



RELATÓRIO DE AUDITORIA N° 1/2002 – 2ªS

PROCESSO DE AUDITORIA N.º 13/01-AUDIT

APOR – AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO DO PORTO, SA

**EXERCÍCIO DE REFERÊNCIA
1999**



ÍNDICE

1 – INTRODUÇÃO	6
1.1 – FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACCÃO	6
1.2 – METODOLOGIA ADOPTADA.....	7
1.2.1 – Planeamento.....	7
1.2.2 – Execução.....	8
1.3 – CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO	8
1.4 – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2 – CARACTERIZAÇÃO DA EMPRESA	10
2.1 – OS MODELOS AUTO-ORGANIZATIVOS ADOPTADOS PELA CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO	10
2.2 – CRIAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DA APOR.....	16
2.3 – BREVE ANÁLISE DOS ESTATUTOS E DO SEU CUMPRIMENTO.....	20
2.4 – OBJECTIVO VISADO COM A CRIAÇÃO DA EMPRESA	31
2.5 – ANÁLISE JURÍDICA DA ACTIVIDADE DESENVOLVIDA	36
3 – ACTIVIDADE DESENVOLVIDA	45
3.1 – ASPECTOS GERAIS.....	45
3.2 – PROGRAMA METROPOLIS.....	46
3.2.1 – Introdução	46
3.2.2 – Desenvolvimento do Programa.....	51
3.2.3 – Execução Financeira.....	56
3.3 – PERSPECTIVAS DE ACTUAÇÃO FUTURA DA EMPRESA	61
4 – ORGANIZAÇÃO/PLANEAMENTO E CONTROLO.....	62
4.1 – ESTRUTURA ORGANIZATIVA DA APOR.....	62
4.2 – PLANEAMENTO E CONTROLO.....	64
4.2.1 – Instrumentos de gestão previsional	64
4.2.2 – Fiscalização / Relatórios e Pareceres do ROC	67
5 – APRECIACÃO GLOBAL DA ESTRUTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA	70
5.1 – ANÁLISE ECONÓMICA.....	70
5.1.1 – Análise dos Proveitos	75
5.1.2 – Análise de Custos	77
5.2 – ANÁLISE FINANCEIRA.....	78
5.2.1 – Activo.....	80
5.2.2 – Capital Próprio.....	83



Tribunal de Contas

5.2.3 – Passivo.....	86
6 – SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	89
6.1 – LEVANTAMENTO E APRECIACÃO DO CIRCUITO DAS OPERAÇÕES DA RECEITA.....	89
6.2 – LEVANTAMENTO E APRECIACÃO DO CIRCUITO DAS OPERAÇÕES DA DESPESA.....	91
6.2.1 – Fundo Fixo de Caixa.....	94
6.3 – INVENTÁRIO/FICHEIRO DO IMOBILIZADO.....	96
6.4 – EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE.....	98
6.5 – BANCOS / RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS.....	102
6.6 – LIVROS OBRIGATÓRIOS.....	103
6.7 – AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	104
7 – IVA.....	106
8 – CONCLUSÕES.....	108
9 – RECOMENDAÇÕES.....	117
10 – REFERÊNCIAS FINAIS.....	119
10.1 – EMOLUMENTOS.....	119
10.2 – MEMBROS DO CONSELHO GERAL/DIRECÇÃO NO EXERCÍCIO DE 1999.....	120
10.3 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO.....	121
10.4 – FICHA TÉCNICA.....	122
11 – DECISÃO.....	123



SIGLAS

APDL – ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DO DOURO E LEIXÕES

APOR – AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO DO PORTO, SA

BBI – BANCO BORGES & IRMÃO

BPI – BANCO PORTUGUÊS DE INVESTIMENTO

BEI – BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO

BMP – BARCELONA MEETING POINT

CCRN – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO NORTE

CIVA – CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO

CMP – CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO

CSC – CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS

CRP – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

CP – CAMINHOS DE FERROS PORTUGUESES, EP

DGDR – DIRECÇÃO GERAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DGTC – DIRECÇÃO-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

DO – DEPÓSITOS À ORDEM

DP – DEPÓSITOS A PRAZO

EDP – ELECTRICIDADE DE PORTUGAL

FFC – FUNDO FIXO DE CAIXA

FDVC – FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO VALE DE CAMPANHÃ

FDZHP – FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA ZONA HISTÓRICA DO PORTO

GOP – GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS DA CMP, EM



Tribunal de Contas

IVA – IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO

MEPAT – MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO

MFEEE – MECANISMO FINANCEIRO DO ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU

PA – PROGRAMA DE AUDITORIA

PGA – PLANO GLOBAL DE AUDITORIA

PORTGÁS – SOCIEDADE DE PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE GÁS, SA

PT – PORTUGAL TELECOM

ROC – REVISOR OFICIAL DE CONTAS

SIVA – SERVIÇOS DO IVA

SMAS – SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO DO PORTO

SROC – SOCIEDADE DE REVISORES OFICIAIS DE CONTAS

STCP – SOCIEDADE DE TRANSPORTES COLECTIVOS DO PORTO, SA

TC – TRIBUNAL DE CONTAS

VCI – VIA DE CINTURA INTERNA



Tribunal de Contas

1 – INTRODUÇÃO

1.1 – FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

No uso das competências do Tribunal de Contas que lhe foram cometidas, designadamente, pelos artigos 2º, n.º 2, alínea d), 5º, n.º 1, alínea f) e g) e 55º, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, bem como pelos artigos 1º, n.º 1, alínea c) e 2º, da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril, estes aplicáveis por força do disposto no n.º 4 do artigo 2º da citada Lei n.º 98/97, e de acordo com o Programa de Fiscalização para 2001 do Departamento de Auditoria VIII/Unidade de Apoio Técnico VIII.2, aprovado pelo Tribunal de Contas em reunião do Plenário da 2ª Secção, de 14 de Dezembro de 2000, foi realizada uma auditoria de gestão à APOR – Agência para a Modernização do Porto, SA, adiante designada por APOR, tendo por exercício de referência o ano económico de 1999.

Esta auditoria decorreu na sede da empresa na cidade do Porto, no período compreendido entre 26/03 e 06/04/01, e entre 16/04 a 23/04/01, conforme o Plano Global de Auditoria, aprovado por despacho de 20/03/01 do Juiz Conselheiro da Área, exarado na Informação n.º 6/01 – UAT. VIII.2, de 12/03/01.

Os objectivos desta acção consistiram em apreciar a gestão e o controlo financeiro, analisar a génese evolutiva da empresa, verificar a legalidade e regularidade das operações efectuadas, avaliar a segurança e fiabilidade do sistema de controlo interno, conhecer a respectiva estrutura organizacional e os meios humanos afectos e, igualmente, apreciar a respectiva estrutura económico-financeira e avaliar os resultados alcançados.



Tribunal de Contas

1.2 – METODOLOGIA ADOPTADA

De acordo com o referido PGA, a metodologia adoptada integrou as fases de Planeamento e Execução.

1.2.1 – *Planeamento*

Iniciou-se com o estudo prévio da entidade e decorreu na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, tendo por base a apreciação dos seguintes documentos disponíveis, relativos aos exercícios de 1997 a 1999, constantes do *dossier permanente*:

- Estatutos da Empresa;
- Balanço, Demonstração de Resultados e Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados;
- Relatórios de Gestão;
- Relatórios e Pareceres do Revisor Oficial de Contas;

Numa fase posterior, já nas instalações da entidade auditada, foi efectuada uma reunião em que estiveram presentes, por parte da APOR, os directores executivos Jorge Dinis e Mário Martins e, por parte da DGTC, os Auditores Coordenador e Chefe e a equipa de auditoria.

Foram dados a conhecer os objectivos da auditoria e recolhida informação sobre a organização e funcionamento da APOR e sobre os principais problemas sentidos pela direcção.

Seguidamente, efectuaram-se entrevistas com os directores executivos supramencionados, procedeu-se à leitura e análise das actas das reuniões dos órgãos sociais e efectuou-se o exame e avaliação do sistema de controlo interno existente.



Tribunal de Contas

1.2.2 – Execução

O trabalho de campo desenvolveu-se de acordo com o PA, tendo-se realizado testes de conformidade e substantivos e solicitado e obtido todos os elementos pertinentes para a conclusão dos objectivos desta auditoria.

1.3 – CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO

A acção realizou-se dentro da normalidade, sendo de realçar todo o apoio prestado à equipa pelos directores Jorge Dinis e Mário Martins, bem como pela secretária da direcção, não se tendo verificado qualquer condicionante de relevo.

1.4 – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

De acordo com o que prescreve o artigo 13º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi o Relato de Auditoria notificado aos membros do Conselho Geral e da Direcção da APOR, para efeitos do exercício do contraditório.

O Conselho Geral, em reunião de 09/08/01, analisou o relato e enviou a sua resposta que vem assinada pelo seu presidente Nuno Cardoso. A Direcção também apresentou as suas alegações, subscritas por quatro dos seus membros.

Aquele Conselho toma directamente posição quanto a algumas das questões abordadas no Relato, subscrevendo no demais as observações efectuadas em anexo por via da resposta da autoria da Direcção.

Não obstante ambos os documentos se reportarem na sua análise aos correspondentes pontos das Conclusões do Relato, as respostas ou observações deles constantes vêm, neste Relatório, sintetizadas ou transcritas nas partes pertinentes.



Tribunal de Contas

No texto das alegações do Conselho Geral da APOR salienta-se uma observação que denota um carácter mais genérico, quanto à qual, por dizer respeito em simultâneo a diversas matérias do Relato de Auditoria, entende-se ser este o lugar próprio para a transcrever.:

Referem que se abstêm “... de produzir qualquer comentário aos juízos de valor que, sobre opções políticas de gestão autárquica, e de opções de gestão organizacional, perpassa em vários pontos do relato da mesma. Lamentando este facto, onde se pensa que o Tribunal de Contas tenha extravasado do âmbito da sua jurisdição, solicitamos que as referências sobre aquelas matérias sejam retiradas do Relato de Auditoria.”

Nos termos do artigo 1º, nº 1, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas tem o poder de apreciar “... a boa gestão financeira ...” das entidades que constituem o seu universo de fiscalização. Uma das vertentes mais significativas em que se consubstancia e deve ser apreciada essa boa gestão financeira, no que respeita às autarquias, é precisamente a adopção de modelos auto-organizativos. Por outro lado, o Tribunal de Contas tem jurisdição, no âmbito financeiro, em toda a ordem jurídica portuguesa, incluindo autarquias locais e entidades constituídas nos termos da lei comercial em que aquelas detenham a maioria do capital (cfr. artigo 1º, nº 2 e 2º, nº 2, alínea d), da mesma lei), como é o caso da APOR.

O Relato de Auditoria pronuncia-se – não podia deixar de o fazer – sobre a racionalidade económica resultante das opções de gestão organizacional da autarquia, ao nível dos modelos auto-organizativos adoptados, razões pelas quais, ao contrário do que invocam os membros do Conselho Geral da APOR, inexistem motivos que justifiquem qualquer alteração ao seu texto onde quer que seja apreciada a conveniência, do ponto de vista financeiro, da adopção de uma ou outra fórmula de gestão organizacional.



Tribunal de Contas

2 – CARACTERIZAÇÃO DA EMPRESA

2.1 – OS MODELOS AUTO-ORGANIZATIVOS ADOPTADOS PELA CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO

Na segunda metade da década de 1990, a Câmara Municipal do Porto adoptou diversos modelos auto-organizativos com os quais, em conjunto com alguns serviços integrados na orgânica autárquica, pretendeu agilizar e dinamizar a requalificação e o desenvolvimento do tecido social, habitacional e urbano da cidade.

São disso exemplo, entre outros, os casos da Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã, da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto, e, recentemente, após a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais), da GOP – Gestão de Obras Públicas da CMP, EM.

A Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã foi criada com a finalidade primária de servir de unidade de gestão ao programa URBAN, sendo a beneficiária final dos capitais comunitários daí advindos, com vista à requalificação física e social do Vale de Campanhã, situado na zona oriental da cidade e denotando extremos problemas ao nível da toxicodependência, habitação, degradação social e do tecido urbano, etc.

Já a Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto teve por objectivo a intervenção numa área classificada pela UNESCO como património mundial, o seu Centro Histórico, cujo parque habitacional se apresentava extremamente carecido de uma acção global que viabilizasse a sua recuperação, em simultâneo com intervenções junto das populações residentes, no âmbito do realojamento, acção social, requalificação profissional, etc.



Tribunal de Contas

Estas entidades foram objecto de acções de fiscalização sucessiva do TC no ano de 1999, tendo-se então concluído nos respectivos relatórios de auditoria pela visível melhoria das realidades que se procuravam recuperar.

Não obstante – e a propósito do tema que adiante se tratará relativamente à APOR – a instituição destas fundações, bem como a prossecução de determinadas actividades à margem dos respectivos objectos sociais mereceu, à data, sérias reservas relacionadas no fundo com a sua legalidade substancial.

Antes do mais porque, em ambos os casos, foram detectadas acções ilegais levadas a cabo em bens do domínio público que caberiam legalmente à CMP – num deles, aliás, tratou-se de uma obra de significativo relevo e dimensão financeira, a empreitada na Frente Ribeirinha, integrada no Programa Metropolis e executada pela FDZHP – traduzindo-se a sua transferência para estas entidades, por via de protocolos, com a consequente transferência dos necessários meios financeiros, numa alienação de competências próprias da autarquia que o quadro legislativo não permite e que feriu ainda o princípio da especialidade da competência das pessoas colectivas.

Depois, porque se entendeu já então que a figura jurídica da “Fundação”, em vista da sua tradicionalmente consagrada dignidade institucional e do substracto patrimonial que lhe deve estar sempre subjacente, não se compadecia com os fins para que foram criadas, nem com os meios com que foram efectivamente dotadas, tendo-se concluído por um certo desvirtuamento da figura, antes se opinando que os competentes órgãos autárquicos deveriam ter encontrado outras formas organizativas mais adequadas.

Foram, pois, estas as reservas de índole jurídica que então se plasmaram claramente nos relatórios de auditoria correspondentes.

Não se colocou, à data, a pertinente problemática de saber se os próprios objectos sociais em causa consubstanciariam eles mesmos uma “redução” das atribuições



Tribunal de Contas

autárquicas e da sua conseqüente autonomia – proibida pelo texto dos artigos 237º, n.º 1 e 288º, alínea n), da Constituição da República Portuguesa – ou uma alienação de competências dos seus órgãos, atentatória dos preceitos contidos no artigo 29º do Código do Procedimento Administrativo e, igualmente, no artigo 237º, n.º 1, da CRP, visto que tais objectos sociais não se apresentaram como globais, ao nível do concelho, mas antes se circunscreviam estatutariamente a um dado perímetro territorial, podendo pois, ser entendidos como se de “gabinetes de projecto” se tratassem.

Dir-se-á ainda assim, sumariamente e ao arrepio do que alguns autores têm vindo a entender, que o já mencionado artigo 237º, n.º 1, da CRP, atribui à lei a faculdade de regular a organização das autarquias locais, sendo pois questionável a real latitude do seu poder auto-organizativo, no que concerne à adopção de fórmulas como fundações de direito privado, sociedades comerciais, etc., para prossecução de competências que a lei comete aos seus órgãos.

Certo é que, em obediência a tal preceito constitucional, veio a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, regular as condições de criação pelas autarquias de empresas dotadas de capitais próprios, tendo então, na sua sequência, sido criadas algumas destas entidades, entre as quais se conta a GOP com o objectivo global de gestão de obras públicas na cidade do Porto.

A APOR, constituída no final do ano de 1997 e dotada de capitais maioritariamente públicos, dos quais uma percentagem superior a 50% foi subscrita pelo Município do Porto – como veremos adiante – corresponde de novo a mais um modelo auto-organizativo das actividades autárquicas, desta feita traduzindo-se numa pretendida Parceria Público-Privada sob a forma de sociedade anónima e com o fim de promoção e desenvolvimento da cidade do Porto.

Importa nesta sede indagar se a criação da APOR, tendo como um dos seus eixos geográficos de intervenção precisamente a zona oriental do Porto, como veremos, onde se insere todo o Vale de Campanhã, não poderá acarretar uma duplicidade de



Tribunal de Contas

estruturas, nomeadamente se confrontada com o objecto social e o perímetro territorial de actuação da FDVC.

Ambas as entidades são pessoas colectivas de direito privado e resultam de parcerias com capitais também privados, actuando na mesma área geográfica: a FDVC só nessa área e mais vocacionada para o campo social; a APOR em toda a cidade do Porto e direccionada especificamente para obras de carácter municipal.

A verdade é que não se encontra justificação para a existência destas duas estruturas, cujos objectivos se encontram significativamente sobrepostos, parecendo antes – tendo em conta, ademais, as reservas já formuladas quanto à legalidade da FDVC – que teria constituído solução mais consentânea com o quadro legal aplicável a criação de uma empresa municipal, que englobasse as duas missões e os dois objectivos sociais, afinal parcialmente idênticos.

É que, entenda-se, pretendendo a CMP agilizar a sua acção através da transferência de competências para outra entidade, em especial no que diz respeito a obras municipais, a poder fazê-lo, tal só se mostraria possível no quadro de uma empresa municipal.

Pois se quanto ao fim social da FDVC se pode questionar se é ou não susceptível de ser desenvolvido por uma pessoa colectiva de direito privado, e se também é possível discutir a possibilidade de uma empresa municipal levar a cabo obras públicas em substituição da câmara, anteriormente à entrada em vigor da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, já não se levantam dúvidas sobre a impossibilidade legal de uma pessoa colectiva de direito privado – como teria de ser a que resulta de Parcerias Público-Privadas e é o caso da APOR – executar obras no domínio público, em nome próprio ou da autarquia.

Nesta medida, para além de ser necessário concluir pela duplicidade de estruturas, é necessário afirmar também que ambas se apresentam de legalidade extremamente duvidosa, o que, quanto à APOR, adiante melhor se analisará.



Tribunal de Contas

Refira-se no entanto que, actualmente, com a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, já existe suporte legal adequado para a delegação de competências camarárias em empresas municipais, do tipo “público”, “de capitais públicos” ou “de capitais maioritariamente públicos” – neste último caso com a possibilidade de captação de capitais privados com vista à prossecução de certos fins autárquicos.

Diga-se para finalizar que o que atrás fica pois exposto a propósito das fundações de direito privado – para além da necessária visão panorâmica que se pretende deixar sobre as intenções de agilizar e dinamizar os processos de recuperação e desenvolvimento da cidade por parte dos seus responsáveis autárquicos – poderá valer como introdução e enquadramento para o mesmo género de problemas que a actividade da APOR será susceptível de levantar, questões essas que se relegam por ora para o lugar oportuno do presente Relatório.

Quanto a esta matéria, através do relatório da Direcção e por referência às conclusões nºs 1 e 2 do Relato de Auditoria, observaram os responsáveis, em suma, o seguinte:

Os dois primeiros pontos das conclusões parecem não dizer respeito à presente auditoria, por os objectivos de tal acção consistirem em apreciar a gestão e o controlo financeiro, bem como analisar a génese evolutiva da empresa, referindo ainda que o artigo 5º, nº 1, alíneas f) e g), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, estabelece que a análise se deverá ater aos aspectos da gestão financeira da empresa (sob o prisma da legalidade, economia, eficácia e eficiência) e aos sistemas de controlo interno, sob o prisma da sua organização, funcionamento e fiabilidade, não possuindo a APOR nos seus arquivos informação que possibilite a análise efectuada, nem tendo os responsáveis sido questionados sobre tais problemáticas, concluindo que no Relato deveriam ser relevados unicamente “ *... aspectos da gestão financeira da APOR e nunca aspectos da gestão organizacional da CMP ...*”. Dizem ainda que tais conclusões só são possíveis após um “*longo trabalho de análise, contactos e entrevistas com todos os interlocutores*”.



Tribunal de Contas

Como já resulta claramente do texto do Relato, as matérias a que os responsáveis pretendem referir-se, relativas aos modelos auto-organizativos da CMP, resultam do conhecimento directo que o Tribunal de Contas detém sobre elas, nomeadamente por via de anteriores acções de fiscalização efectuadas às seguintes entidades: Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã, Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto, bem como à própria Câmara Municipal do Porto e ainda à Área Metropolitana do Porto. Daí a significativa sedimentação das conclusões em causa, ao contrário do que pretendem invocar.

Cumprirá lembrar ainda que o principal accionista da APOR é a Câmara Municipal do Porto – entidade sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas – e é, em última instância, sobre as melhores ou piores opções na aplicação dos dinheiros públicos que deve recair a análise e os trabalhos de auditoria levados a cabo pelo Tribunal de Contas. Para tal – como já se escreveu noutra parte deste Relatório – lhe confere a lei jurisdição em toda a ordem jurídica portuguesa, bem como poderes específicos para apreciar a boa gestão financeira (artigo 1º, nºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

Precisamente no sentido contrário das observações tecidas pelos responsáveis, o facto de se estar em presença de uma acção de fiscalização (que se reveste de carácter geral quanto à sua amplitude) dirigida a uma entidade que é participada maioritariamente pela CMP, obriga a que, antes de tudo o resto, seja analisada a bondade financeira da opção pela própria fórmula organizativa em causa.

Razões pelas quais não são de levar em conta as observações ora expendidas pelo corpo directivo da APOR e acolhidas pelo seu Conselho Geral, dado até que tais temas foram abordados e discutidos conjuntamente em diversos momentos, no decurso do trabalho de campo da auditoria.



Tribunal de Contas

2.2 – CRIAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DA APOR

Dentro dos objectivos do Programa Metropolis, promovido pelo Governo e destinado a apoiar a requalificação nos centros urbanos de Lisboa e Porto, foi celebrado em 23/06/96 entre o MEPAT e a CMP, um Protocolo de Colaboração que foi denominado de “Projecto de Valorização da Zona Oriental da Cidade do Porto no Âmbito do Programa Metropolis”, com o qual se delinearão diversas acções, devidamente elencadas no documento, todas no sentido da *“requalificação social, humana e ambiental, de uma forma integrada e multifacetada”*, visando *“promover o desenvolvimento, modernizar a cidade e, em consequência, atrair a iniciativa privada”* (cópia do protocolo processada de fls. 1 a fls. 8 da Parte G do Anexo III).

Tal projecto de valorização implicava, segundo estimado à data, um investimento total de 22 milhões de contos a efectivar entre 1997 e 1999: 10 milhões de contos a cargo do Estado através do MEPAT; 9 milhões de contos a cargo da CMP; e 3 milhões de contos a suportar pela iniciativa privada. Como veremos oportunamente, a parte a suportar pelo Estado acabou por resultar da candidatura a financiamentos comunitários, aos quais a APOR, por indicação do MEPAT, apresentou o necessário processo, podendo ver-se adiante no ponto 3.2.1 os montantes relativos à concretização financeira efectiva do projecto até ao momento presente.

No ponto 9º deste Protocolo previa-se a adopção de um modelo organizativo a acordar entre as partes como suporte para a execução do programa.

Em consequência, foi delineada pela CMP, em conjunto com a Comissão de Coordenação da Região Norte e diversas outras entidades públicas e privadas a criação de uma sociedade anónima, participada pela autarquia em 51% do capital social, a qual, nos termos da proposta de participação e dos estatutos aprovados pelo executivo camarário em reunião de 16/09/97 teria por objecto *“... a modernização de base económica do Porto, incluindo a qualificação urbana através do desenvolvimento de acções destinadas a contribuir para a introdução de factores*



Tribunal de Contas

de correcção no tecido social, económico e cultural da cidade, assumindo o papel de agente dinamizador de novas actividades económicas da cidade.”

De acordo com o artigo 39º, n.º 2, alínea h), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, tal participação foi ainda autorizada pela Assembleia Municipal do Porto em sessão do dia 29 do mesmo mês e ano (processam-se cópias das respectivas deliberações e estatutos de fls. 9 a fls. 21 da Parte G do Anexo III).

Em 10/11/97 foi assim celebrada a escritura pública de constituição da entidade (de fls. 22 a fls. 30 da Parte G do Anexo III), denominada “APOR – Agência para a Modernização do Porto, S.A.”, com o capital social de 100.000 contos e com o objecto social específico já atrás transcrito.

A participação do Estado Português foi concretizada por via da subscrição de 24,8% do capital pela Administração dos Portos do Douro e Leixões, a quem coube pois desde aí a representação estatal.

Por escritura celebrada em 30/07/98 (cópia processada de fls. 32 a fls. 35 da Parte G do Anexo III) foi aumentado o capital social de 100.000 contos para 175.200 contos, ficando a sua composição (bem como a indicação das demais entidades participantes) como se passa a expor no seguinte quadro:



Tribunal de Contas

Quadro I REPARTIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL

Entidades	N.º acções antes do aumento	% de capital	N.º acções depois do aumento	% de capital
Câmara Municipal do Porto	51 000	51,00%	102 000	58,22%
Administração dos Portos do Douro e Leixões	24 800	24,80%	24 800	14,16%
Sonae Turismo, SGPS, SA	8 000	8,00%	20 528	11,72%
Lusomundo, SGPS, SA	1 400	1,40%	3 592	2,05%
Mota & Companhia, SA	1 200	1,20%	3 080	1,76%
Banco Borges & Irmão, SA	1 200	1,20%	2 400	1,37%
RAR – Sociedade de Controlo (Holding), SA	1 200	1,20%	2 400	1,37%
Cimpor – Cimentos de Portugal, SGPS, SA	1 200	1,20%	2 400	1,37%
Portugal Telecom, SA	1 200	1,20%	2 400	1,37%
EDP – Electricidade de Portugal, SA	1 200	1,20%	2 400	1,37%
Associação do Museu de Transportes e Comunicações	800	0,80%	1 600	0,91%
Sport Club do Porto	800	0,80%	1 600	0,91%
CISF – Banco de Investimentos, SA	1 200	1,20%	1 200	0,68%
Associação do Museu da Ciência e da Indústria	800	0,80%	800	0,46%
Fundação para o Desenvolvimento do Vale da Campanhã	800	0,80%	800	0,46%
Portgás – Sociedade de Produção e Distribuição de Gás, SA	800	0,80%	800	0,46%
Associação Comercial do Porto	800	0,80%	800	0,46%
Associação Industrial Portuense	800	0,80%	800	0,46%
ANJE – Associação Nacional de Jovens Empresários	800	0,80%	800	0,46%
TOTAIS	100 000	100,00%	175 200	100,00%

Fonte: Livro de Registo de Acções; Relatório de gestão.

A Câmara Municipal do Porto detinha, à data da constituição da sociedade, 51% do capital, seguindo-se a Administração dos Portos do Douro e Leixões, com 24,8%, o que totaliza uma participação de capitais públicos, no total de 75,8%.

Os capitais privados representavam 24,2%, destacando-se a Sonae Turismo, SGPS, SA, com 8%, perfazendo 16,2% o capital subscrito pelos restantes accionistas.

Com o aumento de capital, levado a efeito em 1998, a estrutura accionista da APOR, SA sofreu alterações, elevando-se a participação da CMP para 58,22%, passando a participação da Administração dos Portos do Douro e Leixões a representar 14,16%. No conjunto contribuem para uma comparticipação pública de



Tribunal de Contas

72,38% do capital, sendo de 27,62% a participação privada, dos quais 11,72% foi subscrito pela Sonae Turismo, SGPS, SA.

Em 14/12/98, foi celebrado um Protocolo Complementar (cópia processada, de fls. 56 a fls. 58 da Parte G do Anexo III) entre a CMP e a CCRN (esta em representação do MEPAT) no qual estas entidades adoptaram expressamente a APOR como modelo organizativo de suporte para a execução do programa previsto no Protocolo de Colaboração de 1996, salientando-se o facto de no artigo 4º, alínea j), dos seus estatutos, se prever explicitamente como parte do seu objecto social “... *a promoção em geral de todas as acções tendentes à execução do Programa Metropolis ...*”, ficando pois ela a desempenhar as funções de entidade gestora do Programa enquanto a autarquia e o MEPAT (representado pela APDL) detenham o controlo maioritário dos seus órgãos, devendo ser desenvolvida no seu seio a colaboração entre as entidades públicas empenhadas.

A verdade é que, correspondendo a este desígnio, foi desde logo assumido pela APOR (Vd. Relatório e Contas de 1998) que o conjunto de acções visando a execução do Protocolo de Colaboração entre a CMP e o MEPAT com vista à implementação do Programa Metropolis, previsto no objecto social, constitui o principal objectivo de curto prazo da sociedade (tendo sido também definidos, no entanto, um conjunto de acções relativas à globalidade desse objecto a implementar no médio e longo prazo, de forma a que, num futuro próximo, a APOR se credencie como uma verdadeira agência de modernização e de promoção da cidade do Porto).

Quase em simultâneo com a celebração daquele Protocolo Complementar, foi assinado em 18/12/98 o contrato relativo à subvenção a conceder pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu, onde figuram como beneficiários finais a CMP (que aprovou os projectos subvencionados em reunião de 02/12/98) e a APOR.

Por último, em sede de análise do processo de criação desta entidade, é de salientar que, não obstante a participação accionista de entidades de referência no panorama nacional, e não obstante também ter sido possível prever que tipo de



Tribunal de Contas

actividades ela viria a desempenhar, tanto a curto prazo, como a médio e longo prazo, constatou-se a inexistência de um estudo prévio de viabilidade económica, técnica ou financeira, que possibilitasse, pelo menos, projectar os níveis estimados de rendibilidade ou até de solvabilidade que ela pudesse vir a atingir, facto que somente se entenderá na medida da vastidão dos seus fins estatutários e da dificuldade em mensurar as mais valias indirectas dessas actividades.

2.3 – BREVE ANÁLISE DOS ESTATUTOS E DO SEU CUMPRIMENTO

A) - Como foi já mencionado, a APOR tem por objecto social “... *a modernização de base económica do Porto, incluindo a qualificação urbana através do desenvolvimento de acções destinadas a contribuir para a introdução de factores de correcção no tecido social, económico e cultural da cidade, assumindo o papel de agente dinamizador de novas actividades económicas da cidade.*” (artigo 3º, n.º 1, dos estatutos).

Transcreve-se de seguida na íntegra o conteúdo do n.º 1 do artigo 4º, para que seja possível formular uma ideia das áreas de actuação da entidade com vista à prossecução daquele objecto, salientando-se a alínea j), última e de momento a que mais nos interessa, por respeitar ao Programa Metropolis e ser a sua acção crucial até ao presente:

- a) *Promover a imagem da cidade, nacional e internacionalmente, revelando as suas potencialidades e incentivando ao investimento;*
- b) *Promover a definição de ideias programáticas e cenários de actuação, a estruturação de modelos financeiros e a articulação com tomadores e promotores de diversas acções;*
- c) *Fomentar e apoiar a criação de novas empresas em sectores relativamente aos quais existem tradição e vantagens comparativas e onde estejam subjacentes processos de inovação tecnológica;*
- d) *Promover a requalificação e modernização do tecido urbano, industrial e empresarial da cidade através de acções concertadas, do aproveitamento de sinergias e do fomento da transferência de inovações tecnológicas;*



Tribunal de Contas

- e) *Actuar como entidade gestora de consensos e aproximação de interesses com vista ao desenvolvimento e implementação de projectos de qualquer tipo que contribuam para a modernização da cidade;*
- f) *Actuar junto das instituições, contribuindo para a realização das infra-estruturas que eliminem algumas das restrições de carácter qualitativo ao investimento e à qualificação urbana, nomeadamente quanto ao parque habitacional, aos equipamentos de uso colectivo, rede de transporte e vias de acesso, telecomunicações e ambiente;*
- g) *Apoiar projectos de investigação e inovação tecnológica, fomentando as ligações entre a universidade e as empresas, facilitando e promovendo a introdução e divulgação de novas tecnologias;*
- h) *Promover e divulgar acontecimentos económicos, sociais e culturais que se integrem nos projectos em desenvolvimento;*
- i) *Promover, no âmbito dos projectos urbanos em desenvolvimento, a delimitação de áreas a sujeitar a regimes especiais de recuperação, reconversão e gestão urbanística ou regimes de contribuição especial que incidam sobre o aumento de valor dos terrenos em causa;*
- j) *Promover em geral todas as acções tendentes à execução do Programa Metropolis, que decorre de um protocolo celebrado entre o MEPAT e a CMP;*

A APOR poderá prosseguir todas estas actividades de forma directa ou recorrendo à subcontratação (artigo 4º, n.º 2).

Previu-se desde logo no artigo 5º, n.º 2, dos estatutos a possibilidade da direcção da sociedade aumentar o capital uma ou mais vezes, nos três anos seguintes à constituição, de 100.000.000\$00 para 500.000.000\$00. Conforme vimos, esta possibilidade foi aproveitada somente por uma vez, dos 100.000.000\$00 para os 175.200.000\$00.

Adoptou-se uma estrutura orgânica dualista para a administração da sociedade, tendo sido previsto no artigo 9º a existência, como órgãos sociais, para além da assembleia geral, um conselho geral, uma direcção e um revisor oficial de contas (singular ou colectivo), de acordo com a opção que o artigo 278º do CSC permite.

B) - O conselho geral, que reunirá trimestralmente, é constituído por nove membros accionistas, eleitos em assembleia geral por três anos e reelegíveis uma ou mais



Tribunal de Contas

vezes, sendo a CMP e o MEPAT membros por inerência e competindo ao presidente da CMP o cargo de presidente (artigo 11º).

De acordo com o que dispõe o artigo 436º do Código das Sociedades Comerciais “*O conselho geral designa aquele dos seus membros que servirá de presidente*”, norma que assim se apresenta dotada de injuntividade, pelo que a inerência entre os cargos de presidente da CMP e de presidente do conselho geral da APOR se afigura como ilegal.

Não obstante este tipo de inerência se tratar de um fenómeno comum em determinadas entidades no âmbito do sector público empresarial autárquico, há que dizer que, neste caso, impede que o presidente daquele órgão seja escolhido de entre os seus pares, contrariando expressamente a solução legalmente preconizada para o modelo orgânico em causa.

Os estatutos não contêm qualquer preceito que enumere as competências do conselho geral, sendo pois necessário recorrer ao que supletivamente estabelece o artigo 441º do CSC, sendo de realçar a possibilidade de nomear e destituir gestores, designar o director que servirá de presidente, fiscalizar as actividades da direcção, aprovar o relatório e contas elaborados pela direcção, etc.

Relativamente à questão da inerência estatutária entre os cargos de presidente da CMP e de presidente do conselho geral da APOR, a qual, como relatado, viola o artigo 436º do Código das Sociedades Comerciais, referiu expressamente o Conselho Geral que “ ... aceita o vício estatutário ... pelo que se propõe, no mais breve prazo, iniciar os procedimentos necessários à alteração dos estatutos, nesse ponto;”. Assim sendo, sem prejuízo de ser formulada a necessária recomendação nesse mesmo sentido, nada mais haverá a acrescentar quanto a esta matéria.



Tribunal de Contas

C) - Por outro lado, o artigo 11º prevê ainda no seu número 4 que este órgão designe na sua primeira reunião dois membros “... *que representarão a sociedade nas suas relações com os directores.*”.

A designação destes membros reveste-se de particular importância, na medida em que lhes cabem, de acordo com o artigo 444º, n.º 2, do CSC, as funções de fiscalização permanente da actividade da direcção (cfr. artigo 441º, alíneas d) e e), do CSC).

Ora verificou-se que, efectivamente, estes membros foram designados, mas nunca chegaram a exercer tal acção fiscalizadora ou de representação da sociedade nas suas relações com a direcção, não se tendo tampouco apurado a existência de qualquer acta comprovativa dessa actividade de fiscalização.

Chama-se, assim, a atenção dos responsáveis da APOR para esta omissão, importante ao nível do controlo da gestão da sociedade e da transparência dos seus actos e das relações interorgânicas.

Relativamente a este facto, responderam os responsáveis do órgão directivo, reportando-se ao ponto 6 das conclusões, que:

“Este ponto das Conclusões resulta de um eventual erro ou equívoco na sua redacção. Começa por referir que «Não foram designados os membros do Conselho Geral para exercerem funções de fiscalização...» quando referem na página 21 «... verificou-se que, efectivamente, estes membros foram designados, ...». Na realidade os membros foram designados e realizaram reuniões com a Direcção.”

Aceita-se a deficiente redacção do ponto 6 das Conclusões na medida em que começa pela afirmação de que “*Não foram designados ...*”, quando na verdade o que se pretendia exprimir, facilmente depreendível do texto do Relato, era que, apesar de terem sido formalmente designados estes elementos, nunca chegaram a



Tribunal de Contas

exercer as correspondentes tarefas de fiscalização ou de representação da sociedade perante a direcção, factos estes que foram expressa e inequivocamente adiantados pelos elementos directivos da APOR como justificação para a inexistência de actas, relatórios ou outros documentos relativos a tais actividades, os quais haviam sido solicitados por escrito pela equipa de auditoria.

Em virtude do que antecede, e dado que os responsáveis directivos nas suas alegações não juntaram qualquer documento que ateste a veracidade dessa afirmação, mantém-se na íntegra a conclusão em causa, face às constatações patentes no trabalho de campo da auditoria, aperfeiçoando-se unicamente a sua redacção, o que neste Relatório se faz.

D) - Acresce a isto o facto de a composição dos órgãos sociais da APOR se revelar demasiado pesada, tanto ao nível do número de membros que compõem o conselho geral, como dos que, como veremos, compõem a direcção (cinco elementos, que corresponde ao máximo legalmente permitido – cfr. artigo 424º, n.º 1, do CSC), parecendo que seria preferível um conselho geral mais limitado, com uma comissão de fiscalização da direcção que cumprisse as suas funções e onde a própria direcção fosse dotada somente com três membros, tendo ademais em conta a “leveza” da sua microestrutura, composta por um único posto de trabalho efectivo (secretária da direcção), para além dos directores executivos.

O órgão directivo, à semelhança do que se afirmou quanto ao conselho geral, também não tem as suas competências contempladas nos estatutos, havendo por isso, de novo, que recorrer ao CSC, como lei supletiva que é, designadamente aos seus artigos 406º a 409º, 431º e 442º.

Entre outros, relevam os poderes para elaboração de relatórios e contas anuais, aquisição, alienação e oneração de bens imóveis, modificações importantes na organização da empresa, mudança de sede e aumentos de capital, extensões ou reduções importantes na actividade da sociedade, etc. É de notar, no entanto, que



Tribunal de Contas

nos termos do artigo 442º, n.º 1, o conselho geral – que não detém poderes de gestão – pode subordinar a prática de determinados actos da direcção à sua prévia autorização.

Nos termos do artigo 12º dos estatutos, a direcção é pois constituída por cinco membros, designados por um período de três anos renovável uma ou mais vezes, sendo um deles o presidente – cuja designação carece do voto de concordância do presidente do conselho geral.

Nesta matéria, pronunciaram-se os responsáveis do corpo directivo da seguinte forma, assumida pelo Conselho Geral, e reportando-se ao ponto 7 das Conclusões:

*“7. Relativamente às conclusões sobre a composição da Direcção, reiteramos a posição assumida em relação aos pontos 1. e 2.. A legislação, no âmbito do artigo 5º, nº 1 als. f) e g) da Lei 98/97, de 26 de Agosto, estabelece que a análise deverá ater-se nos aspectos de **gestão financeira** (sob o prisma da legalidade, economia, eficácia e eficiência), bem como dos **sistemas de controlo interno** dessa gestão financeira (sob o prisma da sua organização, funcionamento e fiabilidade).”*

A macro-estrutura da APOR, tal como vem relatada, revela-se própria de empresas de grande dimensão. No entanto, em concreto, conta no seu quadro de pessoal com única e exclusivamente uma Secretária de Direcção. Como foi também referido no Relato, existem ainda três elementos em regime de contrato de avença.

Esta macrocefalia orgânica (e objectivamente injustificada) é uma situação que nunca poderia deixar de ser evidenciada em sede de auditoria.

Outra consequência do peso dessa estrutura revela-se também na falta de agilidade da própria gestão, tal como é evidenciado no texto do relato, no ponto 2.3, alínea E) - problemas decorrentes da falta de nomeação de um dos vogais da Direcção.



Tribunal de Contas

Vejam-se ainda os comentários já produzidos quanto a observações semelhantes dos responsáveis constantes dos pontos 1.4 e 2.1, que se dão aqui por reproduzidos, acrescentando-se somente que uma auditoria como a que deu lugar ao presente Relatório não poderia deixar de ter início pela análise da macro-estrutura da empresa e da sua adequação aos objectivos visados.

Face ao que antecede, mantêm-se, pois, as conclusões expendidas.

E) - A equipa de auditoria deparou-se neste âmbito com uma questão que se constatou ter condicionado a actividade da APOR e que levou a algumas consequências menos desejadas – impedindo a concretização formal de alguns negócios, que com maior detalhe adiante se narrará.

Assim, aquando da nomeação da direcção para o triénio 2000/2002 só foram designados quatro membros, tendo ficado por designar o quinto, que viria a substituir o presidente entretanto em funções. Este quinto membro, no entanto, por carecer da concordância do presidente do conselho geral – presidente da CMP – e por este órgão entre Setembro de 1999 e Março de 2001 só ter reunido três vezes e só na última reunião o ter designado, unicamente veio a entrar em funções após Março de 2001.

Durante este lapso de tempo que se reputa bastante longo, o corpo directivo em funções viu-se impedido de fazer registar na Conservatória do Registo Comercial competente a composição da direcção (cfr. artigo 3º, alínea m), e 70º, n.º 1, alínea a), do Código de Registo Comercial) e, em consequência, de provar documentalmente a sua qualidade de representantes da pessoa colectiva, nos termos do artigo 49º do Código do Notariado.

Segundo explicação fornecida pelos elementos da direcção, esta situação perdurou durante todo aquele tempo devido à constante expectativa da sua resolução a breve prazo, o que, como se constata, só veio a suceder em Março de 2001 e teve por



Tribunal de Contas

consequências a impossibilidade da empresa consumir alguns negócios, como sejam alienação de viaturas e a celebração de uma escritura de venda de vários estudos e obras de arquitectura, conforme melhor se relatará adiante.

É de notar que a própria direcção poderia ter actuado no sentido de resolver este impedimento, pois o artigo 445º, n.º 2, alínea b), do CSC, confere-lhe poder para convocar uma reunião do conselho geral (que deve reunir, pelo menos, uma vez por trimestre) caso o seu presidente o não faça dentro dos quinze dias subsequentes à recepção do pedido nesse sentido a ele dirigido pela direcção.

E, caso esta medida não surtisse efeito, a direcção detinha ainda a faculdade de solicitar a nomeação judicial do quinto elemento nos termos dos artigos 426º e 394º do CSC.

Em síntese, é pois de salientar a actuação do conselho geral nesta matéria que violou os artigos 445º, n.º 2, alínea a), do CSC e 11º, n.º 4, dos estatutos, prejudicando o normal desenrolar da actividade da empresa, bem como é também igualmente de estender tal reparo à direcção pelo comportamento de omissão prolongada das medidas descritas tendentes a designar o elemento de que carecia.

Acerca do que fica aqui exposto, pronunciou-se directamente o Conselho Geral no documento mencionado em 1.4, por referência ao ponto 8 das Conclusões do Relato, e pela forma que se segue:

“ ... o Conselho Geral esclarece que a falta de nomeação do quinto elemento da Direcção não prejudicou o normal funcionamento do órgão e da própria sociedade, a não ser em alguns aspectos práticos de somenos importância e referidos naquele documento, pelo que, também por esse facto, o próprio Conselho Geral não se sentiu pressionado à supressão daquela irregularidade e à concomitante nomeação do quinto elemento;”



Tribunal de Contas

Remete-se desde já para o ponto 6.4 do presente Relatório, dado aí se tratar esta matéria e as suas consequências com maior detalhe, até perante as observações proferidas pela Direcção da APOR e o respectivo comentário, ambos aí vertidos.

Não obstante, não se concorda com o entendimento plasmado, segundo o qual a falta de nomeação de um dos elementos do órgão directivo – inviabilizando o registo comercial correspondente e impossibilitando a representação formal da sociedade pelos demais directores durante um período de cerca de 18 meses – possa não prejudicar o normal funcionamento do órgão e da actividade da sociedade e consubstanciar uma questão de “*somenos importância*”.

Igualmente merece referência pela negativa o facto de o Conselho Geral da APOR ter reunido unicamente 3 (três) vezes entre Setembro de 1999 e Março de 2001, quando deveria ter reunido, nos termos da lei comercial, 7 (sete) vezes, isto é, uma vez por trimestre (cfr. artigo 445º, nº 2, alínea a), do Código das Sociedades Comerciais).

O presente problema tem origem na desadequada e complexa estrutura orgânica a que já se fez referência no ponto anterior, como uma entre outras consequências ao nível da operacionalidade e agilidade na gestão da empresa.

F) - Prosseguindo na análise dos estatutos, o seu artigo 14º prevê que a fiscalização da sociedade seja efectuada por um revisor oficial de contas ou por uma sociedade de revisores oficiais de contas e o artigo 15º prevê a existência de um conselho consultivo nomeado pelo conselho geral sob proposta da direcção, a funcionar junto desta e “... *constituído por pessoas ou entidades de reconhecida competência no âmbito das actividades da sociedade*”.



Tribunal de Contas

Ora verificou-se que este conselho, que em nada pesaria na estrutura da empresa, dadas as suas funções meramente consultivas e gratuitas, não existe, pelo que de novo aqui se encontram os estatutos da sociedade – injuntivos nesta matéria – a ser violados, não sendo possível mensurar a eventual mais valia que este órgão poderia acrescentar na gestão da APOR.

G) - No ano de 1999, cujo exercício se encontra em apreciação no presente Relatório, foi a seguinte a composição do conselho geral da sociedade:

Presidente: Câmara Municipal do Porto

Vogais: Administração dos Portos do Douro e Leixões
Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã
Sonae Turismo, SGPS, SA
Lusomundo, SGPS, SA
Mota & C^a, SA
RAR – Sociedade de Controlo (Holding), SA
Associação Industrial Portuense
Sport Clube do Porto

A sociedade de revisores oficiais de contas designada para o mesmo período foi a Moreira, Valente & Associados, SROC.

H) – Por último, e no que concerne às disposições estatutárias, haveria ainda que se proceder à análise jurídico-legal da alínea j), do n.º 1, do artigo 4º, que comete à APOR a realização das acções no âmbito do Programa Metropolis, as quais se consubstanciam em obras de carácter público-municipal.

Contudo, pela sua importância, que justifica um tratamento autónomo, relega-se tal análise para o ponto 2.5 do presente Relatório.

O Conselho Geral pronunciou-se ainda da forma que se transcreve quanto à matéria inserida ao longo deste ponto 2.3, por referência à Conclusão nº 11 do



Tribunal de Contas

Relato (bem como quanto a outras constatações de sentido idêntico inseridas noutras áreas do mesmo):

“O Conselho Geral refuta total e liminarmente a alegada falta de controlo do Conselho Geral sobre a actividade da sociedade, em geral, e da Direcção, em particular, aludida em vários passos daquele Relato, nomeadamente no ponto 11 das suas Conclusões. De facto, como refere o relatório da Direcção, o Conselho Geral nomeou membros de fiscalização da Direcção, esses membros exercem as suas funções; o próprio Conselho Geral reúne trimestralmente com a Direcção, onde avalia o seu desempenho; a própria estrutura dualista da administração da sociedade (Conselho Geral e Direcção) reflecte esse desejo de maior controlo e participação no controlo da sociedade. Mas, não bastando o que acima se disse, esclarece-se também que o próprio Presidente do Conselho Geral da APOR está em permanente contacto com a Direcção, acompanhando diariamente a sua actuação;”

Repetindo o que consta do texto do Relato e já se comentou anteriormente perante outras afirmações dos Responsáveis, é de recordar que em matéria de controlo efectuado pelo Conselho Geral:

1º - O Conselho Geral nomeou formalmente membros para fiscalizar a actividade da Direcção, os quais, tal como se constatou (e os Responsáveis não lograram comprovar o contrário), nunca chegaram a exercer as suas funções;

2º - O Conselho Geral não reúne trimestralmente, nem em sessão, nem com a Direcção, não avaliando por isso, pelo menos desta forma, o desempenho dessa Direcção. Na verdade, como se constatou, entre Setembro de 1999 e Março de 2001, o Conselho Geral reuniu unicamente 3 (três) vezes, ao invés das 7 (sete) reuniões que deveria ter efectuado;

3º - A estrutura dualista da administração da sociedade, ao invés de maior controlo e participação na vida societária, tem obstado, como se evidenciou no Relato, ao normal funcionamento do seu órgão de gestão e, conseqüentemente, dos próprios negócios da empresa;



Tribunal de Contas

4º - Por último, se o Presidente do Conselho Geral da APOR acompanha diariamente a actuação da Direcção, ficam por elucidar algumas das constatações de auditoria, segundo as quais a conclusão de diversos negócios não se deu por o Conselho Geral não ter designado o elemento do corpo directivo em falta.

Assim, não procedem as razões invocadas pelo Conselho Geral nesta vertente de controlo da actividade da APOR e, em particular, da actuação da sua Direcção, pelo que, de novo, são de manter as conclusões expendidas.

2.4 – OBJECTIVO VISADO COM A CRIAÇÃO DA EMPRESA

A) - A criação da APOR, no final de 1997, corporizou “... *a vontade do seu quadro accionista de desenvolver, através de colaboração e conciliação de interesses entre entidades privadas e públicas, um conjunto de acções que permitam a modernização de base económica do Porto*” (Relatório de Actividades de 1997).

Questão que não se logrou comprovar na auditoria foi o que surgiu em primeiro lugar : a necessidade de criação da APOR para a prossecução das acções do Programa Metropolis; ou a vontade do quadro accionista em criar tal empresa, que depois foi direccionada para esse Programa ?

Em qualquer dos casos sempre se remeterá para o que já ficou referido atrás sobre a eventual duplicidade de estruturas (com a FDVC) e a fusão, estruturada em diferentes centros de imputação de custos, que poderia ter sido efectuada em nome da uma maior economicidade na prossecução de objectivos que têm bastante de comum.

B) – Alguns dos objectivos da auditoria prendiam-se com saber, no âmbito da génese evolutiva da sociedade, se o objecto social estava a ser realmente prosseguido e se o modelo previsto foi o implementado.



Tribunal de Contas

Quanto à primeira questão é preciso que se diga que o objecto social está a ser efectivamente prosseguido, ainda que para o seu cumprimento se tenham previsto uma grande diversidade de tipos de actuação (cfr. ponto 2.3, A)) e que, até ao momento, a acção da sociedade esteja grandemente concentrada em objectivos de carácter público, como é o caso das acções do Programa Metropolis, financiadas pelo MFEEE ou não.

De qualquer modo foi possível verificar, quer com base em esclarecimentos prestados por elementos do corpo directivo quer com base nos Relatórios e Contas dos anos de 1998 e 1999, que, pelo menos ao nível das intenções, existe uma preocupação em definir “frentes de actividade” que satisfaçam os interesses privados existentes na estrutura accionista da APOR e que, simultaneamente e de algum modo, possibilitem uma actuação mais rentável da empresa ao nível operacional.

Sendo naturalmente compreensível que a verdadeira aspiração dessa estrutura accionista não esteja tão atenta aos resultados operacionais da empresa, mas mais aos frutos da sua actividade em prol do desenvolvimento da cidade e da criação de condições atractivas de investimento, ou seja, às mais valias globais e indirectas que ela seja capaz de criar e que beneficiando a cidade, beneficiem também a actividade de todos os sócios.

Quanto à segunda questão – estabelecimento do modelo previsto – serão de realçar as *nuances* descritas no ponto anterior, que consubstanciam casos de violação dos estatutos ou da lei e de menor atenção ao andamento da entidade – casos estes que podem e devem, para benefício de todos, ser corrigidos ou mais atentamente ponderados – bem como será também de salientar a questão da legalidade da sua actividade ao abrigo da alínea j), do n.º 1, do artigo 4º, dos estatutos – que será analisada no ponto seguinte.

C) – Integrada na missão que à APOR foi definida de contribuir para o desenvolvimento da cidade do Porto, até ao momento esta tem lidado basicamente



Tribunal de Contas

com a preparação e gestão de empreitadas de obras públicas ao nível de acessibilidades e de reabilitação do tecido urbano.

Para tal, inicialmente, pretendeu-se a constituição por via legal de uma entidade que o legislador dotasse desde logo com uma situação especial e bem definida no que concerne aos regimes jurídicos de realização de despesas públicas, de empreitadas de obras públicas e até quanto à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, à semelhança do que tinha ocorrido com outras iniciativas como sejam o “Conjunto Monumental de Belém”, a “Expo 98”, a “Metro-Mondego”, etc.

Só que, independentemente dos juízos que se possam tecer acerca da lógica jurídico-constitucional destas soluções, tal não veio a suceder, encontrando-se por isso a APOR, como entidade de direito privado que é, numa situação em que não podem ser evitadas certas limitações decorrentes desse estatuto em confronto com os fins que é suposto prosseguir – fins que são afinal públicos.

Os obstáculos derivados dessa falta de “lei emancipadora” – matéria que será analisada no ponto 2.5 já adiante – têm constituído sem dúvida uma condicionante de relevo à sua actividade, se confrontada com outras situações em que as mesmas razões de interesse público justificaram a criação de regimes jurídicos especiais.

D) – Quanto às perspectivas para o futuro já foram de alguma maneira sintetizadas supra, na alínea B) deste ponto, para onde se remete, realçando-se ainda que a APOR já tem efectivamente definidos alguns projectos no âmbito dos seus fins mas fora do contexto actual de intervenção em obras municipais, o que corresponde aos anseios dos accionistas privados.

A verdade é que, até ao momento, por muito valioso que seja – indirectamente – o resultado da sua actividade, os únicos proveitos que tem auferido cifram-se num *fee* de gestão de *dossier* respeitante às acções financiadas pelo MFEEE e nos resultados da aplicação de capitais disponíveis.



Tribunal de Contas

Quanto a isto o Relatório do ROC, relativo ao ano de 1999, alerta para o facto de que a actividade da empresa circunscrita ao Metropolis acarreta a reduzida rentabilidade do negócio.

Quanto à matéria acabada de expor, nomeadamente nas alíneas B) e D), vieram o Conselho Geral e a Direcção pronunciar-se da forma que se passa a sintetizar, reportando-se, respectivamente, aos pontos 10 e 12, e 10 das conclusões do Relato:

Conselho Geral – Veio esclarecer que o escopo da estrutura accionista da sociedade coincide com o seu objecto social, visando a modernização e o desenvolvimento da cidade do Porto por via da criação de sinergias entre parceiros públicos e privados, visando-se, através do debate, criar soluções adequadas.

Direcção – Refere que na Conclusão nº 10 são proferidas afirmações com as quais discordam por completo, dado não existirem esforços no sentido de satisfazer os interesses privados dos accionistas, facto que seria ilegal, perante o CSC.

A realidade é que o fim social da APOR, tal como vem definido nos seus estatutos e se pode constatar da leitura dos Relatórios e Contas da empresa dos anos de 1997 a 1999, se divide claramente em dois tipos de objectivos: a execução do programa Metrópolis por um lado; e todos os demais fins por outro. E, até ao presente, a acção da empresa tem-se concentrado quase exclusivamente no primeiro, o qual consiste em obras levadas a cabo em bens do domínio público do Município do Porto. No Relato de Auditoria, não se coloca em causa a utilidade destas obras em prol da modernização e desenvolvimento da cidade. Sendo natural que, uma vez



Tribunal de Contas

esgotado este programa, a empresa se passe a dedicar ao atrás referido “segundo tipo de objectivos”, que se apresentam, aliás, como os mais capazes de gerar uma rentabilidade significativa ao nível operacional da APOR. Estes últimos objectivos, por visarem mais directamente o investimento e o desenvolvimento da cidade do Porto, terão sido, também naturalmente, os que em primeira linha motivaram o empenhamento dos parceiros privados.



Tribunal de Contas

2.5 – ANÁLISE JURÍDICA DA ACTIVIDADE DESENVOLVIDA

A) - De entre o conjunto de acções levadas a cabo pela APOR com vista à execução do Programa Metropolis – concursos para a adjudicação de projectos, concursos para a adjudicação de empreitadas, concursos para adjudicação de fiscalização de empreitadas, contratos de empreitada – que, como decorre de tudo o que vem sendo exposto, constituem a quase totalidade das actividades da empresa, a equipa de auditoria seleccionou para análise sumária diversos processos de concurso e de empreitadas, entre os quais:

- “Concurso Público para a Empreitada de Duas Alamedas na Zona Oriental do Porto e Viaduto Sobre a VCI”;
- “Concurso Limitado para a Fiscalização da Empreitada de Duas Alamedas na Zona Oriental do Porto e Viaduto Sobre a VCI”;
- “Concurso Público para a Empreitada de Requalificação Urbana do sector da Marginal do Douro Entre a Alameda Basílio Teles e o Passeio Alegre – Porto”

Em todos estes processos se constatou que é efectivamente a APOR quem procede e é responsável por todas as suas fases, como sejam:

- É ela quem elabora e lança os anúncios, os processos de concurso, os cadernos de encargos, etc.
- São os seus elementos quem integra as comissões de análise e quem preside aos concursos;
- É pois a APOR quem detém os poderes de entidade adjudicante, nomeadamente quem exerce os poderes de teor discricionário;
- É a APOR a entidade que delibera adjudicar e quem celebra os respectivos contratos com as entidades adjudicatárias;
- As cauções são prestadas em seu nome, sendo ela que as pode executar;



Tribunal de Contas

- É ela quem acompanha a execução das obras, quem procede aos pagamentos e quem assina os autos de recepção;

Para proceder aos pagamentos, a APOR celebrou um contrato programa com a CMP nos termos do qual a autarquia efectua as necessárias transferências (este documento foi enviado a visto prévio do Tribunal de Contas, que se pronunciou em 28.09.00 no sentido da sua devolução por o mesmo representar uma contribuição financeira e não se encontrar sujeito à fiscalização prévia – Vd. cópias a fls. 59 da Parte G do Anexo III) e, bem assim, recebe também as tranches provenientes do MFEEE, via Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.

Todas estas intervenções efectuam-se em bens do domínio público municipal, tratando-se por isso de obras públicas, as quais terão de se encontrar previstas no Plano de Actividades da autarquia e inscritas no seu orçamento.

No final, tais obras ‘revertem’ necessariamente para o Município, não obstante serem logo desde o início sua propriedade – pois são financiadas com capitais autárquicos e comunitários a ele destinados.

Na sua actuação, a APOR tem observado genericamente os regimes jurídicos de realização de despesas públicas e de empreitadas de obras públicas.

Nos considerandos constantes dos contratos de empreitada analisados, é referido que:

“... a APOR actua aqui como dono de obra em nome da Câmara Municipal do Porto, ao abrigo do Protocolo de Colaboração entre o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT) e a Câmara Municipal do Porto (CMP) celebrado em 23 de Junho de 1996, do Protocolo Complementar celebrado entre a Câmara Municipal do Porto (CMP) e a Comissão de Coordenação da Região Norte (CCRN) em 14 de Dezembro de 1998 e ainda com o parecer do Gabinete do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território de 9 de Abril de 1999;”



Tribunal de Contas

Este último parecer (cuja cópia se processa de fls. 60 a fls. 61 da Parte G do Anexo III) vem dar resposta negativa à solicitação da CMP no sentido de ser elaborado um Decreto-Lei que defina a APOR como a executora do Programa Metropolis, fundando-se tal pedido na necessidade de que se não venham a levantar dúvidas quanto à legitimidade da actuação da APOR como “dono de obra” e quanto à entrega a esta última das verbas correspondentes aos compromissos financeiros assumidos através do contrato relativo à concessão de uma subvenção proveniente dos recursos do MFEEE.

A opinião emitida pelo Gabinete do Ministro, segundo a qual é desnecessário o diploma legal solicitado, estriba-se nos factos de, à luz dos estatutos da APOR, que prevêm a execução do Programa Metropolis, as partes terem acordado em adoptá-la como modelo organizativo responsável pela execução do programa, visto ser ela uma sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos e no contrato de financiamento estabelecido com o BEI (como intermediário do MFEEE) ter ficado expressamente definida como beneficiário final, ou, caso os desembolsos sejam feitos para a DGDR, serão por esta colocados à sua disposição no prazo máximo de cinco dias.

Conclui no sentido de que, em consequência, *“... a APOR tem todas as condições para legitimamente actuar como dona da obra nos processos relativos à execução do Programa Metropolis e para beneficiar dos financiamentos contratados para o efeito”*.

Este parecer do MEPAT foi analisado em 16/04/99 por um dos advogados colaboradores da empresa, o qual se pronunciou favoravelmente, identificando-se inteiramente com a *“... orientação ... expressamente consagrada pelo Governo ...”* (Vd. cópia do documento de fls. 63 a fls. 66 da Parte G do Anexo III).

Por outro lado, após a emissão do atrás sumariado parecer do MEPAT, a APOR solicitou ainda a outro advogado seu colaborador, parecer sobre a possibilidade de



Tribunal de Contas

actuar como dona de obra (cópia de fls. 70 a fls. 73 da Parte G do Anexo III), deliberando lançamentos de procedimentos concursais para a escolha de adjudicatários de obras públicas, deliberando sobre avaliação, exclusão e escolha de concorrentes em processo concursal e sobre a outorga e execução de contratos de obras públicas, etc.

Em resposta, este jurista foi da opinião de se estar perante um caso (o da APOR) de falta de atribuições, quando se pretende que ela, sem lei habilitadora, realize obras públicas, e assim poder ser considerada como dona de obra, sendo pois nulas quaisquer deliberações sobre os actos referidos. É que *“os órgãos administrativos – órgãos das pessoas colectivas públicas ou privadas, com funções administrativas – só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições da pessoa colectiva”*, sendo certo que, no caso, não existe lei que defina essas atribuições nem confira competências.

B) – Após este breve enquadramento da matéria, cumpre agora analisá-la e emitir a consequente tomada de posição.

É de salientar antes do mais que se constatou por parte dos elementos do corpo directivo da APOR uma evidente sensibilização e preocupação com esta problemática, materializada nos diversos pareceres solicitados, sendo certo estar esta matéria inserida na esfera de responsabilidades do Conselho Geral e não da Direcção, pelo que competiria àquele Conselho – nomeadamente ao seu Presidente e accionista maioritário, a CMP – a tomada de medidas adequadas, como seja, por exemplo, a adopção de diferente solução jurídica.

A APOR não tem atribuições nem competência para a realização de obras municipais, pois ainda que as acções do Programa Metropolis estejam previstas nos estatutos da empresa, tratando-se de um fim público e de competências de ordem pública, só por lei lhe poderiam ter sido conferidas validamente –deixando de lado a discussão ao nível da constitucionalidade que essa solução legislativa



Tribunal de Contas

eventualmente pudesse levantar – pelo que, do ponto de vista da APOR, o seu acto de constituição é parcialmente nulo, por uma das suas finalidades se tratar de objecto contrário à lei, nos termos dos artigos 158º-A e 280º, do Código Civil, (podendo tal negócio jurídico de constituição da entidade ser sujeito a redução ou conversão, de acordo com os artigos 292º e 293º do mesmo Código).

Reza o artigo 237º, n.º 1 da CRP – preceito fundamental no que ao Poder Local respeita – que *“As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”*.

E diz o artigo 2º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro – regime jurídico das empreitadas de obras públicas, aplicável à data – que *“O dono da obra é a pessoa colectiva que manda executá-la ...”*.

Daqui resulta que, para que uma entidade possa mandar executar obras públicas de carácter municipal, tenha de ser, pois, dono de obra, e estar para tal habilitada por lei.

De toda a actuação da APOR descrita no início da alínea A) do presente ponto só é possível concluir que ela agiu efectivamente como dona de obra, tendo sido a responsável por todas as fases dos concursos e execução dos contratos.

É certo também que as obras em causa são públicas, pois recaem em bens que pertencem ao domínio público, e são competência legalmente cometida à CMP.

Sucedem, porém, que a APOR é uma entidade de direito privado, portanto de fins singulares, cuja actividade se tem de restringir a esses fins, em vista dos quais se erigiu no mundo do direito, ainda que dotada de capitais maioritariamente públicos, não podendo, pois, desenvolver actividades nem praticar actos materialmente administrativos, como os aqui em crise.



Tribunal de Contas

Não se encontra qualquer título jurídico que legitime a sua actuação – não estamos perante um caso de delegação de poderes (que carece sempre de lei habilitante – artigo 35º do CPA), de substituição (cfr. artigo 41º do CPA), nem de um contrato de concessão.

Os protocolos e os contratos aludidos no parecer do MEPAT atrás referido não são lei, não têm nem podem ter o valor de lei habilitante e de forma alguma constituem título suficiente que permita à APOR actuar como dona de obra.

Em nota elucidativa ao artigo 2º do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, refere Jorge Andrade da Silva (4ª edição, 1995, pág. 35) que *“Para que o contrato (de empreitada) seja válido, torna-se desde logo necessário que tenha sido celebrado pelo organismo competente para a promoção da execução da obra, isto é, que lhe caiba executar o fim de interesse público que com a obra se procura atingir e que possa legalmente pôr a própria obra em execução.”*

Note-se ainda que, na medida em que as atribuições de uma pessoa colectiva pública e as competências dos seus órgãos são somente susceptíveis de serem conferidas por lei, nem aquelas atribuições podem ser restringidas – no caso das autarquias por tal significar uma ofensa à sua autonomia constitucionalmente consagrada – nem estas competências podem ser objecto de renúncia, expressa ou tácita, ou de alienação.

Assim sendo, na falta de lei que legitime a actuação da APOR – a lei que, reconheça-se, a CMP solicitou, conhecendo a sua necessidade – outra solução não resta que não seja considerar parcialmente nulo o negócio jurídico de constituição da APOR (subscrito pela CMP), bem como o protocolo pelo qual a CMP se compromete a transferir as verbas necessárias à execução das obras, na medida em que consubstanciam ambos uma alienação das competências cometidas legalmente à autarquia, em violação do artigo 29º do CPA.



Tribunal de Contas

Relativamente a toda esta problemática de índole acentuadamente jurídica, a Direcção da APOR, reportando-se aqui ao ponto nº 13 das Conclusões do Relato, remete o seu tratamento para um Parecer que anexa ao relatório: “*Sobre este ponto junto anexamos cópia da carta que inclui parecer solicitado ao nosso consultor, Dr. Rui Polónio Sampaio.*”.

Uma vez analisado e confrontado com o texto do Relato, é forçoso concluir que tal parecer se revela infundado e inconclusivo. Senão, vejamos:

A matéria que detalhada e fundamentadamente se relatou tem a ver com empreitadas públicas administradas pela APOR, nas quais esta actua (em toda a sua plenitude) como “dona de obra”, sendo certo que o objecto dessas obras se trata de bens do domínio público do Município do Porto. Na falta de lei que habilite a APOR a actuar dessa forma, ou que permita ao Município a transferência da respectiva competência, terá de se entender que os instrumentos celebrados com a CMP que titulam tal actuação estão feridos de nulidade, sendo também nulo o objecto social da APOR na parte que prevê como fim estatutário a sua intervenção no programa Metrópolis, visto consubstanciarem uma alienação das competências que a lei atribui à autarquia e que a Constituição não permite sejam reduzidas por outra forma que não a lei.

Sintetizando o parecer junto pela Direcção da APOR, aí se refere que:

1. esta empresa foi constituída em 1997, portanto anteriormente à publicação da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto (Lei das Empresas Municipais);
2. que naquela data se entendia que as autarquias, em sede de adopção de modelos auto-organizativos, podiam recorrer a qualquer das formas admitidas pelo direito privado;
3. que as entidades que deliberaram criar a entidade escolheram a forma de sociedade anónima;



Tribunal de Contas

4. a qual nunca foi acusada de *“ter um objecto ilícito ou contrário à ordem pública”*;
5. por isso o Ministério Público não requereu a sua liquidação;
6. por outro lado, que a APOR é uma entidade legalmente existente e que prossegue no município fins de interesse público, preenchendo assim *“... os requisitos necessários para poder beneficiar, por parte da Câmara Municipal do Porto, de qualquer das formas de apoio previstas, como competência própria do órgão autárquico, no art. 51-1, alínea q), do DL 100/84, de 29 de Março, então vigente ...”*;
7. que *“O apoio a entidades e organismos manifesta-se de muitas e variadas formas ...”*;
8. *“Na espécie vertente, as modalidades de apoio escolhidas resultam dos compromissos assumidos nos Protocolos referenciados na presente conclusão do «Relato de Auditoria».”*;
9. Que ao celebrar tais protocolos e efectuar as correspondentes transferências a CMP *“... não alienou, minimamente, os seus poderes próprios, no domínio do planeamento, do urbanismo e da construção.”*;
10. *“Limitou-se ela, pelo contrário, a apoiar, pelas formas sobreditas, e através dos aludidos instrumentos, em que intervieram também organismos da Administração Central, a actividade da APOR, que pretendia prosseguir as finalidades específicas cometidas no seu acto institucional.”*
11. Acrescendo que a qualidade atribuída à APOR de dona da obra advém do facto de ser a pessoa colectiva que manda executá-la;
12. *“O dono da obra não é, necessariamente, o proprietário ou o beneficiário final da mesma”*;
13. *“A APOR mandou executar as obras e ficou a administrá-las. Logo...”*;
14. *“Por tudo isto, não colhe, de modo algum o preconizado na conclusão em análise.”*;

Não se mostrando possível vislumbrar qual o sentido, alcance ou conclusão a retirar das afirmações elencadas nos números 11 a 13, no demais pugna o parecer ora em



Tribunal de Contas

causa pela caracterização da situação como se de uma forma de apoio da autarquia à APOR se tratasse, no âmbito do artigo 51º, nº 1, alínea i), do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março (actualmente artigo 64º, nº 4, alíneas a) e b), da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro).

Parece, no entanto, esquecer o seu autor que o tipo de apoios que invoca tem, por natureza, carácter unilateral, e, a admitir-se academicamente algum tipo de bilateralidade, a contraprestação nunca poderia traduzir-se numa actividade ilegal, como seria o caso da intervenção em bens do domínio público municipal – reservados por lei exclusivamente à câmara (cfr. artigo 51º, nº 2, alínea a) e 52º, nº 1, do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março).

Acresce que a afirmação elencada sob o nº 8 padece de uma contradição de conceitos: como pode uma pessoa colectiva atribuir um apoio, um subsídio, se essa atribuição resulta de um compromisso contratualmente assumido ? Ou, de outra forma, será possível conceder um apoio que consiste numa obrigação contratual ? É preciso não confundir o conceito de apoio com o de obrigação. O primeiro, assenta numa prestação unilateral, com carácter de liberalidade, enquanto o segundo representa uma parte do sinalagma inerente a qualquer relação do tipo contratual e tem por pressuposto uma prestação de sentido contrário a cargo da contraparte. Tratam-se assim, de dois conceitos perfeitamente distintos, nunca podendo pois colher o argumento esgrimido no parecer em causa segundo o qual as transferências decorrentes do protocolo celebrado entre a CMP e a APOR – que se trata, em substância, de um contrato – consubstanciam um “apoio”.

E como se pode dizer, em 9, que a CMP “ *... não alienou, minimamente, os seus poderes próprios, no domínio do planeamento, do urbanismo e da construção.*”, quando tais poderes – que só podem ser exercidos em sede de execução do orçamento – são indelegáveis e foram, pelo protocolo, objecto de transferência para a APOR ?



Tribunal de Contas

Por último diga-se ainda, relativamente a 10, que as “finalidades específicas cometidas no acto institucional da APOR” não podem ser finalidades dela, pois são por natureza finalidades da CMP.

Tudo razões pelas quais, também aqui, não se mostram relevantes os argumentos aduzidos pelos responsáveis da APOR, sendo de manter integralmente toda a matéria vertida em sede de Relato, bem como as correspondentes conclusões.

3 – ACTIVIDADE DESENVOLVIDA

3.1 – ASPECTOS GERAIS

Conforme já foi relatado, a APOR foi constituída em 10 de Novembro de 1997, pelo que nesse ano a sua actividade se restringiu apenas à realização de pequenas acções tendentes à prossecução dos seus objectivos, nomeadamente, no que respeita à gestão e implementação do Programa Metropolis, destacando-se a adjudicação do estudo de viabilidade do Parque Lúdico-Tecnológico, cujo produto final foi apresentado em 6 de Fevereiro de 1998.

Foram igualmente iniciados os contactos com empresas especializadas de consultoria para a elaboração dos estudos técnicos de dois projectos: Ligação Ferroviária Alfândega-Gaia e Construção da Marina da Alfândega.

Em 03/03/98, após o conhecimento da disponibilização de fundos através do MFEEE, a APOR passou a dar cumprimento à realização do Programa Metropolis, tendo, a partir daí, desenvolvido esforços para que os projectos daquele Programa reunissem os requisitos de candidatura ao referido Mecanismo Financeiro.

Para tal, adjudicou a realização de projectos de execução de um conjunto de obras passíveis de financiamento, alguns dos quais, devido às limitações impostas pela dotação do Mecanismo, não puderam ser contemplados na subvenção atribuída.



Tribunal de Contas

Após a apreciação e aprovação do processo de candidatura, foi assinado em 18 de Dezembro desse ano o contrato relativo à subvenção do MFEEE.

No ano de 1999, a empresa concluiu todos os passos significativos na concretização das acções previstas no Protocolo de Colaboração entre o MEPAT e a CMP, como adiante se relatará, celebrado na sequência do Programa Metropolis.

Nesse ano, foi igualmente incumbida pela CMP de organizar o “processo legal e jurídico de viabilização do Plano de Pormenor – Projecto Urbano – da Zona das Antas”, vindo a concretizar-se a sua elaboração final no ano seguinte.

Em 2000, prosseguiram as acções de concretização do Programa citado que será objecto de análise no capítulo seguinte.

Ainda nesse ano, esta entidade promoveu a participação do Porto/ Norte de Portugal numa das principais feiras de imobiliário da Europa – o *Barcelona Meeting Point* – que se traduziu na concepção da própria exposição, bem como na participação de diversas entidades ligadas ao sector que apresentaram os seus projectos e as suas competências para intervir nesta matéria.

3.2 – PROGRAMA METROPOLIS

3.2.1 – Introdução

Do estudo de várias documentação fornecida aos auditores, designadamente do Projecto de Valorização da Zona Oriental da Cidade do Porto, foi possível extrair algumas linhas fundamentais que vieram dar origem àquele Programa.



Tribunal de Contas

Aquela zona oriental da cidade constituiu desde sempre uma vasta área municipal que as circunstâncias históricas relegaram para uma situação deprimida e de atraso relativo, devido em parte às difíceis acessibilidades que sempre a caracterizaram.

Com a revisão do Plano Director Municipal a parte oriental da cidade passou a constituir objecto de atenção permanente e cuidada.

Em finais de 1993, a CMP promoveu o lançamento do “Concurso de Ideias para o Parque Oriental da Cidade”, cujos resultados permitiram retirar importantes conclusões sobre o ordenamento desejável para aquela área.

Assim, em 1994, a CMP concorreu ao Programa Urban com o objectivo de reunir condições materiais para promover a requalificação social e ambiental daquela zona.

Na sequência desta política de desenvolvimento e modernização da cidade, o Governo decidiu promover o Programa Metropolis destinado a apoiar a requalificação de sectores estratégicos das cidades de Lisboa e Porto.

No Porto, este Programa foi direccionado para dois sectores que a cidade já considerava como estratégicos e carenciados de intervenção, a qualificação da Zona Oriental do Porto e a requalificação da Frente Ribeirinha de Miragaia envolvente ao Museu dos Transportes e Comunicações.

Para pôr em prática este Programa, foi celebrado o Protocolo já atrás referenciado entre o MEPAT e a CMP, tendo para o efeito sido criada a Sociedade Anónima APOR, cujo objecto social prevê explicitamente, de acordo com a alínea j) do artigo 4º dos seus estatutos, a promoção em geral de todas as acções tendentes à execução do Programa Metropolis, conforme igualmente se deu conta.

Para dar cumprimento à realização do programa, a fim de garantir os meios financeiros para a execução de um conjunto de obras de reabilitação urbana



Tribunal de Contas

daquela Zona Oriental do Porto foi apresentado ao BEI pelo MEPAT um pedido de subvenção ao abrigo do MFEEE, com uma comparticipação até 76,8%.

Após a apreciação e aprovação do processo de candidatura, foi outorgado, em 18/12/98, um “Contrato relativo à concessão de uma subvenção proveniente dos recursos do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu”, entre a República Portuguesa, na qualidade de “beneficiário”, o Banco Europeu de Investimento, o Município do Porto e a APOR, no qual estas duas últimas entidades figuram, em conjunto, como “beneficiários finais”.

Nos termos do aprovado pelo “Comité do Mecanismo Financeiro” o volume de investimento, no período de 1998-2001, seria de 11.119.176 contos¹, sendo o financiamento assegurado do seguinte modo:

Quadro II FINANCIAMENTO DO PROGRAMA METROPOLIS

(Em contos)

Subvenção EFTA	8 460 341	76%
Orçamento nacional (a cargo da CMP)	2 658 835	24%
Total	11 119 176	100%

Fonte: Contrato-programa celebrado entre a CMP e a APOR

Em Julho de 2000, a CMP e a APOR celebraram um Contrato Programa, de acordo com o qual a comparticipação financeira a prestar pela Câmara Municipal seria de 1 552 395 contos, a afectar exclusivamente à realização das obras e infra-estruturas necessárias, sendo disponibilizada em parcelas sucessivas de acordo com um cronograma financeiro, previamente definido.

¹ Conforme analisado à frente, o valor previsto para a execução do Programa será inferior em cerca de 10,6% relativamente ao valor contratual.



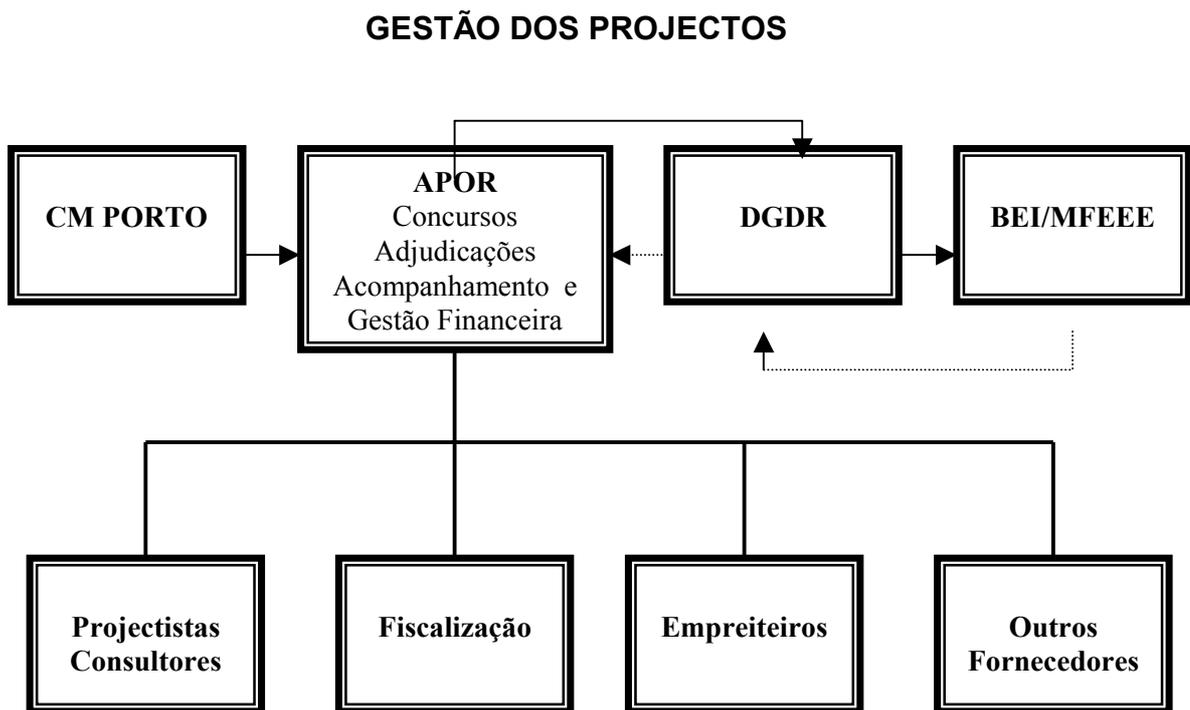
Tribunal de Contas

Este Contrato-Programa foi enviado a visto do Tribunal de Contas, tendo sido devolvido com a indicação de não se encontrar sujeito a fiscalização prévia.

Até ao final da auditoria (23/04/01), a comparticipação nacional, a cargo da CMP, traduziu-se, em 1998, no montante de 116.440 contos, respeitante aos custos de elaboração do projecto do Palácio do Freixo, efectuado pela CM, e, em 2000, com o valor de 758.612 contos, correspondente aos custos inerentes à disponibilização dos terrenos e expropriações necessários à realização das obras e infra-estruturas.

Tribunal de Contas

Tendo em conta as entidades intervenientes no processo, o circuito da gestão dos projectos pode representar-se como segue:



Compete assim à APOR executar todas as tarefas respeitantes à realização dos concursos e respectivas adjudicações, bem como a coordenação e acompanhamento das empreitadas.

É igualmente responsável pela gestão financeira dos projectos, sendo a entidade receptora dos fundos, transferindo-os posteriormente para os diferentes intervenientes no processo, nomeadamente, projectistas, consultores, fiscalização, empreiteiros e outros fornecedores.

Incumbe, igualmente, a esta entidade, em cumprimento do estabelecido no contrato, elaborar e enviar ao BEI um relatório de realização e financiamento dos sub-projectos, referente ao ano imediatamente anterior.



Tribunal de Contas

Até Abril de 2001, foram enviados 3 relatórios anuais e um trimestral.

A DGDR é o interlocutor nacional junto do BEI, responsável pela apresentação dos pedidos de desembolso formulados pelo beneficiário final, assim como nos casos de pedidos de eventuais alterações à calendarização dos projectos.

Esta entidade procede igualmente à transferência das verbas provenientes do Mecanismo para a APOR.

3.2.2 – Desenvolvimento do Programa

Após a definição do modelo organizativo e da formalização do Contrato relativo à concessão da subvenção proveniente do MFEEE, em 1999, constituiu-se uma equipa interna para a coordenação e gestão dos empreendimentos aprovados pelo Mecanismo, o que levou, quer à contratação de novos quadros superiores, quer ao recurso a consultores externos, para colmatar as necessidades da empresa neste domínio.

Foram executados todos os procedimentos necessários à recepção da primeira parcela da subvenção, que teve lugar a 17 de Maio, pelo montante de 842 024 contos.

Por razões de economia de escala, procedeu-se ao agrupamento dos empreendimentos constantes do Programa, tendo em conta a proximidade das respectivas localizações e ligações entre si e a apresentação de características semelhantes.

Assim, constituiu-se um primeiro agrupamento – **Empreitada de Requalificação da Zona Cultural do Freixo**, incluindo os projectos de Requalificação do Palácio do Freixo e Jardins, Desvio da EN 108, Envolvente do Palácio do Freixo e a construção do Pavilhão das Descobertas (este último não é subvencionado pelo MFEEE); um



Tribunal de Contas

outro agrupamento – **Empreitada de Duas Alamedas na Zona Oriental do Porto e Viaduto sobre a VCI**, que inclui os projectos da Alameda de Cartes e Alameda Praça das Flores/Praça da Corujeira; e finalmente, um terceiro agrupamento – **Requalificação da Marginal do Douro**, entre a Alameda Basílio Teles e o Passeio Alegre.

Foram lançados os concursos públicos para adjudicação dos serviços de Revisão dos Projectos e Fiscalização das Empreitadas.

No que se refere ao primeiro, respeitante à revisão e fiscalização da Requalificação da Zona Cultural do Freixo, lançado em 26/02/99, foi seleccionado o consórcio constituído pelas empresas Fase/Coba e assinado o respectivo contrato em 28/05/99, pelo valor de 84.660 contos.

O concurso para a fiscalização da Empreitada de Duas Alamedas na Zona Oriental do Porto e Viaduto sobre a VCI foi lançado a 05/03/99, tendo sido seleccionado o consórcio constituído pelas empresas Afaplan/Bange/Pengest, cuja proposta totalizou o valor de 80.000 contos.

Quanto ao concurso para a fiscalização da Empreitada de Requalificação da Marginal do Douro, a APOR lançou em 22/12/99 um concurso limitado com convite a três empresas Fbo/Tecnopor, Fase/Coba e Gestradas, do qual resultou a adjudicação ao consórcio Fbo/Tecnopor, pelo montante de 33.554 contos.

Entre Março e Novembro de 1999, foram lançados os concursos públicos internacionais para adjudicação das empreitadas e concluíram-se os processos de avaliação dos concursos das Empreitadas do Freixo e das Alamedas.

No concurso da Empreitada de Requalificação da Zona Cultural do Freixo ficou qualificada em primeiro lugar a empresa Somague, Construções, SA, e no concurso da Empreitada de Duas Alamedas na Zona Oriental do Porto e Viaduto sobre a VCI,



Tribunal de Contas

a empresa apurada em primeiro lugar foi o consórcio Soares da Costa/Jaime Ribeiro & Filhos, SA.

No concurso para a Empreitada de Requalificação da Marginal do Douro entre a Alameda Basílio Teles e o Passeio Alegre, ficou qualificada em primeiro lugar a empresa Sociedade de Construções Soares da Costa, SA.

No início de 2000, ainda não tinha sido iniciada nenhuma das empreitadas, o que veio a ocorrer apenas no segundo trimestre desse ano, devido à morosidade na aquisição e expropriação dos terrenos, bem como ao processo de realojamento.

De seguida, descrevem-se sumariamente cada uma das empreitadas:

A) A assinatura do contrato da **Empreitada de Requalificação da Zona Cultural do Freixo** realizou-se no dia 28/04/00, pelo montante de 4.528.204 contos (+IVA), com um prazo de execução de 600 dias.

A consignação ocorreu a 04/05/00, tendo os trabalhos sido iniciados no dia 5 de Maio.

Os trabalhos respeitantes às Áreas Envolventes do Palácio e Arranjos Exteriores estiveram suspensos durante 44 dias, devido a uma intervenção arqueológica resultante do aparecimento, durante as escavações, de estruturas que obrigaram a efectuar a sua contextualização histórico-arqueológica e avaliação patrimonial.

Posteriormente, aqueles trabalhos prosseguiram com a adopção de diversas medidas propostas num documento elaborado na sequência desta intervenção e que foi aprovado pelo Instituto Português do Património Arquitectónico.

O projecto da obra de Recuperação do Palácio e Áreas Envolventes foi reformulado, o que, apesar de numa primeira fase ter condicionado o desenvolvimento dos trabalhos, veio posteriormente simplificar várias das soluções anteriores, prevendo-se que os atrasos venham a ser recuperados.



Tribunal de Contas

Quanto ao Desvio da EN 108 na Zona do Freixo, têm sido efectuados os trabalhos correspondentes ao primeiro troço da obra e iniciou-se a construção do viaduto sobre a nova via. No entanto, à data do final da auditoria não tinham sido iniciados os trabalhos do 2º troço da obra, por não ter sido ainda possível libertar determinados edifícios que são património do Estado.

B) No que se refere à **Empreitada de Requalificação da Marginal do Douro**, a assinatura do contrato ocorreu a 19/05/00, pelo valor de 1.744.916 contos (+IVA), com um prazo de execução de 365 dias. A consignação foi no dia 25 e o início dos trabalhos no dia 30/05/00.

O empreendimento foi dividido em três fases, dada a sua extensão e por forma a perturbar o menos possível a circulação automóvel num eixo fundamental de ligação entre as zonas central e ocidental da cidade do Porto.

No âmbito da primeira fase, com uma extensão de 900 m, executaram-se várias infra-estruturas públicas sob o arruamento principal e aplicou-se o tapete betuminoso, o que permitiu que o troço fosse aberto ao trânsito entre Massarelos e a Rua Mocidade da Arrábida. Foram igualmente executados trabalhos em passeios e iniciou-se a construção da via do eléctrico.

Realizaram-se ainda os trabalhos de infra-estruturas da segunda fase, com uma extensão de 600 m, tendo sido aberto o tráfego da nova via em meados de Fevereiro de 2001.

Quanto à terceira fase, com a extensão de 1 500 m, iniciaram-se os trabalhos apenas em Janeiro de 2001, registando-se um atraso em relação ao inicialmente programado, o que se deve às anormais condições climatéricas e a alguns trabalhos a mais solicitados pela CMP e por diversas entidades externas (SMAS, PT, EDP, STCP, etc.).



Tribunal de Contas

C) A assinatura do Contrato da **Empreitada de Duas Alamedas na Zona Oriental do Porto e Viaduto sobre a VCI**, teve lugar no dia 16/06/00, pelo montante de 3.169.679 contos (+ IVA), com um prazo de execução de 630 dias.

A consignação e respectivo início dos trabalhos teve lugar no dia 19/06/00.

Apesar de não existirem quaisquer problemas com as obras de arte incluídas na empreitada da Alameda Praça das Flores/Praça da Corujeira, nomeadamente, o Viaduto principal sobre a VCI e respectivos acessos, registou-se um desvio em relação ao desenvolvimento inicialmente programado no que se refere à restante obra, bem como uma parte significativa da Alameda de Cartes, o que se ficou a dever ao facto de não terem sido disponibilizadas as parcelas de terreno estabelecidas contratualmente.

Porém, com a publicação em Diário da República, em Setembro de 2000, da Declaração de Utilidade Pública relativa aos terrenos necessários à execução da dita Alameda e a subsequente tomada de posse administrativa dos mesmos, tem sido possível recuperar alguns dos atrasos que se verificaram na construção dos arruamentos. No entanto, subsistem ainda algumas situações de indisponibilização de terrenos e realojamentos que têm vindo a condicionar o normal desenvolvimento da construção das Alamedas.

Prosseguem, igualmente, os trabalhos de geotecnia e terraplanagens da Alameda de Cartes.

Os últimos dados de que se dispõe, para as três empreitadas, dizem respeito a Março de 2001 e embora se considere que as obras têm vindo a decorrer a um ritmo aceitável, salienta-se o facto de que as condições atmosféricas anómalas que se fizeram sentir no último trimestre de 2000 e no primeiro semestre de 2001 vieram em certa medida condicionar o andamento das mesmas, impedindo a sua



Tribunal de Contas

realização em tempo oportuno, e nalguns casos destruindo mesmo trabalhos já realizados.

3.2.3 – Execução Financeira

Ao abrigo do estipulado no contrato celebrado com o BEI, em que “A subvenção será desembolsada em parcelas sucessivas, até um máximo de duas por ano, mediante pedido do beneficiário” sendo o “montante mínimo para cada desembolso de ECU 2 000 000”, a APOR recebeu do MFEEE, até ao final da auditoria, os montantes que se evidenciam no quadro seguinte:

Quadro III
MONTANTES RECEBIDOS DO BEI

(Em contos)

TRANCHES	DATA	MONTANTE
1ª TRANCHE	31/05/1999	842 024
2ª TRANCHE	27/10/2000	2 984 354
TOTAL	-	3 826 378

Fonte: Relatório e Contas de 1999 e 2000

Destes valores, a APOR arrecada para si uma parcela (*fee*) correspondente aos trabalhos de gestão e supervisão que efectua, denominada “Gestão do Dossier”, que foi contabilizada e encontra-se reflectida nas contas da sociedade referentes aos exercícios de 1999 e 2000, na rubrica *Subsídios à exploração*, respectivamente, no montante de 174.034 e 86.475 contos.

A evolução financeira dos projectos candidatados ao MFEEE, até final de 2000, apresenta-se no quadro que se segue:



Tribunal de Contas

Quadro IV EVOLUÇÃO DA DESPESA REALIZADA NOS PROJECTOS CO-FINANCIADOS PELO MFEEE

(Em contos)

PROJECTOS	1998*	1999*	2000	TOTAL ATÉ 2000	VALORES CONTRATUAIS	PREVISÃO FINAL
Palácio Freixo	116 440	23 545	95 478	235 463	1 164 079	1 188 939
Envolvente Palácio	13 274	28 794	325 017	367 085	881 493	639 892
Marginal Douro	9 828	65 924	549 431	625 183	2 421 679	2 342 424
Alameda de Cartes	0	30 720	248 776	279 496	2 368 521	1 716 131
Alameda Praça Flores/ Praça Corujeira	26 440	95 459	411 781	533 680	3 442 378	2 934 079
Desvio EN 108	12 033	40 708	520 704	573 445	841 027	1 117 712
Total Anual	178 015	285 150	2 151 187	2 614 352	11 119 176	9 939 176
Subvenção MFEEE	61 575	285 150	1 392 575	1 739 300	8 460 341	-
Orçamento Nacional	116 440	-	758 612	875 052	2 658 835	-

Fonte: Área Financeira

* Os valores referem-se apenas à elaboração de Estudos e Projectos

Para a análise dos elementos constantes do quadro, dever-se-ão ter em atenção os seguintes aspectos:

- As consignações relativas às empreitadas tiveram lugar apenas em Maio e Junho de 2000;
- À data da realização da auditoria, Abril de 2001, tinham decorrido apenas 6 meses de obra;
- Os valores reflectem a facturação, devendo ser levado em conta, por um lado, o diferimento entre a realização e a facturação, de aproximadamente 2/3 meses, e,



Tribunal de Contas

por outro, o facto da programação não ser linear; Assim, as infra-estruturas originam valores de facturação mais baixos, enquanto que os valores mais elevados têm normalmente lugar no final das obras.

O quadro seguinte evidencia as taxas de realização dos diversos projectos, até final do ano 2000:

Quadro V
TAXAS DE REALIZAÇÃO DOS PROJECTOS CO-FINANCIADOS PELO MFEE

(Em contos)

Sub-Projectos (1)	Estimativa Inicial (2)	Estimativa Actualizada (3)	Despesa Realizada Até 2 000 (4)	Taxa de Realização	
				(5)=(4)/(2)	(6)=(4)/(3)
Palácio Freixo	1 164 079	1 188 939	235 463	20,2%	19,8%
Envolvente do Palácio	881 493	639 892	367 085	41,6%	57,4%
Requalificação Marginal do Douro	2 421 678	2 342 424	625 183	25,8%	26,7%
Alameda de Cartes	2 368 521	1 716 130	279 496	11,8%	16,3%
Alameda Praça das Flores/Praça Corujeira	3 442 379	2 934 079	533 680	15,5%	18,2%
Desvio EN 108	841 027	1 117 712	573 445	68,2%	51,3%
Total	11 119 177	9 939 176	2 614 352	23,5%	26,3%

Fonte: Área Financeira

Do quadro conclui-se que, exceptuando os casos da “Envolvente do Palácio do Freixo” e do “Desvio da EN 108”, todos os restantes apresentam taxas de execução muito baixas, o que se prende, em parte, com os condicionalismos de análise apontados atrás, a saber, o diferimento de 2/3 meses entre a facturação e a efectiva obra realizada e o facto dos valores mais elevados de realização se concentrarem no final da obra.

Pese embora as razões acima mencionadas, constatou-se, conforme também já referido no ponto anterior, que as empreitadas têm decorrido com um certo atraso,



Tribunal de Contas

facto que levou a APOR a solicitar ao BEI, via DGDR, um pedido de alteração de calendarização dos projectos.

Com efeito, ao abrigo da alínea a) do ponto 2.09 do artigo 2º do Contrato, os beneficiários finais *“submeterão sem demora à aprovação do Banco quaisquer modificações importantes relativas aos planos gerais e aos calendários de execução dos trabalhos....”*.

Assim, dando cumprimento a este clausulado, a APOR apresentou uma informação ao BEI, já aprovada, dando conta da necessidade de se proceder à alteração da calendarização dos projectos, justificada, quer pelo agrupamento dos projectos em grupos e a sua submissão a um duplo processo de análise e revisão quer pelas dificuldades surgidas no processo de expropriações e realojamentos.

Por último, salienta-se o diferencial entre o valor contratual e o valor da previsão final, que se traduz numa economia de investimento de cerca de 1,1 milhões de contos excluído o IVA.

As razões para este diferencial prendem-se, por um lado, com as condições de mercado pouco favoráveis para as empresas de construção sentidas à época e, por outro, pelo facto da APOR ter concentrado os projectos do Programa Metropolis em apenas três empreitadas, o que se reflectiu na agilização dos serviços de fiscalização, que assim se restringiram à adjudicação de três equipas, tendo ainda permitido a racionalização dos trabalhos na área do Freixo, com uma diluição de custos fixos, quer quanto ao projecto da Alameda de Cartes quer quanto às duas Alamedas Praça Flores/ Praça Corujeira.

Face a esta conjuntura a APOR solicitou ao BEI, em Janeiro de 2000, a possibilidade de reforçar o projecto da Zona Cultural do Freixo, estendendo o projecto do Arranjo da Área Envolvente do Palácio.

Desconhece-se até ao momento, a decisão do BEI/MFEEE sobre esta proposta.



Tribunal de Contas

Acerca desta matéria, alegam os responsáveis que:

“Nesta Conclusão também se verifica um eventual erro ou contradição entre os considerandos e as conclusões, propriamente ditas.

Ao considerar que existe um diferimento de 2/3 meses entre a facturação e a real execução das obras, e que as infraestruturas originam valores de facturação mais baixos do que outras partes das obras, pretende-se explicar que uma relação entre o facturado e o previsto não nos dá a taxa de execução. Na realidade o executado é mais do que o facturado.

Nestes termos, pretendia-se concluir que ‘... as taxas de execução dos diferentes projectos não apresentam valores muito baixos, ...’ e concluiu-se, erradamente que, apresentavam valores muito baixos.

Esta conclusão não atende aos considerandos, ou seja, continua a dividir o facturado pelo previsto e a extrair conclusões do erro.”

Acerca deste ponto, mantêm-se na íntegra as conclusões de auditoria formuladas. Quer a taxa de execução se estabeleça entre o previsto e o facturado, quer de modo a comparar o previsto e o efectivamente realizado no terreno, hipótese esta que requeria métodos e técnicas não enquadráveis nos objectivos desta auditoria, a realidade é que existe efectivamente um atraso significativo na execução dos projectos, atraso esse que não se compadece com o diferimento – apontado na análise dos auditores – de 2/3 meses entre a facturação e a real execução dos trabalhos.

Quando da verificação física efectuada pela equipa aos vários locais onde decorriam os trabalhos, os responsáveis justificaram os atrasos por um conjunto de factores, de entre os quais se salientam a dificuldade na disponibilização dos



Tribunal de Contas

terrenos necessários à execução das empreitadas e as condições climatéricas anómalas que se fizeram sentir durante os últimos meses de 2000 e os primeiros meses de 2001.

Se estes projectos não estivessem a decorrer com algum atraso em relação ao previsto e ao que inicialmente foi contratualizado, não teria sido necessário formalizar ao BEI o pedido de alteração da sua calendarização, que teve lugar a 7 de Agosto de 2000.

Por tudo o que se acaba de expor, só se pode concluir que, por um conjunto de factores, que compreendemos serem alheios aos dirigentes da APOR, houve efectivamente um atraso significativo na execução dos projectos, o que implicou necessariamente que, à data de realização da auditoria, as taxas de execução se apresentassem baixas.

3.3 – PERSPECTIVAS DE ACTUAÇÃO FUTURA DA EMPRESA

Para além da conclusão das obras incluídas na concretização do Programa Metropolis, a APOR continuará a elaboração dos Projectos de Execução das Infra-estruturas da Zona Desportiva das Antas.

Tendo em conta a criação da empresa municipal GOP- Gestão de Obras Públicas da CMP, EM, a qual foi incumbida pela CMP de proceder à gestão das obras públicas municipais, a APOR irá direccionar as suas actividades para outros domínios, como sejam acções de promoção do Porto no exterior, à semelhança do que já ocorrera em 2000, com a participação no *Barcelona Meeting Point*, parcerias entre entidades públicas e privadas e ainda actividades com vista à recuperação ou regeneração da zona urbana.

Remete-se ainda, sobre esta matéria, para o ponto 2.4 deste Relatório.



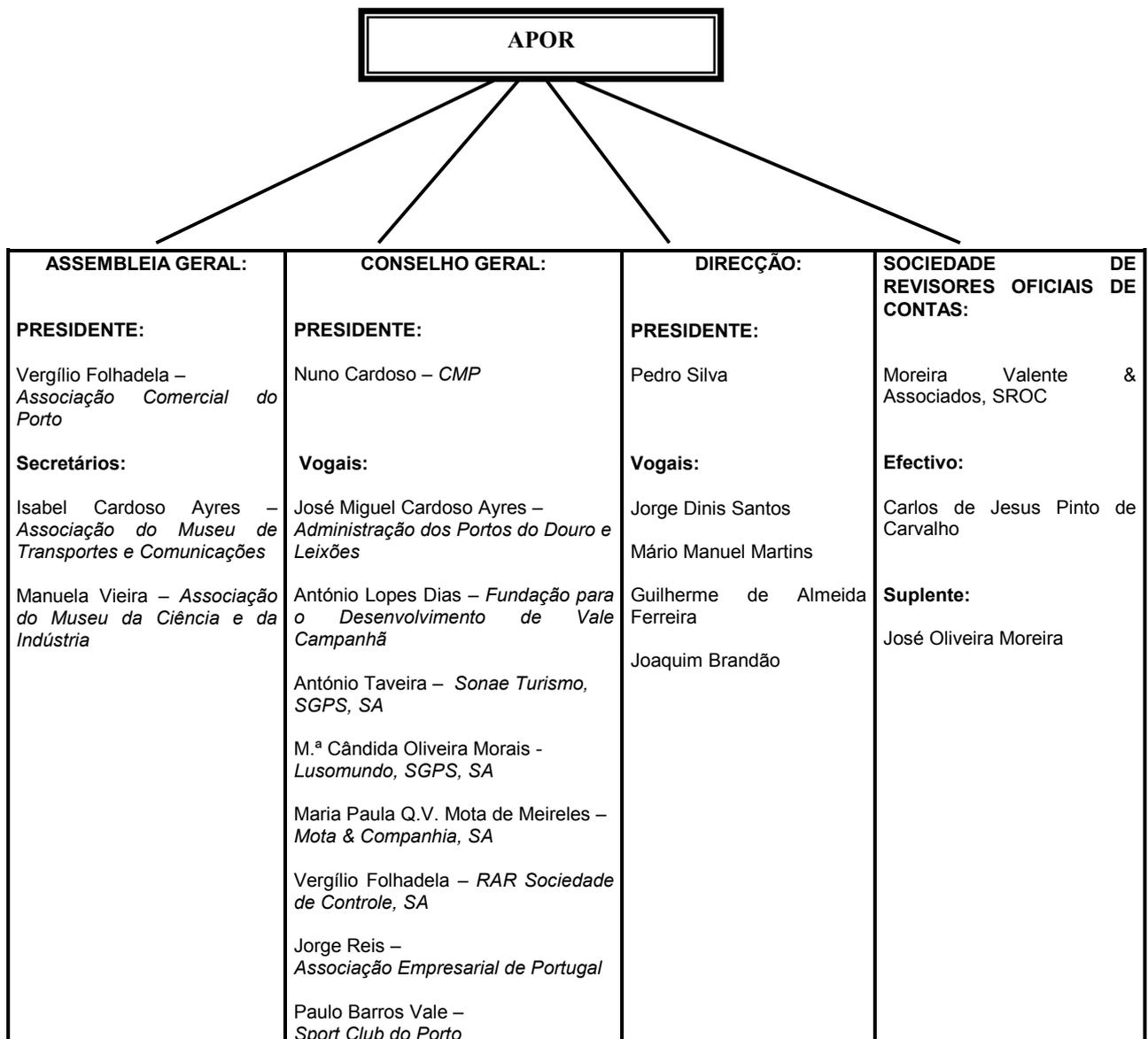
Tribunal de Contas

4 – ORGANIZAÇÃO/PLANEAMENTO E CONTROLO

4.1 – ESTRUTURA ORGANIZATIVA DA APOR

De acordo com os estatutos, os órgãos sociais da APOR são a Assembleia Geral, o Conselho Geral, a Direcção e um Revisor Oficial de Contas ou Sociedade de Revisores Oficiais de Contas.

A composição actual destes Órgãos Sociais é a seguinte:





Tribunal de Contas

A APOR possui uma estrutura funcional bastante simples, tendo como órgão com funções executivas a Direcção, composta por cinco elementos.

Destes, estão em funções a tempo inteiro, Jorge Dinis Santos, que se ocupa das questões administrativas, financeiras e processuais, e Mário Manuel Martins, que efectua o acompanhamento de todas as obras geridas pela APOR.

Faz ainda parte dos quadros da empresa uma secretária que presta apoio à Direcção.

Para a concretização das tarefas mais específicas, a entidade conta igualmente com a prestação de serviços de técnicos avençados, a saber:

- Os trabalhos contabilísticos estão a cargo da empresa Audicontrol – com a qual a APOR celebrou, em 1998, um contrato de prestação de serviços. No mesmo ano, contratualizou-se com a Sociedade Moreira, Valente & Associados, SROC, os serviços de revisão legal.
- Foi, igualmente, celebrado em 1998 um contrato de prestação de serviços para direcção de projectos com o Eng.º Jorge Manuel Lopes Monteiro, com vista à realização das actividades de direcção de projecto e gestão de empreitadas de alguns empreendimentos.
- Foi celebrado também um contrato de prestação de serviços com o Arq. Paulo Valença, com vista à realização de tarefas de consultoria no quadro do planeamento estratégico e do planeamento territorial, bem como na montagem e no acompanhamento da execução de projectos e obras que a APOR venha a assumir enquanto entidade gestora ou responsável.

Em 2001, esta assessoria abrangeu também a participação nas obras, montagem e intervenção na Zona Desportiva das Antas;



Tribunal de Contas

A entidade conta ainda com os serviços de consultoria jurídica prestados pelos Dr. Rui Polónio de Sampaio e Dr. Miguel Alves de Vale, o primeiro a partir de 1998 e o segundo desde finais de 1999.

4.2 – PLANEAMENTO E CONTROLO

4.2.1 – Instrumentos de gestão previsional

Não foi efectuado qualquer estudo prévio de viabilidade técnica, económica ou financeira aquando da criação da APOR. Os seus estatutos não prevêm quaisquer documentos de gestão previsional, tais como planos de investimento e financeiros, planos plurianuais de actividades, orçamentos de investimento e de tesouraria, balanço previsional, documentos estes essenciais à existência de um eficiente sistema de planeamento e controlo.

Deste modo, seria recomendável que a empresa procurasse definir e implementar um processo de planeamento adequado à sua dimensão e interesses, que incluísse, para além da fixação de objectivos e definição de estratégias, a elaboração de instrumentos de controlo e avaliação de resultados. Tais instrumentos de gestão mais abrangentes deveriam ter em linha de conta não só a actividade decorrente da gestão do Programa Metropolis – que segue as linhas orientadoras previamente delineadas pela CMP e MEPAT – mas também as diferentes actividades que se perspectivam na execução mais ampla do seu objecto social.

Entretanto, realça-se que a nível daquele Programa, embora sem conexão com a contabilidade geral, a empresa elabora planos de custos e de financiamento por anos e projectos e faz a avaliação de resultados para efeito de apresentação de contas ao BEI, instrumentos estes que, numa perspectiva de informação para esta entidade, se mostram adequados e fidedignos.



Tribunal de Contas

Afirmam os responsáveis quanto a esta matéria:

"Discordamos totalmente desta conclusão e parece-nos mesmo completamente fora do contexto de todo o Relato de Auditoria. Este Relato dedica, e muito bem, dezenas de páginas à avaliação do desempenho da empresa e dos seus objectivos, indo mesmo ao ponto de analisar os objectivos dos accionistas e de outras entidades, pelo que nos parece contraditório afirmar-se que não se pode avaliar o grau de realização dos objectivos previstos. Na realidade observa-se que:

A Direcção avalia semanalmente o seu desempenho face aos objectivos.

O Conselho Geral avalia trimestralmente o desempenho da Direcção.

A Assembleia Geral avalia anualmente o desempenho do Conselho Geral e da Direcção.

Tudo isto documentado, desde a criação da empresa.

Temos plena consciência de que o Tribunal de Contas também efectuou uma clara avaliação do grau de realização dos objectivos previstos pelo que no caso de existirem dúvidas ou falta de informação, teriam questionado a direcção da APOR.

Pensamos que o sentido desta conclusão deveria ser outro, mas a sua redacção não nos permite deduzir o que se pretende.

Os restantes dois parágrafos da conclusão enfermam do mesmo problema.

A APOR possui uma contabilidade analítica e com ligação ao planeamento e controlo dos projectos que implementa.

No domínio do Programa Metropolis este aspecto consta de uma obrigação contratual. Já foi objecto de auditoria do BEI, MFEEE e DGDR, tendo-se sempre concluído pela correta adequabilidade do sistema implementado e o tratamento contabilístico corresponde totalmente aos requisitos exigidos pelas normas comunitárias".



Tribunal de Contas

Relativamente às alegações produzidas pelos responsáveis quanto a este assunto refere-se o seguinte:

A avaliação do desempenho da Direcção face aos objectivos traçados, do Conselho Geral relativamente aos elementos da Direcção e da Assembleia Geral relativamente ao Conselho Geral e Direcção, deriva do cumprimento da lei e de algumas das cláusulas dos estatutos. Disso teve a equipa conhecimento através das actas dos respectivos órgãos, bem como dos relatórios de gestão que acompanharam as contas.

Todavia, não é esta a questão suscitada no relato de auditoria. A criação da empresa não foi sustentada por qualquer estudo prévio de viabilidade técnica, económica ou financeira de forma a prever a evolução da empresa em todas as suas dimensões.

Os próprios estatutos da empresa não prevêm a elaboração dos mais elementares documentos de gestão previsional imprescindíveis à existência de um efectivo sistema de informação à gestão.

Assim, conforme já foi referido ao longo do presente Relatório, não é possível avaliar o desempenho da Direcção face aos objectivos traçados, se não existirem instrumentos de gestão previsional da empresa onde tais objectivos venham plasmados; e não existiu avaliação trimestral pelo Conselho Geral do desempenho da Direcção, pelo simples facto de tal conselho não ter reunido trimestralmente entre Setembro de 1999 e Março de 2001 – como também se escreveu, ao invés de sete reuniões, ocorreram somente três durante esses 18 meses – pelo que se não entende como poderão os responsáveis ter documentado tais factos.

Para que se possa dispor de um adequado domínio dos custos, proveitos e resultados mais detalhados e acima de tudo, informação organizada por forma a permitir e controlar a eficiência e a eficácia dos resultados das diversas actividades, torna-se indispensável a implementação de uma contabilidade analítica, que envolve o desempenho de funções essenciais como o planeamento e controlo, para a



Tribunal de Contas

análise de resultados e controlo da gestão e proporciona informação básica para o controlo da execução orçamental anual.

É através do controlo orçamental, isto é, da comparação entre as realizações e os objectivos fixados no orçamento, que se determinam as diferenças entre o realizado e o que se havia previsto, bem como o grau de realização dos objectivos previstos.

Sobre o alegado pelos responsáveis no que concerne a possuir uma contabilidade analítica com ligação ao planeamento e controlo dos projectos, a empresa elabora planos de custos e de financiamento para as várias componentes de cada um dos projectos, conforme imposição do MFEEE (projectos e estudos, terrenos, gestão do *dossier*, obras, fiscalização e contingências) – facto este devidamente assinalado pela equipa no Relato. Todavia, a informação que resulta deste tratamento só por si não contribui para os objectivos de uma contabilidade analítica, que permita divulgar de uma forma específica os componentes do resultado líquido que sejam significativos para uma avaliação do desempenho da empresa, vertidos, por exemplo, numa demonstração de resultados por funções, peça final que deve integrar um conjunto completo de demonstrações financeiras, sob o ponto de vista técnico. Aliás, a pertinente referência à não apresentação desta demonstração financeira é feita pelo ROC no Relatório anual sobre a fiscalização relativo ao exercício de 1999.

4.2.2 – Fiscalização / Relatórios e Pareceres do ROC

O órgão de fiscalização e controlo é o Revisor Oficial de Contas, conforme o previsto nos artigos 9º e 14º dos estatutos, bem como no artigo 278º, n.º 1, b) e artigo 413º do CSC, tratando-se, no caso, de uma SROC.

A SROC elabora o Relatório e Parecer no final de cada exercício e procede igualmente, à Certificação Legal das Contas de acordo com o que prescreve o artigo 420º, n.º 2, do Código das Sociedades Comerciais e o art.º 43º do Decreto-Lei n.º



Tribunal de Contas

422-A/93, de 30 de Dezembro – diploma que consigna a actuação dos revisores oficiais de contas.

Da análise efectuada aos diversos documentos, constatou-se o seguinte:

- Documentos de Certificação Legal das Contas – têm sido emitidos sem reservas.
- Relatórios e Pareceres sobre as contas de 1999 e 2000 apresentados aos accionistas – para além da proposta de aprovação do relatório de gestão e das contas do exercício apresentadas pela Direcção, consta também a proposta de aplicação dos resultados, que se traduz em levar à conta de Resultados transitados o Resultado líquido de 81.528.556\$00 (de 1999) e 30.729 474\$00 (de 2000).

Refira-se, no entanto, que tal procedimento não está conforme o disposto no art.º 295º do CSC. Este preceito legal estabelece que uma percentagem não inferior à vigésima parte dos lucros da sociedade é destinada à constituição da reserva legal e, sendo caso disso, à sua reintegração, até que represente a quinta parte do capital social, isto se o contrato da sociedade não fixar percentagem e montante mínimo mais elevados para a mesma.

A equipa de auditoria foi informada pela Direcção de que tal facto resultou de mero lapso.

Na sequência, foi ainda informado que a empresa vem projectando um aumento do capital pela entrada da CP com a participação de 5 000 *euros*. Atendendo a este facto e para ultrapassar a situação atrás mencionada, a Direcção optou por apresentar uma nova proposta no sentido de se incorporar todos os resultados no capital social e, simultaneamente, proceder-se à sua redenominação, bem como à conversão das demonstrações



Tribunal de Contas

financeiras em *euros*, efectuando-se de seguida o aumento do capital. Tal proposta foi aprovada em reunião da Assembleia Geral de 22/03/2001.

- Relatório anual sobre a fiscalização efectuada relativamente ao exercício de 1999:

- Salienta-se que foram presentes apenas algumas das peças finais que um conjunto completo de demonstrações financeiras deve integrar, sob o ponto de vista técnico, de acordo com o parecer da Comissão Executiva da Comissão de Normalização Contabilística, de 10/09/1997.

Nos termos preconizados neste parecer, considera-se um conjunto completo de demonstrações financeiras, sob o ponto de vista técnico, o balanço, demonstração de resultados por natureza, demonstração de resultados por funções, demonstração dos fluxos de caixa e notas anexas às demonstrações anteriores. A empresa não apresentou a demonstração de resultados por funções e a demonstração dos fluxos de caixa.

Observe-se que a informação contida nestes mapas se reveste de grande utilidade. Ambos contemplam uma classificação por actividades operacionais, de financiamento e de investimento, permitindo-se, com o primeiro, divulgar de uma forma específica os componentes do resultado que sejam significativos para uma avaliação do desempenho da entidade e, com o segundo, melhorar o conhecimento das variações ocorridas na estrutura financeira e a capacidade de gerar meios de pagamento e em que tempo, com vista, designadamente, a adaptar-se a situações de mudança e de oportunidade de mercado.

- Faz-se referência ao não total esclarecimento sobre o regime fiscal do IVA aplicável às subvenções recebidas no âmbito do Programa Metropolis (Sobre o regime do IVA aplicável, vide ponto 7 do presente relatório).



Tribunal de Contas

5 – APRECIÇÃO GLOBAL DA ESTRUTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA

Foram examinadas as demonstrações financeiras (Balanço, Demonstração de Resultados e Balancetes Analíticos – docs. Insertos nas Partes B-D do Volume II e Parte A, do Volume III), referentes ao quadriénio 97-00, cuja análise se passa a fazer:

5.1 – ANÁLISE ECONÓMICA

Para o efeito, inserem-se de seguida o mapa de decomposição dos resultados dos exercícios e o mapa comparativo das demonstrações de resultados por natureza, com vista ao apuramento do resultado líquido dos exercícios económicos do período em estudo.



Quadro VI DECOMPOSIÇÃO DO RESULTADO DOS EXERCÍCIOS

Unidade: contos

Rubrica	1997	1998	1999	2000	Variação (%)		
					98/97	99/98	00/99
Proveitos operacionais	0	0	190.594	121.093			
Custos operacionais	141	74.338	102.374	127.324	52622,0	37,7	24,4
Resultados operacionais	-141	-74.338	88.220	-6.231	-52622,0	219,0	-107,1
Prov. e ganhos financeiros	0	859	658	35.265		-23,4	5259,4
Custos e perdas financeiras	12	2.065	2.553	2.183	17108,3	23,6	-14,5
Resultados financeiros	-12	-1.206	-1.895	33.082	-9950,0	-57,0	-1845,8
Prov. e ganhos extraordinários	0	0	229	21.381			9236,7
Custos e perdas extraordinárias	0	14	400	1		2757,1	-99,8
Resultados extraordinários	0	-14	-171	21.380		-1121,0	12603,0
Total de proveitos	0	859	191.481	177.739		22191,2	-7,2
Total de custos	153	76.417	105.327	129.508	49845,8	37,8	23,0
Resultados antes de impostos	-153	-75.558	86.154	48.231	-49284,3	214,0	-44,0
IRC			4.625	17.502			278,4
Resultado líquido do exercício	-153	-75.558	81.529	30.729	-49284,0	208,0	-62,3

Fonte: Demonstrações de Resultados 97-00



Tribunal de Contas

Da análise destes quadros, é possível constatar o seguinte:

- Os *Resultados operacionais* apresentam-se negativos nos anos de 1997, 1998 e 2000 e positivos no ano de 1999.

Nos exercícios 1997 e 1998 esta situação decorre do facto de a empresa não ter registado qualquer proveito operacional. No exercício de 2000, os custos operacionais representaram no total dos custos cerca de 72%, enquanto que os proveitos operacionais tiveram um peso de 68%.

O contraste dos *Resultados operacionais* verificados entre 1998, com 74.338 contos negativos, e 1999, que apresenta 88.220 contos positivos, não é identificável com qualquer variação decorrente da actividade normal da empresa, mas tão somente com a imputação a 1999 da totalidade dos proveitos de 1998 e 1999 ocorridos com a *gestão do dossier*. Se os proveitos, no montante de 71.667 contos, respeitantes aos custos incorridos em 1998, tivessem sido contabilizados no ano a que respeitam (1998), o *Resultado operacional* desse ano seria negativo em apenas 2.671 contos (3.6% do resultado negativo registado). Por outro lado, o exercício de 1999 apresentaria um resultado positivo de 16.553 e não 88.220 contos, reflectindo-se assim de forma mais apropriada a actividade operacional da empresa nos anos em causa.

Os custos operacionais são praticamente constituídos pelas rubricas de *Fornecimentos e serviços externos* e *Custos com o pessoal*.

A rubrica de *Fornecimentos e serviços externos* é a que tem apresentado maior variação no total dos custos ao longo do período em análise. Tal resulta predominantemente do aumento significativo dos *Trabalhos especializados* a que a APOR recorreu para levar a cabo os projectos no âmbito do Programa Metropolis.



Tribunal de Contas

- *Os Resultados financeiros* evidenciam-se como negativos no triénio de 1997-99, com um crescimento positivo importante no exercício de 2000 de cerca de 1.846%, resultando, essencialmente, dos juros obtidos de aplicações financeiras – *Depósitos bancários e Títulos negociáveis*, efectuadas com as disponibilidades temporárias das subvenções recebidas do BEI.

No exercício de 1998, a empresa deparou-se em simultâneo com a necessidade de contrair um empréstimo em conta-corrente e de aumentar o capital social, em virtude dos compromissos assumidos com o pagamento parcial dos projectos de execução das acções candidatadas ao MFEEE, bem como com os custos incorridos com os estudos realizados no âmbito da execução do Programa Metropolis.

Assim, em Maio de 1998, foi celebrado com o BBI (actualmente BPI) um contrato de abertura de crédito na modalidade de descoberto bancário em DO, tendo como limite o montante de 500.000 contos, do qual foram apenas utilizados 117.027 contos.

Como consequência, neste exercício, foram debitados juros no total de 2.065 contos. Os efeitos deste empréstimo bancário repercutiram-se também no exercício de 1999, em virtude da 1ª tranche proveniente do BEI ter ocorrido apenas em Maio, originando nesse ano o débito de juros no montante de 2.553 contos.

No ano 2000, os custos financeiros dizem respeito aos juros suportados com a utilização do empréstimo contraído com o BPI nesse ano (200.000 contos), para fazer face a despesas relacionadas com os projectos não co-financiados.

- *Os Resultados extraordinários*, com valores negativos em 1998 e 1999, atingem 21.380 contos positivos em 2000, o que representa um aumento de cerca de 12.603%. Este facto decorre da margem da venda de alguns estudos e projectos à Empresa Municipal de Obras Públicas (GOP), criada pela CMP.



Tribunal de Contas

- Os *Resultados Líquidos* apresentam valores negativos, nos anos 1997 e 1998, e positivos, nos exercícios 1999 e 2000, para os quais concorreram, favoravelmente, os valores apresentados pelos Resultados operacionais (exercício de 1999), pelos Resultados financeiros e pelos Resultados extraordinários (exercício 2000).

Do estudo comparativo dos elementos que contribuíram para o apuramento dos resultados líquidos neste período, apresentam-se as seguintes observações:

5.1.1 – Análise dos Proveitos

A conta *Subsídios à exploração*² integra o valor da denominada taxa de *gestão do dossier* que corresponde à contrapartida dos custos administrativos e de gestão suportados pela empresa no âmbito das acções tendentes à execução do Programa Metropolis, nomeadamente, parte dos *Fornecimentos e serviços externos, Impostos, Custos c/ pessoal e Amortizações*.

Assim, do recebimento da tranche proveniente do MFEEE, apenas a parte correspondente à *gestão do dossier* constitui um proveito do exercício, sendo diferido o restante (conta 2745 – *Proveitos diferidos – Subsídios para investimentos – Programa Metropolis*)³.

A contabilização da conta *Subsídios à exploração* é efectuada no final do ano após apuramento dos custos incorridos com a gestão do programa. Como já foi referido, no exercício de 1999, foi imputado o montante de 71.667 e 102.367 contos, correspondente ao financiamento dos custos incorridos em 1998 e 1999, respectivamente, totalizando o montante de 174.034 contos, representando 91% do total dos Proveitos. Este procedimento subavaliou os *Resultados operacionais*

² Atendendo à natureza deste proveito poderá pôr-se em questão se a conta “Subsídios à exploração” é a mais adequada sob o ponto de vista contabilístico.

³ Esta conta não tem a contabilização que está estabelecida no Plano Oficial de Contabilidade, (nota explicativa à conta 2745), sendo regularizada à medida que as “obras” subsidiadas forem concluídas e “transferidas” para o domínio público na mesma altura em que forem regularizados os valores correspondentes inscritos em “Custos diferidos” correspondentes aos pagamentos relativos a estudos, projectos, obras e fiscalizações (vide ponto 5.2.1/3)



Tribunal de Contas

de 1998, apresentando-se um resultado negativo 28 vezes superior (2.683%) e sobreavaliou os resultados em 1999 (5 vezes mais, correspondendo a 433%).

Conforme referido pelos responsáveis, no final de 1998 ainda não se podia determinar com rigor o montante a imputar à *gestão do dossier*. Todavia, deveria ter sido desde logo acrescido a proveitos um montante estimado, de modo a que as demonstrações financeiras da empresa reflectissem de forma verdadeira e apropriada os resultados da sua actividade nos anos em causa.

No ano 2000, a empresa dispôs de um leque mais alargado de proveitos, pois, para além dos Proveitos operacionais oriundos da gestão do Programa Metropolis, representando, nesse ano, cerca de 49% do total dos proveitos, relevam a prestação extraordinária de serviços de fiscalização – no âmbito da Requalificação Urbanística da Marginal do Douro – com um peso relativo de 6%, a venda dos estudos e projectos elaborados pela empresa, com um peso de 8%, e a participação num evento de promoção da cidade a saber, o *Barcelona Meeting Point* – feira de imobiliário da Europa –, tendo este evento representado cerca de 6% do total dos proveitos.

O elevado montante de *Proveitos e ganhos financeiros*, ocorrido no exercício de 2000 (com um peso substancial no total dos proveitos de cerca de 20%), decorre da gestão das subvenções recebidas do BEI através das aplicações em *Títulos negociáveis* e *Depósitos bancários*, consequência directa do ligeiro atraso verificado na execução das empreitadas.

Igualmente, no exercício de 2000, teve lugar a venda à GOP de estudos e projectos pelo montante de 346.170.020\$00 (inclui IVA), formalizado através do Contrato de licença de utilização de Estudos e Obras de Arquitectura e Promessa de transmissão do seu conteúdo patrimonial.

Os custos inerentes aos estudos e projectos elaborados pela APOR estavam inicialmente contabilizados nas correspondentes rubricas de *Acréscimos* e



Tribunal de Contas

diferimentos – Custos diferidos – Estudos e projectos, pelo valor inicial. A margem da venda encontra-se correctamente contabilizada na conta 794 – *Proveitos e ganhos extraordinários – Ganhos em Imobilizações*, pelo montante de 21.340.423\$00.

5.1.2 – Análise de Custos

No cômputo dos Custos e Perdas, destacam-se em termos relativos as rubricas de *Fornecimentos e serviços externos* (22,8%, 25,1% e 40,1%, respectivamente nos anos de 1998, 1999 e 2000) e de *Custos com o pessoal* (65,1%, 25,9% e 27,6%, no mesmo período), representando ambas, no seu conjunto, um peso médio de 69% no período em análise, como consequência lógica do tipo de actividade desenvolvida.

No que concerne à rubrica de *Fornecimentos e serviços externos*, a conta que, no respectivo âmbito, apresentou maior significado foi, em média, para os períodos referenciados, a de *Trabalhos especializados*, resultante do recurso a *outsourcing*, uma vez que a empresa não dispõe nos seus quadros de elementos com os requisitos necessários para satisfazer as exigências dos projectos.

Esta rubrica apresentou uma variação positiva no triénio de cerca de 309%.

No que respeita à rubrica de *Custos com o pessoal*, a conta com maior peso no período foi, em média, a de *Remunerações dos órgãos sociais*⁴ – remunerações, subsídios de férias, Natal e alimentação e prémio com cerca de 81%.

Para além dos directores, a empresa possui apenas uma secretária que exerce funções administrativas e de controlo do fundo fixo de caixa.

⁴ De notar que os membros do Conselho Geral não auferem qualquer remuneração.



Tribunal de Contas

Na rubrica de *Remunerações dos órgãos sociais* estão contabilizadas as remunerações auferidas pela Direcção, constituída em grande parte do período analisado por 4 directores executivos, 2 a tempo inteiro e 2 a tempo parcial.

Em 1999, foi atribuído um prémio em proporção do tempo de serviço exercido na empresa, que veio a ser recebido no exercício de 2000, de cerca de 1.475 contos para o Director executivo a tempo inteiro, 1.139 contos para o Presidente da Direcção e de cerca de 613 contos para os directores que exerceram o cargo a tempo parcial. A escrituração destes prémios encontra-se devidamente contabilizada.

A rubrica de *Custos e perdas financeiras*, na sua grande parte, diz respeito aos juros suportados com a utilização do empréstimo em conta corrente contraído em Maio de 1998 junto do BBI.

Esta rubrica, que no triénio 1998-2000 teve um peso médio de cerca de 2% no total dos Custos e perdas, auferiu de um crescimento de 6% neste período.

5.2 – ANÁLISE FINANCEIRA

Para efeito de se proceder a uma breve análise financeira da empresa, insere-se, de seguida, o mapa comparativo de balanços:



Quadro VIII MAPA COMPARATIVO DE BALANÇOS

Rubrica	1997		1998		1999		2000		Variação (%)			Unidade: contos
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	98/97	99/98	00/99	
Activo												
Imobilizações incorpóreas	283	0,3	1.271	0,6	565	0,1	13.233	0,3	349,1	-55,5	-100,0	-100,0
Imobilizações corpóreas	5.899	5,5	13.405	5,9	10.260	1,2	13.233	0,3	29,0	-23,5	29,0	-100,0
Imobilizações em curso	6.182	5,8	14.676	6,5	10.825	1,2	13.233	0,3	137,4	-26,2	22,2	114,1
Total do Activo fixo												
Clientes	6.445	6,0	20.510	9,1	632	0,1	501.051	10,2	79180,2	214,7	79180,2	214,7
Estado e outros entes públicos			26	0,0	9.041	1,0	28.452	0,6	-99,6	-55,9	214,7	-100,0
Outros devedores					419.776	48,4		0,0	-100,0	-100,0		-100,0
Títulos negociáveis	94.582	88,2	100	0,0	11.037	1,3	2.812.651	57,3	-100,0	25383,8	2873,8	2873,8
Depósitos bancários					64	0,0	17.333	0,0	56,3	-36,0	56,3	56,3
Caixa												
Acréscimos de proventos			190.892	84,4	415.082	47,9	1.537.719	31,3	304,5	304,5	270,5	270,5
Custos diferidos			211.528	93,5	855.632	98,8	4.897.306	99,7	109,4	304,5	472,4	4747,5
Total do activo circulante	107.027	94,2	226.204	100,0	866.457	100,0	4.910.539	100,0	111,0	283,0	466,7	4480,3
Total do Activo	107.209	100,0	226.204	100,0	866.457	100,0	4.910.539	100,0	111,0	283,0	466,7	4480,3
Capital próprio e Passivo												
Capital	100.000	93,3	175.200	77,5	175.200	20,2	175.200	3,6	75,2	0,0	0,0	75,2
Resultados transitados			-153	-0,1	-75.711	-8,7	5.818	0,1	-49284,3	107,7	-62,3	20184,3
Resultado líquido do exercício	-153	-0,2	-75.558	-33,4	81.529	9,4	30.729	0,6	-49284,3	207,9	17,0	112,1
Total do Capital próprio	99.847	93,1	99.489	44,0	181.018	20,9	211.747	4,3	-0,4	-100,0	705,4	-100,0
Dívidas a instituições de crédito			117.027	51,7	1.932	0,2	200.000	4,1	224,2	224,2	705,4	705,4
Fornecedores			596	0,3			15.561	0,3	1913,5	1913,5	-50,7	-100,0
Accionistas	7.349	6,9	1.737	0,8	34.974	4,0	17.250	0,4	22023,1	16161,6	7195023,1	7195023,1
Estado e outros entes públicos			26	0,0	5.752	0,7	935.366	19,0	-40,3	106,4	451,6	451,6
Outros credores	13	0,0	7.329	3,2	638.405	73,7	3.521.583	71,7	1621,2	440,9	585,5	63724,9
Acréscimos de custos												
Proventos diferidos	7.362	6,9	126.715	56,0	685.439	79,1	4.698.792	95,7	466,7	283,0	466,7	4480,3
Total do Passivo	7.362	6,9	126.715	56,0	685.439	79,1	4.698.792	95,7	1621,2	440,9	585,5	63724,9
Total do Capital próprio + Passivo	107.209	100,0	226.204	100,0	866.457	100,0	4.910.539	100,0	111,0	283,0	466,7	4480,3

Fonte: Balanços de 1997-00



Tribunal de Contas

5.2.1 – Activo

Da análise deste mapa, destacam-se as seguintes situações:

1. A rubrica *Títulos negociáveis* apresenta em 31/12/1999 cerca de 419.776 contos, representando 48% do Activo, correspondendo a 373.526 unidades de participação do fundo BPI liquidez.

Atendendo à natureza deste fundo de investimento e de acordo com o POC, estes bens deveriam estar classificados na rubrica 18 – *Outras aplicações de tesouraria* e não na rubrica 15 – *Títulos negociáveis*, uma vez que os mesmos não constituem títulos negociáveis.

2. A rubrica *Depósitos bancários* apresentou uma variação positiva no período de cerca de 2.874%, sendo consequência da realização do Capital social (exercício de 1997) e entradas de dinheiro provenientes do MFEEE, aplicadas em operações de tesouraria e DO (exercício de 1999) e em DP (exercício de 2000).

A aplicação dos montantes oriundos do Mecanismo Financeiro tem sido efectuada sempre no BPI, por sinal um dos accionistas da APOR com uma participação de 1,4% do Capital social.

Segundo informação prestada pelos serviços, esta situação decorre do facto de se tratar da única instituição de crédito que se disponibilizou em primeira instância a conceder o empréstimo em conta caucionada sem qualquer garantia. Posteriormente, e em função das verbas comunitárias recebidas e directamente depositadas nesta instituição bancária, foi possível efectuar uma gestão destes montantes em função dos instrumentos financeiros mais atractivos existentes no BPI.



Tribunal de Contas

3. A rubrica *Custos diferidos* apresenta, nos anos de 1998, 1999 e 2000, valores absolutos de 190.892, 415.082 e 1.537.719 contos, respectivamente, só diminuindo o seu peso relativo no total do Activo, devido ao peso crescente dos excedentes de disponibilidades verificados nas contas anteriormente analisadas, passando de 84%, em 1998, para 31%, em 1999.

Encontram-se classificadas nesta rubrica as despesas incorridas que virão a ser reconhecidas como custos nos exercícios seguintes, essencialmente, os custos plurianuais com estudos e projectos: Parque Lúdico-tecnológico; Marina da Alfândega; Pavilhão das Descobertas; Envolvente EN 108; Variante EN 108; Alameda Colectora Azevedo; Alameda Flores/Corujeira; Comboio Histórico; e Marginal do Douro.

No período 98-00 o seu crescimento foi cerca de 706% resultado directo do processo de execução das empreitadas *Requalificação da Zona Cultural do Freixo, Duas Alamedas na Zona Oriental do Porto e Viaduto sobre a VCI e Marginal do Douro*.

Atendendo a que os resultados dos estudos, projectos, obras e fiscalizações a cargo da APOR são propriedade do Município do Porto, os seus custos encontram-se correctamente contabilizados em contas de terceiros.

Tal situação resulta do facto destas obras serem do domínio público municipal e serem pagas com capitais autárquicos ou provenientes do MFEEE com destino a tais obras, não constituindo portanto património da empresa.

4. Os valores contabilizados no período na rubrica *Caixa* representam a constituição do Fundo Fixo de Caixa no montante de 100 contos.

No exercício de 1999, a conta *Caixa* apresenta o valor de 64 contos, quando o FFC foi constituído pelo montante de 100 contos. Tal aspecto decorre da existência neste exercício de saldos credores nos meses de Setembro (10.511\$00) e Dezembro (42.965\$00 e 35.465\$00), resultantes da utilização de



Tribunal de Contas

verbas de montante superior ao inicialmente determinado. No final do ano, aquando da reposição do fundo, o montante de 100 contos não foi suficiente para o regularizar.

5. Aparece reflectido no Activo, no exercício de 1997, a conta *Imobilizações em curso*, pelo montante de 5.899 contos, respeitante a Estudos e projectos do Parque Lúdico Tecnológico. Como já se deixou referido, uma vez que estes estudos e projectos não constituem um activo da APOR, foi correctamente corrigida em 1998 a sua contabilização, passando esse valor a integrar a rubrica de *Custos diferidos*.
6. Como será relatado no ponto 6.4, no ano de 2000, foi feita a alienação de duas viaturas da frota da empresa, não formalizada entretanto através do registo de propriedade, as quais transitaram para a posse dos compradores, deixando de estar ao serviço da empresa, não devendo por isso as mesmas constar do seu Activo a partir desse momento.

Decorrente da não regularização desta situação em fecho de exercício de 2 000, as demonstrações financeiras desse ano apresentam as seguintes situações:

- As disponibilidades da empresa estão subavaliadas em 3.200 contos (1.700+1.500 contos) e o Imobilizado líquido encontra-se sobreavaliado em 1.831 contos;
- Os resultados extraordinários estão subavaliados em 1.369 contos.



Tribunal de Contas

5.2.2 – Capital Próprio

De acordo com o número 1, do artigo 5º, dos estatutos, o capital social inicial da empresa, inteiramente subscrito e realizado em dinheiro, é de 100.000 contos, representado por 100.000 acções no valor nominal de 1.000\$00 cada.

A 30/07/98, foi formalizado por escritura pública o aumento de capital pelo montante de 75.200 contos, também inteiramente subscrito e realizado em dinheiro, passando este para 175.200 contos, apresentando-se a sua distribuição no quadro seguinte.



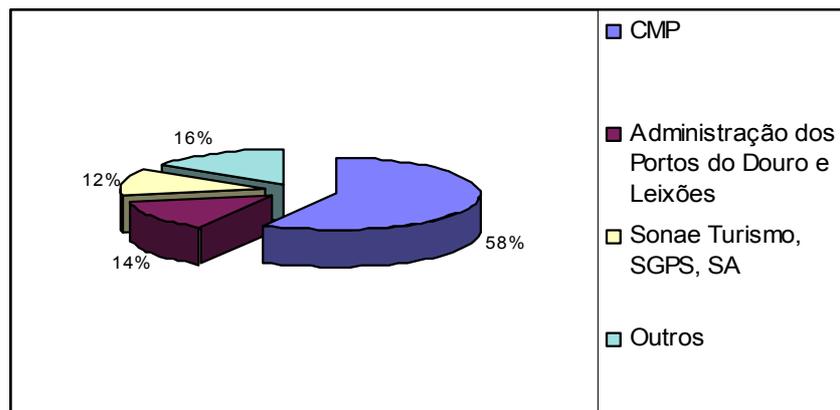
Tribunal de Contas

Quadro IX DISTRIBUIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL

Unidade: Contos

Accionistas	Capital social inicial	Aumento	Capital social actual	% do Capital social
CMP	51.000	51.000	102.000	58,22%
Administração dos Portos do Douro e Leixões	24.800	0	24.800	14,16%
Sonae Turismo, SGPS, SA	8.000	12.528	20.528	11,72%
Lusomundo, SGPS, SA	1.400	2.192	3.592	2,05%
Mota & Companhia, SA	1.200	1.880	3.080	1,76%
Banco Borges & Irmão, SA	1.200	1.200	2.400	1,37%
RAR - Sociedade de Controlo (Holding), SA	1.200	1.200	2.400	1,37%
Cimpor - Cimentos de Portugal, SGPS, SA	1.200	1.200	2.400	1,37%
Portugal Telecom, SA	1.200	1.200	2.400	1,37%
EDP - Electricidade de Portugal, SA	1.200	1.200	2.400	1,37%
CISF - Banco de Investimentos, SA	1.200	0	1.200	0,68%
Associação do Museu de Transportes e Comunicações	800	800	1.600	0,91%
Sport Club do Porto	800	800	1.600	0,91%
Associação do Museu da Ciência e da Indústria	800	0	800	0,46%
Fundação para o Desenvolvimento do Vale da Campanhã	800	0	800	0,46%
Portgás - Sociedade de Produção e Distribuição de Gás, SA	800	0	800	0,46%
Associação Comercial do Porto	800	0	800	0,46%
Associação Industrial Portuense	800	0	800	0,46%
ANJE - Associação Nacional de Jovens Empresários	800	0	800	0,46%
Total	100.000	75.200	175.200	100,00%

Fonte: Escrituras Públicas de quantificação e aumento do capital social





Tribunal de Contas

Com excepção do exercício de 1998, e isso em consequência, como já se referiu, da não imputação a esse ano do valor estimado dos proveitos correspondentes, o Capital próprio registou um aumento, em termos absolutos; em termos relativos, observa maior expressão no exercício de 1997 (93,1%). A partir do exercício de 1999, os montantes apresentados pelo *Capital próprio* suplantam o valor do *Capital social*, como fruto dos *Resultados líquidos* positivos verificados, cujo montante, em 1999, permitiu, inclusive, a absorção dos resultados negativos acumulados nos exercícios de 1997 e 1998.

Apresentam-se no quadro seguinte alguns indicadores económico-financeiros:

**Quadro X
INDICADORES**

Indicadores	1997	1998	1999	2000
Solvabilidade total = Capital próprio/Passivo	1.400%	78%	26%	4,5%
Autonomia financeira = Capital próprio/Activo	93%	44%	21%	4,3%
Rentabilidade dos Capitais próprios = Resultado líquido/Capital próprio	-0,15%	-75,9%	45%	14,5%
Cash-flow = Resultados líquidos + Amortizações + ΔProvisões	-12cts	-70.948cts	86.259cts	37.650cts

Fonte: Balanços e Demonstrações de Resultados de 1997-00

A nível dos indicadores de *solvabilidade* e *autonomia financeira*, constata-se que os valores têm vindo a decrescer abruptamente desde 1998, altura em que a APOR iniciou a sua actividade como gestora do Programa Metropolis.

As verbas recebidas do MFEEE são contabilizadas nas correspondentes rubricas de terceiros, uma vez que estas apenas se destinam a financiar as obras a efectuar em bens do domínio público que, portanto, não são propriedade da empresa.

Deste modo, os montantes considerados como custos diferidos/proveitos diferidos vêm sobreavaliar as contas de terceiros do Activo e Passivo da entidade, influenciando os respectivos rácios.



Tribunal de Contas

Atente-se, por exemplo, para o facto de que os valores registados como Proveitos diferidos que representam 93% e 75% do total do Passivo, respectivamente, em 1999 e 2000, não constituem um passivo exigível.

Se não tivéssemos em consideração as subvenções oriundas do MFEEE para os financiamentos dos projectos, o rácio de *solvabilidade* apresentaria para os exercícios de 1997 a 2000, 1.400%, 78%, 212% e 17%, respectivamente, o que denota grandes oscilações, justificáveis por grandes variações do exigível de curto e médio prazo – recorrência a empréstimos bancários e a outros credores.

A *rentabilidade dos capitais próprios* e o *cash flow* sofreram um agravamento significativo no exercício de 1998, e apresentam-se sobreavaliados em 1999, consequência directa da não imputação contabilística a 1998 do valor estimado dos proveitos correspondentes à *gestão do dossier*, empolando tais resultados o exercício de 1999, como relatado atrás.

Como também já foi oportunamente referido, não foram efectuadas *Reservas legais* no exercício de 2000, relativamente ao exercício anterior no montante de 4.076 contos. Os serviços justificaram tratar-se de um lapso.

De salientar que esta situação não mereceu qualquer tipo de referência no Relatório anual sobre a fiscalização elaborado pela SROC.

Pretende-se que esta situação venha a ser alterada no exercício de 2001, através da incorporação de todos os Resultados.

5.2.3 – Passivo

No exercício de 1999, ressalta como relevante a rubrica de *Proveitos diferidos*, cujo peso relativo foi de 74%, integrando o recebimento da 1ª tranche do MFEEE, relativa



Tribunal de Contas

às acções em execução, cujos proveitos devem ser reconhecidos nos exercícios seguintes. Idêntica situação verifica-se no exercício de 2000 com o recebimento da 2ª tranche.

De notar que, relativamente a esta rubrica conforme analisado no ponto 7, a empresa não está a proceder à liquidação do IVA, pretendendo efectuá-lo no momento da “reversão” das obras para o domínio público à taxa de 17%, aguardando para o efeito o parecer solicitado aos SIVA.

No exercício de 1998, o valor contabilizado na rubrica *Dívidas a instituições de crédito* diz respeito ao saldo credor da conta caucionada no BPI, que totalizou o montante de 117.027 contos, correspondendo a um peso relativo de 52% no total do *Capital próprio e Passivo*.

O valor utilizado em 1998 diz respeito às despesas efectuadas com a realização de estudos e projectos que não foram contemplados na candidatura ao Programa Metropolis.

No exercício de 2000, foi contratado o empréstimo bancário para fazer face a despesas relacionadas com novos projectos encetados pela APOR, como sejam, os relativos à Zona Desportiva das Antas e execução do Pavilhão das Descobertas.

Relativamente ao valor do presumível IVA a pagar respeitante à gestão do *dossier*, é entendimento dos responsáveis da empresa que este deverá ser liquidado no momento da reversão das obras para o domínio público.

Atendendo a que nas rubricas que integram a *gestão do dossier* existem situações variadas, nomeadamente, casos em que não é liquidado IVA, noutros em que é liquidado IVA à taxa reduzida e, ainda noutros, à taxa de 17%, optou-se por considerar IVA à taxa única de 17%, em todas as situações, sujeito a eventual regularização mediante decisão emanada dos SIVA.



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

6 – SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

6.1 – LEVANTAMENTO E APRECIACÃO DO CIRCUITO DAS OPERAÇÕES DA RECEITA

Em 1998, a APOR apenas obteve proveitos resultantes de aplicações financeiras.

Em 1999, destacam-se igualmente as receitas provenientes dos juros resultantes da aplicação de alguns fundos provenientes da primeira tranche recebida do MFEEE, o primeiro montante da *gestão do dossier* (174.034 cts) e a venda de Cadernos de Encargos para concursos, quer das empreitadas incluídas no Programa Metropolis, quer das respectivas Fiscalizações, cujo valor totalizou o montante de 16 560 contos.

Os montantes provenientes do Mecanismo são transferidos para a APOR, via DGDR, para uma conta bancária no BPI, criada para o efeito.

Dos valores recebidos, a APOR retira a parte correspondente à *gestão do dossier*, e do restante canaliza um determinado valor ainda disponível, e que só futuramente irá ser aplicado nos projectos, para temporariamente proceder a aplicações financeiras.

Em 2000, para além dos juros provenientes das aplicações financeiras ressaltam, igualmente, as receitas provenientes do segundo montante da *gestão do dossier*, as provenientes dos protocolos efectuados com entidades como os SMAS, PORTGÁS, STCP e PT, as resultantes da venda de Estudos e Obras de Arquitectura à GOP e ainda a participação no *Barcelona Meeting Point*.

Para o efeito, a APOR celebrou com diferentes entidades contratos de participação no Stand “Porto - Norte de Portugal”, responsabilizando-se em contrapartida pela direcção e orientação dessas participações. Os montantes pagos por cada entidade participante variaram entre os 1.250 contos e 2.000 contos, acrescidos de IVA à taxa de 17%.



Tribunal de Contas

Destacam-se ainda em 2000, as receitas provenientes dos protocolos celebrados entre a APOR e outras entidades como os SMAS – Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto, PT – Portugal Telecom, PORTGÁS – Sociedade de Produção e Distribuição de Gás, SA e STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA, no sentido de incluir no processo de concurso e adjudicação da empreitada de Requalificação da Marginal do Douro os custos das infra-estruturas que são da responsabilidade daquelas entidades, e que, por isso, lhes são imputados, passando a APOR a cobrar-lhes, adicionalmente, um “fee” de 3% daqueles custos, para revisão, fiscalização, compatibilização de projectos e coordenação da empreitada.

As referidas entidades emitem os respectivos cheques à ordem da APOR pela totalidade do valor da factura, que inclui o valor dos trabalhos realizados conforme o auto de medição apresentado, adicionado do montante de 3% daquele valor, que conforme já foi dito reverte directamente para a Sociedade.

Em Dezembro de 2000, foi celebrado um contrato de Licença de Utilização de Estudos e Obras de Arquitectura e de Promessa de Transmissão do seu Conteúdo Patrimonial, entre a APOR e a GOP, de acordo com o qual a primeira concede à segunda autorização para, durante um determinado período, utilizar as obras de arquitectura e estudos definidos e identificados no referido contrato, constando igualmente do mesmo a promessa de compra e venda daqueles estudos e obras, consistindo estas obras nas peças do projecto definidas no artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, conforme consta do n.º 3 do art.º 2.º daquele contrato.

Assim, ao abrigo do mencionado contrato, a GOP constitui-se na obrigação de pagar à APOR o valor de 295.871.812\$00, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, num total de 346.170.020\$00.

Porém, à data da presente auditoria, ainda não se tinha procedido à realização da escritura de formalização do contrato de compra e venda, pelo facto da APOR não ter reunido as condições para o efeito, pelas razões que oportunamente já foram descritas e que dizem respeito à falta de nomeação do quinto elemento da Direcção.



Tribunal de Contas

Entretanto, esta situação já foi regularizada em 18 de Abril de 2001.

6.2 – LEVANTAMENTO E APRECIÇÃO DO CIRCUITO DAS OPERAÇÕES DA DESPESA

Para além das despesas normais de funcionamento, incluindo as remunerações dos membros da Direcção e os honorários do pessoal avençado, a APOR procede regularmente ao pagamento das despesas resultantes da concretização do Programa Metropolis.

As facturas referentes à execução das diferentes empreitadas são conferidas pelos engenheiros e, só depois de devidamente visadas, estão em condições de serem apresentadas à Direcção para posterior pagamento.

Nas restantes aquisições, nomeadamente de equipamento de transporte e administrativo, efectuam-se consultas ao mercado, que são apresentadas à Direcção para posterior decisão.

Salienta-se, contudo, o facto de não existirem na empresa, quaisquer normas que regulamentem as aquisições de bens e serviços.

Estas são da inteira responsabilidade dos membros da Direcção, independentemente do seu montante.

Exceptuam-se apenas as situações que se relacionam directamente com remunerações e regalias a conceder à Direcção, como sejam, aquisições de viaturas ou atribuição de prémios, que são da exclusiva competência do Conselho Geral.



Tribunal de Contas

Para as despesas de maior montante, o responsável pela área financeira emite os cheques respectivos, aos quais anexa os correspondentes documentos de despesa, para serem apresentados à Direcção nas reuniões semanais de sexta-feira e recolherem as duas assinaturas necessárias, de acordo com o estipulado no n.º7 do art.º 12.º dos Estatutos.

Posteriormente, procede-se ao respectivo pagamento e enviam-se, em pasta própria, para a empresa que efectua a Contabilidade, fotocópias do cheque e carta de remissão, bem como o recibo (original), a fim de se proceder ao correspondente registo e contabilização.

Para as pequenas despesas existe um Fundo Fixo de Caixa, de 100 contos, a cargo da secretária da Direcção, que é periodicamente visado pelo responsável pela área financeira, Jorge Dinis.

Afirmam os responsáveis quanto a este assunto que são descritas as operações de despesa, quer no relato de auditoria, quer nas conclusões do mesmo, “... no entanto é afirmado, em ambos os casos, que não existem ‘...quaisquer normas que regulamentam as aquisições de bens e serviços.’ Há evidente contradição.

Não se escrevem quatro páginas sobre o que não existe. Sem nenhuma norma como é que funciona durante quatro anos e que erros foram cometidos nesse domínio? Ao não nos ser apontado nenhum erro só podemos concluir que existem normas e com excelentes resultados, testados em quatro anos de actividade. É francamente positivo não termos sido objecto de reparo em nenhuma das aquisições de bens serviços.”

Perante as alegações produzidas, há que dizer que de nenhuma forma colhe a suposta contradição invocada relativamente ao exposto no relato de auditoria. Uma coisa foi descrever os procedimentos seguidos pela empresa relativamente às operações da



Tribunal de Contas

despesa identificados pela equipa, outra, foi referir a inexistência de normas escritas ou regulamentos descritivos.

O facto de não terem sido detectados erros na realização das despesas, não quer dizer que existam normas e regulamentos em que deva alicerçar-se um sistema de controlo interno. Todavia, também não é incontestável que um adequado sistema de controlo interno, assente em normas reguladoras, por mais elaborado que ele seja, garanta por si só, a integridade e a exactidão dos registos contabilísticos. A eficácia do controlo interno tem limites e assenta essencialmente no princípio da segregação de funções, premissa de difícil aplicação na empresa, cujo pessoal se limita aos cinco directores - destes, apenas três a tempo completo, e durante algum tempo só dois em exercício - e uma secretária (a contabilidade da APOR é feita por uma empresa com quem esta celebrou um contrato de prestação de serviços).

Todavia, a empresa espera vir a projectar-se por outras actividades numa execução mais ampla do seu objecto social e, nessa perspectiva, a equipa emitiu sugestões para melhoria dos procedimentos contabilísticos e das medidas de controlo interno, que, acreditamos, só deveria receber boa aceitação pelos responsáveis da APOR, pela influência positiva que poderá ter na prevenção de erros e irregularidades ou em minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da empresa que gerem.



Tribunal de Contas

6.2.1 – Fundo Fixo de Caixa

Não existe manual ou quaisquer normas escritas sobre o funcionamento do Fundo Fixo de Caixa, bem como qualquer deliberação sobre a atribuição do mesmo.

Conforme já foi relatado, a empresa funciona com um FFC no valor de 100 000\$00 para fazer face a pequenas despesas, sendo a secretária da Direcção o elemento responsável pela sua movimentação. É preenchida a designada "Folha de Caixa", fazendo-se um registo das despesas do mês, onde é lançado a data, número da venda a dinheiro, designação e valor da despesa, bem como o total da despesa do mês.

Os documentos de despesa do fundo entretanto pagos são conferidos pelo director que tem a seu cargo as áreas administrativa e financeira. Todavia, aquelas não se encontram assinadas pelo elemento responsável pela movimentação e reposição do mesmo, assim como não é mencionado o número do cheque respeitante à sua reposição.

Após a reposição do fundo, as "Folhas de Caixa" e os respectivos documentos de suporte são enviados para a empresa que faz a contabilidade.

Apesar de serem de periodicidade mensal, constatou-se que nos meses de Setembro e Dezembro de 1999 as despesas totalizaram 110.511\$00 e 142.965\$00, respectivamente, o que denota saldos credores do fundo de 10.511\$00 e 42.965\$00, para cada um daqueles meses. Segundo foi esclarecido à equipa, estes montantes correspondem a adiantamentos feitos pela secretária para fazer face a despesas de montante superior ao fundo de caixa disponível.

Este procedimento contraria a regra subjacente ao controlo que se pretende com a instituição do Fundo Fixo de Caixa, isto é:



Tribunal de Contas

- Limitar ao valor determinado (100.000\$00) o máximo do numerário existente em caixa;
- Facilitar as contagens de surpresa à caixa uma vez que, em qualquer momento, o somatório do numerário existente com os documentos pagos e não resgatados terá de ser, obrigatoriamente, igual ao limite estabelecido.

Assim, este fundo carece de uma melhoria de procedimentos ao nível dos seguintes aspectos:

- Deve ser reposto periodicamente de modo a que o numerário em caixa não ultrapasse um limite que se considere mínimo para fazer face às despesas necessárias. Mas, independentemente do período estabelecido para a reposição do fundo, dever-se-á estabelecer que o mesmo seja reposto no último dia útil de cada mês de tal modo que não sejam considerados em disponibilidades custos já incorridos;
- No final de cada ano, após a apresentação dos documentos na contabilidade, o responsável pelo fundo deverá repor o montante em saldo, constituindo-se um novo fundo no início do ano seguinte;
- Deverá haver uma padronização do modelo da "Folha de Caixa" a ser utilizado, de modo a que, para além dos elementos já indicados na mesma (número, período a que o fundo respeita, data, número do documento da despesa, descrição do mesmo, valor e o total da despesa) apresente também o saldo do fundo, sendo estes elementos preenchidos pelo responsável pela sua movimentação. O modelo deve conter ainda uma coluna para o código da conta de custos a debitar, esta a preencher pela contabilidade;
- As folhas de caixa do fundo, apresentadas na contabilidade juntamente com os respectivos documentos de suporte, deverão ser numeradas sequencialmente e assinadas pelos responsáveis pela movimentação e reposição do fundo e mencionar o número do cheque emitido para a sua reposição;
- Deverá ser elaborado um Manual que contenha as regras de funcionamento do Fundo Fixo de Caixa.



Tribunal de Contas

6.3 – INVENTÁRIO/FICHEIRO DO IMOBILIZADO

Da análise efectuada ao imobilizado, constatou-se a não existência de um Mapa de Inventário e respectivas fichas de imobilizado, assim como não se encontram etiquetados os bens pertença da empresa, tornando inviável a realização da totalidade dos testes previstos para esta área.

Os únicos mapas disponíveis eram os Mapas de Amortização e Reintegração do Imobilizado, tendo-se verificado, no que respeita ao cálculo das amortizações, a sua conformidade com o disposto no Decreto Regulamentar n.º 2/90, de 12 de Janeiro.

Os factos descritos revelam falta de um adequado controlo na área do imobilizado, carecendo de regularização no que concerne à elaboração do inventário e respectivas fichas, bem como a etiquetagem dos bens. As fichas do imobilizado deverão conter, para além dos requisitos exigidos pela Administração Fiscal (artigo 51º do Código do IVA), outros elementos, tais como, informação sobre os seguros, assistência técnica e inspecções físicas, de modo a permitir um adequado controlo.

As alegações que se reproduzem seguidamente sobre esta matéria abarcam também o assunto relatado no ponto anterior:

"Concordamos, parcialmente, com as referências ao Fundo de Caixa e Inventário. As recomendações e reparos são correctos e retractam a situação da empresa. No entanto, estão desinseridas do contexto da empresa. Uma empresa que funcionou durante a maior parte do período de análise com dois directores executivos e uma secretária, a tal "microestrutura", apenas consegue implementar todos os projectos que descrevem ao longo do relato se aligeirar alguns procedimentos menos relevantes.

Um "Manual das regras de funcionamento do Fundo Fixo de Caixa" é importantíssimo e revelador de um elevado nível de controlo numa empresa. Mas se atendermos que, em média, mensalmente, serve para pagar 15 contos de correio, comprar uns garrações de água e adquirir papel para a fotocopiadora ou



Tribunal de Contas

"toner" para uma impressora, tudo num total médio de 60 contos, este montante é neste caso manifestamente irrelevante.

O mesmo se poderá dizer relativamente às fichas de imobilizado e etiquetagem dos bens. Concordamos com os reparos uma vez que não adoptamos estes procedimentos, mas discordamos das conclusões. Não temos etiquetados, nem possuímos fichas dos computadores, mas isto não inviabiliza a realização de testes, nem de inspecções físicas (pag.82) porque são apenas 6 pc's, mesas de secretária são 8, com 8 cadeiras de braços. Alguns móveis de arquivo e uma mesa de reuniões com 10 cadeiras.

Um escritório com três salas e este mobiliário, onde diariamente trabalham seis pessoas, tem o seu imobilizado a ser inspeccionado todos os dias com a utilização que lhe é dada.

Não são as etiquetas nem as fichas que nos vão permitir um nível de controlo superior.

Temos alguma dificuldade em imaginar os testes que foram inviabilizados por falta das etiquetas e respectivas fichas.

Não obstante a Direcção da APOR terá em consideração as recomendações apresentadas.

As alegações produzidas não invalidam, antes confirmam as considerações sobre a matéria constante do relato, sendo apenas de acrescentar que um eficiente e fiável controlo na área do imobilizado não passa seguramente pela inspecção resultante do seu uso diário pelos utilizadores, conforme preconizam os responsáveis.

Aliás, o mesmo parece ser devidamente reconhecido pelos responsáveis, uma vez que, conforme oportunamente declarado, a Direcção da APOR diz que terá "em conta as recomendações apresentadas".



Tribunal de Contas

6.4 – EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE

Na sequência dos testes efectuados ao immobilizado e através dos esclarecimentos prestados pela Direcção e obtidos por via de actas e documentos fornecidos no decorrer da auditoria (que se integram de fls. 1 a fls. 7 da Parte B do Volume III) veio a apurar-se o seguinte:

- Por deliberação do Conselho Geral foram adquiridas, em 1998, três viaturas (Skoda Octavia 56-67-IR; Rover 98-01-JP e Rover 98-02-JP), as quais foram afectas ao serviço dos três membros da Direcção com funções executivas;
- Aquando da eleição do novo corpo directivo para o triénio 2000/2002, em 27/03/00, o Conselho Geral concedeu aos novos membros executivos, entre outras regalias, a atribuição de novas viaturas de serviço;
- Em consequência e conforme consta da acta da reunião da Direcção de 23/06/00, foi deliberado aprovar a aquisição de duas novas viaturas (Kia Carnival e Volvo CGE) e a alienação a dois dos directores de duas das viaturas antigas, uma Rover pelo valor de 1700 contos e a Skoda por 1500 contos, valores correspondentes aos apresentados por uma das duas empresas consultadas para alienação das mesmas;
- Devido ao problema decorrente da falta de nomeação de um quinto membro da Direcção e à consequente impossibilidade de registo comercial da composição deste órgão social na Conservatória competente – conforme se descreveu já no ponto 2.3, alínea E) – não foi possível proceder aos registos de aquisição, na Conservatória do Registo Automóvel, nem das viaturas alienadas a favor dos seus compradores, nem das viaturas adquiridas a favor da APOR;
- Conforme também já se sublinhou nesse ponto 2.3 – E), a Direcção da APOR, que comunicou oportunamente esta situação ao Presidente do Conselho Geral, permaneceu na expectativa de obter a sua prometida resolução a qualquer



Tribunal de Contas

momento, pela nomeação do quinto director, o que só veio a suceder no mês de Março de 2001.

- O tratamento contabilístico dado pela empresa a estes casos traduziu-se no seguinte:
 - Quanto às viaturas adquiridas (*Kia Carnival* e *Volvo CGE*) foram registadas no imobilizado da APOR, com base em facturação do vendedor e respectivo pagamento, procedendo-se correctamente à sua amortização.
 - A viatura imobilizada, que aguardava o destino que viesse a ser definido pelo director ainda não nomeado, teve também um tratamento correcto. Continuou a ser amortizada mas foi anulado o seguro.
 - Diferentemente, quanto às viaturas alienadas, a APOR, ao receber o pagamento das mesmas através de dois cheques, não os descontou nem contabilizou. Procedeu à anulação dos seguros, mas não as abateu ao seu imobilizado e efectuou as amortizações correspondentes no final do exercício.

Verificou-se aqui uma disparidade no critério referente ao registo contabilístico adoptado em relação às viaturas de serviço compradas e às viaturas alienadas.

Na aquisição das viaturas, apesar de ainda não ser possível do mesmo modo efectuar os respectivos registos de propriedade (neste caso pela APOR), os registos contabilísticos foram correctamente efectuados no cumprimento do princípio contabilístico da substância sobre a forma, segundo o qual as operações devem ser contabilizadas atendendo à sua substância e à realidade financeira e não apenas à sua forma legal. Isto com o objectivo de obter uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados das operações da empresa.

Já no tocante à alienação das viaturas, embora a mesma se tivesse concretizado materialmente, não foi dada a correcta relevância à regularidade contabilística e fiscal. Como consequência, as duas viaturas que estavam na posse dos respectivos compradores, constaram erradamente do activo da empresa, no valor de 1.831 contos,



Tribunal de Contas

e, no final do exercício de 2000, acresceram aos seus custos 1.831 contos, através do lançamento das amortizações. Tudo isto foi feito sem que tal situação merecesse referência, quer nas demonstrações financeiras, datadas de 31/12/00, quer nos relatórios e Certificação Legal das Contas da SROC que fiscaliza a empresa.

Entretanto, a nomeação do quinto elemento da Direcção veio a ter finalmente lugar na reunião do Conselho Geral de 22/03/01, tendo a APOR procedido de imediato à regularização das situações pendentes, através do registo comercial da composição desse órgão e do reconhecimento das assinaturas com poderes para os actos, com o que pôde já efectuar os registos referentes à compra e venda dos automóveis na Conservatória, tendo, em sequência, procedido ao depósito dos valores relativos ao pagamento das viaturas alienadas (tudo, aliás, conforme documento que se junta de fls. 4 a fls. 5 da Parte B do Volume III).

Ainda que se entendam as explicações aduzidas pelos elementos da Direcção da APOR relativamente a esta situação, não pode deixar de se repetir o que já foi dito atrás, no ponto 2.3 – E): é de censurar a conduta do Conselho Geral por, violando os seus estatutos e a lei, não ter procedido à nomeação do último director atempadamente, bem como a inércia da própria direcção nesta matéria, visto que, como também já foi explicado, poderia e deveria ter lançado mão dos mecanismos adequados a suprir a irregularidade da situação. Não actuando assim, deveria a empresa, à data de 31/12/00, ter procedido à regularização contabilística, da situação no tocante à alienação das viaturas antigas.

O problema acabado de narrar de falta de designação do quinto director, percutiu-se, constituiu uma limitação à actividade da empresa, não só quanto à questão das viaturas, mas também quanto a outros aspectos significativos, como foi o caso da venda dos estudos e projectos à GOP.

Sobre esta questão alegam os responsáveis o seguinte:

"Esta conclusão é contrária à informação dada pela APOR através de fax em 3 de Maio de 2001. Não foram alienadas viaturas sem que tivessem feito os



Tribunal de Contas

respectivos registos contabilísticos. Em 23 de Junho de 2000, a Direcção da APOR deliberou alienar. A alienação teve lugar em 18 de Abril de 2001. Nestes termos, todas as restantes conclusões não têm fundamento.

Nesta conclusão é feita uma referência à inércia da Direcção, pelo facto de, não ter sido utilizado mecanismos legais para resolver o impasse directivo que se vivia no momento. No entender do Tribunal de Contas, a Direcção da APOR poderia ter actuado com base no artigo 445º, nº 2, alínea b), do CSC, ao convocar uma reunião do Conselho Geral. Gostaríamos de ser esclarecidos como é que, com base neste procedimento, podíamos obrigar o Conselho Geral a aceitar a nossa Ordem de Trabalhos e a deliberar a nomeação do elemento em falta da Direcção? Se juridicamente é possível obrigar o Conselho Geral a deliberar o que, no momento, estava em falta, concordamos com o reparo, caso contrário manifestamos a nossa absoluta discordância .

No entender do Tribunal de Contas a Direcção da APOR poderia ainda ter actuado com base nos artigos 426º e 394º do CSC (faculdade de solicitar a nomeação judicial do quinto elemento). Não o fizemos porque os nossos consultores jurídicos consideram que estes artigos não se aplicam ao caso da APOR.

O artigo 393º do CSC assenta na existência de uma falta definitiva de director, e não na falta originária do mesmo, o que era o caso da APOR, aquando da nomeação da Direcção para o triénio 2000/2002. Não sendo de aplicar, neste caso, as regras de substituição de directores preconizadas naquele normativo.

O artigo 394º do CSC estabelece que, a faculdade de solicitar a nomeação judicial de um director, compete a um accionista e não aos membros da direcção ou sequer à própria direcção em si."



Tribunal de Contas

Em face das alegações aduzidas relativamente à alienação das viaturas, reafirma-se, apenas que os registos contabilísticos respeitantes à alienação das viaturas deveriam ter tido lugar quando as mesmas passaram para a posse dos actuais proprietários e a APOR recebeu os cheques para os respectivos pagamentos (meados de 2000) e não com a regularização dos registos de propriedade que teve lugar somente após a nomeação do quinto elemento da Direcção, já em 2001. Para a contabilidade prevalece o princípio da substância sobre a forma como foi oportunamente relatado.

Por outro lado, relativamente ao problema da não designação do quinto elemento directivo e face ao que vem agora alegar a Direcção da empresa, o preceito legal citado em primeiro lugar – artigo 445º, nº 2, alínea b), do CSC – é claro no sentido de estabelecer concomitantemente a sua competência para provocar uma reunião do conselho geral, naturalmente obedecendo a uma ordem de trabalhos igualmente prescrita pelos responsáveis quanto à dita convocação.

Não sendo ainda assim possível a designação do elemento em falta, resta o recurso ao artigo 426º, do CSC, que manda aplicar à nomeação judicial de directores o disposto no artigo 394º (nomeação judicial de administradores), o que deverá ser feito, naturalmente, com as necessárias adaptações.

Assim, pelo exposto, mantêm-se as posições atrás relatadas.

6.5 – BANCOS / RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS

A empresa tem em seu nome duas contas bancárias no BPI, cuja movimentação obriga a duas assinaturas:

- A conta n.º 1968648 000 002 - está exclusivamente afectada à recepção por transferência das verbas respeitantes à subvenção do MFEEE com destino ao financiamento do Programa Metropolis



Tribunal de Contas

- A conta n.º 1968648 000 001 regista as transferências provenientes da conta anterior e movimenta todos os restantes recebimentos e todos os pagamentos, com excepção das pequenas despesas efectuadas através do Fundo Fixo de Caixa.

A APOR celebrou em 29/05/98 um contrato de abertura de crédito com o Banco Borges & Irmão, SA, na modalidade de descoberto em depósitos à ordem, a movimentar também nesta conta. O contrato tem a duração de seis meses, sendo prorrogável por iguais períodos, com o limite de 500.000 contos.

A empresa, na pessoa do director que tem a responsabilidade da área administrativo-financeira, faz o controlo mensal dos bancos. Todavia, deveriam ser feitas reconciliações bancárias de uma forma sistematizada onde se indicasse o saldo segundo o extracto do banco e do razão e fossem relacionados os cheques pendentes e os depósitos em trânsito.

Da análise efectuada, concluiu-se pela correcção dos saldos das contas em epígrafe à data de Dez/1999.

6.6 – LIVROS OBRIGATÓRIOS

Da análise dos livros obrigatórios verificou-se o seguinte:

- A escrituração dos livros de Inventário/Balanços e Diário/Razão/Balancete não se encontra actualizada. Faltam os lançamentos correspondentes ao exercício de 2000.

Sobre o prazo máximo permitido para o atraso da escrituração, é oportuno referir a seguinte legislação:



Tribunal de Contas

- Artigo 62º do Código Comercial – estabelece que todo o comerciante é obrigado a dar balanço anual ao seu activo e passivo nos três primeiros meses do ano imediato e a lançá-lo no livro de inventário e balanços, assinando-o devidamente.
- N.º 4 do artigo 98º do Código do IRC – dispõe que não são permitidos atrasos na execução da contabilidade superiores a 90 dias, contados do último dia do mês a que as operações respeitam.
- O livro de Registo de Acções não se encontra devidamente escriturado, dado o não preenchimento de alguns dos seus campos, designadamente, a data de entrega dos títulos aos accionistas, a sede dos mesmos e a categoria das acções, devendo este ser escriturado nos termos do artigo 305º do Código das Sociedades Comerciais.

6.7 – AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

De tudo o que tem vindo a ser relatado é pois possível concluir-se sumariamente que as questões relacionadas com as áreas Administrativa, Financeira e Processual estão a cargo de um único membro da Direcção, que centraliza todas as tarefas inerentes ao seu funcionamento, pelo que o sistema de controlo instituído na empresa é muito limitado. Não existe um Manual de Procedimentos Administrativos e Financeiros, ou quaisquer normas avulsas sobre o funcionamento daquelas áreas, assentando todo o sistema, essencialmente, numa base de confiança.

Não havendo tesouraria nem contabilidade, atenta a dimensão da entidade, não existe uma adequada segregação de funções no manuseamento dos valores e controlo de bancos. As reconciliações bancárias não são feitas com carácter formalizado. Estas deveriam evidenciar o saldo segundo o extracto do banco e do razão e relacionar os cheques pendentes e os depósitos em trânsito.



Tribunal de Contas

Não existem normas respeitantes às conferências de Caixa e à movimentação e utilização do Fundo Fixo de Caixa.

Não foi elaborado o Mapa de Inventário, nem as correspondentes fichas do imobilizado, assim como não se encontram etiquetados os bens pertença da empresa, premissas para um controlo adequado sobre o imobilizado da empresa.

Não foi tido em conta o princípio contabilístico da substância sobre a forma na alienação de duas viaturas que teve lugar no exercício de 2000.

Os registos nos livros obrigatórios não estão a ser efectuados como dispõe a legislação comercial em vigor.



Tribunal de Contas

7 – IVA

Descreve-se, a seguir, o regime contabilístico-fiscal praticado pela APOR relativamente ao IVA, no âmbito da subvenção do MFEEE:

- **A APOR, enquanto entidade gestora do Projecto de Valorização da Zona Oriental da Cidade do Porto no âmbito do Programa Metropolis**, assegura a execução dos projectos, coordena os serviços de revisão e fiscalização dos projectos, adjudica e gere as respectivas empreitadas e procede aos respectivos pagamentos das obras. Nesta medida, foram já efectuados vários pagamentos e continuará a fazê-los até à conclusão das empreitadas, que incluem IVA a taxas diversas.

Os pagamentos têm sido contabilizados em "contas de terceiros" e o IVA respectivo tem sido identificado na contabilidade e incluído como IVA dedutível.

Sendo que os projectos incidem sobre a requalificação de espaços públicos e são pagos pela CMP e por via do MFEEE, são qualificáveis como propriedade do Município.

Na óptica da empresa, no momento da sua 'entrega' à autarquia, o IVA a liquidar será determinado e liquidado pela APOR, correspondendo os seus valores às taxas e montantes que conferiram direito à dedução.

- **No que respeita à actividade operacional da APOR**, na *Gestão do Dossier* – reflectem-se os custos com o seu pessoal, serviços administrativos, técnicos externos utilizados, etc., sendo considerados custos contabilísticos.

O IVA correspondente tem vindo a ser registado nas respectivas contas de IVA dedutível.



Tribunal de Contas

As subvenções recebidas imputadas à actividade operacional da APOR têm vindo a ser contabilizadas como proveitos, no final de cada exercício, na medida dos custos efectivos suportados, em conformidade com o princípio contabilístico da especialização.

No entender da APOR, o "valor acrescentado" correspondente à tarefa de gestão do Programa Metropolis incorpora-se no custo global das obras que "reverterão" para o domínio público. Nesta conformidade, afigura-se-lhe que a liquidação do IVA respeitante à tarefa de gestão seja incluído na liquidação a efectuar aquando da reversão das obras para o domínio público, à taxa de 17%.

Ora, o que acontece neste caso – *Gestão do dossier* – é que as verbas recebidas do BEI e já imputadas como proveitos da empresa na conta *Subsídios à exploração* têm IVA "liquidado", calculado e contabilizado na conta 268010 – *Outros devedores e credores – IVA do subsídio liquidado*, que apresentava o valor acumulado de 42.760.031\$00, valor este, que não tem sido considerado como liquidado para efeito de apuramento do IVA. Por outro lado, o imposto correspondente às despesas incorridas relativamente a esse subsídio é contabilizado como IVA dedutível e está a ser reembolsado pelo Estado.

A empresa tem vindo a considerar do mesmo modo estas duas situações, projectando a liquidação do IVA para o termo das obras e conseqüente "reversão" para o domínio público. Assim sendo, entre o IVA dedutível e o IVA liquidado, têm-se verificado elevados saldos a favor da empresa, que têm sido objecto de pedidos de reembolso ao SIVA.

Sobre o regime do IVA a aplicar nos casos vertentes, a APOR solicitou uma "informação vinculativa" aos Serviços da Administração do IVA da Direcção-Geral dos Impostos, em carta de 13-12-2000 (que se integra de fls. 8 a fls. 11 da Parte F, do Volume III). Na data de encerramento da auditoria ainda não tinha sido obtida qualquer resposta.



Tribunal de Contas

Assim, mau grado as sérias reservas que a prática da empresa suscita sob o ponto de vista legal, como a situação foi objecto de pedido de informação vinculativa à Administração Fiscal, o Tribunal não se pronuncia sobre a mesma.

8 – CONCLUSÕES

1. A APOR, resultante de uma Parceria Público-Privada foi constituída em 10/11/97, tendo a CMP por accionista maioritário e detendo o Estado, por via da Administração dos Portos do Douro e Leixões, uma percentagem de 24,8% do capital social, com o objecto social de “... *modernização de base económica do Porto, incluindo a qualificação urbana através do desenvolvimento de acções destinadas a contribuir para a introdução de factores de correcção no tecido social, económico e cultural da cidade, assumindo o papel de agente dinamizador de novas actividades económicas da cidade*”, dentro do qual releva a execução de um conjunto de acções integradas no Programa Metropolis. Foi especificamente adoptada, por Protocolo celebrado entre a CMP e a Comissão de Coordenação da Região Norte, em representação do MEPAT, como o modelo organizativo necessário à implementação desse Programa, para o que ficou a ser, em conjunto com a CMP, a beneficiária final das subvenções comunitárias atribuídas pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu.
2. Constatou-se a inexistência de qualquer estudo prévio de viabilidade económica, técnica ou financeira, facto que poderá ter causa na vastidão do seu objecto social e na natureza do seu principal objectivo, que consiste na criação de mais valias gerais e indirectas, por via da intervenção directa no desenvolvimento da cidade do Porto.
3. A inerência estabelecida estatutariamente entre os cargos de Presidente da CMP e Presidente do Conselho Geral da APOR, enferma de ilegalidade, que foi reconhecida pelos responsáveis, face ao que dispõe o artigo 436º do CSC, obstando a que o titular deste último cargo seja designado de entre os seus pares.



Tribunal de Contas

4. Apesar de formalmente designados os membros do Conselho Geral para exercer funções de fiscalização da actividade da Direcção e representar a sociedade nas suas relações com este órgão, não existe qualquer evidência de que os mesmos exerceram as respectivas funções, não exercício que viola o artigo 444º, n.º 2, do CSC.
5. A composição dos órgãos sociais da APOR revela-se demasiado pesada, nomeadamente face à sua microestrutura – composta por um único posto de trabalho, a secretária da direcção, a par dos três directores executivos – pelo que poderia ter sido prevista uma composição do Conselho Geral com menos elementos, bem como um corpo directivo com somente três membros, ao invés de cinco, que é o número máximo admitido por lei.
6. Aquando da designação da Direcção para o triénio 2000/2002, o Conselho Geral não nomeou o quinto elemento, a substituir o presidente, o qual necessitava da concordância do presidente daquele Conselho. Esta situação perdurou até Março de 2001 e impediu o registo comercial da composição do órgão directivo e o consequente reconhecimento das suas assinaturas na qualidade de representantes da pessoa colectiva em causa, obstando ao normal desenvolvimento das actividades da APOR e impedindo a efectivação formal de alguns negócios.
7. Verificou-se igualmente que não foi implementado o Conselho Consultivo previsto nos estatutos, o qual em nada pesaria na estrutura da empresa e poderia gerar significativas mais valias ao nível da sua gestão, como órgão de apoio à Direcção.
8. O objecto social da APOR tem sido cumprido, ainda que circunscrito às actividades de carácter público com vista à execução do Programa Metropolis.
9. Para o futuro, a empresa tem já definidas algumas actividades mais consonantes com os seus propósitos estatutários, que lhe permitirão também auferir receitas mais significativas, pois que até ao presente apenas tem arrecadado um *fee* de gestão do *dossier* relativo às empreitadas subvencionadas, bem como algumas



Tribunal de Contas

receitas provenientes de aplicação de capitais disponíveis e ainda de uma iniciativa denominada *Barcelona Meeting Point*, quanto às quais o Relatório do ROC, relativo ao ano de 1999, já alertou para o facto da actividade da empresa, se circunscrita ao Programa Metropolis, acarretar a sua reduzida rentabilidade.

10.A APOR é responsável pela totalidade dos aspectos relacionados com as obras que foi incumbida de gerir, no âmbito do Metropolis, obras essas que se efectuam em bens do domínio público, são pagas com capitais também públicos (comunitários) e que são da competência da CMP. É, pois, a APOR a dona de tais obras, sendo mencionado nos contratos de empreitada que tem outorgado que o faz em nome da CMP e ao abrigo do Protocolo de Colaboração celebrado entre o MEPAT e a autarquia, do Protocolo Complementar celebrado entre esta e a CCRN – no qual é adoptada como modelo organizativo de suporte – e ainda com base em parecer do MEPAT, que, em suma, refere reunir ela, em virtude dos protocolos mencionados, as condições necessárias para actuar como dona de obra. Só que, a lei comete às autarquias a competência necessária para a execução de obras públicas, competência essa que, sob pena de renúncia ou alienação, não pode ser transferida para outra entidade, na ausência de lei que o permita. Ora os protocolos e os contratos em que o parecer do MEPAT se estriba para considerar a APOR como dona de obra, não têm o valor de lei e não são, por isso, título suficiente para conferir legitimidade a tal transferência de competências que só a lei pode regular (cfr. artigo 237º, n.º 1, da CRP). Assim, estamos perante uma situação de alienação de competências por parte da CMP, consubstanciada no Protocolo em que institui a APOR como ‘modelo organizativo’ e no contrato em que acorda as transferências de verbas para essa empresa, a qual acarreta a nulidade de tais actos, de acordo com o artigo 29º do CPA. Também a correspondente parte do objecto social da APOR – referente ao Programa Metropolis – carece de lei que legitime a sua prossecução, a qual, não existindo, enferma de nulidade parcial o acto de constituição da entidade, de acordo com os artigos 158º-A e 280º, do Código Civil, na medida em que estamos perante um objecto social contrário à lei ou mesmo legalmente impossível. Saliente-se por último que a CMP era conhecedora desta



Tribunal de Contas

situação e, nessa medida, solicitou ao MEPAT uma medida legislativa destinada a evitar o problema, solicitação essa que foi desatendida.

11. Em Junho de 1996, foi celebrado um protocolo de colaboração entre o MEPAT e a CMP, visando estabelecer as linhas orientadoras de um projecto de valorização da zona oriental da cidade do Porto.

Em 1997, a APOR procedeu apenas à realização de pequenas acções tendentes à prossecução dos seus objectivos, nomeadamente no que se refere à gestão e implementação do Programa Metropolis.

Em 1998, após o conhecimento da disponibilização de fundos através do MFEEE, adjudicou a realização de projectos de execução de um conjunto de obras passíveis de financiamento por parte daquele Mecanismo, apesar de alguns, devido às limitações impostas, não terem sido contemplados na subvenção atribuída. Em 18 de Dezembro deste ano, foi assinado o contrato relativo à subvenção do MFEEE.

No ano de 1999, a APOR concluiu todos os passos significativos na concretização das acções previstas no Protocolo de Colaboração celebrado na sequência da concretização do Programa Metropolis. Ainda nesse ano, foi incumbida pela CMP de organizar o processo legal e jurídico de viabilização do Plano de Pormenor – Projecto Urbano – da Zona das Antas, cuja elaboração final se veio a concretizar no ano seguinte.

Em 2000, prosseguiram as acções de concretização do Programa Metropolis e organizou-se a participação do Porto/ Norte de Portugal numa das principais feiras de imobiliário da Europa, o *Barcelona Meeting Point*.

12. Até à presente data, a APOR recebeu do BEI duas tranches que totalizaram o valor de 3.826.378 contos. Destes valores arrecadou para si uma parcela correspondente aos trabalhos de gestão e supervisão que efectua, denominada “*Gestão do*”



Tribunal de Contas

Dossier”, cujos montantes de 174.034 e 86.475 contos, foram contabilizados na rubrica *Subsídios à exploração*, nos exercícios de 1999 e 2000, respectivamente.

13. Em termos de actuação futura da empresa, para além da conclusão das obras incluídas na concretização do Programa Metropolis, a APOR continuará a elaboração dos Projectos de Execução das Infra-estruturas da Zona Desportiva das Antas.

Com a criação da GOP – Gestão de Obras Públicas da CMP, EM, a APOR irá direccionar as suas actividades para outros domínios, nomeadamente, acções de promoção do Porto no exterior, parcerias entre entidades públicas e privadas e ainda actividades com vista à recuperação ou regeneração da zona urbana.

14. Não foi possível avaliar o grau de realização dos objectivos previstos pela empresa dada a inexistência de quaisquer documentos previsionais.

A empresa elabora planos de custos e de financiamento e faz a avaliação de resultados relativamente aos projectos inseridos no Programa Metropolis, para efeito de apresentação de contas ao BEI, mas estes instrumentos não têm conexão com a contabilidade geral da empresa.

15. As contas da APOR têm sido certificadas pelo ROC sem reservas. No entanto, os relatórios de gestão, bem como os relatórios e pareceres do ROC sobre as contas de 1999 e 2000, integram propostas no sentido de os resultados líquidos dos mesmos períodos serem levados a Resultados transitados. Assim sendo, não foi dado cumprimento ao disposto no art.º 295º do CSC quanto à constituição da reserva legal.

Todavia, sendo intenção da empresa proceder ao aumento do capital com a entrada da CP, a Direcção apresentou uma proposta no sentido de incorporar os resultados no capital social e, em paralelo, proceder-se à sua redenominação, bem como a conversão dos demonstrações financeiras em *euros*, após o que se seguirá



Tribunal de Contas

o aumento do capital com a entrada daquela entidade, com a participação de 5000 euros. Esta proposta veio a ser aprovada em Assembleia Geral, de 22/03/2001.

16. Da análise efectuada à estrutura económico–financeira da empresa no quadriénio de 97/00, ressaltam as seguintes conclusões:

- Os Resultados operacionais apresentam-se negativos nos anos de 1997, 1998 e 2000 e positivos no ano de 1999. O contraste verificado entre 1998, com 74.338 contos negativos, e 1999, com 88.220 contos positivos, não é identificável com qualquer variação decorrente da actividade normal da empresa, mas tão somente à imputação a 1999 da totalidade dos proveitos de 1998 e 1999 ocorridos com a *gestão do dossier*. Este procedimento sobreavaliou os resultados em 1999 (cinco vezes mais, correspondendo a 433%).
- Os Resultados financeiros evidenciam-se como negativos no triénio 1997-99, com um crescimento relativo importante no exercício de 2000 de cerca de 1.846%, sendo resultado predominantemente dos juros suportados com a utilização do empréstimo em conta-corrente contraído junto do BPI.
- Os Resultados extraordinários com valores negativos em 1998 e 1999, atingem o montante de 21.380 contos em 2000, o que representou um aumento de cerca de 12.603%, em resultado da venda de estudos e projectos à empresa municipal de obras públicas criada pela CMP (GOP).
- Como corolário, os Resultados Líquidos apresentam valores negativos, nos anos 1997 e 1998, e positivos, nos exercícios 1999 e 2000, para os quais concorreram, positivamente, os valores apresentados pelos Resultados operacionais (exercício 1999), pelos Resultados financeiros e pelos Resultados extraordinários (exercício 2000).
- Os proveitos resultam predominantemente dos *Subsídios à exploração* correspondente à contrapartida dos custos administrativos e de gestão



Tribunal de Contas

suportados pela empresa no âmbito das acções tendentes à execução do Programa Metropolis;

- Nos custos globais, cujo crescimento esteve ligado ao aumento da actividade, as rubricas que maior peso tiveram no seu âmbito foram as de *Fornecimentos e serviços externos* e de *Custos com o pessoal*, representando ambas, no seu conjunto, um peso médio de 69% no período.

17. No Activo destacam-se as seguintes rubricas:

- *Títulos negociáveis* – representaram 48% do Activo, correspondendo a participações do fundo BPI liquidez. Atendendo à natureza deste fundo de investimento e na medida em que constitui uma aplicação de tesouraria, estes bens deveriam estar classificados pela rubrica 18 – *Outras aplicações de tesouraria* e não na rubrica 15 – *Títulos negociáveis*.
- *Custos diferidos*, com o valor absoluto de 415.082 em 1999, representou no total do Activo cerca 48%.
- No exercício de 2000 foi feita a alienação de duas viaturas da frota da empresa, não formalizada através do registo de propriedade. As mesmas transitaram para a posse dos compradores e deixaram de estar ao serviço da empresa, não devendo deste modo constar do Activo da empresa a partir desse momento. Decorrente da não regularização desta situação, as Disponibilidades da empresa estão subavaliadas em 3.200 contos, o Imobilizado líquido sobreavaliado em 1.831 contos e os Resultados extraordinários subavaliados em 1.369 contos.

Tal situação não foi objecto de referência, quer nas demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2000, quer na Certificação Legal das Contas emitida pela SROC que fiscaliza a empresa. Esta ocorrência deveu-se à não designação, pelo Conselho Geral, do quinto elemento da Direcção.



Tribunal de Contas

18. O Capital social inicial, no montante 100.000 contos, passou para 175.200 contos em 1998.

Não foram efectuadas *Reservas legais* no exercício de 2000, no montante de 4.076 contos, tendo os serviços indicado tratar-se de um lapso.

19. No Passivo releva como mais significativa a rubrica de Proveitos diferidos – que integra os recebimentos das tranches provenientes do MFEEE, representando cerca de 74% no total do Capital próprio e Passivo.

20. Não existem na empresa quaisquer normas que regulamentem as aquisições de bens e serviços. Estas são da inteira responsabilidade dos membros da Direcção, independentemente do seu montante. Exceptuam-se apenas as situações que se relacionam directamente com remunerações e regalias a conceder à Direcção, como sejam, aquisições de viaturas ou atribuição de prémios, que são da exclusiva competência do Conselho Geral.

21. Da análise efectuada ao Imobilizado, constatou-se a não existência de um Mapa de Inventário e das respectivas fichas. Relativamente a este assunto, a empresa manifestou intenção de implementar as medidas adequadas.

22. Pela análise dos livros obrigatórios, verificou-se que a escrituração dos livros de Inventário/Balanços e Diário/Razão/Balancete não se encontra actualizada, faltando à data dos trabalhos de campo da auditoria, os registos referentes ao exercício de 2000.

O livro de Registo de Acções não se encontra devidamente escriturado, dado o não preenchimento de alguns dos seus campos, nomeadamente, data de entrega dos títulos aos accionistas, sede dos mesmos e categoria das acções.



Tribunal de Contas

23. A empresa tem vindo a considerar que a liquidação do IVA referente aos projectos subvencionados pelo MFEEE deve ter lugar no fim da execução das obras e consequente reversão para a autarquia.

Assim, o IVA incorrido na execução dos projectos tem sido incluído como IVA dedutível. De igual modo, também tem sido registado como IVA dedutível o liquidado relativamente às verbas recebidas do MFEEE e já imputadas como proveitos da empresa, embora não tenha sido considerado como tal para efeitos de apuramento. Deste modo, tem vindo a verificar-se que entre o IVA dedutível e o IVA liquidado têm resultado elevados saldos a favor da empresa, dando origem a pedidos de reembolso ao SIVA.

A APOR solicitou àquele serviço uma "informação vinculativa" sobre o regime contabilístico-fiscal praticado pela empresa, não tendo sido recebida qualquer resposta sobre o assunto até à data de encerramento da auditoria.



Tribunal de Contas

9 – RECOMENDAÇÕES

Face à matéria relatada e tendo em conta que a empresa projecta enveredar por outras actividades numa execução mais ampla do seu objecto social, formulam-se as seguintes recomendações aos órgãos de gestão da APOR, SA :

- Alteração do art.º 11.º dos Estatutos por forma a adequá-lo ao disposto no art.º 436.º do Código das Sociedades Comerciais;
- Exercício efectivo das funções que incumbem à comissão de fiscalização da actividade da Direcção nomeada pelo Conselho Geral, cujo exercício deverá ser adequadamente documentado;
- Observância, pelo Conselho Geral, do que a lei prescreve sobre a periodicidade das suas reuniões;
- Designação do Conselho Consultivo previsto nos estatutos da empresa, caso se venha a manter a actual estrutura orgânica;
- Elaboração de um Manual de Procedimentos que estabeleça as normas e procedimentos internos de organização administrativo-financeira, nomeadamente no que respeita aos seguintes aspectos:
 - Melhoria do sistema de controlo interno, quer através de normas de segurança que permitam a protecção dos activos, quer através de uma melhor definição das atribuições e competências dos serviços, de modo a assegurar alguma segregação de funções;



Tribunal de Contas

- Estabelecimento de procedimentos para a realização da despesa, nomeadamente quanto à autorização, fixação de limites e indicação de quem deverá autorizar as diferentes despesas;
- Criação de normas respeitantes às conferências de caixa, à movimentação dos cheques e à utilização do Fundo Fixo de Caixa;
- Regularização da situação no que respeita à elaboração do inventário e respectivas fichas dos bens da empresa, as quais deverão conter os requisitos exigidos pelo artigo 51.º do CIVA e, ainda, outros elementos, designadamente, informação sobre seguros, assistência técnica e inspecções físicas, de modo a permitir um adequado controlo na área do imobilizado;
- Implementação de uma Contabilidade Analítica, integrada no sistema contabilístico geral da empresa a fim de se poder controlar de forma mais efectiva os resultados dos projectos, com a consequente melhoria da qualidade de gestão e do próprio sistema de controlo interno;
- Adopção de medidas que evitem o atraso verificado na escrituração dos livros de Inventário/Balanços e Diário/Razão/Balancete e que colmatem as lacunas detectadas no livro de Registo de Acções.



Tribunal de Contas

10 – REFERÊNCIAS FINAIS

10.1 – EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

(D.L. n.º 66/96, de 31.5, com a redacção da Lei n.º 139/99, de 28/08)

Sector de Auditoria: DA VIII /UAT VIII.2 - SPEA

Proc.º n.º 13/01-AUDIT

Entidade fiscalizada: APOR, SA

Entidade devedora: APOR, SA

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: escudos

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	24 055	110		2 646 050\$00
- Acções na área da residência oficial	17 700	235		4 159 500\$00
- 1% s/ Receitas próprias (b) c)....				
- 1% s/ lucros				
Emolumentos calculados ..				6 805 550\$00
Emolumentos/limite máximo (VR)				3 050 000\$00
Emolumentos-mínimo				305 000\$00
Emolumentos pagar				3 050 000\$00 15 213,34 Euros

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

b) Discriminação da base de incidência

c) A entidade dispõe de receitas próprias

Consultores externos (Lei n.º 98/97 – art.º 56º)

- Prestação de serviços	
- Outros encargos	
Total a suportar pela entidade fiscalizada	

O Coordenador da Equipa de Auditoria

(Rui Ramos de Ascensão)



Tribunal de Contas

10.2 – MEMBROS DO CONSELHO GERAL/DIRECÇÃO NO EXERCÍCIO DE 1999

Conselho Geral

Presidente

Câmara Municipal do Porto, representada por Fernando Gomes e Nuno Cardoso

Vogais

Luís Braga da Cruz – representante da Administração dos Portos do Douro e Leixões

Maria José Azevedo – representante da Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã

Joaquim Paiva Chaves – representante da Sonae Turismo, SGPS, SA

Jaime Baptista da Costa – representante da Lusomundo, SGPS, SA

António Mota – representante da Mota & Companhia

Frederico Jordão – representante da RAR Sociedade de Controlo, SA

Jorge Reis – representante da Associação Industrial Portuense

Paulo Barros Vale – representante da Sport Club do Porto

DIRECÇÃO

Presidente

José Miguel Cardoso Ayres

Joaquim dos Santos Duarte Brandão

Vogais

Jorge Dinis Freitas dos Santos

João Paulo Faria Brito da Silva

Mário Manuel Fernandes Martins

Guilherme Almeida Ferreira



Tribunal de Contas

10.3 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume	Parte	Documentos
I	A	Relato de Auditoria, Contraditório, Anteprojecto e Projecto de Relatório
II	A	Plano Global e Programa de Auditoria à APOR
	B	Relatório e Contas referentes ao exercício económico de 1997
	C	Relatório e Contas referentes ao exercício económico de 1998
	D	Relatório e Contas referentes ao exercício económico de 1999
III	A	Relatório e Contas referentes ao exercício económico de 2000
	B	Empréstimo do BPI
	C	Fundo Fixo de Caixa
	D	Equipamento de transporte
	E	Reconciliações bancárias
	F	IVA
	G	Caracterização da empresa
IV		Programa Metropolis



Tribunal de Contas

10.4 – FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA

		Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Isabel Relvas Cacheira	Auditor	Lic. Economia
	Arlette Maria Costa	Técnico Verificador Superior 1ª	Lic. Economia
	Maria Judite Fernandes	Técnico Verificador Superior 1ª	Lic. Economia
	João P. de Miranda Pontes Pereira	Técnico Verificador Superior 2ª	Lic. Direito
Coordenação	Rui Ramos Ascensão	Auditor-Chefe	Lic. Org. Gestão de Empresas
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor-Coordenador	Lic. Org. Gestão de Empresas

Apoio Administrativo	Cristina Fernandes Costa	Assistente Administrativo	



Tribunal de Contas

11 – DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas decidem, em Subsecção da 2ª Secção e nos termos da al. a) do nº 2 do artº 78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

- Notifiquem-se os membros do Conselho Geral e da Direcção identificados no item 10.2, com envio de cópia do relatório;
- Notifique-se o Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, com envio de cópia do relatório, nos termos conjugados do nº 2 do artº 55º e nº 4 do artº 54º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
- Remeta-se uma cópia do relatório ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e a todos os membros do actual executivo camarário portuense;
- Comunique-se ao Director-Geral dos Impostos as matérias referentes aos itens 6.4, 6.6 e 7, solicitando que dê conhecimento a este Tribunal, no prazo de seis meses, da decisão relativa ao IVA;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de Comunicação Social e pela Internet;
- Emolumentos a pagar pela entidade auditada (cfr. fls. 116 do Relatório):
15 213,34 euros.

Tribunal de Contas, em 17 de Janeiro de 2002

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



Tribunal de Contas
