Subsídios à exploração

210. No que respeita aos 2,11 milhões de euros destinados a financiar a exploração, a APVC recebeu 1,26 milhões de euros do PIDDAC, em 2009 e 2010, e 0,85 milhões de euros do IPTM, IP., em 2009, para custear as despesas com a execução das dragagens e encargos conexos. Em 2011, a APVC não recebeu qualquer apoio financeiro para esta natureza de custos. (Ver quadro seguinte).

Quadro 7 – Financiamento à exploração (euros)

Euros	2009	2010	2011	Jun-12
Custo das dragagens (balancetes)	410.000,00	1.287.001,01	112.004,55	219.371,79
Resultado antes de impostos deduzido dos subsídios à exploração	(321.914,00)	(990.626,00)	120.803,00	

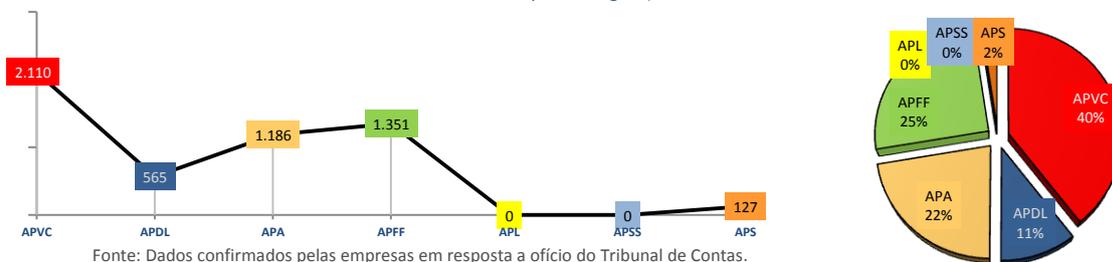
Fonte: relatórios e contas e balancetes de 2009, 2010 e 2011.

211. Quanto a esta matéria importa referir que:
212. ■ **O financiamento do IPTM, IP., foi circunstancial e esgotou-se na transferência daqueles 850 milhares de euros.**
A comparticipação do IPTM, IP., protocolada, em 22 de dezembro de 2009, com a APVC justificou-se porque, quando este instituto público deixou a gestão do porto, não estavam repostas as profundidades necessárias à boa navegabilidade na barra e canal do porto.
213. ■ **A APVC está dependente do financiamento público para prosseguir a sua atividade.**
214. Nos três anos em análise, o custo médio com dragagens foi de 603 milhares de euros¹⁹. Este valor não deve refletir o custo anual previsível para a empresa com os trabalhos de dragagens de manutenção, já que se encontra influenciado pelas dragagens de reposição de fundos, executadas em 2010, que implicam um custo maior. Contudo, considerando que no primeiro semestre de 2012 a empresa havia despendido 219,4 milhares de euros com dragagens (de manutenção), será realista afirmar que o custo anual suportado pela APVC com dragagens de manutenção ficará acima dos 250 milhares de euros.
215. Em 2011, sem o efeito positivo dos subsídios à exploração, o resultado antes de impostos da empresa seria de 120,8 milhares de euros, sendo este o exercício com o melhor resultado (ver quadro anterior). Tal significa que **sem um crescimento do volume de negócios da empresa, a APVC depende do apoio do Orçamento do Estado à exploração para prosseguir a sua atividade, não sendo, portanto, autossustentável.**

¹⁹ 1.809.005,56 (correspondente ao somatório do custo com dragagens constante dos balancetes de 31 de dezembro de 2009, 2010 e 2011) / 3 anos.

216. No âmbito das sete administrações portuárias, a APVC recebeu 40% do total do financiamento público à exploração concedido pelo Orçamento do Estado, o que fez dela a empresa que mais esforço exigiu dos contribuintes para prosseguir a sua atividade. (Ver gráficos seguintes).

Gráfico 7 – Financiamento do Orçamento do Estado à exploração das administrações portuárias, entre 2009 e 2011 (milhares de euros e percentagem)



10.2. Subsídios ao investimento

217. O Orçamento do Estado disponibilizou 2,99 milhões de euros para financiar os custos com investimentos e o PROMAR – Programa Operacional de Pescas 2007-2013, do Fundo Europeu das Pescas, disponibilizou 0,991 milhões de euros.
218. No triénio 2009-2011, a APVC realizou despesas de investimento que ascenderam a 3,11 milhões de euros, dos quais 96% foram financiados por dinheiros públicos, Orçamento do Estado e fundos comunitários, e 4% através do autofinanciamento da APVC. (Ver quadro seguinte).

Quadro 8 – Estrutura de financiamento dos investimentos (euros)

	2009	2010	2011	Total
Investimentos realizados (Total)	343.873,0	427.226,0	2.339.100,0	3.110.199,0
Edifícios e outras construções	2.758,0	0,00	1.700,0	
Equipamento básico	2.664,0	347.730,0	11.000,0	
Equipamento administrativo	28.830,0	18.542,0	8.500,0	
Outros ativos fixos tangíveis	2.596,0	60.954,0	5.000,0	
Ativos fixos tangíveis em curso	303.679,0	0,0	2.310.000,0	
Ativos fixos intangíveis em curso	0,0	0,0	2.900,0	
Outros ativos fixos intangíveis	3.346,0	0,0	0,0	
Fontes de Financiamento	343.873,0	427.226,0	2.339.100,0	3.110.199,0
Autofinanciamento	0,0	111.272,0	8.700,0	119.972,0
Subsídios do OE (PIDDAC)	343.873,0	315.954,0	1.339.400,0	1.999.227,0
Subsídios da UE (PROMAR)	0,0	0,0	991.000,0	991.000,0

Fonte: Relatórios e contas de 2009, 2010 e 2011 e resposta da APVC à Requisição Interna da DGTC 2/5.

219. Como explica o “Plano de acção para a modernização e melhoria da competitividade do porto de Viana do Castelo”, este porto esteve vários anos sem que fossem realizados trabalhos de manutenção e de investimento, por não haver liquidez que o permitisse, o que gerou um importante atraso em obras a realizar e a existência de equipamentos obsoletos, com limitações técnicas e carências de capacidade, facto que se tem refletido negativamente no tráfego. Para aumentar a sua atratividade e, por essa via, a sua independência financeira, a APVC necessita de realizar investimentos quer de manutenção, quer de construção.

220. O programa de investimentos de médio e longo prazo do Plano de acção, que não inclui o novo acesso rodoviário ao porto comercial nem a reabilitação das gruas, prevê um custo de 12,93 milhões de euros, a realizar entre 2009 e 2016. Daqueles, 8,93 milhões de euros estariam a cargo da APVC e os restantes 4 milhões da iniciativa privada.
221. Todavia, o “Plano Estratégico dos Transportes 2011-2015” apenas prevê a reabilitação geral dos guindastes do porto, um investimento no valor de 1,7 milhões de euros. Será este o investimento que, com segurança, o Estado estará disponível para financiar.
222. No triénio 2009-2011, o Orçamento do Estado transferiu 26,933 milhões de euros para as administrações portuárias para financiar despesas com investimentos. A APVC ficou com 7% desse financiamento. As administrações portuárias que mais beneficiaram foram a APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A., e a APDL que conjuntamente receberam 56% daquele financiamento global. (Ver gráfico seguinte).

Gráfico 8 – Financiamento do Orçamento do Estado aos investimentos realizados pelas administrações portuárias, entre 2009 e 2011 (milhares de euros e percentagem)



Fonte: Dados confirmados pelas empresas em resposta a ofício do Tribunal de Contas.

223. Como se verificou, a APVC não tem tido resultados que lhe garantam a autossustentabilidade, não conseguindo custear nem a execução das dragagens necessárias para manter o rio navegável para atividade comercial, nem os encargos com os investimento indispensáveis para que o porto possa aumentar o tráfego e o volume de negócios.
224. E se a APVC não é a administração portuária que mais esforço tem exigido ao Orçamento do Estado no setor, facto é que esse apoio é crucial, o que a coloca numa situação de dependência, condicionada à disponibilidade do Orçamento do Estado.
225. Uma alternativa a essa dependência poderia ser a opção de ser a APDL, a empresa-mãe, a financiar os investimentos considerados imprescindíveis ao desenvolvimento do porto de Viana do Castelo. Tal, para além de aliviar o Orçamento do Estado e de contornar as suas restrições orçamentais, também aportaria a garantia de que os investimentos que viessem a ser concretizados no porto de Viana do Castelo seriam apenas aqueles que complementassem o porto de Leixões e não que concorresse com ele, evitando-se, assim, desperdício de dinheiros públicos decorrente da eventual duplicação de infraestruturas públicas financiadas por recursos públicos.
226. A APDL acumulou, no triénio 2009-2011, 38,849 milhões de euros de resultados líquidos do período.

11. INVESTIMENTOS REALIZADOS

227. Em duas empreitadas, os gestores da APVC autorizaram prorrogações que dilataram os prazos contratuais em 45%. A empreitada “estacionamento da frota de pesca” foi concluída com um desvio de execução física de 101%.
228. No quadro seguinte discriminam-se os investimentos realizados mais significativos. E como se verifica, de janeiro de 2009 a junho de 2012, com exceção da reabilitação do batelão “Porto Limpo” necessária para obtenção do certificado de navegabilidade, todos os restantes investimentos tiveram financiamento do Orçamento do Estado.
229. Daqueles investimentos, estavam em curso, à data do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012, o novo acesso rodoviário, que se encontrava em fase de expropriações, e a obra de estacionamento da frota de pesca, a qual foi entretanto concluída em dezembro de 2012.

Quadro 9 – Principais investimentos de janeiro de 2009 a junho de 2012

Principais Investimentos	Euros				Custos em euros			Financiamento		
	2009	2010	2011	Jun/2012	PIDDAC	PROMAR	Autofinanciamento.			
Novo acesso rodoviário	4.179,0	34.000,0	183.000,0	43.000,0	264.179,0	0,0	0,0	Em Expropriações		
Lancha de pilotos	299.500,0	299.500,0	0,0	0,0	554.500,0	0,0	44.500,0	Concluído		
Estacionamento da frota de pesca – Porto de pesca		27.000,0	2.026.000,0	436.000,0	1.269.000,00 (*)	991.000,0	229.000,0 (*)	Concluído (em dezembro de 2012)		
Reabilitação do batelão “Porto Limpo”		43.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	43.000,0	Concluído		
Reabilitação do molhe norte			84.000,0	0,0	84.000,0	0,0	0,0	Concluído		
Reabilitação de 2 guindastes			17.000,0	391.000,0	408.000,0	0,0	0,0	Concluído (em setembro de 2012)		
Total	303.679,0	403.500,0	2.310.000,0	870.000,0	2.579.679,0	991.000,0	316.500,00			
		3.887.179,00				3.887.179,00				

Fonte: Relatórios e contas de 2009, 2010 e 2011 e resposta da APVC à Requisição Interna da DGTC 2/6

(*) Valor provisório em setembro de 2012, data do trabalho de campo da auditoria.

230. Sobre a execução dos contratos subjacentes aos investimentos, apurou-se:
231. ■ **Na execução das empreitadas “aquisição da lancha de pilotos” e “estacionamento da frota de pesca”, ambas precedidas de concurso público, foram excedidos os prazos de execução dos contratos em cerca de 45%. Em relação às duas obras, os gestores da APVC optaram por conceder prorrogações dos prazos e não aplicar as multas contratuais.**
232. Na empreitada para “estacionamento da frota de pesca”, o conselho de administração autorizou duas prorrogações do prazo de execução da obra, em 25 de janeiro e em 15 de maio de 2012. A primeira prorrogação para mais 60 dias e a segunda para mais 92 dias, o que totalizou uma prorrogação de 152 dias, um desvio de 45,5% do prazo de execução previsto no contrato, assinado em 16 de setembro de 2011.
233. A justificação apresentada pelo empreiteiro responsável por aquela obra assentou na demora na obtenção da licença de uso de explosivos, que terá demorado dois meses, na falta de rendimento na quebra da rocha do molhe e na falta de visibilidade nas águas que dificultaram o rendimento dos trabalhos.

234. Na “**aquisição da lancha de pilotos**”, o conselho de administração da APVC autorizou, em 21 de abril de 2010, a prorrogação do prazo de execução de mais 91 dias. Um aumento de 45% do prazo contratual expresso no contrato, assinado em 10 de julho de 2009.
235. A justificação apresentada para o pedido de prorrogação da entrega da lancha, expressa no documento de 24 de março de 2010, referia que tinham sido realizadas as primeiras provas de funcionamento da lancha, em 4 de março de 2010, e que no decorrer da prova de velocidade se verificou não ser atingida a velocidade contratual de 20 nós devido «(...) à relação de não transmissão das caixas reductoras/inversoras instaladas em cada um dos sistemas de propulsão (...)», decorrente de «(...) ter havido um mau entendimento entre o produto encomendado e o fornecido pela STET (Caterpillar)».
236. ■ **Na empreitada “aquisição da lancha de pilotos”, os gestores da APVC aceitaram como fundamento para prorrogar o prazo de entrega problemas de encomenda entre empreiteiro e um dos seus clientes, ao invés de aplicar a multa contratual de 97,6 milhares de euros.**
237. Tendo por referência aquela justificação apresentada pelo empreiteiro para o pedido de prorrogação de entrega da lancha de pilotos, importa reter que:
238. **1.** As provas de funcionamento da lancha ocorreram em 4 de março de 2010, e o pedido de prorrogação em 24 de março de 2010, quando o contrato determinava na cláusula segunda que o prazo de execução terminava em 11 de fevereiro de 2010. Ou seja, aquele pedido de prorrogação já ocorreu após conclusão do prazo de execução do contrato.
239. **2.** A justificação apresentada para o atraso na entrega da lancha relaciona-se com um problema entre o adjudicatário e um dos seus clientes e não imputada a qualquer circunstância extraordinária.
240. Ainda assim, o conselho de administração da APVC autorizou a prorrogação para a entrega da lancha. Se, ao invés de aceitar a prorrogação, tivesse aplicado a multa contratual, prevista no número três da cláusula segunda, teria arrecadado nos cofres públicos da empresa 97 637,00 euros.

Quadro 10 – Aquisição de lancha de pilotos para a APVC

Designação:	Aquisição de 2 lanchas de piloto. Uma para a APDL e outra para a APVC
Procedimento	Concurso público
Autorização da adjudicação	Deliberação do conselho de administração de 21-maio-2009
Identificação do adjudicatário	ENP - Estaleiros Navais de Peniche, S.A.
Data do Contrato	10 de julho de 2009
Garantias bancárias	Prestadas conforme contrato
Preço (+IVA)	599.000,00
Pagamentos efetuados	718.800,00 = 599.000,00 + 119.800,00(IVA)
Data de início do prazo	10-Jul-2009
Prazo de execução	11-Fev-2010 (sete meses)
Prorrogação de prazo	12-maio-2010 (aprovada pelo CA em 21-abril-2010)
Data do auto de receção provisória	13-Mai-2010
Multas por incumprimento de prazo	Ponto 3 do contrato
Situação dos trabalhos	Concluídos

Fonte: documentação entregue em resposta à Requisição da DGTC 2/7 e 3/10.

241. Independentemente da razoabilidade dos fundamentos técnicos aceites pelo dono da obra, a APVC, que sustentaram os pedidos de prorrogação dos prazos de execução das empreitadas, é de notar que se trata de dilatação dos prazos em 45%, percentagem significativa que poderá ter posto em causa o princípio da concorrência que tem de estar subjacente aos concursos públicos.
242. Para evitar que situações semelhantes ocorram no futuro, importa que a APVC acentue o rigor e a exigência com que faz a apreciação dos fundamentos, legais e técnicos, dos pedidos de prorrogação dos prazos de execução contratualizados em defesa dos interesses dos dinheiros públicos que gere. Tal permitirá garantir que:
243.
 - sejam incentivados os concorrentes dos concursos públicos a apresentar propostas com prazos de execução rigorosos e, assim, evitar-se que sejam selecionadas propostas com prazos excessivamente otimistas, ou até inexecutáveis, que prejudiquem outros concorrentes e enviesem os concursos públicos, pondo em causa o princípio da concorrência.
244.
 - sejam aplicadas as multas contratuais pelo atraso na execução dos contratos, de acordo com a lei, minimizando os prejuízos para a empresa pública.
245. **■ Na empreitada “estacionamento da Frota de Pesca do Porto de Viana do Castelo”, a APVC não emitiu uma declaração de não receção da obra, em desrespeito dos n.ºs1 e 5 do artigo 395.º do Código dos contratos públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º18/2008, de 29 de janeiro, e era sua intenção reduzir a multa por incumprimento do prazo contratual de 474 milhares de euros, como previsto contratual e legalmente, para cerca de 76 milhares de euros.**
246. Concluído o prazo da prorrogação, o empreiteiro da obra “estacionamento da frota de pesca do porto de Viana do Castelo” dirigiu um pedido de vistoria para receção provisória da obra à APVC, em 11 de junho de 2012.
247. Em sede de contraditório, o conselho de administração da APVC explicou que após aquele pedido de vistoria «(...) foi dada resposta por email e efetuada uma reunião no local da obra, com o empreiteiro, onde ficou evidente que não havia condições para receber a obra provisoriamente tendo sido, na ocasião, solicitada a execução dos trabalhos em falta, necessários à conclusão da obra».
248. No decurso do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012, o Tribunal confirmou que a obra não estava concluída e que o conselho de administração não tinha lavrado o correspondente auto de vistoria com a declaração de não receção da obra, como mandam os n.ºs1 e 5 do artigo 395.º do Código dos contratos públicos. Esta diligência é da maior relevância para que as empreitadas de obras públicas não caiam na situação de receção tácita.
249. Posteriormente, «(...) foram executados pelo empreiteiro os trabalhos ainda em falta (...)»²⁰, tendo o auto de receção provisória da obra, sido assinado em 13 de dezembro de 2012.
250. Aquela empreitada foi concluída com um atraso de 187 dias para além do prazo prorrogado. No global, a obra que, de acordo com o contrato inicial, com adicional e antes da autorização da prorrogação de prazo, deveria ter sido concluída em 334 dias, só o foi em 673 dias. Um desvio de execução física de 101,2%.

²⁰ Citação das alegações apresentadas pelo conselho de administração da APVC.





251. O n.º2 da cláusula terceira do contrato, assinado em 30 de dezembro de 2010 e alterado em 16 de setembro de 2011, conjugado com o n.º2 do artigo 329.º do Código dos contratos públicos, que limita as sanções contratuais a 20% do preço contratual, determina que a multa contratual pelo incumprimento do prazo legal ascenda a 474 120,10 euros²¹.
252. Sobre esta matéria, em sede de contraditório, o conselho de administração da APVC refere que:
253. ▪ após o trabalho de campo da auditoria, «em 30/10/2012, foi comunicado ao empreiteiro a intenção de [a APVC] aplicar uma multa contratual no valor máximo de 20% do preço contratual, por incumprimento do plano de trabalhos.
254. ▪ O empreiteiro contestou, em sede de audiência prévia, o valor da multa, tendo o Conselho de Administração da APVC deliberado, em 10/12/2012, reduzir a penalidade contratual para € 75.859,07, tendo em conta as dificuldades inerentes aos trabalhos em falta e o reconhecido esforço desenvolvido pelo empreiteiro no sentido da conclusão da obra de forma satisfatória;
255. ▪ Desta decisão foi também apresentado recurso, que se encontra em análise (...)».
256. De acordo com a alegação antes citada, é intenção dos gestores públicos da APVC aplicar uma multa por incumprimento do prazo contratual que se fixa em 16%²² do valor a que a empresa tem direito por força da execução do contrato, deixando, dessa forma, de arrecadar nos cofres públicos da APVC 398 261,03 euros a que tinha direito.
257. Embora esta situação ainda não se tivesse confirmado à data deste relatório, importa referir que a aplicação de multa por incumprimento do prazo contratual decorre do cumprimento do contrato mencionado e da salvaguarda dos interesses económicos da empresa pública a que estes gestores públicos estão obrigados.

Quadro 11 – Porto de pesca

Designação:	Estacionamento da Frota de Pesca do Porto de Viana do Castelo
Procedimento	Concurso público
Autorização da adjudicação	Deliberação do conselho de administração de 4-novembro-2010
Identificação do adjudicatário	Alexandre Barbosa Borges, Britalar, ACE
Data do contrato inicial	30-Dez-2010
Data do contrato adicional (trabalho a mais)	16-set-2011
Garantias bancárias	Prestadas conforme contratos
Preço contrato inicial acrescido dos trabalhos a mais (+IVA)	2.370.600,51 (1.988.717,66 do contrato inicial + 381.882,85 dos trabalhos a mais).
Pagamentos faturados ²³	2.354.165,16 + IVA (541.457,97)
Revisão de preços	30.015,37 + IVA (6.903,54)
Auto de consignação	09-02-2011
Prazo de execução do contrato inicial	243 dias (até 10-out-2011)
Prorrogação do prazo decorrente do contrato de trabalhos a mais	334 dias (até 9-Jan-2012)
Prorrogações do prazo	1ª 60 dias (até 9-mar-2012); 2ª 92 dias (até 9-jun-2012)
Pedido de vistoria para receção provisória da obra	11 de junho de 2012
Data do auto de receção provisória	13 de dezembro de 2012
Multas por incumprimento de prazo	Preço contratual *0,002*dia
Situação dos trabalhos	Concluídos
Total de prorrogações	152 dias = + 45,5% do tempo previsto no contrato (alterado pelo adicional)
Desvio físico até 13/dez/2012	187 dias

Fonte: documentação entregue em resposta à Requisição da DGTC 2/8 e 3/11-12-13 e alegações do conselho de administração.

²¹ 20% do preço contratual = 2.370.600,51*20% = 474.120,10.

Aplicando a multa contratual, os 187 dias de atraso seria: 187 dias*2.370.600,51euros*2% = 886.604,59 euros.

²² 75.859,07/474.120,10 = 16%

²³ Aos pagamentos mencionados foram deduzidos 5% por valor faturado para a caução prevista contratualmente.



12. CONCESSÕES

258. A APVC tem falhas de controlo ao nível da faturação e do acompanhamento da execução do contrato de concessão celebrado com a Câmara Municipal de Viana do Castelo.

259. A APVC concessionou, no porto comercial e no parque empresarial da praia norte, o uso privativo de parcelas de terreno às seguintes entidades:

- Cecisa – Comércio Internacional, S.A., uma área de 12.900 m².
- Secil – Companhia de Cal e Cimentos, S.A., uma área de 5.6000 m².
- Esso Portugal, S.A. (GALP), uma área de 6.000 m².
- Câmara Municipal de Viana do Castelo, uma área de 146.000 m².

260. Da análise dos contratos correspondentes e das receitas arrecadas pela APVC pela aplicação das taxas contratuais, apurou-se que:

261. ■ **Foram encontrados erros nos valores faturados relativamente aos contratos celebrados com a Cecisa, S.A., e a Secil, S.A., que, embora não tenham materialidade, evidenciavam a necessidade de maior rigor na faturação e implementação de um sistema de controlo interno que confirmasse os valores faturados.**

262. As diferenças detetadas são apresentadas no quadro seguinte.

Quadro 12 – Diferenças detetadas entre a faturação e as taxas fixadas contratualmente

(Euros)		2009	2010	2011	Junho 2012
Cecisa, S.A.	Valores faturados		883.216,91	690.429,52	254.489,34
	Valores contratuais		883.209,97	690.541,86	254.447,93
	Diferença		+6,94	-112,34	-41,41
Secil, S.A.	Valores faturados	15.589,41	18.760,00	18.719,54	
	Valores contratuais	15.624,00	18.663,55	18.648,00	
	Diferença	-4,61	96,45	40,46	

Fonte: faturação da APVC e contratos correspondentes.

263. Em sede de contraditório, o conselho de administração da APVC referiu que «constatados os erros, ainda que de valor muito diminuto, a APVC está a estudar medidas de melhoria a implementar no sistema de gestão e controlo, com vista à erradicação destas falhas».

264. ■ **A APVC não efetivava um controlo que permitisse garantir a exatidão das receitas que lhe eram entregues pela Câmara Municipal de Viana do Castelo respeitantes à execução dos contratos de subconcessão de parcelas de uso privativo, situadas no parque empresarial da praia norte.**

265. Em 15 de fevereiro de 2001, o, então, Instituto Portuário do Norte e a Câmara Municipal de Viana do Castelo celebraram um contrato para a concessão de uso privativo de uma parcela dominial da jurisdição do porto de Viana do Castelo que se passou a designar parque empresarial da praia norte.

266. Através desse contrato, a edilidade ficou autorizada a subconcessionar o uso privativo das parcelas em que viesse a ser dividido o terreno concessionado. Pela contrapartida da concessão, a concessionária, agora a APVC, recebia 50% do valor das taxas aplicadas por cada subconcessão, de acordo com a cláusula quarta do contrato.

267. No triénio auditado, 2009-2011, por aquelas subconcessões a Câmara Municipal de Viana do Castelo recebeu 479 447,35 euros, tendo entregado à APVC 49,38%, desse valor, até à data da auditoria, setembro de 2011. Estavam, assim, em falta 2 955,17 euros. (Ver quadro seguinte).
268. Acresce que à data do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012, e em relação àquele triénio, a Câmara Municipal tinha cobrado 93% do valor faturado aos subconcessionários. Estavam em dívida 34 327,32 euros, dos quais, metade, 17 163,66 euros pertencem à APVC. (Ver quadro seguinte).

Quadro 13 – Valores arrecadados pela APVC relativamente às subconcessões no parque empresarial da praia norte.

(Euros)	2009	2010	2011	Total
Valores faturados pela autarquia	169.219,69	168.459,47	176.095,51	513.774,67
Valores recebidos pela autarquia	164.130,77	161.769,44	153.547,14	479.447,35
50% valores recebidos	82.065,39	80.884,72	76.773,57	239.723,68
Valores entregues à APVC	80.897,62	83.371,84	72.499,05	236.768,51

Fonte: Ofício da Câmara Municipal de Viana do Castelo de 24 de outubro de 2012 e resposta à Requisição da DGTC 3/9.

269. No decurso do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012, constatou-se que a APVC não conhecia o valor que lhe estava em dívida pela Câmara Municipal, 2 955,17 euros, e pelas subconcessionárias, 17 163,66 euros, porque não efetivava um controlo sobre a execução dos contratos de subconcessão, limitando-se ao recebimento dos valores transferidos pela edilidade, em função da informação por esta prestada sobre a faturação.
270. Em sede de contraditório, o conselho de administração da APVC referiu, em síntese, que existe desde meados de 2010 um fluxo de informação mensal sobre as receitas arrecadadas que é conferido com os dados de que dispõe sobre as rendas em vigor e que os desfasamentos existentes se devem ao não pagamento ou atraso de pagamento de faturas, situações que compete à edilidade resolver, nos termos do protocolo assinado com a APVC.
271. Apesar do controlo que a APVC alega efetuar, facto é que ele não é suficiente para que a APVC tenha, em tempo oportuno, um conhecimento completo da execução dos contratos de subconcessão, já que a auditoria apurou que estavam em dívida à empresa valores que os seus gestores desconheciam. Importa que a APVC seja diligente no acompanhamento da execução dos contratos para garantir que a Câmara Municipal é eficaz na cobrança da receita contratualizada e que lhe entrega a parte dessa receita, como contratualizado e em tempo oportuno.

12.1. Contrato celebrado com a Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A.

272. Face à anunciada privatização da Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A., seria benéfico para os dinheiros públicos que a APVC substituísse aquela empresa como uma das partes contratantes no contrato de subconcessão celebrado com a Enerconpor, Lda., com vista a garantir que as receitas desse contrato continuam a reverter a favor de uma empresa pública.
273. Como referido, para além do porto comercial, integra a área de jurisdição da APVC o designado porto industrial que é composto por uma área de terreno concessionado à empresa pública Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A. (doravante ENVC, S.A.).

274. Aquela concessão, previamente autorizada pelo Decreto-Lei n.º 35 570, de 1 de abril de 1946, está formalizada no contrato de concessão celebrado em 2 de maio de 1946. Este contrato foi objeto de sucessivas alterações, a última em 12 de outubro de 2006, todas autorizadas por decreto-lei.
275. À data do trabalho de campo, setembro de 2012, em cumprimento daquele contrato estava concessionado o uso privativo de uma parcela de terreno de 270.580m² por um prazo de 50 anos, até 2031.
276. Por essa concessão, a ENVC, S.A., pagava uma renda semestral, fixada por triénios. No período em apreço, a renda anual, acrescida da taxa de IVA, era de 93 771,44 euros, em 2009 e em 2010, e de 96 792,55 euros, em 2011.
277. O Decreto-Lei n.º145/2005, de 26 de agosto, veio permitir que a ENVC, S.A., subconcessionasse uma parcela daquele terreno, facto que se concretizou pela assinatura do contrato de subconcessão, de 2 de junho de 2006, celebrado com a Enerconpor – Energias Renováveis de Portugal, Sociedade Unipessoal, Lda., cuja única sócia é a Enercon GmbH.
278. Através daquele contrato²⁴, foi subconcessionada uma parcela de terreno de 106.670m² pertencente ao domínio público marítimo, destinada à instalação de um estabelecimento industrial para o fabrico de componentes para aerogeradores eólicos, cujo prazo de subconcessão termina em 31 de março de 2031.
279. O preço contratual a pagar pela subconcessionária à ENVC, S.A., no triénio 2009-2011, era de 145 071,20 euros, de acordo com a cláusula quarta do contrato. (Ver quadro seguinte).

Quadro 14 – Custo do metro quadrado pago pela área subconcessionada pela Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A.

(Euros)		2009	2010	2011
Preço pago pela ENVC, SA à APVC	por m2	0,35	0,35	0,36
	Por 106.670 m2	37.334,50	37.334,50	38.401,20
Preço a pagar pela Enercon GmbH à ENVC, S.A.	por m2	0,45	0,45	0,46
	Por 106.670 m2	48.001,50	48.001,50	49.068,20

Fonte: contrato de concessão celebrado com a Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A., e contrato de subconcessão desta com a Enercon GmbH.

280. Sobre esta concessão importa referir o que de mais relevante se apurou, situações de que a APVC já deu conta ao Estado atempadamente:
281. ■ Considera-se adequado ao interesse público que o contrato de subconcessão celebrado com a Enerconpor – Energias Renováveis de Portugal, Sociedade Unipessoal, Lda., seja revisto no sentido de a APVC substituir a ENVC, S.A., como uma das partes contratantes, com vista a que se mantenham na esfera pública - sem intermediários - as receitas resultantes da subconcessão.
282. No momento do trabalho de campo da auditoria, setembro de 2012, decorria o processo de privatização da empresa pública ENVC, S.A. Quando tal for concretizado, a empresa que adquirir, ao Estado, a ENVC, S.A., substituirá esta em todos os seus direitos e obrigações, nomeadamente quanto ao contrato celebrado com a Enerconpor, Lda., ou seja, passará a ser essa empresa a arrecadar as rendas pela subconcessão dos 106.670m².

²⁴ Com as alterações efetuadas pelo terceiro aditamento ao contrato de 14 de novembro de 2007.





283. Porém, caso se substituísse a subconcessão da ENVC, S.A., à Enerconpor, Lda., por uma concessão da APVC à Enerconpor, Lda., a renda arrecadada pelo uso privativo da parcela de terreno, agora subconcessionada e que entrava nos cofres da ENVC, S.A., passaria diretamente para a APVC e não para a empresa que resultar do processo de privatização.
284. É de notar que, de acordo com o contrato de subconcessão, a subconcessionária terá pago 145 milhares de euros à ENVC, S.A., entre 2009 e 2011, o que significa que esta empresa terá tido um benefício de 32 milhares de euros que decorreram do diferencial entre o valor que paga e o que recebe por m² da área subconcessionada. (Ver quadro anterior).
285. ■ Igualmente favorável aos dinheiros públicos seria a alteração do contrato de concessão entre a APVC e a ENVC, S.A., no sentido de a gestão do cais de acostagem existente no porto industrial passar a ser feita pela administração portuária em substituição da ENVC, S.A.
286. Como a gestão desse cais era, à data do trabalho de campo, setembro de 2012, efetivada pela ENVC, S.A., quando a Enerconpor, Lda., utilizava o cais pagava uma taxa à ENVC, S.A. Com a alteração desta situação no contrato de concessão, essa taxa reverteria a favor da APVC e não da empresa que resultar do processo de privatização da ENVC, S.A.
287. Considera-se adequado que a APVC passasse a receber taxas pela utilização daquele cais até porque o acesso ao mesmo só é possível devido às dragagens que a administração portuária custeia.
288. Passar a ser a APVC a gerir o cais de acostagem do porto industrial também garantiria que, após a privatização da ENVC, S.A., o acesso a essa infraestrutura seria equilibrado, beneficiando de igual forma as empresas a operar nesse porto, a empresa privada que já lá se encontra e a que resultar da privatização.



III VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DECISÃO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

13. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

289. Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei da Organização e do Processo do Tribunal de Contas), que emitiu o respetivo parecer.

14. DECISÃO

290. Tendo em conta o conteúdo do presente relatório e, em especial, as suas recomendações, devem o Governo, enquanto entidade tutelar da empresa, através do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Economia e do Emprego, e o conselho de administração da APVC – Administração do Porto



de Viana do Castelo, S.A., transmitir ao Tribunal de Contas, por escrito e no prazo de seis meses, as medidas adotadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às recomendações deste relatório.

291. Existindo recomendações não implementadas no final daquele prazo, deverão aquelas entidades explicar ao Tribunal, detalhadamente e por escrito, as razões que a isso as conduziram.

15. DESTINATÁRIOS

292. Do presente relatório serão remetidos exemplares:

293. ■ À Presidência da República.

294. ■ À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:

- Presidente da Assembleia da República;
- Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública;
- Comissão de Economia e Obras Públicas;
- Líderes dos Grupos Parlamentares.

295. ■ Ao Governo e especificamente ao:

- Primeiro-Ministro;
- Ministro de Estado e das Finanças;
- Ministro da Economia e do Emprego.

296. ■ Ao conselho de administração da APDL – Administração dos Portos do Douro e de Leixões, S.A., e da APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.

297. ■ Ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º48/2006, de 29 de agosto.

16. PUBLICIDADE

298. Este relatório e os seus anexos, contendo as respostas enviadas em sede de contraditório, será inserido no sítio do Tribunal de Contas na Internet (www.tcontas.pt) e divulgado, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas.

17. EMOLUMENTOS

299. Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas, são devidos os seguintes emolumentos, pela APVC–Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A., no montante de 13 739,43 euros (treze mil, setecentos e trinta e nove euros e quarenta e três cêntimos).



Tribunal de Contas, em 11 de abril de 2013

O Conselheiro Relator

(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos

(José Luís Pinto de Almeida)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)





IV ANEXOS

1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Secretária de Estado do Tesouro;
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Conselho de Administração da APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.;
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Fiscal Único da APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.





1. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Secretária de Estado do Tesouro*



GOVERNO DE
PORTUGALSECRETARIA DE ESTADO
DO TESOURO*A' mo IX**1. Acurar = no capçal e da entrada.**2. Incluir no Orçm^o**refeclno.**lx. 13.02.2013*

A Sua Excelência

O Juiz Conselheiro

Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva *JM*

Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069 - 045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA
Processo 28/2012 - AuditSUA COMUNICAÇÃO DE
24/01/2013NOSSA REFERÊNCIA
Ofício: 895/2013
PROC. N.º 05.01.04/13DATA
08/02/2013**ASSUNTO:** Auditoria à APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Em referência ao assunto em epígrafe e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, informa-se que, após análise do relatório em apreço, o mesmo suscita-nos os seguintes comentários:

- 1) No que importa à meta definida para redução da despesa máxima anual para o conjunto das rubricas de gastos com o pessoal e de fornecimentos e serviços externos, conforme disposto no Despacho n.º 155/2011, de 28 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, foi possível constatar que a APVC alcançou uma diminuição de 15,6%, permitindo superar, marginalmente, o objetivo exigido, porquanto na aferição do cumprimento dessa determinação se considerou sempre que o período a comparar seria 2011 face a 2009, e não 2010.

DGTC 12 02 13 03041

Gabinete da Secretária de Estado do Tesouro
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 72 09 EMAIL gsef@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt



GOVERNO DE
PORTUGALSECRETÁRIA DE ESTADO
DO TESOURO

	2009	2010	2011	var. 2011 vs 2009
FSE	940.485	1.913.109	778.759	-17,20%
Gastos com Pessoal	2.196.124	2.074.764	1.868.316	-14,93%
TOTAL	3.138.618	3.989.883	2.649.086	-15,60%

Fonte: Auditoria TC à APVC

- 2) Relativamente aos relatórios de desempenho individual dos gestores executivos, foi possível apurar junto da APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., entidade detentora de 100% do capital social da APVC, que a Sociedade de Revisores Oficiais de Contas está a elaborar os que se encontram em falta, informando que o respeitante a 2012 será apresentado aquando da realização da próxima Assembleia Geral para aprovação de contas do exercício de 2012.

Com os melhores cumprimentos,

A Secretária de Estado do Tesouro


 Maria Luís Albuquerque



2. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da APVC*





Handwritten mark



REGISTADO

Exmo. Senhor
Prof. Dr. José Manuel Monteiro da Silva
M.I. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data:
DA IX – Proc.N.º 28/2012 AUDIT	2013.01.24	Ofício n.º 2/PCA	2013.02.06

**ASSUNTO: Auditoria à APVC- Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.
Exercício do contraditório**

Para efeitos do exercício do contraditório no âmbito do processo de auditoria em referência, e tendo em vista um melhor esclarecimento da génese e enquadramento das conclusões do Tribunal de Contas, apresentamos à consideração do excelentíssimo Conselheiro alguns aspectos que porventura poderão ser tomados em consideração no texto final.

Salienta-se que foram empreendidas diligências pela APVC no sentido de ultrapassar as insuficiências/deficiências apontadas pela equipa de auditoria no decurso do trabalho de campo, bem como no período do contraditório.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração

(Emílio Brógueira Dias)

(Amadeu Ferreira da Rocha)¹

BTCT 08 02*13 02867

1 – Em exercício, por cooptação, desde 01/01/2011.





PROCESSO N.º 28/2012 AUDIT

ANEXO
(Comentários)

1. Quanto à gestão da APVC (§§14 a 40)

17. O esforço financeiro da APDL, junto da APVC, resumiu-se à subscrição de 50 milhares de euros do capital social. Valor que, por ser pouco expressivo, colocou constrangimentos à eficiência e economia da gestão da APVC, já que por imposição do Despacho n.º 155/2011, de 28 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, todas as despesas com investimentos superiores a 5% do capital social, ou seja, 2,5 milhares de euros, têm de ter autorização prévia da assembleia geral. Para reunir este órgão na APVC, as senhas de presença estavam fixadas em 1,1 milhares de euros por reunião.

Situação que poderia ser minimizada se fosse autorizado o aumento do capital social por incorporação das outras reservas já realizadas ou dos resultados transitados.

Comentário: O art. 5.º do Decreto-Lei n.º 211/2008, de 3 de Novembro, estabeleceu que o capital social da APVC seria inteiramente subscrito e realizado pela APDL, pelo montante de € 50.000, à data da entrada em vigor desse Decreto-lei.

Aquando da constituição da APVC, o património afecto ao porto de Viana do Castelo não integrou, desde logo, o seu capital social, apresentando-se este claramente desajustado face à dimensão e realidade empresarial da APVC. Uma vez que, até à primeira eleição dos órgãos sociais, que ocorreu no dia 8 de Janeiro de 2009, a gestão corrente do porto de Viana do Castelo era ainda assegurada pelo IPTM, só após a referida data, o património acima referido foi integrado, como parte do activo da APVC, pelo montante de € 57. 249.720,07.

Também por esse facto, ficou, desde logo, estabelecido, no art. 21.º do Decreto-Lei n.º 211/2008, de 3 de Novembro, a realização de um aumento do capital social da APVC em função do resultado da avaliação patrimonial aprovada por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo sector dos transportes.

Consequentemente, atendendo à integração do património do IPTM na APVC (ocorrido em Janeiro de 2009), bem como a constatação que o valor do capital social inicial da APVC é claramente desadequado face ao activo que esta ficou a deter após a integração daquele património, a APDL solicitou a aprovação da avaliação patrimonial, no sentido de aumentar o capital social da APVC, em €11.450.000,00, ou seja, 20% do supra referido resultado da avaliação patrimonial, conforme previsto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 211/2008, de 3 de Novembro.

Por ofício de 24 de Setembro de 2010, foi a APDL notificada do Despacho Conjunto de Suas Excelências o Ministro de Estado e das Finanças e o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que se junta em anexo a este documento, o qual aprovou a avaliação patrimonial efectuada ao Imobilizado Corpóreo da APVC, no montante de € 57. 249.720,07 e autorizou o aumento de capital da APVC até ao montante de € 1.600.000,00 (atendendo ao valor da perda por imparidade registada em capitais próprios).



Em face de tudo quanto ficou exposto, verificou-se uma variação patrimonial positiva ocorrida na esfera da APVC, no montante de € 57.249.720,07, a ser parcial e gradualmente incorporada em capital social, que consubstancia uma entrada de capital feita pelo accionista (cfr. alínea a) do referido n.º 1 do art. 21.º do CIRC).

Foi então efectuado um Pedido de Informação Vinculativa à Direção Geral de Impostos para que este aumento não tivesse qualquer implicação fiscal na esfera da APDL e da APVC, aguardando-se até a data a resposta daquela Direção Geral.

Acresce ainda referir que a assembleia geral da APVC reúne anualmente em sessão ordinária uma vez por ano para aprovação do relatório e contas. O cumprimento da imposição do Despacho n.º 155/2011, de 28 de Abril, do Ministro de Estado e Finanças, de obter autorização prévia da assembleia geral para despesas com investimentos superiores a 5% do capital social, é assegurado através de deliberação social unânime por escrito.

4. Todavia, a APVC não cumpriu a redução de 15% dos gastos com pessoal em 2011, face a 2010, como manda o Despacho 155/2011, de 28 de abril, do Ministro de Estado das Finanças, tendo-se ficado nos 10%. Nem cumpriu a redução e contenção de alguns custos com fornecimentos e serviços externos em 2011, face a 2009, os quais, ao invés, tiveram um incremento global de 71 milhares de euros, desrespeitando o determinado no Despacho n.º 1315/2010, de 15 de novembro, de Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

Comentário: A este propósito cumpre esclarecer que a interpretação ínsita no relatório desse Tribunal relativa à redução dos gastos de pessoal em 15% em 2011 comparativamente com 2010 (também abordada nos §§ 161 e 162) merece o nosso desacordo.

Na verdade, o ponto 4 do despacho 155/2011 determina “a fixação da despesa máxima anual de custos com pessoal e fornecimentos e serviços externos em 85% do valor registado no ano anterior”, afigurando-se pois que a fixação dessa redução se faz em termos globais (gastos com pessoal + FSE) e não sobre cada um dos agrupamentos de despesa tomados individualmente.

Idêntico entendimento prevalece sobre a conclusão de que alguns FSE, em 2011, não registaram diminuições relativamente a 2009, previstas no Despacho n.º 1315/2010, de 15 de Novembro, porque entendemos que a diminuição imposta pelo despacho é para o conjunto e não para cada uma das contas que integram esses agrupamentos.

Caso assim não fosse ficaria fortemente restringida a capacidade de gestão da empresa nestas rubricas, o que nos parece não ter sido intenção da tutela.

23. Os gestores da empresa também não cumpriram com a redução de chefias e estruturas de direção imposta naquele Despacho n.º 1315/2010, de 15 de novembro. Em 2011, nesta empresa existia, em média, uma chefia por 6,7 trabalhadores.

Comentário: Foi aprovado por deliberação do conselho de Administração da APVC n.º 19/2012 de 18 de Novembro, um regime de incentivos à aposentação antecipada, acautelando, necessariamente, eventuais prejuízos para os serviços prestados pela empresa. Em resultado desse pedido foram apresentados 9 pedidos de aposentação antecipada, nos quais se incluem duas chefias. Julgamos que esta medida irá contribuir para aquele objectivo.

Acresce que o accionista único da APVC, a APDL, já deu início a uma estratégia de maior integração dos serviços das duas empresas, o que conduzirá a um menor número de chefias.

2. Quanto aos gestores públicos da APVC (§§ 41 a 47)



Handwritten mark



10. Os membros do conselho de administração não mandaram publicar, em 2009 e em 2011, no Diário da República, os seus elementos curriculares e qualificações e os cargos que ocupam noutras empresas, violando o artigo 13.º-B do Decreto-Lei n.º558/99, de 17 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º300/2007, de 23 de agosto.

Comentário: Constatada a omissão apontada, os serviços competentes procederam à remessa para publicação em Diário da República dos elementos curriculares, qualificações e cargos desempenhados pelos membros do conselho de administração da APVC noutras empresas.

11. O conselho de administração da APVC não elaborou o Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, não tendo respeitado a recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009.

Comentário: Relativamente a esta omissão, informamos que está já em preparação, com a colaboração do departamento de auditoria interna da APDL, e no âmbito da Revisão do Plano de Corrupção existente na própria APDL, a extensão do mesmo trabalho à APVC, pelo que o divulgaremos logo que possível.

12. Não foi encontrada evidência de que o Fiscal único da APVC, PriceWaterhouseCoopers & Associados-Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda., representada pelo Dr. José Pereira Alves, R.O.C., eleito em assembleia geral, de 8 de janeiro de 2009, tenha elaborado o relatório de desempenho individual dos gestores executivos da APVC, como manda o n.º17 do anexo à RCM n.º49/2007, de 28 de março, que dispõe sobre os princípios de bom governo das empresas do setor empresarial do Estado.

Comentário: Considera-se que a resposta a este ponto deverá, no essencial, ser deixada para o Fiscal Único.

3. Quanto à execução dos investimentos (§§ 48 a 52)

14. A APVC não elaborou o auto de vistoria com a declaração de não receção da obra “Estacionamento da frota de pesca do porto de Viana do Castelo”, desrespeitando o n.º5 do artigo 395.º do Decreto-Lei n.º18/2008, de 29 de janeiro, o Código dos contratos públicos, o que deu origem a que a obra, ainda que não concluída, tivesse sido tacitamente recebida, por força do n.º7 do artigo 394.º daquele diploma legal.

Comentário: No que respeita à empreitada de “Estacionamento da frota de pesca do porto de Viana do Castelo” e ao respectivo pedido de vistoria datado de 11/06/2012, foi dada resposta por email e efectuada uma reunião no local da obra, com o empreiteiro, onde ficou evidente que não havia condições para receber a obra provisoriamente tendo sido, na ocasião, solicitada a execução dos trabalhos em falta, necessários à conclusão da obra.

Este facto foi confirmado, aliás, pelo Tribunal de Contas que dele dá conta no §210 do relatório de auditoria. Embora não tenha sido formalizado o auto de vistoria no prazo previsto no CCP (30 dias), é nosso entendimento não se poder considerar a obra dada como tacitamente recebida visto que, posteriormente, foram executados pelo adjudicatário os trabalhos ainda em falta, que culminaram com a assinatura do auto de receção provisória pela APVC e pelo empreiteiro.

4
Handwritten mark





- 52 Assim, por falta dos gestores da APVC que permitiram a receção tácita da obra, não poderá ser aplicada a multa contratual por incumprimento do prazo, a qual ascenderia a 474,1 milhares de euros.

Comentário: A este mesmo respeito importa referir que, em data posterior ao trabalho de campo da auditoria do TC, o processo para aplicação de multas contratuais teve os seguintes desenvolvimentos:

- Em 30/10/2012, foi comunicado ao empreiteiro a intenção de aplicar uma multa contratual no valor máximo de 20% do preço contratual, por incumprimento do plano de trabalhos;
- O empreiteiro contestou, em sede de audiência prévia, o valor da multa, tendo o Conselho de Administração da APVC deliberado, em 10/12/2012, reduzir a penalidade contratual para € 75.859,07, tendo em conta as dificuldades inerentes aos trabalhos em falta e o reconhecido esforço desenvolvido pelo empreiteiro no sentido da conclusão da obra de forma satisfatória;
- Desta decisão foi também apresentado recurso, que se encontra em análise, prevendo-se que seja mantida a decisão, bem como o valor da sanção;

Nestes termos, e apesar das dificuldades verificadas na conclusão da obra, é nosso entendimento que a APVC não só não perdeu o direito de aplicar sanções contratuais, como exerceu esse direito junto do empreiteiro, tendo também sido possível concluir e receber provisoriamente a obra no seu todo, pelo que consideramos que o interesse público foi devidamente acautelado.

4. Quanto à execução dos contratos de concessão (§§ 53 a 59)

15. A APVC carece de um sistema de controlo interno associado ao processamento de faturas que pudesse evitar os erros detetados nos valores faturados às concessionárias Cecisa, SA., e Secil, SA. Os erros não têm materialidade, mas denotam falta de rigor e de controlo.

Comentário: Constatados os erros, ainda que de valor muito diminuto, a APVC está a estudar medidas de melhoria a implementar no sistema de gestão e controlo, com vista à erradicação destas falhas.

16. A APVC não acompanha a execução dos contratos de subconcessão de parcelas de uso privativo celebrados com entidades privadas localizadas no parque empresarial da praia norte que lhe confere 50% das taxas aplicadas.

Comentário: Esta situação foi reportada pelos nossos auditores de contas logo em 2009, o que levou a estabelecer com a CMVC, com efeitos a partir de meados do ano de 2010, um fluxo de informação mensal sobre a receita arrecadada, que é conferida com os dados de que dispomos relativos aos contratos e rendas em vigor.

Em suma, o controlo dos contratos e das licenças do Parque Empresarial da Praia Norte (PEPN) é feito em primeira mão pela CMVC e a divulgação, atempada, desta informação junto da APVC pode ser objeto de melhoria, sempre que ocorram incumprimentos ou mudanças de titularidade dos concessionários.

A APVC já solicitou, junto da CMVC, a necessidade de ter acesso atempado a informação atualizada sobre o PEPN.

A CMVC entrega à APVC o montante correspondente a 50% das receitas efetivamente arrecadadas e não o valor faturado pelo que, em caso de não pagamento de alguma fatura ou em situações de atraso, surgirão naturalmente desfazamentos. São essas situações que estão na causa das referidas dívidas e cuja resolução, nos termos do protocolo, cabe à Câmara Municipal.

Consideramos por isso exagerada a afirmação de que não existe qualquer controlo sobre a exatidão das receitas entregues pela CMVC no âmbito do protocolo relativo ao Parque Empresarial da Praia Norte.





5. Corpo de Relato (§§ 53 a 59)

76. • No que respeita à acessibilidade marítima, o porto tem estado limitado a navios de 7,5 metros de calado e pode fechar «(...) durante cerca de 10 dias por ano, em média»⁶ devido ao mau tempo.

Comentário: (§§ 75) Importa referir que carece de precisão a questão da acessibilidade marítima; quando se lê “era um ponto fraco” e é citado o “Plano de ação para a modernização e melhoria da competitividade do porto de Viana do Castelo” elaborado em 2009. Uma vez que a auditoria engloba os anos de 2009 a 2011 e há referência ao momento do trabalho de campo da auditoria (setembro de 2012, ponto 6), Importaria talvez referir que, com as sucessivas ações de dragagem entretanto empreendidas, a acessibilidade ao PVC foi restituída aos valores de projeto isto é, acesso a navios com 8,00 m de calado (9,00m junto aos cais) e 180 m de comprimento, ainda durante o ano de 2011.

146 Entre 2010 e 2011, os fornecimentos e serviços externos reduziram 59%, mas, sem o efeito dos custos com dragagens, aqueles teriam aumentado 6,5%, 40,4 milhares de euros. Da subida de custos, destaca-se o aumento de 37 milhares de euros com despesas com conservação e reparação-outros e o aumento de 31 milhares de euros com eletricidade. Os custos que tiveram reduções mais significativas, menos 31 milhares de euros, foram os relacionados com a manutenção de equipamentos terrestres e frota naval.

Comentário: (§§ 146) As despesas de conservação e reparação, apresentam duas componentes: uma, fixa, com valor significativo e relacionada com as características de um “tool port” que opera diretamente uma série de equipamentos de movimentação de mercadorias, frota naval, diversas infraestruturas e construções; outra, variável e que pode atingir valores significativos em resultado de avarias ou outras situações imprevistas, potenciadas pelo facto de acontecerem com equipamentos antiquados e com custos de operação elevados.

Relativamente às utilidades (energia e água), importa referir que os consumos não se destinam unicamente a uso interno mas também a serem imputados aos clientes do porto. Por um lado, os consumos de energia elétrica estão ligados diretamente à atividade portuária e, por exemplo, à maior ou menor utilização de guindastes; por outro lado, na área de jurisdição portuária, estão instalados armazéns, estabelecimentos comerciais e outras instalações de várias empresas cujos fornecimentos de utilidades são da responsabilidade do PVC constituindo uma prestação de serviços com a respetiva receita associada, como aliás vai mencionado no ponto 160 do Relatório do TC.

215 O preço contratual a pagar pela subconcessionária à ENVC, SA., no triénio 2009-2011, era de 361 611,30 euros, de acordo com a cláusula quarta do contrato. (Ver quadro seguinte).

Quadro 13 – Custo do metro quadrado pago pela área subconcessionada pela Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA.

(Euros)		2009	2010	2011
Preço pago pela ENVC, SA à APVC	por m ²	0,35	0,35	0,36
	Por 106.670 m ²	37.334,50	37.334,50	38.401,20
Preço a pagar pela Enercon GmbH à APVC	por m ²	0,45	0,62	2,32
	Por 106.670 m ²	48.001,50	66.135,40	247.474,40

Fonte: contrato de concessão celebrado com a Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA. e contrato de subconcessão desta com a Enercon GmbH





Comentário: (§§ 235) A questão da contrapartida a pagar pela ENERCON no âmbito do contrato de subconcessão celebrado com os ENVC em 02/06/2006. Nos termos da cláusula 4ª a subconcessionária obrigou-se a pagar aos ENVC uma contrapartida anual de € 0.35/m2 no primeiro ano de vigência do contrato, que aumentaria para € 0.40/m2 no segundo ano e para € 0.45/m2 no terceiro ano. Nos anos seguintes, o montante da contrapartida seria atualizado anualmente com base no Índice de Preços no Consumidor (IPC), sem habitação. Nestes termos, as contrapartidas indicadas no quadro 13 relativas aos anos de 2010 e 2011 são desproporcionadas e representam acréscimos que não têm qualquer correspondência com a variação do índice IPC para aqueles anos.

Regista-se que actualmente a APVC nada recebe da ENERCON e que a hipótese de vir a receber assenta na ideia do “trespasse” do titular do contrato de subconcessão ser a APVC.

7



3. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Fiscal Único da APVC*





Ao
Tribunal de Contas
Gabinete do Juiz Conselheiro
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

6 de fevereiro de 2013

Exmos Senhores,

Assunto: Auditoria à APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.

Acusamos a receção da vossa carta registada, com referência DA IX – Proc. N.º28/2012 - Audit, a qual mereceu a nossa melhor atenção. Pela presente, e em resposta aos esclarecimentos solicitados por V. Exas., informamos o seguinte:

1. A 3 de Novembro de 2008, foi publicado o Decreto-Lei n.º 211/2008, que criou a Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A., doravante designada por “APVC” ou “Empresa”, sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, com capital integralmente subscrito e realizado pela APDL - Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A., doravante designada por “APDL”. A publicação do referido Decreto-Lei surgiu da reestruturação institucional do sector marítimo – portuário, com vista à otimização das infraestruturas existentes e à promoção da competitividade dos portos nacionais.
2. De acordo com o Artigo 19º do supra referido Decreto – Lei, até à primeira eleição dos órgãos sociais, que ocorreu no dia 8 de Janeiro de 2009, a gestão corrente do porto foi assegurada pelo IPTM, IP. Contudo, em cumprimento do Artigo 10º dos Estatutos da APVC, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 211/2008, de 3 de novembro, o Conselho de Administração da Empresa é composto por três membros, sendo um deles o presidente, designando-se para o exercício dos respetivos cargos, por inerência, os administradores em identidade de funções na APDL.
3. De acordo com o Artigo 15.º dos Estatutos da APDL, a fiscalização da sociedade compete a um Conselho Fiscal e a um Revisor Oficial de Contas ou uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, que não seja membro daquele órgão, todos eleitos em Assembleia Geral, por um período de três anos, tendo sido eleita a PricewaterhouseCoopers – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda., como Revisor Oficial de Contas da APDL, representada por José Pereira Alves.
4. No âmbito das suas competências, em cumprimento do estabelecido na Alínea c) do Artigo 16º dos Estatutos da APDL, conjugado com os Artigos 420º e 452º do Códigos das Sociedades Comerciais, o Conselho Fiscal procede à fiscalização da APDL, emitindo anualmente um Relatório sobre a sua ação fiscalizadora, emitindo, também, Parecer sobre os documentos de prestação de contas da Empresa, contas individuais e contas consolidadas, e sobre a apreciação global das estruturas e mecanismos de governo na Empresa. Adicionalmente, em cumprimento do disposto no n.º 17 dos Princípios do Bom Governo das empresas do Sector Empresarial do Estado, aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros N.º 49/2007, de 28 de março, em base anual o Conselho Fiscal prepara um Relatório autónomo de avaliação de desempenho dos gestores executivos que, conforme referido em 2. acima, são comuns às duas entidades (APDL e APVC).

PricewaterhouseCoopers & Associados - Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda.
o/Porto Bessa Leite Complex, Rua António Bessa Leite, 1430 - 5º, 4150-074 Porto, Portugal
Tel +351 225 433 000 Fax +351 225 433 499, www.pwc.com/pt
Matriculada na Conservatória do Registo Comercial sob o NUPC 506 628 752, Capital Social Euros 314.000

PricewaterhouseCoopers & Associados - Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda. pertence à rede de entidades que são membros da PricewaterhouseCoopers International Limited, cada uma das quais é uma entidade legal autónoma e independente.
Sede: Palácio Sottomayor, Rua Sousa Martins, 1 - 3º, 1069 - 316 Lisboa, Portugal
Inscrita na lista das Sociedades de Revisores Oficiais de Contas sob o nº 183 e na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários sob o nº 9077



5. Na elaboração das demonstrações financeiras individuais da APDL, a subsidiária APVC é valorizada pelo valor resultante da aplicação do método de equivalência patrimonial. Nas circunstâncias, as referidas demonstrações financeiras refletem todos os rendimentos e gastos reconhecidos pela subsidiária APVC desde a data em que o controlo começou, ou seja desde a data da sua constituição.

6. Na elaboração das demonstrações financeiras consolidadas da APDL, a subsidiária APVC é consolidada pelo método de consolidação integral, ficando evidenciados em tais demonstrações todos os ativos e passivos da APVC, assim como todos gastos e rendimentos gerados por esta subsidiária, desde a data em que o controlo começou, ou seja desde a data da sua constituição.

7. Decorrente do Artigo 16º, Alínea b), dos Estatutos da APDL, o Conselho Fiscal procede anualmente à revisão do Orçamento Consolidado e Instrumentos Previsionais de Gestão do Grupo APDL, emitindo subsequentemente Parecer sobre tal informação, elaborada em base consolidada.

Face ao exposto acima, pelo facto da ação fiscalizadora do Conselho Fiscal da APDL ter vindo a ser desenvolvida numa perspetiva consolidada, foi sempre nosso entendimento que o Relatório emitido anualmente pelo Conselho Fiscal da APDL, em cumprimento do disposto no n.º 17 dos Princípios do Bom Governo das empresas do Sector Empresarial do Estado, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de março, abrangia, também, a avaliação de desempenho dos gestores executivos da APVC que, em cumprimento do Artigo 10º dos Estatutos da Empresa são, por inerência, os administradores em identidade de funções na APDL, não sendo necessária, consequentemente, a elaboração de um Relatório autónomo específico para os gestores executivos da APVC.

Cumpre-nos ainda referir que a PricewaterhouseCoopers – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda. exerce as funções de Fiscal Único na APVC, desde a constituição da Empresa. No âmbito das nossas competências, relativamente a cada um dos exercícios:

- (i) Acompanhámos, em base trimestral, a atividade da Empresa, através da participação em reuniões havidas com o Conselho de Administração e da leitura das atas relevantes, tendo sido solicitados e obtidos todos os esclarecimentos que considerámos necessários.
- (ii) Vigiamos pela observância da lei e dos estatutos.
- (ii) Procedemos à revisão da informação financeira prospetiva, preparada em base anual, tendo sido emitido os correspondentes Pareceres.
- (iii) Como consequência do trabalho de revisão legal efetuado, emitimos a Certificação Legal das Contas de cada um dos exercícios.

Em resultado do acompanhamento regular da atividade da Empresa, e embora não tenham sido contratualizados objetivos de gestão, em nossa opinião, o desempenho do Conselho de Administração da Empresa, e de cada um dos seus membros, sempre se caracterizou por uma atuação rigorosa e íntegra, consubstanciada nos resultados líquidos positivos apresentados em cada um dos exercícios e no incremento do movimento portuário, não havendo qualquer reparo a fazer. Adicionalmente, tem vindo a ser dado cumprimento às linhas de orientações definidas no Plano Estratégico dos Portos e pelo Acionista da APDL.



2

Finalmente, expressamos a nossa total disponibilidade para, caso V. Exas. entendam como necessário, elaborarmos um relatório autónomo sobre o desempenho individual dos gestores executivos da APVC para os exercícios de 2009, 2010 e de 2011, nos termos do estipulado no n.º17 do Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de março.

Na expectativa de termos respondido aos esclarecimentos solicitados, subscrevemo-nos com os nossos melhores cumprimentos.

PricewaterhouseCoopers & Associados
- Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda
representada por:

José Pereira Alves, R.O.C.

