



# Auditoria à APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.







---

*Auditoria à*

**APFF**

**– Administração do Porto da  
Figueira da Foz, S.A.–**



## **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 APFF

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

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

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

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





---

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

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro José Luís Pinto de Almeida

Conselheiro Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

## ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I Sumário Executivo

II Corpo do Relatório

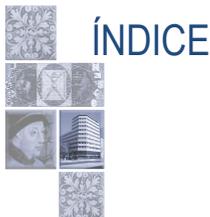
III Vista ao Ministério Público, Decisão, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

IV Anexos

---







I	SUMÁRIO EXECUTIVO .....	5
1.	INTRODUÇÃO .....	5
2.	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	6
3.	CONCLUSÕES .....	6
4.	RECOMENDAÇÕES .....	11
II	CORPO DO RELATÓRIO .....	13
5.	O PORTO DA FIGUEIRA DA FOZ .....	13
5.1.	Infraestruturas portuárias .....	13
5.2.	Acessibilidades.....	15
5.3.	Parcelas dominiais licenciadas.....	16
5.4.	Obras realizadas pelo Município da Figueira da Foz na zona dominial da APFF, S.A. ....	17
5.5.	Movimento no porto comercial.....	19
6.	A APFF, S.A.....	21
7.	OS GESTORES PÚBLICOS .....	23
8.	O DESEMPENHO ECONÓMICO E FINANCEIRO.....	25
9.	MEDIDAS DE REDUÇÃO E CONTENÇÃO DE CUSTOS.....	31
10.	PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA.....	33
11.	ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO .....	34
11.1.	Subsídios à exploração.....	35
11.2.	Subsídios ao investimento .....	36
12.	INVESTIMENTOS REALIZADOS .....	37
III	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DECISÃO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS .....	43
13.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	43
14.	DECISÃO .....	43
15.	DESTINATÁRIOS .....	43
16.	PUBLICIDADE .....	44
17.	EMOLUMENTOS.....	44
IV	ANEXOS .....	45





## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Movimento total no porto da Figueira da Foz.....	14
Quadro 2 – Movimento de granéis líquidos no porto da Figueira da Foz .....	15
Quadro 3 – Rendimentos do uso privativo de parcelas dominiais e edificados .....	16
Quadro 4 – Gastos com pessoal e serviços partilhados na APFF, S.A. ....	22
Quadro 5 – Composição do conselho de administração da APFF, S.A. ....	23
Quadro 6 – Indicadores da APFF, S.A. ....	25
Quadro 7 – “Outras reservas” do capital próprio.....	26
Quadro 8 – Indicadores económicos da APFF, S.A.....	28
Quadro 9 – Gastos com pessoal, e fornecimentos e serviços externos da APFF, S.A. ....	31
Quadro 10 – Gastos com viaturas da APFF, S.A. ....	33
Quadro 11 – Financiamento à exploração .....	35
Quadro 12 – Estrutura de financiamento dos investimentos (euros) .....	37
Quadro 13 – Principais investimentos de 2009 a 2012 .....	38
Quadro 14 – Empreitada de valorização do cais comercial .....	38
Quadro 15 – Aquisição de duas embarcações de pilotos .....	39



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Movimento de mercadorias nos portos nacionais de 2009 a 2011.....	19
Gráfico 2 – Movimento de mercadorias no porto da Figueira da Foz .....	19
Gráfico 3 – Percentagem do movimento de mercadorias destinada à exportação .....	21
Gráfico 4 – Volume de negócios, no triénio 2009-2011 (milhares de euros) .....	30
Gráfico 5 – Resultado operacional e resultado líquido do período, no triénio 2009-2011 (milhares de euros) .....	30
Gráfico 6 – Esforço do Orçamento do Estado nas administrações portuárias, entre 2009 e 2011 (milhares de euros e percentagem) .....	35
Gráfico 7 – Financiamento do Orçamento do Estado à exploração das administrações portuárias, entre 2009 e 2011 (milhares de euros e percentagem) .....	36
Gráfico 8 – Financiamento do Orçamento do Estado aos investimentos realizados pelas administrações portuárias, entre 2009 e 2011 (milhares de euros e percentagem) .....	37



## SIGLAS

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.
CA	Conselho de administração
CCP	Código dos contratos públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º18/2008, de 12 de julho.
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	Fornecimentos e serviços externos
IGCP, E.P.E.	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E.P.E
IP.	Instituto público
IPTM, IP.	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
m <sup>2</sup>	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 setembro de 2007, o Tribunal de Contas aprovou o Relatório Global n.º23/2007 – 2ªSecção<sup>1</sup>, corolário das auditorias realizadas às cinco administrações portuárias, com a natureza de sociedade anónima, que geriam, então, os principais portos comerciais do Continente.
2. Em novembro de 2008, o Governo constituiu mais duas sociedades anónimas para gerir os portos secundários do Continente que apresentavam movimentação de carga e que estavam, até àquela data, sob a gestão direta do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP., (IPTM, IP.).
3. Foram, então, criadas a APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.,<sup>2</sup> e a APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.<sup>3</sup>
4. Com esta medida, o Governo, para além de ter dotado aqueles portos de uma gestão empresarial, deu cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas de corrigir a incompatibilidade que o IPTM, IP., praticava ao ser, simultaneamente, operador e regulador dos portos com menor expressão económica.
5. O presente relatório expõe os resultados materiais da auditoria operacional efetuada à APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A., (abreviadamente designada por APFF, S.A.) prevista no Programa de Fiscalização da 2ªSecção do Tribunal de Contas para 2013, aprovado pela Resolução n.º05/12 – 2.ªsecção, de 29 de novembro.
6. Os objetivos genéricos da auditoria consistiram em apreciar: a eficiência na gestão dos recursos da APFF, S.A., a autossustentabilidade desta unidade empresarial e o cumprimento das medidas impostas pelo Governo para a contenção de custos.
7. O âmbito temporal da auditoria incidiu nos exercícios económicos de 2009 a 2012, havendo referência ao momento do trabalho de campo da auditoria, fevereiro de 2013.
8. Nos cinco anos que decorreram entre 2006 (o último exercício económico referido no relatório global n.º23/2007) e 2011 (o último exercício económico com contas aprovadas à data do trabalho de campo da presente auditoria), as empresas públicas que constituem o setor marítimo-portuário do Continente tiveram, no seu conjunto, uma evolução económica favorável, como demonstram os seguintes resultados:
  9.     ▪ O movimento de mercadorias cresceu quase 3% para os 64,8 milhões de toneladas.
  10.    ▪ O volume de negócio aumentou 15%, tendo totalizado 166 milhões de euros, em 2011.
  11.    ▪ O somatório do resultado líquido das empresas passou de 18 para 34 milhões de euros.

<sup>1</sup> 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, SA., APA – Administração do Porto de Aveiro, SA., APL – Administração do Porto de Lisboa, SA., APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA., e APS – Administração do Porto de Sines, SA.

<sup>2</sup> Cujo capital foi integralmente subscrito pela APA – Administração do Porto de Aveiro, SA.

<sup>3</sup> Cujo capital foi integralmente subscrito pela APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA.



12. Os dividendos recebidos pelo Estado acionista passaram de 3 para quase 12 milhões de euros, em 2011. Neste ano, distribuíram lucros ao Estado a APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., 5,1 milhões, a APS – Administração dos Porto de Sines, S.A., 4,2 milhões, e a APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A., 2,7 milhões. Em 2006, apenas a APDL, S.A., tinha distribuído dividendos.
13. Ao contrário da tendência anterior, o endividamento bancário de médio e longo prazo do setor agravou-se, de 2006 para 2011, quase 12%, de 157,6 para 176 milhões de euros. 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, SA, 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.
14. Neste relatório são explanadas, de modo conclusivo, apenas as situações materiais detetadas nas áreas analisadas. Os valores constantes dos quadros e gráficos seguintes têm por fonte as demonstrações financeiras e outros documentos fornecidos pela APFF, S.A. Os dados apresentados sobre as restantes administrações portuárias foram recolhidos dos relatórios e contas e validados pelos órgãos de gestão correspondentes. O período da análise comparativa entre as sete administrações portuárias culmina em 2011 porque à data do trabalho de campo, fevereiro de 2013, o exercício de 2011 era o último com contas aprovadas.

## 2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

15. Nos termos da Lei n.º98/97<sup>4</sup>, 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;
  - Ministro da Economia e do Emprego;
  - Direção-Geral do Tesouro e Finanças;
  - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE.;
  - Conselho de administração da APFF, S.A.;
  - Representante do fiscal único da APFF, S.A.
16. A Ministra de Estado e das Finanças não se pronunciou sobre o relato.
17. 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.
18. 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

19. Tendo por referência a data da conclusão do trabalho de campo, fevereiro de 2013, e a análise do contraditório, apresenta-se, sucintamente, o que de mais relevante se apurou no âmbito da auditoria realizada.

<sup>4</sup> 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.





## Quanto à gestão da APFF, S.A.

20. **1. O porto comercial da Figueira da Foz é um porto regional** com ligações rodoviárias e ferroviária aos principais eixos do país. Sem navegação noturna, permite a navegabilidade de navios com calado até 5,5 metros de profundidade.
21. **2. É um porto comercial relevante no apoio à indústria papelreira da região. Em 2012, movimentou quase 1,8 milhões de toneladas de mercadorias** e 50% desse movimento deveu-se à pasta química de madeira (pasta de papel) e à madeira. Entre 2009 e 2011, o porto comercial da Figueira da Foz foi responsável por 2% das mercadorias movimentadas nos portos do Continente geridos por empresas públicas.
22. **3. A APFF, S.A., detida a 100% pela APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A., gere o porto comercial da Figueira da Foz. É uma unidade empresarial com 37 trabalhadores e com um volume de negócios que ascendeu a 3,5 milhões de euros**, na média do quadriénio 2009-2012.
23. **4. A APFF, S.A., partilha com a sua empresa-mãe, a APA, S.A., os serviços de apoio às áreas operacionais, o que se traduziu numa poupança de pelo menos 547 milhares de euros**, no quadriénio 2009-2012. Essa partilha de serviços entre as duas administrações portuárias também potenciou a criação de sinergias, a partilha de competências e a eficiência processual.
24. A APA, S.A., fatura os serviços prestados ao preço de custo, sendo o valor correspondente convertido em prestações acessórias do acionista no capital próprio da APFF, S.A. Pelo que aqueles serviços não têm representado um gasto para esta empresa.
25. **5. A APFF, S.A., tem sido a administração portuária do Continente mais apoiada pelo Orçamento do Estado.** 32% dos subsídios à exploração e ao investimento atribuídos às administrações portuárias pelo Estado foram dirigidos à APFF, S.A., entre 2009 e 2011.
26. No quadriénio 2009-2012, o Estado financiou 100% das obras realizadas com “dragagens de manutenção” e com a “reparação da retenção marginal na doca dos bacalhoeiros”, o que ascendeu a 1,6 milhões de euros, e financiou, com 9 milhões de euros, 37% dos investimentos realizados.
27. **6. Até 2011, a APFF, S.A., não era autossustentável e estava dependente do apoio do Orçamento do Estado para prosseguir a sua atividade.**
28. A média anual dos gastos com dragagens de manutenção situou-se nos 500 milhares de euros. A empresa alcançou, em 2012, resultados operacionais, deduzidos dos subsídios à exploração, de igual grandeza. As disponibilidades<sup>5</sup> situaram-se nos 975 milhares de euros.
29. A manter-se aquele comportamento dos resultados alcançados em 2012, a APFF, S.A., não precisará de financiamento do Estado à exploração, pelo menos nas percentagens concedidas até àquele ano, o que deverá ser tido em conta pelo Governo. Contudo, sem um significativo aumento do volume de negócios continuará a não ter capacidade financeira para autofinanciar investimentos.
30. **7. Da análise realizada, os gestores da APFF, S.A., revelaram-se empenhados numa gestão parcimoniosa e controlada**, não tendo sido detetados desperdícios evidentes de dinheiros públicos. O trabalho realizado comprovou a eficácia e o retorno económico dos investimentos feitos, tendo aqueles gestores privilegiado a otimização dos equipamentos e das infraestruturas existentes.

<sup>5</sup> Quando não são consideradas as depreciações e amortizações, o justo valor e os subsídios públicos.



31. **8.** A administração **adquiriu um estudo**, em junho de 2011, **com um custo de 59,5 milhares de euros** (incluindo IVA) **para a auxiliar na definição de um plano de desenvolvimento estratégico** para o porto da Figueira da Foz. No entanto, **até à data do trabalho de campo da auditoria, o documento não tinha sido aprovado e estava a ser estudado um novo cenário, não incluído nesse estudo, a pedido da Comunidade Portuária.**
32. Embora aquele estudo tenha servido de orientação às medidas de gestão e à elaboração dos documentos previsionais da empresa, o conselho de administração não aprovou um documento, sustentado naquele estudo, que agregasse as medidas estratégicas de médio e longo prazo para a empresa, não potenciando, assim, plenamente o dinheiro público com ele despendido.
33. **9.** À data do trabalho de campo da auditoria, **estavam por arrecadar 655,5 milhares de euros correspondentes à faturação de alguns licenciamentos de ocupação de espaços e equipamentos da área dominial** da APFF, S.A. Entretanto, em 13 de setembro de 2013, a empresa informou o Tribunal de já ter reduzido aquele montante em dívida para 399 milhares de euros. No quadriénio 2009-2012, aquela faturação totalizou 2,2 milhões de euros, o que representou 16% do volume de negócios.
34. Em sede de contraditório, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., refere terem sido reforçadas as medidas e procedimentos de cobrança na empresa. O Tribunal avaliará a eficácia dessas medidas e procedimentos em sede de auditoria de seguimento.
35. Pese embora as parcelas dominiais licenciadas, existia, naquela data, área dominial disponível na zona de jurisdição da APFF, S.A., sem uso condicionado, que, não estando a ser utilizada para a atividade portuária, poderia ser rentabilizada através de licenciamentos para uso privado ou concessões, aportando mais rendimentos para a empresa e beneficiando a economia local.
36. Também em sede de contraditório, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., dá conta de diligências entretanto tomadas que poderão elevar este tipo de rendimento em cerca de 300 milhares de euros já em 2013. O impacto das diligências tomadas pelos gestores para captar investimentos para o porto da Figueira da Foz será avaliado em sede de auditoria de seguimento.
37. **10.** **O terminal de receção de produtos betuminosos**, existente no porto comercial da Figueira da Foz, objeto de uma licença de uso privativo, **estava subutilizado, à data do trabalho de campo da auditoria**, o que se traduzia numa perda de oportunidade de aumentar os rendimentos da exploração portuária.
38. Em sede de contraditório, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., refere a intenção de substituir aquela licença por um contrato de concessão que, nomeadamente, obrigue à movimentação de mínimos anuais de carga nas instalações.
39. O Tribunal concorda que essa será uma estratégia vantajosa para a APFF, S.A., pois potenciará a atividade naquele terminal e garantirá receitas mínimas por movimentação de carga no porto.
40. **11.** À data do trabalho de campo da auditoria, **o Município da Figueira da Foz estava a realizar obras em zonas da área dominial da empresa, sem que a APFF, S.A., tivesse contratualizado a utilização desse espaço.**
41. Aquelas obras respeitam à construção de um parque urbano, à reabilitação da área envolvente do forte de Santa Catarina e à construção de dois parques de estacionamento, sendo um deles coberto.
42. Havia, contudo, minutas de contratos não assinadas que previam que a APFF, S.A., teria como contrapartida pela cedência das parcelas dominiais o equivalente a 10% dos rendimentos que os espaços lúdicos viessem a gerar, 10% dos rendimentos do parque descoberto e vinte lugares de garagem no parque coberto.





43. Nesta matéria, os gestores da APFF, S.A., não foram cautelosos na defesa dos interesses da empresa já que permitiram que a sua área de jurisdição fosse intervencionada sem terem documentos legais que salvaguardassem a garantia da execução das contrapartidas financeiras negociadas com a edilidade.
44. Ademais, a opção dos gestores por 20 lugares de garagem no parque coberto ao invés de uma participação nas receitas desse parque de estacionamento pode não ter sido a decisão mais favorável aos interesses económicos da empresa.

## Quanto ao desempenho económico da empresa.

45. **12. Os resultados operacionais da empresa variaram entre valores negativos, em 2009** (211 euros negativos) **e 2011** (297 milhares de euros negativos), **e positivos em 2010** (628 milhares de euros) **e 2012** (760 milhares de euros).  
Aqueles resultados foram influenciados pelos gastos de depreciações e amortizações que totalizaram quase 14,5 milhões de euros, no quadriénio.  
Estas flutuações resultaram, sobretudo, do comportamento aleatório de algumas rubricas, como sejam o reconhecimento e as imparidades dos bens da empresa e dos subsídios não reembolsáveis.
46. No somatório do quadriénio, a gestão dos recursos da empresa foi comedida (embora não tenha cumprido as metas de redução de custos em 2011), sendo que os gastos com pessoal e os fornecimentos e serviços externos, que no conjunto totalizaram 11,7 milhões de euros, foram suportados pelo volume de negócios, que ascendeu a 14,1 milhões de euros.
47. No período auditado, a empresa não contraiu empréstimos de médio e longo prazo e realizou investimentos no montante de 24,2 milhões de euros. 97% desse investimento foi realizado com recurso a fundos do Orçamento do Estado (37% do PIDDAC e ainda 8% de transferência do IPTM, I.P.) e Comunitário (52% do FEDER).
48. **13. A APFF, S.A., não respeitou na íntegra o princípio da unidade de tesouraria, desrespeitando o disposto nas leis do orçamento do Estado para 2011 e 2012**, porque manteve parte das suas disponibilidades na banca comercial naqueles dois anos.
49. Em 8 de setembro de 2011, os gestores da empresa enviaram um ofício à Direção-Geral do Tesouro e Finanças a expor as dificuldades em cumprir aquele princípio e a pedir autorização para manter 30% das suas disponibilidades na banca comercial, dadas as vantagens financeiras e operacionais para a empresa. Todavia, até à data do trabalho de campo da auditoria, aquela Direção-Geral não se havia pronunciado, tendo os gestores da empresa entendido estarem tacitamente autorizados para o efeito.
50. Em sede de alegações o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., refere que enviou novo pedido, por ofício de 18 de junho de 2013, dirigido à, então, Secretária de Estado do Tesouro, para utilizar a banca comercial, não tendo obtido resposta até à data da apresentação das alegações, 5 de julho de 2013.
51. Sem uma autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, a APFF, S.A., ao não cumprir na integralidade o princípio da unidade de tesouraria desrespeitou o artigo 77.º da Lei n.º55-A/2010, de 31 de dezembro, e o artigo 89.º da Lei 64-B/2011, de 30 de dezembro.
52. Sobre esta matéria, o Relatório n.º15/2013-2ªSecção, de 11 de julho de 2013, do Tribunal de Contas reforçou a necessidade de cumprir o princípio da unidade de tesouraria, tendo recomendado ao Governo, através do Ministro das Finanças, que, entre outros, fossem tomadas as medidas necessárias para que, em 2013, fosse cobrada às empresas públicas a receita do Estado devida pela obtenção de rendimentos em incumprimento da unidade de tesouraria desde 2011, inclusive.



### Quanto aos gestores públicos da APFF, S.A.

53. **14. Os gestores da APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A., são por inerência, os gestores da APFF, S.A.,** em cumprimento dos estatutos aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º210/2008, de 3 de novembro. Por essa acumulação, aqueles gestores não auferem qualquer remuneração, como manda o artigo 31.º do Estatuto do gestor público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º71/2007, de 27 de março, com as alterações da Lei n.º64-A/2008, de 31 de dezembro.
54. **15. O mandato de três anos do conselho de administração da APFF, S.A., havia terminado em dezembro de 2010, estando, desde essa data, à espera da decisão do Governo quanto à sua continuidade ou substituição.**
55. 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.º71/2007, de 27 de março, com as alterações da Lei n.º64-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.
56. O Governo não tem fixado orientações estratégicas e objetivos de gestão aos gestores da APFF, S.A., desde 2011, em desrespeito pelo ponto I da RCM n.º49/2007, de 28 de março.
57. **16. Os membros do conselho de administração não mandaram publicar, em 2009 e em 2012 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. Todavia, cumpriram essa imposição legal em 2010 e em 2011.
58. Aquela imposição de publicação no Diário da República deixou de ser exigida no novo regime do setor empresarial do Estado, Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.
59. **17. Aqueles gestores entregaram no Tribunal Constitucional a declaração para efeitos de controlo público da riqueza dos titulares de altos cargos públicos,** embora não tenham cumprido o prazo de 60 dias para a apresentação daquela declaração.
60. **18. O conselho de administração da APFF, S.A., cumpriu as recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção,** tendo elaborado e publicado, no sítio da empresa na Internet, o Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.
61. **19. O Fiscal único da APFF, S.A., PriceWaterhouseCoopers & Associados-Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda., eleito em assembleia geral, de 30 de dezembro de 2008, não elaborou o relatório de desempenho individual dos gestores executivos da APFF,** 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.
62. Apesar daquela falta, o Fiscal único da APFF, S.A., referiu, em sede de alegações, que é seu entendimento que «(...) 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».
63. Com a publicação do novo regime do setor empresarial do Estado, Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, a elaboração daquele relatório pelo órgão de fiscalização das empresas deixou de ser exigível.

**Quanto à execução dos contratos de investimento.**

64. **20. Os gestores da APFF, S.A., autorizaram e procederam ao pagamento de trabalhos a mais, no montante de 16 687,17 euros**, na empreitada “Valorização do cais comercial do porto da Figueira da Foz”, referente ao contrato assinado, em 26 de novembro de 2009, (com aditamento em 16 de junho de 2010), **sem que esses trabalhos a mais tivessem sido formalizados por escrito, como manda o artigo 375.º do Decreto-Lei n.º18/2008, de 12 de julho, que aprovou o Código dos contratos públicos**, situação passível de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b), n.º1, do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de agosto<sup>6</sup>, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
65. No entanto, o Tribunal releva a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do art.65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).
66. **21. Os gestores da APFF, S.A., permitiram que a caução de 5% do preço do contrato de “Aquisição de duas embarcações de pilotos”, 58,9 milhares de euros, fosse prestada para além do prazo de 10 dias a contar da notificação da decisão de adjudicação e em data posterior à data da celebração do contrato, em violação do n.º1 do artigo 90.º do Decreto-Lei n.º18/2008, de 12 de julho, o Código dos contratos públicos.**
67. À data do trabalho de campo da auditoria, ambas as embarcações estavam rececionadas provisoriamente e encontravam-se em funcionamento. Contudo, aquela decisão dos gestores da APFF, S.A., não respeitou a lei, não se coadunando com o que é expectável da boa gestão pública.
68. **22. Os gestores da APFF, S.A., estiveram 44 dias para proceder à receção provisória da obra “Prolongamento do molhe norte do porto da Figueira da Foz”,** referente ao contrato assinado em 30 de abril de 2008, quando o empreiteiro referia que esta estava concluída em 17 de agosto de 2010.
69. Aquele prazo excedeu o prazo legal para a receção tácita da obra que, de acordo com o n.º5 do artigo 217.º do Decreto-Lei n.º55/99, de 2 de março, a lei aplicável, determinava que a obra dar-se-ia como tacitamente recebida no prazo de 22 dias subsequentes ao pedido do empreiteiro para se proceder à receção provisória.

#### 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, através dos membros responsáveis pela área das finanças e pelo setor dos transportes, que:**

71. **1.** Atribua subsídios à exploração à APFF, S.A., apenas quando os indicadores económicos da empresa provem a imprescindibilidade desse financiamento público.
72. **2.** No que respeita à APFF, S.A., proceda ao cumprimento da recomendação do Tribunal de Contas constante do Relatório n.º15/2013 – 2ª Secção, de 21 de julho, que determina que seja cobrada às empresas públicas a receita do Estado devida pela obtenção de rendimentos em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria desde 2011, inclusive.

<sup>6</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º48/2006, de 29 de agosto, e alterada pela Lei n.º35/2007, de 13 de agosto, pela 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.



73. **3.** Pronuncie-se formalmente sobre o pedido de exceção ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria enviado pela APFF, S.A., à Secretaria de Estado do Tesouro, em 18 de junho de 2013.
74. **4.** Formalize a nomeação do conselho de administração da APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A., e, por inerência, da APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A., visto o atual órgão executivo ter terminado o seu mandato em dezembro de 2010.
75. **5.** Celebre contratos de gestão com os gestores da APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, 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.
76. **6.** Defina objetivos e resultados económicos e financeiros individuais para a APFF, S.A.

#### Ao conselho de administração da APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A., que:

77. **7.** Aprove o Plano de desenvolvimento estratégico do porto da Figueira da Foz, assim que estiverem reunidos os requisitos necessários para o efeito.
78. **8.** Implemente procedimentos para a arrecadação atempada dos dinheiros públicos decorrentes da execução dos contratos de concessão e de licenciamento de uso privativo da área de jurisdição da empresa.
79. **9.** Execute medidas que visem a rentabilização da área dominial disponível, e sem uso condicionado, da APFF, S.A.
80. **10.** Insista na diligência de substituir a licença de uso privativo referente ao terminal de receção de produtos betuminosos, existente à data do trabalho de campo da auditoria, por um contrato de concessão, nos termos referidos pelo presidente do conselho de administração da APFF, S.A., nas alegações a este relatório.
81. **11.** Contratualize com a autarquia da Figueira da Foz as intervenções que a edilidade tinha em curso na área de jurisdição da APFF, SA, à data do trabalho de campo da auditoria.
82. **12.** Cumpra o princípio da unidade de tesouraria, como legalmente determinado.
83. **13.** Implemente procedimentos internos que promovam para que a) as cauções contratuais sejam prestadas nos prazos e nas modalidades previstas na lei aplicável; b) os trabalhos a mais sejam reduzidos a escrito em conformidade com a lei aplicável e c) a receção provisória das obras ocorra em data anterior ao prazo para a receção tácita.





## II CORPO DO RELATÓRIO

### 5. O PORTO DA FIGUEIRA DA FOZ

84. O porto da Figueira da Foz é gerido pela APFF, S.A., sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos e integralmente subscritos pela APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A. Trata-se de um porto comercial com características de *toll port* (fornecedor de serviços à atividade portuária) situado a cerca de 60 km do porto de Aveiro.
85. É um porto iminente regional que ocupa as duas margens do rio Mondego. A zona portuária integra áreas de exploração portuária e áreas dominiais licenciadas ou concessionadas.

#### 5.1. Infraestruturas portuárias

86. A área de exploração portuária estrutura-se do seguinte modo:
87. **Porto comercial** – é constituído por dois terminais:
88.     ▪ **Terminal de carga geral** (movimenta carga geral e granéis sólidos. Neste terminal operam a APFF, S.A., a Operfoz – Operadores do Porto da Figueira da Foz, Lda., e, pontualmente, a Liscont – Operadores de Contentores, S.A.).
89.     ▪ **Terminal de granéis sólidos** (movimenta granéis sólidos e contentores operados, respetivamente, pela Operfoz, Lda., e pela Liscont, S.A.).
90. **Porto de pesca** (integra a lota e uma fábrica de gelo que se encontram concessionadas à Docapesca, Portos e Lotas, S.A.).
91. **Porto de recreio** (uma marina de recreio explorada pela APFF, S.A.).
92. **Terminal de receção de produtos betuminosos** (movimenta granéis líquidos, tipo betuminosos ou combustíveis, e a sua exploração está licenciada a uma empresa privada, a Asfaltocentro – Comércio de Asfaltos, S.A.).
93. Da auditoria resulta como mais relevante o seguinte:
94. ■ **No porto comercial da Figueira da Foz há concorrência entre operadores portuários.** Neste porto, o trabalho portuário é garantido pela APFF, S.A., mas também por duas empresas privadas: a Operfoz – Operadores do Porto da Figueira da Foz, Lda., que atua exclusivamente neste local, e a Liscont – Operadores de Contentores, S.A., que pertence ao Grupo Mota-Engil, SGPS, S.A.
95. Enquanto estes três operadores portuários se mantiverem em atividade, evitar-se-á a concentração de operadores, o que poderia prejudicar a competitividade desta infraestrutura.



96. A existência de sete portos comerciais no Continente introduz um elevado grau de concorrência entre portos, mas essa vantagem acaba por ser mitigada, uma vez que existe uma concentração de operadores portuários em dois grupos empresariais: a Mota-Engil, SGPS, S.A., que está presente nos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa e Setúbal, e a E.T.E., SGPS, S.A., com operação nos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines.
97. ■ **Os terminais de carga geral e de granéis sólidos careciam de sinalização horizontal<sup>7</sup> e de melhorar o ordenamento.**  
A APFF, S.A., poderia considerar a oportunidade de efetuar aqueles investimentos que permitiriam melhorar a eficiência do trabalho nos terminais comerciais.
98. ■ **Os quatro guindastes da propriedade da APFF, S.A., estavam operacionais, mas devido à antiguidade tinham rentabilidade reduzida.**  
Na reabilitação dos quatro guindastes afetos ao terminal de carga geral, a APFF, S.A., investiu 908,9 milhares de euros, até 2012. Todavia, a produtividade deste equipamento portuário continua abaixo da média dos guindastes<sup>8</sup> mais recentes, em uso nos portos principais.
99. Substituir os existentes por guindastes mais modernos permitiria elevar a rentabilidade do trabalho portuário prestado pelo APFF, S.A. Contudo, os gestores desta empresa têm optado por reabilitar os existentes e só adquirir novos quando o movimento de mercadorias do porto aumentar de forma a garantir a sustentabilidade económica desse investimento.
100. O estudo designado por “Plano estratégico do porto da Figueira da Foz”, de 2011, referia a capacidade de armazenagem do porto comercial como um dos pontos fracos. Porém, os gestores consideraram que a empresa só deveria custear tais investimentos quando houvesse garantias de esgotamento da capacidade existente ou contrapartidas financeiras pela sua utilização.
101. Apesar de os investimentos em gruas e em armazéns não terem sido concretizados, o movimento de mercadorias no porto comercial cresceu todos os anos no quadriénio em análise, 2009-2012. (Ver quadro seguinte).

Quadro 1 – Movimento total no porto da Figueira da Foz

Unidade: toneladas

	2009	2010	2011	2012
<b>Movimento total</b>	1.177.218	1.615.891	1.701.832	1.797.400

Fonte: relatórios e contas de 2009, 2010, 2011 e 2012.

102. Face à conjuntura que se vivia à data da auditoria e com base nos elementos disponíveis, o Tribunal considera adequado o posicionamento parcimonioso e focalizado na rentabilidade e no retorno económico dos investimentos que norteava a gestão dos gestores da APFF, S.A.
103. ■ **O terminal de produtos betuminosos não evidenciava atividade à data do trabalho de campo da auditoria.**  
A APFF, S.A., atribuiu a uma empresa privada o licenciamento para a exploração daquele terminal. A administração portuária não teve custos com este terminal. Os investimentos aí existentes, que integram aterro, terraplano, ponte-cais, quatro tanques de armazenagem e outros, foram custeados por essa entidade privada, assim como os trabalhos de dragagens de acesso ao terminal e sua sinalização.
104. Por aquele licenciamento, a APFF, S.A., recebe uma renda mensal. A esta receita há a acrescer as taxas portuárias cobradas que estão dependentes da quantidade de carga movimentada pelo terminal.

<sup>7</sup> Marcas e símbolos apostos sobre o pavimento.

<sup>8</sup> Páginas 88 e 96 do Plano Estratégico da Figueira da Foz, de abril de 2011.



105. O terminal iniciou a sua atividade em 2010. E a carga movimentada em 2012, que totalizou 6,9 mil toneladas, decresceu 71%, face ao ano anterior. (Ver quadro seguinte). A licença de uso privativo não obriga o titular à movimentação de mínimos de carga.

Quadro 2 – Movimento de granéis líquidos no porto da Figueira da Foz  
Unidade: toneladas

	2010	2011	2012	Total
Graneis Líquidos	3.129	23.503	6.889	<b>33.521</b>
Movimento total	1.615.891	1.701.832	1.797.400	<b>5.115.123</b>
Peso percentual	0,2%	1,4%	0,4%	<b>0,7%</b>

Fonte: relatórios e contas de 2010, 2011 e 2012.

106. O movimento de granéis líquidos representou 0,7% do movimento do porto, no triénio 2010-2012. O desempenho deste terminal abaixo das cargas previstas no projeto inicial estava a ter impacto no movimento esperado para o porto neste tipo de carga.
107. Em sede de contraditório, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., refere que «(...) já propôs à Asfalcentro a celebração de um contrato de concessão para substituir a atual licença, por aquele configurar um título mais adequado ao investimento realizado, mormente, proporcionando àquela empresa um prazo adequado para respetiva amortização (...)» e permitindo que fosse incluído no contrato «(...) uma condição que obrigue à movimentação de mínimos anuais de carga nas instalações».
108. A celebração de um contrato de concessão que obrigue à movimentação de mínimos de carga é o procedimento que melhor defende os interesses públicos da APFF, S.A.

## 5.2. Acessibilidades

109. O porto da Figueira da Foz não tem navegação noturna e está vocacionado para o *short sea shipping* já que só permite a entrada na barra de navios com calado até 5,5 metros. Em média, o porto está fechado cerca de 10 dias por ano devido a situações climáticas adversas.
110. Este porto comercial, situado no centro do país, está ligado aos principais eixos rodoviários e inclui acesso ferroviário com ligação à rede nacional.
111. No que respeita às acessibilidades, o estudo designado por “Plano estratégico do porto da Figueira da Foz”, datado de abril de 2011, apresenta como pontos fracos o encerramento do porto à navegação noturna e a baixa profundidade da barra. Aliás, este é o porto comercial, das sete administrações portuárias do Continente, com menor profundidade, cerca de 6 metros.
112. Corrigir aquelas situações implicaria:
113.
  - Ter mais um piloto, para permitir a abertura do porto à navegação noturna, o que se traduziria em mais custos para a empresa. À data do trabalho de campo da auditoria existiam dois pilotos na APFF, S.A.
114.
  - Aprofundar o canal de navegação com trabalhos de dragagens de forma a permitir a navegação de navios com maior calado, que carregassem mais carga, o que acarretaria mais custos para a administração portuária.
115. Sobre esta matéria, os gestores da APFF, S.A., explicaram ao Tribunal que ambos os investimentos não estão afastados, mas que entenderam só os dever executar quando houver garantias comprovadas de que há mercado que justifique e financie os investimentos necessários.
116. Mais uma vez os gestores da APFF, S.A., mostraram moderação, procurando garantir o retorno dos investimentos e evitando desperdícios decorrentes de excesso de oferta de equipamentos financiados por dinheiros públicos.

### 5.3. Parcelas dominiais licenciadas

117. À data do trabalho de campo da auditoria, a APFF, S.A., tinha 96 alvarás de licenciamentos de uso privativo de terrenos e de edificados<sup>9</sup> na sua área de jurisdição dominial.
118. Sobre esta matéria, refere-se o que de mais relevante a auditoria apurou:
119. ■ **Os gestores da APFF, S.A., atualizaram, em 2009, as taxas de uso privativo de parcelas dominiais e de edificados, que estavam a ser praticadas pelo IPTM, IP., para valores mais próximos dos preços de mercado, aprovando, simultaneamente, um plano de bonificações de modo a que a aproximação ao novo tarifário fosse gradual.**
120. Aqueles gestores aprovaram o "Regulamento da Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A., para atribuição de uso privativo de terrenos e de edificados dominiais", que entrou em vigor em 1 de Julho de 2009.
121. Para atenuar o impacto do novo tarifário, e respetivas atualizações anuais, decorrente daquele Regulamento, o conselho de administração da empresa aprovou um plano de bonificações com taxas de desconto progressivamente menores.
122. Considera-se adequado e equilibrado aquele procedimento dos gestores da APFF, S.A., de atualizar as taxas e aprovar um plano de aproximação ao novo tarifário, sobretudo face às dificuldades financeiras e ao aumento de falências que se vivia, no tecido empresarial local, à data do trabalho de campo da auditoria.
123. ■ **Entre 2009 e 2012, a APFF, S.A., faturou 2 223 milhares de euros relativos à ocupação dominial, mas tinha por arrecadar 655,5 milhares de euros, em fevereiro de 2013, data do trabalho de campo da auditoria.**
124. Naquele quadriénio, o total dos rendimentos decorrentes do uso privativo de parcelas dominiais e de edificados foi, anualmente, sempre crescente, tendo variado dos 509,9 milhares de euros, em 2009, para os 574,6 milhares de euros, em 2012. No quadriénio, 2009-2012, este tipo de receitas correspondeu a 16% do volume de negócios da APFF, S.A. (Ver quadro seguinte).

Quadro 3 – Rendimentos do uso privativo de parcelas dominiais e edificados

Unidade: euros

	2009	2010	2011	2012	Total
Volume de negócios <sup>10</sup>	2.961.042	3.732.590,00	3.733.956,00	3.688.779,00	14.123.367,00
Rendimentos de ocupação de espaços	509.865,16	566.704,90	571.465,47	574.603,23	2.222.638,76
Receita arrecadada até fevereiro de 2013	321.761,04	440.560,13	389.152,56	415.629,97	1.567.103,70
Diferença	(188.104,12)	(126.144,77)	(182.312,91)	(158.973,26)	(655.535,06)

Fonte: resposta da APFF, S.A., à requisição da DGTC n.º3, ponto 3.

125. Apesar de 29% dos valores faturados no somatório do quadriénio referido, e que perfaz 655,5 milhares de euros, não ter sido arrecadado até à data do trabalho de campo da auditoria é de salientar que a auditoria constatou que a APFF, S.A., tem sido diligente na arrecadação daquela receita utilizando a cobrança coerciva, sempre que aplicável, e tendo, nomeadamente, procedido à revogação de dois alvarás de licenciamento por falta de pagamento.

<sup>9</sup> Edifícios.

<sup>10</sup> Para o cálculo do volume de negócios foram considerados os réditos resultantes das vendas e serviços prestados, decorrentes da exploração portuária, e os rendimentos suplementares (que integram ocupação de espaços, concessões, fornecimentos diversos, recolha de resíduos e outros). Não foram considerados para este cálculo o reconhecimento dos subsídios ao investimento não reembolsáveis nem as suas imparidades, como foi o cálculo efetuado pela empresa na resposta à Requisição n.º1, ponto 26, da equipa de auditoria.



126. Porém, o montante em dívida é relevante, pelo que os gestores da APFF, S.A., deverão reforçar as medidas praticadas para que sejam eficazmente arrecadados os valores faturados nos montantes e prazos previstos nos alvarás de licenciamento, recorrendo, nomeadamente e se necessário, a planos de pagamento acordados entre as partes.
127. Em sede de contraditório, o presidente do conselho de administração da empresa refere que houve já um reforço das medidas e procedimentos de cobrança da APFF, S.A., e que têm promovido «(...) a respetiva cobrança coerciva através do competente processo de execução fiscal sempre que não seja identificada e/ou alcançada alternativa mais célere e vantajosa para esta administração portuária, mormente a celebração de acordos de pagamento com os clientes relapsos». Tendo acrescentado que a receita não arrecadada acumulada, em junho de 2013, era de 399 milhares de euros, sendo que 204,7 milhares de euros se encontravam a ser exigidos em processos de execução fiscal e 178,2 milhares de euros em processos de insolvência.
128. ■ **A APFF, S.A., detinha considerável área dominial sem uso.**  
À data do trabalho de campo da auditoria, na zona portuária da APFF, S.A., existia área dominial disponível que poderia ser rentabilizada por via de concessões e de licenciamentos para uso pelo setor privado. Os gestores da APFF, S.A., deverão promover uma ação comercial para esse fim.
129. A implementação dessa estratégia estava dificultada pelos constrangimentos económicos que se viviam à data do trabalho de campo da auditoria, mas, sendo bem-sucedida, traria vantagens económicas para a APFF, S.A., e para a economia local.
130. Em sede de contraditório, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., informou que «(...) tem vindo a promover inúmeros contactos com potenciais investidores, alguns dos quais já materializados com novos projetos (...)» e que tais diligências permitem prever um aumento de 54% em 2013, face ao ano anterior, dos proveitos de usos privativos de terrenos e edificados.
131. ■ **A pedido da equipa de auditoria, foi elaborado pelos serviços da empresa um mapa que sistematiza e agrega a informação sobre a execução dos licenciamentos de ocupação de áreas dominiais ou de ressarcimento de consumos de eletricidade, água e outros.**
132. Aquele mapa permite conhecer, de forma agregada, qual o valor a arrecadar, no ano, pela execução dos contratos. A APFF, S.A., poderia complementar aquela informação criando um mecanismo que permitisse acompanhar, a todo o momento, a execução dos licenciamentos autorizados relacionada com os pagamentos previstos e com os pagos.

#### 5.4. Obras realizadas pelo Município da Figueira da Foz na zona dominial da APFF, S.A.

133. À data do trabalho de campo, estavam a decorrer na área de jurisdição da APFF, S.A., obras de regeneração urbana promovidas pelo Município da Figueira da Foz. Essas obras incluíam a construção de espaços públicos de lazer e recreativos, mas também de dois parques de estacionamento.
134. Essas intervenções resultaram de um entendimento entre a APFF, S.A., e um representante daquele Município. A área de jurisdição da empresa inclui zonas implementadas na malha urbana da cidade da Figueira da Foz que não é usada para a atividade portuária.
135. Questionados sobre as garantias e contrapartidas, para a APFF, S.A., da utilização daquelas áreas dominiais da sua jurisdição pelo município, a APFF, S.A., apresentou minutas de dois contratos e de um protocolo que terão sido elaborados em 2012. Todavia, nenhum dos documentos estava assinado.
136. Essas minutas respeitam a:
137. → Contrato de concessão da APFF, S.A., ao Município da Figueira da Foz, de uma parcela dominial com a área de 36.551m<sup>2</sup>.  
Objeto: construção e manutenção de um parque urbano, incluindo um parque de estacionamento coberto, uma praça multiusos e espaços ajardinados.



Prazo: 20 anos contados da data da assinatura do contrato, prorrogáveis por mais 10 anos.

Contrapartida para a APFF, S.A.: 20 lugares reservados à APFF, S.A. E no caso de serem autorizados outros usos da parcela dominial, 10% sobre os proveitos provenientes desses usos.

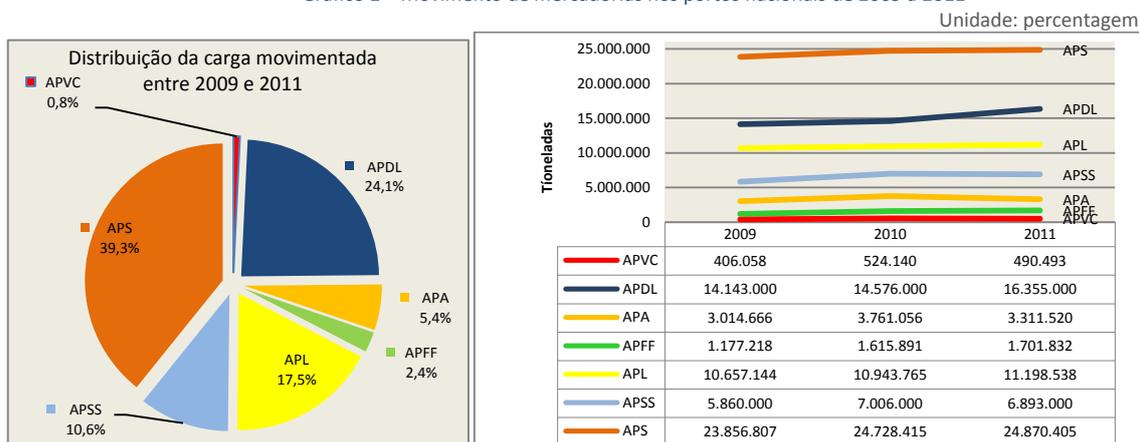
138. → Contrato de concessão da APFF, S.A., ao Município da Figueira da Foz, de uma parcela dominial com a área de 29.890m<sup>2</sup> na praia da Figueira da Foz.  
Objeto: construção e manutenção de um parque de estacionamento de viaturas. Podendo o espaço ser utilizado, igualmente, para a realização de eventos lúdicos e culturais promovidos ou apoiados pelo município ou outras atividades, desde que previamente autorizadas pela APFF, S.A.  
Prazo: 20 anos contados da data da assinatura do contrato, prorrogáveis por mais 5 anos.  
Contrapartida para a APFF, S.A.: 10% sobre os proveitos das taxas de estacionamento e dos proveitos resultantes da realização de eventos ou outras atividades.
139. → Protocolo entre a APFF, S.A., e o Município da Figueira da Foz para a intervenção na área envolvente do Forte de Santa Catarina.  
Objeto: Obras para requalificação da zona em causa e dinamizar a sua vivência por parte dos cidadãos.  
Prazo: 20 anos a contar da data da assinatura do protocolo, prorrogável por mais 10 anos.
140. Em síntese, as minutas dos contratos preveem que a APFF, S.A., venha a obter as seguintes contrapartidas:
- No que respeita aos espaços lúdicos, 10% das receitas que vierem a gerar.
  - No que respeita aos parques de estacionamento: no parque descoberto, ficando com 10% dos rendimentos que o parque gerar; no parque coberto, ficando com vinte lugares para uso próprio.
141. Da análise desta matéria resulta que:
142. ■ **Os gestores da APFF, S.A., não foram cautelosos na defesa dos interesses da empresa pública quando permitiram que o Município da Figueira da Foz realizasse obras de reabilitação e de construção de parques de estacionamento na sua área de jurisdição sem ter acutelado para que essas intervenções e utilizações estivessem, previamente, contratualizadas entre as partes.**
143. Em sede de contraditório, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., refere, em síntese, que o risco de prejuízo dos interesses da empresa estava controlado porque existia um “Protocolo de Parceria Local para a Regeneração Urbana na Cidade da Figueira da Foz”, assinado, em 18 de fevereiro de 2009, pela APFF, S.A., e pela Câmara Municipal, onde se assumiu os principais termos de colaboração entre as duas entidades.
144. Ainda assim, o Tribunal entende que, enquanto os contratos não estiverem assinados, não estão legalmente garantidos os direitos da empresa e as obrigações do município, situação que deve ser corrigida prontamente.
145. ■ **A opção por 20 lugares de garagem, no parque de estacionamento coberto, em detrimento de participar no lucro gerado não foi a decisão mais favorável aos interesses económicos da empresa,** porque esta deixa de poder arrecadar receita quando as suas instalações já têm garagem que, embora estivesse em más condições, poderia ser reabilitada para esse efeito.
146. Em sede de contraditório, em relação ao parque de estacionamento coberto, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., refere, em síntese, que «(...) foi entendimento desta Administração Portuária, sustentado numa lógica de responsabilidade social, que se afiguraria manifestamente desproporcional exigir à CMFF [Câmara Municipal da Figueira da Foz] o pagamento de uma contrapartida sob a forma de percentagem aplicada aos rendimentos do estacionamento, sobretudo tendo em consideração os encargos que aquela edilidade terá de suportar com a manutenção da área concessionada».



147. Sobre este argumento, o Tribunal realça que quando a APFF, S.A., acordou reter 20 lugares de garagem do parque coberto para sua utilização passou a interferir nos rendimentos do estacionamento. Não através do recebimento de contrapartida da receita, mas pela redução da receita potencial. Se, ao invés de beneficiar de 20 lugares, tivesse uma participação nos lucros gerados, tal como ocorre com o parque descoberto, esse benefício iria para os cofres públicos.

### 5.5. Movimento no porto comercial

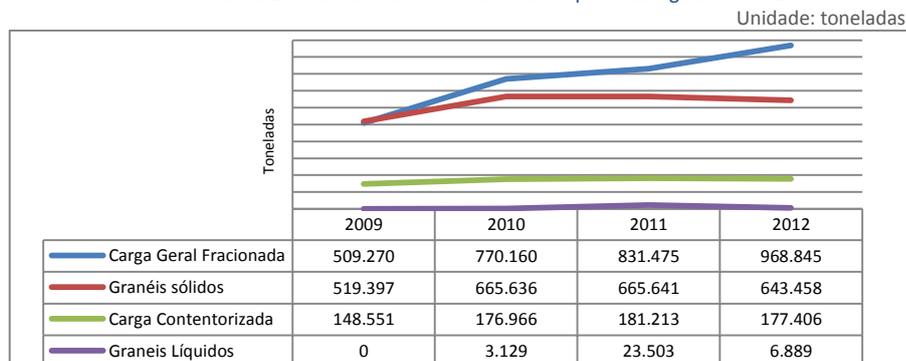
Gráfico 1 – Movimento de mercadorias nos portos nacionais de 2009 a 2011



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

148. Relativamente ao movimento global de mercadorias, o porto da Figueira da Foz representava, no triénio 2009-2011, 2,4% do total das mercadorias movimentadas pelas sete administrações portuárias do Continente. É o **segundo menor porto comercial de Portugal continental**, embora com relevância a nível local (ver gráficos anteriores).

Gráfico 2 – Movimento de mercadorias no porto da Figueira da Foz



Fonte: relatórios e contas da APFF, S.A.

149. Tendo por referência a informação constante do gráfico anterior que mostra a evolução do tipo de mercadorias movimentadas no porto comercial da Figueira da Foz, conclui-se o seguinte:
150. ■ **Na média do quadriénio 2009-2012, o porto comercial da APFF, S.A., movimentou 1,6 milhões de toneladas de mercadoria, tendo o movimento sido sempre crescente.**
151. Entre 2009 e 2012, a APFF, S.A., movimentou quase 6,3 milhões de toneladas de mercadorias. Naquele período, o movimento de mercadorias no porto cresceu 53%, de 1,2 milhões para 1,8 milhões de toneladas. O crescimento de movimentação de mercadoria foi mais relevante em 2010, mais 37% do que no ano anterior, porque se verificou, neste ano, um acentuado crescimento da movimentação da pasta química de madeira.

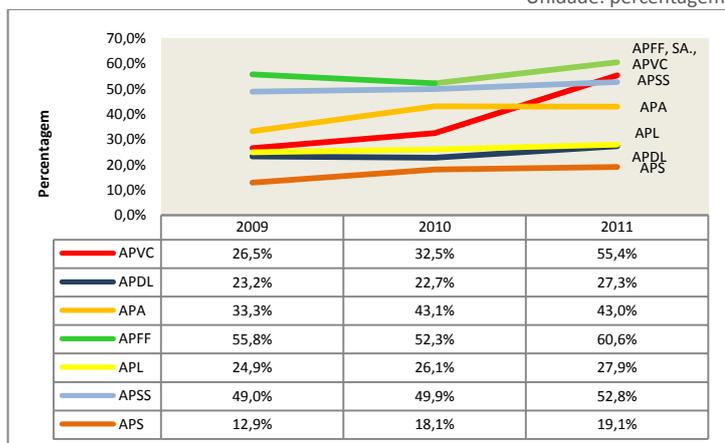


152. ■ **A principal mercadoria movimentada no porto foi a pasta química de madeira (pasta de papel) que justificou 35% do total do movimento portuário, em 2012.**
153. A pasta química de papel, que integra a carga geral fracionada, representou 32%, em 2011, e 35%, em 2012, do movimento total do porto. Na Figueira da Foz estão sediadas duas fábricas relevantes na indústria papelreira, uma do Grupo Portucel Soporcel e a outra da CELPA – Associação Industrial Papelreira.
154. Esta indústria utiliza o porto da Figueira da Foz e gera um significativo movimento portuário, não apenas porque a pasta química de madeira (pasta de papel) é a mercadoria com maior peso nas exportações<sup>11</sup>, mas também porque para a sua produção são necessárias matérias-primas, como a madeira, igualmente importadas através deste porto comercial.
155. A madeira e os resíduos de vidro eram mercadorias relevantes. Em conjunto representaram 29%, em 2011, e 32%, em 2012, do movimento total em cada ano.
156. ■ **A movimentação de carga geral e granéis sólidos justificou 89% do movimento de mercadorias no porto da Figueira da Foz, no quadriénio 2009-2012.**
157. Em 2009, os granéis sólidos constituíam a principal carga movimentada neste porto, 44%, sendo metade vidro moído.  
A carga geral fracionada era a segunda principal carga movimentada, com cerca de 43%, sendo que 74% desse valor respeitava a pasta química de madeira.
158. A partir de 2009 a principal carga movimentada passou a ser a carga geral fracionada (48%, em 2010, 49%, em 2011, e 54%, em 2012). As principais mercadorias movimentadas neste tipo de operação foram a pasta química de madeira (representando 68%, em 2010, 65%, em 2011 e em 2012) e madeira (representando 27%, em 2010, 29%, em 2011, e 27%, em 2012).
159. A carga contentorizada e os granéis líquidos (estes apenas com movimento a partir de 2010) apresentaram um peso significativamente menor, sendo responsável por 11% e 1%, respetivamente, no quadriénio 2009-2012.
160. ■ **O movimento da carga geral fracionada tem estado a aumentar enquanto o dos granéis sólidos e da carga contentorizada tem vindo a diminuir, no quadriénio 2009-2012.**
161. No período 2009-2012, a carga geral fracionada movimentada aumentou cerca de 90%, enquanto os granéis sólidos e a carga contentorizada tiveram um crescimento mais ténue de 23,9% e 19,4%, respetivamente.
162. Aliás, em 2012, verificou-se uma diminuição, em termos absolutos, face ao ano anterior, do movimento daqueles tipos de mercadorias: menos 3,8 mil toneladas na carga contentorizada e menos 22,2 mil toneladas nos granéis sólidos, devido, sobretudo, à quebra do transporte de cimentos, estilhas de madeira e milho.
163. ■ **O porto da Figueira da Foz é eminentemente exportador, em 2009 tinha exportado 59% da mercadoria total.**
164. Face às restantes administrações portuárias, e tendo por referência o período 2009-2011, o porto da Figueira da Foz foi aquele que apresentou a maior percentagem do movimento total destinada à exportação, como se constata no gráfico seguinte.  
É, ainda, de notar que, no período em questão, todas as administrações portuárias registaram um aumento da percentagem destinada à exportação, face ao movimento global.

<sup>11</sup> 51%, em 2010, 46%, em 2011, e 52% em 2012.



Gráfico 3 – Percentagem do movimento de mercadorias destinada à exportação  
Unidade: percentagem



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

## 6. A APFF, S.A.

165. Por força do Decreto-Lei n.º210/2008, de 3 de novembro, que constituiu a APFF, S.A., o capital social da empresa é integralmente detido pela APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A., (doravante apenas APA, S.A.) e as duas empresas partilham o mesmo conselho de administração.
166. Em setembro de 2010, o conselho de administração da APFF, S.A., deliberou adquirir serviços especializados para a elaboração de um “Plano estratégico do porto da Figueira da Foz”. A versão final desse estudo data de junho de 2011 e apresenta quatro cenários alternativos para servirem de referência à decisão dos gestores da empresa.
167. Quando apreciada a aplicabilidade daquele estudo, constatou-se que:
168. ■ **O estudo “Plano estratégico do porto da Figueira da Foz”, que custou 49 200 euros (mais IVA) à APFF, S.A., apesar de nortear e sustentar as decisões e a elaboração dos documentos previsionais de gestão, não se tinha traduzido numa estratégia formalmente definida pelos gestores, até à data do trabalho de campo da auditoria.**
169. Em sede de alegações, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., explica, em síntese, que a «(...) a tomada de posse de um novo Governo [em 5 de junho de 2011] e o anúncio de um processo de reestruturação do modelo de governo das administrações portuárias, determinaram o protelamento da aprovação (...)» do plano estratégico do porto, pois este «(...) poderia conflitar com o processo de reestruturação propalado pelo Governo».
170. Em agosto de 2012, o Governo apresentou o “5+1 Plano de redução de custos portuários” que apresenta o objetivo do Governo de reduzir os custos portuários e aumentar a competitividade dos portos nacionais e as exportações e que indica, nomeadamente, a intenção de alterar a governança dos portos, embora não tendo concretizado, até à data do trabalho de campo da auditoria, como e quando tal será concretizado.
171. Também em sede de alegações, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., acrescentou que, entretanto, «(...) o forte crescimento do porto da Figueira da Foz e a revisão em alta das suas expectativas de crescimento futuro, superando o que se encontrava previsto no PEPFF [Plano Estratégico do Porto da Figueira da Foz], levaram a CPFF [Comunidade Portuária da Figueira da Foz] a defender que o aludido plano deveria incorporar um cenário de melhoria das condições de navegabilidade interna no porto que permitisse a operação de navios com maior capacidade de

transporte de carga». E, conseqüentemente, a administração portuária tem estudos em curso com vista a analisar um quinto cenário.

172. Ainda que aquele estudo tenha vindo a apoiar a gestão da APFF, S.A., facto é que, pelo menos até ao momento da apresentação do contraditório, julho de 2013, não só não se havia consubstanciado no Plano Estratégico oficial da empresa, como os cenários nele incluídos se revelaram, na opinião da Comunidade Portuária, insuficientes face à realidade.
173. Tendo em atenção as reais perspetivas de mercado para o porto da Figueira da Foz, face ao tempo já decorrido desde a apresentação do estudo “Plano estratégico do porto da Figueira da Foz”, encomendado pela empresa, e do documento “5+1 Plano de redução de custos portuários”, do Governo, importa que a APFF, S.A., com a concordância da sua comunidade portuária, seja célere na aprovação, formal, de uma estratégia de gestão para o desenvolvimento empresarial de médio prazo e que a apresente ao responsável pelo setor dos transportes junto do Governo.
174. Em relação à estrutura organizacional, quando foi constituída a APFF, S.A., os gestores organizaram a empresa em dois tipos de serviços: serviços de *front office*, os que respeitam às áreas operacionais, e serviços de *back office*, os serviços de apoio às áreas operacionais.
175. À data do trabalho de campo da auditoria o quadro de pessoal da APFF, S.A., apenas integrava os trabalhadores necessários para garantir os serviços operacionais da empresa, *front office*, sendo que os serviços de apoio estavam a ser prestados pela APA, S.A., a empresa-mãe, que os faturava ao preço de custo.
176. Àquela data do trabalho de campo da auditoria, a APFF, S.A., tinha 36 trabalhadores, 31 dos quais afetos à unidade “coordenação portuária” que se encarrega da movimentação portuária. Recorda-se que esta empresa executa funções de operadora da atividade portuária.
177. Analisada esta matéria, retira-se como mais relevante:
178. ■ **A APFF, S.A., partilhava serviços com a APA, S.A., o que permitia que aquela empresa economizasse nos gastos com pessoal e beneficiasse das competências da empresa-mãe, experiente na gestão empresarial, e que fossem criadas sinergias entre as duas empresas públicas.**
179. No quadriénio em análise 2009-2012, a APFF, S.A., despendeu 5 991 milhares de euros com gastos com pessoal e quase 547 milhares de euros com serviços partilhados, representando estes 8% do somatório destas duas naturezas de gastos. (Ver quadro seguinte).

Quadro 4 – Gastos com pessoal e serviços partilhados na APFF, S.A.

Unidades: número de trabalhadores e euros

	2009	2010	2011	Total 2009 a 2011	2012	Total 2009 a 2012
Efetivo (n.º de trabalhadores)	37	37	37		36	
Gastos com pessoal (euros) (1)	1.644.336	1.522.257	1.396.767	4.563.360	1.428.022	5.991.383
Serviços partilhados (euros) (2)	147.980	168.281	127.300	443.561	102.995	546.556
Total (euros) (1+2)	<b>1.792.316</b>	<b>1.690.538</b>	<b>1.524.067</b>	<b>5.006.921</b>	<b>1.531.017</b>	<b>6.537.938</b>
(Gastos com pessoal + Serviços partilhados) / n.º de trabalhadores	48.441	45.690	41.191		42.528	

Fonte: relatório e contas da APFF, S.A., de 2009 a 2011, Demonstração de resultados provisória de 2012 e e-mail da APFF, S.A., de 4 de fevereiro de 2013.



180. Tendo por referência o período 2009-2011<sup>12</sup>, quando se comparam aqueles gastos com os da APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A., (que é a empresa com maior similitude<sup>13</sup> com a APFF, S.A.) constata-se que a APVC, S.A., que não partilha serviços com a sua empresa-mãe, assumiu gastos com pessoal que somaram 6 139 milhares de euros, valor superior aos 5 007 milhares de euros correspondentes ao somatório dos gastos com pessoal e serviços partilhados da APFF, S.A.
181. Este facto demonstra que a opção dos gestores da APFF, S.A., pela partilha de serviços com a empresa-mãe foi uma decisão eficaz para a economia de gastos.
182. Aquela decisão permitiu, ainda, a integração entre as duas unidades empresariais o que se traduziu no empenhamento equitativo dado a ambas as empresas pelos gestores e pelos responsáveis pelas unidades orgânicas de apoio.
183. ■ **A APA, S.A., faturava os serviços partilhados à APFF, S.A., com base nas horas despendidas pelos trabalhadores, ao preço de custo, mas esse valor não era pago à APA, S.A., antes convertido em prestações acessórias do acionista nas contas da APFF, S.A.**
184. Ao invés de pagar o custo dos serviços partilhados faturados pela APA, S.A., aquele valor era convertido em prestações acessórias do acionista no capital próprio da APFF, S.A.
185. De acordo com os relatórios e contas da APFF, S.A., as prestações acessórias registadas na rubrica de outros instrumentos de capital próprio «não poderão ser reembolsadas enquanto esta operação reduzir os capitais próprios a um valor inferior ao da soma do capital social e da reserva legal». E, ainda, que «é intenção do acionista não pedir o reembolso das prestações acessórias de capital, pelo que as mesmas foram consideradas como um instrumento de capital próprio. Estas não vencem juros»<sup>14</sup>.
186. Assim, os serviços partilhados prestados pelos trabalhadores da APA, S.A., dado que têm vindo a ser incorporados no capital próprio da empresa, não têm representado um custo para a APFF, S.A.

## 7. OS GESTORES PÚBLICOS

187. Os gestores em funções na APFF, S.A., são, por inerência, os membros do conselho de administração da APA, S.A., em cumprimento do artigo 10.º dos estatutos da APFF, S.A., publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º210/2008, de 3 de novembro.

Quadro 5 – Composição do conselho de administração da APFF, S.A.

Mandato 2008/2010	Eleição	Data da apresentação da declaração de património e de rendimentos no Tribunal Constitucional
		Após eleição
Presidente: Eng.º José Luís Azevedo Cacho	31-mar-2008	19-jun-2008
Vogal: Eng.º Rui António Monteiro Gomes de Paiva	31-mar-2008	13-ago-2008
Vogal: Dr. Luís Manuel Dionísio Marques	31-mar-2008	19-jun-2008

Fonte: ata da assembleia geral da APA e ofício do Tribunal Constitucional de 29-01-2013.

<sup>12</sup> 2011 era o último exercício económico com contas aprovadas pela APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, SA., à data do trabalho de campo da presente auditoria, fevereiro de 2013.

<sup>13</sup> Como se pode constatar pelos dados do gráfico n.º1-“Movimentação de mercadorias nos portos nacionais de 2009 e 2011”, gráfico n.º4 – “Movimento de negócios, no triénio 2009-2011” e gráfico n.º5-“Resultado operacional e resultado líquido do período, no triénio 2009-2011”, quadros que comparam as sete administrações portuárias do Continente, a APFF, S.A., e a APVC, S.A., eram as que mais se assemelhavam em movimento de mercadoria e em resultados. Estas eram também as empresas cujo efetivo médio mais se aproximava. Em 2011, o efetivo médio da APFF, S.A., era de 37 trabalhadores e o da APVC, S.A., de 48 trabalhadores. A APA, S.A., a terceira empresa com menor efetivo médio, totalizava 110 trabalhadores em 2011, já distante das anteriores.

<sup>14</sup> As citações foram retiradas das páginas 24 e 25 e página 31 dos relatórios e contas de 2010 e de 2011, respetivamente.



188. Sobre os membros do conselho de administração que geriram a APFF, S.A., no período em análise, 2009-2012, identificados no quadro anterior, eleitos na assembleia geral da APA, S.A., de 31 de março de 2008, importa referir, sucintamente:
189. ■ **Os gestores não receberam remuneração pela acumulação de funções, em obediência ao artigo 31.º do Estatuto do gestor público**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º71/2007, de 27 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º8/2012, de 18 de janeiro.
190. ■ **O conselho de administração concluiu o seu mandato de três anos em dezembro de 2010. No entanto, mais de dois anos depois ainda não tinha sido reconduzido ou substituído pelo Governo.**
191. O XIX Governo Constitucional, em funções à data da auditoria, que tomou posse em 21 de junho de 2011, passados mais de dois anos ainda não tinha decidido sobre a eleição do conselho de administração da APA, S.A., e conseqüentemente da APFF, S.A. Tal penaliza 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.
192. ■ **Desde 2011 que o Estado não fixava orientações estratégicas e objetivos de gestão ao conselho de administração da APFF, S.A.**, inviabilizando, desse modo, a avaliação clara e objetiva do desempenho dos gestores que compõem aquele órgão, em oposição ao determinado no ponto I da RCM n.º49/2007, de 28 de março.
193. O Estado fixou, através da celebração de contratos de gestão, de 2 de junho de 2009, orientações estratégicas e objetivos anuais agregados para a gestão da APA, S.A., e da APFF, S.A., mas apenas para os exercícios de 2009 e 2010.
194. Os relatórios e contas informam que os gestores da empresa atingiram os objetivos propostos, tendo-os superado em 18% e 40%, respetivamente, nos exercícios de 2009 e de 2010. Todavia, não é possível efetivar uma apreciação por empresa porque os objetivos foram fixados numa perspetiva agregada.
195. Autonomizar para cada uma das empresas os objetivos quantificáveis fixados pelo Estado será relevante para que os gestores sejam impelidos a melhorar os indicadores individuais em detrimento de estimular apenas uma das empresas.
196. ■ **Os membros do conselho de administração entregaram no Tribunal Constitucional a declaração para efeitos de controlo público da riqueza dos titulares de altos cargos públicos.**
197. Porém, nenhum dos três gestores cumpriu o prazo de 60 dias, para apresentação daquela declaração, contado da data do início das respetivas funções, fixada no artigo 2.º da Lei n.º4/83, de 2 de abril, com a redação dada pelos diplomas que introduziram alterações àquele dispositivo legal<sup>15</sup>. (Ver quadro anterior).
198. ■ **Os membros do conselho de administração não mandaram publicar, em 2009 e em 2012, 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. Embora tivessem cumprido aquele normativo legal nos anos de 2010 e de 2011.
199. Com o novo regime do setor empresarial do Estado, publicado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, a imposição de publicação no Diário da República deixou de ser exigida.

<sup>15</sup> 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.



200. ■ **O conselho de administração da APFF, S.A., elaborou e publicitou, no sítio da Internet da empresa, o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas**, dando acolhimento às recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009 e de 7 de abril de 2010.
201. ■ **O fiscal único da APFF, S.A., 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**, como manda o n.º17 do anexo à RCM n.º49/2007, de 28 de março, que determina 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 APFF, S.A., compete ao órgão de fiscalização emitir, anualmente, um relatório de avaliação de desempenho individual dos gestores.
202. Já a APA, S.A., tem um conselho fiscal que emitiu um relatório sobre a avaliação dos gestores executivos, mas exclusivamente quanto à gestão da APA, S.A., não havendo referência à atuação daqueles gestores enquanto administradores da APFF, S.A.
203. Pese embora o conselho fiscal da APA, S.A., não ter feito qualquer apreciação sobre a gestão da APFF, S.A., em sede de alegações, o Fiscal único da APFF, S.A., refere, em síntese, que era seu entendimento «(...) que a apreciação efetuada anualmente pelo Conselho Fiscal da APA, (...) abrangia, também, a avaliação de desempenho dos gestores executivos da APFF que, em cumprimento do Artigo 10º dos Estatutos da Empresa são, por inerência, os administradores em identidade de funções na APA, não sendo necessária, conseqüentemente, a elaboração de um Relatório autónomo específico para os gestores executivos da APFF». Tendo acrescentado, ainda, que «(...) o desempenho do Conselho de Administração da Empresa [APFF, S.A.], 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».
204. Com a publicação do novo regime do setor empresarial do Estado, Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, a elaboração daquele relatório pelo órgão de fiscalização das empresas deixou de ser exigível.

## 8. O DESEMPENHO ECONÓMICO E FINANCEIRO

Quadro 6 – Indicadores da APFF, S.A.

Unidades: euros e percentagens

	2009	2010	2011	2012
<b>Capital próprio (euros)</b>	31.656	15.883.262	18.290.818	15.108.183
Capital social (euros)	50.000	50.000	50.000	10.000.000
Outras reservas (euros)	0	12.875.628	14.559.755	1.534.936
<b>Rentabilidade Económica (%)</b> <i>EBIT/Ativo total</i>	0%	3%	-1%	5%
<b>Custo da dívida</b> <sup>16</sup> <i>Encargos financeiros/Passivo</i>	0,01	0,00	0,00	0,00
<b>Liquidez geral</b> <i>Ativo corrente/passivo corrente</i>	1,0	1,8	5,6	9,6
<b>Endividamento (%)</b> <i>Passivo total/ativo total</i>	98,7%	15,6%	10,6%	7,0%
<b>Autonomia financeira (%)</b> <i>Capital próprio/ativo total</i>	1,3%	84,4%	89,4%	93,0%

Fonte: relatórios e contas de 2010 e 2011 e contas provisórias de 2012.

205. O quadro anterior apresenta indicadores calculados a partir das demonstrações financeiras da empresa de 2009 a 2012. Daqueles conclui-se, sucintamente, o seguinte:

<sup>16</sup> O custo da dívida foi, no período considerado, tendencialmente igual a zero porque os juros e gastos similares suportados nesses anos totalizaram 16 535 euros, em 2009, 7 755 euros, em 2010, 2 648 euros, em 2011, e 330 euros, em 2012. Esta empresa não recorreu ao endividamento de médio e longo prazo.



206. ■ **Em 2012, a APFF, S.A., procedeu ao aumento do capital social de 50 mil para 10 milhões de euros. Esta modificação implicou que o capital social passasse a representar 66% do capital próprio da empresa, quando no ano anterior representava 0,3%<sup>17</sup>.**  
A operação foi autorizada por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo setor dos transportes, de 3 de fevereiro de 2012, em cumprimento do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º210/2008, de 3 de novembro, diploma que criou a empresa.
207. O aumento do capital social foi concretizado por conversão de “outras reservas”, do capital próprio, que resultaram das reversões de perda por imparidades dos bens que transitaram do IPTM, I.P., calculadas pelo modelo do justo valor.
208. Para cálculo do justo valor (valor do ativo líquido), a empresa realiza, anualmente, testes de imparidade<sup>18</sup> que se baseiam em projeções futuras de cash-flows. Desse cálculo resulta o valor recuperável dos bens da empresa, sendo o valor recuperável dos bens que transitaram do IPTM, I.P., contabilizado em “reservas” do capital próprio.
209. Em 1 de janeiro de 2009, data do início da atividade, a APFF, S.A., procedeu ao registo de uma perda por imparidade da totalidade do seu ativo imobilizado, no valor de 106,3 milhões de euros. Esse ativo correspondia à universalidade dos bens que integravam a esfera jurídica do IPTM, I.P. (Ver quadro seguinte).

Quadro 7 – “Outras reservas” do capital próprio.

Unidade: euros

Ano	Imparidade	Valor recuperável	Varição da imparidade	
2009	-106.318.478	0	0	Perda total por imparidade
2010	-93.442.850	12.875.628	+12.875.628	Reversão da perda por imparidade - Pág.20 do R&C2010
2011	-91.758.723	14.559.755	+1.623.608	Reversão da perda por imparidade Pág. 25 do R&C2011
2012	-94.833.542	11.484.936	-3.145.865	Reforço da perda por imparidade - Pág.30 do R&C2012

Nota: dos 11.484.936,00 euros registados em “outras reservas”, no capital próprio, 9.950.000,00 foram convertidos em capital social, em 31/12/2012.

Fonte: relatórios e contas da APFF, S.A., de 2009 a 2012.

210. O conselho de administração sustenta aquela decisão de registar, em 2009, uma perda total por imparidade dos bens que transitaram do IPTM, I.P., no facto de, àquela data, não terem uma perspectiva de que o negócio seria sustentável. Tal opinião era também sustentada no estudo, que foi efetuado em data anterior à constituição da empresa, realizado por uma entidade independente, o qual de acordo com aqueles gestores mostrava que a empresa revelava «(...) uma estrutura de custos fixos muito elevada, cuja principal componente eram os gastos com pessoal, notoriamente insuficiente enquanto geradora de resultados que contrabalançasse as elevadas depreciações decorrentes dos ativos (...)»<sup>19</sup>.  
Aquela perspectiva do negócio do porto da Figueira da Foz foi alterada no ano seguinte, como adiante se verá.
211. ■ **O capital próprio da empresa foi sempre positivo no quadriénio, sendo crescente de 2009 a 2011 e decrescente em 2012, ano em que totalizou 15,1 milhões de euros.** (Quadro 6).
212. O comportamento do capital próprio da APFF, S.A., foi, sobretudo, condicionado pelas imparidades calculadas anualmente sobre os bens transitados do IPTM, I.P., e pela contabilização dos subsídios ao investimento na conta de capitais próprios (conta 593-subsídios).<sup>20</sup>

<sup>17</sup> 0,3% = 50.000,00 (capital social em 2011)/18.290.818,00 (capital próprio em 2011).<sup>18</sup> 66% = 10.000.000,00 (capital social em 2012)/15.108.183,00 (capital próprio em 2012).<sup>19</sup> Os testes de imparidade realizados não foram auditados no âmbito da presente auditoria por esta análise não constar dos objetivos da auditoria de desempenho realizada e por o resultado daqueles testes se encontrar certificado pelo Revisor Oficial de Contas da empresa.<sup>20</sup> Citação do documento enviado pela APFF, S.A., em 25 de outubro de 2013.<sup>20</sup> A APFF, S.A., passou a contabilizar os subsídios ao investimento no capital próprio da empresa após a entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística, no exercício de 2010, de acordo com a Norma Contabilística e de Relato Financeiro 22. No ano de 2009, primeiro ano de atividade, os subsídios que financiaram o investimento foram contabilizados de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade, na conta de proventos diferidos. Tratou-



213. A evolução positiva do capital próprio da empresa deve-se, mormente:
214. ■ À reversão da perda por imparidade dos bens transitados do IPTM, IP., (mais 12,9 milhões de euros, contabilizados em 2010, e mais 1,6 milhões de euros, contabilizados em 2011). (Ver quadro 7).  
O conselho de administração sustenta a decisão de reconhecer, em 2010, uma reversão da perda por imparidade dos bens que transitaram do IPTM, I.P., no valor de 12,9 milhões de euros, no facto de nesse ano ter implementado medidas de gestão com vista ao ganho de eficiências e ao desenvolvimento do negócio portuário e de ter desenvolvido uma relação de proximidade com a Comunidade Portuária local, o que lhe permitiu perspetivar uma evolução favorável da estrutura económica da empresa.
215. ■ À contabilização dos subsídios ao investimento provenientes do Estado e da Comissão Europeia (dois milhões de euros, contabilizados em 2010, e mais um milhão de euros contabilizados em 2011). Estes subsídios foram contabilizados no capital próprio da empresa de acordo com a Norma Contabilística e de Relato Financeiro (NCRF) 22.
216. Em 2012, o capital próprio decresceu 3,2 milhões de euros, face ao ano anterior, devido, sobretudo, ao reconhecimento de um reforço da perda de imparidade dos bens<sup>21</sup>, em 3,1 milhões de euros (ver quadro anterior) e à regularização dos subsídios não reembolsáveis no montante de 1,2 milhões de euros. Estes subsídios não reembolsáveis que financiam o investimento são contabilizados no capital próprio, sendo deduzidos à medida que vão sendo reconhecidos como rendimento nas demonstrações financeiras.  
Nesse ano, o resultado líquido do período cresceu mil euros, em relação ao ano anterior.
217. ■ **Em 2010 e em 2012, a empresa rentabilizou o ativo a uma taxa superior ao custo da dívida.**
218. Nestes exercícios, a rentabilidade económica da empresa foi de 3% e 5%, respetivamente, quando o custo da dívida foi de zero por cento, porque os encargos financeiros tiveram uma representatividade reduzida face ao passivo total da empresa.  
Em 2009 e em 2011, e apesar de a empresa não ter contraído empréstimos bancários, o custo da dívida foi superior à rentabilidade económica da empresa. (Ver quadro 6).
219. ■ **A liquidez geral da empresa aumentou de forma positiva no período 2009-2012.**
220. A liquidez geral da empresa variou de 1,0 (em 2009) para 9,6 (em 2012). Essa variação positiva deveu-se, sobretudo, à variação do passivo corrente que foi sempre diminuindo, naquele quadriénio. A redução dos valores a pagar a fornecedores de conta corrente e de imobilizado foi a principal razão para a diminuição do passivo corrente.  
Os valores de liquidez geral indicados no quadro 6 mostram que a empresa tem tido condições para fazer face aos seus compromissos de curto prazo.
221. ■ **A APFF, S.A., apresentava independência face aos seus credores.**
222. As percentagens de endividamento geral e de autonomia financeira da empresa revelavam que conseguia financiar parte dos seus investimentos através dos subsídios estatais não reembolsáveis.
223. Como se pode constatar pelos dados constantes do quadro 6, o indicador de endividamento variou dos 98,7% (em 2009) para os 7% (em 2012).  
A percentagem registada em 2009 decorre do facto de a empresa ter contabilizado uma imparidade de valor igual ao custo de aquisição dos bens da empresa (os bens que transitaram do IPTM, I.P.), o que fez com que o ativo corrente da empresa, 2,36 milhões de euros, quase que igualasse o passivo total, 2,33 milhões de euros.

se de uma mera alteração escritural na forma como figuram os subsídios ao investimento no balanço da empresa, não tendo implicado nenhuma alteração patrimonial da empresa.

<sup>21</sup> Esta reavaliação do valor do negócio foi calculada pela empresa em função da projeção dos cash-flows atualizados, com base no orçamento para o período 2012-2022.



224. Em 2010, com a entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística (SNC), a empresa reconheceu uma reversão da perda por imparidade dos ativos (ver quadro 7), elevando o seu ativo total. Esta é a razão primordial para que a percentagem do endividamento da empresa passasse de 98,7%, em 2009, para 15,6%, em 2010 (ver quadro 6).  
De 2010 para 2012, aquele indicador de endividamento melhorou devido, sobretudo, à redução dos montantes em dívida a fornecedores.
225. Igualmente, a variação do indicador autonomia financeira de 1,3% (em 2009) para 84,4% (em 2010) decorre do facto de neste ano a empresa ter reconhecido a reversão da perda por imparidade dos ativos (que afetaram quer o ativo não corrente quer o capital próprio da empresa) e de a empresa ter recebido, pela primeira vez, subsídios não reembolsáveis do Estado e da União Europeia, os quais, como antes referido, são contabilizados no capital próprio da empresa.
226. Esta empresa não contratualizou empréstimos bancários de médio e longo prazo, entre 2009 e 2012.
227. Importa sublinhar que a APFF, S.A., apresentava os indicadores favoráveis, antes aludidos, em boa parte porque foi financiada pelo Estado. No triénio 2009-2012, o Orçamento do Estado, através dos subsídios à exploração e ao investimento, financiou o correspondente a 28%<sup>22</sup> dos gastos com fornecimentos e serviços externos e 37%<sup>23</sup> dos gastos com os investimentos realizados.
228. O Revisor Oficial de Contas da APFF, S.A., na sua certificação anual, tem mencionado, reiteradamente, que: a «(...) continuidade das operações (...) está integralmente dependente dos incentivos financeiros nacionais e comunitários a obter pela Empresa, destinados ao financiamento dos investimentos projetados e constantes do estudo de viabilidade do plano de investimentos de médio e longo prazo (...) [da] Empresa»<sup>24</sup>.

Quadro 8 – Indicadores económicos da APFF, S.A.

Unidade: euros

	2009	2010	2011	2012	Total
Volume de negócios <sup>25</sup> (1)	2.961.042	3.739.590	3.733.956	3.688.779	14.123.367
Imputação subsídios ao investimento (2)	0	272.422	1.004.256	481.367	1.758.045
Imparidades dos subsídios ao investimento (3)	14.722.324	3.191.681	-965.594	731.240	17.679.651
Subsídios do Estado à exploração (4)	0	411.455	939.387	259.850	1.610.692
Fornecimentos e serviços externos (5)	-1.081.257	-1.623.608	-1.921.504	-1.039.133	-5.665.502
FSE/Execução de dragagens de manutenção (5.1)	0	-373.968	-865.900	-259.850	-1.499.718
Gastos com pessoal (6)	-1.644.336	-1.522.257	-1.396.767	-1.428.022	-5.991.382
Imparidades dívidas a receber (7)	-136.095	-165.149	-455.593	-124.905	-881.744
Outros gastos e perdas (8)	-77.552	-107.967	-477.717	-121.914	-781.151
Gastos de Depreciações e amortizações (9)	-3.475.242	-3.670.307	-3.650.514	-3.687.127	-14.483.190
Imparidades de investimento (10)	-11.269.095	106.045	2.893.517	2.000.108	-6.269.425
<b>Resultado operacional (11) =</b> <b>(1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)+(8)+(9)+(10)</b>	<b>-211</b>	<b>631.905</b>	<b>-296.573</b>	<b>760.243</b>	<b>1.095.364</b>
<b>Juros, rendimentos e gastos similares (12)</b>	<b>-16.329</b>	<b>-2.911</b>	<b>9.962</b>	<b>22.135</b>	
Impostos sobre o rendimento (13)	-1.804	-1.329	-1.509	-2.299	
<b>Resultado líquido do período = (11)+(12)+(13)</b>	<b>-18.344</b>	<b>627.665</b>	<b>-288.120</b>	<b>780.079</b>	<b>1.101.280</b>
Resultados Operacionais - Subsídios à exploração = (11) - (4)	-211	220.450	-1.235.960	500.393	-515.117
<b>(1) + (4) + (5) + (6) + (7) + (8) + (9)</b>	<b>-3.453.440</b>	<b>-2.938.243</b>	<b>-3.228.752</b>	<b>-2.452.472</b>	<b>-12.072.907</b>

Fonte: relatórios e contas e balancetes de 2009 a 2012 e balanço e demonstração de resultados provisórios de 2012.

229. No que respeita ao desempenho económico da APFF, S.A., como se confirma pelos dados constantes do quadro anterior, e tendo por referência o quadriénio 2009-2012:
230. ■ **O volume de negócios tem-se mantido relativamente constante no quadriénio com uma média de 3,5 milhões de euros.**

<sup>22</sup> Subsídios à exploração (2009-2012)\*100/fornecimentos e serviços externos (2009-2012) = (1.610.692,00\*100)/-5.665.502,00 = 28,4% (ver quadro n.º7).

<sup>23</sup> Subsídios PIDDAC (2009-2012)\*100/Investimento Realizado (2009-2012) = (9.054.921,22\*100)/24.189.733,00=37,4% (ver quadro n.º9).

<sup>24</sup> Extrato da ênfase da certificação legal de contas do exercício de 2011 e do exercício de 2012.

<sup>25</sup> O volume de negócios inclui os réditos resultantes das vendas e serviços prestados decorrentes da exploração portuária e os rendimentos suplementares (ocupação de espaços, concessões, fornecimentos diversos, recolha de resíduos e outros).



231. Aquela média oscilou entre 2,96 milhões de euros, alcançados em 2009, e 3,73 milhões de euros, registados em 2010, o melhor resultado no quadriénio.
232. Em 2012, o volume de negócios teve uma quebra de 45 milhares de euros, face ao ano anterior, que se deveu à quebra de 10% dos rendimentos de ocupação de espaços. Nesse ano, os rendimentos da exploração portuária cresceram 3%, face 2011.
233. ■ **Os resultados operacionais da empresa apresentaram um comportamento assimétrico no quadriénio, tendo sido negativos em 2009** (211 euros negativos) **e em 2011** (297 milhares de euros negativos) **e positivos em 2010** (628 milhares de euros positivos) **e em 2012** (760 milhares de euros positivos).
234. Estas flutuações decorreram, sobretudo, do comportamento aleatório de algumas rubricas, como sejam o reconhecimento anual do justo valor dos bens e dos subsídios não reembolsáveis nas demonstrações financeiras da empresa. Sem a influência daquelas rubricas, o resultado operacional da empresa teria sido sempre negativo, totalizando 12,1 milhões de euros negativos no quadriénio, porque os gastos de depreciações e amortizações totalizaram 14,5 milhões de euros, nesse período. (Ver quadro anterior).
235. A contabilização da reversão da perda das imparidades dos bens da empresa ocorridas em 2011 (2,9 milhões de euros) e 2012 (dois milhões de euros) foi um contributo significativo para atenuar o efeito negativo das depreciações e amortizações, nesses dois exercícios. Aquela reversão deve-se aos investimentos realizados, em 2011, no núcleo piscatório e no armazém de aprestos da Gala, e em 2012, na requalificação de guindaste elétrico e na melhoria do molhe norte.
236. Todavia, foi o reconhecimento dos subsídios ao investimento não reembolsáveis e as imparidades anuais desses subsídios que justificaram a melhoria de resultados económicos da APFF, S.A., desde 2009, com exceção do ano de 2011.
237. Em 2011, foi reconhecido um aumento do justo valor dos bens financiados pelos subsídios não reembolsáveis e, conseqüentemente, foi corrigida a imparidade dos subsídios que havia sido contabilizada até 2010. Tal implicou que em 2011 fosse reconhecida uma imparidade dos subsídios não reembolsáveis negativa de 966 milhares de euros, o que conduziu os resultados operacionais da empresa para 297 milhares de euros negativos.
238. ■ **No quadriénio, o somatório dos fornecimentos e serviços externos (FSE) e dos gastos com pessoal consumiram 83% do volume de negócios da empresa.**
239. Os FSE alcançaram o maior valor em 2011, 1,92 milhões de euros, justificados em 52% pelos gastos com “conservação e reparação” (despesas com dragagens de manutenção e reparação da retenção marginal na doca dos bacalhoeiros), em 26% pelos gastos com energia e fluídos (influenciados pelo aumento de tarifários) e em 10% pelos gastos com trabalhos especializados. O ano de 2012 foi o de menores gastos com FSE, um milhão de euros, o que representou uma redução de 27%, 377 milhares de euros, face à média daqueles gastos no quadriénio. Esta melhoria justificou-se, sobretudo, pela redução dos três grupos de gastos mencionados no parágrafo anterior.
240. Os gastos com pessoal decresceram de 1,64 milhões de euros, em 2009, para 1,4 milhões de euros, em 2011.
241. Em 2012, os gastos com pessoal subiram 2%, 31 milhares de euros, devido às indemnizações de cessação de emprego registadas, nesse ano, pelo valor de 146 milhares de euros. Sem esse efeito, esta natureza de gastos teria tido uma quebra de 115 milhares de euros.
242. ■ **O financiamento do Orçamento do Estado à exploração da APFF, S.A., elevou os seus resultados operacionais em 313%, no total do quadriénio em análise. Com o efeito deste financiamento, a empresa atenuou o seu resultado operacional obtido em 2011 (de 1,2 mil milhares de euros**



**negativos para 297 milhares de euros negativos) e melhorou os resultados operacionais positivos em 2010 (de 220 milhares de euros para 632 milhares de euros) e em 2012 (de 500 milhares de euros para 760 milhares de euros).**

A empresa não recebeu subsídios à exploração em 2009.

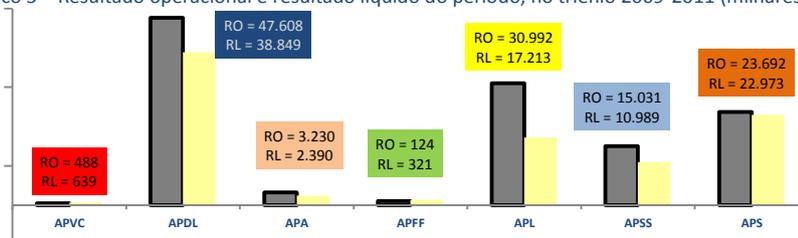
243. Os subsídios do Orçamento do Estado à exploração, que financiaram as despesas com as dragagens de manutenção e as obras de reparação da “retenção marginal da doca dos bacalhoeiros”, totalizaram 1,6 milhões de euros, entre 2010 e 2012.
244. Entre 2010 e 2012, aquele apoio permitiu elevar o resultado operacional da empresa de 515 milhares de euros negativos para 1,1 milhão de euros positivos.
245. Quando, no triénio 2009-2011<sup>26</sup>, se compara o desempenho da APFF, S.A., com as restantes administrações portuárias, constata-se que esta empresa obteve os menores resultados operacionais e líquidos do período, ainda que não fosse a que tenha alcançado menor volume de negócios, posição que cabia à APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A. (Ver gráficos seguintes).
246. A APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A., que detém a totalidade do capital social da APFF, S.A., posiciona-se como a quarta administração portuária, quer em volume de negócios, quer em resultados económicos, logo seguida pela APFF, S.A., e pela APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.
247. 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 da área dominial da sua jurisdição.
248. A APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., era a administração portuária com os melhores resultados económicos, tendo obtido, naquele triénio, resultados operacionais e líquidos do período de 23,7 milhões e de 23 milhões de euros, respetivamente.

Gráfico 4 – 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 5 – 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.

<sup>26</sup> Só se considera o período 2009-2011 porque à data do trabalho de campo da auditoria as contas referentes a 2012 ainda não estavam aprovadas pelas administrações portuárias, ainda que a equipa de auditoria já estivesse na posse das contas fechadas e definitivas de 2012 da APFF, S.A.



## 9. MEDIDAS DE REDUÇÃO E CONTENÇÃO DE CUSTOS

249. No que respeita ao cumprimento das medidas com vista à contenção e redução dos gastos em 2011 das empresas públicas, 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 que:
250. ■ **A empresa não cumpriu a redução de 15% no conjunto<sup>27</sup> dos gastos com pessoal e 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.
251. O Despacho n.º155/2011, de 28 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças fixou (no ponto 4) a despesa máxima anual de gastos com pessoal e fornecimentos e serviços externos em 85% do valor registado no ano anterior. Contudo, aquelas duas naturezas de gastos, somadas, aumentaram 5,5%, de 2010 para 2011, em desrespeito por aquele normativo legal. (Ver quadro seguinte.)

Quadro 9 – Gastos com pessoal, e fornecimentos e serviços externos da APFF, S.A.

DESCRIÇÃO	Unidade: euros			Unidade: percentagem	
	2010	2011	2012	2011/2010	2012/2010
Gastos com pessoal (1)	1.522.257	1.396.767	1.428.022	-8,2%	-6,2%
Fornecimentos e serviços externos (2)	1.623.608	1.921.504	1.039.133	18,3%	-36,0%
<b>Total = (1) + (2)</b>	<b>3.145.865</b>	<b>3.318.271</b>	<b>2.467.155</b>	<b>5,5%</b>	<b>-21,6%</b>

Fonte: relatórios e contas de 2010 a 2012.

252. Individualmente, os gastos com pessoal tiveram uma redução de 8,2%, mas os fornecimentos e serviços externos sofreram um aumento de 18,3%, no período 2010-2011.
253. Concorreu para aquele aumento de 18,3% dos fornecimentos e serviços externos os gastos com as empreitadas de dragagem de manutenção do canal principal do porto comercial e de reparação da “retenção marginal na doca dos bacalhoeiros”.
254. Importa considerar que a execução de empreitadas para a realização de dragagens de manutenção é um gasto indispensável para a navegabilidade no porto. Aliás, o Tribunal regista a alegação do presidente do conselho de administração quando refere que o cumprimento daquela redução de custos «(...) não poderia, em caso algum, obstar ao rigoroso cumprimento das atribuições legais de serviço público que sobre si impendem, designadamente no que concerne à manutenção das condições de navegabilidade e segurança do Porto da Figueira da Foz, com vista a garantir a sua normal operacionalidade e exploração comercial.  
(...) De igual modo, teve a APFF, S.A. de conformar a sua atuação ao cumprimento da decisão judicial que lhe impôs a realização de despesa de reabilitação da retenção marginal da doca dos bacalhoeiros no valor de €73.487,00, com o inerente agravamento dos custos da empresa».
255. Aquele entendimento de gestão serviu de base para que no Relatório de gestão de 2011, os gestores da APFF, S.A., tivessem excluído do cálculo para cumprimento do plano de redução de custos, determinado no Despacho n.º155/2011, de 28 de abril, os gastos com as obras anteriormente aludidas, por terem sido financiadas a 100% por fundos do PIDDAC, e os gastos com serviços partilhados prestados pela APA, S.A., por estes serem convertidos em prestações acessórias do acionista. Tal daria uma redução de 15,7%, no somatório das duas rubricas antes referidas.

<sup>27</sup> Considera-se o conjunto das duas rubricas e não cada uma individualmente, posição defendida pela Secretária de Estado do Tesouro no ofício enviado ao Tribunal de Contas, em 8 de fevereiro de 2013, a propósito das alegações apresentadas ao Relatório de Auditoria n.º6/2013-2ª Secção, sobre a auditoria à APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, SA.

256. O Despacho n.º155/2011 não exclui daquele cálculo as despesas financiadas pelo Orçamento do Estado, ainda que seja frequente, nas empresas públicas, a existência de financiamento público à exploração.
257. Em sede de contraditório, o presidente do conselho de administração da empresa alegou que o acionista Estado, representado pelo Ministério das Finanças e Ministério da Economia e Emprego, em assembleia geral de 24 de maio de 2012, aprovou as contas consolidadas da APA, S.A., que integram as contas da APFF, S.A., das quais consta, para cálculo do plano de redução de custos, o entendimento referido, com a seguinte declaração de voto: «(...) o acionista Estado regista o bom desempenho da empresa e o cumprimento das orientações que têm sido emitidas, designadamente quanto à redução que se tem verificado ao nível do Plano Redução de Custos Operacionais, recomendando, no entanto, ao Conselho de Administração que diligencie no sentido (i) da continuação da racionalização dos gastos operacionais, sem comprometer a evolução da atividade (...)».
258. Deduz-se, assim, que o acionista aceitou a metodologia utilizada pela APFF, S.A., para cálculo do cumprimento do plano de redução de custos, apesar de ter recomendado a continuação da racionalização da despesa, a qual foi concretizada em 2012. Nesse ano, a APFF, S.A., reduziu 21,6%, face a 2010, o conjunto dos gastos com pessoal e com fornecimentos e serviços externos.
259. ■ **A APFF, S.A., não procedeu à redução de chefias e estruturas de direção**, como determinado no Despacho n.º1315/2010, de 15 de novembro, uma vez que cumprir tal redução implicaria a eliminação da única chefia do quadro da empresa que coordena a atividade portuária, o *core business* da APFF, S.A.
260. Por outro lado, mesmo sem recurso à medida de redução de chefias e estruturas, esta empresa pública já efetuou uma significativa economia de gastos com pessoal quando optou pela partilha de serviços com a APA, S.A., como já referido neste relatório.
261. ■ **A empresa cumpriu a suspensão dos planos de renovação de frota automóvel** determinada no Despacho n.º1315/2010, de 15 de novembro, pois embora tenha adquirido duas viaturas usadas após este despacho, estas visaram reforçar a atividade operacional da empresa, que não estão abrangidas por aquele despacho.
262. Depois da data daquele despacho, a APFF, S.A., adquiriu duas viaturas usadas, em 2012, um Fiat de 1998 e um Seat Ibiza de 2005, que custaram 8,5 milhares de euros. Trata-se de viaturas que visam apoiar a atividade operacional da empresa e não para uso pessoal dos trabalhadores.
263. A frota automóvel da APFF, S.A., era composta, à data do trabalho de campo da auditoria, por quatro viaturas, todas de serviço, sendo que uma transitou do IPTM IP.
264. É de salientar que existe na APFF, S.A., um “Regulamento e procedimentos de utilização de viaturas da APFF”, desde 2009, que disciplina a utilização das viaturas ao serviço da empresa, de forma a melhor controlar os custos com a manutenção, abastecimento de combustível e outros.
265. As quatro viaturas tiveram um custo no período, 2009-2012, de 40 123 euros. 46% desse valor respeitante a despesas com a manutenção e 39% com o combustível. (Ver quadro seguinte).





Quadro 10 – Gastos com viaturas da APFF, S.A.

Unidade: euros

Ano*	Manutenção	Seguro	Portagens e estacionamento	Combustível	Total	%
2009	5.805,45	548,46	560,05	4.487,88	11.401,84	28%
2010	4.985,51	917,81	752,55	2.828,38	9.484,25	24%
2011	4.465,14	1.218,61	729,37	1.677,04	8.090,16	20%
2012	3.327,20	1.006,57	304,95	6.507,70	11.146,42	28%
Total	<b>18.583,30</b>	<b>3.691,45</b>	<b>2.346,92</b>	<b>15.501,00</b>	<b>40.122,67</b>	100%
%	46%	9%	6%	39%	100%	

\*Em 2009 e 2010 existia apenas uma viatura: Seat Toledo (de 2000); em 2011 comprou-se mais uma viatura: Toyota Hilux (de 2011) e em 2012 passaram a ser quatro viaturas (mais um Fiat Punto de 1998 e um Seat Ibiza de 2005).

Fonte: informação prestada pela APFF, S.A., e balancetes de 2009 a 2012.

266. Da análise dos dados constantes no quadro anterior constata-se que a viatura que a APFF, S.A., detém desde 2009 apresenta gastos com manutenção significativos, pelo que não será despiciente uma avaliação do custo-benefício da sua substituição.

## 10. PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA

267. As leis do Orçamento do Estado para 2011 e para 2012 vieram consagrar a obrigatoriedade do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria por parte das entidades pertencentes ao setor empresarial do Estado. Segundo aquelas:
268. ■ «Toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico do sector empresarial do Estado, deve ser efetuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P. (IGCP, I. P.)». (Artigo 77.º da Lei n.º55-A/2010, de 31 de dezembro, e o artigo 89.º da Lei n.º64-B/2011, de 30 de dezembro).
269. ■ E, «(...) salvo disposição legal em contrário ou nas situações como tal reconhecidas por despacho do membro do governo responsável pela área das finanças em casos excecionais e devidamente fundamentados». (Artigo 77.º da Lei n.º55-A/2010, de 31 de dezembro).
270. ■ E ainda, «Os casos excecionais de dispensa são objeto de renovação anual expressa, a qual é precedida de parecer prévio do IGCP, I. P.». (N.º4 do artigo 89.º da Lei n.º64-B/2011, de 30 de dezembro).
271. Face ao exposto, as entidades do setor empresarial do Estado deveriam promover a integração na rede de cobranças do Estado, prevista no regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º191/99, de 5 de junho, mediante a abertura de contas bancárias junto da (agora denominada) Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E., para recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias.
272. Consequentemente, a APFF, S.A., procedeu às diligências necessárias, tendo iniciado a maioria das operações junto do IGCP, E.P.E., no mês de fevereiro de 2011, mas continuou a utilizar, em 2011 e em 2012, a banca comercial, mantendo, nela, parte das suas disponibilidades e utilizando serviços bancários não disponibilizados por aquela entidade pública.
273. Em 8 de setembro de 2011, através do ofício n.º040\_SG, a empresa expunha à Direção-Geral do Tesouro e Finanças as dificuldades decorrentes do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e solicitava autorização para continuar a recorrer a outras instituições bancárias.
274. Sustentava, sucintamente, aquele pedido o facto de:
- O IGCP, E.P.E., não prestar todos os serviços bancários disponibilizados pela banca comercial;



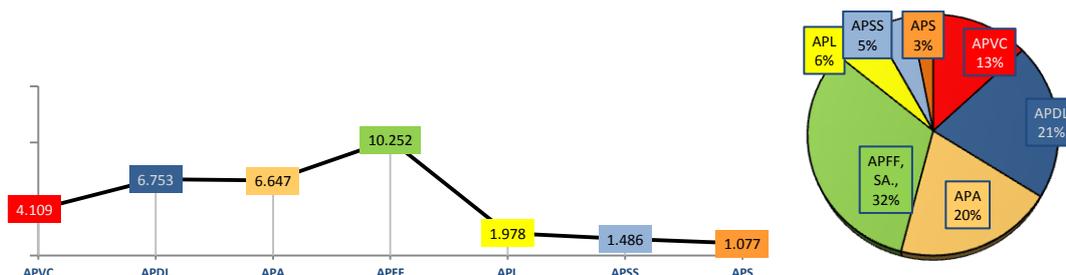
- a APFF, S.A., querer manter garantia de financiamento por parte da banca comercial, uma vez que, dadas as alterações efetuadas, esta teria informado a sua indisponibilidade em manter as condições de financiamento de curto prazo que vinha concedendo.
275. Naquele ofício, a APFF, S.A., propunha-se manter cerca de 30% dos seus excedentes de tesouraria na banca comercial para poder continuar a usufruir de obtenção de futuros financiamentos de curto prazo (destinados ao pagamento de faturas de despesas de investimento e amortizados aquando do recebimento dos respetivos subsídios não reembolsáveis).
276. A empresa não obteve resposta daquela Direção-Geral ao exposto no mencionado ofício, situação que se mantinha à data do trabalho de campo da auditoria.
277. Face à ausência de resposta, os gestores da APFF, S.A., decidiram considerar a sua pretensão como prática correta e aceite.
278. Consequentemente, a APFF, S.A., efetuava depósito de fundos e de aplicações no IGCP, E.P.E., mas continuava, simultaneamente, a utilizar a banca comercial para concretizar algumas operações, como o pagamento da segurança social, de portagens, de serviços, de vales postais e para operações de financiamento de curto prazo.
279. Aquele procedimento foi mantido em 2012, referindo o Relatório e Contas desse ano que a empresa tinha, em 31 de dezembro de 2012, 96% das suas disponibilidades financeiras depositadas no IGCP, E.P.E. Como 4% daquelas disponibilidades estavam depositadas na banca comercial, não foi cumprido o princípio da unidade de tesouraria, naquele ano.
280. Pese embora se reconheça que os gestores da empresa procuraram, com este procedimento, salvaguardar os interesses financeiros da empresa, facto é que esta prática, sem autorização formal do Governo, que se deveria ter pronunciado atempadamente sobre a matéria, viola aquele princípio consagrado nas leis do orçamento do Estado para 2011 e para 2012.
281. Em sede de alegações, a Diretora-Geral da Direção-Geral do Tesouro e Finanças confirma que «o IGCP, EPE, não disponibiliza a totalidade dos serviços bancários necessários à gestão financeira das empresas (...), o que leva a que as empresas tenham de dispor na banca comercial das disponibilidades necessárias para fazer face às operações que não são possíveis através do sistema Homebanking disponibilizado por aquela entidade, face às suas limitações em relação à banca comercial». Tendo acrescentado, ainda, que foi recebido novo pedido da APFF, S.A., por ofício de 24 de abril de 2013, para que sejam mantidos os excedentes de tesouraria (cerca de 30%) na banca comercial, pedido que aguarda o competente despacho do membro do Governo.
282. Nas suas alegações, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., acrescenta que após aquele pedido dirigido ao IGCP, EPE., foi solicitado, por ofício de 18 de junho de 2013, à, então, Secretária de Estado do Tesouro autorização para manter 30% dos excedentes de tesouraria na banca comercial e para efetuar operações de natureza residual não disponibilizadas pelo IGCP, EPE., não tendo obtido resposta até à data da apresentação das presentes alegações, 5 de julho de 2013.

## 11. ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO

283. No quadriénio, 2009-2012, a APFF, S.A., recebeu financiamento público, do Orçamento do Estado e fundos comunitários, num total de **25,1 milhões de euros**. Um valor que é quase o dobro dos 14,1 milhões de euros obtidos pelo volume de negócios da empresa, naquele período.
284. Daquele financiamento, 1,6 milhões visaram apoiar a exploração e 23,5 milhões de euros destinaram-se a financiar os custos com investimentos. Estes 23,5 milhões incluem 1,8 milhões de euros respeitantes à transferência do IPTM, IP., para pagamento dos trabalhos no prolongamento do molhe realizados quando o porto da Figueira da Foz era ainda administrado por este instituto público.

285. Considerando apenas o triénio 2009-2011<sup>28</sup>, e excluindo o valor transferido pelo IPTM, IP., o Orçamento do Estado (através de subsídios ao investimento e à exploração) apoiou a APFF, S.A., com 10,3 milhões de euros, o que representou 32% de todo o esforço público junto das sete administrações portuárias, naquele triénio. Esta é a empresa que tem exigido o maior esforço ao Orçamento do Estado e também a empresa que apresentou os menores resultados económicos das sete administrações portuárias. (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.

### 11.1. Subsídios à exploração.

286. No que respeita aos **1,6 milhões de euros destinados a financiar a exploração**, a APFF, S.A., recebeu este financiamento para custear as despesas com a execução das dragagens e com a “reparação da retenção marginal da doca dos bacalhoeiros”. Este apoio permitiu financiar 28% dos fornecimentos e serviços externos, no quadriénio 2010-2012.

Quadro 11 – Financiamento à exploração

	Unidade: euros			
	2010	2011	2012	Total
<b>Custo das dragagens de manutenção</b>	373.968,00	865.900,00	259.850,00	1.499.718,00
<b>Outros custos*</b>	37.486,60	73.487,31	0,00	110.973,91
<b>Subsídios dos Estado à Exploração (balancete conta 75)</b>	<b>411.455,49</b>	<b>939.387,31</b>	<b>259.850,00</b>	<b>1.610.692,80</b>
Resultado operacional (RO)	631.905,00	-296.573,00	760.243,00	1.095.575,00
RO – Imputação de subsídios – Imparidade dos subsídios - Imparidade de investimento – gastos com depreciações e amortizações – subsídios à exploração	320.609,00	-517.625,00	974.805,00	777.789,00
RO – Subsídios à exploração	220.450,00	-1.235.960,00	500.393,00	-515.117,00

\* Reparação da retenção marginal da doca dos bacalhoeiros.

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

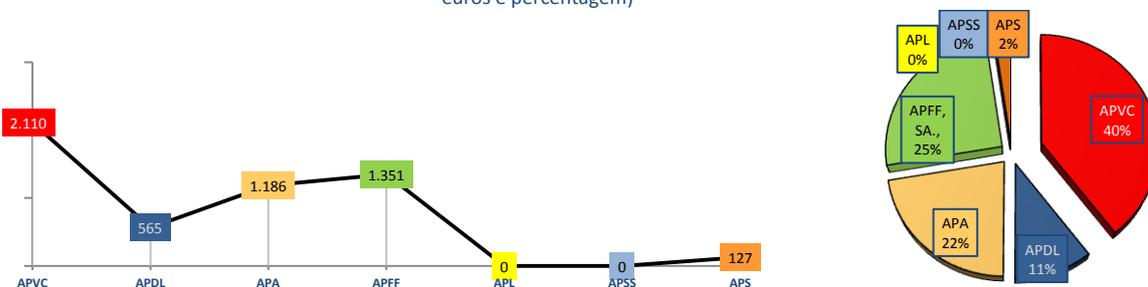
287. Quanto a esta matéria importa referir que:
288. ■ **A APFF, S.A., tem dependido do financiamento público para prosseguir a sua atividade.**
289. Em 2009, a APFF, S.A., não realizou dragagens de manutenção porque nesse ano foram feitos investimentos de reposição de fundos. Nos três anos subsequentes, o custo médio com dragagens de manutenção foi de 499,9 milhares de euros.

<sup>28</sup> Porque à data do trabalho de campo da auditoria, as contas de 2012 da generalidade das administrações portuárias não estavam aprovadas.



290. Quando considerados os resultados operacionais deduzidos do efeito positivo dos subsídios do Estado à exploração, o exercício de 2012 apresenta-se como o que alcança melhores resultados operacionais, 500,4 milhares de euros. Valor que permitiria suportar o custo médio com dragagens de manutenção.
291. Igualmente, quando se considera o resultado operacional da empresa deduzido do efeito das depreciações e amortizações, justo valor e subsídios públicos, verifica-se que apenas no ano de 2012, com um resultado de quase 975 milhares de euros, a empresa obteve liquidez que permitiria suportar aquela média de gastos com dragagens de manutenção.
292. Apesar do desempenho mais favorável em 2012, não é possível afirmar que este comportamento se manterá no futuro, pelo que não havia, à data desta auditoria, garantias firmes de que a empresa conseguisse alcançar liquidez, sem o apoio dos subsídios do Estado à exploração, para suportar este custo, pelo menos na sua totalidade.
293. Em sede de alegações, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., alerta para o facto de a melhoria dos resultados operacionais em 2012 poder vir a ser «(...) colocada em risco pelas recentes reduções da taxa TUP-Carga».
294. O Governo deve ter em atenção o desempenho da empresa, que revela em 2012 alguma independência do financiamento público à exploração, quando decidir da atribuição deste tipo de apoios públicos.
295. No âmbito das sete administrações portuárias, a APFF, S.A., recebeu, entre 2009 e 2011, 25% do total do financiamento público à exploração concedido pelo Orçamento do Estado às administrações portuárias. (Ver gráficos seguintes).

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



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

## 11.2. Subsídios ao investimento

296. No quadriénio 2009-2012, a APFF, S.A., realizou despesas de investimento que ascenderam a 24,2 milhões de euros, dos quais 52% foram financiados por fundos comunitários, 37% pelo Orçamento do Estado e 3% através do autofinanciamento. (Ver quadro seguinte).
297. Os remanescentes 8% respeitam à transferência do IPTM, I.P, para a APFF, S.A., para pagar os trabalhos realizados na obra de prolongamento do molhe norte, quando o porto da Figueira da Foz estava sob a administração deste instituto público.

Quadro 12 – Estrutura de financiamento dos investimentos (euros)

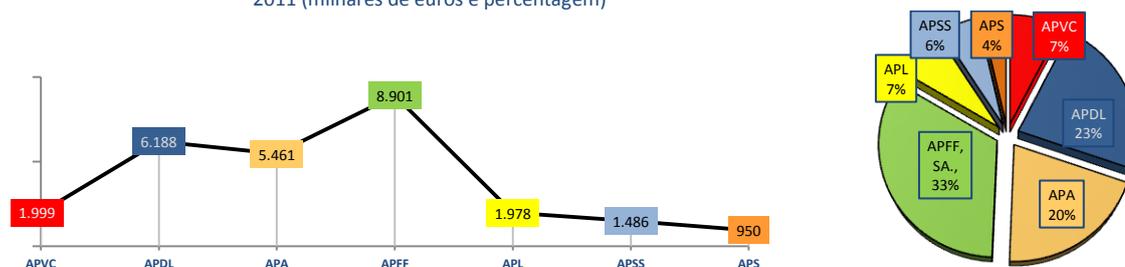
Unidade: euros

	2009	2010	2011	2012	Total
<b>Investimentos previstos no plano da empresa</b>	15.978.792,00	6.484.951,00	4.022.240,00	2.032.498,00	28.518.481,00
<b>Gastos com investimentos</b>	16.610.504,00	6.235.507,00	753.188,00	964.502,00	24.189.733,00
<b>Fontes de financiamento</b>					
<b>Subsídios do Estado (PIDDAC)</b>	7.201.141,18	984.956,42	714.583,62 <sup>29</sup>	154.240,00	9.054.921,22
<b>FEDER</b>	7.557.747,00	4.145.692,00	220.384,00	731.709,00	12.655.532,00
<b>Financiamento IPTM</b>	1.836.779,82	0	0	0	1.836.779,82
<b>Autofinanciamento</b>	14.837,00	363.404,00	74.733,00	78.553,00	642.499,96

Fonte: informação prestada pela APFF, S.A., em resposta à requisição interna n.º1, ponto 17, da equipa de auditoria.

298. No plano de investimentos para 2011 e para 2012 estavam previstas despesas que ascendiam a um total de 4 milhões e 2 milhões de euros, respetivamente, valores significativamente acima dos realizados. (Ver quadro anterior).
299. O “Plano Estratégico dos Transportes 2011-2015”, publicado no Diário da República, 1ª Série, em 10 de novembro de 2011, apenas prevê a melhoria das condições operacionais do cais comercial, um investimento no valor de 1,7 milhões de euros. E em 2011 e 2012, o PIDDAC já havia financiado 868,8 milhares de euros, 51% do valor previsto naquele plano.
300. No triénio 2009-2011, o Orçamento do Estado transferiu 26,963 milhões de euros para as administrações portuárias para financiar despesas com investimentos. A APFF, S.A., ficou com 33% desse financiamento, sendo a administração portuária que mais beneficiou do financiamento público aos investimentos realizados no setor marítimo-portuário de Portugal continental. (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.

## 12. INVESTIMENTOS REALIZADOS

301. Como referido, no período em análise, 2009-2012, as despesas com investimentos na APFF, S.A., ascenderam a 24,2 milhões de euros. Desse valor, a empresa financiou quase 3%, o equivalente a 642,5 milhares de euros, o que corresponde a 4,6%<sup>30</sup> do volume de negócios.

<sup>29</sup> Inclui os 29.999,93 euros decorrentes do PIDDAC exploração.

<sup>30</sup> (Investimentos (realizados entre 2009 e 2012)\*100) / Volume de negócios = (642.499,96\*100) / (2898.704,42 (VN2009) + 3.739.589,04 (VN2010) + 3.646.118,26(VN2011)+3.630.799,42(VN2012))



302. O remanescente do investimento foi financiado pelos orçamentos do Estado e comunitário, não tendo a empresa recorrido ao endividamento bancário de médio e longo prazo para este efeito.
303. No quadro seguinte discriminam-se os três projetos de investimento realizados responsáveis por 78% do investimento total. E como se verifica, todos tiveram financiamento do Orçamento do Estado.

Quadro 13 – Principais investimentos de 2009 a 2012

Unidade: euros

Euros	Gastos com investimentos			Fontes de financiamento			
	2009	2010	2011	IPTM	PIDDAC	FEDER	Autofinanciamento.
Principais Investimentos							
Empreitada prolongamento do molhe norte	12.098.787	2.581.470	16.568	1.836.779	2.704.261	9.931.669	224.116
Valorização do cais comercial	867.744	2.085.603	39.837	0	1.178.000	0	0
Aquisição de 2 embarcações de pilotagem	1.178.000	0	0	0	1.285.198	1.691.018	16.968
Total	18.868.009			18.868.009			

Fonte: informação prestada pela APFF, S.A., em resposta à requisição interna n.º2, ponto 6, da equipa de auditoria.

304. Sobre a execução dos contratos subjacentes aos investimentos, refere-se o que se conclui de mais relevante:
305. ■ Na empreitada “Valorização do cais comercial do porto da Figueira da Foz” foram realizados e pagos trabalhos a mais, no valor de 16 687,17 euros, 0,6% do preço contratual, sem que estivessem sustentados num contrato escrito, em violação do artigo 375.º do Decreto-Lei n.º18/2008, de 12 de julho, que aprovou o Código dos contratos públicos (CCP).

Quadro 14 – Empreitada de valorização do cais comercial

Designação	<b>Valorização do cais comercial do porto da Figueira da Foz.</b>
Procedimento	Concurso público.
Autorização da adjudicação	6-nov-2009.
Adjudicatário	Consórcio Delta 9-Técnicas Auxiliares de la Construcción, S.A., e Extraco, Construccions e Proxectos, S.A.
Data do Contrato	26-nov-2009 16-jun-2010 (aditamento)
Situação dos trabalhos	Concluídos e com receção provisória de 31 de dezembro de 2010.
Garantia bancária	Prestada no montante de 146.183,02 euros, como contratualizado,
Preço contratual	1.101.691,88 – Cap. 1, 3, 6, 7 e 8. <u>1.821.968,12 – Cap. 2, 4 e 5. (aditamento ao contrato)</u> 2.923.660,00 + IVA
Pagamentos efetuados	2.980.184,40
Trabalhos contratualizados	2.923.660,00
Trabalhos sem contrato formal	16.687,17
Revisão de preços	39.837,23

Fonte: documentação entregue em resposta à Requisição da DGTC 2, pontos 5 e 7.

306. Em sede de contraditório, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., alegou, em síntese, que o aludido artigo 375.º do CCP «(...) não exige que os trabalhos a mais sejam objeto de um contrato formal antes impondo, por manifestas razões de segurança jurídica, que **os respetivos termos, mormente a sua descrição e preço, constem de elementos escritos** elaborados pelas partes. (...)» e que aqueles trabalhos dizem respeito a «(...) **trabalhos que se encontravam previstos em espécie e preço**, no “Mapa das Quantidades de Trabalhos” (...) que integrava o



contrato inicial (...). Daí se infere que **os preços e condições de execução** dos trabalhos em causa **encontravam-se contratualmente assentes entre as partes, logo no início da relação contratual**, sendo certo, porém, que as quantidades inicialmente contratualizadas vieram a revelar-se ligeiramente inferiores às efetivamente necessárias para a conclusão da empreitada nos termos contratados». (Negrito nosso).

307. Sobre esta alegação, o Tribunal acrescenta que, e tal como também mencionou o alegante, os trabalhos a mais realizados, que se revelaram indispensáveis à conclusão da obra, **não eram uma nova espécie de trabalhos, mas apenas trabalhos cujas quantidades não estavam previstas no contrato**.
308. O n.º 1 do artigo 370.º do CCP dispõe que «são considerados trabalhos a mais aqueles cujo a espécie ou **quantidade não esteja prevista no contrato** e que a) Se tenham tornado necessários à execução da mesma obra na sequência de uma circunstância imprevista; e b) Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra». (Negrito nosso).
309. Fica, assim, claro que, ainda que se trate de trabalhos da mesma espécie dos previstos no contrato, quando se trate de *quantidades não previstas no contrato* está-se perante trabalhos a mais. E o artigo 375.º do CCP determina que «definidos todos os termos e condições a que deve obedecer a execução dos trabalhos a mais, o dono da obra e o empreiteiro devem proceder à respectiva formalização por escrito».
310. A realização de pagamentos de despesa pública no montante de 16 687,17 euros sem que fossem cumpridos os requisitos legais para a sua concretização poderá ser passível de responsabilidade financeira sancionatória, no âmbito da alínea b), n.º1, do artigo 65.º da Lei 98/97<sup>31</sup>, de 26 de agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
311. No entanto, o Tribunal releva a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do art.65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).
312. ■ **Na “Aquisição de duas embarcações de pilotos”, a caução de 5% do preço do contrato, celebrado em 5 de novembro de 2009, foi prestada em data posterior à celebração do contrato, em desrespeito do n.º1 do artigo 90.º do Decreto-Lei n.º18/2008, de 12 de julho, o Código dos contratos públicos (CCP).**

Quadro 15 – Aquisição de duas embarcações de pilotos

Designação	Aquisição de duas embarcações de pilotos
Procedimento	Concurso público internacional
Autorização da adjudicação	14 de outubro de 2009
Adjudicatário	Safehaven Marine LTD.
Data do Contrato	5-nov-2009
Situação dos fornecimentos	Concluídos e com receção provisória
Garantia bancária	Prestada em 25 de novembro de 2009
Preço contratual	1.178.000,00 + IVA
Pagamentos efetuados	1.178.000,00 + IVA

Fonte: documentação entregue em resposta à Requisição da DGTC 2, pontos 4.

<sup>31</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada e republicada pela Lei n.º48/2006, de 29 de agosto, e alterada pelas Leis n.º35/2007, de 13 de agosto, n.º3-B/2010, de 28 de abril, n.º61/2011, de 7 de dezembro, e n.º2/2012, de 6 de janeiro.



313. Em 5 de novembro de 2009, a APFF, S.A., e a Safehaven Marine Limited, que ganhou o concurso público internacional para o fornecimento de duas embarcações de pilotos, celebraram um contrato pelo preço total de 1 178 milhares de euros.
314. Este contrato estava sujeito à prestação de uma caução de valor correspondente a 5% daquele preço contratual, por força dos n.º1, do artigo 88.º, e do n.º1, do artigo 89.º, ambos do Decreto-Lei n.º18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP.
315. Dispõe o n.º1 do artigo 88.º do CCP que as cauções prestadas pelos adjudicatários visam garantir a celebração dos contratos e que são cumpridas todas as obrigações legais e contratuais assumidas com essa celebração.
316. Sobre esta matéria importa referir o seguinte:
317. — As empresas concorrentes ao concurso público internacional foram **notificadas** da decisão de adjudicação através do ofício de **16 de outubro de 2009**, em cumprimento do artigo 77.º do CCP.
318. — A caução do contrato deveria ter sido prestada pela Safehaven Marine Limited, o concorrente vencedor, **até 10 dias a contar da notificação** da APFF, S.A., como determina o n.º1 do artigo 90.º do CCP.
319. — Através de despacho de **22 de outubro de 2009**, a APFF, S.A., determinou que o concorrente vencedor prestasse as cauções devidas, que correspondiam à caução de 5% do preço contratual reforçada de 5% de cada um dos pagamentos a efetuar, através de entidade bancária com sede no território nacional, como previsto no artigo 90.º do CCP.  
A empresa adjudicatária, com sede na Irlanda, havia solicitado prestar as cauções exigidas através de garantias bancárias a emitir pelo “Bank of Ireland”, o que a APFF, S.A., corretamente, não consentiu.
320. — Em **26 de outubro de 2009**, a Safehaven Marine Limited informou, em reunião, a APFF, S.A., que era *inexequível para a empresa obter, em tempo útil, garantias junto de Banco ou Seguradora representados*<sup>32</sup> em Portugal.  
Sendo que a empresa adjudicatária também não dispunha de «(...) liquidez imediata que lhe permita efetuar o depósito em numerário das garantias prestadas a título de caução logo aquando da assinatura do contrato (...)»<sup>27</sup>.
321. — Em **30 de Outubro de 2009**, a Safehaven Marine Limited solicitou à APFF, S.A., «(...) que toda e qualquer caução exigida ao abrigo do contrato para a “Aquisição de Duas Embarcações de Pilotos”, seja prestada mediante depósito, autónomo e sem reservas, à ordem da APFF, S.A., subordinado à condição de movimentação de acordo com expressas instruções e autorização desta Administração Portuária.» Solicitando, ainda, que os pagamentos decorrentes da execução do contrato fossem depositados em conta caução à ordem da APFF, S.A., para servirem as cauções devidas.
322. — O conselho de administração da APFF, S.A., deliberou, em **4 de novembro de 2009**, aceitar aquele pedido da Safehaven Marine Limited, autorizando que as cauções devidas fossem efetuadas mediante depósito em conta caução, autónomo e sem reservas, à ordem da APFF, S.A., subordinado à condição de que a movimentação dessa conta estivesse sujeita à sua autorização.

<sup>32</sup> Ata da reunião do conselho de administração da APFF, S.A., de 4 de novembro de 2009.



323. De acordo com aquela deliberação, sustentava, sucintamente, aquela decisão o facto de:  
«(...) os empenhados esforços que vêm sendo assumidos pela SAFEHAVEN MARINE LIMITED desde o momento da adjudicação são, no entender deste Conselho de Administração, reveladores da séria e firme intenção da empresa em proceder à célebre outorga do contrato que lhe foi adjudicado pela APFF, S.A.,  
Nessa medida, e atendendo aos cânones impostos pelo princípio da proporcionalidade previsto no artigo 5.º, n.º2 do CPA, afigura-se desadequado e desproporcionado desatender a pretensão da empresa adjudicatária com base na ponderação de um risco que a lei avisadamente acautelou, mas que não se configura susceptível de materialização no caso concreto.  
A presente deliberação não obnubila, ainda, o princípio da igualdade, com assento nos artigos 266.º n.º2 da CRP, 5.º n.º 1 do CAP, 1.º n.º 4 do CCP e artigo 10 da Diretiva 2004/17/CE, o qual proíbe a administração de adoptar medidas que possam prejudicar injustificadamente algum concorrente, nomeadamente, em função da nacionalidade ou do lugar em sede.  
Ora, reportando-nos ao caso concreto em análise, impõe-se concluir que a circunstância de a APFF, S.A. ter legitimamente exigido a prestação da garantia bancária ou seguro-caução por entidade representada em Portugal, por força dos motivos melhor evidenciados supra, sem que a SAFEHAVEN MARINE LIMITED, tenha logrado prestá-la em tempo útil, por se tratar de empresa sedeadada no estrangeiro, não poderá, à luz do citado princípio, obstar à celebração do contrato com a dita empresa, tanto mais porque se trata do concorrente que apresentou a proposta economicamente mais vantajosa a concurso».
324. — Em **5 de novembro de 2009**, foi celebrado o contrato pelo preço total de 1 178 milhares de euros.
325. A cláusula sexta do contrato determina que «(...) a Segunda Outorgante [a Safehaven Marine Limited] fica obrigada a prestar caução no valor de € 58.900,00, correspondente a 5% do preço contratual, (...) mediante depósito bancário, autónomo e sem reservas, à ordem da Primeira Outorgante [a APFF, S.A.] e subordinado à condição de movimentação de acordo com instruções e autorização da APFF, S.A.».
326. A alínea a) do parágrafo primeiro da cláusula quarta do contrato determinava que na data da assinatura do contrato seria pago um adiantamento de 30% do preço do contrato, 353,4 milhares de euros, «(...) mediante a constituição de depósito, autónomo e sem reservas, à ordem da Primeira Outorgante e subordinado à condição de movimentação de acordo com instruções e autorização da APFF, S.A. (...)».  
Este adiantamento foi pago pela APFF, S.A., e depositado na mencionada conta bancária à ordem da administração portuária, em **18 de dezembro de 2009**.
327. — A libertação daquele depósito caução, posteriormente reforçado através de um adiantamento extraordinário concedido em respeito pelo CCP, foi ocorrendo à medida que foi necessário pagar os trabalhos executados e faturados em obediência ao n.º2 do artigo 295.º do CCP. E desde **25 de novembro de 2009**, data da faturação de trabalhos no montante de 400 milhares de euros, a APFF, S.A., não procedeu ao pagamento de trabalhos faturados correspondentes a 58,9 milhares de euros. Isto é, o valor equivalente a 5% do preço do contrato ficou cativo na conta caução desde aquela data.
328. — Aqueles 58,9 milhares de euros só foram pagos à empresa adjudicatária *em março de 2013*, após o termo do prazo de garantia das embarcações fornecidas<sup>33</sup>.
329. — Em fevereiro de 2013, data do trabalho de campo da auditoria, ambas as embarcações tinham sido rececionadas provisoriamente e estavam a operar.

<sup>33</sup> Citação da informação prestada ao Tribunal, em 29 de abril de 2013.

330. Face ao exposto, conclui-se que os **gestores da APFF, S.A., permitiram que a caução de 5% do contrato tivesse sido prestada em data posterior à do contrato em desrespeito pelo n.º1 do artigo 90.º do CCP.**
331. **A empresa adjudicatária só prestou a caução de 5% do preço do contrato, pela forma prevista na cláusula sexta do contrato, em 18 de dezembro de 2009, data posterior à celebração do contrato, de 5 de novembro de 2009.**
332. Para cumprimento da lei, a caução de 5% do preço do contrato, 58,9 milhares de euros, deveria ter sido prestada pelo adjudicatário até ao dia 26 de outubro de 2009, dez dias a contar da notificação da decisão de adjudicação, o que não aconteceu.
333. ■ **Na empreitada “Prolongamento do molhe norte do porto da Figueira da Foz”, o conselho de administração da APFF, S.A., esteve 44 dias para efetivar a receção provisória, após receber o pedido do empreiteiro para que tal se efetivasse.**
334. O consórcio empreiteiro pediu a receção provisória da obra pelo ofício O/889/LF/159-10, datado de 17 de agosto de 2010. Porém, o auto que consubstancia aquela receção é datado de 30 de setembro de 2010.
335. Em sede de contraditório, o presidente do conselho de administração da APFF, S.A., refere que se tratou de um caso isolado no histórico de empreitadas daquela administração portuária, justificado «(...) pela circunstância de o termo da obra ter ocorrido em período estival, durante o qual é usual o gozo de férias. Esta circunstância redundou num sucessivo protelamento do ato formal de receção da empreitada por dificuldades de concertação da respetiva data entre o representante do dono da obra e o representante do consórcio empreiteiro».
336. Permitir que a receção provisória de uma obra daquela relevância se prolongue por 44 dias pelas razões antes aludidas não foi o mais adequado à boa gestão pública e os gestores da APFF, S.A., correram um risco, ainda que mitigado pelos mecanismos de acompanhamento dos trabalhos em curso, já que o n.º5 do artigo 217.º do Decreto-Lei n.º55/99, de 2 de março<sup>34</sup>, determinava que se o dono da obra não procedesse à vistoria nos **22 dias** subsequentes ao pedido do empreiteiro, a obra dar-se-ia como tacitamente recebida.

<sup>34</sup> Aplica-se o Decreto-Lei n.º55/99, de 2 de março, porque a abertura do procedimento, em 15 de dezembro de 2006, foi anterior a 30 de julho de 2008, data a partir da qual se passou a aplicar o Decreto-Lei n.º18/2008, de 12 de julho.





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

#### 13. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

337. 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

338. Aprovar o presente relatório.
339. Deve o Governo, através do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Economia e do Emprego, e o conselho de administração da APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, 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 ou as razões da sua eventual não implementação.

#### 15. DESTINATÁRIOS

340. Do presente relatório serão remetidos exemplares:
341. ■ À Presidência da República.
342. ■ 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.
343. ■ Ao Governo e especificamente ao:
- Primeiro-Ministro;
  - Ministro de Estado e das Finanças;
  - Ministro da Economia e do Emprego.
344. ■ Ao conselho de administração da APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.
345. ■ Ao representante do Fiscal único da APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.
346. ■ Ao Bastonário da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, para ser tida em atenção a conclusão 19 do relatório.
347. ■ Ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.



## 16. PUBLICIDADE

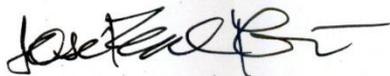
348. Este relatório e os seus anexos, contendo as respostas enviadas em sede de contraditório, será inserido no sítio do Tribunal de Contas na Internet ([www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)) e divulgado, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, pelos diversos meios de Comunicação Social, após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

## 17. EMOLUMENTOS

349. 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 emolumentos, pela APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A., no montante de 17 164,00 euros (dezassete mil, cento e sessenta e quatro euros).

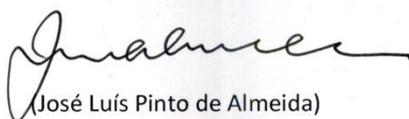
Tribunal de Contas, em 21 de novembro de 2013

O Conselheiro Relator

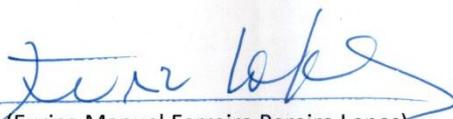


(José Manuel Monteiro da Silva)

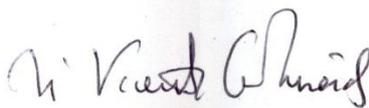
Os Conselheiros Adjuntos



(José Luís Pinto de Almeida)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



Fui presente  
O Procurador-Geral Adjunto



## IV ANEXOS

1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações;
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Conselho de Administração da APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.;
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.;
4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Diretora Geral do Tesouro e Finanças;
5. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Fiscal Único da APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A..







1. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações*





4625  
05-09-2013

OFÍCIO

GOVERNO DE  
PORTUGALSECRETÁRIO DE ESTADO  
DAS INFRAESTRUTURAS,  
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

- À Mesa IX
1. Da entrada e ~~outra~~ recepção <sup>11/5/2013</sup> ✓  
 2. Incluir no ~~Orçamento~~ <sup>Orçamento</sup> respectivo.

A Sua Excelência  
 O Juiz Conselheiro  
 Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
 Avenida Barbosa du Bocage, 61  
 1069 - 045 Lisboa

Lx. 06.09.2013

*JM*SUA REFERÊNCIA  
DA IX - Proc. N°29/2012 -  
AUDIT

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA  
PROC. N°:DATA  
04/08/2013

ASSUNTO: Auditoria à APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.  
 Exercício do Contraditório

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Considerando o assunto ora referenciado, permito-me levar ao conhecimento de V.Exa. as seguintes considerações:

- O Relatório de Auditoria melhor identificado em epígrafe, e cuja acuidade se releva, motivou profunda ponderação.

Sem prejuízo do sobredito, e numa perspetiva institucional, cumpre-nos relevar que a APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A., enquanto administração portuária, assegura o exercício das competências necessárias ao regular funcionamento do porto da Figueira da Foz nos seus múltiplos aspetos de ordem económica, financeira e patrimonial, de gestão de efetivos e de exploração portuária e ainda as atividades que lhe sejam complementares subsidiárias ou acessórias.

O Porto da Figueira da Foz assume um papel bastante relevante quer a nível nacional como internacional, sobretudo no que tange ao papel de suporte da indústria papeleira, permitindo a importação de madeiras e, sobretudo, a exportação de pasta de papel.

Outrossim, importa destacar o aumento do movimento global de mercadorias verificado entre 2009 e 2012, e que se traduziu num aumento de 1,2 para 1,8 milhões de toneladas.



**GOVERNO DE  
PORTUGAL****SECRETÁRIO DE ESTADO  
DAS INFRAESTRUTURAS,  
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES**

Ademais, o esforço público plasmado no Orçamento de estado (em sede de PIDACC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central) relativo aos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012 ascendeu a 9,1 milhões de euros, facto que contribuiu decisivamente para a realização de um investimento total de 24,2 milhões de euros no citado período.

Na verdade, o sector marítimo-portuário tem vindo a desenvolver-se progressivamente, materializando a crescente importância do mar para a evolução da economia nacional e onde se assistiu a uma modernização de infraestruturas portuárias e aumento do investimento nos portos portugueses.

Em ordem a assegurar o desenvolvimento e o aumento de eficiência dos portos é mandatário continuar a melhorar o modelo de governação do sistema portuário, a par da regulação do trabalho portuário, consubstanciado num esforço de modernização deste sector, visando uma maior competitividade das empresas e das exportações nacionais.

Nesta esteira, a disponibilização de eficazes cadeias de abastecimento e distribuição de mercadorias, aliada a uma redução dos custos de contexto, promove a atração e fixação de empresas e o desenvolvimento do tecido industrial.

Importa assim destacar a importância da eliminação progressiva dos estrangulamentos à atividade dos portos e das empresas exportadoras de bens transacionáveis, em matéria de logística, transportes e procedimentos administrativos associados.

Aproveitamos ainda o ensejo para relevar que, na esteira de uma profícua colaboração com esse Tribunal na prossecução do superior interesse público, reiteramos a nossa total disponibilidade para prestar qualquer esclarecimento adicional que entenda por necessário e conveniente.

Queira, Senhor Juiz Conselheiro, aceitar os meus melhores cumprimentos.

Chefe do Gabinete

  
Carlos Lopes

**Carlos Lopes**  
Chefe de Gabinete de Sua Ex.<sup>a</sup>  
O Secretário de Estado das  
Infraestruturas, Transportes e  
Comunicações



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







1. Acrescer = recepções  
 2. Incluir os omissões  
 respectivo.  
 Ex. 08.07.2013  
 J.

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro  
 Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
 Responsável pela área de controlo do SPE  
 Av. Barbosa du Bocage, 61  
 1069-045 LISBOA

Local/Data	N/ Referência	S/Referência	S/Data
Figueira da Foz, 05 de julho de 2013	N.º 78_SEC Reg/AR	DA IX Proc. N.º29/2012- AUDIT	20-06-2013

**Assunto:** Auditoria à APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.  
 Exercício do contraditório

A APFF, S.A., tendo sido notificada do teor do Relato de Auditoria referenciada em epígrafe, vem, nos termos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, exercer o seu direito de contraditório, o que faz nos seguintes termos:

- No que concerne às asserções ínsitas no parágrafo 13 do relato de auditoria submetido a contraditório, importa complementá-las esclarecendo que, muito embora se registre um aumento do endividamento bruto de médio longo prazo na APA, S.A., o endividamento líquido da empresa, à data das mais recentes contas aprovadas - 2012 - é praticamente nulo. A manutenção do contrato de financiamento de médio longo prazo com o Banco Europeu de Investimentos (BEI) decorre, essencialmente, das suas condições favoráveis, em prazo e remuneração.

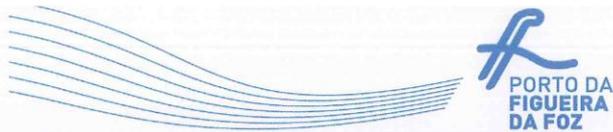
#### Quanto à gestão da APFF, S.A.

- Impõe-se ressaltar, a propósito da tendência de autossustentabilidade financeira da APFF, S.A., anotada no relato de auditoria, mormente no ponto 6 das respetivas "Conclusões", que a mesma poderá ser colocada em risco pelas recentes reduções da taxa TUP-Carga. Sem prejuízo, a APFF, S.A., encontra-se a explorar medidas que permitam o regresso sustentado à identificada tendência.
- No ponto 8 das "Conclusões" e nos parágrafos 145 a 151 do "Corpo do Relato", o Tribunal faz notar que "A administração adquiriu um estudo, em abril de 2011, com um custo de 59,5 milhares de euros (incluindo IVA) para a auxiliar na definição de um plano de desenvolvimento estratégico para o porto

1

C:\D\G\Porto - Audit - N.º 78 - SEC - Reg/AR - Exercício do Contraditório - Figueira da Foz, S.A. - 2013





*da Figueira da Foz. No entanto, até à data do trabalho de campo da auditoria, fevereiro de 2013, o documento não tinha sido aprovado. (...) não justificando assim, o dinheiro público despendido.”*

Atento o assim anotado pelo Tribunal cumpre esclarecer que, muito embora o trabalho interno de preparação do “Plano Estratégico do Porto da Figueira da Foz” (doravante PEPFF) tenha sido concluído em junho de 2011, é certo que as alterações do contexto externo à APFF, S.A., em concreto, a tomada de posse de um novo Governo e o anúncio de um processo de reestruturação do modelo de governo das administrações portuárias, determinaram o protelamento da aprovação do documento, redundando na sua não aprovação formal até à presente data.

Com efeito, foi entendimento da APFF, S.A. e dos seus parceiros da Comunidade Portuária da Figueira da Foz (doravante CPFF) que a apresentação do PEPFF, antes do Verão de 2011, poderia conflitar com o processo de reestruturação propalado pelo Governo.

Partilhado tal entendimento com o Gabinete do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, foi o mesmo confirmado por esta instância tutelar, tendo-se decidido aguardar pelas conclusões governamentais para, então, retomar e apresentar o PEPFF.

O processo governamental foi concluído em agosto de 2012 com a apresentação do denominado “Plano 5+1” e o anúncio da constituição da denominada Unidade de Coordenação Estratégica dos Portos, incumbida de coordenar os Planos Estratégicos de cada um dos portos nacionais.

Nesse momento, porém, as alterações entretanto ocorridas no mercado do porto da Figueira da Foz, levaram a que a própria CPFF solicitasse a esta Administração Portuária a não apresentação do PEPFF sem que nele fosse incluído, ou pelo menos estudado, um novo cenário.

De facto, o forte crescimento do porto da Figueira da Foz e a revisão em alta das suas expectativas de crescimento futuro, superando o que se encontrava previsto no PEPFF, levaram a CPFF a defender que o aludido plano deveria incorporar um cenário de melhoria das condições de navegabilidade interna no porto que permitisse a operação de navios com maior capacidade de transporte de carga.

Atenta a circunstância de a CPFF ter assumido, desde o primeiro momento, a qualidade de parceira na elaboração do PEPFF, acrescida da primacial importância daquele organismo para o futuro sucesso da execução do Plano Estratégico em apreço, esta Administração Portuária disponibilizou-se para encetar os estudos que se revelassem necessários à análise do novo cenário assim equacionado.

Tais estudos encontram-se em curso e incluem os seguintes aspetos:



- a) Validação das expectativas futuras de crescimento apresentadas pela CPFF, tendo este organismo assumido o compromisso de submeter a análise da APFF, S.A., um estudo de mercado sustentado;
- b) Análise prévia da viabilidade técnica da melhoria das condições de navegabilidade interna no porto;
- c) Identificação dos trabalhos necessários para assegurar aquela melhoria;
- d) Estudo de viabilidade económica e financeira do projeto, caso venha a ser implementado.

A realização de quaisquer investimentos de melhoria das acessibilidades do Porto da Figueira da Foz encontra-se, assim, dependente da prévia obtenção de garantias sobre a existência de mercado, financiamento e aprovação governamental, tal como apontado nos parágrafos 95 a 99 do Relato de auditoria em análise.

Sem prejuízo de tudo quanto se esclareceu, impõe-se salientar que a circunstância de o PEPFF ainda não ter conhecido aprovação formal, não impediu esta Administração Portuária de assumir os objetivos estratégicos nele consignados, como eixos orientadores da sua atuação, conforme bem regista o próprio Tribunal de Contas no parágrafo 28 do documento submetido a contraditório.

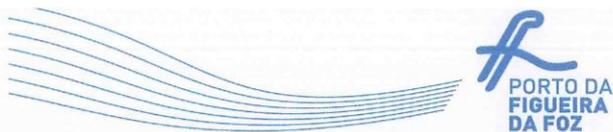
É que, mau grado as anotadas contingências que obviaram à aprovação formal do referido plano, o Conselho de Administração da APFF, S.A., sufraga que a empresa deve ser gerida de acordo com uma linha objetiva de orientação estratégica que norteie a sua atuação e bem assim de todos os agentes económicos com interesses no porto.

Nesta conformidade, os aludidos objetivos têm vindo a ser incorporados, não só na gestão corrente da APFF, S.A., mas também nos elementos de prospetiva estratégica da empresa, anualmente incluídos no Orçamento, no Plano de Investimentos e no Relatório de Gestão da APFF, S.A., bem como nos correspondentes documentos consolidados da APA, S.A..

Ora, a inclusão dos objetivos estratégicos do PEPFF nos citados documentos, formalmente aprovados pelos vários órgãos sociais da APFF, S.A. e da APA, S.A., incluindo o acionista desta última sociedade, permitiu à APFF, S.A. definir uma linha de orientação estratégica consentânea com os aludidos objetivos, a qual foi sendo anualmente validada pela tutela Estatal e oportunamente adaptada às orientações que, em agosto de 2012, o Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações determinou para o setor portuário nacional.

Do que fica dito impõe-se concluir, em síntese, que, apesar de não se encontrar alcançado o desiderato de aprovação formal do PEPFF, os objetivos estratégicos nele definidos têm contribuído de forma relevante para o desempenho da gestão da APFF, S.A., pelo que, os benefícios extraídos da elaboração do





documento, superam largamente o montante financeiro despendido por esta Administração Portuária com a sua contratação.

- Refere-se no ponto 9 das “Conclusões” e nos parágrafos 106 a 109 do “Corpo do Relato”, que *“À data do trabalho de campo da auditoria, estavam por arrecadar 655,5 milhares de euros correspondentes à faturação de alguns licenciamentos de ocupação de espaços e equipamentos da área dominial da APFF, S. A..”*. Reconhecendo o Tribunal *“(…) o empenhamento dos gestores da empresa para a arrecadação das receitas (…)”*, não deixa de ressaltar que *“(…) o montante em dívida exige que sejam reforçadas as medidas que, sendo exequíveis face à conjuntura, se revelem eficazes para a sua cobrança (…)”*.

É com agrado que a APFF, S.A., vê reconhecida a sua diligência e empenhamento no sentido de promover a eficaz arrecadação da receita em causa.

Importa precisar que a dívida de clientes reportada a 31-12-2012, relativa a ocupações dominiais ascende a 461.000€, carecendo de correcção os indicados 655,5 milhares de euros, sendo que a cobrança de tal montante está a ser exigida em processos de execução fiscal- 236.000€- e processos de insolvência- 179.000 €.

Consabido é que o atual contexto financeiro acarreta um aumento do risco de crédito a clientes, circunstância que o próprio Tribunal enfatiza e que implicou já o reforço das medidas e procedimentos de cobrança na APFF, S.A..

Assim, detetada a mora no pagamento, a APFF, S.A., enceta os procedimentos de interpelação para pagamento voluntário das dívidas, de acordo com os prazos legais e contratuais, após o que promove a respetiva cobrança coerciva através do competente processo de execução fiscal sempre que não seja identificada e/ou alcançada alternativa mais célere e vantajosa para esta Administração Portuária, mormente, a celebração de acordos de pagamento com os clientes relapsos.

Ademais, esta Administração Portuária tem atuado de modo incisivo sobre os concessionários e titulares de licenças que, de modo recorrente, não cumprem as suas obrigações de pagamento, designadamente, operando a posse administrativa e a reversão das instalações fixas e edificados objeto dos respetivos contratos de concessão ou títulos de licença.

- Ainda no ponto 9 das “Conclusões” e, mais adiante nos parágrafos 110 e 111 do “Corpo do Relato”, o Tribunal sublinha que *“Pese embora as parcelas dominiais licenciadas, existia, naquela data, área dominial disponível na zona de jurisdição da APFF, S.A., que, não estando a ser utilizada para a*



*atividade portuária, poderia ser rentabilizada através de licenciamentos para uso privado ou concessões, aportando mais rendimentos para a empresa e com relevância para a economia local”.*

A este propósito afigura-se pertinente ressaltar que, apesar de o momento económico atual não ser o mais propício para a captação de investimentos privados, a APFF, S.A. subscreve na íntegra o entendimento do Tribunal acerca do potencial existente no porto da Figueira da Foz para que as ocupações de natureza logística sejam dinamizadas.

Aliás, a atribuição de usos privativos na área portuária e a arrecadação das respetivas taxas é uma das unidades de negócio apontada com potencial no estudo de viabilidade económico-financeira que precedeu a constituição da APFF, S.A., pelo que esta Administração Portuária sempre esteve muito atenta a esta realidade.

Nesse sentido, desde logo, aprovou o regulamento e o tarifário tendentes a disciplinar os usos privativos de terrenos e edificados na área sob jurisdição da APFF, S.A., acabando com as isenções do pagamento de taxas de uso privativos e atualizando aquelas cujos valores se revelavam manifestamente desajustados, por defeito, para valores mais elevados e ajustados ao mercado.

De igual modo, a APFF, S.A., tem vindo a promover inúmeros contactos com potenciais investidores, alguns dos quais já materializados em novos projetos. São exemplo as duas instalações do sector naval na zona logística e industrial da Morraceira que, por si só, representam um valor anual superior a 370.000€. Estas diligências traduziram-se num aumento de 12,70% dos proveitos de usos privativos de terrenos e edificados, de 2009 para 2012 (de 509.865,16€ para 574.603,32€). Se a comparação for feita com os valores previstos para o corrente ano de 2013, esse aumento será de 73,89% (projeção de 886.600€, com base nos rendimentos à data de 31 de Maio), o que permite alcançar o objetivo inscrito no supra referido estudo de viabilidade económico-financeira.

Importa ainda salientar que, para além da ocupação de novas áreas dominiais se deparar com uma natural diminuição da procura, inerente ao contexto económico desfavorável em que Portugal se encontra, existem também vastas áreas sob jurisdição portuária que, por força das restrições de ordenamento que sobre elas impendem, têm usos estritamente condicionados, designadamente, as praias, toda a zona do salgado e a área urbana da cidade da Figueira da Foz. Por força de tais constrangimentos, jamais constituirão fonte de rendimento com expressão económica relevante para a APFF, S.A.. Na realidade, as únicas zonas que têm, e poderão ter, expressão nesta unidade de negócio são os terminais portuários e a zona logística e industrial da Morraceira, os quais constituem menos de metade da área seca sob jurisdição portuária.





Superando os apontados obstáculos, a APFF, S.A., em parceria com entidades locais, tem desenvolvido esforços no sentido de promover a dinamização desses espaços logísticos disponíveis no porto, sublinhando-se, a título ilustrativo, os recentes contratos de concessão dos outrora denominados Estaleiros Navais do Mondego e a concessão da construção de um armazém ao operador portuário Operfoz.

Ademais, esta Administração Portuária tem persistido no desenvolvimento de um conjunto estruturado de ações de promoção comercial e contacto direto com potenciais interessados, destacando-se, como exemplo mais recente, a presença na Feira de Logística de Munique, na qual a Figueira da Foz esteve representada no âmbito do projeto denominado “Cencyl”, a saber, uma parceria com a rede de plataformas logísticas da Guarda e de Castilla Leon, que tem por objetivo a promoção conjunta dos respetivos espaços logísticos, incluindo a realização das adequadas ações comerciais.

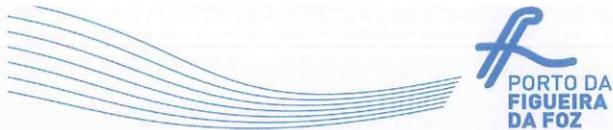
Em suma, conforme bem regista o Tribunal, os resultados de todos estes esforços não foram imediatamente visíveis na sua ambicionada expressão financeira, no período 2008-2012, porém, em 2013, será atingido o objetivo inicial de € 849.000,00, inscrito no estudo de viabilidade económico-financeira que suportou a constituição da APFF, S.A..

– No ponto 10 das “Conclusões” e nos parágrafos 88 a 91 do “Corpo do Relato”, o Tribunal debruça-se sobre o terminal de receção produtos betuminosos sito porto comercial da Figueira da Foz, apontando que o mesmo “(...) *estava subutilizado à data do trabalho de campo da auditoria, fevereiro de 2013, o que se traduzia num desaproveitamento da infraestrutura existente e na perda de oportunidade de aumentar os rendimentos da exploração portuária.*”

Ora, o denominado terminal de receção de produtos betuminosos é uma instalação inteiramente privada, que foi construída ao abrigo duma licença de uso privativo atribuída pelo IPTM à Asfalcentro - Comércio de Asfaltos, S.A., em 2004. Para além da construção do aterro, do terraplano, da ponte-cais, dos depósitos e demais infraestruturas necessárias, coube igualmente à Asfalcentro a dragagem do canal de acesso ao terminal e a sua sinalização, pelo que a administração não teve qualquer custo com este projecto.

A versada licença de uso privativo não obrigava a titular à movimentação de mínimos de carga e era válida pelo prazo de 5 anos, prorrogável por iguais períodos.

O modelo de negócio para o terminal de receção de produtos betuminosos e sua área envolvente consiste, assim, num clássico BOT - *Built, Operate and Transfer*. Isto é, a concessionária tem a seu cargo a construção total das infraestruturas e a sua operação e assume também o integral risco do negócio.



Assim, a influência e o interesse que a APFF, S.A., possa ter no desenvolvimento do negócio são indirectos porquanto se trata de um negócio exclusivamente privado sendo certo que um desempenho do concessionário inferior às expectativas conduzirá a um decréscimo do movimento portuário.

Atendendo à configuração do referido modelo de negócio, a APFF, S.A., procura acompanhar os concessionários, antecipando eventuais problemas e contribuindo, naquilo que está ao seu alcance, para soluções que beneficiem ambas as partes, como foi o caso.

No caso concreto em análise, atendendo à tipologia das instalações e ao elevado investimento privado feito, o qual ainda não está integralmente amortizado, aliados à inexistência de fundamento legal para determinar o cancelamento do título de ocupação em causa, a APFF, S.A., optou por emitir uma nova licença ao invés de prorrogar o prazo de vigência da anterior, o que permitiu a aplicação de um novo tarifário.

Após uma fase inicial em que a APFF,S.A., procurou garantir o cumprimento integral das obrigações da Asfalcentro, em particular com a dragagem dos fundos do canal de acesso ao terminal, tornou-se evidente que, mesmo em condições de total operacionalidade, o terminal não estava a movimentar a quantidade de cargas prevista no projeto inicial.

Ante tal constatação, esta Administração Portuária promoveu um conjunto de reuniões com a Asfalcentro, no sentido de serem identificados os motivos para esse desvio negativo e averiguar que contributo poderia aportar no sentido de melhorar o desempenho do terminal.

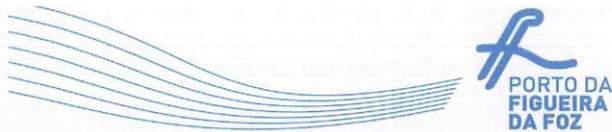
De tais diligências resultou a captação de um novo parceiro para o porto da Figueira da Foz e a possibilidade de contratação de carga para abastecimento da sua unidade de produção a qual estava a ser movimentada noutra porto.

Entretanto, nos contactos que têm vindo a ser mantidos, a APFF, S.A., também já propôs à Asfalcentro a celebração de um contrato de concessão para substituir a atual licença, por aquele configurar um título mais adequado ao investimento realizado, mormente, proporcionando àquela empresa um prazo adequado para respetiva amortização, nos termos da Lei nº58/2005, de 29 de Dezembro e do Decreto-Lei nº226-A/2007, de 9 de Março. Neste contexto, à semelhança do procedimento já adotado nas concessões de uso privativo no Porto de Aveiro, será incluída no contrato uma condição que obrigue à movimentação de mínimos anuais de carga nas instalações.

- Avulta do ponto 11 das “Conclusões” do relato da auditoria em análise que *“À data dos trabalhos de campo da auditoria, fevereiro de 2013, o Município da Figueira da Foz estava a realizar obras em zonas da área dominial da empresa, sem que a APFF, S.A., tivesse contratualizado a utilização desse espaço.”* No entender do Tribunal, expandido nos parágrafos 36 a 39 e 114 a 125 do relatório

7





em apreço, “(...) os gestores da APFF, S.A. não foram cautelosos na defesa dos interesses da empresa já que permitiram que a sua área de jurisdição fosse intervencionada sem terem os documentos legais que salvaguardassem a garantia de execução das contrapartidas financeiras negociadas com a edilidade.”. Ademais, o Tribunal faz nota que a opção “(...) dos gestores públicos por 20 lugares de garagem no parque coberto ao invés de uma participação nas receitas desse parque de estacionamento pode não ter sido a decisão mais favorável aos interesses económicos da empresa.”

É certo que as obras de regeneração urbana promovidas pelo Município da Figueira da Foz foram iniciadas em junho de 2012, sem que se encontrassem assinados os dois contratos de concessão e o protocolo referidos no relatório de auditoria em análise.

Na verdade, as minutas dos referidos instrumentos legais foram aprovadas pelo Conselho de Administração da APFF, S.A., em 17 de fevereiro de 2012, pelo que na supra mencionada data de início dos trabalhos, esta Administração Portuária aguardava que a Câmara Municipal da Figueira da Foz (CMFF) comunicasse a aprovação formal das mesmas.

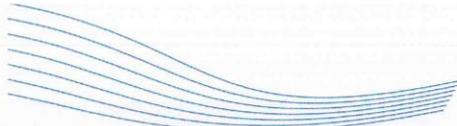
Propugna-se, porém, que o risco de prejuízo dos interesses da APFF, S.A., equacionado no relatório de auditoria em análise, encontrava-se, no caso concreto, suficientemente mitigado.

Desde logo porque, no momento em que foram encetadas as obras na área de jurisdição desta Administração Portuária, já tinha sido assinado pela APFF, S.A. e pela CMFF, entre outras entidades, o denominado “Protocolo de Parceria Local para a Regeneração Urbana na Cidade da Figueira da Foz”, datado de 18 de fevereiro de 2009, através do qual estas duas entidades assumiram os principais termos de colaboração no aludido projeto de regeneração urbana (doc. 1 em anexo).

Note-se que através do aludido Protocolo, a APFF, S.A. logrou ainda aceder a financiamento FEDER (a fundo perdido), indispensável para a concretização do projeto de requalificação do Porto de Recreio da Figueira da Foz, conforme ressalta do disposto na alínea ii) do número 02 da cláusula 3.ª, na cláusula 4.ª e na cláusula 5.ª do documento em causa.

Por outro lado, não é despendendo sublinhar que nos três documentos em causa, a contraparte da APFF, S.A. é a Câmara Municipal da Figueira da Foz (CMFF), entidade pública com a qual esta Administração Portuária tem mantido, desde o primeiro momento, uma relação de estreita colaboração e confiança recíproca na prossecução de objetivos comuns ao porto e ao município.

Acresce ressaltar que, conforme reconhece o Tribunal, as minutas do protocolo e dos dois contratos de concessão em causa já se encontravam aprovadas pela APFF, S.A., sendo certo também que os respetivos



termos já haviam sido objeto de amplo consenso entre as ambas partes, que estavam, assim, plenamente cientes e esclarecidas dos direitos e obrigações nelas plasmados.

Tanto assim é que, mesmo sem a assinatura dos instrumentos legais em referência, as obras sempre decorreram nos moldes previamente estabelecidos, sendo certo ainda que a CMFF tem procedido à entrega a esta Administração Portuária, da percentagem de 10% das receitas dos estacionamentos a descoberto nas áreas dominiais já intervencionadas, tudo conforme acordado entre as partes.

Atento o exposto, refuta-se a asserção do douto Tribunal que, nesta matéria, sustenta que *“Os gestores da APFF, S.A., não foram cautelosos na defesa dos interesses da empresa pública (...)”*.

No que respeita às contrapartidas da concessão da área envolvente à sede da APFF, S.A., para construção de um parque urbano, incluindo um parque de estacionamento coberto, importa desde logo referir que esta concessão tem particularidades que a distinguem das outras concessões para a construção dos parques de estacionamento a descoberto exigindo, por essa razão, uma diferente abordagem e tratamento.

Com efeito, trata-se duma intervenção para a requalificação de um espaço central na zona urbana, o qual permanece degradado e sem uso há várias décadas. Ora, a área dominial em apreço não tem qualquer utilização portuária prevista para o médio prazo, sendo ainda certo que a APFF, S.A. não tem vocação, nem dispõe de recursos financeiros para proceder à sua requalificação.

Ademais, ressalvado o estacionamento coberto, toda a área a intervencionar destina-se a utilização pública pelos cidadãos, pelo que não trará rendimentos para a CMFF que, ao invés, fica obrigada a suportar os encargos com a manutenção da área em questão e respetivos equipamentos.

Atento o exposto, foi entendimento desta Administração Portuária, sustentado numa lógica de responsabilidade social, que se afiguraria manifestamente desproporcional exigir à CMFF o pagamento duma contrapartida sob a forma de percentagem aplicada aos rendimentos do estacionamento, sobretudo tendo em consideração os encargos que aquela edilidade terá de suportar com a manutenção da área concessionada.

Situação bem distinta é aquela dos parques de estacionamento descoberto, porquanto configuram áreas afetas apenas a essa finalidade e, como tal, são passíveis de ter uma taxa de rentabilidade que pode, e deve, ser partilhada com a APFF, S.A., designadamente sob a forma de contrapartida financeira no montante correspondente a 10% sobre as receitas do estacionamento.





Assim, defende-se que a disponibilização de 20 lugares de estacionamento configura uma solução equilibrada e adequada às particularidades do caso concreto, contestando, assim, o entendimento do meritíssimo Tribunal ao sustentar que tal opção “(...) *pode não ter sido a mais favorável aos interesses económicos da empresa.*”.

Esclarece-se, ainda, que mesmo quando analisado na sua expressão quantificada, o projeto representa um benefício económico que irá ser expresso como ativo da APFF, S.A., nas suas Demonstrações Financeiras. É que face à “Política Contabilística adotada pelas Administrações Portuárias no Reconhecimento, Registo, Mensuração e Divulgação de Bens Adquiridos ou Construídos por Concessionários de Serviço Público e por Concessionários de Usos Privativos de Bens Dominais que Revertam Gratuitamente no Final dos Respetivos Contratos”, os investimentos realizados pela CMFF (no montante total de 4.051.486,87€), serão reconhecidos pela APFF, S.A., no seu Balanço, no exato momento da respetiva reversão gratuita para esta empresa. Ora, o reconhecimento de tais ativos, tal como o conceito indica, traduz o usufruto pela APFF, S.A. de benefícios económicos futuros.

Importa realçar, em suma, que de todo este processo adveio um benefício económico para a APFF, S.A., a saber: i) percentagem sobre as receitas de estacionamento; ii) disponibilização gratuita de lugares de estacionamento; iii) assunção pela CMFF dos encargos com a manutenção de espaços públicos sob jurisdição portuária; iv) recuperação de áreas degradadas; v) acesso a financiamento comunitário para a requalificação do Porto de Recreio da Figueira da Foz (€ 585.256,21); vi) reconhecimento de ativos por benefícios económicos futuros no montante global de 4.051.486,87€.

#### Quanto ao desempenho económico da empresa

- No ponto 13 das “Conclusões” e no ponto 7 do “Corpo” do relato da auditoria em apreço, infere-se, em síntese, que *“Em 2011, os gestores da APFF, S.A., não cumpriram a redução de 15% no conjunto de gastos com o pessoal e fornecimentos e serviços externos, face ao ano anterior, tendo, ao invés, aumentado 5,5%, o que desrespeita o determinado no Despacho n.º 155/2011, de 28 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças.”*

No que tange a tal asserção, importa ressaltar que, através do Despacho n.º 1315/2010, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Ofício Circular n.º 8784 da Direção Geral do Tesouro e Finanças, ambos datados de 15 de novembro de 2010 (doc. 2 em anexo), esta Administração Portuária recebeu instruções, no sentido de preparar o plano de atividades e orçamento para 2011, tendo em vista a otimização da estrutura de custos operacionais, nomeadamente, promovendo a respetiva redução em, pelo menos, 15% face aos custos registados no ano de 2009.



Posteriormente, o Despacho n.º 155/2011 do Ministro de Estado e das Finanças, de 28 de abril, veio estabelecer que a despesa máxima anual dos custos com pessoal, fornecimentos e serviços externos deveria fixar-se em 85% do valor registado no ano anterior, ou seja, em 2010.

Atento o assim determinado pela tutela financeira, a APFF, S.A. procedeu às necessárias diligências para alcançar o mencionado objetivo de redução de 15% dos seus gastos relativamente aos anos de 2009 e 2010, assinalando-se, a título meramente exemplificativo, a negociação de diversos contratos de prestação de serviços, nomeadamente, segurança, limpeza e assistência informática.

Defende, porém, esta Administração Portuária que a prossecução de tal desiderato não poderia, em caso algum, obstar ao rigoroso cumprimento das atribuições legais de serviço público que sobre si impendem, designadamente, no que concerne à manutenção das condições de navegabilidade e segurança do Porto da Figueira da Foz, com vista a garantir a sua normal operacionalidade e exploração comercial. Sendo que, conforme se demonstrará adiante, este é também o entendimento do Exmo. Sr. Ministro das Finanças, plasmado nas deliberações da Assembleia Geral da APA, S.A..

De igual modo, teve a APFF, S.A. de conformar a sua atuação ao cumprimento de decisão judicial que lhe impôs a realização de despesa de reabilitação da retenção marginal da doca dos bacalhoeiros no valor de € 73.487,00, com o inerente agravamento dos custos da empresa.

Acresce salientar que, desde o momento da constituição da empresa APFF, S.A., verificou-se a necessidade de garantir o seu equilíbrio financeiro mediante a criação de sinergias entre a referida Administração Portuária e a APA, S.A., o que conduziu à implementação de um modelo de partilha de serviços, em que esta última empresa proporciona à APFF, S.A., serviços de apoio na consecução das suas atribuições nas mais diversas áreas, nomeadamente, estratégia, relações externas e desenvolvimento do negócio, contabilidade, controlo de gestão, gestão de espaços, ambiente e infraestruturas, qualidade e certificação, assessoria jurídica, aquisição de bens e serviços, uso de aplicações e equipamento informático.

Como contrapartida pela prestação dos referenciados serviços, a APA, S.A., fatura o respetivo preço de custo, sendo o correspondente valor convertido em prestações acessórias da identificada acionista no capital próprio da APFF, S.A., sem que tais serviços representem um gasto para esta empresa, conforme se ressalta no ponto 4 das “Conclusões” do relato de auditora em análise.

Em face do antecede, a APFF, S.A., propugna que, no ano de 2010, os montantes de 373.967€ e de 72.693€, respetivamente referentes aos encargos com a realização de dragagens de manutenção financiadas a 100% por fundos PIDDAC, e aos custos decorrente da supra aludida partilha de serviços, não





devem ser considerados para efeitos do apuramento dos gastos com fornecimentos e serviços externos (doravante FSE), que, assim, ascendem a 1.176.948€.

Pela mesma ordem de razões, sustenta-se que, no ano de 2011, deve ser excluído do cálculo dos gastos com FSE, o montante total de 939.387€, relativo às empreitadas de dragagem de manutenção do canal principal do porto da Figueira da Foz (565.900€) e da bacia de manobras do sector comercial do porto da Figueira da Foz (300.000€), bem como, o montante de 103.496€ relativo aos encargos com os serviços partilhados prestados pela APA, S.A. à APFF, S.A.. Deverá ainda ser excluído do aludido cálculo, o montante de 73.487€, integralmente financiado por fundos PIDDAC, referente à empreitada de reparação da retenção marginal na doca dos bacalhoeiros no porto da Figueira da Foz, cuja execução foi inelutavelmente imposta por sentença judicial.

Resultam assim apurados, no ano de 2011, cerca de 878.621€ referentes a gastos com FSE.

Atentos os pressupostos acabados de enunciar, defende-se que, em 2011, a APFF, S.A. cumpriu o objetivo de redução de 15% dos gastos com pessoal, fornecimentos e serviços externos, tanto relativamente ao ano de 2009, como relativamente ao ano de 2010, conforme se passa a evidenciar:

	2009	2010	2011	Variação (%)	
				2011/2009	2011/2010
Fornecimentos e Serviços Externos	1.081.257	1.176.948	878.621	-18,74%	-25,35%
Gastos com o Pessoal	1.644.336	1.522.257	1.396.767	-15,06%	-8,24%
<b>Total</b>	<b>2.725.593</b>	<b>2.699.205</b>	<b>2.275.388</b>	<b>-16,52%</b>	<b>-15,70%</b>

Impõe-se, pois, concluir que o “Plano de Redução de Custos” implementado pela APFF, S.A. deu integral cumprimento às determinações dos citados Despacho n.º 1315/2010, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e Ofício Circular n.º 8784 da Direção Geral do Tesouro e Finanças, bem como, do Despacho n.º 155/2011 do Ministro de Estado e das Finanças.

Refira-se, também, em abono do que fica dito quanto ao cálculo dos gastos com FSE efetuado pela APFF, S.A., que os pressupostos e metodologia supra expendidos, mereceram o acolhimento da Assembleia Geral desta sociedade, em sua reunião de 30 de março de 2012, na qual foi aprovado o Relatório de Gestão referente ao ano de 2011 (disponível no site da APFF, S.A. em [www.portodafigueiradafoz.com.pt](http://www.portodafigueiradafoz.com.pt), no separador “Governo de Sociedade”)

Dá-se nota ainda que, tendo a empresa-mãe (APA, S.A.) utilizado igual metodologia para aferição do cumprimento do PRC, e apresentado nas contas consolidadas a metodologia adotada na APFF, S.A., foi a



mesma aprovada pelo acionista Estado, representado pelo Ministério das Finanças e Ministério da Economia e Emprego, em Assembleia-Geral de 24 de maio de 2012, com a seguinte declaração de voto: “o acionista Estado regista o bom desempenho da empresa e o cumprimento das orientações que têm sido emitidas, designadamente quanto à redução que se tem verificado ao nível do Plano de Redução de Custos Operacionais, recomendando, no entanto, ao Conselho de Administração que diligencie no sentido (i) da continuação da racionalização dos gastos operacionais, sem comprometer a evolução da atividade (...)” (disponível no site da APA, S.A., em [www.portodeaveiro.pt](http://www.portodeaveiro.pt), no separador “Governo de Sociedade”).

- Sustenta-se na Conclusão 14 e nos parágrafos 250 a 263 do relatório de auditoria submetido a contraditório, que “A APFF, S.A., não respeitou na íntegra o princípio da unidade de tesouraria, desrespeitando o disposto nas leis do orçamento de Estado para 2011 e 2012, porque manteve parte das suas disponibilidades na banca comercial. Em 2012, manteve nessas instituições cerca de 4% desse valor.”

No que concerne ao Princípio da Unidade de Tesouraria (PUT), impõe-se sublinhar, na esteira do evidenciado pelo próprio Tribunal de Contas, nos parágrafos 250 a 263 do relato de auditoria em análise, que desde 2011, a APFF, S.A tem promovido todas as diligências que se afiguram adequadas ao cumprimento do referido princípio.

Sucedo, porém, que a necessidade de promover uma gestão financeira com garantia de financiamento de curto prazo, que permita à empresa fazer face ao pagamento de faturas de investimentos posteriormente amortizados aquando do recebimento dos respetivos subsídios, torna imperioso manter parte dos excedentes de tesouraria na banca comercial.

No intuito de alcançar este desiderato importa acrescentar que, recentemente, a APFF, S.A., reiterou junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E., o pedido de parecer prévio sobre a possibilidade de manutenção de parte dos excedentes de tesouraria (cerca de 30%), na banca comercial, de acordo com o disposto no artigo 124.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, conforme se alcança do ofício 013\_SE, de 24 de abril de 2013 (doc. 3).

Perante tal solicitação a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E., veio esclarecer, através do ofício n.º ACL 2013/8923, de 20 de maio de 2013, que “Não existindo enquadramento jurídico, o IGCP não pode assegurar operações de financiamento e de descobertos bancários à APFF” (doc.4).

Foi entendimento desta Administração Portuária que, face a tal parecer, estariam reunidas as condições para solicitar a dispensa de cumprimento do referido princípio quanto aos mencionados 30% de excedentes de tesouraria.





Assim, através do ofício da APFF, S.A. n.º 66CA, de 18 de junho de 2013 (doc. 5), dirigido à Exma. Senhora Secretária de Estado do Tesouro, foi solicitada, ao abrigo do disposto no artigo 124º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, autorização para manter os excedentes de tesouraria (cerca de 30%) em depósitos à ordem na banca comercial, bem como, para efetuar operações bancárias de natureza residual não disponibilizadas pelo IGCP, E.P.E., as quais serão imediatamente transferidas para este organismo logo que aí sejam disponibilizadas.

– Conclui o Tribunal, no ponto 17 das “Conclusões” e nos parágrafos 175 a 179 do relato da auditoria, que *“Desde 22 de maio de 2011, data em que deixaram de vigorar os contratos de gestão assinados, em 2 de junho de 2009, que o presidente José Luís de Azevedo Cacho e o vogal Luís Marques, estavam a acumular funções de gestão pública com outras funções sem estarem legalmente autorizados para o efeito, em violação da alínea c) do artigo 20.º, da Lei n.º 71/2007, de 27 de março, que aprovou o Estatuto do Gestor Público”*.

Importa realçar, no que concerne à acumulação de funções por parte do Presidente da APFF, S.A., Eng.º José Luís de Azevedo Cacho que, por Deliberação Social Unânime, datada de 18 de novembro de 2008 (doc. 6 em anexo), foi o mesmo autorizado a acumular o exercício das suas funções de gestor público com as de vogal não remunerado do Conselho Fiscal da sociedade Oliveira & Irmão, S.A., para o mandato 2008/2010, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, que aprovou o Estatuto do Gestor Público.

Igual autorização foi incorporada no n.º 2 da cláusula 4.ª do seu contrato de gestão, celebrado a 2 de junho de 2009, com a seguinte redação: *“O Segundo Outorgante é autorizado a acumular o exercício das suas funções de Gestor com as de Vogal não remunerado do Conselho Fiscal da sociedade Oliveira & Irmão, S.A., nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 3, do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março”*.

No que respeita ao Vogal Executivo do Conselho de Administração da APFF, S.A., Dr. Luís Manuel Dionísio Marques, salienta-se que, por Despacho Conjunto do Sr. Secretário de Estado do Tesouro e Finanças e da Sra. Secretária de Estado dos Transportes, datado de 4 de novembro de 2008, foi o mesmo autorizado a *“cumular funções de docência no IPAM - Instituto Português de Administração e de Marketing e no ISCIA - Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração, bem como a realização de conferências, palestras e ações de formação de curta duração”* (doc.7 em anexo).

A supra referenciada autorização não se encontra expressamente balizada num período temporal, pelo que se compreendeu como indexada ao exercício de funções enquanto vogal executivo do Conselho de Administração da APA, S.A..



Também neste caso, a mencionada autorização foi posteriormente plasmada no n.º 2 da cláusula 4.ª do contrato de gestão outorgado pelo gestor em 2 de junho de 2009, o qual estabelece que *“O Segundo Outorgante é autorizado a acumular o exercício das suas funções de Gestor com as funções de docência na Universidade de Aveiro, no IPAM - Instituto português de Marketing e no ISCIA - Instituto Superior de Ciências da Informação, bem como a realização de conferências, palestras e ações de formação de curta duração, ao abrigo do disposto no n.º 3, alíneas c) e e), do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março”*.

Ora, nos termos conjugados das disposições do n.º 2 do artigo 6.º e do n.º 1 do artigo 10.º dos Estatutos da APFF, S.A., anexos ao Decreto-Lei n.º 210/2008, de 3 de novembro, bem como do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da APA, S.A., anexos ao Decreto-Lei n.º 339/98, de 3 de novembro, os membros do Conselho de Administração da APFF, S.A., são, por inerência, os administradores em identidade de funções na APA, S.A., sendo que, determinam os Estatutos de ambas as empresas que os referidos administradores *“(…) permanecem no exercício das suas funções até à designação de quem os deva substituir”*.

Assim, atento o facto dos referidos membros do Conselho de Administração da APFF, S.A. permanecerem no exercício de funções sem que se tivessem alterado os pressupostos de concessão das respetivas autorizações de acumulação de funções, consente a esta Administração Portuária concluir que as sobejamente referidas autorizações mantêm plena válida até à cessação de funções dos administradores em causa.

Tal conclusão foi recentemente sufragada por Sua Excelência a Senhora Secretária de Estado do Tesouro, através do Despacho n.º 1166/13-SET, de 11.06.2013, de cujo teor ressalta o expresso *“(…) acordo ao entendimento de que permanecem válidas as autorizações concedidas ao presidente e ao vogal executivo do conselho de administração dessa empresa”* (doc.8 em anexo).

– Ressalta da Conclusão 18 e dos parágrafos 175 a 179, do relato de auditoria em análise que *“Os membros do conselho de administração não mandaram publicar, em 2009 e em 2012, 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.º 558/99, de 17 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto. Todavia, cumpriram essa imposição legal em 2010 e em 2011”*.

De facto, constata-se que, por nosso lapso, nos transatos anos de 2009 e 2012, a APFF, S.A., não promoveu a publicação em Diário da República dos elementos curriculares, qualificações e cargos que os membros do seu Conselho de Administração ocupam noutras empresas.





Contudo, tais informações sempre foram amplamente divulgadas no portal do Porto da Figueira da Foz.

Ademais, não será despidendo ressaltar que, ao que apurámos ainda não foi objecto de publicação o despacho referido no n.º 2 do artigo 13.º-B do referido Decreto-Lei n.º 300/2007, o qual fixará as condições de publicitação da referida informação em Diário da República.

Salienta-se, ainda, que o Conselho de Administração da APFF, S.A. é composto pelos administradores em identidade de funções na APA, S.A., a qual, desde 2009, tem registado um elevado grau de cumprimento dos Princípios de Bom Governo, mormente, a obrigação de publicação, no portal do Setor Empresarial do Estado, do “*modelo de governo*”, “*estatuto remuneratório fixado*”, “*remunerações e outras regalias*”, “*funções e responsabilidades*” e “*síntese curricular*”.

– Conclusão 19 - Incumprimento do prazo de entrega dos elementos ao Tribunal Constitucional.

A irregularidade apontada subsume-se a curto desvio temporal - 19 dias no que concerne ao Presidente do Conselho de Administração e ao Vogal Luis Marques, sendo de 74 dias a mora do Vogal Rui Paiva - inerentes quer à dificuldade de obtenção tempestiva junto de instituições financeiras de elementos rigorosos e atuais acerca de depósitos, participações sociais e outros instrumentos sujeitos à obrigação declarativa quer à inusitada sobrecarga de trabalho ocorrida aquando do início do exercício de funções.

Releva-se ainda a inexistência de qualquer prejuízo real para a gestão pública cometidas aos administradores e bem assim a ausência de reparo por parte do Tribunal Constitucional.

#### Quanto à execução dos contratos de investimento

– Ressai do teor do ponto 22 das “Conclusões” e dos parágrafos 285 e 286 do relato de auditoria submetido a contraditório, que *“Os gestores da APFF, S.A., autorizaram e procederam ao pagamento de trabalhos a mais, no montante de 16 687, 17 euros, na empreitada de “Valorização do cais comercial do porto da Figueira da Foz”, referente ao contrato assinado, em 26 de novembro de 2009, (com aditamento de junho de 2010), sem que esses trabalhos a mais estivessem assentes num contrato escrito, em violação do artigo 375.º do Decreto-Lei n.º18/2008, de 12 de julho, que aprovou o Código dos contratos públicos”,* o que, no entendimento do meritíssimo Tribunal “(...) *poderá ser passível de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b), n.º 1, do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas.*”.

Em face do assim concluído importa, antes de mais, ter presente que o artigo 375.º do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP), estabelece que *“Definidos os termos e condições a que deve*



Handwritten mark



*obedecer a execução dos trabalhos a mais, o dono da obra e o empreiteiro devem proceder à respetiva formalização por escrito”.*

Conforme ressalta da leitura singela do citado normativo legal, a lei não exige que os trabalhos a mais sejam objeto de um contrato formal antes impondo, por manifestas razões de segurança jurídica, que os respetivos termos, mormente, a sua descrição e preço, constem de elementos escritos elaborados pelas partes.

Ora, o montante de 16.687,17 € a que se refere o relatório de auditoria em análise, diz respeito a trabalhos que se encontravam previstos em espécie e preço, no “Mapa das Quantidades de Trabalhos” (junto como doc. 9) que integrava o contrato inicial, outorgado em 26 de novembro de 2009, em concreto, nos itens 2.1.1, 2.1.2, 2.2.1, 2.3.1, 2.4.1, 2.5.1 e 2.7.1.

Daqui se infere que, os preços unitários e condições de execução dos trabalhos em causa encontravam-se contratualmente assentes entre as partes, logo no início da relação contratual, sendo certo, porém, que as quantidades inicialmente contratualizadas vieram a revelar-se ligeiramente inferiores às efetivamente necessárias para a conclusão da empreitada nos termos contratados.

Tal realidade foi constatada na fase final de execução da obra, através do auto de medição, datado de 22 de dezembro de 2010, assinado pelo diretor da fiscalização, em representação do dono da obra, e pelo representante do consórcio adjudicatário (doc. 10 em anexo).

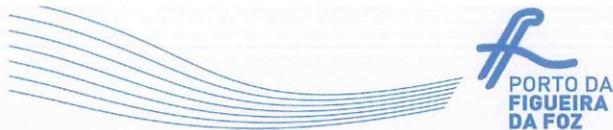
Compulsado o teor do aludido auto, dele ressaltam os resultados da medição final dos trabalhos executados, referentes a cada um dos supra discriminados itens no “Mapa das Quantidades de Trabalhos” do contrato, apurando-se, em relação a cada um deles, o respetivo acréscimo de quantidades relativamente aos valores inicialmente contratados, bem como, o correspondente preço adicional, que totalizou o sobejamente referido valor de 16.687,17 €.

Reconhecida, assim, por ambas as partes, a execução dos trabalhos em apreço e a necessidade de os mesmos serem realizados no âmbito da obra supra identificada, tal factualidade foi assumida pelo Conselho de Administração da APFF, S.A., em sua reunião de 29 de dezembro de 2010, mediante a deliberação na qual, a final, aprovou o pagamento do correspondente preço, conforme se alcança do teor do doc. 11, em anexo.

Sufraga-se, pois, que os termos e condições de execução dos trabalhos a mais da empreitada de “Valorização do Cais Comercial do Porto da Figueira da Foz”, foram definidos e formalizados por escrito, pelo dono da obra e o empreiteiro, a saber, a APFF, S.A. e o Consórcio DELTA 9/EXTRACO, tendo sido dado integral cumprimento ao preceituado no artigo 375.º do CCP.

Handwritten signature





Fica, assim, salvo melhor opinião desse douto Tribunal, precluída a possibilidade de ocorrer *in casu* responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, porquanto, a realização da aludida despesa pública obedeceu a todos os requisitos legais aplicáveis.

- No ponto 23 das “Conclusões” e nos parágrafos 287 a 309 do relato de auditoria, o douto Tribunal ressalta, em síntese, que *“Os gestores da APFF, S.A., permitiram que fosse substituída a caução do contrato de “Aquisição de duas embarcações de pilotos” correspondente a 5% do preço do contrato, que equivalia a 58 900 euros, pelo não pagamento de trabalhos executados até ao termo do prazo de garantia do contrato, em violação do n.º 1 do artigo 88.º do Decreto-Lei n.º18/2008, de 12 de julho, o Código dos contratos públicos, e da cláusula sexta daquele contrato, assinado em 5 de novembro de 2009.”* Entende ainda o Tribunal que *“Com aquele procedimento, os gestores públicos, para além de terem cometido uma ilegalidade, favoreceram a entidade adjudicatária e colocaram a empresa que gerem numa situação de risco e desprotegida face a um eventual não cumprimento contratual por parte do adjudicatário”*. Assim, muito embora o meritíssimo Tribunal reconheça que, à data dos trabalhos de auditoria, ambas as embarcações encontravam-se rececionadas provisoriamente e a operar, propugna que *“(…) aquela decisão dos gestores da APFF, S.A., foi desfavorável à empresa pública e não se coaduna com o que é expectável da boa gestão pública”*

Atento o assim inferido pelo meritíssimo Tribunal de Contas, cumpre esclarecer o seguinte:

- 1) Conforme se alcança do teor do doc. 12, em anexo, cujo teor integral se reproduz para todos os legais efeitos, no dia 30 de outubro de 2009, a Safehaven Marine Limited, na qualidade de empresa adjudicatária do “Concurso Público para a Aquisição de Duas Embarcações de Pilotos”, veio solicitar a esta Administração Portuária que, toda e qualquer caução exigida ao abrigo do respetivo contrato, fosse prestada *“(…) mediante depósito bancário, autónomo e sem reservas, à ordem da APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A. (APFF, S.A.), o qual será subordinado à condição de movimentação de acordo com expressas instruções e autorização da APFF, S.A.”*. Para o efeito, a empresa adjudicatária solicitou, e desde logo autorizou esta Administração Portuária a proceder ao depósito dos montantes referentes a quaisquer pagamentos inerentes ao contrato, em conta da agência de Aveiro da C.G.D., que, assim, se destinariam *“(…) a garantir o exacto e integral cumprimento das obrigações que a SAFEHAVEN MARINE LIMITED, assumirá com a APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A., no contrato que tem por objecto a “Aquisição de Duas Embarcações de Pilotos”, devendo ser libertados somente mediante expressa autorização da APFF, S.A. (…)”*.



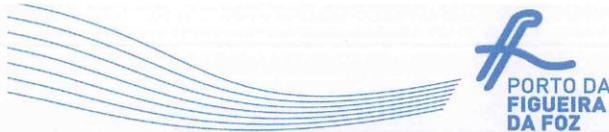
- 2) Por deliberação de 4 de novembro de 2009, em anexo, o Conselho de Administração da APFF, S.A., deliberou “(...) autorizar a SAFEHAVEN MARINE LIMITED a prestar as cauções devidas ao abrigo do contrato (...) nos termos propostos no seu requerimento datado de 30 de outubro de 2009 (...)”, nos termos e com os fundamentos vertidos na aludida deliberação, cujo teor integral se reproduz para todos os legais efeitos (doc. 13).
- 3) No dia 5 de novembro de 2009, a primeira outorgante APFF, S.A., celebrou com a segunda outorgante Safehaven Marine Limited, o contrato para “Aquisição de Duas Embarcações de Pilotos”, pelo montante total de € 1.178.000,00 (doc. 14 em anexo);
- 4) De acordo com o previsto no § primeiro da cláusula quarta do aludido contrato, o referido montante de € 1.178.000,00, seria pago pela APFF, S.A., em conformidade com as seguintes condições:
  - a) “Adiantamento de 30% do preço contratual por conta dos bens a adquirir, a efectuar aquando da outorga do presente contrato, mediante a constituição de depósito, autónomo e sem reservas, à ordem da Primeira Outorgante e subordinado à condição de movimentação de acordo com instruções e autorização da APFF, S.A., desde que observados os demais pressupostos exigidos no n.º 2 do artigo 292.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)”;
  - b) “Pagamentos mensais de valor a calcular em função dos trabalhos efectivamente realizados no mês a que respeita o pagamento e desde que documentados e eventualmente verificados nos termos previstos na cláusula 5.ª do Caderno de Encargos que constitui parte integrante deste contrato.”.
- 5) Por outro lado, prevê a cláusula sexta do referido contrato que, para garantia do exato e pontual cumprimento das obrigações dele emergentes, “(...) a Segunda Outorgante fica obrigada a prestar caução no valor de € 58.900,00, correspondente a 5% do preço contratual, (...) mediante depósito bancário, autónomo e sem reservas, à ordem da Primeira Outorgante e subordinado à condição de movimentação de acordo com instruções e autorização da APFF, S.A.”.
- 6) Sendo que, nos termos do § único da citada cláusula sexta, conjugado com o disposto no § terceiro da cláusula quarta, ambas do contrato em referência, a caução seria reforçada mediante a dedução de 5% do montante das importâncias que a Segunda Outorgante tivesse a receber a título de pagamento.
- 7) Ademais, por força do disposto na cláusula décima sétima do título contratual em apreço, a eficácia do contrato ficou subordinada à apresentação do conhecimento ou comprovativo do depósito a favor da APFF, S.A., do adiantamento que esta viesse a conceder à Safehaven Marine Limited, nos moldes referidos na alínea a) do número 4) supra.
- 8) Através do requerimento datado de 5 de novembro de 2009, a Safehaven Marine Limited, solicitou à APFF, S.A., nos termos e com os fundamentos contantes do doc.15, em anexo, cujo teor integral se reproduz para todos os legais efeitos, o adiantamento extraordinário da quantia de € 544.600,00.
- 9) O adiantamento extraordinário assim solicitado foi autorizado mediante deliberação do Conselho de Administração da APFF, S.A., de 20 de novembro de 2009, nos termos e com os fundamentos de facto e de direito expendidos na informação de serviço n.º 14/GJ/09, de 16 de novembro de 2009 (doc. 16 em





anexo), cujo teor integral se reproduz para todos os legais efeitos, ficando a respetiva concessão subordinada às seguintes condições:

- a) Reforço do depósito bancário constituído pela Safehaven Marine Limited “(...) a favor desta Administração Portuária na agência da Caixa Geral de Depósitos, no montante de € 544.600,00, e desde que seja apresentada (...) a guia de depósito necessária para o efeito”;
  - b) “Regularização do adiantamento mediante a dedução nos pagamentos contratuais, das quantias encontradas através da aplicação da fórmula prevista no parágrafo quarto da cláusula quarta do contrato para “Aquisição de Duas Embarcações de Pilotos”;
  - c) “Após confirmação pelos serviços da APFF, S.A., de cada uma das facturas referentes a trabalhos efectivamente realizados, esta Administração Portuária autorizará a progressiva libertação do depósito caução das quantias encontradas por aplicação da fórmula referida na alínea anterior, salvaguardando, porém, a cativação dos montantes necessários para assegurar a prestação e reforço da caução prevista na cláusula sexta do contrato.”.
- 10) Acresce ressaltar relativamente ao adiantamento referido no número anterior, que o mesmo foi concedido nos termos extraordinários previstos no n.º 3 do artigo 292.º do CCP, isto é, independentemente da verificação das condições exigidas nos números 1 e 2 do citado normativo legal, dispensando-se, designadamente, a prestação de caução de igual valor.
- 11) Assim, no dia 18 de dezembro de 2009, a APFF, S.A., procedeu ao adiantamento de € 353.400,00 (30% do valor do contrato), mediante depósito de tal montante na conta bancária n.º 0035 0123133398850, aberta na agência de Aveiro da C.G.D., nos termos e para os efeitos solicitados e devidamente autorizados pela Safehaven Marine Limited, no requerimento de 30 de outubro de 2009, referido no número 1) supra, conforme se alcança do teor da “Guia de Depósito” junta como doc. 17.
- 12) De igual modo, no dia 28 de dezembro de 2009, foi efetuado o adiantamento extraordinário de € 544.600,00, também mediante depósito do aludido valor na conta bancária referida no número anterior (doc. 18 em anexo), de acordo com o solicitado pela Safehaven Marine Limited no requerimento referido em 8) supra.
- 13) Aqui chegados, importa ter presente que, através das transferências referidas em 11) e 12), ficou depositado, em conta autónoma e sem reservas, à ordem da APFF, S.A., o valor total de € 898.000,00, dos quais:
- a) € 353.400,00, referiam-se à caução (de igual montante) do adiantamento mencionado nos números 9 e 10 supra, impondo-se que fossem progressivamente liberados mediante dedução nos pagamentos a efetuar ao abrigo do contrato, dos valores apurados por aplicação da seguinte fórmula: (valor da fatura/valor dos trabalhos por realizar à data do adiantamento) x valor do adiantamento. O que veio a suceder aquando do pagamento das faturas #3 a #9, conforme se evidencia no quadro constante do doc. 19, em anexo.
  - b) € 58.900,00, referiam-se à caução prevista na supra citada cláusula sexta do contrato e nos n.ºs 1 dos artigos 88.º e 89.º do CCP.



- c) € 58.900,00, destinavam-se a constituir o reforço caução previsto no § único da aludida cláusula sexta, correspondente a 5% dos pagamentos a efetuar ao abrigo do contrato.
  - d) € 426.800,00, destinavam-se a ser progressivamente libertados para efetuar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato, à medida que a Safehaven Marine Limited fosse apresentado as faturas correspondentes aos trabalhos efetivamente realizados.
- 14) Assim, ressalvados € 280.000,00 pagos em 31 de dezembro de 2009, mediante entrega direta à Safehaven Marine Limited, todos os demais pagamentos foram efetuados nos moldes descritos na alínea d) do número anterior.
  - 15) Sendo certo que o apuramento dos concretos montantes a libertar a título de pagamento, foi efetuado pela APFF, S.A., a partir do valor das faturas sucessivamente apresentadas, ao qual era aplicada a fórmula de regularização dos adiantamentos transcrita na alínea a) do n.º 13 supra e deduzido o valor correspondente a 5% do montante faturado (correspondente ao reforço da caução).
  - 16) Executada a totalidade dos trabalhos contratuais e efetuados todos os pagamentos devidos pela APFF, S.A. ao abrigo do contrato, permaneceu depositado na conta caução o montante de € 117.800,00 (€ 58.900,00 x 2), referente à caução do contrato e respetivo reforço, o qual só foi libertado em março de 2013, após o termo do prazo de garantia e receção definitiva das embarcações fornecidas, conforme ressalta do quadro constante do citado doc. 19, em anexo.

De tudo quanto ficou expendido nos números 1) a 16) supra, resulta em síntese que, no dia 18 de dezembro de 2009, ficou constituída a favor da APFF a caução do adiantamento previsto na alínea a) do § primeiro da cláusula quarta do contrato o qual, só então, iniciou a produção dos seus efeitos, por força do estabelecido na sua cláusula décima sétima.

Resulta ainda que, no dia 28 de dezembro de 2009, ficou igualmente depositado à ordem da APFF, S.A., o valor de € 117.800,00, correspondente à caução inicial e respetivo reforço, conforme previsto na cláusula sexta e § terceiro da cláusula quarta do contrato, destinado a garantir o exato e integral cumprimento das obrigações assumidas pela Safehaven Marine Limited no título contratual em referência.

Deste modo, ficou prestada a caução prevista no n.º 1 do artigo 88.º do citado Código, a qual obedeceu aos termos legalmente consagrados no n.º 3 do artigo 90.º do CCP, não colhendo, pois, a asserção vertida no parágrafo 305 do relato de auditoria, sustentando que *“A empresa adjudicatária nunca prestou a caução correspondente a 5% do preço do contrato, o que viola o n.º 1 do artigo 88.º do CCP”*.

Note-se que esta conclusão não é prejudicada pela circunstância de a referida caução ter sido constituída através da retenção de parte dos valores dos pagamentos devidos à Safehaven Marine Limited ao abrigo do contrato.





Desde logo, porque tal foi expressamente solicitado e autorizado pela própria Safehaven Marine Limited, no requerimento datado de 30 de outubro de 2009 referido em 1) supra, pelo que, tal procedimento correspondeu à sua vontade livre, esclarecida e validamente transmitida a esta Administração Portuária.

Acresce que, conforme ressalta do teor da supra citada informação interna n.º 14/GJ/09, de 16 de novembro de 2009, o procedimento em causa configura “(...) *uma consignação em depósito do preço contratual, o qual vai sendo liberado na exata medida da realização pelo credor (...)*”, no caso a Safehaven Marine Limited, “(...) *da prestação devida*”.

Ora, a opção por tal instituto jurídico é consentida pela lei civil, designadamente nos artigos 841.º e seguintes do Código Civil (CC), sendo aplicável ao presente contrato, nos termos do disposto na respetiva cláusula décima quinta e no n.º 3 do artigo 280.º do CCP.

Sendo certo ainda que a retenção de parte do valor dos pagamentos devidos ao adjudicatário, para caução do contrato, não é procedimento estranho ao próprio CCP, que o prevê expressamente no n.º 3 do artigo 88.º e no artigo 353.º, os quais consentem a prestação da caução e o seu reforço mediante dedução nos pagamentos a efetuar à contraparte, permitindo, assim, a afetação de parte de tais pagamentos à garantia do “*exacto e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais*”(artigo 88.º n.º1).

Fenecem, pois, os argumentos aduzidos no relatório a que se responde no que concerne à substituição da caução devida por trabalhos não pagos ser desprovida de “*aderência na lei*”, bem como aquela outra que reputa a caução assim prestada de “(...) *ineficaz para acautelar os riscos que a caução prevê cobrir*”.

Na verdade, quanto à eficácia da caução prestada no contrato em apreço, impõe-se dilucidar que, caso fosse necessário acioná-la, a APFF, S.A. estava perfeitamente legitimada para o fazer.

Desde logo porque a própria contraparte Safehaven Marine Limited, autorizou esta Administração Portuária a proceder ao depósito dos montantes referentes a quaisquer pagamentos inerentes ao contrato para “Aquisição de Duas Embarcações de Pilotos”, na sobejamente referida conta caução da C.G.D., assumindo expressamente o intuito de afetar tais montantes à garantia do exato e integral cumprimento das obrigações contratuais.

Mas também porque as disposições contratuais e legais aplicáveis, nomeadamente, as cláusula sexta e sétima do contrato, a cláusula 25.ª do caderno de encargos que o integra (doc. 20 em anexo), e os artigos 88.º n.º 1, 296.º, 325.º n.º 4, e 329.º n.º 1, todos do CCP, consentem à APFF, S.A. o imediato acionamento da caução sempre que se verifique uma situação de incumprimento contratual ou cumprimento defeituoso do contrato. Possibilidade que a lei mantém nos casos em que a caução seja constituída pelos montantes



retidos aquando dos pagamentos devidos ao abrigo do contrato, conforme resai da interpretação conjugada dos já citados artigos 88.º n.º1 e n.º 3, 353.º e 296.º, todos do CCP.

Do que antecede, resulta prejudicada a asserção no sentido de que *“Os gestores públicos da APFF, S.A. (...) permitiram que a empresa pública ficasse desprotegida.”*

Na realidade, impõe-se sublinhar que, logo em 28 de dezembro de 2009, a APFF, S.A. não só dispunha do montante correspondente à caução inicial do contrato (€ 58.900,00), mas também do valor correspondente ao montante integral do respetivo reforço, a saber, 58.900,00 €. Tal desiderato, em circunstâncias normais, só seria possível alcançar depois de efetuados todos os pagamentos devidos ao abrigo do contrato.

Mais, conforme se alcança do quadro constante do doc. 19, em anexo, até 13 de março de 2013, portanto durante todo o prazo de garantia de ambas as embarcações, a APFF, S.A., dispôs de uma caução que ascendia ao montante de € 117.800,00 (10% do valor do contrato), a qual, conforme se demonstrou supra, poderia ser integralmente acionada - à primeira solicitação - caso as circunstâncias o impusessem, designadamente a deteção de defeitos ou retardo na construção das embarcações.

É certo que, de um ponto de vista estritamente formal, a caução deveria ser constituída em momento anterior à outorga do contrato de molde a garantir a sua celebração. O que não sucedeu no caso em análise.

Porém, relativamente a este aspeto, importa rememorar que antes da outorga do contrato, a Safehaven Marine Limited propôs-se prestar as respetivas cauções através de garantias bancárias a emitir pelo Bank of Ireland.

Ora, conforme avulta do teor deliberação do Conselho de Administração da APFF, S.A., em sua reunião de 4 de novembro de 2009 e da informação de serviço 11A/GJ/09, de 22 de outubro (doc. 13 a) em anexo), cujo teor se dá por reproduzido para todos os legais efeitos, tal possibilidade foi afastada por esta Administração Portuária porquanto, tratando-se de estabelecimento bancário sem representação em território português, a aceitação de tais garantias *“(…) encerraria para a APFF, S.A., a assumpção de riscos incomportáveis caso viesse a ser necessário accionar a caução do contrato e o Banco não cumprisse a obrigação de pagamento imediato da quantia garantida, mormente, os riscos inerentes às dificuldades de execução de sentença portuguesa em país estrangeiro e os respectivos encargos judiciais que daí adviriam”*.





Atentos os assim evidenciados riscos e encargos supérfluos atinentes à execução de garantias bancárias emitidas no estrangeiro, a alternativa de prestação da caução implementada no caso concreto revelou-se a opção mais consentânea com a salvaguarda dos interesses da APFF, S.A..

Até porque, os empenhados esforços assumidos pela Safehaven Marine Limited desde o momento da adjudicação, revelaram uma séria e firme intenção de proceder à célere assinatura do contrato, o que afastava da situação concreta o risco subjacente à exigência legal de prestação da caução antes da formalização do contrato, qual seja, a possibilidade de o mesmo não ser assinado por razões imputáveis à entidade adjudicatária.

Note-se que, caso a APFF, S.A. tivesse acedido à pretensão da Safehaven Marine Limited no sentido de prestar as cauções do contrato através do Bank of Ireland, não só teria negligenciado o supra referidos riscos inerentes à execução de cauções prestadas no estrangeiro, como teria assumido uma opção mais favorável à empresa contraparte.

Com efeito, conforme tivemos ensejo de ressaltar supra, os montantes denominados de “adiantamento”, não foram sequer disponibilizados à identificada contraparte, mas depositados na por demais referida conta caução, de onde foram sendo progressivamente libertados pela APFF, S.A., à medida que a Safehaven Marine Limited concretizava a efetiva execução de trabalhos.

O que não sucederia se a APFF, S.A. se tivesse bastado com a garantia bancária prestada pelo banco irlandês pois, nesta hipótese, os montantes adiantados seriam efetivamente entregues à contraparte que deles poderia dispor de imediato.

Ademais, ressalta à sociedade que nenhuma quantia foi entregue à Safehaven Marine Limited, sem que houvesse prévia evidência documental da realização física dos trabalhos submetidos a pagamento.

Face a tudo o que antecede, sustenta-se que a caução de 5% do valor do contrato para “Aquisição de Duas Embarcações de Pilotos”, foi efetivamente prestada, em moldes que revelam uma atuação prudente e consentânea com os interesses da APFF, S.A., cuja primazia foi assegurada face aos interesses da Safehaven Marine Limited.

– O douto Tribunal faz notar no ponto 24 das “Conclusões” e nos parágrafos 310 a 314 do relato de auditoria, que *“Os gestores da APFF, S.A., estiveram 44 dias para proceder à receção provisória da obra de “Prolongamento do molhe norte do porto da Figueira da Foz”, sendo que tal atuação “(...) não é coadunável com a boa gestão pois revela: ou que a obra não estava em condições de ser rececionada, e então dever-se-ia ter aplicado as multas diárias contratuais; ou que houve descuido por parte dos gestores, o qual poderia ter levado à receção provisória tácita da obra (...)”*.



25



Facto inegável que o ato formal de receção provisória da empreitada de “Prolongamento do Molhe Norte do Porto da Figueira da Foz”, apenas ocorreu no dia 30 de setembro de 2010, decorridos que estavam 44 dias sobre a conclusão dos trabalhos em 16 de agosto desse ano.

Tal delonga configurou um caso isolado no histórico de empreitadas desta Administração Portuária, justificado pela circunstância de o termo da obra ter ocorrido em período estival, durante o qual é usual o gozo de férias. Esta circunstância redundou num sucessivo protelamento do ato formal de receção da empreitada por dificuldades de concertação da respetiva data entre o representante do dono da obra e o representante do consórcio empreiteiro.

No entanto, carece de fundamento a hipótese aventada pelo meritíssimo Tribunal no sentido de sustentar que o aludido hiato temporal indicaria que “(...) à data do pedido do consórcio, 17 de agosto de 2010, a obra ainda não estava em condições de ser rececionada pela APFF, S.A., pelo que os gestores deveriam ter aplicado a multa diária contratual(...)”.

Na verdade, conforme ressalta da análise do teor da lista que integra o Auto de Medição n.º 22, (doc. 21 em anexo), todos os trabalhos contratados no âmbito da empreitada de “Prolongamento do Molhe Norte da Figueira da Foz”, encontravam-se integralmente executados no dia 16 de agosto de 2010.

Facto que foi pessoalmente atestado pelo representante da APFF, S.A. que outorgou o identificado auto e inscrito no “Livro de Registo da Obra” (doc. 22 em anexo).

Acresce que a empreitada em causa foi objeto de estreito e rigoroso seguimento por parte da APFF, S.A..

Com efeito, ciente que a dimensão e complexidade técnica da empreitada em apreço demandariam um acompanhamento contínuo dos trabalhos e que, num contexto de serviços partilhados, seria inexequível que tal condição fosse assegurada somente pelo fiscal de obra designado para o efeito, esta Administração Portuária optou por garantir a presença física diária no local dos trabalhos, de um prestador de serviços incumbido contratualmente, entre outras funções, de vigiar e verificar o andamento e o modo de execução da obra, conforme se alcança do teor do “Contrato de Prestação de Serviços para Assessoria à Fiscalização da Empreitada de Prolongamento do Molhe Norte do Porto da Figueira da Foz”, celebrado entre a APA, S.A. e Fernando Lucas Pires, em 25 de julho de 2008, e objeto de cessão da posição contratual a favor da APFF, S.A., em 28 de setembro de 2009 (docs. 23 e 24 em anexo).

Desta forma, a empreitada de Prolongamento do Molhe Norte do Porto da Figueira da Foz foi sendo estreitamente seguida por esta Administração Portuária ao longo de todo o seu período de execução, o

25

25





que permitiu, entre outras coisas, ter a imediata e real percepção do modo como iam sendo executados os trabalhos e garantir a sua boa execução.

Ressalta-se, pois, que a aparente inércia da APFF, S.A. no que concerne à formalização da receção provisória da dita obra, advém, não da displicência desta Administração Portuária, mas da certeza de boa execução dos trabalhos, consubstanciada, não só no ressaltado modo como os mesmos foram acompanhados, mas, sobretudo, na circunstância de, a 16 de agosto de 2010, a APFF, S.A. ter verificado a efetiva conclusão de todos os trabalhos contratados.

O que permite igualmente afirmar que, na situação concreta em análise, estava afastada a hipótese de serem recebidos trabalhos defeituosamente executados, caso tivesse ocorrido a receção tácita propalada pelo meritíssimo Tribunal.

De igual guisa se esclarece que o protelamento da formalização da receção provisória da empreitada de “Prolongamento do Molhe Norte do Porto da Figueira da Foz”, até pela natureza da obra em causa, nunca impediu que o porto dela retirasse imediatos benefícios de navegabilidade e operacionalidade, porquanto os mesmos advinham do simples facto da obra estar executada.

A título de nota final, o Conselho de administração da APFF, S.A., gostaria de acrescentar que registou, com apreço, as conclusões do meritíssimo Tribunal de Contas, as quais, no seu entendimento, encerram uma apreciação geral de desempenho adequado por parte desta Administração Portuária, só possível com o esforço coletivo de todos os colaboradores da empresa, bem como dos seus parceiros da Comunidade Portuária da Figueira da Foz.

Com os melhores cumprimentos, *e considerações*

O Presidente do Conselho de Administração,

(José Luís de Azevedo Cacho)

DETC 08 07'13 12674



3. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo IGCP, E.P.E.*





*JH*

IGCP   
 Agência de Gestão da Tesouraria  
 e da Dívida Pública

Exm<sup>a</sup> Senhor  
 Juiz Conselheiro  
 Prof. Dr. José Manuel Monteiro Silva  
 Av. Barbosa du Bocage, 61  
 1069-045 LISBOA

1. *Acusar e receção*  
 2. *Inceder ao bomio*  
*Respecto*

*4. 8.7.2013*

N/ Ofício nº SGC - 11422  
 Lisboa, 28 de junho de 2013

Assunto: Auditoria à APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, SA  
 Exercício do contraditório

*Senhor Conselheiro*

No seguimento do vosso ofício nº 9533/2013, de 20 de junho, de vossa referência DA IX – Proc nº 219/2012 – AUDIT, sobre o assunto em epígrafe, informamos que:

1. No ano a que respeita o relato de auditoria, não foi rececionado no IGCP qualquer pedido de dispensa de cumprimento de unidade de tesouraria do Estado, relativo à APFF.
2. No corrente ano, foi recebido no IGCP um pedido de dispensa efetuado pela Administração do Porto de Aveiro, S.A., cujo ofício e respetiva resposta do IGCP se anexam.
3. No relato apresentado é assimilada a necessidade de financiamentos junto da banca comercial, operações que o IGCP não poderá assegurar, por falta de enquadramento legal.
4. No que diz respeito aos restantes serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, não vemos motivos para que não haja recurso aos mesmos por parte da APFF.

Com os melhores cumprimentos,

*e - consideração pessoal*

*António Pontes Correia*  
 António Pontes Correia  
 Vogal do Conselho de Administração

DETC 28 06 13 12141

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.  
 Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95  
 e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt







4. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pela DGTF*







MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

4164, de 28 JUN'13

A Area IX,

1. Acesso - recepção
2. Incluir no domínio  
respetivo

A sua Excelência  
Senhor Juiz Conselheiro  
Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
Tribunal de Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Lx. 8.07.2013 *jm*

S/Ref. DA IX – Proc. N.º 29/2012-AUDIT  
Ent 12509, de 21.06.2013

N/Ref. DSPE/GAC 2013  
Data:

Assunto: Auditoria do Tribunal de Contas à APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz (APFF), S.A.

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Em referência ao assunto em epígrafe, para os efeitos do disposto nos artigos 13.º 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, e após análise do relatório em apreço, relativamente ao cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria, espelhado nas Leis do Orçamento de Estado para 2011, 2012 e 2013 (artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; artigo 89.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e artigo 124.º da lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro), informa-se que:

- 1) O IGCP, EPE, não disponibiliza a totalidade dos serviços bancários necessários à gestão financeira das empresas, tais como: depósitos de vales postais, descobertos bancários e depósitos de vales postais, o que leva a que as empresas tenham de dispor na banca comercial das disponibilidades necessárias para fazer face às operações que não são possíveis através do sistema de Homebanking disponibilizado por aquela entidade, face às suas limitações em relação à banca comercial;
- 2) A APFF, SA encontra-se entre as empresas públicas que manifestaram junto do IGCP, EPE, as dificuldades da plena implementação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, decorrentes do facto do IGCP, EPE não disponibilizar a totalidade dos serviços bancários necessários à gestão financeira das empresas, tendo alertado para a necessidade de dispor de excedentes de tesouraria junto da banca comercial, não só para efetuar os respetivos pagamentos, mas também para assegurar os financiamentos de curto prazo necessários à sua atividade;

*jm*





MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

4164, de 28 JUN'13

- 3) Conforme o disposto no artigo 124.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, foi pela APFF, S.A. solicitada autorização junto do IGCP, EPE, para que sejam mantidos os excedentes de tesouraria (cerca de 30%) na banca comercial, os quais configuram depósitos à ordem, e a realização de operações bancárias não disponibilizadas pelo IGCP, EPE, aguardando-se o competente despacho do membro do Governo.
- 4) No respetivo parecer o IGCP, EPE confirma que não pode assegurar as operações de financiamento e de descoberto bancário;

Nesta conformidade, esclarece-se que o pedido formulado pela APFF, SA, não se encontra pendente de decisão desta Direção-Geral e reafirma-se o teor das pronúncias em sede de contraditório ao Relato de Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas, incluindo a resposta da Senhora Secretária de Estado do Tesouro proferida no âmbito do mesmo.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Elsa Roncon Santos

Anexos:

- Carta da APFF enviada à DGTF;
- Cópia da Carta da APFF enviada à SET;
- Cópia do Pedido de parecer ao IGCP;
- Cópia da Resposta do IGCP.

DGTC 01 07'13 12229



5. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo fiscal único da APFF*







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

25 de junho de 2013

Exmos Senhores,

**Assunto: Auditoria à APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.**

Acusamos a receção da vossa carta registada, com referência DA IX – Proc. N.º 29/2012 - 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 210/2008, que criou a Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A., doravante designada por “APFF” ou “Empresa”, sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, com capital integralmente subscrito e realizado pela APA - Administração do Porto de Aveiro, S. A., doravante designada por “APA”. 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 30 de dezembro de 2008, a gestão corrente do porto foi assegurada pelo IPTM, IP. Contudo, em cumprimento do Artigo 10º dos Estatutos da APFF, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 210/2008, 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 APA.
3. De acordo com o Artigo 15.º dos Estatutos da APA, 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 APA, representada por José Pereira Alves.
4. No âmbito das suas competências, em cumprimento do estabelecido na alínea c) do Artigo 16º dos Estatutos da APA, conjugado com os Artigos 420º e 452º do Códigos das Sociedades Comerciais, o Conselho Fiscal procede à fiscalização da APA, emitindo anualmente um Relatório sobre a sua ação fiscalizadora, 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 pronuncia-se sobre a avaliação de desempenho dos gestores executivos que, conforme referido em 2. acima, são comuns às duas entidades (APA e APFF).

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  
Inscrita na lista das Sociedades de Revisores Oficiais de Contas sob o n.º 183 e na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários sob o n.º 9077

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.



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

6. Na elaboração das demonstrações financeiras consolidadas da APA, a subsidiária APFF é consolidada pelo método de consolidação integral, ficando evidenciados em tais demonstrações todos os ativos e passivos da APFF, 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 c), dos Estatutos da APA, o Conselho Fiscal procede anualmente à revisão do Orçamento Consolidado do Grupo APA, emitindo subsequentemente Parecer sobre tal informação, elaborada em base consolidada.

8. Os membros do Conselho de Administração da APFF não formalizaram, com o Acionista final (Estado Português), Contratos de Gestão nos termos do disposto nos Artigos 18.º e 30.º do Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março. Os Contratos de Gestão assinados com o Estado Português em 2 de junho de 2009, para o mandato 2008/2010, foram celebrados na qualidade de membros do Conselho de Administração da APA. Contudo, os objetivos de gestão elencados no ponto IV do Anexo I aos supra mencionados Contratos de Gestão, foram definidos numa perspetiva consolidada (APA e APFF). Conforme referido em 4. acima, em base anual, o Conselho Fiscal da APA pronuncia-se sobre a avaliação de desempenho dos gestores executivos, os quais são comuns às duas entidades (APA e APFF).

Face ao exposto acima, pelo facto da ação fiscalizadora do Conselho Fiscal da APA ter vindo a ser desenvolvida numa perspetiva consolidada, foi sempre nosso entendimento que a apreciação efetuada anualmente pelo Conselho Fiscal da APA, 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 APFF que, em cumprimento do Artigo 10º dos Estatutos da Empresa são, por inerência, os administradores em identidade de funções na APA, não sendo necessária, consequentemente, a elaboração de um Relatório autónomo específico para os gestores executivos da APFF.

Cumpre-nos ainda referir que a PricewaterhouseCoopers – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda. exerce as funções de Fiscal Único na APFF, 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) Vigiámos 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.



Handwritten initials

Em resultado do acompanhamento regular da atividade da Empresa, 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 OESMP – Orientações Estratégicas para o Setor Marítimo-Portuário foram substituídas pelo PET – Plano Estratégico dos Transportes e pelo Acionista da APA.

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 APFF 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.

De V. Exas.  
Atentamente

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

José Pereira Alves, R.O.C.

