



Tribunal de Contas

Auditoria à APL

- Administração do Porto de Lisboa, SA -



Relatório n.º 19/2007
2.ª Secção



PROCESSO N.º 03/06 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 19/2007 – 2ª SECÇÃO

AUDITORIA À APL
Administração do Porto de Lisboa, SA

Julho 2007

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

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

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

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



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação

António Garcia (Auditor Chefe)

Equipa

Maria da Conceição Botelho dos Santos

Sofia Ferreira dos Santos

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



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

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. João Pinto Ribeiro

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso



ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1	INTRODUÇÃO	5
1.1.	Natureza e âmbito.....	6
1.2.	Objectivos da acção.....	6
1.3.	Metodologia.....	6
1.4.	Exercício do Contraditório.....	6
2	CONCLUSÕES	7
3	RECOMENDAÇÕES	12
II	CORPO DE RELATÓRIO	15
4	O PORTO DE LISBOA.....	15
5	O MOVIMENTO DE MERCADORIAS	16
6	ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS	17
7	CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO	18
8	COMPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS	19
9	ORGANIZAÇÃO INTERNA DA APL	19
10	ARTIGO 275º DO DL 59/99	22
11	AJUSTE DIRECTO	23
12	INSTALAÇÃO DE AGÊNCIAS EUROPEIAS.....	23
13	SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA DA APL	25
14	ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO JUNTO DA APL	29
15	ENDIVIDAMENTO BANCÁRIO	32
16	DIVIDA DE CLIENTES.....	34
17	DIVIDA DA PARQUE EXPO, S. A.....	36

18	CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE MOVIMENTAÇÃO DE MERCADORIAS.....	37
18.1.	Contratos de Concessão.....	38
18.2.	Contratos de Concessão dos Terminais Multiusos.....	42
19	CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO DO ESTALEIRO DA ROCHA CONDE DE ÓBIDOS	51
III	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	59
20	RECOMENDAÇÃO FINAL.....	59
21	DESTINATÁRIOS.....	59
22	PUBLICIDADE.....	60
23	EMOLUMENTOS.....	60
IV	ANEXOS	61



SIGLAS

APL	Administração do Porto de Lisboa
CA	Conselho de Administração
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CMO	Câmara Municipal de Oeiras
DGPA	Direcção-geral das Pescas e Agricultura
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
S. A.	Sociedade Anónima
SEE	Sector Empresarial do Estado
TC	Tribunal de Contas
TMB	Terminal Multiusos do Beato
TMPB	Terminal Multiusos do Poço Bispo



I Sumário Executivo

1 INTRODUÇÃO

O presente documento expõe os resultados da auditoria realizada à **APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A.** (doravante designada por APL), sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos que tem por objecto, simultaneamente, a exploração económica, a conservação e o desenvolvimento do porto de Lisboa, bem como aí exercer competências e prerrogativas de autoridade portuária.

A auditoria realizada à APL completa uma acção mais ampla subordinada ao tema “Gestão dos principais portos portugueses”, prevista no Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas de 2006 e que comportou já a realização de auditorias às Administrações dos portos do Douro e Leixões, do porto de Aveiro, dos portos de Setúbal e Sesimbra e do porto de Sines.

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

Os portos comerciais secundários são administrados pelo IPTM – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. e os cinco portos principais são, desde 1998, administrados por cinco sociedades anónimas de capitais integralmente públicos, na sequência da reforma sectorial preconizada no Livro Branco da Política Marítimo-Portuária, cujo quadro de acção foi aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 82/98, de 10-07.

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

No mercado internacional, o transporte marítimo, fortemente potenciado pela globalização da economia mundial, é já responsável pelo movimento de mais de 80% do total das mercadorias transaccionadas. Contudo, na Europa, é ainda considerado uma actividade sub utilizada.

Em Portugal, em 2004, os 46 milhões de toneladas de mercadorias comercializadas por via marítima representaram 61% do Comércio Externo Português, dos quais cerca de 80% respeitaram a importações e 20% a exportações¹. No mercado marítimo nacional, os produtos petrolíferos assumem relevância significativa, já que representam cerca de 51% do total da carga movimentada.

O porto de Lisboa assume relevante importância estratégica, designadamente, por se localizar dentro do maior centro de consumo do país. É também o porto líder nacional no movimento de granéis e de contentores e o que acolhe maior número de navios.

¹ In Anuário Estatístico de Portugal 2004 do INE – Instituto Nacional de Estatística e APDL.

1.1. Natureza e âmbito

A presente acção consubstancia uma auditoria temática que visa identificar e analisar as principais áreas de risco e os problemas específicos inerentes à gestão da APL. O âmbito temporal incidu, **preferencialmente**, nos exercícios económicos de 2002 a 2006, mas múltiplas observações estão actualizadas a Janeiro de 2007. No concernente à análise dos contratos de concessão, o seu âmbito foi recuado aos respectivos processos de concurso.

1.2. Objectivos da acção

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

- caracterização da APL e na identificação da sua estrutura organizacional;
- identificação das orientações estratégicas de negócio para o porto;
- apreciação da evolução económico-financeira da administração portuária;
- apreciação da gestão e do controlo das principais concessões;

1.3. Metodologia

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

1.4. Exercício do Contraditório

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

- Gabinete do Ministro das Finanças;
- Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Presidente do Conselho de Administração da APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A.

Não se pronunciaram, sobre a versão preliminar deste Relatório, nem o Ministro das Finanças, nem o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, muito embora, este, através do seu Chefe de Gabinete, tenha solicitado uma prorrogação do prazo para se pronunciar sobre essa versão preliminar, a qual foi concedida pelo Tribunal.

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

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



2 CONCLUSÕES

Da auditoria realizada à APL conclui-se, sucintamente, tomando por referência a data do trabalho de campo (Janeiro de 2007), o seguinte:

Quanto à área de jurisdição e áreas dominiais

1. A área de jurisdição da APL não está definida com rigor, conforme estava previsto no DL 226/98, de 3-11, havendo locais onde é incerta a fronteira entre a área de intervenção da APL e a dos municípios que a confinam.
2. Na APL também não existem levantamentos topográficos das áreas dominiais concessionadas, pelo que não há garantias de que as taxas dominiais, que a empresa está a cobrar, no âmbito das concessões de serviço público, sejam as realmente devidas.

Quanto ao movimento de mercadorias

3. Em 2005, os onze terminais, concessionados em regime de serviço público, para o movimento de mercadorias registaram taxas de utilização que variaram entre 44 e 92% da sua capacidade. Nesse ano, foi movimentado, no porto de Lisboa, 12,4 milhões de toneladas de mercadorias, o que representou um crescimento de 5%, face ao ano anterior.

Para além do Terminal do Seixal que está sem actividade desde Maio de 2005, os terminais com taxas de utilização das suas infra-estruturas mais baixas são: o Terminal de Contentores de Santa Apolónia (44%), o Terminal de Contentores de Alcântara (59%) e o Terminal de Granéis Alimentares de Palença (58%).

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

4. O Conselho de Ministros, sob proposta dos ministros da tutela e das finanças, no período em que incidiu o âmbito da auditoria, 2002 a 2006, não definiu linhas de orientação estratégica formalizadas para a APL, em desconformidade com o disposto no DL 558/99, de 17/12 (art.º 11º).

Porém, em Maio de 2007, as tutelas financeira e sectorial celebraram um contrato de gestão, para vigorar entre Abril de 2005 e Dezembro de 2007, com o Conselho de Administração da APL.

Quanto aos aspectos internos da APL

5. Desde 2002, o accionista Estado já nomeou três Conselhos de Administração diferentes para a APL. Estas sucessivas alterações no topo do comando acarretaram impactos desfavoráveis na estabilidade da empresa e no desenvolvimento da mesma.
6. Com viaturas de serviço para uso pessoal dos membros do Conselho de Administração, Directores e Chefes de Divisão, a APL despenderá, ao longo de três anos, 829 mil euros, valor pouco compatível com uma empresa pública fortemente endividada. Concedendo, ainda, um *plafond* trimestral para que aqueles possam despender com combustíveis, estacionamento e portagens.
7. Embora o organograma da APL represente a estrutura hierárquica da empresa, não distingue as unidades administrativas das unidades operativas e não dá especial realce às suas áreas fundamentais.

8. Em 2006, os **Custos com Pessoal** da APL, que alcançaram cerca de **18,6 milhões de euros**, absorveram cerca de **39% das receitas próprias da empresa**, o que é um valor muito significativo.
9. Ao pessoal da APL aplica-se o **Estatuto de Pessoal das Administrações Portuárias**, publicado em anexo ao DL 421/99, de 21-10, que contem normas **pouco adequadas** às práticas modernas de gestão de recursos humanos, já que não privilegia o mérito e a avaliação de desempenho por objectivos.

Em consequência da aplicação daquele Estatuto, na APL a progressão na carreira processa-se automaticamente em função dos anos de serviço, não existindo uma avaliação de desempenho eficiente associada a objectivos e a padrões de qualidade pré-determinados.

10. O **processo** subjacente à **facturação** da APL está descentralizado por 9 serviços. Porém, **não está regulamentado nem existe um serviço de controlo exterior à empresa**, que garanta a integridade dessa informação.
11. O **processo de aquisição de bens e serviços não está regulamentado** e encontra-se disperso por vários sectores da empresa, o que provoca desperdício de tempo e de recursos e não garante rigor de custos.
12. As **obras de arte** da APL, que foram pela última vez avaliadas, em 2001, em cerca de 302 mil euros, **não constam do inventário oficial da empresa**.
13. A APL **não cumpre o disposto no art. 275º do DL 59/99**, de 2-03, que determina a publicação obrigatória, no Diário da República, das listas das adjudicações de obras publicas levadas a cabo pela empresa, o que, para além de consubstanciar incumprimento da lei, não garante o cumprimento do princípio da transparência e das normas de bom governo societário.

Quanto à utilização de ajustes directos

14. A APL **recorre, com frequência, ao ajuste directo**, como procedimento de adjudicação de fornecimentos de bens e serviços, mormente quando estão em causa trabalhos de reparação e de manutenção.

Este **procedimento, ainda que legal, não é o mais adequado à actuação de uma empresa pública**, por não favorecer os critérios de transparência, concorrência e economia, na utilização dos dinheiros públicos.

Quanto à instalação das Agências Europeias

15. O **Estado português assumiu o compromisso de construir dois edifícios** para instalar as sedes de duas **Agências Europeias**, mas **transferiu o ónus financeiro** dessa decisão **para a APL**, já que vai ser esta empresa a custear os previsíveis 32,3 milhões de euros, destinados a construir e equipar esses edifícios, localizados nos seus terrenos.

O Estado português acordou, ainda, as rendas a pagar por essas agências pela ocupação dos edifícios, sendo que o, então, acordado não é o que melhor garante a recuperação do investimento a suportar pela APL.

O Tribunal sublinha a patente confusão, por parte do Estado, entre a sua função Executiva e a de accionista da APL.

Quanto à Situação Económico-Financeira

16. Desde 2003 que a APL alcança Resultados Líquidos do Exercício positivos. Em 2006, a APL atingiu o melhor resultado, do período em análise, cerca de 7,6 milhões de euros.



Todavia, esses resultados ficaram a dever-se, em acentuada medida, também à **ocorrência de factos casuísticos, como a venda de património, e actividades diferentes dos objectivos da empresa – Proveitos Suplementares.**

17. Para o quinquénio 2002-2006, a APL investiu 44,2 milhões de euros em obras de natureza urbana e marítima, no âmbito da sua área de jurisdição. Cerca de 18% dos investimentos realizados foram financiados através do Orçamento do Estado, via PIDDAC, e do Orçamento Comunitário e 76% através de receitas próprias da empresa e de endividamento bancário.

De realçar que **a empresa não conseguiu**, ao tempo da auditoria, **indicar quais os montantes exactos dos empréstimos contraídos que foram afectos ao investimento.**

18. A APL não tem informação sobre os desvios de execução física e financeira dos investimentos por ela promovidos, face aos respectivos projectos.

Tal, decorre da **inexistência de um modelo de investigação operacional**, capaz de esboçar um plano de obra, monitorizar e detectar, atempadamente, desvios e ineficácias.

19. Em Dezembro de 2006, o **endividamento de médio e longo prazo ascendia a 22,9 milhões** de euros e a dívida de **curto prazo** alcançava os **34,3 milhões** de euros.

Para fazer face aos compromissos de investimento assumidos pelo Estado – instalação das Agências Europeias –, bem como à reestruturação do seu Passivo Bancário de curto prazo, em médio e longo prazo, prevista para o ano 2007, a empresa será obrigada ao pagamento de amortizações de capital, por períodos alargados de 10 e 25 anos.

Esta situação, para além de **imobilizar as variações positivas dos resultados financeiros**, conseguidas em 2004 e 2005, irá também **potenciar rigidez nas futuras políticas de gestão.**

Quanto à dívida de clientes

20. Em Janeiro de 2007, a APL tinha cerca **mil clientes** cujas **dívidas** tinham uma **antiguidade superior a um ano**, o que evidencia que a empresa não é suficientemente eficaz na cobrança das dívidas de terceiros.

21. Tal **ineficácia tem sido patente no tocante às dívidas de outras entidades públicas**. Com efeito, quer a APL, quer as entidades públicas a seguir elencadas, têm-se revelado, ao longo de anos, incapazes de chegar a acordo sobre a liquidação de tais dívidas.

A APL contabilizava, em Janeiro de 2007, as seguintes dívidas de entidades públicas:

- **1.346 mil euros** da Direcção-Geral das Pescas e Agricultura.
- **924 mil euros** da Docapesca Portos e Lotas, S. A.
- **442 mil euros** da REFER- Rede Ferroviária Nacional, E. P.
- **362 mil euros** da Câmara Municipal de Oeiras.
- **296 mil euros** da Câmara Municipal de Lisboa.

22. A APL contabilizava, ainda em Janeiro de 2007, uma dívida no valor de **462 mil euros** da Lisboagás GDL – Sociedade Distribuidora Gás Natural, S. A., respeitante à ocupação de terrenos por parte desta empresa.

Quanto à dívida da Parque Expo, S. A.

23. Desde 1993 que os sucessivos **Ministros da tutela** da APL, em desrespeito pelo DL 207/93, de 14-06, **não fixaram**, através de despacho conjunto, o valor da **compensação que a Parque Expo, S. A. deve pagar à APL** pelos prejuízos económicos decorrentes da desafecção dos terrenos onde se realizou a Expo 98.

Quanto aos contratos de concessão de serviço de movimentação de mercadorias

24. A APL tem revelado **acentuadas deficiências ao nível da monitorização e controlo dos contratos** de concessão de movimentação de cargas.

Com efeito, a APL:

- não está na posse de toda a documentação e informação que os concessionários estão contratualmente obrigados a entregar-lhe;
- não conhece, prontamente e de forma sistematizada, quais os montante dos investimentos realizados pelas concessionárias.

25. Os sete **contratos** resultantes da transformação de licenças de uso privativo em contratos de concessão de serviço público **não estão suportados num estudo económico-financeiro que espelhe o equilíbrio das concessões.**

A ausência de tais estudos impede a APL de dispor de um documento probatório da previsão da evolução da actividade ao longo da vida das concessões.

Esta situação agrava-se quanto mais é certo que esses mesmos contratos prevêm a possibilidade de as concessionárias pedirem à APL contrapartidas financeiras, caso ocorram alterações ao contrato de concessão, por

decisão unilateral da concedente, que afectem o equilíbrio económico da exploração. Ora, não estando esse equilíbrio, formal e cabalmente, determinado à partida, a **APL fica dependente dos concessionários, neste domínio.**

26. A APL contratualizou prazos de concessão que, com excepção de um caso, oscilam entre os 30 e os 20 anos, prorrogáveis até mais 10, ou seja no limiar dos 30 anos permitidos pelo DL 298/93, 28-08.

Estes **prazos não favorecem a concorrência** porque encerram os mercados por duas e/ou três décadas, não estando garantido que fossem indispensáveis à rentabilização do negócio, já que não foram associados a rácios de rentabilidade.

27. Os **prazos de concessão também não foram fixados em função dos investimentos** que integram as concessões, em desrespeito pelo DL 298/93, 28-08.

Quanto aos contratos de concessão dos terminais multiusos

28. O concurso público subjacente à celebração dos contratos de concessão dos Terminais Multiusos, celebrados com a ETE – Empresa de Tráfego e Estiva, S. A. e com a TMB – Terminal Multiusos do Beato – Operações Portuárias, S. A., não respeitou o Princípio da Concorrência e o da Transparência e Publicidade.

29. Aqueles dois **contratos de concessão**, que a APL celebrou em 2000, para a exploração dos **terminais multiusos**, Terminal Multiusos do Poço Bispo (TMPB) e Terminal Multiusos do Beato (TMB), encerram em si situações que, do ponto de vista financeiro, **penalizam fortemente** esta empresa pública. São elas:



No que respeita às **taxas dominiais fixas**:

29.1. As **Áreas de Concessão** globais, constantes dos dois contratos, estão **incorrectas** por serem, significativamente, **inferiores às reais**. De facto, no que respeita, em concreto, à área dos terraplenos:

- a área real do TMPB é de 23,7 mil m², enquanto o contrato refere 9,9 mil m².
- a área real do TMB é de 23,3 mil m², enquanto o contrato refere 5,5 mil m².

De acordo com as alegações prestadas pelo Presidente do CA da APL, tal procedimento assentou na intenção de que, quando se traduzisse o valor anual da renda dominial, que a APL considerava adequada cobrar por essas concessões, pela área concessionada, não se obtivessem taxas unitárias demasiadamente baixas, face aos valores de referência praticados no porto de Lisboa.

Independentemente das razões, tal procedimento, por parte dos responsáveis da APL, é contrário ao Princípio da Boa Gestão e falseou o objecto mediato destes contratos de concessão.

Do ponto de vista formal dos contratos, os concessionários dos terminais multiusos estão a utilizar uma área que extravasa a concessionada de cuja utilização a APL nunca cobrou qualquer taxa dominial. Assim, desde o início da concessão até 2006, **a APL deixou de cobrar cerca de 1,4 milhões de euros**. E se extrapolarmos tal situação para os vinte anos de duração dos contratos, sem prorrogações, e sem actualizações das taxas, tal implicará que a APL venha a perder, pelo menos, 5,3 milhões de euros.

29.2. Ainda devido às **in correcções** das **áreas** constante dos contratos de concessão, no que respeita às **taxas** cobradas pela **utilização** do **muro-cais** e da **área coberta**, a **APL deixou de cobrar, entre 2001 e 2006, 37 mil euros**.

No que respeita às **taxas variáveis** cobradas pelo movimento operado nos terminais:

29.3. Os **contratos de concessão** dos dois terminais multiusos **não prevêem o pagamento** à APL, por parte dos concessionários, de taxas **sobre a movimentação de granéis**, quando esta é uma das cargas relevantes destes terminais. Tal implicou que, desde o início da concessão e até 2006, **a APL não tenha cobrado cerca de 1,8 milhões de euros**.

29.4. Os **contratos de concessão** dos dois terminais multiusos **não prevêem a actualização das taxas variáveis**. Por esta situação **a APL deixou de arrecadar, entre 2001 e 2006, 216 mil euros**.

29.5. A APL, na fase de negociação do concurso, acordou conceder às concessionárias cinco anos de desconto sobre as taxas variáveis, para compensar a actualização anual das mesmas. Porém, como antes mencionado, **essa actualização não foi transposta para os contratos, mas os descontos foram-no**. Acresce que, ao invés de cinco anos, como acordado, a APL concedeu seis anos de descontos. Só este sexto ano de descontos custou à APL **22,2 mil euros**.

Quanto à Concessão do Estaleiro da Rocha Conde de Óbidos

30. A APL alterou o âmbito da concessão, na fase de negociação do concurso, o que, para além de contrariar os princípios da Concorrência e da Transparência e Publicidade, **restringiu claramente a**

concorrência, por não poder assegurar que essa alteração, aliás mais interessante, do ponto de vista do negócio, não se traduzisse num maior número de concorrentes interessados ao concurso.

31. O contrato de concessão, aquando da sua celebração, **não foi suportado num Plano de Negócios que espelhasse o equilíbrio económico-financeiro da concessão** e que salvaguardasse eventuais pedidos do seu reequilíbrio financeiro.

32. A APL não definiu, com rigor, um prazo exequível para conclusão das obras, a seu cargo, necessárias ao início da exploração concessionada, tendo as mesmas sido **concluídas com um ano de atraso**.

Tal planeamento deficiente, para além de ter tido evidentes consequências nefastas para o negócio do concessionário, representou para a APL uma **perda**, na cobrança de taxas contratuais, de cerca de **592 mil euros**.

33. A APL, posteriormente à assinatura do contrato de concessão, celebrou um Protocolo, com os principais accionistas da empresa concessionária, **NAVALROCHA – Sociedade de Construção e Reparação Navais, S. A.**, com base em cenários económico-financeiros simplistas, mas que a APL considerou suficientes. O impacto das alterações desse protocolo, nas condições previstas no contrato, originou uma **perda de receitas para a APL, em 481 mil euros**, nos últimos dois anos.

34. A APL tem adoptado uma **postura permissiva e, em certa medida, negligente**, face ao sistemático incumprimento das obrigações contratuais, por parte da concessionária, o que revela uma fragilidade insustentável.

3 RECOMENDAÇÕES

Tendo em atenção o conteúdo e as conclusões do presente Relatório, bem como a resposta da entidade que se pronunciou em sede de exercício do contraditório, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações:

Ao Estado, enquanto entidade tutelar da empresa, que:

- ☞ Providencie no sentido de que a DGPA – Direcção Geral de Pescas e Agricultura regularize a sua dívida para com a APL referente à ocupação, entre 2000 e 2002, do seu edifício Vasco da Gama.
- ☞ Providencie para que a DGPA – Direcção Geral de Pescas e Agricultura celebre, com a APL, um contrato que fixe as rendas devidas pela ocupação dos terrenos de domínio público onde foi construído o seu edifício-sede.
- ☞ Cumpra o n.º 2 do artº 4 do DL 207/93, de 14-06, que determina que os ministros tutelares da APL devem fixar, através de despacho conjunto, o valor da compensação que a Parque Expo, S. A. tem de pagar à APL pelos prejuízos económicos decorrentes da desafecção de terrenos, onde se realizou a Exposição Internacional de Lisboa de 1998.

Ao Conselho de Administração da APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A, que:

- ☞ Conclua o processo de levantamento cartográfico e ortográfico por concelho e determine com rigor a sua área de jurisdição.
- ☞ Proceda ao levantamento topográficos das áreas concessionadas e actualize as áreas de concessão constantes de todos os seus contratos de concessão.



- ☞ Implemente medidas de gestão concretas que visem a gradual contenção dos Custos com Pessoal, face aos proveitos totais da empresa, bem como que a contenção do crescimento dos custos com Fornecimentos e Serviços Externos.
- ☞ Reveja o organograma da empresa para que o mesmo espelhe e distinga claramente órgãos de apoio de unidades operativas e de autoridade portuária.
- ☞ Desenvolva um modelo de avaliação de desempenho por objectivos associado a padrões de qualidade.
- ☞ Conclua a implementação do modelo de contabilidade analítica focalizado na locação dos custos directos e indirectos às várias áreas de negócio da empresa.
- ☞ Regule o processo de facturação da APL, para aplicação a toda a empresa, e seja atribuída a função de controlo desse processo à unidade que melhor se adequa.
- ☞ Regule e centralize o processo de compras da empresa.
- ☞ Registe as obras de arte da empresa no seu inventário oficial.
- ☞ Cumpra o art.º 275º do DL 59/99, de 2 de Março, que obriga à publicação, no Diário da República, da lista de todas as adjudicações de obras públicas levadas a cabo pela empresa.
- ☞ Privilegie sempre o concurso público, nomeadamente quando estiver em causa a contratualização de trabalhos de reparação e de manutenção historicamente conhecidos.
- ☞ Implemente de um modelo de investigação operacional associado a todos os Projectos de Investimento concretizados pela empresa.
- ☞ Ponha em prática acções que incrementem a eficácia e eficiência do processo de cobrança da empresa.
- ☞ Diligencie para que seja celebrado com a Docapesca Portos e Lotes, S. A. um contrato de arrendamento que fixe as rendas devidas, por aquela, pela ocupação do edifício Vasco da Gama (da propriedade da APL).
- ☞ Facture as taxas dominiais previstas no Contrato de Concessão celebrado com a Câmara Municipal de Oeiras, em 16-02-1990. E acorde com aquela Autarquia o entendimento que deve ser dado àquele contrato de concessão, no que respeita à matéria da sua tarificação.
- ☞ Conceba, em parceria com os seus concessionários, uma matriz de partilha de riscos, de todos os seus contratos de concessão, associada a um plano de gestão dos mesmos.
- ☞ Ponha em execução um processo de monitorização dos contratos de concessão assente num modelo matricial que permita o respectivo acompanhamento *in momentum* do cumprimento das respectivas cláusulas contratuais.
- ☞ Formalize, em adenda ao Contrato de Concessão de Exploração do Estaleiro da Rocha Conde de Óbidos, as matérias que, vertidas no Protocolo celebrado com a respectiva concessionária, se mostrarem adequadas a esse fim.
- ☞ No futuro, os Contratos de Concessão sejam sempre precedidos de estudos de viabilidade económico-financeira suficientemente fundamentados.
- ☞ Diligencie no sentido de, no caso específico das concessões multiusos, fazer incluir nos contratos de concessão as áreas reais concessionadas.



II Corpo de Relatório

4 O PORTO DE LISBOA

O porto de Lisboa é o maior porto nacional, faz fronteira com 11 Municípios e integra 27 infra-estruturas portuárias; das quais, 11 concessionadas em regime de serviço público.

O porto de Lisboa, o maior de Portugal, estende-se ao longo de 42 km em ambas as margens do estuário do rio Tejo e representa inequívoca importância estratégica no desenvolvimento económico nacional.

Este porto é composto por 27 infra-estruturas portuárias; das quais, 11 terminais de movimentação de carga concessionados em regime de serviço público, 8 estruturas administradas directamente pela APL (sete estruturas de recreio e um terminal para movimentação de carga rolante) e 8 terminais com licenças de uso privativo.

De seguida identifica-se, esquematicamente, as infra-estruturas portuárias pertencentes ao porto de Lisboa.

Terminais Portuários de Movimentação de carga, concessionados em regime de serviço público	
<u>Terminais Multiusos</u>	<u>Terminais para Granéis</u>
Terminal de Multiusos do Beato	Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria
Terminal de Multiusos do Poço do Bispo	Terminal de Granéis Alimentares do Beato
<u>Terminais de Contentores</u>	Terminal de Granéis Alimentares de Palença
Terminal Multipurpose de Lisboa	Terminal do Barreiro
Terminal de Contentores de Santa Apolónia	Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro
Terminal de Contentores de Alcântara	Terminal do Seixal

Terminais Portuários com licenças de Uso Privativo	
Terminal de Alhandra (IBEROL)	Terminal Marítimo do Porto Brandão (Lisnave/ETC)
Terminal de Alhandra (Moagens Associadas)	Terminal de Líquidos de Porto Brandão (Petrogal)
Terminal de Alhandra (Cimpor)	Terminal de Líquidos da Banática (Repsol)
Terminal de Líquidos de Porto Buchos (ESSO)	Terminal do Barreiro (LBC Tanquipor)

Infra-estruturas Portuárias administradas directamente pela APL	
Doca de Recreio do Bom Sucesso	Terminal de Cruzeiros de Alcântara
Doca de Recreio de Belém	Terminal de Cruzeiros da Rocha Conde D'Óbidos
Doca de Recreio de Santo Amaro	Terminal de Cruzeiros de Santa Apolónia
Doca de Recreio de Alcântara	Cais avançado de Alcântara

A área de jurisdição da APL não está delimitada com exactidão, embora a sua definição estivesse legalmente prevista, desde 1998, em desconformidade com o previsto no DL 226/98, de 3-11.

O diploma legal que criou esta sociedade anónima de capitais integralmente públicos, DL 226/98, de 3-11, previa nos seus artigos 7º e 8º a necessidade de se definir – com rigor – a sua área de jurisdição. Porém, até à data desta auditoria, Janeiro de 2007, essa área continuava por delimitar na sua plenitude, existindo locais onde não são exactas as fronteiras entre a área de intervenção da APL e as áreas municipais que a confinam.

Esta situação é deveras preocupante por ser essencial o conhecimento pleno da área dominial onde a APL pode e deve intervir, no âmbito das suas competências. E torna-se, ainda, mais inquietante quando se relaciona com o facto de a própria empresa identificar como um dos seus principais problemas o «*relacionamento com [as] onze câmaras municipais e a pressão imobiliária e urbana*»²; problema que poderá, a qualquer momento, ser agravado, dada a incerteza sobre a titularidade de certas faixas dominiais fronteiriças.

Em sede do exercício do contraditório, o Presidente do CA da APL alega que «(...) *encontra-se em desenvolvimento um processo de levantamento cartográfico e ortofotométrico por Concelho visando a constituição de uma base identificadora da área sob nossa jurisdição*».

5 O MOVIMENTO DE MERCADORIAS

Em 2005, o porto de Lisboa teve um crescimento de 5%, face ao ano anterior, cifrando-se o seu movimento total em 12,4 milhões de toneladas de mercadorias. A taxa de utilização dos seus terminais de serviço público é variável, situando-se entre os 44 e

os 92%, pelo que, nas situações com taxas de utilização mais baixas, a APL poderá contribuir para incrementar a respectiva actividade comercial.

O porto de Lisboa, com 20% do mercado nacional, movimentou, em 2005, 12.422 mil toneladas de mercadorias, sendo líder no movimento de granéis alimentares e de contentores.

Como se pode verificar no quadro seguinte, as taxas de utilização dos terminais portuários deste porto, respeitante ao movimento de mercadorias, são, em geral, elevadas. No entanto, os Terminais de Contentores de Santa Apolónia e de Alcântara, bem como o Terminal de Granéis Alimentares de Palença, apresentaram, em 2005, taxas de utilização de 44%, 59% e 58%, respectivamente.

De referir que o Terminal do Seixal está sem actividade desde Maio de 2005, data em que a concessionária, SN – Empresa de Serviços, S. A., encerrou a sua actividade.

Quadro 1 - Taxa de Utilização dos Terminais Portuários Ano em 2005	
Terminais Portuários	Taxa de Utilização
Terminais Multiusos	
Terminal de Multiusos do Beato	76%
Terminal de Multiusos do Poço do Bispo	85%
Terminais de Contentores	
Terminal Multipropose de Lisboa	92%
Terminal de Contentores de Santa Apolónia	44%
Terminal de Contentores de Alcântara	59%
Terminais para Granéis	
Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria	71%
Terminal de Granéis Alimentares do Beato	88%
Terminal do Seixal	S/ actividade
Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro	89%
Terminal de Granéis Alimentares de Palença	58%
Terminal do Barreiro	89%

² Página 3 da resposta da APL ao Questionário do TC dirigido às Administrações Portuárias.



É precisamente nos terminais portuários com menor taxa de utilização que deveria recair atenção especial da APL, com vista a estimular os respectivos concessionários a aperfeiçoar estratégias de crescimento concertado dos seus negócios.

Tal intervenção justifica-se por duas razões: por um lado, a APL, por força dos contratos de concessão, partilha da rentabilidade dos negócios; por outro, é fundamental otimizar as infra-estruturas públicas existentes para que a construção de novas apenas ocorra quando as existentes já se encontram plenamente rentabilizadas, ou quando o mercado o exigir.

Com se verifica no quadro seguinte, entre 2002 e 2005, o movimento anual deste porto tem oscilado ligeiramente, mas sempre a rondar os 12 milhões de toneladas de mercadorias.

Quadro 2	Movimento das mercadorias entre 2002 e 2005 (cargas+descargas)			
	2002	2003	2004	2005
Granéis Sólidos	4.963	4.790	4.761	5.203
Cereais	1.829	1.748	1.580	2.097
Carvão	317	14	23	26
Cimento	448	466	635	492
Minerais	119	86	59	64
Outros	2.250	2.476	2.463	2.524
Granéis Líquidos	1.627	1.452	1.276	1.609
Prod. Petrolíferos	1.284	1.143	980	1.314
Outros	343	309	296	295
Carga Geral	5.564	6.229	5.747	5.610
Contentores	4.969	5.759	5.264	5.159
Roll On / Roll Off	11	13	21	12
Outra	584	457	463	439
Total (mil toneladas)	12.154	12.471	11.784	12.422

Concretamente, no que respeita ao ano de 2005, registou-se um crescimento de 5% no movimento total de mercadorias, face ao ano anterior. Destaca-se, nesse ano, o acréscimo das importações de cereais, em cerca de 33%, e de produtos petrolíferos, em 34%, devido às quebras na produção agrícola e à falta de energia hídrica, provocadas pela seca que assolou o país nesse ano.

Por outro lado, também no ano de 2005, registou-se uma variação negativa, de menos 23%, nas importações de cimento e de um decréscimo de 2% no movimento de contentores, resultante da deslocação de um cliente para o porto de Sines.

O porto de Lisboa é um porto essencialmente importador: em 2005, 68% do movimento total respeitou a importações. As trocas comerciais com a Europa são as mais significativas, já que representaram, nesse ano, 67% do movimento total. (Ver quadro seguinte.)

Quadro 3	Movimento de mercadorias por continentes			
	2002	2003	2004	2005
Europa	7.516	7.571	7.607	8.382
África	1.198	1.351	1.061	1.058
América do Norte	1.048	1.118	943	1.020
América Central	85	102	130	113
América do Sul	1.926	1.868	1.665	1.604
Ásia	352	443	365	236
Oceânia	29	18	13	9
Total (mil toneladas)	12.154	12.471	11.784	12.422

6 ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

Entre 2002 e 2006, o Conselho de Ministros, sob proposta dos ministros da tutela e das finanças, não definiu linhas de orientação estratégica formalizadas para a APL, em desconformidade com o disposto pelo DL 558/99, de 17-12, no seu art. 11º.

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

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

Pese embora durante o período sobre o qual incidiu a presente auditoria, o Conselho de Ministros não tenha dado cumprimento aquela imposição legal, tal procedimento foi invertido, em 11 de Maio de 2007, com a assinatura de um contrato de gestão entre o Presidente do CA da APL e as suas entidades tutelares para vigorar entre 22-04-2005 e 31-12-2007.

7 CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO

Na APL, em quatro anos (2002 a 2005), foram nomeadas três equipas de gestores do Conselho de Administração.

Ainda a propósito da actuação do accionista, de referir que, desde 2002 e até à data do trabalho de campo desta auditoria (Janeiro de 2007), o mesmo havia nomeado três equipas de gestores para a APL, com a seguinte composição:

Entre Junho de 2002 e Junho de 2004 (CA nomeado em 07-06-2002)

Presidente, Damião de Castro
Vogal, Brito da Fonseca
Vogal, João Oliveira Martins

Entre Junho de 2004 e Maio de 2005 (CA nomeado em 15-06-2004)

Presidente, João Navega
Vogal, Luís Raminhos Matoso
Vogal, João Oliveira Martins

Desde Maio de 2005 (CA nomeado em 22-05-2005)

Presidente, Manuel Frasquilho
Vogal, Daniel Esaguay
Vogal, Sandra Ayres Magalhães

De notar que os gestores nomeados em Junho de 2004 – e que apenas ficaram na empresa 11 meses – foram substituídos sem que houvesse referência a qualquer desempenho menos satisfatório; antes pelo contrário, já que o accionista, na mesma acta em que os exonerou, aprovou *um voto de apreço pelo trabalho desenvolvido pelos órgãos de administração e de fiscalização e por cada um dos seus membros*. (Acta da Assembleia-geral da APL, de 22-05-2005.)

Em sede de exercício do contraditório, o actual Presidente do CA da APL explicou que «(...) os dois novos administradores designados em 2004 (Dr. João Navega e Dr. Luís Matoso) apenas o foram para completar o mandato em curso (2002-2004), em razão da saída antecipada de dois administradores (Eng. Damião de Castro e Dr. Brito da Fonseca), não se iniciando aí novo mandato».

Apesar de serem incontestáveis as vantagens da alternância das equipas gestoras, na APL tal rotatividade traduziu-se em instabilidade do órgão social, com evidentes impactos negativos na empresa, como sejam:

- alteração continuada do projecto de desenvolvimento do porto;
- repetição dos tempos que a estrutura da empresa precisou para se adequar aos novos decisores, e às novas estratégias implementadas, de cada vez que entrou na empresa uma nova equipa gestora;
- insegurança das chefias intermédias, face à missão da empresa, motivada pelas alterações sistemáticas;
- fragilização do poder negocial da empresa, face aos seus interlocutores.

Importa, assim, acautelar que esta empresa tenha alguma estabilidade que lhe permita, com constância, levar a cabo um projecto de desenvolvimento estratégico, acompanhado pela necessária reorganização e optimização dos recursos disponíveis.



8 COMPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS

*Na APL, os membros do CA, os Directores e Chefes de Divisão auferem complementos remuneratórios sob a forma de viatura de serviço para uso pessoal, substituídas todos os 3 anos, e *plafond* para despesas com combustíveis, estacionamento e portagens.*

Na APL, quer os membros do Conselho de Administração (CA), quer os directores e os chefes de divisão da empresa auferem complementos remuneratórios sob a forma de viaturas de serviço para uso pessoal e respectivo pagamento de combustíveis, estacionamento e portagens, até um limite *plafonado*.

Quanto às viaturas de serviços para uso pessoal, que se prevê serem substituídas de três em três anos:

- aos actuais membros do **CA** foram afectas três viaturas adquiridas, por contrato de longa duração de 3 anos, por um valor total de **124,3 mil euros**.
- aos **níveis de chefia superior da empresa** foram afectas viaturas, adquiridas na modalidade de *renting*, também por um prazo de três anos. Com as 35 viaturas existentes na APL, para este fim, à data do trabalho de campo, Janeiro de 2007, a APL despenderá, ao longo desses três anos, **704,8 mil euros**.

Quanto às despesas com combustíveis, estacionamento e portagens, por deliberação do CA, de 02-02-2006, foram fixados os limites trimestrais, a seguir indicados, que são pagos por contrapartida de apresentação de documentos fiscalmente aceites.

Quadro 4	Limites trimestrais para despesas com combustível	
	Viaturas a diesel	Viaturas a gasolina
Membros do CA	€ 750,00	
Director ou Equiparado	€ 450,00	€ 690,00
Chefe de Divisão ou Equiparado	€ 300,00	€ 390,00

É certo que a utilização própria de viatura de serviço, por parte dos vogais dos CA, é inerente ao seu sistema remuneratório e que o valor de tais viaturas está, desde a publicação da RCM 121/2005, de 1-08, limitada ao determinado pelo accionista. Porém, o alargamento desse benefício, acrescido do mencionado *plafond* trimestral, aos níveis hierárquicos superiores da empresa é decisão do Conselho de Administração da APL.

Apenas se faz referencia a estes complementos remuneratórios porque os seus custos para esta empresa pública, fortemente endividada, são significativos.

Refira-se, ainda, que a APL deu cabal cumprimento, no seu Relatório e Contas de 2005, ao n.º da RCM n.º 155/2005, de 6-10, que dispõe que «*as empresas públicas devem divulgar, nos seus relatórios de gestão, o elenco completo das remunerações principais e acessórias (...)*» dos seus gestores.

9 ORGANIZAÇÃO INTERNA DA APL

O organograma em vigor na APL traduz uma organização fortemente hierarquizada, não espelhando de forma imediata as diferentes unidades de negócio.

O organograma da empresa reflecte claramente a sua estrutura fortemente hierarquizada e de como a empresa não está organizada para dar ênfase às suas unidades de negócio.

Essa forma de organização, que nalgumas situações chega a ter cinco níveis hierárquico em linha vertical, acentua a burocracia, a morosidade na tomada de decisões e constringe a comunicação interna, sobretudo a comunicação horizontal e vertical em sentido ascendente.

Também o desenho organizacional não distingue, com clareza, as unidades de apoio das unidades operativas: autoridade portuária, gestão de concessões, exploração directa de terminais e gestão patrimonial.

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

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

Em 2006, os custos com pessoal representaram 37% da estrutura de custos e absorveram 39% das receitas próprias da empresa.

Entre 2002 e 2003, a APL reduziu, significativamente, o seu efectivo médio em 84 trabalhadores; movimento esse justificado pelo processo de aposentação antecipada, ao abrigo do DL 467/99, de 6-11, que contou com a materialização de 83 aposentações. Todavia,

nos anos que se sucederam, o número de efectivos não parou de aumentar.

Com efeito, desde 2004 que o número de trabalhadores da empresa e os Custos com Pessoal têm vindo a crescer de forma consistente. Em 2006, a APL alcançou um efectivo médio de 342 trabalhadores e os Custos com Pessoal, que totalizaram cerca de 18,6 milhões de euros, consumiram 39% das receitas próprias da empresa.

Gráfico 1 - Efectivo Médio

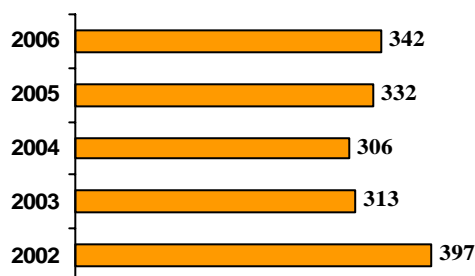
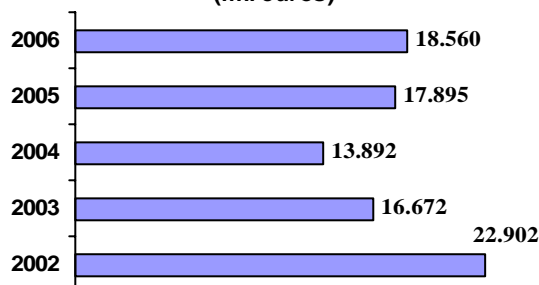


Gráfico 2 - Custos com Pessoal (mil euros)



Como verificado, em 2006, os Custos com Pessoal atingiram um valor muito elevado na estrutura de custos da empresa e consumiram uma percentagem excessiva das receitas que a empresa consegue gerar, o que é preocupante, dado a empresa recorrer, sistematicamente, ao endividamento para financiar o seu investimento.

Em sede de alegações, o Presidente do CA da APL refere que o peso dos custos com pessoal «(...) assenta fundamentalmente, não num elevado número de trabalhadores, mas num excessivo peso das despesas relativas a provisões para assistência medicamentosa,



que urge resolver.» Acrescentando, ainda, que «(...) para tentar resolver o problema criado, foi desencadeado no corrente ano, através de empresa contratada para o efeito, um estudo no âmbito do sistema privativo de saúde e apoio social da APL, SA tendo em vista proceder a uma reformulação sustentável do mesmo, com particular incidência no subsistema de saúde, atentos os encargos e compromissos financeiros associados (actuais e futuros) e, por outro lado, os esforços de convergência actualmente em curso a nível nacional neste domínio.»

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

Nas administrações portuárias, as progressões na carreira dependem do tempo de serviço e da avaliação de desempenho³; porém, esta última não está regulamentada, nem está prevista a prestação de quaisquer provas de conhecimentos.

Tal situação permite que a avaliação de desempenho seja, na APL, incipiente, não estando co-relacionada a um modelo íntegro, eficaz e eficiente de avaliação de desempenho, pelo que a evolução na carreira se processa, automaticamente, apenas dependente do tempo de permanência na mesma.

A não existência de uma verdadeira avaliação de desempenho associada, sobretudo, à concretização de objectivos e a padrões de qualidade pré-determinados não permite diferenciar quem é diferente, nem premiar os mais produtivos.

Embora a concretização deste processo seja complexa, considera-se que o esforço de implementação se justifica por se traduzir num procedimento de avaliação de desempenho mais justo, eficaz e transparente.

Até à data da auditoria, Janeiro de 2007, a APL não dispunha de uma contabilidade analítica com afectação dos custos indirectos pelas áreas de negócio da empresa.

Aquando da realização do trabalho de campo da auditoria, Janeiro de 2007, estava na APL a ser desenvolvido um modelo de custeio, visando alocar os custos directos e indirectos pelas várias áreas de negócio da empresa.

Porém, até àquele momento, e até que tal modelo seja implementado, a APL utiliza a contabilidade de custos, mas não procede à imputação dos custos indirectos, o que fragiliza as vantagens deste tipo de contabilidade.

A imputação dos custos indirectos é relevante para que os gestores conheçam, com rigor, a rentabilidade e a eficiência de cada uma das suas unidades e, assim, possam desencadear medidas concretas e direccionadas, logo mais eficazes, visando a racionalização dos dinheiros públicos.

Na APL não está implementado um mecanismo de controlo independente que garanta a integridade do processo de facturação.

Com um universo de cerca de seis mil clientes⁴, a APL cobra receitas muito distintas, por serem heterogéneas, já que cobra taxas e rendas tão diversas como, por exemplo, as taxas cobradas aos concessionários ou as rendas cobradas às entidades hoteleiras (localizadas na sua área de jurisdição).

Por essa razão, existe, disperso por várias unidades da empresa, nove centros processadores de informação subjacente à emissão de facturas. Esta descentralização consubstancia uma forma eficaz de agilizar o processo de suporte à facturação.

³ Artigo 11.º da Portaria 1098/99, de 21 de Dezembro, que regulamenta o EPAP – Estatuto de Pessoal das Administrações Portuárias.

⁴ Segundo informação constante das alegações do Presidente da APL prestadas em 4-06-2007.

Porém, há a notar que, por um lado, os respectivos procedimentos subjacentes à facturação não se encontram regulamentados, o que poderá conduzir à utilização de tarefas desconformes e desiguais com vista ao mesmo fim.

Por outro lado, e para acentuar a deficiência antes indicada, também não existe qualquer serviço com a função de controlo exterior, ao processo de facturação, na empresa. Tal é necessário para que possa ser garantido, de forma independente, a exactidão dessa facturação e de que são minoradas eventuais situações de erros sistemáticos.

É certo que na empresa existe uma unidade de “Planeamento e Controlo de gestão”, mas até ao momento da auditoria, Janeiro de 2007, esta não tinha concretizado quaisquer funções de controlo. Acresce que o responsável por essa unidade acumula funções incompatíveis, visto ser, simultaneamente, responsável pelo “Negócio Portuário”, direcção que integra em si diferentes centros processadores de informações de suporte à facturação.

Em sede de alegações, quanto a esta questão concreta, o Presidente do CA da APL refere que a «(...) acumulação que o responsável deste órgão faz (...) será matéria a rectificar».

O processo de aquisições de bens e serviços, para além de não estar regulamentado, encontra-se disperso ao longo da empresa.

Efectivamente, o processo de aquisição de bens e serviços é desencadeado e concretizado de forma descentralizada por vários serviços da empresa. Esta situação é tanto menos eficiente quando se verifica que na empresa não existe um regulamento de suporte àquele processo de compras.

A centralização e a regulamentação do processo de aquisição de bens e serviços na empresa permitiriam não só a uniformização e disciplina dos procedimentos, mas, sobretudo, uma optimização significativa dos tempos dispendidos e dos recursos disponíveis.

As obras de arte da APL não se encontram registadas no inventário oficial da empresa.

Analisado o inventário oficial da APL, constatou-se que do mesmo não constam as obras de arte. Apesar dessa situação, em Julho de 2001, as 57 peças de arte existentes, à data, na APL foram avaliadas por uma sociedade de Peritagem e Restauro em cerca de 302 mil euros. Obras de arte essas que, segundo alegações prestadas pelo Presidente do CA da APL, se encontram devidamente seguradas.

Alegou, ainda, aquele responsável que «(...) está em curso a **reavaliação das obras de arte**, com a colaboração do Instituto Português de Museus (...)».

10 ARTIGO 275º DO DL 59/99

A APL reconheceu e informou o TC de que não procede à publicação, no Diário da República, da lista de todas as adjudicações de obras públicas, por si efectuadas. Este procedimento para além de desrespeitar o artigo 275º do DL 59/99, de 2-03, prejudica o cumprimento do princípio da transparência, das normas de bom governo societário e do dever de informar os contribuintes, os verdadeiros accionistas da empresa.

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

Porém, na APL não se tem dado cumprimento àquele normativo legal, como a própria empresa o reconheceu. Tal procedimento para além de violar a lei, prejudica o princípio da transparência e o dever de informar os verdadeiros accionistas da empresa, os contribuintes, e está em oposição às normas de governo societário.



O Tribunal não pode deixar de salientar que, tendo, nomeadamente, em conta a defesa de uma sã concorrência no mercado de obras públicas, o melhor acautelamento dos interesses financeiros do Estado e uma exaustiva informação dos contribuintes por parte das empresas públicas, entende que é de relevante importância e interesse público o regular cumprimento daquele preceito.

11 AJUSTE DIRECTO

A APL recorre ao ajuste directo com vista, essencialmente, à aquisição de serviços de pequenas reparações e de manutenção, não sendo esta a forma mais adequada à transparência e à economia da utilização dos dinheiros públicos.

Esta empresa pública recorre numerosas vezes ao ajuste directo, como procedimento para adjudicar empreitadas e fornecimentos de bens e serviços, mormente, quando estão em causa valores de menor grandeza e a aquisição de pequenas reparações e de manutenção. A utilização constante deste procedimento leva a que, em situações de natureza similar, a empresa acabe por consultar e adjudicar quase sempre às mesmas entidades.

De facto, esta actuação não é a mais adequada a uma empresa pública porque:

- não é a mais transparente, pois indicia a concentração de aquisições, em poucos;
- o universo das entidades consultadas é restrito, o que não dá garantias de que os preços e os níveis de qualidade contratados sejam os que melhor servem a empresa;
- implica perdas de tempo decorrentes da repetição dos procedimentos sempre que é realizado novo processo de adjudicação.

Para prevenir o antes aludido, considera o Tribunal ser mais adequado à gestão pública que, nas situações de pequenos trabalhos e reparações previsíveis, bem como nos fornecimentos historicamente conhecidos, ao invés de ajustes directos, se opte pela realização de concursos públicos que aglomerem necessidades da mesma natureza e que vigorem por um período de tempo razoável.

12 INSTALAÇÃO DE AGÊNCIAS EUROPEIAS

O Governo português acordou, em 2004, com duas Agências Europeias, o valor das rendas a serem pagas, pelas mesmas, pela ocupação dos respectivos edifícios-sede, por montantes que retardam a recuperação do investimento, que a APL terá de concretizar, para a construção dessas sedes.

Em 13-12-2003, o Conselho Europeu aprovou a distribuição de nove agências europeias pelos Estados membros da União Europeia, tendo sido decidido fixar em Lisboa a sede da Agência Europeia de Segurança Marítima (AESM).

O Conselho de Ministros, na sua Resolução n.º 154/2004, publicada no DR de 3-11-2004, considerou que «(...) para Portugal a instalação da sede da AESM em Lisboa significa ainda uma janela de oportunidades para promover o desenvolvimento de competências nacionais em matérias relativas às actividades marítimas, à segurança marítima e à protecção dos oceanos.»

Por outro lado, na sequência do alargamento, em Maio de 2004⁵, da União Europeia a mais 10 Estados-membros, revelou-se, então, necessário encontrar novas instalações para o Observatório Europeu para a Droga e Toxicodpendência (OEDT), já localizado em

⁵ E mais recentemente, Maio de 2005, a mais dois Estados Europeus: Bulgária e Roménia.

Lisboa, uma vez que a actual sede não dispunha de espaço suficiente para acolher os novos funcionários.

Deste modo, em 28-07-2004, foi assinado um Memorando de Entendimento entre o Governo Português e aquelas duas Agências Europeias sobre a instalação das respectivas sedes na cidade de Lisboa.

Nesse Memorando ficou determinado, entre outros, que:

- serão construídas as sedes das duas Agências em terrenos da propriedade de domínio público pertencente à APL com uma área total, previsível, de cerca de 12.000 m² (art. 1.º do Memorando).
- será celebrado contrato de arrendamento, por 25 anos, entre as Agências e a APL para ocupação dos respectivos edifícios. E caso aquelas manifestem interesse, a APL poderá, no termo do contrato, revê-lo com vista à possibilidade da sua venda. (N.ºs 2, 3 e 4 do artigo 3º do Memorando.)
- a APL entregará os edifícios-sede até Novembro de 2007 (artigo 5º, n.º 1 do Memorando alterado pelo Services Agreement, de 14-11-2005).
- a partir de Abril de 2006 e até à entrega do edifícios-sede, a APL fornecerá instalações provisórias à AESM para que esta possa começar a operar no nosso país, desde aquela data. (N.º 2 do artigo 5º do Memorando e Services Agreement, de 14-11-2005.)

Foi, ainda, decidido nesse Memorando os seguintes valores a pagar pelo futuro contrato de arrendamento, a celebrar entre a APL e as Agências:

- «(...) a APL estabelecerá que o preço final de arrendamento é de 15.50 euros mensais por metro quadrado revisto anualmente em função do índice de preços ao consumidor, incluindo as despesas de limpeza, manutenção e segurança.» (Artigo 4º, n.º1 do Memorando.)
- «(...) cada lugar de estacionamento nas garagens de cada uma das Sedes terá uma renda mensal de 100 euros, actualizada em função do índice de preços ao consumidor». (N.º 2 do artigo 4º do Memorando.)
- «O primeiro ano de arrendamento será gratuito.» (N.º 3 do artigo 4º do Memorando.)

Na sequência do anteriormente descrito, a APL:

- em 14-11-2005, celebrou com a AESM um Services Agreement onde ficou determinado que a APL disponibilizaria o edifício-sede provisório completamente equipado e mobilado. Tendo, conseqüentemente, arrendado um edifício que alberga a sede daquela Agência, desde Abril de 2006.

A APL paga cerca de 190 mil euros de renda mensal pela ocupação da sede provisória da AESM, recebendo da Agência, para esse fim e nos primeiros 24 meses, 125 mil euros. (Após esses 24 meses o valor descerá para os 114 mil euros).

A APL custeou todo o mobiliário e equipamento necessário para a instalação da sede provisória, o que rondou os 2,8 milhões de euros. Esse immobilizado transitará, posteriormente, para a sede definitiva, estando, ainda, acordado⁶ que a AESM pagará a respectiva depreciação ao longo de dez anos.

⁶ De acordo com informação verbal prestada pela Directora da Direcção de Economia e Finanças.



- adjudicou, em Outubro de 2006, a obra de construção dos edifícios-sede das Agências Europeias, por cerca de 29,5 milhões de euros (com IVA).

Em sede de princípio de contraditório, o Presidente do CA da APL informou que se prevê «(...)a conclusão das obras para Dezembro de 2007, com a instalação nos novos edifícios no início do ano de 2008».

Esta decisão do Estado português de construir sedes para as citadas agências europeias implica que a APL tenha de realizar, no imediato, um investimento de cerca de 32,3 milhões de euros, para o qual terá de recorrer ao endividamento bancário. Este investimento, embora não relacionado com a sua actividade, é perceptível, dado o interesse nacional envolvido e o facto de poder vir a ser recuperado no longo prazo.

Porém, já não se considera razoável que o Estado português, para além de oferecer um ano de renda grátis, tenha fixado, em 2004, a renda a ser paga, pelas Agências, em 2008 sem ter previsto qualquer actualização desse valor, neste lapso de 4 anos. Este agir do Estado resulta em prejuízo para a APL porque não permite que se pratique livremente o valor de mercado, e retarda a recuperação, por parte da APL, do mencionado investimento. Refira-se, a título comparativo, que a APL pagou mensalmente, em 2006, pela sede provisória da AESM: 100€ por cada lugar de estacionamento, o mesmo valor que o Governo definiu vir a ser cobrado, em 2008; e, 16,5€ por m², ou seja, valor superior aos 15,5€ por m² que o Governo acordou vir a ser pago pelas agências, em 2008.

Para além do que antecede, o Tribunal não pode deixar de observar que o Estado, através do Governo, revelou, neste caso concreto, uma patente confusão e uma acentuada opacidade entre as funções executiva e accionista que o referido Governo exerce.

13 SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA DA APL

A APL exhibe uma evolução positiva dos seus Resultados Líquidos do Exercício. Porém, estes, embora positivos, resultam, nos últimos três anos, substancialmente, de factos patrimoniais modificativos de carácter fortuito – Resultados Extraordinários – e ainda, do valor acrescentado de actividades estranhas aos objectivos principais da empresa – Proveitos Suplementares (ano 2006).

Em 2006, apesar de a empresa ter alcançado Resultados Operacionais positivos, é de destacar o aumento dos custos com Fornecimentos e Serviços Externos, em 21,2%; e dos Custos com Pessoal, em 3,7%.

Os indicadores apontam para uma empresa com dificuldades em afirmar-se como sendo financeiramente sólida, continuando os seus investimentos a serem, maioritariamente, financiados por capitais alheios.

Volume de Negócios

Quadro 5	Evolução do Volume de Negócios				
	2002	2003	2004	2005	2006
Volume de Negócios (mil euros)	40.466	43.531	43.733	45.609	47.333

O Volume de Negócios reflecte, no período 2002-2006, um crescimento de 16,9%. Só em 2006, a empresa alcançou 47.333 mil euros, mais 3,8% do que no exercício transacto, tendo beneficiado da evolução, particularmente favorável, da Exploração Portuária – Tarifas.

A repartição do Volume de Negócios da empresa, por tipo de prestação de serviços, é *sui generis* quando comparada com as restantes administrações portuárias, pois, embora o seu negócio principal consista na actividade portuária, o segmento de Exploração do Património representa uma percentagem proeminente no total do Volume de Negócios

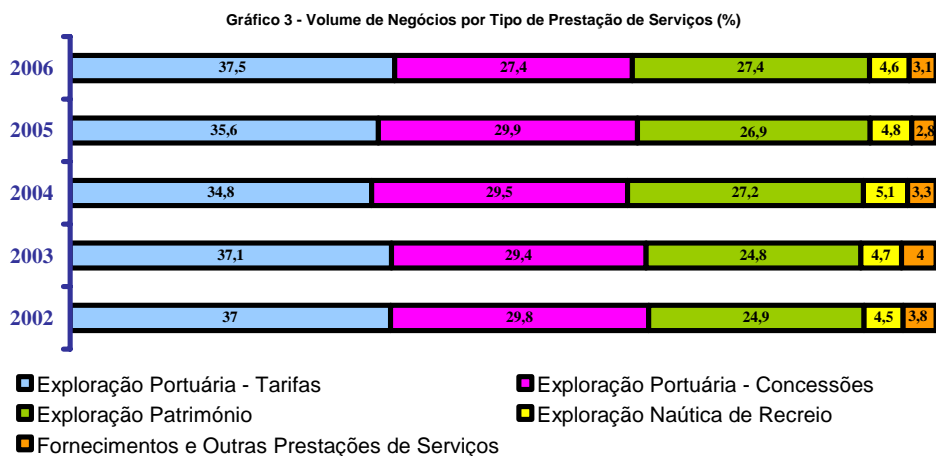
(conforme análise dos dados insertos no gráfico seguinte).

De facto, em 2006, a Exploração Patrimonial alcançou cerca de 27% do Volume de Negócios da empresa, face aos 37,5% provenientes da Exploração Portuária (Tarifas). No entanto, é de relevar que estas percentagens pouco dizem da rentabilidade dessas áreas de negócio, uma vez que a empresa desconhece a plenitude dos custos

afectos a cada uma delas. Desconhece porque, como já referido, até ao momento da auditoria, não havia afectação de custos indirectos.

Sobre esta questão, alega o Presidente do CA da APL que, após a implementação do novo

modelo de Custeio, será possível «(...) obter resultados por área de negócio, prevendo-se a elaboração dos primeiros relatórios, referentes ao segundo trimestre de 2007, em Julho de 2007».



Evolução do Capital Próprio

Quadro 6	Evolução dos Capitais Próprios (mil euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Capital Social	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000
Capitais Próprios	117.199	115.916	118.591	124.424	132.073

O decréscimo, em cerca de 1.283 mil euros, dos Capitais Próprios, ocorrido entre 2002 e 2003, ficou a dever-se à contabilização, em 2003, do Resultado Líquido do Exercício de 2002, no montante expressivo de 7.700 mil euros negativos, em Resultados Transitados.

No entanto, a partir de 2004, os Capitais Próprios da empresa evidenciaram uma evolução positiva, destacando-se o crescimento registado, em 2006, de cerca de 6,1%.

Este resultado é reflexo da variação positiva de 5.250 mil euros em Resultados Transitados e da obtenção de 7.649 mil euros, como Resultados Líquidos do Exercício.



✚ Resultados Líquidos do Exercício

Quadro 7	Resultado Líquido do Exercício				
	2002	2003	2004	2005	2006
RLE (mil euros)	(7.700)	(1.932)	2.675	5.833	7.649

No primeiro ano do quinquénio em análise, a APL obteve o pior resultado líquido, no montante de 7.700 mil euros negativos. Contribuíram grandemente para este valor os resultados negativos, operacionais e financeiros, derivados, nomeadamente, dos montantes significativos dispendidos em custos com pessoal e juros e custos similares.

Desde 2003 que a empresa tem evidenciado uma evolução positiva dos seus resultados líquidos atingindo, no ano 2006, o melhor resultado de sempre, cerca de 7.649 mil euros, consubstanciado num crescimento de 31%, face ao ano anterior. Embora, até 2005, o crescimento dos resultados operacionais e as variações positivas dos resultados financeiros tenham sido os pilares desta forte recuperação, **os resultados extraordinários foram decisivos para a notoriedade deste feito.**

Já no exercício de 2006, os resultados operacionais apresentaram um decréscimo de 59%, face aos obtidos em 2005 e os resultados financeiros apresentaram um agravamento de 77%. Com efeito, o melhor resultado obtido no quinquénio em referência foi conseguido à custa do avultado valor inscrito na componente extraordinária.

✚ Estrutura de Resultados

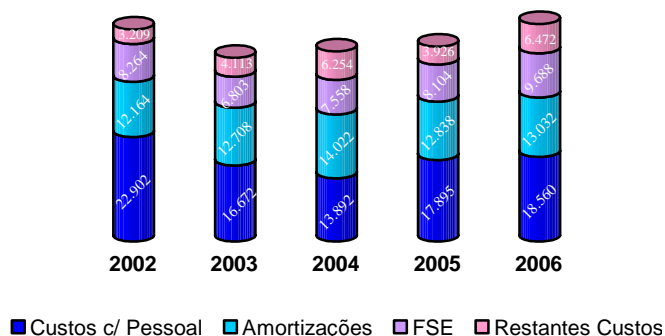
Quadro 8	Resultados (mil euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Resultados Operacionais	(5.846)	3.404	2.186	3.119	1.841
Resultados Financeiros	(1.859)	(2.818)	(1.523)	(838)	(1.487)
Resultados Extraordinários	290	(2.496)	2.037	3.582	7.328

Resultados Operacionais

Na análise dos Resultados Operacionais, o ano de 2003 destacou-se pela sua inversão substancial, passando a empresa a registar nas suas contas resultados operacionais positivos. A par desta viragem significativa, o exercício de 2003 sobressai pela obtenção dos melhores resultados operacionais, no intervalo de tempo em análise (2002-2006), e pelo seu contributo na conquista da variação positiva dos seus resultados líquidos. Foram expressivas as reduções em 17,7% nos Fornecimentos e Serviços Externos e 27,2% nos Custos com Pessoal; bem como, o crescimento em 7,6% do Volume de Negócios, face ao ano anterior.

Também o ano de 2005 apresentou acentuado crescimento dos Resultados Operacionais, mais cerca de 43%, face ao ano anterior (ver quadro anterior). Esta situação foi conseguida não pela via da redução dos custos, mas sim porque o crescimento dos proveitos foi superior ao dos custos (4,4% versus 2,5%).

Gráfico 4 - Evolução dos Custos Operacionais



Já em 2006, face ao exercício anterior, os Resultados Operacionais evidenciaram o contínuo agravamento dos Custos Operacionais, dos quais se ressalta o crescimento expressivo dos Fornecimentos e Serviços Externos, em mais 1.720 mil euros, e dos Custos com Pessoal, em mais 665 mil euros.

Apesar do acréscimo dos custos operacionais, para a obtenção dos Resultados Operacionais positivos, alcançados pela APL em 2006, muito contribuiu, na perspectiva dos proveitos, o aumento do Volume de Negócios e dos Proveitos Suplementares, estes no montante aproximado 1.257 mil euros, decorrentes das **actividades que não são próprias dos objectivos principais da empresa.**

A APL, atendendo à boa utilização dos dinheiros públicos, deveria desenvolver esforços com vista à redução dos Custos com Pessoal, bem como à racionalização dos gastos inerentes aos Fornecimentos e Serviços Externos.

Resultados Financeiros

Em todos os exercícios, objecto da presente auditoria, a APL apresentou resultados financeiros negativos, provenientes, em 97% do seu total, dos juros e custos similares devidos dos empréstimos contraídos junto de entidades bancárias.

Apesar de negativos, nos exercícios 2004 e 2005, assistiu-se a uma variação positiva destes resultados, consubstanciando-se essa oscilação, no seu conjunto, em cerca de 1.980 mil euros, justificado pelo decréscimo do endividamento bancário e consequente descida dos juros suportados.

Porém, em 2006, os Resultados Financeiros passam a apresentar um agravamento de 649 mil euros, decorrentes «dos sucessivos aumentos da taxa de juro (Euribor)»⁷.

Resultados Extraordinários

No período 2002-2006, a APL apenas obteve resultados extraordinários negativos em 2003, decorrentes da “provisão para processos judiciais em curso e multas e penalidades, no valor de 3.034.398,81 euros, referentes à

indenização a pagar pela APL, S.A. à concessionária Sotagus, no âmbito da decisão do Tribunal Arbitral”⁸.

À excepção do ano económico supracitado, a administração portuária evidenciou Resultados Extraordinários aproximados ou superiores aos operacionais. A APL apresentou pela primeira vez, em 2005, uma forte redução nos Custos e Perdas Extraordinárias.

No que se refere aos Proveitos e Ganhos Extraordinários, os últimos três anos, destacam-se pelo registo de montantes significativos nas suas rubricas, os quais se devem, nomeadamente, à reversão para a APL do produto da alienação do Edifício Álvares Cabral⁹, no montante de 7.900 mil euros; às mais-valias apuradas na alienação de terrenos na Avenida 24 de Julho em Lisboa, no valor de 2.867 mil euros; e ainda, à anulação de provisões¹⁰.

Quadro 9	Resultados Extraordinários (mil euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Custos e Perdas	4.235	6.587	8.731	1.983	814
Proveitos e Ganhos	4.264	4.092	10.769	5.565	8.142
Resultado Extraordinário	29	(2.496)	2.038	3.581	7.328

Caso não se tivesse concretizado, em 2004 e 2005, a venda de património, a APL teria apresentado, em 2004, Resultados Líquidos do Exercício negativos de 5.000 mil euros e, no ano seguinte, estes, seriam pouco mais de metade daqueles que foram obtidos.

Tais factos demonstram que a **evolução positiva** dos resultados líquidos, bem como dos seus Capitais Próprios, ao longo dos últimos três exercícios auditados (2004, 2005 e 2006), foi particularmente conseguida à custa de **factos fortuitos** geradores de proveitos e da redução de custos e **não da exploração ordinária** das suas áreas de negócio.

⁸ In página 67 do Relatório e Contas de 2003.

⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º99/2004, de 21 de Julho.

¹⁰ Anulação da Provisão, no valor de 5,6 milhões de euros, constituída em exercícios anteriores, decorrente do processo judicial-Consórcio versus APL, SA e decisão de Tribunal Arbitral Sotagus versus APL, SA, ambos referentes a Obras no Terminal de Xabregas.

⁷ Relatório e Contas de 2006, in página 100



Indicadores

Quadro 10	Indicadores				
	2002	2003	2004	2005	2006
Rentabilidade dos Capitais Próprios (%)	- 6,6	- 1,7	2,3	4,7	5,8
Rentabilidade do Activo Total (%)	- 2,1	- 0,5	0,8	1,8	2,2
Liquidez Geral	0,46	0,42	0,49	0,45	0,29
Solvabilidade	0,46	0,48	0,52	0,60	0,62
Endividamento	0,68	0,68	0,66	0,63	0,62
Autonomia Financeira	0,32	0,32	0,34	0,37	0,38
Autonomia Financeira Reduzida	2,2	2,3	3,1	4,2	5,8

Da análise dos dados evidenciados no quadro anterior tiram-se as conclusões seguintes.

- A APL registou rentabilidades positivas, a partir do exercício económico de 2004, induzidas pela obtenção de resultados líquidos positivos.
- Tendo por base o *ratio* da liquidez, a empresa apresentou valores que espelham, claramente, dificuldades em fazer face às suas responsabilidades de *curto prazo*. Ao longo do quadriénio (2002-2005), a APL
 - evidenciou défices de tesouraria, o que revela incapacidade de liquidar o activo circulante, de forma a pagar todo o passivo circulante que se vai tornando exigível, o que contraria o postulado na regra do equilíbrio financeiro. De acordo com os dados previsionais de 2006, esta situação deteriorou-se, devido ao agravamento de duas contas do balanço: as dívidas bancárias de curto prazo e os fornecedores de imobilizado c/c.
- Relativamente à solvência dos seus compromissos em *prazos dilatados*, o indicador revela, até finais de 2003, valores inferiores a 0,5, o que significa elevada fragilidade financeira. Todavia, nos dois anos subsequentes, verificou-se uma ligeira melhoria, resultante da evolução positiva dos capitais próprios, bem como da redução do grau de dependência da empresa, face a capitais alheios.
- Em 2006, essa melhoria mantém-se, embora por conta única do aumento do Capital Próprio. Não obstante, é sustentável que, no futuro, a APL apresente indicadores de solvabilidade, com valores superiores a 1, de forma a restabelecer o equilíbrio financeiro e conquistar independência, face aos seus credores.
- Em 2005, o grau de endividamento comportou uma redução de três pontos percentuais, face ao ano transacto, consequência do decréscimo do endividamento bancário.
- A evolução, positiva e contínua, dos rácios de autonomia financeira, ao longo dos cinco anos, é reflexo do comportamento de dois elementos patrimoniais: o crescimento de 12,7% dos Capitais Próprios e o decréscimo significativo do Passivo de médio e longo prazo em cerca de 56%. **Todavia, os valores apurados não revelam solidez financeira, continuando as suas aplicações a serem fortemente financiadas por capitais alheios.**

14 ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO JUNTO DA APL

Nos últimos cinco anos, a APL realizou investimentos no total de 44,2 milhões de euros. Desse montante, 76% foram suportados pela empresa com recurso a receitas próprias e endividamento bancário; 6% sustentaram-se em protocolos celebrados entre a APL e outras entidades públicas; e o remanescente, 18%, consubstanciou-se em financiamento público (Fundos Comunitários e Orçamento de Estado).

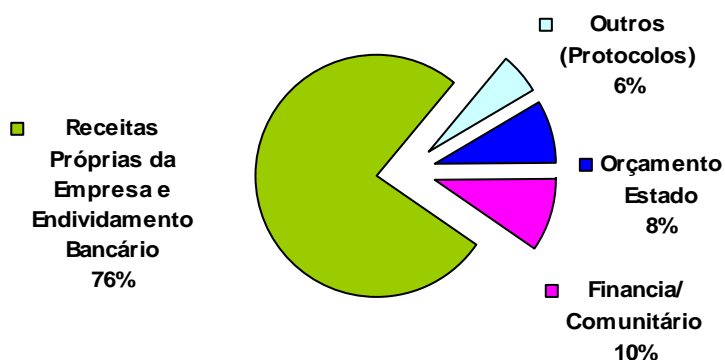
No período 2002-2006, para financiar os investimentos realizados, a APL recebeu do Orçamento do Estado, através do PIDDAC, 3.722 mil euros, e do Orçamento Comunitário, 4.267 mil euros, perfazendo 18% do financiamento total (Ver quadro seguinte.)

Quadro 11	Fontes de Financiamento referentes aos Investimentos realizados nos Exercícios Económicos 2002/2006					
	2002	2003	2004	2005	2006	Total
APL (capitais próprios e empréstimos)	4.279	3.111	2.063	3.621	20.581	33.655
Financiamento Comunitário	4.267	0	0	0	0	4.267
OE/PIDDAC – CAP.º 50.º	829	300	13	646	1.934	3.722
Outros (Protocolos) ¹¹	2.507	0	0	0	0	2.507
Total (mil euros)	11.883	3.411	2.076	4.267	22.515	44.152

Do recurso a fundos próprios e empréstimos bancários, a empresa não forneceu dados que permitissem identificar qual a percentagem de financiamento que foi realizada com recurso ao crédito.

Do cômputo dos investimentos realizados, observa-se que a empresa, no período em análise, realizou, em larga escala, obras de natureza urbana¹².

Gráfico 5 - Estrutura de Financiamento dos Investimentos da APL



Entre 2002-2006, a APL realizou investimentos num montante de 44.152 mil euros. Os anos 2002 e 2006 foram aqueles em que se registaram os valores máximos, cifrando-se em 11.883 e 22.515 mil euros, respectivamente.

Só em 2005, 52,8% do valor dos investimentos, cerca de 11,9 milhões de euros, destinaram-se à instalação da Agência Europeia de Segurança Marítima e do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência na área de jurisdição da APL (assunto já abordado neste relatório).

¹¹ Protocolo CM Oeiras/APL, SA – 1.696.648 €, Protocolo CM Lisboa/REFER EP/APL, SA – 810.784 €

¹² Consistem na construção, remodelação e beneficiação de edifícios, assim como na construção e manutenção de infra-estruturas e do reordenamento da frente ribeirinha.



Deste modo, verifica-se que menos de 25%, do total do investimento realizado, entre 2002 e 2006, foi destinado a obras de natureza marítima.

Quadro 12 – Investimentos Realizados	2002	2003	2004	2005	2006
Remodelação/Ampliação da Frente Portuária de St.ª Apolónia – Poço do Bispo (Conclusão)	1.468	0	0	0	0
Ordenamento e Execução de Infra-Estruturas da Praia de St. Amaro de Oeiras	2.267	0	0	0	0
Execução de Infra-Estruturas de Apoio à Instalação de um "géiser" no leito do Estuário, em Paço d'Arcos	155	0	0	0	0
Estabelecimento do Canal de Acesso ao Porto de Lisboa e definição /regularização de canais e fundeadouros	80	123	0	7	1.524
Nó Rodoferroviário de Alcântara	2.528	0	269	0	0
Construção do Parque de Estacionamento para Reparação de Embarcações de Recreio em Algés	1.069	884	0	0	0
Prolongamento da Av. Brasília ao Edifício Aquário Vasco da Gama	616	27	0	0	0
Execução do Ramal Ferroviário do Poço do Bispo	0	246	0	0	0
Ponte Pedonal da Rocha Conde D'Óbidos	0	0	174	900	0
Construção do Edifício da Náutica de Recreio/pilotos em Algés, junto à Torre VTS	0	0	0	231	666
Reabilitação e Reforço do Cais entre St.ª Apolónia e o Jardim do Tabaco	0	0	0	0	158
Reordenamento/Requalificação Pedrouços	0	0	0	470	650
Novo Edifício Administrativo da APL/Algés	0	0	0	0	43
Agência Europeia de Segurança Marítima e Observatório Europeu da Toxicodependência	0	0	0	866	11.891
Reposicionamento Estratégico do Porto de Lisboa e rejuvenescimento de Imagem	0	0	0	162	223
Plano Estratégico do Porto de Lisboa	0	0	0	0	409
Portal APL	0	0	0	0	227
Investimentos em equipamento e aplicações informáticas e sistemas de informação	0	290	396	255	733
Implementação do Modelo de Contabilidade Analítica + Módulo SD	0	0	0	0	143
Estudos e Projectos Diversos	860	90	359	317	146
Remodelação das Docas e Áreas Envolventes	703	52	0	0	581
Intervenções em Edifícios e Outras Construções	357	1.233	254	504	4.224
Equipamento Administrativo	17	17	12	180	143
Equipamento Básico	34	0	381	35	111
Equipamento de Transporte	0	0	169	211	0
Scanner de Contentores	0	0	0	0	33
Investimentos Diversos	1.729	449	62	129	610
Total (mil euros)	11.883	3.411	2.076	4.267	22.515
			44.152		

Em Março de 2006, o Tribunal remeteu à APL um questionário, no qual solicitava, no respectivo ponto cinco, informação sobre a execução física e financeira dos investimentos promovidos pela APL, no quadriénio 2002-2005, face aos respectivos projectos de investimento.

Posteriormente, em Janeiro de 2007, já no decurso do trabalho de campo, através da Requisição n.º1, a Equipa de Auditoria voltou a formalizar aquele pedido de informação.

Porém, decorrido todo esse tempo, a APL não foi capaz de prestar aquela informação solicitada.

Tal é preocupante e denota a inexistência de um modelo de investigação operacional que permita uma distribuição óptima de recursos ao acompanhamento dos projectos, nem uma monitorização eficiente, de forma, também, a detectar, atempadamente, desvios e ineficácias.

15 ENDIVIDAMENTO BANCÁRIO

Entre 2002 e 2006, a dívida de médio e longo prazo da APL desceu 56%. Porém, em 31-12-2006, essa dívida ascendia a 22,9 milhões de euros e a dívida de curto prazo totalizava cerca de 34,3 milhões de euros.

Entre 2002 e 2006, subsistiram os quatro empréstimos bancários, de médio e longo prazo, a seguir indicados.

Quadro 13						
Endividamento Bancário de Médio e Longo Prazo no Período 2002 - 2006						
Entidade	Montante	Período do Empréstimo	Finalidade	Dívida em 31/12/2005	Dívida em 31/12/2006	Obs.
Empréstimo Interno do Tesouro Público	1.933.490	1946 - 2025	Investimentos realizados no âmbito do "Plano de Melhoramentos do Porto de Lisboa", ao abrigo do DL n.º35716, de 24/06/1946.	976.350	937.561	Empréstimo reembolsável em 65 anos a partir de 1 de Janeiro de 1961. Data de amortização alterada pelo DL n.º42767 de 26/12/1959
Caixa Geral de Depósitos	24.939.895	1998 - 2005	Investimentos e recuperação do desequilíbrio da situação financeira.	0	0	Período de Carência 2 anos. Primeira amortização devida em 2001.
APP ¹³ – Empréstimo sob a forma de mútuo	15.478.493	Julho 2000	Financiamento do reembolso antecipado da totalidade do empréstimo obrigacionista APAJP/94, objectivando a reestruturação do sector portuário. ¹⁴	11.482.267	11.5000.000	Quota-parte da APL
Banco Espírito Santo	34.917.094	2001 - 2009	Investimentos e o Pagamento de Pré-reformas ao abrigo do DL n.º467/99, de 6 de Novembro.	17.457.923	10.474.754	Período de Carência 2 anos.
Total	77.268.972	-	-	29.916.540	22.912.315	-

¹³ Em Janeiro de 2007, foi contraído um empréstimo ao BPI e Millennium BCP, no montante de 11.500 mil euros, com o objectivo de substituir o empréstimo da APP.

¹⁴ A APL é solidariamente responsável, em conjunto com as restantes Administrações dos Portos, pela liquidação de um empréstimo contraído pela APP – Associação dos Portos de Portugal – junto de um sindicato bancário em Julho de 2000. A partilha da referida responsabilidade é determinada em função do peso relativo dos proveitos operacionais das entidades solidariamente envolvidas, sendo essa percentagem recalculada numa base anual.



Da análise dos Relatórios e Contas e respectivas Demonstrações Financeiras, para os anos em apreciação, afere-se o seguinte aglomerado de dados:

Gráfico 6.1 - Endividamento Bancário Médio e Longo Prazo (mil euros)

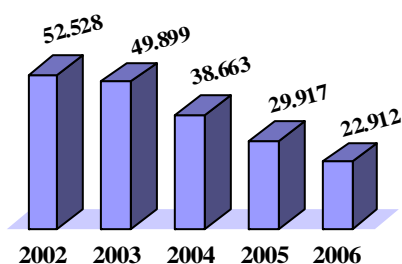


Gráfico 6.2 - Endividamento Bancário Curto Prazo (mil euros)

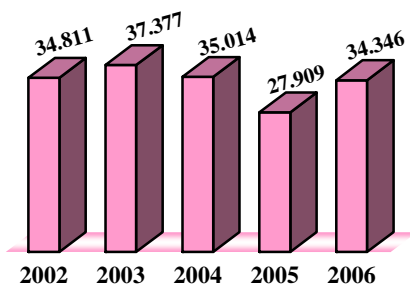
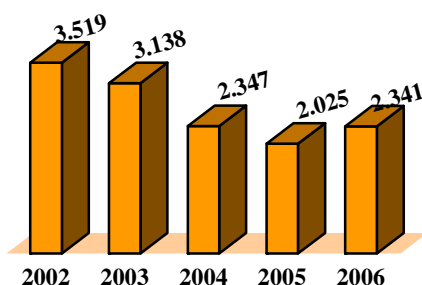


Gráfico 6.3 - Serviço da Dívida (mil euros)



Ao longo dos cinco anos em análise, a APL reduziu o seu *endividamento bancário de médio e longo prazo* em 56%, o que significa, em termos absolutos, uma redução dessa dívida em 29,6 milhões de euros.

Já a *dívida bancária de curto prazo* evidenciou um comportamento sem grandes oscilações, à excepção do ano de 2005, devido ao abate da mesma em 7.105 mil euros. Todavia, em 2006, o passivo bancário desta natureza agravou-se em 23%, face ao ano anterior, por conta do reforço de um dos empréstimos de 2,5 para 9 milhões de euros.

A APL recorre ao crédito de curto prazo para financiar investimento e para solvência dos encargos financeiros vencidos, o que é preocupante.

Informou o Presidente do CA da APL, em sede de alegações, que, em 2007, «concretamente nos meses de Maio e Junho» a empresa prevê reestruturar o seu Passivo Bancário de Curto Prazo para Médio e Longo Prazo, «no montante de 12,5 milhões de euros (...).

Bem como, «(...) a negociação de um *financiamento de médio e longo prazo para cobertura total do investimento a realizar com as Agências Europeias*», sendo que este financiamento, após assinatura dos contratos de arrendamento com essas Agências, será associado ao período de duração dos mesmos e às rendas a cobrar pela APL.

16 DIVIDA DE CLIENTES

Em Janeiro de 2007, a APL contabilizava cerca de 18 milhões de euros em dívida vencida de clientes, sendo que cerca de mil clientes tinham dívidas por liquidar, há mais de um ano.

Os principais devedores da APL, sem processo judicial associado, são entidades públicas com as quais a APL não consegue chegar a acordo, o que constitui um mau exemplo, de ambas as partes, da actuação das organizações públicas.

A APL acumula nas suas contas valores de dívida de clientes muito significativos. No Balanço de 2005, essa dívida ascendia a cerca de 15.014 mil euros e à data da auditoria, Janeiro de 2007, a dívida vencida de clientes totalizava 18.099 mil euros.

Observado o processo de cobrança de créditos da empresa, foi possível constatar que o mesmo é executado de forma continuada e estruturada. Existem vários níveis de controlo que culminam, quando adequado, no accionamento de processos judiciais. Refira-se a este propósito que, à data da auditoria, havia 38 clientes com processos judiciais em curso, cuja dívida representava 25% do valor total em dívida, ou seja, 4,5 milhões de euros.

Todavia, tendo-se verificado que existiam cerca de mil clientes cujos saldos em dívida têm uma antiguidade superior a um ano, considera-se ser premente o incremento da eficácia e eficiência do processo de cobrança da empresa, tornando-o mais ágil e diligente.

Constatou-se, ainda, que, em termos de materialidade, os maiores devedores da APL, aos quais não está associado qualquer processo judicial, são entidades públicas. Dá-se, de seguida, conta de quem são esses devedores públicos e quais os respectivos valores em dívida.

■ *Direcção-Geral das Pescas e Agricultura (DGPA)*

Em Janeiro de 2007, a dívida vencida da DGPA, contabilizada pela APL, ascendia a cerca de **1.346 mil euros** que respeita a duas situações distintas:

- Cerca de **1.161 mil euros** referentes às rendas pela ocupação de parte do edifício Vasco da Gama, situado em Alcântara, no período entre 2000 e 2002.

A DGPA ocupou o edifício da APL, entre 1996 e inícios de 2003, altura em que os serviços desta direcção-geral foram transferidos para a nova sede em

Pedrouços. Em Dezembro de 2006, a DGPA havia procedido ao pagamento das rendas correspondentes ao período de 1997 a 2000, no valor de 1.618.489 euros, tendo ficado as restantes rendas por pagar.

- Cerca de **185 mil euros** referente à facturação pela ocupação de terrenos de domínio público, sob a jurisdição da APL, por construção da sede da DGPA em Pedrouços.

A DGPA construiu o seu edifício-sede em terrenos sob jurisdição da APL, o qual está a ser utilizado desde 2003. No entanto, até ao momento da auditoria, a APL e aquela direcção-geral não haviam fixado formalmente o valor das rendas devidas, muito embora a empresa proceda à facturação das mesmas. Porém, como não existe documento legal de suporte a tais facturas, a DGPA recusa-se a proceder ao pagamento dessas rendas.

Está-se, assim, perante um mau exemplo de como se devem comportar entidades públicas. Na primeira situação, estando a dívida perfeitamente assumida, não é justificável que a DGPA não proceda aos respectivos



pagamentos, nem que fosse com recurso a um plano de pagamentos acordado entre ambas as partes, porque, se por um lado, os compromissos assumidos têm de ser cumpridos; por outro, a falta desse pagamento prejudica economicamente a APL, empresa pública, e, conseqüentemente, a economia do seu agir.

Na segunda situação, é inaceitável que, decorridos praticamente 4 anos, estas duas entidades públicas – que devem ser exemplares na sua actuação – não tenham formalizado, legalmente, as suas obrigações.

■ *Docapesca Portos e Lotas, S. A.*

Em Janeiro de 2007, a dívida vencida, contabilizada pela APL, da Docapesca, S. A. ascendia a cerca de **924 mil euros**. Tal valor respeita a rendas pela ocupação, desde 2004, de parte do edifício Vasco da Gama, da propriedade da APL.

Também nesta situação não existe qualquer contrato de arrendamento ou protocolo que fixe, formalmente, as respectivas rendas, pelo que a Docapesca, S. A., outra empresa de capitais integralmente públicos, está a ocupar, desde aquela data, o mencionado edifício sem proceder ao pagamento de quaisquer rendas.

E mais uma vez se está perante uma postura imperfeita de duas empresas públicas que, sem nunca ofender os interesses públicos que prosseguem, devem ser exemplares na sua actuação.

■ *REFER, Rede Ferroviária Nacional, E. P. e Câmara Municipal de Lisboa (CML).*

À data da auditoria, a APL registava dívida vencida da **REFER**, no montante de cerca de **442 mil euros**, e da **CML**, no valor de cerca de **296 mil euros**, respeitante ao Protocolo assinado, em 31-10-2000, entre estas três entidades.

O aludido protocolo visava a execução e desenvolvimento dos estudos, projectos e obras com vista à construção do nó rodo-ferroviário de Alcântara, cuja liderança do projecto ficou a cargo da APL. O custo global das obras de construção desse viaduto estava estimado em cerca de 35 milhões de euros que, após comparticipação dos fundos comunitários e PIDDAC, seria suportado pelas 3 entidades.

Após assinatura daquele protocolo, a APL procedeu ao lançamento do concurso, bem como à adjudicação da prestação de serviços de “Elaboração do Projecto de Execução do Nó Rodo-Ferroviário de Alcântara”. O valor já dispendido pela APL com este projecto ascendeu a cerca de 3.938 mil euros.

Entretanto, e posteriormente àquele acordo, a CML, em Agosto de 2004, informou a APL que havia desenvolvido «o “Estudo de Viabilidade do Nó de Alcântara”, do qual resulta, como solução mais ajustada aos novos condicionalismos, existentes, a execução de um Túnel Rodoviário ao invés do Viaduto anteriormente previsto».

Em consequência desta decisão da CML, foi abandonado o primeiro projecto, mas os seus custos, já pagos pela APL, têm de ser suportados pelas três entidades públicas, facto que quer a REFER, quer a CML estão a adiar.

■ *Câmara Municipal de Oeiras (CMO).*

A dívida vencida registada pela APL, em Janeiro de 2007, totalizava cerca de **362 mil euros** concernentes à falta de pagamento de taxas dominiais pela ocupação de parcelas dominiais em Oeiras.

Em 16-02-1990, foi celebrado um contrato de concessão, pelo prazo de 30 anos, no qual a APL concedeu à CMO o direito de utilizar parte da zona ribeirinha, pertencente ao domínio público marítimo, para nela construir uma piscina oceânica, um porto de recreio e de pesca e um passeio marginal.

Tal concessão implicava que a CMO pagasse à APL taxas dominiais pela utilização das parcelas dominiais, tanto da área enxuta como da área do leito do rio.

Porém, a partir de 1996, a CMO deixou de pagar aquelas taxas dominiais invocando que, ao abrigo de um protocolo, entretanto celebrado em 20-11-1994 por ambas as entidades, para valorização e requalificação da zona ribeirinha do concelho de Oeiras, o pagamento das mesmas deixava de ser devido.

Este entendimento não é partilhado pela APL que considera manter o direito de cobrar as mencionadas taxas.

Sobre esta matéria importa referir, mais uma vez, que não é razoável que, tendo passado raticamente 11 anos, duas entidades que visam ambas a prossecução do interesse público, face ao cumprimento de um contrato de concessão, legalmente celebrado, não tenham chegado a um consenso que regularize essas relações contratuais. Por parte da APL, tal atitude revela uma inércia que prejudica, efectivamente, o interesse económico da empresa.

É igualmente incompreensível que a APL, apesar de manter a posição de que tais taxas lhe são devidas, as tenha deixado de facturar, desde Abril de 2002.

Esta situação é deveras preocupante já que, aplicando por analogia a Lei Geral Tributária, o direito de liquidar caduca se a liquidação não for validamente notificada no prazo de 4 anos (artigo 45º do DL 398/98, de 17-12). Portanto, esta omissão intencional, por parte da APL, pode implicar que a mesma venha a ser categoricamente lesada pela perda definitiva de receitas.

■ **Lisboagás GDL – Sociedade Distribuidora Gás Natural, S. A.**

À data da auditoria, a APL registava na sua contabilidade a dívida vencida da Lisboagás, S.A. no montante de cerca de **462 mil euros** relativos à ocupação de terrenos por parte desta empresa.

Note-se que a Lisboagás, S. A. não é uma empresa pública, embora haja, indirectamente, participação pública no seu capital social. Também neste caso a APL não conseguiu chegar a acordo para que se concretizassem os pagamentos devidos.

Em sede de exercício de contraditório, foi alegado pelo Sr. Presidente do CA da APL que *«a APL procede de forma continuada, mensalmente, à reclamação de dívidas a todos os clientes, e com referência aos clientes supracitados [entidades públicas aludidas no Relatório] são enviados periodicamente ofícios. (...)»*.

17 DIVIDA DA PARQUE EXPO, S. A.

Estando decorridos 14 anos, os sucessivos Ministros da tutela da APL, em desrespeito pelo DL 207/93, de 14-06, não determinaram o valor da compensação que a Parque Expo, S.A. deve pagar à APL pela desafecção dos terrenos onde se realizou a Expo 98.

Para a realização da Exposição Internacional de Lisboa de 1998 – Expo 98, o Governo, através do DL 207/93, de 14-06, procedeu à desafecção de terrenos integrados no domínio público do Estado, sob jurisdição do porto de Lisboa. Previa o n.º 4 daquele decreto-lei que esta Administração seria compensada pela sociedade Parque Expo, S. A. pelos prejuízos decorrentes da inerente extinção de contratos de concessões e de direitos de uso privativo.



Foi, ainda, decretado pelo n.º 2 do artº 4 do DL 207/93 que «*O valor da compensação [fosse] determinado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Mar, tendo em atenção, nomeadamente, o valor das taxas portuárias e dominiais que vêm sendo cobradas por esta entidade pelos usos privativos ou concessões (...), determinado após dedução dos encargos correspondentes às receitas auferidas e ponderando a duração prevista de tais usos, sua precariedade e das concessões de exploração*».

Porém, até à data da auditoria, Janeiro de 2007, e estando, então, decorridos praticamente 14 anos, em total desrespeito por aquele normativo legal, os sucessivos Ministros da tutela da APL não fixaram, em despacho conjunto, o valor da mencionada compensação pelos prejuízos económicos decorrentes da desafectação dos terrenos para realização da Expo 98.

Esta inação das entidades tutelares não só é uma clara violação do DL 207/93, de 14-06, como lesa a situação económico-financeira da APL, que continua a suportar os prejuízos, decorrentes dessa desafectação, sem qualquer contrapartida.

O recebimento dessa compensação é, para a APL, de vital importância porque, como anteriormente referido, esta empresa apresenta indicadores de endividamento muito acentuados que fragilizam a sua situação financeira e a colocam numa posição de dependência, face a terceiros.

Aquando do exercício do contraditório, o Presidente do CA da APL informou o Tribunal de que «*(...) a compensação a pagar pela Parque Expo'98 S.A. à APL, S. A. à data de Dezembro de 2006, totalizava o montante aproximado de 8 278 milhares de euros. (...)*».

18 CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE MOVIMENTAÇÃO DE MERCADORIAS

Como já referido neste Relatório, na APL estavam, à data da auditoria, Janeiro de 2007, em vigor onze contratos de concessão, celebrados com as concessionárias a seguir indicadas, para a movimentação de carga em regime de serviço público.

Concessões para a movimentação de mercadorias

1. **TMB – Terminal Multiusos do Beato – Operações Portuárias, S. A.** (concessão do *Terminal Multiusos do Beato*) ⇒ Contrato celebrado em 27-10-2000, precedido de concurso público.
2. **ETE – Empresa de Tráfego e Estiva, S. A.** (concessão do *Terminal Multiusos do Poço do Bispo*) ⇒ Contrato celebrado em 27-10-2000, precedido de concurso público.
3. **TRANSINSULAR – Transporte Marítimos Insulares, S. A.** (concessão do *Terminal Multipropose de Lisboa*) ⇒ Contrato celebrado em 13-06-1995, precedido de convolação.
4. **SOTAGUS – Terminal de Contentores de Santa Apolónia, SA** (concessão do *Terminal de Contentores de Santa Apolónia*) ⇒ Contrato celebrado em 07-01-2000, precedido de concurso público.
5. **LISCONT – Operadores de Contentores, SARL** (concessão do *Terminal de Contentores de Alcântara*) ⇒ Contrato celebrado em 18-12-1984, precedido de concurso público.
6. **SILOPOR – Empresa de Silos Portuários, S. A.** (concessão do *Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria*) ⇒ Contrato celebrado em 30-06-1995, precedido de convolação.
7. **SILOPOR – Empresa de Silos Portuários, S. A.** (concessão do *Terminal de Granéis Alimentares do Beato*) ⇒ Contrato celebrado em 30-06-1995, precedido de convolação.
8. **TAGOL – Companhia de Oleaginosas do Tejo, S. A.** (concessão do *Terminal de Granéis Alimentares de Palença*) ⇒ Contrato de Concessão celebrado em 08-01-1996, precedido de convolação.
9. **ATLANPORT – Sociedade de Exploração Portuária, S. A.** (concessão do *Terminal do Barreiro*) ⇒ Contrato celebrado em 30-06-1995, precedido de convolação.
10. **LBC – TANQUIPOR – Movimentação e Armazenagem de Líquidos, Lda.** (concessão do *Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro*) ⇒ Contrato de Concessão celebrado em 30-06-1995, precedido de convolação.

11. SNEGGES – Administração e Gestão de Imóveis e Prestação de Serviços, S. A. (ex-Siderurgia Nacional – Empresa de Serviços, SA) (concessão do *Terminal do Seixal*) ⇒ Contrato celebrado em 30-06-1995, precedido de convolação.

Desses onze contratos apenas quatro foram precedidos de concurso público, já que os restantes sete resultaram de convolações, legalmente autorizadas por despacho ministerial, de anteriores licenças de uso privativo.

Visto, tais contratos de concessão, serem muito numerosos, o Tribunal considerou oportuno dar conta, de forma agregada, das conclusões transversais resultantes da análise da generalidade dos contratos e, de forma mais pormenorizada, dos resultados das análises efectuadas aos dois contratos de concessão dos terminais multiusos.

18.1. Contratos de Concessão

A APL não exerce um controlo e monitorização eficazes, e abrangente a todo o clausulado, dos seus contratos de concessão de serviço público.

Com efeito, durante o trabalho de campo, e após várias reuniões com responsáveis da Divisão de Actividades Portuárias, foi constatado que na APL não existe uma monitorização estruturada e continuada do cumprimento de todo o clausulado contratual dos contratos de concessão de serviço público de movimentação de mercadorias.

De acordo com a documentação recolhida na APL e remetida pelo Presidente do CA da APL, aquando do exercício do princípio de contraditório, aquela Divisão realizou apenas duas acções de fiscalização: uma, em Novembro de 2003, direccionada ao Terminal de Contentores de Santa Apolónia; a outra, em Abril de 2004, direccionada ao Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro.

Importa que a entidade publica concedente seja capaz de garantir com rigor, e a todo o momento, que todos os requisitos que contratualizou, e que justificam cada uma das concessões, estão a ser integralmente cumpridos.

De facto, não basta celebrar os contratos, pois estes congregam obrigações díspares por cujo cumprimento a empresa pública concedente tem de zelar, já que foram obrigações que se consideraram pertinentes à prestação de um serviço público eficiente e de qualidade.

Para que a APL realize uma monitorização eficaz e eficiente dos contratos de concessão, isto é, um processo sistemático e continuado do desempenho das concessionárias, face a todas as suas obrigações contratuais, seria de ponderar a criação de uma estrutura matricial com nomeação de responsáveis, numa perspectiva horizontal, por cada cláusula contratual, e responsáveis, numa perspectiva vertical, por um ou mais contratos de concessão. Tal permitiria que houvesse, permanentemente, um acompanhamento pormenorizado e um conhecimento do conjunto da evolução da execução de cada contrato.

Existem situações em que a APL não é firme nem eficaz na obtenção da documentação que os concessionários estão contratualmente e periodicamente obrigados a remeter-lhe.

De facto, aquando da realização do trabalho de campo desta auditoria, e com recurso à técnica da amostragem, foi solicitada documentação que de acordo com os vários contratos de concessão de serviço público, as concessionárias estavam obrigadas a remeter, periodicamente, à concedente. Porém, foi constatado que a APL não possuía, àquela data, toda a documentação solicitada pela Equipa de Auditoria.

Sucedem, ainda, que apesar da insistência da APL para que as concessionárias procedam à sua entrega, por vezes, essa documentação tarda, não chega ou é insuficiente.



Exemplo disso é o facto de os contratos de concessão dos terminais multiusos (cláusula 20) determinarem que «*Em matéria de informação financeira, a Concedente apresentará no primeiro semestre de cada ano civil os relatórios e as contas certificadas do ano anterior relativamente à concessão*».

No entanto, as concessionárias só enviaram, e após insistência por parte da APL, o Relatório e Contas consolidado do grupo a que pertencem, documento esse, que, como é evidente, não permite fazer o acompanhamento da concessão, tal como se pretendia com a integração da referida obrigação nos respectivos contratos de concessão. Porém, a APL vem recebendo tais contas agregadas sem exigir, peremptoriamente, e de acordo com as prerrogativas contratuais, que os documentos contratualmente previstos lhe sejam entregues.

Outro exemplo poderá ser o que respeita ao contrato de concessão do Terminal de Contentores de Santa Apolónia, no qual o concessionário está obrigado a entregar à concedente o plano de actividades trienal (art. 15º), o qual nunca enviou, e as projecções contidas no Caso-base de suporte ao concurso, que também nunca enviou, até ao momento da auditoria.

Diga-se, ainda, a este propósito, que os contratos de concessão analisados integram uma cláusula que permite a aplicação de sanções caso as concessionárias incorram em situações de incumprimento ou cumprimento deficiente, por actos ou omissões que não conduzam à rescisão, mas da qual a APL nunca fez uso.

Os contratos de concessão, resultantes de convolações, não estão associados a um plano de negócios que espelhe o equilíbrio económico-financeiro das concessões, nem existe uma matriz de partilha de riscos associada a cada um deles.

Como referido, a APL celebrou sete contratos de concessão resultantes da convolação de anteriores licenças de uso privativo, ou seja,

áreas portuárias, onde anteriormente se realizavam operações de movimentação de cargas, exclusivamente, destinadas ou com origem no estabelecimento industrial do concessionário.

Aquando da transformação dessas licenças de uso privativo em contratos de concessão de serviço público, a APL não demandou que as várias concessões estivessem suportadas em plano de negócios / estudos económico-financeiros. Esses estudos são fundamentais por agregarem os documentos previsionais expectáveis do desenvolvimento dos negócios, durante a vida dos contratos, e por espelharem o equilíbrio de toda a actividade concessionada.

A este propósito, alegou o Presidente do CA da APL, em síntese, que aquando da celebração destes contratos, Junho de 1995 e Janeiro de 1996, ainda não estavam vulgarizados os conceitos de estudo-base e de partilha de riscos, inovações que surgiram em Portugal com a assinatura do contrato da Lusoponte, Março de 1995.

Sendo certo que à altura da celebração destes contratos não estava vulgarizada a exigência de tais cautelas ou sequer o conceito de partilha de riscos. Porém, já decorrido mais de uma década sobre a sua assinatura, e reconhecendo-se, hoje, as vantagens destas metodologias, entende-se que a APL já deveria ter diligenciado para que fosse, em parceria com cada concessionários, elaborado um documento, actualizado, que espelhasse o equilíbrio económico-financeiro de cada concessão e que tivesse sido criada uma matriz de partilha de riscos associada a um plano de gestão e acompanhamento dos mesmos.

Considera-se que esta situação é importante porque, apesar de tais contratos não estarem suportados em nenhum documento técnico que espelhe o equilíbrio económico das explorações, os mesmos prevêm que «a modificação do contrato determinada unilateralmente pela APL implicará, na medida que afecte o equilíbrio económico da exploração, a revisão das contrapartidas financeiras da concessão.»¹⁵ (Negrito nosso.)

Isto é, a APL encontra-se numa posição de elevada e arriscada dependência dos concessionários, uma vez que está contratualmente definido poder vir a restabelecer o equilíbrio económico dos respectivos negócios sem conhecer quais os valores que reflectem esses mesmos equilíbrios.

A APL não conhece, prontamente e de forma sistematizada, quais os montantes despendidos com os investimentos realizados por todos os seus concessionários.

No ponto 6 do Questionário do TC dirigido à APL perguntava-se, nomeadamente, sobre os investimentos que envolviam as concessões.

Em resposta, a APL, na pessoa do seu Presidente, informou que «o montante do investimento envolvido é desconhecido no que se refere às licenças convoladas em contratos de concessão» e nada tendo dito sobre os investimentos envolvidos nas concessões precedidas de concurso público.

Durante o trabalho de campo desta auditoria, foi possível apurar que, efectivamente, a APL também desconhece, pelo menos de forma imediata e sistematizada, quais os montantes despendidos com todos os investimentos realizados nas concessões precedidas de concurso público.

Este é mais uma das consequências da monitorização ineficaz dos contratos de concessão existente na APL. Tal é preocupante, até porque, contratualmente:

- nos contratos de concessão resultantes de convolações, a concedente é obrigada a dar parecer prévio sobre a aquisição de novos equipamentos;
- nos contratos precedidos de concurso público, a concedente é chamada a dar parecer prévio quando a instalação de equipamentos implica a realização de obras;
- as concessionárias têm de manter à disposição da concedente um conjunto de indicadores, nomeadamente, económico-financeiros, que permitem obter informação sobre os investimentos realizados.

Assim, muito contribuirá que a APL se reorganize internamente de modo a agregar e manter actualizado o registo dessa informação para garantir e fiscalizar a concretização dos investimentos previstos nos contratos de concessão, os quais são peças basilares desses mesmos contratos.

A APL concedeu prazos de concessão que não foram fixados em função do montante dos investimentos envolvidos, como estipula o DL 298/93, e que são excessivamente alargados, não favorecendo a concorrência.

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

Os prazos dos contratos de concessão, celebrados pela APL, não ultrapassam os mencionados 30 anos (como se verifica no quadro seguinte).

¹⁵ Artigo 14º dos contratos de concessão resultantes de convolações.



Quadro 14	Prazo contratual das concessões		
	Data Contrato	Prazo Concessão	Prorrogação
T. Multiusos do Beato	27-10-2000	20 anos	10 anos
T. Multiusos do Poço do Bispo	27-10-2000	20 anos	10 anos
Terminal Multipurpose de Lisboa	30-06-1995	15 anos	s/prorrogação
Terminal Contentores de Santa Apolónia	07-01-2000	20 anos	5 ou 10 anos
Terminal Contentores de Alcântara	18-12-1984	20 anos	5 ou 10 anos
T. Granéis Alimentares da Trafaria	30-06-1995	30 anos	s/prorrogação
T. Granéis Alimentares do Beato	30-06-1995	30 anos	s/prorrogação
T. Granéis Alimentares de Palença	08-01-1996	30 anos	s/prorrogação
Terminal do Barreiro	30-06-1995	30 anos	s/prorrogação
T. Granéis Líquidos do Barreiro	30-06-1995	30 anos	s/prorrogação
Terminal do Seixal	30-06-1995	30 anos	s/prorrogação

Porém, esses mesmos prazos de concessão, não foram, como imposto por lei, estabelecidos em função dos investimentos que envolvem esses mesmos contratos, veja-se:

- No caso das convolações, com excepção do contrato para a exploração do Terminal Multipurpose de Lisboa, seis contratos de concessão foram celebrados por um período de 30 anos, o prazo máximo autorizado por lei.

Todavia, a esses contratos não estava associado um cronograma de investimentos a realizar no período da concessão, nem um levantamento dos investimentos já realizados pelas concessionárias, quando detinham as licenças de uso privativo. E mesmo considerando o valor dos investimentos, necessariamente realizados, pelas concessionárias, antes ou durante a vigência dos contratos de concessão, não é verosímil que rondassem exactamente

os mesmos valores para justificar os mesmos prazos.

Aliás, como relatado anteriormente, a própria APL assume desconhecer os montantes dos investimentos envolvidos nos contratos convolados de Licenças de Uso Privativo.

- No caso dos contratos precedidos de concurso público, foram todos celebrados por um prazo de 20 anos, com a possibilidade de prorrogação, no limite, por mais 10 anos. Também nestes contratos não se encontrou qualquer correlação entre investimentos e prazo de concessão. Contratos estes que também teriam de ter associados montantes de investimentos semelhantes para justificar os mesmos prazos.

Refira-se, ainda, a este propósito, que em sede de alegações não foi apresentado argumento e/ou documento que provasse a existência dessa correlação.

Em suma, esta opção da APL, quanto aos prazos de concessão que fixou, suscita as seguintes observações:

- a) tais prazos não têm qualquer relação com o valor dos investimentos necessários (em obras e equipamento portuários), como dispõe o mencionado DL 298/93.
- b) prazos tão alargados, que encerram os mercados até três décadas, são opostos aos benefícios da livre concorrência, não se vislumbrando qualquer benefício para o serviço público que deles possa advir. Já que, tais prazos, amarram a prestação do serviço público a referências que são definidas em contratos com 20 e 30 anos, o que poderá condicionar a melhoria sistemática com que a qualidade do serviço público deve ser prestada por exigência da evolução exponencial do mercado.

18.2. Contratos de Concessão dos Terminais Multiusos

Para além das situações descritas no ponto anterior, importa agora apresentar, sucintamente, as conclusões resultantes da análise dos dois contratos de concessão celebrados pela APL para a exploração dos terminais multiusos: Terminal Multiusos do Poço Bispo (TMPB) e Terminal Multiusos do Beato (TMB).

TMPB – Terminal Multiusos do Poço do Bispo

Concessionário ☞ ETE – Empresa de Tráfego e Estiva, S.A.

Procedimento ☞ Concurso Público.

Objecto ☞ Explorar, em regime de serviço público, a actividade de movimentação das seguintes cargas na área concessionada: granéis, carga geral fraccionada e carga geral unitizada, veículos e contentores (desde que tal utilização seja limitada e que o terminal não perca as suas características operacionais de terminal multiusos).

Data do contrato ☞ 2000-10-27

Prazo da Concessão ☞ 20 anos (prorrogáveis por dois períodos de 5 anos cada um ou um único período de 10 anos).

TMB – Terminal Multiusos do Beato

Concessionário ☞ TMB – Terminal Multiusos do Beato – Operações Portuária, SA.

Procedimento ☞ Concurso Público.

Objecto ☞ Explorar, em regime de serviço público, a actividade de movimentação das seguintes cargas na área concessionada: carga geral fraccionada e carga geral unitizada, granéis, veículos e contentores (desde que tal utilização seja limitada e que o terminal não perca as suas características operacionais de terminal multiusos).

Data do contrato ☞ 2000-10-27

Prazo da Concessão ☞ 20 anos (prorrogáveis por dois períodos de 5 anos cada um ou um único período de 10 anos).

Antes de mais é relevante explicitar que as duas concessões dos dois terminais multiusos foram precedidas de um único concurso público, designado por concurso público do Terminal Multiusos do Poço Bispo. Em resultado desse concurso, a **área montante** concursada, posteriormente designada por **Terminal Multiusos do Poço Bispo**, foi concessionada à ETE – Empresa de Tráfego e Estiva, S. A. e a **área jusante**, posteriormente designada **Terminal Multiusos do Beato**, foi concessionada ao TMB – Terminal Multiusos do Beato – Operações Portuária, S.A.

Como adiante se verificará, embora se esteja perante dois contratos de concessão distintos, o seu clausulado é semelhante, pelo que se revela mais adequado que sejam, no âmbito deste Relatório, analisados em conjunto.

A concessão do Terminal de Multiusos do Poço Bispo (zona montante e jusante), não foi precedida de verdadeiro concurso público, já que culminou em dois ajustes directos, e violou o Princípio da Concorrência e da Transparência associado ao da Publicidade.

Por anúncio publicado em 24 e 31 de Dezembro de 1998, a APL abriu um concurso público¹⁶ para a concessão, em regime de serviço público, da exploração do TMPB – Terminal de Multiusos do Poço Bispo.

Este Terminal compreendia duas áreas portuárias geograficamente separadas e funcionalmente autónomas: **área a montante** e **área a jusante** do Terminal da Silopor.

O Programa de Concurso admitia que cada concorrente apresentasse as suas propostas para o conjunto dessas duas áreas (montante-jusante) e/ou para cada uma delas isoladamente.

Os dois únicos concorrentes apresentaram propostas para as mesmas alternativas: área montante-jusante e área jusante.

¹⁶ Nos termos do DL 324/94, de 30-12, e DL 298/93, de 28-08, com as alterações introduzidas pelo DL 65/95, de 7-04.



Analisadas as propostas, a Comissão de Apreciação declara no seu Relatório, de 05-08-1999, que «*feita uma análise sumária ao conteúdo das propostas, nos aspectos que nuclearmente suportam a sua valorização (tarifas, tráfegos, estratégias comerciais, taxas dominiais e aquisição de equipamentos), verifica-se que, em nenhuma dessas valências, a adjudicação autónoma da área de jusante aduz quaisquer vantagens comparativamente com a concessão conjunta das áreas*». (Negrito nosso.)

Na sequência desta conclusão, propõe, a Comissão, que passe à fase seguinte, fase de negociação, as duas propostas apresentadas para a concessão da área conjunta montante-jusante.

Porém, em simultâneo, aquela Comissão de Apreciação alerta para os seguintes aspectos negativos que poderão ocorrer caso se adjudique toda a área colocada a concurso, montante-jusante, a um único concorrente:

- a) *Sendo os tráfegos operados no TMPB actual, em grande parte suportados por acordos, a adjudicação conjunta das áreas a um dos concorrentes dificilmente assegurará uma fase de transição para a concessionária sem quebra de mercado.*
- b) *Sendo os concorrentes, embora em grau relevantemente distinto entre eles, os detentores de 70% do total das cargas movimentadas, não é líquido nem fácil assegurar que, mesmo depois de transcorrido o período de transição acima referido, se fixem no TMPB a totalidade de cargas hoje movimentadas como é objectivo do concurso.*

Pode com efeito dificultar a continuidade das cargas remanescentes, movimentadas por outros operadores, já que a única alternativa ao transfúgio desses tráfegos para outros locais e ter de negociar a sua permanência no TMPB com uma única entidade.

- c) *Os riscos de fuga de tráfegos para outros portos ou terminais são ainda relevantes do ponto de vista qualitativo porquanto a perda de tráfegos pode incidir mais substancialmente sobre a carga geral fraccionada ou sobre os granéis, consoante a adjudicação do TMPB seja feita a um ou a outro concorrente.*

Face às limitações antes observadas, a Comissão de Apreciação considerou que seria mais vantajoso que se autonomizasse a concessão do TMPB em duas concessões: uma para a área montante e outra para a área jusante. Pelo que propôs, ainda, que, em fase de negociação, se acordasse com os dois concorrentes a distribuição das duas áreas concursadas entre eles.

De facto, do ponto de vista técnico, tendo em conta o modo como as propostas foram apresentadas, era possível cindir cada uma das propostas apresentadas em duas subpropostas e permitir que essas, eventuais, quatro propostas (duas para a área montante e duas para a área jusante) pudessem ser avaliadas de acordo com os critérios de selecção definidos no Programa de Concurso.

Os dois concorrentes aceitaram, previamente à fase de negociação, por escrito, a possibilidade de nessa fase autonomizarem as suas propostas apresentadas para a área global.

E foi o que aconteceu, já que «*como resultado das negociações, cada um dos concorrentes reduz a sua proposta de concessão conjunta aceitando que as duas zonas portuárias em concurso sejam concessionadas em separado adjudicando-se a zona de montante ao concorrente n.º1 e a zona de jusante ao concorrente n.º2.*»¹⁷

¹⁷ In Relatório Final da Comissão de Negociação.

Da análise documental efectuada pela Equipa de Auditoria, e face aos factos antes, sucintamente, descritos, considera-se que:

1.º Os aspectos negativos concernentes à adjudicação de toda a área concursada, área montante-jusante, a um único concorrente deveriam ter sido identificados e acautelados previamente ao concurso. O facto de só terem sido apontados já na fase de avaliação das propostas indicia que a APL não maturou, suficientemente, quais as condições e requisitos do concurso que melhor serviam o interesse publico, na exploração daquela área portuária.

2.º Como se verificou, o concurso, que até à fase da selecção dos concorrentes decorreu com respeito pelos princípios do concurso público, na fase de negociação transformou-se em dois ajustes directos, por ausência de efectiva e sã concorrência entre propostas.

Para que na fase de negociação fossem respeitados os princípios do concurso público, era essencial a APL tivesse assegurado a existência de concorrência entre propostas para cada uma das áreas concursadas. Isto é, cada concorrente teria de ter apresentado duas propostas, uma para cada uma das áreas, e a APL teria de ter optado, face aos critérios de selecção, pela proposta que se revelasse melhor para a área montante e a que melhor se revelasse para a área jusante.

Porém, não foi o que aconteceu, já que na fase de negociação não houve quatro propostas a concurso, duas para cada uma das áreas. Antes, ficou assente que o Concorrente nº1 ficaria com a área montante e o Concorrente nº2 com a área jusante e o que foi negociado, na fase de negociação do Concurso, foi a melhoria de cada uma dessas duas propostas.

Este procedimento para além de ser opositor ao princípio da concorrência é, igualmente, contrário ao princípio da transparência associado ao da publicidade, porque os procedimentos finais que levaram à escolha das propostas não foram os que estavam inicialmente previstos e publicitados, isto é,

que seria vencedor aquele que de acordo com os critérios de selecção apresentasse a proposta mais vantajosa face às demais.

Em sede de alegações, o Presidente do CA da APL afirmou que «A APL entendeu ser esta a solução que melhor servia os interesses do porto, fundamentando essa opção, entre outras razões, no facto de a não ser assim se correr um risco de quebra de mercado (...), e de se evitar situações de monopólio».

As áreas de concessão constantes dos contratos de concessão dos terminais multiusos estão incorrectas por serem inferiores às realmente utilizadas pelos concessionários.

Analisados os dois contratos de concessão dos terminais multiusos, TMPB e TMB, verificou-se que as medições das áreas de concessão, constantes desses contratos, eram muito diferentes das áreas que a APL publicita algumas das suas brochuras informativas¹⁸.

A área de concessão (constituída por terraplano, área coberta e cais) respeita à área onde são exercidas as actividades objecto de concessão e sobre a qual a concedente aplica taxas dominiais fixas, ao longo da vida dos contratos.

No decurso dos trabalhos que visaram esclarecer tais divergências, foi constatado que **na APL não existem levantamentos topográficos** das áreas portuárias concessionadas.

A empresa tem procedido à concessão de áreas portuárias – e cobra taxas sobre as mesmas – sem estar munida de adequado suporte técnico que, com exactidão, confirme que são essas as reais dimensões onde são exercidas as actividades de serviço público, e que, simultaneamente, garanta que estão a ser cobradas as rectas taxas dominiais.

¹⁸ Nomeadamente no *lay-out* do porto de Lisboa remetido a este Tribunal em anexo à resposta ao Questionário dirigido à APL.



Foi, então, solicitado, pela equipa de auditoria, ao Serviço de Hidrografia e Topografia da APL que procedesse ao levantamento topográfico das áreas de concessão, respeitante às concessões dos Terminais Multiusos do Poço Bispo e do Beato. O que foi executado com apreciável celeridade.

Face a esses levantamentos topográficos, datados de Fevereiro de 2007, é possível afirmar, com certeza, que existem acentuadas diferenças entre as medições reais e as constantes destes contratos de concessão, sobretudo no que respeita aos terraplenos, como se verifica no quadro seguinte.

Quadro 15	TMPB – Terminal Multiusos do Poço Bispo Área da Concessão		
	Terraplano	Área Coberta	Murocais
Medidas do Contrato de Concessão	9.950 m ²	10.100 m ²	420 m
Levantamento topográfico realizado em 02.02.2007	23.732 m ²	10.087 m ²	428 m

Quadro 16	TMB – Terminal Multiusos do Beato Área da Concessão		
	Terraplano	Área Coberta	Murocais
Medidas do Contrato de Concessão	5.500 m ²	15.000 m ²	500 m
Levantamento topográfico realizado em 05.02.2007	23.286 m ²	15.885 m ²	496 m

De facto, no que respeita ao **TMPB**, a **área real do terraplano**, 23,7 mil m², é **2,4 vezes maior do que a que consta do contrato** de concessão, 9,9 mil m². E no **TMB** a **área real do terraplano**, 23,3 mil m², é **4,2 vezes maior do que o referido no respectivo contrato** de concessão, 5,5 mil m².

Sobre esta disparidade entre as áreas reais e as áreas constantes nos contratos de concessão dos terraplenos dos terminais multiusos, importa citar as alegações apresentadas pelo Presidente do CA da APL:

«(...) as áreas a que se referem, aliás já constantes do caderno de encargos, **resultam de uma opção consciente e claramente justificada**, como pretendemos demonstrá-lo.
(...)

Na verdade, na tomada de **decisões de gestão**, em particular naquelas com **impacte económico**, a APL, como empresa pública que é, terá de ponderar pelo menos os seguintes factores:

a. O efeito nos **resultados**;

b. O **interesse público**, na medida em que os **proveitos da APL se acabam por reflectir na factura portuária e, por consequência, no preço que os consumidores portugueses pagam pelos produtos importados e na componente de importação dos produzidos em território nacional ou na perda de competitividade das exportações portuguesas**;

c. A **competitividade do porto**, sendo que esta se reflecte nas duas anteriores: nos resultados porque menos movimento significa menos proveitos; no interesse público porque o porto tem efeitos consideráveis em termos directos, indirectos e induzidos na região (5% do PIB regional) que serão tanto maiores quanto maior for a capacidade de atractividade do porto.

Foram estes os factores que estiveram presentes na decisão sobre o valor da renda das concessões que foram postas a concurso em 1999.

Assim, numa primeira análise, a opção a tomar, para qualquer delas, seria não ir além da renda de indiferença, ou seja um valor que deixasse a APL, após as concessões, na mesma posição do ponto de vista económico e financeiro.

A determinação destes valores, que contou com o apoio de consultores externos, tomou em linha de conta o período da concessão, os encargos com pessoal que deixariam de ter contrapartida em proveitos, uma vez que os trabalhadores dos terminais ficariam no quadro da APL e, de uma forma geral, o valor económico dos terminais a concessionar. Haverá, contudo, que acrescentar duas notas.

Em primeiro lugar, para a APL, resultaria desta metodologia, que se afigurava correcta, um impacte económico e financeiro negativo nos primeiros anos que seria compensado pelo impacte positivo nos últimos anos.

Em segundo lugar, que as rendas seriam sempre inflacionadas pelo facto de incorporarem os encargos com o pessoal remanescente até às respectivas reformas.

Esta convicção saía reforçada quando se comparava os seus valores com a prática dos portos espanhóis com os quais, num mundo cada vez mais globalizado e competitivo, estamos em concorrência.

A renda do terminal de contentores foi determinada de acordo com esta metodologia.

(..)

Já no que respeita aos terminais multiusos, o valor da renda calculado pelos consultores, 42 mil contos por ano, a preços de 2000, conduziria a valores unitários das taxas por cada uma das componentes muito baixos quando comparados com os valores de referência praticados no porto de Lisboa. Entendeu-se, então que haveria uma margem possível que compensaria os impactes negativos dos primeiros anos do terminal de contentores, tendo-se estabelecido um valor de cerca de 250 mil contos, para o conjunto dos dois terminais.

Acrescente-se que dos proveitos dos terminais, enquanto explorados pela APL, apenas dois terços provinham da actividade portuária, o que quer dizer que as empresas de estiva que operavam nestes terminais pagavam à APL pelo uso do espaço e equipamentos valores que não remuneravam os custos. Assim, havia a consciência clara de que, na situação de concessão, cada escudo de renda que os novos concessionários viessem a pagar, uma parte considerável, e descontando o aumento de produtividade global conseguido com a nova situação, seria um acréscimo na factura portuária e, por consequência, uma diminuição da competitividade do porto.

Uma vez determinado o valor da renda haveria que distribuí-lo pelas diversas componentes constituintes da concessão.

No que respeita aos terraplenos havia duas alternativas possíveis: (i) afectá-lo a todo terrapleno que seria integrado na concessão, e esta metodologia levaria a um valor unitário demasiado baixo, quando comparado com os valores de referência do porto de Lisboa; (ii) afectá-lo apenas às áreas que tinham um uso operacional efectivo e, com esta metodologia, já se chegava a valores unitários próximos dos valores de referência.»

Sobre as razões que, como alegado, levaram a APL a introduzir áreas de concessão incorrectas, nos contratos em análise, para que o Valor Global da Renda de cada contrato, quando traduzido para valores unitários (isto é, para metro quadrado da área da concessão) não fosse demasiado baixo, face às taxas de referência praticadas no porto de Lisboa, importa referir:

- Independentemente dos motivos, a área de concessão é um dado objectivo e, como tal, ao desvirtuá-la, a APL falseou o objecto mediato dos dois contratos de concessão em apreço.
- Se se pretendia praticar uma taxa que, para além de não prejudicar a anterior situação económico-financeira da empresa, simultaneamente não diminuísse a competitividade do porto e não provocasse o aumento dos preços nos consumidores finais, então, existiriam formas legais e transparentes de o fazer, como, por exemplo, a introdução nos contratos de descontos às taxas ou a adopção de taxas sociais (tudo devidamente sustentado e fielmente contabilizado).



- A forma encontrada para não se assumir, com total clareza, que a APL estava a praticar taxas unitárias mais baixas, nestes dois contratos de concessão, face aos valores de referência no porto de Lisboa, é inadequada às exigências de veracidade e transparência que devem presidir na gestão pública.

Assim, entende-se que a opção de fazer constar nos contratos de concessão (e nos documentos processuais que os antecederam) áreas de concessão incorrectas contraria o princípio da boa gestão.

Acresce que a consequência imediata de tal opção é a de que, do ponto de vista legal e formal, os concessionários dos Terminais Multiusos estão a utilizar áreas que não lhes foram concessionadas; pelo que, nos estritos termos dos contratos, por causa desta diferença das áreas do terrapleno, desde o início da concessão e até 2006, **a APL deixou de cobrar**, no TMPB, 599 mil euros e, no TMB, 840 mil euros. O que perfaz **1.439 mil euros**. E até ao *terminus* dos contratos, sem prorrogações, 2020, e sem considerar a actualização anual das taxas fixas, a APL deixará de cobrar, pelo menos, 5,3 milhões de euros.

A APL, para além da taxa que cobra pela utilização dos terraplenos, de acordo com a Cláusula 38ª dos contratos de concessão, cobra uma taxa dominial pela utilização do muro-cais e outra pela utilização dos edifícios incluídos nas concessões.

Tendo em atenção o mencionado levantamento topográfico realizado pela APL a pedido da Equipa de Auditoria, há que referir:

Quanto ao muro-cais das concessões

- No TMPB, a APL cobra a respectiva taxa por uma área correspondente a 420m² quando na realidade aquele cais tem 428m².

- No TMB, a APL está a cobrar a respectiva taxa por 500 m², quando o respectivo cais mede 496 m².

Quanto à área coberta

De acordo com as alegações apresentadas pelo Presidente do CA da APL, as “casas de segurança”, “adjacentes a armazém”, “pré-fabricados” e “telheiros” constantes dos levantamentos topográficos (ver quadro seguinte) não são passíveis de aplicação da taxa pela utilização de edifícios/taxa pela área coberta, porque, nomeadamente «*são estruturas aligeiradas colocadas em terrapleno, de maior ou menor dimensão, destinadas a uma utilização específica e de natureza precária. (...) Para a concedente tais estruturas precárias são tratadas como terraplenos e a sua identificação em planta apenas traduz a sua existência num determinado momento*».

Quadro 17- Áreas cobertas constantes dos Levantamentos topográficos realizados pela APL, em Fevereiro de 2007

TMPB	TMB
Casa Segurança ...16m ²	Prefabricado137 m ²
Casa Segurança ...22 m ²	Prefabricado-Telheiros 33 m ²
Armazém 22 B .1.140 m ²	Telheiro403 m ²
	Telheiro107 m ²
Armazém e	Armazém 20 7040 m ²
Adjacente ...8.909 m ²	Armazém 21.....8165 m ²

Assim, considerando que a APL cobra a mencionada taxa apenas pelas áreas ocupadas pelos armazéns:

- No TMPB, está a ser cobrada taxa pela utilização de edifícios sobre 9.000m², porém, não é possível, pela leitura do levantamento topográfico (ver quadro anterior), aferir se essa é a área exacta dos dois armazéns, já que não se distingue área do armazém da do seu adjacente.
- No TMPB, a área dos armazéns totaliza 15.205m², sendo que só está a ser cobrada essa taxa sobre 15 mil metros quadrados.

Face a estas diferenças, excluindo a questão da área dos terraplenos, anteriormente tratada, em termos globais, devido às incorrecções das áreas das concessões e considerando que no TMPB a área dos armazéns corresponde à constante do respectivo contrato, a APL deixou de cobrar, entre 2001 e 2006, cerca de 37 mil euros (ver quadro seguinte).

Quadro 18 - TMPB – Terminal Multiusos do Poço Bispo Valores que não foram cobrados pela APL entre 2001 e 2006			
TMPB	Valores cobrados de acordo com as áreas constante do contrato concessão	Valores que deveriam ter sido cobradas face às áreas reais	Diferenças entre 2001 e 2006
Terraplano	432.120,54	1.030.661,77	-598.541,23
Área coberta	1.593.381,72	1.593.381,72	0,00
Muro-cais	719.361,72	733.063,85	-13.702,13

Quadro 19 - TMB – Terminal Multiusos do Beato Valores que não foram cobrados pela APL entre 2001 e 2006			
TMB	Valores cobrados de acordo com as áreas constante do contrato concessão	Valores que deveriam ter sido cobradas face às áreas reais	Diferenças entre 2001 e 2006
Terraplano	259.663,80	1.099.369,32	-839.705,52
Área coberta	2.242.530,00	2.374.839,27	-30.647,91
Muro-cais	931.862,40	924.407,50	+ 7.454,90

Nota: Dado não ter sido possível apurar a área coberta do TMPB sobre a qual deve recair a taxa pela utilização de edifício, considerou-se como correcta a cobrada pela APL.

Ainda a este propósito, de salientar que apesar de não existirem levantamentos topográficos na empresa e, conseqüentemente, ser assaz previsível a existência de erros, nem que sejam meros erros de aproximação, das áreas das concessões, a APL não previu, nestes contratos, qualquer cláusula que permitisse a correcção dos mesmos posteriormente à sua celebração. Tal denota pouca acuidade, por parte da APL, na análise e gestão dos riscos inerentes a estes contratos de concessão.

A APL não cobra taxas pela movimentação de granéis nos Terminais Multiusos do porto de Lisboa e, assim, deixou de cobrar, entre 2001 e 2006, cerca de 1,8 milhões de euros.

Tal como previsto nos respectivos contratos de concessão, em ambos os terminais multiusos, TMPB e TMB, movimentam-se, mormente, as seguintes cargas:

- granéis;
- carga geral fraccionada e carga geral unitizada;
- veículos e contentores, desde que tal utilização seja limitada.

Porém, e **tal como previsto nos dois contratos de concessão, os concessionários estes terminais multiusos não pagam quaisquer taxas à APL pela movimentação de granéis.** Embora nos restantes terminais de serviço público, do porto de Lisboa, onde há movimentação de granéis, a APL cobre taxas variáveis pela sua movimentação.

O impacto financeiro, para a APL, da decisão de não cobrar taxas pela movimentação de granéis, nos terminais multiusos, é muito significativo, e lesivo, já que o movimento de granéis representa uma actividade relevante em ambas as concessões. Só entre 2001 e 2006, a APL deixou de cobrar cerca de 1.770 mil euros. (Ver quadro seguinte.)



Quadro 20		Movimentação de granéis e valor das taxas que a APL deixou de cobrar pelo respectivo movimento no TMPB e TMB					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Movimento de granéis (t)	TMPB	460.607	573.252	593.180	1.027.155	1.052.695	1.275.273
	TMB	94.979	148.144	146.645	182.752	187.140	168.464
Taxa Variável (por analogia)		0,2923	0,3049	0,3159	0,3276	0,3358	0,3429
Descontos contratuais		0,2	0,15	0,1	0,05	0,05	0,05
Valor que a APL deixou de cobrar (€)	TMPB	107.708,34	148.566,85	168.647,01	319.671,18	335.820,23	415.426,56
	TMB	22.209,89	38.393,74	41.692,64	56.876,08	59.699,53	54.877,99
	Total	129.918,23	186.960,59	210.339,65	376.547,26	395.519,76	470.304,55

Nota: Para os cálculos expressos no quadro acima, o Tribunal utilizou a taxa variável sobre o movimento de granéis que a APL cobra à generalidade dos restantes concessionários.

Em sede de exercício do princípio de contraditório, o Presidente do CA da APL alegou que «*se sabia que entre as mercadorias que os terminais poderiam movimentar, os granéis, pelo facto de terem um valor unitário baixo, não suportariam custos elevados na sua movimentação sem que isso representasse uma perda de competitividade do porto. Com o objectivo de evitar esta perda de competitividade, o valor das taxas variáveis foi apenas afecto à carga geral, grupo que é constituído por mercadorias que suportam melhor um agravamento de custos sem perda de competitividade.*

(...)

Uma leitura possível, tendo em conta a opção feita pela APL e admitindo que as mercadorias movimentadas foram apenas de importação, é que a opção da APL levou a que os consumidores finais servidos pelo porto de Lisboa economizassem, naquele período, aproximadamente 3,5 milhões de euros.(...)»

Importa acrescentar que estas alegação não foram acompanhadas de suporte técnico que sustentasse o cálculo subjacente os 3,5 milhões de euros que são indicados como tendo sido economizados aos consumidores finais.

A APL não actualiza as taxas variáveis que cobra pelas operações realizadas nos Terminais Multiusos, TMPB e TMB. Tal substanciou-se na não arrecadação, pela APL, de 216 mil euros, entre 2001 e 2006.

Efectivamente, os contratos de concessão dos Terminais Multiusos só prevêm que sejam

actualizadas, anualmente, de acordo com o coeficiente de actualização das rendas nos contratos de arrendamento não habitacionais, as taxas dominiais fixas, sendo omissos no que respeita à actualização das taxas variáveis cobradas sobre as operações realizadas no âmbito do serviço publico concessionado.

Tal significa que, no *terminus* dos prazos contratuais (sem prorrogações), 2020, os concessionários dos terminais multiusos, TMPB e TMB, estarão a pagar exactamente a mesma taxa que foi fixada 20 anos antes, ou seja, em 2000.

Importa referir que tinha ficado assente, na última reunião da fase de negociação, entre a APL e os concorrentes ao concurso da concessão desses terminais, que «***Reaberta a sessão foi proposto pela APL e aceite pelos concorrentes que o montante unitário da taxa variável prevista a valores de 1998, na mencionada disposição do Caderno de Encargos, depois de revista pelo índice de inflação para o ano de entrada em funcionamento dos terminais, fosse actualizada anualmente nos termos em que se fará para a taxa dominial fixa beneficiando nos anos 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004 das reduções de 20%, 15%, 10%, 5% e 5% respectivamente***»¹⁹. (Negrito nosso.)

¹⁹ Página 2 da 5ª Sessão, de 99-09-22, do Registo de Reunião da fase de negociação do Concurso Público para adjudicação do Terminal Multiusos do Poço Bispo.

Porém, em sede do exercício do contraditório, o Presidente do CA da APL alegou que após aquela sessão «(...) surgiram factos novos que deram origem a várias outras reuniões com os concorrentes» que levaram a um recuo por parte da APL, o qual se consubstanciou na não transposição para os contratos de concessão da actualização das taxas variáveis. Muito embora, os citados descontos o tenham sido.

Devido à não actualização das taxas variáveis cobradas às concessionárias dos terminais multiusos, a APL deixou de arrecadar, entre 2001 e 2006, 216 mil euros. Montante este que será crescente ao longo da vida destes contratos.

Quadro 21	Impacto da não actualização, anual, das taxas variáveis		
	TMPB	TMB	Total
2002	-11.324,31	-4.507,72	-15.832,04
2003	-20.717,77	-9.242,94	-29.960,71
2004	-33.312,53	-4.584,80	-37.897,33
2005	-38.199,51	-21.118,18	-59.317,70
2006	-48.513,52	-24.491,72	-73.005,24
Total (€)	-152.068	-63.945	-216.013

Na fase de negociação das propostas, a APL acordou conceder, nos primeiros cinco anos, descontos sobre as taxas variáveis e quando assinou os contratos concedeu mais um sexto ano de desconto sobre essas taxas.

Com efeito, no caderno de encargos colocado a concurso não estavam previstos quaisquer descontos anuais sobre as taxas variáveis cobradas às concessionárias.

Porém, já na última reunião da fase de negociação, foi acordado entre a APL e os dois concorrentes que «No que respeita à taxa variável prevista (...) no caderno de encargos, tendo em consideração que, por um lado, o seu valor unitário é superior ao praticado noutras concessões em vigor no porto de Lisboa e por outro tais concessões foram outorgadas, por via da convolação feitas ao abrigo do Decreto-lei n.º 298/93 de 28 de Agosto, os titulares beneficiaram de descontos nos primeiros anos dos respectivos contratos, os concorrentes

propuseram que idêntico tratamento fosse dado quando aos terminais em curso.»

Importa aclarar que os descontos previstos nas convolações têm na sua génese o facto de nestas situações estarem envolvidos investimentos (infraestruturas, equipamentos e dragagens) que foram concretizados pelos concessionários, antes da concessão, quando eram titulares da licença de uso privativo.

Alega, a este propósito, o Presidente do CA da APL que «*A prática de descontos nas rendas nos primeiros anos das concessões (...) é uma forma de compensar o esforço de investimento dos primeiros anos, que é sempre muito significativo. (...) a justificação reside no facto de os concessionários virem a realizar investimentos no futuro.*»

Ainda sobre aquele pedido dos concorrentes, e como anteriormente mencionado, ficou acordado, na fase de negociação, entre as partes, que a APL concederia, a troco da actualização das taxas variáveis, descontos «(...) nos anos 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004 das reduções de 20%, 15%, 10%, 5% e 5% respectivamente»²⁰.

Todavia, e mais uma vez ao arrepio do acordado na fase de negociação, ao invés de cinco anos de descontos, foram transpostos para os contratos de concessão seis anos de descontos sobre as taxas variáveis. Ou seja, nos dois contratos de concessão constam seis anos de descontos, com uma cadência de 20%, 15%, 10%, 5%, 5% e mais 5%.

Esse desconto, no sexto ano de vigência dos contratos, de 5% sobre as taxas cobradas pelo movimento de mercadorias custou à APL 22,2 mil euros. (ver quadro seguinte).

²⁰ Página 2 da 5ª Sessão, de 99-09-22, do Registo de Reunião da fase de negociação do Concurso Público para adjudicação do Terminal Multiusos do Poço Bispo.



Quadro 22	Desconto de 5% sobre o movimento de mercadorias
	2006
TMPB	14.784,51
TMB	7.458,38
Total (€)	22.242,89

Nas suas alegações o Presidente do CA da APL referiu que após essa reunião formal ocorreram outras reuniões, no decorrer das quais «(...) para ultrapassar os efeitos e dificuldades entretanto surgidas (...) não só se volta a aceitar que as taxas variáveis não sejam actualizadas, tal como de resto se previa no caderno de encargos, [como] se concede mais um ano de descontos».

Ora, após análise da documentação que o alegante remeteu ao Tribunal como sendo a que reflecte o resultado dessas reuniões, constatou-se que na mesma não existe qualquer referência nem à actualização, ou não, das taxas variáveis, nem ao ano adicional de desconto.

19 CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO O ESTALEIRO DA ROCHA CONDE DE ÓBIDOS

O Tribunal analisou, ainda, a concessão para exploração do Estaleiro da Rocha Conde de Óbidos, a qual foi precedida de um concurso público, aberto em 17-07-1998, que teve como único concorrente a NavalRocha, S. A.

De seguida, e de forma sucinta, dá-se, então, conta das conclusões que se consideraram mais relevantes para esta auditoria.

Estaleiro da Rocha Conde de Óbidos

Concessionário ↔ NAVALROCHA – Sociedade de Construção e Reparação Navais, S. A.

Procedimento ↔ Concurso Público.

Objecto ↔ Explorar o Estaleiro da Rocha no exercício da actividade de reparação naval e serviços

complementares daquela.

Data do Contrato ↔ 1999-11-19

Prazo da Concessão ↔ 10 anos (prorrogáveis por períodos de 5 anos).

O âmbito da concessão foi alterado no decurso do concurso, o que, para além de não dar garantias de que foi conseguido o melhor contrato para o interesse público, viola os princípios da Concorrência e da Transparência e Publicidade.

O n.º2 do art. 9.º do Caderno de Encargos do concurso para a Exploração do Estaleiro da Rocha Conde de Óbidos determinava que «*O Estaleiro da Rocha destina-se exclusivamente à actividade de reparação naval não lhe podendo ser dado outro destino, directa ou indirectamente, no todo ou em parte, sem autorização escrita da concedente*». (Negrito nosso.)

Na única proposta apresentada, vem o concorrente dar conhecimento das características e da diversidade da sua actividade, a qual vai além da reparação naval, e, daí, advertir para a **não exclusão da hipótese de se laborar mais intensamente em outras componentes**. Facto que foi realçado pela Comissão de Avaliação.

Em fase de negociação, esta questão deu lugar à **alteração do âmbito da concessão**, determinado no Caderno de Encargos, tendo ficado formalizado no subsequente contrato que a concessão do Estaleiro da Rocha «(...) destina-se à actividade de reparação naval e **serviços complementares daquela**, não podendo sem autorização escrita da APL ser-lhe dado outro uso». (Negrito nosso.)

A este propósito, o Presidente do CA da APL, em sede de alegações, salientou que «*Para o Porto de Lisboa, (...), é importante a existência e manutenção de um estaleiro de reparação naval com capacidade para assegurar algum nível de reparação de navios*». Por esta razão, defende o mesmo que «*(...) no processo negocial decorrente da resposta do **único concorrente**, se tenha, a seu pedido: a) **Acrescentado ao âmbito inicialmente admitido** de “actividade de reparação naval” o exercício dos “serviços complementares desta” (...)*». (Negrito nosso.)

Não obstante a alegação, este alargamento do âmbito da concessão a *serviços complementares* à reparação naval, já na fase de negociação do decurso, é um procedimento contrário à prossecução do melhor interesse público e opositor a princípios do concurso público.

De facto, a não abertura de um novo concurso público, face ao alargamento do âmbito da concessão, restringiu claramente a concorrência, já que não existia garantias de que não houvesse outros interessados a este negócio, e daí resultasse uma proposta mais favorável ao interesse público.

Por outro lado, tal procedimento é, igualmente, opositor ao princípio da Transparência associado ao da Publicidade, porque o âmbito publicitado, aquando da abertura do concurso, não foi exactamente igual àquele que acabou por ser concessionado.

A APL concedeu, no contrato, descontos sobre a taxa dominial fixa e a taxa variável, bem como um período isento para o pagamento dessas taxas; benefícios, esses, que não constavam do caderno de encargos e cujo impacto para ambas as partes não estava sustentado num estudo económico-financeiro.

O caderno de encargos do concurso previa que houvesse lugar ao pagamento de taxas dominiais fixas e de taxa variável pela concessão da exploração deste estaleiro, não

estando previsto quaisquer descontos sobre as mesmas.

Os valores das taxas dominiais fixas, bem como as percentagens a cobrar sobre a facturação mensal, taxa variável, não estavam pré-fixadas no caderno de encargos; contudo, estava determinado que seria sempre considerado um *plafond* mínimo de facturação anual de 7.482 mil euros.

Sobre esta matéria, alega o Presidente do CA da APL que o Caderno de Encargos não estabelecia taxas mínimas «*por ser entendimento que para o tipo de actividade e negócio que os valores propostos constituiriam um dos factores de avaliação das propostas*».

O único concorrente que se apresentou ao concurso, na sua proposta, para além de indicar o valor das taxas que se propunha pagar, também sugeria que lhe fosse concedida a isenção ao pagamento das taxas para o período de transição, ao qual se refere o Caderno de Encargos, acrescido de uma bonificação de **25% sobre a taxa fixa**, nos dois primeiros anos.

Como justificação para a bonificação desses 25%, referia o concorrente «*(...) os constrangimentos dos dois primeiros anos no que se refere à consolidação do mercado do Estaleiro e implementação dos meios necessários ao seu correcto funcionamento (...)*».

A APL, face a essa proposta, aceitou não só o valor das taxas que o concorrente se propunha pagar, como concedeu os seguintes benefícios, que não estavam previstos no caderno de encargos:

- a) dois anos de bonificação de 25%, não apenas sobre a taxa fixa, como era solicitado pelo concessionário, mas sobre quer a taxa fixa quer a taxa variável;
- b) seis meses sem lugar à cobrança de taxa dominial fixa;
- c) onze meses sem lugar à cobrança de taxa variável.



Acresce que não está associada a esta concessão um plano de negócios²¹, donde se deduz que a APL concedeu estes benefícios, os quais se traduzem numa perda económica para si, sem que o impacto dos mesmos estivesse sustentado num estudo económico-financeiro apresentado pela concorrente.

O impacto destes benefícios deveria estar cabalmente justificado num documento que espelhasse a evolução da exploração com e sem os mencionados benefícios. Só, assim, a APL estaria em condições técnicas de avaliar o impacto desses descontos para si *versus* para a concessionária e daí aferir do respectivo custo-benefício.

As obras necessárias ao início da actividade concessionada da responsabilidade da APL tiveram um atraso de um ano, o que teve impactos nefastos no arranque do negócio concessionado e denota fraco planeamento por parte da APL.

Encontra-se previsto no n.º 2 do artigo 12º do contrato de concessão que «***A contagem do prazo da concessão inicia-se decorrido que seja o prazo de um ano sobre a assinatura do contrato.***» (Negrito nosso.)

Este período de um ano, para se iniciar o prazo da concessão, correspondia ao tempo que se considerava necessário para que a concessionária se pudesse instalar, adequadamente, e iniciar a actividade na área concessionada; bem como, para a APL realizar obras que consistiam na «*(...) demolição das construções a desafectar do estaleiro actual, a construção da parede norte do armazém n.º 97 – A e a construção do muro de vedação do estaleiro no limite com a Rua da Cintura do Porto*»²².

Porém, esse prazo que se previa demorar 1 ano arrastou-se por 2 anos e um mês, ou seja, mais do dobro do previsto. Assim, a contagem do prazo do contrato da concessão que deveria ter iniciado em 19-11-2000, só iniciou em 01-01-2002.

A APL assumiu que esse deslizamento no início da concessão se deveu ao atraso nas obras a seu cargo. Esta situação de incumprimento, por parte da APL, teve evidentes consequências nefastas para a concessionária, como sejam:

- a) *inviabilização do início de laboração do estaleiro;*
- b) *impossibilidade de realizar uma prorrogação adequada para o normal desenvolvimento da actividade;*
- c) *desinteresse por parte dos clientes na contratualização de encomendas;*
- d) *impacto negativo na imagem do estaleiro da NAVALROCHA em virtude dos sucessivos adiamentos comunicados aos potenciais clientes;*
- e) *impossibilidade de prestação de serviços à Marinha por o estaleiro não reunir as condições mínimas exigíveis.*²³

Tal atraso na conclusão das obras da responsabilidade da concedente, denuncia um planeamento ineficaz por parte desta.

Não é razoável que a concedente, que é quem estipula quando abrir o concurso e quando deve iniciar a actividade, não se tenha organizado, atempadamente, para dar cumprimento às suas obrigações e seja ela própria quem, por incumprimento, iniba o natural desenvolvimento da actividade.

De notar, ainda, que este atraso na conclusão das obras inerentes à concessão também se repercutiu no valor das taxas arrecadadas pela APL, face ao que estava previsto no Contrato de Concessão, uma vez que provocou deslizamento das datas, a partir das quais, se passou a cobrar taxas fixas e variável. Por este facto, a APL deixou de arrecadar 592 mil euros.

²¹ In ofício da APL, de 21-03-2007: «*Não consta da documentação em arquivo, o Plano de Negócios para os 10 anos de exploração do estaleiro.*»

²² N.º3 do artigo 6.º do Contrato de Concessão celebrado com a NavalRocha, S. A.

²³ Ofício da NavalRocha, S. A. dirigido à APL, em 2-02-2001.

Quadro 23	Impacto do deslizamento dos prazos	
	Taxa Fixa	Taxa Variável
2000	120.958,48	11.690,58
2001	94.710,50	70.143,46
2002	47.141,67	85.730,89
2003	38.426,20	93.524,61
2004	5.963,64	23.381,13
	307.200,49	284.470,67
Total (€)	591.671,16	

A APL acordou num protocolo celebrado com a sua concessionária, NavalRocha, S. A., vir a prorrogar a concessão por mais dez anos, quando o contrato só prevê que haja prorrogações por períodos de 5 anos.

Efectivamente, o n.º 1 do art. 12º do Contrato de Concessão, celebrado em 19-11-1999, determina que «*O presente contrato **vigora** num prazo de 10 (dez) anos, podendo ser prorrogado, por períodos de cinco anos, mediante pedido formulado pela concessionária com antecedência de um ano sobre o termo do prazo inicial ou da sua renovação, e desde que tal não seja recusado pela concedente nos 90 (noventa) dias subsequentes*». (Negrito nosso.)

Entretanto, por carta de 05-02-2003, a concessionária, NavalRocha, S. A., solicitou à APL a prorrogação do prazo da concessão por um período de mais dez anos, pretensão que já vinha sendo exposta no decurso do ano precedente.

Para sustentar esse pedido de prorrogação, a concessionária alegou que o volume de investimento que realizou²⁴, cerca de 4,5 milhões de euros, foi muito superior ao que estava inicialmente previsto, que rondava os 2,5 milhões de euros, pelo que seria necessário dilatar o período das amortizações, diluindo o seu impacto, de forma a assegurar a viabilidade económica da exploração.

Refira-se, ainda, que a concessionária enviou à APL dois cenários do comportamento económico-financeiro da concessionária: um para o período de 10 anos e outro para o período de 20 anos.

Face àquela situação, a APL assinou, em 21-10-2005, um protocolo com a concessionária em que acorda conceder a prorrogação solicitada, ou seja, mais dez anos, pelo que o contrato de concessão passaria a vigorar até 31-12-2021.

Esta matéria suscita as seguintes observações:

- a) A previsão inicial do montante dos investimentos necessários foi subavaliada pela concessionária e pela concedente, a APL.

Uma vez que o valor dos investimentos realizados pela concessionária foi substancialmente superior ao previsto, tal evidencia a ligeireza com que o levantamento, de base àquela previsão inicial, foi realizado pela concessionária e de como a concedente foi pouco exaustiva na análise da documentação de suporte à concessão, já que não obsteu ao valor do investimento proposto.

Por outro lado, tendo a APL aberto concurso para concessionar esta exploração por um período inicial de dez anos, é porque considerava que os custos associados ao investimento necessário permitiam que a exploração fosse rentável nesse período de tempo, pois, caso contrário, seria absolutamente desinteressante para os privados. Porém, sabendo que os investimentos que efectivamente foram realizados pela concessionária inviabilizaram a rentabilidade da exploração nesses 10 anos, então, é porque também a APL fez uma subavaliação grave dos investimentos que seriam necessários à concessão.

²⁴ Comunicação Interna da APL (599-DC/Dir), de 06-10-2004.



- b) A APL revela-se pouco exigente na análise dos documentos que visam suportar o equilíbrio económico-financeiro da concessão.

De facto, os dois cenários de comportamento económico-financeiro, que a concessionária apresentou, associados ao pedido de prorrogação da concessão, enfermam de excessiva superficialidade e simplicidade, mas que a APL considerou bastarem para sustentar uma decisão tão importante como a de concordar com o pedido de prorrogação solicitado.

Tais documentos por si só não bastam para que seja possível fazer uma análise consistente e crítica desse equilíbrio económico-financeiro, que a concessionária sustenta.

- c) Esta concessão continua a ter um prazo de 10 anos, uma vez que esse é o prazo que continua a constar no respectivo contrato.

Ainda assim, caso seja prorrogado o prazo de concessão, por adenda ao contrato, o mesmo só poderá ser feito por um prazo de 5 anos, pois esse é o prazo previsto no contrato e não de 10 anos, como parece ser a intenção da APL, tendo em atenção o mencionado protocolo.

É de relevar a importância de a APL se munir de um plano económico-financeiro sustentável, e suficientemente pormenorizado, da evolução previsional do negócio para o período da concessão, prorrogação incluída. Tal deve servir para que a APL proceda à indispensável monitorização da evolução da concessão e, assim, poder identificar, no imediato, eventuais desvios e respectivas justificações.

Refira-se, ainda, que o contrato não prevê um limite para as prorrogações do contrato. Pelo que importa realçar que não havendo esse limite, o contrato poderá encerrar este nicho de mercado *ad eternum* e, conseqüentemente, perder-se os benefícios que novos concursos poderiam trazer, por exemplo as mais valias, em termos técnicos e de preços, resultantes da concorrência entre oponentes.

A APL, através da celebração de um protocolo, reduziu o valor proveniente da cobrança das taxas referentes à Concessão do Estaleiro da Rocha Conde de Óbidos.

Como já referido, em 21-10-2005, a APL celebrou um Protocolo a propósito do contrato desta concessão, não com a NavalRocha, S. A. directamente, mas com os seus principais accionistas.

O factor promotor da assinatura deste Protocolo, consubstanciou-se na débil situação económico-financeira em que a NavalRocha, S. A. se encontrava, nomeadamente, o facto de já ter perdido a totalidade do seu Capital Próprio.

Face a essa situação, os accionistas maioritários da concessionária e a APL acordaram fazer um esforço com vista à viabilização da empresa que, de acordo com o Protocolo, resume-se da seguinte forma:

Por parte da APL

- Prorrogação do prazo da concessão por mais 10 anos.
Questão já abordado neste Relatório.
- Fixação da taxa fixa no montante anual de €150.000,00 a pagar pela NavalRocha, S. A.
Quando o Contrato de Concessão previa o pagamento de €241.916,98 por ano.
- Redução de 50% na taxa fixa referente ao ano de 2005 e ao 1.º semestre de 2006.
Este desconto não constava do Contrato de Concessão.

- «A NavalRocha pagará ainda um montante variável aplicado sobre a facturação anual do estaleiro, que para o efeito se presumirá nunca inferior a **€4.500.000,00** (...) mediante a aplicação das seguintes percentagens:
 - i. 1,00% até 5.000.000,00
 - ii. **1,5% de €5.000.001,00 até €10.000.000,00**
 - iii. 2,00% acima de €10.000.000,00»²⁵

Quando no Contrato de Concessão a facturação mínima presumida era de 7,5 milhões de euros e a taxa a pagar, no intervalo entre 5 e 10 milhões de euros, era de 1,75%.

Por parte dos accionistas da NavalRocha, S.A., os mesmos comprometeram-se a aplicar um **plano de recuperação** na empresa, visando reverter a sua situação de falência técnica.

Ficou, ainda, determinado no Protocolo:

- no artº 3º que «a dívida, incluindo juros de mora, para com a APL, até 21-12-2004, será consolidada e liquidada em 60 prestações mensais, iguais e sucessivas, vencendo-se a primeira na data da assinatura deste protocolo».
- no artº 4º que «Caso a empresa ou os seus accionistas não cumpram os compromissos assumidos, poderá a APL proceder à revogação do presente Protocolo, com efeitos imediatos, sem que haja lugar a qualquer indemnização, a qualquer título».

Do relatado conclui-se, sucintamente:

1. A APL está em incumprimento contratual, porque está a taxar esta concessão, desde Janeiro de 2005, de acordo com o protocolado, não tendo, no entanto, transferido esse compromisso, mediante adenda, para o Contrato de Concessão.

2. É imperioso que a APL concretize um acompanhamento efectivo da evolução da concessão, sobretudo para confirmar se o Plano de Recuperação, previsto no Protocolo, está a ser implementado com eficácia, face aos resultados expectáveis.

Até porque a concessionária não está a cumprir o mencionado plano de pagamentos dos seus valores em dívida à APL, acordado no Protocolo, o que indicia que a recuperação da empresa poderá estar aquém do previsto.

Essa monitorização é legítima, pois os efeitos do compromisso que assumiu no Protocolo, visando a recuperação da empresa concessionária, traduzem-se numa perda de receitas, ao longo da vida do contrato. Perda essa que ascendeu, em 2005 e 2006, a 481 mil euros.

Quadro 24	Impacto das alterações do Protocolo face ao contrato	
	Taxa Fixa	Taxa Variável
2005	208.964,42	48.524,61
2006	175.065,17	48.524,61
Total	384.029,59	97.049,22
	481.078,81€	

3. Finalmente, de notar que as taxas e os descontos previstos no Contrato de Concessão foram determinados pela concessionária, aquando da apresentação da sua proposta a concurso. Proposta essa que, como se constata agora, era, no mínimo, optimista.

Mas, esta responsabilidade tem de ser partilhada pela APL que revelou não ter realizado uma análise criteriosa e sagaz dessa proposta apresentada a concurso.

A APL não faz uma monitorização e controlo eficazes da concessão.

A concessionária, no teor do contrato de concessão, é vinculada a obrigações contratuais na remissão de documentação, à qual não tem vindo a dar pleno cumprimento.

²⁵ Artigo 1º do Protocolo celebrado em 21-10-2005.



A agravar este descumprimento, a APL reincide em assumir um papel permissivo e negligente relativamente a esta situação.

Desta forma, a despeito pelo exposto no contrato de concessão, a APL, não possui no seu arquivo os seguintes elementos:

- O Plano de Exploração do Estaleiro (*artigo 13º*) – Apenas contem a 1.ª Fase do Plano;
- O Regulamento Geral do Estaleiro (*artigo 15º*);
- Elementos informativos e dados estatísticos do exercício da actividade (*n.º2 do artigo 16º*);
- Relatórios anuais (*n.º4 do artigo 16º*);
- Plano de Contingência Local (*artigo 17º*);
- Contratos dos seguros celebrados pela concessionária, relacionados com a actividade (*artigo 31º*).

Uma vez que à facturação das taxas dominiais variáveis está subjacente o envio dos relatórios e contas, a APL requereu por várias vezes, que a concessionária prosseguisse ao cumprimento do disposto na alínea g) n.º4 do artigo 16º, do contrato de concessão. Todavia, até à data desta auditoria, apenas foram remetidos os relatórios e contas referentes aos exercícios económicos de 2002 e 2003.

Ainda a respeito do clausulado contratual, a concessionária encontrava-se obrigada a prestar garantias:

- «no valor correspondente a um ano da taxa dominial fixa» e;
- «correspondente ao valor/ano da taxa sobre a facturação média anual prevista».

No entanto, apenas foi entregue a garantia bancária correspondente a um ano da taxa dominial fixa. Situação que nunca foi regularizada pela concessionária, nem a APL accionou mecanismos para que esse imperativo fosse cumprido.

É ainda de referir que o Protocolo celebrado, em 21-10-2005, entre a APL e a NavalRocha, S.A., na sua alínea f) do artigo 4º expressa, «*caso a empresa ou seus accionistas não cumpram os compromissos assumidos, poderá a APL proceder à revogação do presente Protocolo (...)*». No entanto, a APL, quando questionada sobre os procedimentos prosseguidos, nesta matéria, a mesma, em resposta, refere que «*Não foi ainda possível à APL levar a cabo acções fiscalizadoras sobre o cumprimento efectivo, por parte da Navalrocha, das medidas aprovadas por acta em 07.11.2005*».

Também estava previsto naquele Protocolo que as matérias contratuais seriam «*vertidas em aditamento a formalizar oportunamente*», ditando o artigo 6º, deste documento, o **prazo de um mês** após a sua assinatura, para as partes procederem à adenda. Porém, conforme referido por carta da APL, de 21-03-2007, remetida a este Tribunal, esse aditamento previsto ainda não foi efectuado.

Sobre esta questão, o Presidente do CA da APL alega que o «*(...) período da extensão do contrato, ainda não [foi] assinado apenas por razões burocráticas*».

Em suma, face aos factos antes descritos, a APL transmite uma postura letárgica que não é compatível com a defesa, que se lhe exige, dos interesses desta empresa pública e do interesse público que prossegue.



III Recomendação final, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

20 RECOMENDAÇÃO FINAL

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

21 DESTINATÁRIOS

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

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro das Finanças;
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Ao Conselho de Administração da APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A.
- Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art. 29.º, bem como do prescrito pelo n.º 1 do art. 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e, ainda, para ponderação de eventual procedimento criminal pelos factos descritos no ponto 18.2., página 42 e seguintes (introdução consciente de áreas incorrectas nos contratos de concessão multiusos).

22 PUBLICIDADE

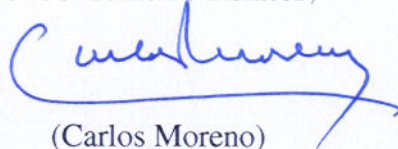
Após entregues exemplares deste Relatório e seu Anexo às entidades antes enumeradas, será o mesmo, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgado pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inserido no sítio do Tribunal de Contas.

23 EMOLUMENTOS

Nos termos do DL 66/96, de 31-05, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, por parte da APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A., no montante de **€16.337,50** (Dezasseis mil, trezentos e trinta e sete euros e cinquenta cêntimos).

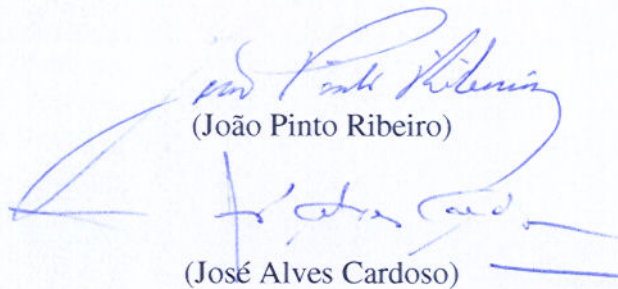
Tribunal de Contas, em 9 de Julho de 2007

O Conselheiro Relator,



(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos,



(João Pinto Ribeiro)



(José Alves Cardoso)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto





IV Anexos

- 1) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Presidente do CA da APL



1. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Presidente do CA da APL



Moreno

Rua da Junqueira, 94
1349-026 LISBOA
PORTUGAL
www.portodelisboa.pt

Tel. +(351) 21 361 10 00
Fax. +(351) 21 361 10 76
21 361 10 03
adminjunqueira@portodelisboa.pt
azvzarte@



Administração
Porto de Lisboa

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

*Ao DA IX para análise,
ponto por ponto da presente resposta,
solicitando a equipa que o faça
por escrito e de forma sumaria
riada, tendo em vista os
reflexos do que se alega no
texto e conclusões do projecto
de relatório, a preparar para minha apreciação.*

Exmo Senhor
Conselheiro Carlos Moreno
M. I. Juiz Responsável pelo Departamento
de Auditoria IX-SPE
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

*Tudo o que de pertinente
seja salientado deve, como é notório, ser tido em conta.
também sempre que necessário sumariar-se a*

Lisboa, 4 de Junho de 2007

N/Ref.: 41-PCA-2007

CONFIDENCIAL

V/Ref.:

Reg. c/ AR

*ao texto do projecto o respondido e a nossa posição
final.*

Assunto: **Auditoria à APL, S.A. - Exercício do contraditório
DA IX - Proc. n.º 03/06 - AUDIT**

5.6.07

Moreno

No seguimento do envio por V. Ex.^a do Relato de Auditoria realizado à APL, SA, que muito agradecemos, vimos prestar alguns esclarecimentos e realizar alguns comentários ao seu conteúdo, assim colaborando com esse Tribunal nas suas elevadas funções e exercendo o nosso direito do contraditório.

Conforme solicitado, nos esclarecimentos e comentários que seguem em anexo, tentámos seguir a estrutura do Relato que nos foi enviado, remetendo igualmente suporte informático.

Permita-me, Senhor Conselheiro, que lhe exprima em meu nome e do Conselho, que se encontra em funções desde Abril de 2005 o enorme interesse em receber as apreciações de uma entidade externa e independente sobre a situação económica e financeira e a gestão da APL, SA.

Sem prejuízo de uma ou outra correcção que nos permitimos propor, apenas derivada de factos que o Tribunal não terá tido oportunidade de apreciar em devido tempo, as críticas e sugestões constantes do Relato são de uma preciosa utilidade para o evidenciar das deficiências ainda existentes e para as necessidades de reforma sentidas, infelizmente, nem sempre possíveis de realizar com a velocidade por todos desejada.

O Conselho terá este Relato na sua devida conta para as mudanças que têm de ser ainda feitas na APL, SA.

Permita-se-nos, a terminar, Senhor Conselheiro, que expresse apenas uma preocupação com que fique da leitura atenta do Relato, o que faço sem qualquer intenção que não seja a de

Cons. Reg. Central de Lisboa nº7113 - NIPC 501 202 201 - Capital Social 650.000,000



procurar manter uma relação institucional elevada que entendo que deve existir entre a APL e esse Venerando Tribunal, baseada na verdade e na total colaboração.

Não ficaria bem com a minha consciência se não referisse que não é meu entendimento, do que conheço das pessoas e da Instituição a que presido, que algum responsável pela APL, actual ou do passado, tenha tido alguma vez uma "intenção de ocultar" seja o que for, prejudicando financeiramente, de forma consciente, a APL, como pode resultar do respectivo Relato.

Peço-lhe, Senhor Conselheiro, que me perdoe o desabafo, mas fique certo de ficarmos inteiramente ao dispor de V. Ex.^a para qualquer esclarecimento adicional que seja julgado necessário.

Apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

De V. Ex.^a

Atentamente,

Conselho de Administração

Manuel Frasquilho
(Presidente)

Anexo: Esclarecimentos e Comentários

186TC 05 06*07 12660

Ofício nº: 41-PCA-2007
Pág.: 2/43



Auditoria à APL, S.A. - Exercício do Contraditório

(DA IX – Proc. n.º 03/06 – AUDIT)

ESCLARECIMENTOS E COMENTÁRIOS

(os n.ºs correspondem aos do Relato)

(3) Porto de Lisboa

“A área de jurisdição da APL não está delimitada com exactidão, embora a sua definição estivesse legalmente prevista, desde 1998, em conformidade com o previsto no Decreto-Lei 226/98 de 3/11”

O afirmado é um facto já que não está ainda efectivamente cumprido o disposto no referido Decreto-Lei.

Porém, tal decorre da evolução que se tem verificado ao nível da ocupação e desenvolvimento da actividade portuária e da necessidade de proceder a alguma definição e readaptação decorrente das **alterações físicas que têm ocorrido** de que o exemplo mais conhecido é o da **Parque Expo**.

No entanto encontra-se em desenvolvimento um processo de **levantamento cartográfico e ortofotométrico por Concelho** visando a constituição de uma base identificadora da área sob nossa jurisdição.

No **Anexo 1** dá-se conta da situação do referido trabalho, que irá então permitir o cumprimento total da lei referida.

(5) Orientações Estratégicas

“Entre 2002 e 2006, o Conselho de Ministros, sob proposta dos ministros da tutela e das finanças, não definiu linhas de orientação estratégica formalizadas para a APL, em desconformidade com o disposto pelo Decreto-Lei 558/99, de 17/12, no seu art. 11º.”

Deve ser relevado que o Governo tem propiciado um **acompanhamento permanente** da gestão da APL, SA, **que tem recebido orientações estratégicas precisas:**

- a. Desde a entrada em funções do actual Conselho de Administração e no contacto regular e no trabalho conjunto desenvolvido com a SET, e com o seu gabinete, sempre fomos recebendo orientações precisas, que vieram a integrar as **Linhas Estratégicas de Orientação para o Sector Marítimo/Portuário** apresentadas em Dezembro de 2006, e foram uma das razões que determinaram a elaboração de um **Plano Estratégico para o Porto de Lisboa**.
- b. Neste âmbito ainda de diálogo e participação foi preparado, elaborado e apresentado pela SET o **Plano das Plataformas Logísticas Nacionais** o qual, como se compreenderá, é um elemento essencial na logística do Porto de Lisboa.
- c. Foi ainda neste contexto que o CA da APL assinou recentemente, em cerimónia pública, um **contrato de gestão** com objectivos devidamente quantificados para o resto do período do actual mandato.

Assim, parece-nos excessiva a conclusão tirada no Relato.

(6) Conselhos de Administração da APL

“Na APL, em quatro anos (2002 a 2005) foram nomeados três Conselhos de Administração diferentes.”

Com compreenderá é situação a que a APL é alheia e que muito todos desejariam não tivesse ocorrido, pois é fundamental para qualquer instituição uma estabilidade da administração que lhe permita desenvolver projectos e reformas estratégicas com sustentabilidade.

Gostaríamos apenas de esclarecer que os dois novos administradores designados em 2004 (Dr. João Navega e Dr. Luís Matoso) apenas o foram para completar o mandato em curso (2002-2004), em razão da saída antecipada de dois administradores (Eng. Damião de Castro e Dr. Brito da Fonseca), não se iniciando aí novo mandato.



Esta a razão pela cessação do mandato de todos os administradores na Assembleia Geral de 2005, com a designação de três novos, os actuais, pois nessa data os mandatos tinham todos já atingido o seu termo legal e estatutário de três anos.

A assinatura recente de contratos de gestão com os actuais membros do CA poderá vir a potenciar uma efectiva responsabilização do accionista e dos administradores, com benefícios para a APL.

(7) Complementos remuneratórios

“Na APL os membros do CA, os Directores e Chefes de Divisão auferem complementos remuneratórios sob a forma de viatura de serviço para uso pessoal, substituídas todos os 3 anos, e plafond para despesas com combustíveis, estacionamento e portagens.”

A dispersão da empresa tanto em edifícios onde estão instalados os serviços como em área de intervenção (área de jurisdição) justificam a necessidade de um dispositivo alargado e flexível de transporte de pessoas.

A afectação de viaturas de serviço ao regime de afectação funcional que teve lugar em 2003 (alargamento aos chefes de divisão) teve por objectivo o “plafonamento” em matéria de despesa de combustíveis, estacionamento e portagens, **tornando o sistema mais transparente e controlado** (pode dizer-se que viaturas de serviço passaram a estar confiadas às chefias).

O crescimento do número de viaturas resulta do crescimento do número de chefias. Esse crescimento, em parte, está relacionado com a transformação qualitativa da APL para as suas novas responsabilidades (estrutura menos interveniente na operação portuária e mais de quadros).

Tomando como referência a renda mensal com as 35 viaturas afectas ao regime de afectação funcional, obtêm-se para 3 anos os seguintes valores:

- €13.845,88/mês x 36 meses = **€498.451,68** (sem IVA)

Apesar de tudo, tal número é **significativamente inferior ao referido no Relato**, em cerca de 200 mil euros, o que pensamos **poderá questionar a conclusão a que se chegou**.

(8) Organização interna da APL

“O organograma em vigor na APL traduz uma organização fortemente hierarquizada, não espelhando de forma imediata as diferentes unidades de negócio.”

A opinião formulada no Relato condiz de alguma forma com a que o CA também entende ser uma das limitações de gestão da APL. Neste sentido foi ordenada uma reformulação global do modelo orgânico-funcional.

A reformulação empreendida pelo actual Conselho de Administração e aprovada no final de 2005, procurou justamente projectar uma estrutura departamental centrada nas **unidades de negócio** da APL, SA.

Com efeito, conforme se reafirma no **manual de estrutura orgânica da empresa**, publicado através da Ordem de Serviço nº 22/2005 de 30 de Novembro:

“A organização consagrada para a APL-Administração do Porto de Lisboa, S.A. tem como pressuposto essencial a criação de uma matriz gestonária, de base descentralizada, participativa mas responsabilizante (...) que permita uma clarificação inequívoca e plenamente percebida e assumida dos “Negócios” da Empresa, assegurando uma sustentável situação operacional e económico-financeira e um posicionamento transparente no nosso relacionamento com os mercados, e os seus diversos agentes, e com as Autoridades sobretudo as de cariz Municipal.”

Com efeito, de entre os princípios organizativos que então inspiraram o **novo figurino** orgânico, assinalam-se:

- Uma lógica de Áreas de Serviço/Negócio vocacionada para a identificação, delimitação/consagração dos mercados onde tradicionalmente actuamos;
- A identificação dos órgãos – Economia/Finanças, Recursos Humanos e Sistemas e Tecnologias de Informação – que, pela natureza das suas funções e actividades, são verdadeiros prestadores de serviço à Empresa e, em particular, aos Órgãos Operacionais;
- Uma cadeia de comando curta, não mais do que quatro níveis, flexível e capaz de alcançar adequados níveis de eficiência, eficácia e responsabilidade;
- A indicação da sua Missão fundamental no caso dos órgãos de 1º nível, dos que representam os Negócios da Empresa e daqueles em que se considera que a clarificação da Missão é útil, por razões de perceptibilidade;
- Um descritivo de funções que, não sendo exaustivo, permite a identificação, tão clara quanto possível, das funções e responsabilidades atribuídas a cada um dos Órgãos consagrados.

Assim, a organização interna definida naquele documento, reproduzindo tais princípios, tipifica designadamente, **órgãos de apoio** que, pela natureza das suas atribuições, devem ter um relacionamento mais imediato com o Conselho, os **órgãos complementares** mas ainda assim, fundamentais ao funcionamento dos negócios da empresa e aqueles cujas actividades resulta o cumprimento dos seus objectivos estatutários.

Foram igualmente identificadas uma **missão e uma visão para a empresa**, bem como os **valores e competências** que devem nortear todos os colaboradores, a **macro-estrutura**, o **organograma global** e a **respectiva afectação do pessoal**.

Pensamos que, com esta reformulação global estará ultrapassada a correcta critica feita no Relato.



“Em 2006, os custos com pessoal representaram 38% da estrutura de custos e absorveram 42% das receitas próprias da empresa.”

Os números são duros, mas têm vindo a melhorar significativamente, consistindo num dos objectivos prioritários do CA. Como veremos, no entanto, a apresentação crua dos números não demonstra bem a realidade, que assenta fundamentalmente, não num elevado número de trabalhadores, mas num excessivo peso das despesas relativas a **provisões para assistência médica e medicamentosa, que urge resolver.**

Com efeito, a **redução dos efectivos** a que se assistiu durante o ano de 2003, projectando os derradeiros efeitos do mecanismo excepcional de aposentação antecipada instituído pelo Decreto-Lei nº 467/99, de 6 de Novembro, encerrou um processo de redimensionamento iniciado em Janeiro de 2000, que se saldou por um **decréscimo acumulado durante aquele período de cerca de 56%** (de 674 para 296 trabalhadores).

Atingido aquele limite mínimo houve lugar entre 2004 e 2006 a um conjunto de admissões tendo em vista manter a operacionalidade e capacidade de resposta de alguns departamentos, sobretudo nas áreas dos serviços marítimos, administrativa e em algumas funções específicas, sendo certo que em muitos casos se procedeu ao reenquadramento de anteriores prestações de serviço em vínculos de natureza laboral.

Aproveita-se o ensejo para salientar que no Relato **refere-se erradamente ao efectivo médio em cada ano**, mas na verdade os números indicados correspondem antes aos trabalhadores ao serviço em **31 de Dezembro** de cada ano.

Para o indicador referido (efectivo médio) devem ser considerados antes, respectivamente, os seguintes:

- 2002- 397; 2003- 313; 2004- 306; 2005- 332; 2006- 342

De notar igualmente que os custos com pessoal no ano de **2006** perfizeram um total de **18.559 mil Euros** enquanto que no gráfico apresentado no Relato se aponta para 19.830 milhares.

Corrigidas estas pequenas imprecisões, tenha-se em conta que, a par das actualizações salariais e do normal movimento nas carreiras, o agravamento global verificado em **2005 e 2006 é principalmente explicado** em grande medida pela inclusão nesta rubrica dos reforços anuais das **provisões para assistência médica e medicamentosa** que foram considerados em 2004 como custos extraordinários (por força da alteração naquele ano dos pressupostos adoptados na elaboração dos estudos actuariais). Situação que apenas terá paralelo no Porto de Leixões, segundo pensamos.

Exactamente para tentar resolver o problema criado, foi desencadeado no corrente ano, através de empresa contratada para o efeito, um **estudo no âmbito do sistema privativo de saúde e apoio social da APL, SA** tendo em vista a proceder a uma **reformulação sustentável do mesmo**, com particular incidência no sub-sistema de saúde, atentos os encargos e compromissos financeiros associados (actuais e futuros) e, por outro lado, os esforços de convergência actualmente em curso a nível nacional neste domínio.

Pensamos que uma vez resolvido este problema os custos com pessoal se reduzem a níveis aceitáveis.

De relevar ainda a **alteração das contribuições para a CGA** (de 10 para 13% a partir de 01/01/2006 e entretanto para 15% desde 01/01/2007) e, por outro lado a **maior proporção dos trabalhadores vinculados pelo contrato individual de trabalho** (por consequência submetidos ao regime geral da Segurança Social sendo a contribuição da entidade empregadora de 23,75%), o que de forma conjugada determinou também o **avolumar** dos encargos com remunerações.

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

O actual CA considera que o **sistema de Avaliação de Desempenho, em fase de reapreciação**, deve permitir conhecer e reconhecer de facto, o desempenho profissional e a produtividade dos colaboradores, bem como diagnosticar os seus pontos fortes e necessidades de desenvolvimento, por forma a favorecer o crescimento sustentado das pessoas, das equipas e de toda a Organização.

Pretende-se naquele âmbito vir a contemplar **duas grandes dimensões de avaliação** - objectivos e competências - direccionando as pessoas e as equipas para os resultados bem como para os comportamentos esperados pela Organização.

O sistema de avaliação do desempenho vigente na APL, SA, foi aprovado por deliberação do **CA de 21/12/2001**, e vem sendo aplicado desde de 1 de Janeiro de 2003, com referência ao ano civil de 2002 (O.S. nº 51/2001 de 28 de Dezembro).

Ainda que as sucessivas alterações entretanto experimentadas pela organização, não tenha permitido o seu pleno alcance, com o regulamento próprio então aprovado, procurou-se introduzir os seguintes **traços inovadores**:

- Instituir a definição de objectivos que deverão ser na medida do possível, exequíveis, quantificados e calendarizados;
- Centrar o processo na realização de uma entrevista que deve envolver as várias chefias integradas na cadeia hierárquica e, se necessário, outros trabalhadores do departamento a que pertence o avaliado;
- Introduzir a noção de avaliação contínua do desempenho;
- Estabelecer como prioridade os aspectos relacionados com a melhoria da organização e da execução do trabalho e com o aumento da produtividade;
- Definir na ficha de avaliação os respectivos factores e parâmetros de forma a garantir uma maior homogeneidade e equidade na aplicação dos critérios.



Sucedem que o processo está intimamente associado a um **modelo de carreira** (progressão condicionada  obtenção das avaliações anuais requeridas e  antiguidade na categoria) próximo do que tradicionalmente enforma o desenvolvimento profissional da administração pública, por oposição a um modelo baseado no conceito de emprego/posto de trabalho.

Com efeito, o acesso a categoria imediatamente superior depende na generalidade dos casos da permanência de três anos em cada grau da carreira e de avaliação do desempenho não inferior a *Bom* em três anos seguidos ou interpolados, conduzindo a que as graduações atribuídas tendencialmente expressem as menções qualitativas exigíveis para aquele efeito.

Reportando-nos em particular  questão das chefias, **não nos parece que se utilize a nomeação para chefia como forma de “premiar” os trabalhadores**, embora nos pareça normal que os chefes sejam recrutados de entre os melhores.

Com efeito, a APL, SA conta hoje com um conjunto de responsáveis departamentais (62 se incluirmos todos os níveis hierárquicos), que representam apenas cerca de **18% do efectivo total**, o que **nos parece uma proporção normal neste tipo de empresas**.

Verifica-se, porém maior concentração nos cargos de níveis I a III, para o que terão concorrido os seguintes factores:

- A alteração qualitativa de grande parte das actividades da empresa com a transição para o modelo de landlord port authority e o afastamento da exploração portuária directa, envolvendo maior representatividade dos quadros técnicos e o desempenho de funes mais diversificadas e de maior complexidade;
- O desdobramento organizacional operado nosltimos anos através da criação de diferentes áreas funcionais decorrente das novas atribues legalmente cometidas nos domínios da segurança, do ambiente e da hidrografia, da maior importância dos segmentos dos cruzeiros ou da náutica de recreio e da gestão patrimonial sobretudo na vertente da rentabilização dos espaços não afectos  exploração portuária;
- A circunstância dos quadros mais experientes da empresa, cuja comissão de serviço, em muitos casos, perdura há largos anos, se posicionarem nos patamares cimeiros da respectiva carreira, conduzindo a que apenas a nomeação para cargo de chefia de topo permita que o exercício das responsabilidades confiadas se traduza no plano remuneratório em posição mais favorável;
- A conseqüente constatação de que do ponto de vista dos encargos com vencimentos, uma eventual opção pelo recurso  isenção de horário de trabalho, não implica necessariamente menores custos (de referir a título exemplificativo que 6 das chefias vêm sendo abonadas pelo remuneração de correspondente  sua carreira/categoria).

De qualquer forma, a reformulação do sistema de avaliação de desempenho permitirá dissipar dúvidas que possam existir.

“Até à data da auditoria, Janeiro de 2007, a APL não dispunha de uma contabilidade analítica com afectação dos custos indirectos pelas áreas de negócio da empresa.”

Concordamos inteiramente com a análise feita, por isso mesmo **se tem vindo a desenvolver um sistema completamente diferente** que a Auditoria já teve oportunidade de ver, onde será possível a imputação dos custos indirectos, com todas as vantagens daí resultantes em termos de gestão dos dinheiros públicos.

É uma prioridade da actual Administração.

“Na APL não está implantado um mecanismo de controlo independente que garanta a integridade do processo de facturação”

É um facto que teremos, naturalmente, em consideração na **reestruturação em curso** na Empresa em decorrência da própria implantação do Plano Estratégico e que muito nos preocupa.

A situação do “Chamado Planeamento e Controlo” e da acumulação que o responsável deste órgão faz da coordenação da Área de Negócios Portuários decorreu apenas das vantagens de, até à conclusão do Plano Estratégico, se garantir essa coordenação por parte de quem, tendo reconhecida experiência da áreas de Planeamento e do Negócio da Carga, a pudesse garantir.

Será matéria a rectificar.

“O processo de aquisições de bens e serviços, para além de não estar regulamentado, encontra-se disperso ao longo da empresa.”

A APL, S.A. no processo de aquisições de bens e serviços rege-se pelo Decreto-Lei nº 197/99 de 08 de Junho e 223/2001 de 9 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei 234/2004 de 15 de Dezembro. Para contratos futuros decorrentes de aquisição de bens e serviços, a APL, S.A. passará a cumprir os novos limiares estabelecidos nas Directivas nº 2004/17/CE e 2004/18/CE.

“As obras de arte da APL não se encontram registadas no inventário da empresa.”



Contra o que vem referido no Relato, **a APL possui uma inventariação total e completa das obras de arte de sua propriedade.**

Com efeito, a APL procedeu em **Julho de 2001** a uma avaliação do conjunto de obras de arte (**57 peças**), que constam da relação anexa, e que o avaliador (Eduardo Silva – Peritagem e restauro de Pintura) valorizou em 60.605.000\$00, ou seja, **€ 302.296,47**, com o objectivo inicial de subscrever o respectivo seguro que foi realizado na Cª de Seguros Lusitânia (apólice nº 53397), tendo as seguintes coberturas: danos por água, furto ou roubo, actos de vandalismo ou maliciosos.

No início do corrente ano foi adjudicada uma análise/diagnóstico da exposição da APL aos diversos riscos, determinando se os mesmos estão transferidos ou retidos de forma correcta. O estudo está concluído pelo que se seguirá uma fase destinada a reconfigurar os seguros em matéria de coberturas, capitais e franquias.

Neste âmbito está em curso a **reavaliação das obras de arte**, com a colaboração do Instituto Português de Museus, ao abrigo do protocolo celebrado com aquela entidade, donde decorrerá a actualização dos respectivos seguros bem como os competentes registos nos activos da empresa no exercício de 2007.

(9) Artigo 275º do DL 59/99

“A APL reconheceu e informou o TC de que não procede à publicação, no Diário da República, da lista de todas as adjudicações de obras públicas, por si efectuadas. Este procedimento para além de respeitar (sic) o artigo 275º do DL 59/99, de 2-03, não garante o cumprimento do princípio da transparência, das normas de bom governo societário e do dever de informar os contribuintes, os verdadeiros accionistas da empresa.”

Na verdade não nos parece que esteja em causa a transparência, pois toda a informação relativa às empreitadas realizadas, desde o anúncio, passando pela identificação das empresas concorrentes e respectivos valores propostos, até à decisão da adjudicação, é tornada sempre pública, através de divulgação **em Jornais da especialidade**, designadamente:

www.bolin.pt

www.areanet.com.pt

Nos termos do artigo 275º do Decreto-Lei nº59/99, a APL, S.A. irá proceder, **no 1º trimestre de 2008**, à publicação da lista de todas as adjudicações de obras públicas efectuadas no ano 2007.

(10) Contratos de prestação de serviços

“A APL, para além de recorrer, pontualmente, a serviços jurídicos externos e de possuir um gabinete jurídico com 7 juristas, que custou, em 2006, 381 mil euros, também celebrou uma avença com uma sociedade de advogados que implica um custo mínimo mensal de cerca de 2,6 mil euros.”

Gabinete Jurídico

A actividade desenvolvida pelo Gabinete Jurídico (GJ) da APL respeita genericamente ao tratamento das matérias respeitantes aos usos dominiais, ilícitos de mera ordenação social, contencioso e pré-contencioso sobre as quais são elaborados elevado número de pareceres e efectuadas diligências.

As matérias dominiais têm no porto de Lisboa uma importância sem paralelo noutros portos nacionais dada a muito maior quantidade e variedade de usos no seu extenso espaço de jurisdição e domínio. De realçar que a partir dos anos de 93/94 a exploração das frentes ribeirinhas conheceu um crescimento apreciável tanto em volume como variedade de actividades.

Em matérias de contencioso e pré-contencioso, o GJ exerce o mandato forense em todo o tipo de acções, excepto naquelas que são consideradas de maior complexidade e assegura a colaboração com mandatários externos. Assegura ainda a instrução de elevado número de processos de contra-ordenação, o qual está, mais uma vez, relacionado com a dimensão da área portuária e número de intervenientes no porto.

A APL tem efectivamente 7 juristas afectos ao GJ, devendo, porém, ser observado que o número de juristas na empresa não é superior às dotações do passado, não estando todos sempre em serviço efectivo por vicissitudes várias.

Efectivamente, os mesmos estavam, então, distribuídos por diversas direcções e não concentrados no Gabinete Jurídico como actualmente se verifica, potenciando ganhos em eficiência, gerando sinergias e favorecendo a partilha de conhecimentos e a valorização profissional.

A concentração dos juristas no GJ tem permitido, além disso, o exercício do mandato forense pela maioria dos mesmos reservando o recurso a mandatários externos para as questões de grande complexidade.



Contrato de Prestação de Serviços Jurídicos com a Rebelo de Sousa & Associados

Enquadramento

A Administração do Porto de Lisboa, SA (APL), celebrou em Novembro de 2005, um contrato de prestação de serviços jurídicos, em regime de avença, com a REBELO DE SOUSA & ASSOCIADOS, Sociedade de Advogados, RL.

A Simmons & Simmons Rebelo de Sousa (RS) tem capacidade de prestar assessoria jurídica especializada em qualquer área de direito, sempre por especialistas com experiência comprovada.

Em concreto, o advogado responsável pela avença com a APL é José Luís Moreira da Silva, advogado de reconhecido mérito.

A RS oferece a possibilidade de assessoria jurídica especializada por mais cerca de 70 profissionais, só em Lisboa, com experiência e especialização em vários ramos do direito.

É esta a equipa que foi contratada pela APL e que esta dispõe para aconselhamento em todos os aspectos do direito, designadamente administrativo, incluindo contencioso administrativo, contratação pública, parcerias público-privadas, função pública, domínio público, etc.

A Avença

A Avença contratada inclui, apenas pelo preço mensal de €2.000,00, ao qual acresce apenas o valor de despesas fixas mensais para expediente e o IVA aplicável, 20 horas de trabalho da RS por mês. Recorde-se que o valor do IVA para a APL não representa um custo, por o poder deduzir nos seus clientes, pelos serviços que presta.

Assim, não vemos com foram encontrados os números citados no Relato.

Nos termos do Contrato se num determinado mês não se atingirem as 20 horas de trabalho, **as horas não utilizadas serão levadas a crédito nos meses seguintes**, podendo a APL, ao fim de doze meses em que não se utilize o crédito acumulado, **reduzir as horas** da avença em conformidade.

Caso se ultrapassem as 20 horas num determinado mês, são contabilizadas as horas a mais, a um custo hora constante da tabela de honorários em anexo à avença, não alterado desde 2005, com um desconto de 25%.

Na verdade, **este último regime nunca foi aplicado**, tendo, por acordo, sido seguida a prática, **muito mais favorável para a APL**, de se contabilizarem as horas apenas ao fim de cada trimestre ou semestre, de forma a **garantir-se sempre a plena utilização de créditos acumulados**, aplicando-se o valor hora média da avença (€ 100,00) também para todas as horas extra avença, **nunca tendo sido aplicada a tabela anexa**, muito mais elevada, mesmo com o desconto.

Mas na verdade, **nem este valor hora é pago pela APL**. A título de exemplo pode ver-se que a APL utilizou desde Novembro de 2005 a Dezembro de 2006 (14 meses) um total de 766 horas, que lhe custaram o valor de € 68.300,00 (ao qual cresceram as despesas e o IVA). Na verdade isto significou na realidade apenas um **valor de avença de €89,00/hora**, em razão dos créditos acumulados.

A assessoria jurídica especializada, por parte de profissionais respeitados de um escritório internacional de referência, reconhecido no mercado, ao baixo custo referido, garante à APL o conhecimento do direito e da prática da advocacia e a certeza de que podem repousar nos seus conselhos para a tomada das mais difíceis decisões de gestão.

Os Serviços

A utilização dos serviços da avença são utilizados parcimoniosamente apenas em questões de elevada complexidade e em conjunto com o gabinete jurídico da APL.

Assim tem sido na difícil matéria da gestão dominial, tão importante para a APL, em especial em dossiers de elevada complexidade, como nos terrenos da Matinha, em que existe um diferendo com a GALP, nos terrenos da DOCAPESCA ou em dossiers de contencioso como em relação aos vendedores ambulantes em zonas de património histórico ou em relação a acções de responsabilidade patrimonial para a APL.

Também têm prestado aconselhamento na implicação de novas leis sobre a actividade da APL, designadamente da Lei da Água, da governança pública e das novas regras de contratação pública.

Igualmente têm assessorado em contratos públicos de elevada complexidade e grau de inovação.

Conclusão

Tendo em conta o exposto, pensamos que se poderá concluir que a contratação da RS tem demonstrado ser um **valor económico, eficaz e eficiente**, sendo uma boa medida de gestão, tendo em conta o elevado resultado para o seu efectivo custo hora para a APL.

(11) Ajuste directo

“A APL recorre, frequentemente, ao ajuste directo, não sendo esta a forma mais adequada à transparência e à economia da utilização dos dinheiros públicos.”

A APL tem recorrido à contratação, por ajuste directo, apenas essencialmente para a prestação de serviços de **pequenas reparações e manutenções**. Não nos podemos esquecer o volume enorme de arruamentos e de edifícios que consta do património da APL, todos sempre a necessitar de manutenção.



No entanto, neste momento já se encontra preparado o procedimento de concurso, que se prevê que seja lançado no **próximo mês de Junho**, para "Empreitadas de conservação e trabalhos diversos".

A entidade adjudicatária passará a realizar, ao abrigo de um contrato resultante de tal procedimento concursal, os trabalhos que, até à presente data, têm sido realizados por ajuste directo.

A APL, apesar de a Lei a isso não a obrigar, mesmo em contratos de prestação de serviços com limiares baixos, tem recorrido à figura do convite a várias entidades, endereçado a diversos potenciais interessados, com trabalho reconhecido nos mercados respectivos, nomeadamente, para prestação de serviços de conservação dos espaços verdes, limpeza dos edifícios e transporte de pilotos.

Muito em breve prevê-se que sejam lançados **novos concursos públicos**, nomeadamente para a prestação de serviços de limpeza urbana, remoção e transporte de resíduos sólidos e prestação de serviços de segurança privada.

(12) Instalação de Agências Europeias

“O Governo português acordou, em 2004, com duas Agências Europeias, o valor das rendas que as mesmas pagariam pela ocupação dos respectivos edifícios-sede por montantes que retardam a recuperação do investimento, que a APL terá de concretizar, para construção dessas sedes.”

O acordo conseguido pelo Estado Português para a instalação em Portugal das Agências Europeias foi **extremamente difícil face à concorrência de outros Estados membros**, todos desejosos de ter no seu país essas Agências. Não podemos esquecer o **prestígio que significa para Portugal ter a sede destas Agências no Porto de Lisboa e o que significará em termos de marketing para a APL.**

Não podemos esquecer a parte financeira do acordo, mas deve ser levado em conta a ambiência política do mesmo no seio da União Europeia, a que a APL, obviamente está alheia.

De qualquer forma, nos Contratos de Arrendamento a celebrar com as três entidades, AESM – Agência Europeia de Segurança Marítima, OEDT – Observatório Europeu da Toxicodependência, construção de dois novos edifícios e Centro Jacques Delors que irá ocupar parte do Edifício do Relógio, **está prevista a actualização das rendas**, mediante a aplicação do Índice de Preços no Consumidor, mantendo-se um ano de isenção de renda, após a instalação.

O cronograma financeiro e técnico/temporal está a ser integralmente cumprido, prevendo-se a conclusão das obras para Dezembro de 2007, com a instalação das entidades nos novos edifícios no início do ano de 2008.

Para o ano de 2005 e 2006 foram aplicadas as actualizações constantes do Índice de Preços no Consumidor, publicação do INE – Instituto Nacional de Estatística, Nacional, Total Geral, 2,3% e 3,1%, respectivamente.

(13) Situação Económico-financeira da APL

“A APL exhibe uma evolução positiva dos seus Resultados Líquidos do Exercício. Porém, estes, embora positivos, resultam nos últimos três anos, substancialmente, de factos patrimoniais modificativos de carácter fortuito – Resultados Extraordinários – e ainda, do valor acrescentado de actividades estranhas aos objectivos principais da empresa – Proveitos Suplementares (ano de 2006).”

“Os indicadores apontam para uma empresa com dificuldades em afirmar-se como sendo financeiramente sólida, continuando os seus investimentos a serem maioritariamente financiados por capitais alheios.”

Sem pretender questionar a apreciação que se faz, ou se possa fazer, sobre a situação económico-financeira da APL tal, em nossa opinião, não pode ser dissociada da compreensão sobre a sua **situação operacional**, sobre a sua **situação espacial** e o seu relacionamento com as **Autarquias** que conosco convivem e até dos fenómenos da percepção sobre o estuário do **Tejo** e suas margens e da sua bondade e beleza para a fruição e lazer das populações e se possível a custo zero para os utentes e outras entidades.

Em relação à sua situação operacional o Porto de Lisboa tem vindo por um lado a readaptar-se à **redução do tráfego de Granéis Líquidos** como consequência da transferência dos mesmos para o Porto de Sines na sequência da instalação naquela zona de uma base de refinação de combustíveis líquidos e, por outro lado a “tentar desmontar” a imagem que, num passado recente, se tentou criar de que o Porto de Lisboa se dedicaria no futuro apenas a actividades de natureza turística e de lazer o que levou alguns operadores a transferirem-se para outros portos.

Esta situação está hoje relativamente controlada havendo boas perspectivas da sua reversão sobretudo se for possível, e estamos convencidos que sim, se poderem concretizar algumas das medidas previstas no **Plano Estratégico** que aguarda aprovação superior.

Ainda neste domínio não se pode ignorar que o atraso do processo de privatização da **SILOPOR** colocou esta importante infra-estrutura portuária de Lisboa numa situação de “adormecimento” que os dados de tráfego confirmam.



Do ponto de vista espacial são conhecidas as dificuldades de desenvolvimento de alguns processos de rentabilização patrimonial (Pedrouços, Matinha, Santos por exemplo) com manutenção, nalguns casos de custos e perdas de receita com algum significado.

Neste aspecto convirá referir que a APL suporta custos significativos com a manutenção de espaços públicos de fruição e lazer sem qualquer contrapartida.

Esperamos ter toda esta situação clarificada e identificada a partir do referido Plano Estratégico e ainda da exploração da **Contabilidade Analítica** que se encontra em fase de instalação.

Volume de Negócios

O volume de Negócios reflecte, no período **2002-2006**, um **crescimento de 16,9%**.

Em **2006** a APL alcançou um valor de **volume de negócios de 47.324 mil euros, mais 3,7%** do que no exercício transacto, tendo beneficiado da evolução favorável da exploração portuária.

A APL, no último trimestre de 2006 e primeiro trimestre de 2007, iniciou a implementação de um **Modelo de Custeio**, que permita obter **resultados por área de negócio**, prevendo-se a elaboração dos primeiros relatórios, referentes ao segundo trimestre de 2007, em Julho de 2007.

As áreas de negócio identificadas foram:

- Exploração Portuária, que inclui as Tarifas Portuárias, Concessões, Cruzeiros e Náutica de Recreio.
- Gestão Patrimonial, que inclui os Usos Dominiais por Tipo de Uso.
- Eventos em espaços Cobertos e Descobertos.

A cada área de negócio são afectos os proveitos e custos directos, assim como todos os proveitos e custos indirectos com origem nas áreas de BackOffice, como: Recursos Humanos, Economia e Finanças, Marketing, Informática e Comunicações, Secretaria Geral, Património e Obras, Conselho de Administração e outros.

Adicionalmente, foram também, identificadas áreas que apesar de integrarem vertentes importantes da actividade da APL, não geram proveitos actualmente nem num futuro próximo e que constituem custos de montantes consideráveis para a APL, das quais destacamos:

- Infra-estruturas comunitárias, que insere: investimentos da responsabilidade da APL, no âmbito da relação porto/cidade, com a requalificação e reordenamento de extensas áreas ribeirinhas de modo a permitir a utilização lúdica por parte dos moradores da cidade de Lisboa e também custos de exploração da responsabilidade da APL, com a conservação desses espaços, nomeadamente com a manutenção de espaços verdes.
- Autoridade e Administração Portuária, que insere: verbas despendidas e bonificações atribuídas pela APL, nomeadamente no que se refere a balizagem, Marinha de Guerra Nacional e Estrangeira e ocupação de instalações por várias entidades a título gratuito, com especial referência para a Capitania do porto de Lisboa, Alfândegas e SEF.

As metodologias utilizadas na repartição dos custos indirectos foram: ABC (Activity Based Cost), preço de transferência interna e nalguns casos “Time Sheet”.

Resultados Operacionais

Com referência aos Resultados Operacionais, rubricas de Proveitos Operacionais e Custos Operacionais, elencamos algumas notas importantes para entender a evolução dos Proveitos e Custos Operacionais e constrangimentos com que a APL se depara:

Proveitos Operacionais

- Cedência, a título gratuito, de instalações para acolhimento de entidades oficiais;
- Prestação de serviços de coordenação e segurança marítima, sem possibilidade de repercussão a terceiros;
- Prestação de serviços de manutenção e reparação nas extensas áreas ribeirinhas, sem possibilidade de repercussão a terceiros;
- Atribuição de isenções a Clubes Desportivos;
- Atribuição de bonificações e isenções à Marinha de Guerra Nacional e Estrangeira;
- Implementação de Planos de Emergência Interno e certificação ISPS – Código Internacional para a Protecção dos Navios e das Instalações Portuárias, sem repercussão nas tarifas portuárias.

Custos Operacionais

Fornecimentos e Serviços Externos

- Elevados custos de manutenção e reparação em áreas e imóveis sem possibilidade de futura rentabilização. A título de exemplo : jardinagem, manutenção de edifícios ocupados por entidades oficiais, a título gratuito ou com dívidas acumuladas;
- Elevados custos e com a tendência de crescimento anual contínuo, da rubrica de vigilância e segurança no seguimentos das Directivas de Segurança nos Portos da União Europeia.

Custos com Pessoal

- Impacto dos reajustamentos efectuados no regime de trabalho e remunerações do pessoal marítimo e de alguns titulares de chefia, da normal progressão profissional (acessos e diuturnidades) e da aplicação do mecanismo da diferencial de carreira;
- Aumento da taxa contributiva da empresa para a Caixa Geral de Aposentações de 10% para 13% em 2006 e de 13% para 15% em 2007;



- Reforço anual das provisões constantes em Balanço para benefícios pós-emprego, nomeadamente, pensões e Assistência Médica e Medicamentosa, que varia anualmente entre os 2 500 mil euros e 3 000 mil euros.

Resultados Financeiros

Com referência aos Resultados Financeiros, informamos que o novo empréstimo bancário, contraído em **Janeiro de 2007**, no valor total de 11.500 mil euros, destina-se a substituir o empréstimo da APP (Associação dos Portos Portugueses) cuja quota-parte da APL à data de 31 de Dezembro de 2006 era de 11 564 mil euros. Relembramos que este empréstimo contraído pelas Administrações Portuárias e Institutos destinou-se a financiar a **Reestruturação do Trabalho Portuário em Portugal**.

O outro novo empréstimo referido, BPI – Banco Português de Investimento, é na realidade um reforço de 2.500 mil euros para 9.000 mil euros e destina-se a financiar transitoriamente a **construção dos edifícios e reabilitação do edifício do Relógio para instalação das Agências Europeias**. Este empréstimo terá utilizações parciais, conforme os autos de medição e será posteriormente transformado em empréstimo de Médio/Longo prazo.

(Vide Anexos 2 a 4)

(14) Esforço Financeiro do Estado junto da APL

“Nos últimos cinco anos, a APL realizou investimentos no total de 40,6 milhões de euros. Desse montante, 74% foram suportados pela empresa com recurso a receitas próprias e endividamento bancário; 6% sustentaram-se em protocolos celebrados entre a APL e outras entidades públicas; e o remanescente, 20%, consubstanciou-se em financiamento público (Fundos Comunitários e Orçamento de Estado).”

Durante o período **2002-2006** a APL, S.A. investiu mais do que o referido no relato, chegando ao montante total de **44,2 milhões de euros em obras de natureza urbana e marítima**.

Apenas cerca de **20% dos investimentos** realizados foram financiados por **Orçamento do Estado – PIDDAC, Fundos Comunitários e outras Comparticipações**, nomeadamente da Câmara Municipal de Oeiras, no âmbito do protocolo celebrado referente ao projecto “Ordenamento/Execução de infra-estrutura da Praia de St.º. Amaro de Oeiras e Execução das infra-estrutura de apoio à instalação de um “Géiser” no leito do estuário em Paço d’Arcos”. O valor das comparticipações no período de 2002-2006 totalizou o montante de 9,7 milhões de euros.

Pelo que todos os restantes 80% representam financiamento por receitas próprios. Valor algo diverso do referido no relato.

Com efeito, a **alienação de imóveis e terrenos**, o **aumento das receitas**, conjugado com uma **maior eficácia nos recebimentos**, nomeadamente, no que se refere a algumas dividas antigas, com especial referência para o valor recebido da DGPA à data de Dezembro de 2005, no total de 1,6 milhões de euros e o decréscimo dos valores despendidos para pagamentos de pensões e “Pré-Reformas” ao abrigo do Decreto-Lei 467/99, com especial incidência nos anos de 2005 e 2006, permitiu por um lado, **diminuir o Passivo Bancário em cerca de 35%** e **financiar com Capitais Próprios o remanescente dos investimentos** realizados não participados.

Dos imóveis e terrenos alienados durante o período de 2002-2006, destacamos:

- O edifício industrial do Ex-CRCB (Comissão Reguladora do Comércio do Bacalhau), pelo montante de 7,9 milhões de euros.
- Os terrenos sitos na Avenida 24 de Julho, pelo montante de 2,9 milhões de euros.

Pagamentos efectuados com Pensões e “Pré-Reformas” no âmbito do Decreto-Lei 467/99:

- 2002 – 8,1 milhões de euros
- 2003 – 9,3 milhões de euros
- 2004 – 8,7 milhões de euros
- 2005 – 7,4 milhões de euros
- 2006 – 5,7 milhões de euros

(15) Endividamento Bancário

“Para o período 2002-2006, a APL conseguiu reduzir, em 41%, a sua dívida bancária. Ainda assim, em Dezembro de 2006, o endividamento bancário da APL totalizava 57,2 milhões de euros, dos quais 38% têm uma natureza de médio e longo prazo. Para o mesmo espaço temporal, o serviço da dívida cifravasse (sic) em 13 milhões de euros.”

Realmente verificou-se uma redução muito sensível do endividamento bancário.

O **Passivo Bancário** à data de 31 de Dezembro de **2002**, totalizava **87,2 milhões** de euros e a 31 de Dezembro de **2006 apenas, 57,0 milhões** de euros.



Importa referir que no ano de **2006** os **investimentos realizados totalizaram 22,5** milhões de euros, incluídos nos 44,2 milhões supracitados, dos quais 11,9 milhões se referem à construção dos edifícios para instalação das Agências Europeias e reabilitação do edifício do Relógio para áreas comuns e instalação do Centro Jacques Delors, tendo permanecido no final do ano em Dívidas a Terceiros/Curto Prazo, efectivando-se o pagamento das facturas no início do ano de 2007.

A APL, S.A. efectuou o reforço de 2,5 milhões de euros para 9 milhões de euros do empréstimo de curto prazo que tem actualmente com o BPI – Banco Português de Investimento, unicamente para transitoriamente financiar os primeiros autos de medição do projecto de construção dos edifícios/reabilitação para instalação das Agências Europeias, este empréstimo prevê a utilização parcial, dependendo do valor a despendar pelos autos de medição, pelo que, só se iniciou a sua utilização no ano de 2007.

A APL, S.A., prevê no ano de **2007**, concretamente nos meses de Maio e Junho, a efectivação da **reestruturação do empréstimo de curto prazo, no montante de 12,5 milhões de euros, em médio e longo prazo** e a negociação de um **financiamento de médio e longo prazo para cobertura total do investimento a realizar** com as Agências Europeias. Este financiamento, efectivamente e após assinatura dos contratos de arrendamento será elencado com o valor das rendas a cobrar pela APL, S.A. e período de duração dos referidos contratos.

Assim o esforço do CA tem-se centrado também na renegociação do passivo bancário para dívida de médio e longo prazo, com melhores condições.

(16) Dívida de Clientes

“Em Janeiro de 2007, a APL contabilizava cerca de 18 milhões de euros em dívida vencida, sendo que cerca de mil clientes tinham dívida por liquidar, há mais de um ano. Os principais devedores da APL, sem processo judicial associado, são entidades públicas com as quais a APL não consegue chegar a acordo, o que constitui um mau exemplo, de ambas as partes, da actuação das organizações públicas.”

As grandes dívidas de entidades públicas é algo que preocupa a APL.

A APL, S.A. nos últimos cinco anos tem considerado como uma das prioridades, a cobrança de dívidas, **com algum sucesso**, nomeadamente no que se refere a entidades públicas, com a celebração de um protocolo com IPTM – Instituto Portuário de Transportes Marítimos para liquidação da dívida da Ex-DGP (Direcção Geral dos Portos) que totaliza 1,4 milhões de euros e que no final de 2006 se encontrava totalmente liquidada, com o recebimento parcial de 1,6 milhões de euros em Dezembro de 2005 da DGPA, cuja dívida totalizava 2,9 milhões de euros.

Estes dois casos representam o bom caminho que se conseguiu trilhar e que se pretende que sirva de **exemplo** para outras entidades públicas.

Continuam, porém, a persistir montantes elevados de **dívidas de entidades oficiais**, como a **DOCAPESCA - Portos e Lotas, S.A.**, com uma dívida de 0,9 milhões de euros, referente a ocupação de instalações no edifício Vasco da Gama, a **Município de Oeiras** com uma dívida de 0,3 milhões de euros, relacionada com a ocupação de parcelas dominiais em Oeiras, a **Município de Lisboa** com uma dívida de 0,2 milhões de euros, referente com um protocolo celebrado entre três entidades para execução do projecto do Nó Rodoferroviário de Alcântara e a dívida remanescente da **DGPA** da ocupação do edifício Vasco da Gama, 1,3 milhões de euros e ocupação de terrenos de domínio público, sob a jurisdição da APL S.A., onde foi construída a nova sede da DGPA, em Pedrouços.

A APL, S.A. **procede de forma continuada, mensalmente, à reclamação de dívidas a todos os clientes**, e com referência aos clientes supracitados são enviados periodicamente ofícios. A título de exemplo, a APL, S.A. por duas vezes entregou em mão, pela mão de um Administrador, na Câmara Municipal de Lisboa cópias de todas as facturas em aberto e protocolos assinados.

Vamos continuar em 2007 a invalidar todos os esforços, de modo a **aumentar a eficácia e eficiência na cobrança**, relembramos que a APL, S.A. tem actualmente cerca de 6.000 clientes activos, com perfis completamente diferentes e debate-se com escassez de recursos humanos para persecução das tarefas necessárias.

As cobranças coercivas são também um caminho a seguir, mas com custos judiciais elevados, com arrastamentos de processos judiciais por longos anos e sem que se vislumbre desfechos eficientes para a APL, S.A.. As injunções têm sido um procedimento muito adoptado pela APL, S.A., mas só é possível a sua aplicação em dívidas de pequeno montante.

Nos últimos anos a APL, S.A. tem também procedido ao accionamento de **garantias bancárias e depósitos caução**, deparando-se posteriormente com grandes dificuldades por parte do cliente para a reposição das mesmas. Estas situações são normalmente mais graves em clientes da Gestão Patrimonial – Usos Dominiais. Nos clientes da Exploração Portuária a APL, S.A. possui mecanismos de salvaguarda, como a sujeição a **depósito prévio**, em que não são prestados serviços ao navio, sem que não seja efectuado o pagamento prévio.

(17) Dívida da Parque Expo, SA

“Estando decorridos praticamente 14 anos, os sucessivos Ministros da Tutela da APL, em desrespeito pelo DL 207/93, de 14-06, não determinaram o valor da compensação que a Parque Expo, SA deve pagar à APL pela desafecção dos terrenos onde se realizou a Expo 98.”



Pelo Decreto-Lei nº 207/93, de 14 de Junho foram desafectados do domínio público os bens imóveis compreendidos na zona de intervenção da Expo'98, situados na área de jurisdição da Administração do Porto de Lisboa, S.A., bem como extintos os direitos de uso privativo constituídos sobre os mesmos.

Nos termos do artigo 4º do citado diploma, a sociedade Parque Expo'98 S.A., deve compensar a APL, S.A. pelos prejuízos efectivos sofridos, atendendo, nomeadamente ao valor das taxas dominiais e portuárias que vinham sendo cobradas, e ponderando a duração prevista em tais usos.

O critério estabelecido pelo normativo em apreço apenas teve subjacente a previsão do decréscimo das receitas da APL, resultante da extinção dos usos privativos perspectivados à luz da precaridade contratual decorrente das licenças outorgadas ou do prazo dos contratos de concessão celebrados.

Não se tomaram, em consideração, quer as áreas dominiais desafectadas, mas livres de ocupação titulada, quer a circunstância de o recurso a títulos precários de curta dotação, em regra anualmente renováveis, constituir um procedimento corrente da APL, S.A.

No seguimento do disposto no artigo 4º do Decreto-Lei nº 207/93, de 14 de Junho e tendo em consideração o exposto no anterior parágrafo, a compensação a pagar pela Parque Expo'98 S.A. à APL, S.A., à data de Dezembro de 2006, totalizava o montante aproximado de 8 278 milhares de euros. Apesar das diversas diligências perpetradas pelos diferentes Conselhos de Administração, junto das Tutelas, a APL, S.A., nunca foi ressarcida pelo montante em dívida.

(18) Concessão de Serviço Público de Movimentação de Mercadorias

(18.1) Contratos de Concessão

“A APL não exerce um acompanhamento integral e eficaz da execução dos seus contratos de concessão”

“Existem situações em que a APL não é firme na obtenção da documentação que os concessionários estão contratualmente obrigados a remeter”

Não é correcto dizer-se que a APL não exerce um acompanhamento eficaz e integral das concessões, **nem vemos nada de objectivo** no Relato que possa suportar as conclusões tiradas.

Na verdade, desde logo deve dizer-se que **não nos foi sequer solicitada a exibição de toda** a documentação sobre as concessões, supõe-se que devido à grande diversidade de contratos e à dimensão do *histórico* dos mesmos, mas este facto, só por si, deveria ter levado a algum cuidado nas conclusões tiradas.

Sobre as afirmações do relato cabe-nos esclarecer que:

- i) todos os contratos de concessão de serviço público incluem a informação e documentação essencial que os concessionários estão obrigados a remeter à APL**, designadamente o Plano Geral (físico), o Regulamento de Exploração, o Regulamento de Tarifas, os Planos de Segurança, as Apólices de Seguros e respectivas actualizações, os Quadros de Pessoal, as Cauções e respectivas actualizações, os Relatórios e Contas e, nos casos em que os terminais estão concessionados a empresas cuja actividade não está cingida unicamente aquela concessão, também, a respectiva Demonstração de Resultados correspondente à actividade do terminal, tudo isto conforme definido contratualmente, e ainda pedidos de realização de investimentos quando previstos contratualmente;

- ii) para além da fiscalização física**, que é permanentemente realizada pela Direcção de Segurança e Ambiente em toda a área de jurisdição da APL, na qual se incluem as concessões de serviço público e as licenças de uso privativo, também a Direcção responsável pelo acompanhamento das mesmas realiza **acções de fiscalização especiais** de âmbito mais dirigido a matérias concretas;

Não se entende bem o alcance da afirmação sobre o “*não conhecimento fluído da execução dos contratos*”.

No entanto, se se pretende afirmar que não existe um acompanhamento permanente e sistemático da execução dos contratos, **ela não corresponde de forma nenhuma à realidade**, porque a APL possui, em todo e cada momento, conhecimentos sobre a exploração económica das instalações e o grau de cumprimento do respectivo objecto da concessão, nomeadamente da evolução dos tráfegos associados a cada terminal, os quais são comparados com a evolução económica da região e do país.

Assim sendo, não se poderá concordar com a afirmação “... *o controlo que a APL exerce sobre as concessões resume-se, essencialmente, ao conhecimento dos valores facturados pelas concessionárias (...), e aos fundos acostáveis*”, uma vez que, conforme atrás referido, o **controlo é exercido a um nível mais vasto**.

Também, quanto a esta matéria, não podemos deixar de referir que sobre eficiência e qualidade de serviço, **os actuais concessionários dos terminais têm tido boas prestações**, as quais têm de ser aferidas num contexto dominado por variáveis que ultrapassam muitas vezes a capacidade de intervenção da autoridade portuária.

No que se refere, por exemplo, a uma das cargas eleitas como estratégicas para o desenvolvimento do porto de Lisboa (**a carga contentorizada**) no Plano Estratégico do Porto de Lisboa, não existem dúvidas quanto ao seu **excelente desempenho**.



Na verdade, o êxito comercial deste concessionário fica bem expresso no facto de ter **conseguido penetrar no mercado espanhol**, nomeadamente na Galiza, em Castela e Leão, Extremadura e Andaluzia, sendo o movimento para estas três últimas regiões suportado por plataformas de transferência modal (comboio-camião), respectivamente na Guarda e em Elvas, ambas construídas por iniciativa do concessionário. Do mesmo modo refira-se que este concessionário presta serviço aos maiores armadores internacionais, dos quais se destaca a MAERSK, líder mundial neste segmento de mercado

Por último, gostaríamos de salientar que além do **papel importante de autoridade que a APL deve exercer de fiscalização e controlo**, não menos importante é também o dever de apoiar e ser parceiro de negócio dos seus concessionários, uma vez que o sucesso dos mesmos contribui de forma decisiva para o desenvolvimento económico do porto de Lisboa, da região e do País. Neste sentido, a APL, apesar do grande número de concessionários que possui, complementarmente às acções sistematizadas de fiscalização, tem-se esforçado por ter uma política de proximidade com todos eles que, em nossa opinião, tem sido bem sucedida.

“Os contratos de concessão resultantes de convolações, não estão suportados num plano de negócios que espelhe o equilíbrio económico-financeiro das concessões”

A conclusão tirada **não nos parece de aplicar aos casos de convolações**.

Reconhece-se que a existência de uma caso-base, como elemento constituinte de um contrato de concessão, é um factor que facilitará e poderá introduzir maior rigor à avaliação do impacte económico e financeiro de eventuais alterações ao quadro contratual da responsabilidade do concedente.

Porém, haverá também que ter presente que, em situações que originem a necessidade de um reequilíbrio financeiro da concessão, nem a ausência de uma caso-base é inibidora de se chegar a uma solução equilibrada para as duas partes nem a sua existência conduz à partida a uma solução que seja consensualmente aceite por concedente e concessionário. Haverá naturalmente múltiplas situações de reequilíbrio financeiro de concessões, que incluíam um caso-base, que demonstram a veracidade desta última afirmação.

No caso concreto da APL, na **única** situação de reequilíbrio financeiro que aconteceu, por coincidência numa concessão **cujo contrato incorporava um caso-base**, a relação

entre o valor que o concessionário inicialmente reivindicava e o que o **tribunal** veio a fixar foi superior a 10!

Assim, sem negar a vantagem da existência de um caso-base, deverá ter-se presente que não é ela que anula completamente divergências de interpretação.

Eventualmente, até mais importante do que o caso base é ter-se evoluído de uma formulação muito genérica da obrigatoriedade do reequilíbrio económico da exploração pelo concedente para uma melhor clarificação da **partilha de riscos** entre concedente e concessionário e, por consequência, das situações que dão lugar ao reequilíbrio.

Os últimos contratos de concessão de serviço público elaborados pela APL para a actividade portuária, e cujo processo se iniciou em 1998, já contêm esta formulação assim como incorporam também um caso-base.

Convirá, no entanto, recordar que, tanto quanto é do nosso conhecimento, os aspectos acima referidos terão sido integrados pela primeira vez, em Portugal, num contrato de concessão assinado em **Março de 1995** ou, pelo menos, vulgarizados a partir daí. Concretamente, tratou-se do contrato da LUSOPONTE com o Estado português, o qual foi inspirado em contratos feitos no Reino Unido e daí ter-se vertido para aquele contrato o que já eram algumas das práticas desse país.

Convirá ainda ter-se presente que, durante bastante tempo, foi opinião corrente, muito generalizada, atribuir-se as compensações a que o Estado português foi obrigado, neste e em contratos semelhantes, à existência daquelas disposições nos contratos e ao regime de “project finance”, num discurso que denunciava ao mesmo tempo um total desconhecimento dos conceitos em causa.

Serve o que acima se disse para lembrar que **os contratos de convolação foram feitos no ano de 1995**, num contexto em que se estava muito longe de estarem vulgarizadas e consolidadas as inovações introduzidas pelo referido contrato da LUSOPONTE em Portugal.

Razão porque nos parece, como dissemos, que as concessões por convolação não sejam um bom exemplo para tirar a conclusão constante do Relato.

“A APL não conhece, prontamente e de forma sistematizada, quais os investimentos realizados pelos concessionários”



Não nos parece também que seja correcta esta conclusão!

Importa esclarecer o seguinte:

- i)* a APL **conhece** os investimentos realizados pelos concessionários, tanto mais, que no próprio portal da APL é disponibilizada informação relativa aos equipamentos disponíveis em cada uma das instalações portuárias;
- ii)* ao contrário do que é afirmado não existe em todos os contratos a obrigação de pedido de parecer prévio à concedente no que se refere a investimentos em equipamentos, mas, somente, se para instalação dos mesmos for necessário a realização de obras e, neste caso, será efectivamente necessário a apresentação de projecto com vista à emissão de licença pela autoridade portuária (v. art. 11º do contrato do TMB, TMPB e SOTAGUS), e quanto a novos equipamentos (v. art 12º), estes mesmos contratos, estabelecem a obrigação da concessionária em proceder à instalação dos equipamentos necessários à exploração da concessão, bem como à substituição daqueles que, por destruição, e capacidade de desgaste (...), não se inferindo deste mesmo artigo, nem do restante clausulado dos contratos, qualquer obrigação de pedido de parecer prévio!

Existe sim, no que respeita a quaisquer investimentos a realizar na concessão, a obrigação por parte da concessionária de elaborar e manter actualizado o registo discriminado dos bens por ela integrados na concessão, com indicação dos respectivos valores e data de aquisição, que permanecerão propriedade da concessionária até ao termo da concessão (v. art. 9º - nº2 dos contratos de concessão do TMB, TMPB e SOTAGUS).

Quanto aos contratos de concessão resultantes da convocação de anteriores **licenças de uso privativo**, nestes sim, existe a obrigação do parecer prévio da concedente quando a concessionária necessitar de proceder ao reapetrechamento da concessão adquirindo novos equipamentos.

Contudo face às características da maior parte destas concessões, o que tem sucedido desde o início das concessões é uma predominância de investimentos em construção de novas infra-estruturas, ou conservação das existentes, e, nestes casos, têm sido precedidos de parecer prévio à APL, com apresentação de projecto e posterior licenciamento de obras por parte da APL.

Convém, em nossa opinião, ter alguma cautela na interpretação do que é o parecer prévio, porque uma intromissão excessiva nas decisões que devem ser da responsabilidade do concessionário poderá conduzir a uma **distorção do que deve ser a partilha de riscos** correcta, entre concedente e concessionário, transferindo para o primeiro aquilo que pertence à esfera de responsabilidade do segundo.

Relativamente ao contrato de concessão do terminal de contentores de Alcântara, concessionado à LISCONT, em 1997 foi assinado entre a APL e a concessionária um aditamento ao contrato de concessão, no qual se estabeleceram obrigações mútuas de investimento, tendo ficado estabelecido que a concessionária se obrigaria a promover a modernização do terminal de acordo com o Plano de Investimento anexo ao já referido Aditamento. Este Plano ficou recentemente concluído com a obra de reforço do pavimento do parque e aquisição de 7 novos Pórticos de Parque sobre pneus (RTG), investimento este que foi previamente aprovado pela APL.

Fica assim evidente alguma leveza na afirmação feita no Relato, que não condiz com a profundidade da análise e com a gravidade da auditoria.

“A APL concede prazos de concessão que não são fixados em função do montante dos investimentos envolvidos, como estipula o DL 298/93 e que são excessivamente alargados, não favorecendo a concorrência”

Deve existir aqui um **manifesto lapso** na afirmação ou **desatenção** na análise dos documentos e dos esclarecimentos pedidos e prestados, o que se estranha, pois **os prazos da concessão foram estabelecidos em função do volume de investimento envolvido em cada uma das concessões.**

Refira-se ainda que, na preparação dos processos de concessão mais recentes, a APL e a sua equipa técnica teve o apoio de **consultores externos** que **fizeram análises económicas e financeiras de cada um dos terminais a concessionar**, tendo admitido os prazos de concessão que vieram a ser estipulados.

Estamos de acordo com a necessidade da introdução de mecanismos de revisão do prazo, não previstas no actual quadro legal, que é da competência do Governo, no entanto a nossa experiência diz-nos que deverá ser antes no sentido de ele poder se prolongado.

Primeiro, porque exactamente estando num mercado *“em tempos de dinâmica de globalização”* não podemos impor aos nossos agentes económicos condições mais desfavoráveis que as que possuem os seus concorrentes internacionais. Acontece que, em Portugal, quando se compara com sector portuário do resto da Europa, não só os



prazos são mais curtos, como existe uma rigidez no seu prolongamento que não existe lá fora.

Segundo, resulta da experiência concreta do porto de Lisboa não se conseguir vislumbrar razões de que resultem vantagens para o porto por se terminar o contrato de um concessionário que, de todos os pontos de vista, desempenha bem o seu papel. Pelo contrário, entende-se antes que, em situações como a descrita, a solução de dar por findo o contrato e lançar novo concurso introduz um risco desnecessário. Por outro lado, não se resolver esta situação nos últimos anos do contrato, poderá levar a que o concessionário desinvista quer em equipamento quer na sua política comercial o que, como se compreende, poderá ter consequências desastrosas para o porto.

Convém ter-se sempre presente que o porto é uma infra-estrutura com um impacte significativo na economia da região onde se insere.

“Os contratos de concessão analisados, embora com períodos de concessão muito alargados, não prevêm um prazo razoável para a sua revisão, visando a adequação a um meio em mutação constante, como é o dos portos, sobretudo em tempos de dinâmica globalização.”

Não é claro o que se pretende com a previsão de um prazo razoável para a revisão dos contratos de concessão.

Colocam-se, desde logo, duas alternativas: (i) esses prazos seriam pré-determinados no contrato de concessão? (ii) a revisão deveria ser feita após verificada a mutação? Qualquer destas alternativas conduzir-nos-ia, no entanto, a situações que, salvo melhor opinião, não introduziriam qualquer melhoria na gestão dos contratos e que, pelo contrário, poderiam antes levar a uma distorção da correcta partilha de riscos entre concedente e concessionário.

Na verdade, na primeira hipótese, ou seja se fossem estabelecidos previamente os prazos para a revisão contratual, o mais provável é que o efeito da “mutação constante, ..., sobretudo em tempos de dinâmica globalização” já se tivesse produzido há algum tempo e, por isso, a eficácia de qualquer intervenção seria reduzida ou mesmo nula. Por sua vez, a segunda hipótese, ou seja fazer-se a intervenção após verificada a mutação requeria uma complexidade na formulação da justificação da intervenção que não se vê como poderia ser feita.

É consensual que na partilha de riscos, ao concessionário deverá caber claramente o risco do mercado. Ora, as mutações referidas caem nesta categoria e, por isso, é da responsabilidade do concessionário adaptar-se para lhes fazer face. Porém, a capacidade para ultrapassar os desafios colocados pelas mudanças ocorridas e a ocorrer, remete-nos para questões já abordadas na nossa resposta, como seja, a política de proximidade entre concedente e concessionários, o estabelecimento de verdadeiras parcerias e o papel da autoridade portuária como promotora das condições de competitividade do porto e da sua notoriedade.

Como se sabe o contrato de concessão de serviço público mais antigo do Porto de Lisboa, o da LISCONT, o qual já tem 22 anos, não tem qualquer disposição da natureza da que é recomendada. O sector marítimo-portuário passou durante aquele período por profundas mutações e, sem que tivesse havido necessidade de qualquer revisão contratual, com excepção do já referido aditamento, este concessionário tem tido, como já também demonstrámos, um desempenho meritório a todos os títulos.

(18.2) Contratos de Concessão dos terminais multiusos

“A concessão do Terminal de Multiusos do Poço do Bispo (zona montante e jusante), não foi precedida de verdadeiro concurso público, já que culminou em dois ajustes directos, e violou o Princípio da Concorrência e da Transparência associado ao da Publicidade”

Não se consegue perceber o enunciado no Relato, visto que:

- a. O programa do concurso já previa a possibilidade de se conceder a diferentes concorrentes cada um dos terminais;
- b. Embora cada um dos dois únicos concorrentes não tivesse apresentado duas propostas autónomas para cada um dos terminais, constatou-se que *“era possível cindir cada uma das propostas apresentadas em duas sub-propostas e permitir que essas, eventuais, quatro propostas (duas para a área de montante e duas para a área de jusante) pudessem ser avaliadas de acordo com os critérios de selecção definidos no Programa de Concurso.”*;



- c. A APL entendeu ser esta a solução que melhor servia os interesses do porto, fundamentando esta opção, entre outras razões, no facto de a não ser assim se correr um risco de quebra de mercado, preocupação de resto já manifestada no programa de concurso (ponto 16.5.2), e de se evitar situações de monopólio;
- d. Embora os serviços técnicos da APL entendessem que era possível aquela solução, ela veio a ser suportada, por cautela, num parecer emitido pelo Senhor Prof. Sérvulo Correia;
- e. Os dois concorrentes não só aceitaram a cisão das suas propostas como também aceitaram a decisão final da APL de atribuir a parcela de jusante ao TMB e a parcela de montante à ETE.

“A APL fez constar dos contratos de concessão dos terminais multiusos áreas erradas das Áreas de Concessão, o que se traduziu, entre 2001 e 2006, numa perda de 1,7 milhões de euros.”

“A empresa não tem levantamentos topográficos das áreas concessionadas, pelo, que não existe segurança de que as taxas dominais que cobra são as exactas.”

“Incompreensivelmente, a APL não cobra taxas pela movimentação de granéis nos Terminais Multiusos do porto de Lisboa e, assim, deixou de cobrar, entre 2001 e 2006, cerca de 1,8 milhões de euros.”

Estas afirmações são **totalmente infundadas** e demonstram uma **total incompreensão** das concessões portuárias existentes na APL e sua génese.

Daqui resulta evidente que **o Relato em toda esta parte relativa às concessões se encontra manifestamente desajustado**, contendo afirmações de enorme gravidade, pela sua imprecisão e pelo retirar de conclusões distorcidas e incorrectas, pondo em causa, desnecessariamente a bondade dos procedimentos e das intenções da APL.

Claramente fica evidente por este tipo de conclusões infundadas que esta parte do Relato tem de merecer da parte do Venerando Tribunal de Contas uma reanálise global, para o que ficamos inteiramente à disposição para todos os esclarecimentos tidos por necessários.

Optamos por responder conjuntamente a estes pontos porque, como se verá, a explicação para os factos constatados entronca numa fundamentação comum.

Em primeiro lugar, não é correcto que a *“APL fez constar dos contratos de concessão dos terminais multiusos áreas erradas das Áreas de Concessão”* porque as áreas a que se referem, aliás já constantes do caderno de encargos, **resultam de uma opção consciente e claramente justificada**, como pretendemos demonstrá-lo.

Em segundo lugar, à luz do que se entende ser uma gestão correcta, é perfeitamente **compreensível** a opção da não cobrança de *“taxas pela movimentação de granéis nos Terminais Multiusos do porto de Lisboa”*, como também tentaremos demonstrar.

Na verdade, na tomada de **decisões de gestão**, em particular naquelas com impacte económico, a APL, como empresa pública que é, terá de ponderar pelo menos os seguintes factores:

- a. O efeito nos **resultados**;
- b. O **interesse público**, na medida em que os proveitos da APL se acabam por reflectir na factura portuária e, por consequência, no preço que os consumidores portugueses pagam pelos produtos importados e na componente de importação dos produzidos em território nacional ou na perda de competitividade das exportações portuguesas;
- c. A **competitividade do porto**, sendo que esta se reflecte nas duas anteriores: nos resultados porque menos movimento significa menos proveitos; no interesse público porque o porto tem efeitos consideráveis em termos directos, indirectos e induzidos na região (5% do PIB regional) que serão tanto maiores quanto maior for a capacidade de atractividade do porto.



Foram estes os factores que estiveram presentes na decisão sobre o valor da renda das concessões que foram postas a concurso em 1999.

Assim, numa primeira análise, a opção a tomar, para qualquer delas, seria não ir além da renda de indiferença, ou seja um valor que deixasse a APL, após as concessões, na mesma posição do ponto de vista económico e financeiro.

A determinação destes valores, que contou com o apoio de consultores externos, tomou em linha de conta o período da concessão, os encargos com pessoal que deixariam de ter contrapartida em proveitos, uma vez que os trabalhadores dos terminais ficariam no quadro da APL e, de uma forma geral, o valor económico dos terminais a concessionar.

Haverá, contudo, que acrescentar duas notas.

Em primeiro lugar, para a APL, resultaria desta metodologia, que se afigurava correcta, um impacte económico e financeiro negativo nos primeiros anos que seria compensado pelo impacte positivo nos últimos anos.

Em segundo lugar, que as rendas seriam sempre inflacionadas pelo facto de incorporarem os encargos com o pessoal remanescente até às respectivas reformas.

Esta convicção saía reforçada quando se comparava os seus valores com a prática dos **portos espanhóis** com os quais, *num mundo cada vez mais globalizado* e competitivo, estamos em concorrência.

A renda do terminal de contentores foi determinada de acordo com esta metodologia.

Tinha-se consciência dos problemas que daí poderiam resultar, pelo valor a que se chegou, quer pela comparação com o concorrente do porto de Lisboa, a LISCONT, quer pela confrontação com os valores praticados nos portos espanhóis.

Entendeu-se, contudo, após se terem visto goradas as tentativas junto do Governo para que se fizesse a dispensa do pessoal nas condições em que haviam sido feitas as anteriores, que à APL não restava outra solução.

Apesar disto, e como se disse acima, os impactes económicos e financeiros nos primeiros anos seriam negativos.

Já no que respeita aos **terminais multiusos**, o valor da renda calculado pelos consultores, 42 mil contos por ano, a preços de 2000, conduziria a valores unitários das taxas por cada uma das componentes muito baixos quando comparados com os valores de referência praticados no porto de Lisboa. Entendeu-se, então que haveria uma margem possível que compensaria os impactes negativos dos primeiros anos do terminal de contentores, tendo-se estabelecido um valor de cerca de 250 mil contos, para o conjunto dos dois terminais.

Acrescente-se que dos proveitos dos terminais, enquanto explorados pela APL, apenas dois terços provinham da actividade portuária, o que quer dizer que as empresas de estiva que operavam nestes terminais pagavam à APL pelo uso do espaço e equipamentos valores que não remuneravam os custos. Assim, havia a consciência clara de que, na situação de concessão, cada escudo de renda que os novos concessionários viessem a pagar, uma parte considerável, e descontando o aumento de produtividade global conseguido com a nova situação, seria um acréscimo na factura portuária e, por consequência, uma diminuição da competitividade do porto.

Uma vez determinado o valor da renda haveria que distribuí-lo pelas diversas componentes constituintes da concessão.

No que respeita aos **terraplenos** havia duas alternativas possíveis: (i) afectá-lo a todo terraplano que seria integrado na concessão, e esta metodologia levaria a um valor unitário demasiado baixo, quando comparado com os valores de referência do porto de Lisboa; (ii) afectá-lo apenas às áreas que tinham um uso operacional efectivo e, com esta metodologia, já se chegava a valores unitários próximos dos valores de referência.

Entendeu-se **ser esta última a metodologia mais correcta** e por isso foram vertidas para o caderno de encargos as áreas e as taxas que foram, na altura, do conhecimento público.

Admite-se que esta explicação seja necessária para se entender o contexto que levou àquela opção.

Só assim, **pelo desconhecimento ou não compreensão**, se poderá compreender que, face ao conhecimento que tinham sido aquelas as áreas e as taxas vertidas no caderno de encargos, se afirme que *"... houve, por parte da APL, intenção de ocultar as áreas reais das concessões destes terminais multiusos, com vista a diminuir, de forma velada, o valor das taxas dominiais cobradas aos concessionários."* (sublinhado nosso).



Frases, porém, que não deviam constar do Relato! Por totalmente infundadas e difamatórias!

A determinação da renda variável obedeceu aos mesmos princípios.

Acresce que se sabia que entre as mercadorias que os terminais poderiam movimentar, os granéis, pelo facto de terem um valor unitário baixo, não suportariam custos elevados na sua movimentação sem que isso representasse uma **perca de competitividade do porto**. Com o objectivo de evitar esta perca de competitividade, o valor das taxas variáveis foi apenas afecto à carga geral, grupo que é constituído por mercadorias que suportam melhor um agravamento de custos sem perca de competitividade.

Admitindo, naturalmente, que haja quem hoje possa entender que esta não tenha sido a melhor opção, julga-se, no entanto, ter trazido elementos que tornam *compreensível* o facto de já no caderno de encargos se prever que as **taxas variáveis incidiriam apenas sobre a carga geral.**

Feitos estes esclarecimentos, entende-se que se deve deixar claro que os números citados poderão ter outras leituras, em nossa opinião, bastante mais próximas da realidade.

Uma leitura possível, tendo em conta a opção feita pela a APL e admitindo que as mercadorias movimentadas foram apenas de importação, é que a opção da APL levou a que **os consumidores finais servidos pelo porto de Lisboa economizaram, naquele período, aproximadamente 3,5 milhões de euros**.

Naturalmente que os concessionários têm de fazer reflectir nos preços cobrados os custos correspondentes às rendas.

Outra interpretação possível, se a APL tivesse feito as opções implícitas no Relato, resulta do facto de que **muito provavelmente se teria assistido a uma perca de competitividade do porto** e, por consequência, a um **desvio de parte das cargas para outros portos**.

Nestas condições, os consumidores teriam pago uma parte considerável daqueles 3,5 milhões de euros, porque embora os portos alternativos fossem mais baratos, uma parcela do diferencial dos custos portuários seria anulada pelo **acréscimo dos custos de transporte** uma vez que a distância entre aqueles portos e os locais de destino das mercadorias é maior.

A APL, para além de não ter recebido as taxas variáveis relativas às mercadorias que tinham sido desviadas para outros portos, ainda teria sido **prejudicada num volume significativo dos proveitos que efectivamente recebeu em taxas de uso do porto** (navios e mercadorias), e estaria provavelmente confrontada com **concessões em situação económica e financeira degradada**.

Qualquer das duas leituras confirma, no nosso entender, o acerto da opção feita pela APL!

Para finalizar este ponto, refira-se que o contrato de concessão do TMPB estabelecia taxas dominiais para murocais, terraplenos e edifícios.

Os edifícios que à data da celebração do contrato estavam implantados no terminal, identificados no nº 2 do artº 4º do contrato de concessão, eram o Armazém 22 e o Armazém 22A. Os telheiros portuários são estruturas aligeiradas colocadas em terrapleno, de maior ou menor dimensão, destinadas a uma utilização específica e de natureza precária.

Torna-se pois evidente que, embora os telheiros (ou outros pré-fabricados) possam existir num determinado local e lapso de tempo, **nunca poderão ser considerados como edifícios e, por maioria de razão, susceptíveis de sobre eles recair uma taxa homóloga à de uma construção permanente**. Para a concedente tais estruturas precárias são tratadas como terraplenos e a sua identificação em planta apenas traduz a sua existência num determinado momento.

No contrato de concessão do TMB, não são referidos telheiros no seu artº 4º por **não existirem tais estruturas à data da concessão**. Os telheiros que vieram posteriormente a ser colocados configuram soluções operacionais, a que atrás se alude, nunca podendo ser susceptíveis da aplicação de uma taxa por uso de edifícios.

Como se vê bastava ter pedido os esclarecimentos e tinham-se evitado conclusões precipitadas e insinuações despropositadas.

“APL não actualiza as taxas variáveis que cobra pelas operações realizadas nos Terminais Multiusos, TMPB e TMB. Tal já custou à APL 216 mil euros, entre 2001 e 2006.”

“Na fase de negociação das propostas, a APL acordou conceder, nos primeiros cinco anos, descontos sobre



as taxas variáveis e quando assinou os contratos, e para além do que tinha sido acordado, concedeu mais um sexto ano de desconto sobre essas taxas.”

Mais uma vez as conclusões do Relato são precipitadas.

Como consta do caderno de encargos não se previa a actualização das taxas variáveis e esta opção tem uma justificação.

Na verdade, embora sob o regime de “landlord port”, a autoridade portuária continua a ter um papel importante na **promoção do porto**, de resto, naquele novo regime, em melhores condições, visto que tem a possibilidade de se concentrar nas suas actividades essenciais. Consequentemente, o efeito da acção da autoridade portuária materializa-se na **atractividade do porto**.

A evolução do tráfego portuário, cujo efeito se traduz, nas rendas variáveis, é assim o resultado da acção conjunta do concessionário e concedente, pelo que é natural que a autoridade portuária opte por **partilhar este risco** com o concessionário.

Uma forma de expressar esta parceria, aquela que ficou consagrada no caderno de encargos, é que o crescimento em valor das rendas variáveis resulte apenas do **aumento do movimento** e não da actualização da taxa. Uma alternativa, que materializaria também o conceito de parceria, seria **fixar valores unitários** que, em termos reais, desceriam em função do aumento do tráfego.

A solução encontrada no caderno de encargos caracteriza-se por ser de aplicação mais simples, esta última, embora coloque **mais pressão sobre o desempenho do concessionário**, é mais complexa.

A prática de descontos nas rendas nos primeiros anos das concessões não é assim tão invulgar, usando-se também nas concessões dominiais. É uma forma de **compensar o esforço de investimento dos primeiros anos**, que é sempre mais significativo.

Isto não será tão estranho como possa parecer porque se *“os descontos previstos nas convolações têm na sua génese o facto de nestas situações estarem envolvidos investimentos (infra-estruturas, equipamentos e dragagens) que foram concretizados pelos concedentes (queria dizer-se concessionários, nota nossa), antes da concessão,*

quando eram titulares de uso privativo", ou seja, investimentos realizados no passado, já nas concessões que entraram em funcionamento no ano de 2000 a justificação reside no facto de **os concessionários virem a realizar investimentos no futuro**.

Não se descortina assim, a razão que justificou a opinião contida no Relato.

Mais, salvo melhor opinião, parece-nos mais lógico ter atribuído descontos nas taxas às concessões dos multiusos, porque os concessionários iriam iniciar um negócio novo, enfrentando, conseqüentemente, um risco substancialmente mais elevado, do que àquelas que resultaram das convolações, porque se tratou apenas de uma mudança de estatuto, continuando os respectivos concessionários a exercer uma actividade que já dominavam.

É verdade que naquilo que é designado como "*última reunião da fase de negociação*" a APL conseguiu reverter a situação da não actualização das taxas variáveis, constante do caderno de encargos, **como contrapartida** de ter respondido afirmativamente à solicitação dos concorrentes para terem descontos nas taxas, durante cinco anos, como é evidente da leitura do relato dessa reunião.

O que **não é correcto**, como se prova pela informação ao conselho de administração em que se propõe a aprovação dos contratos de concessão, é que aquela tenha sido a última reunião de negociação.

Como é dito naquela informação, após a chamada última reunião de negociação, surgiram **factos novos**, que deram origem a **várias outras reuniões** com os concorrentes.

O resultado dessas reuniões, que como se depreende daquela informação não terão sido fáceis, vieram a materializar-se nos documentos anexos a ela e em particular nos protocolos que ficaram anexos aos contratos. É no decorrer destas reuniões, e **para ultrapassar os efeitos das dificuldades entretanto surgidas**, que não só se volta a aceitar que as taxas variáveis não sejam actualizadas, tal como de resto se previa no caderno de encargos, e se concede mais um ano de descontos.

Estas decisões são vertidas para os contratos anexos à informação e todos os documentos são aprovados conjuntamente em reunião do conselho de administração da APL do dia 27 de Outubro de 2000.



Há, naturalmente, um recuo relativamente à impropriamente chamada última reunião, mas a cedência da APL faz-se com o **objectivo de evitar uma situação que lhe traria sérios problemas** – ficar responsável pela exploração de um ou dos dois terminais (caso um ou os dois concorrentes não aceitassem a sua rigidez negocial) – e tendo a noção de que havia em termos económicos uma margem considerável para a fazer, como acima se demonstrou.

Ou seja, como resultado desta decisão, **que na altura foi aquela que pareceu que melhor salvaguardaria os interesses do porto, único interesse sempre defendido pela APL**, conseguiu-se o objectivo de concessionar aqueles terminais e o efeito nos resultados económicos da empresa ficava ainda **substancialmente** positivo.

Assim, os não recebimentos hipotéticos referidos no Relato **encontram-se em muito compensados** com os recebimentos efectivamente efectuados em resultado do incremento da actividade portuária.

(19) Concessão de Exploração do estaleiro da Rocha Conde d'Óbidos

“O âmbito da concessão foi alterado no decurso do concurso que, para além de não dar garantias de que foi conseguido o melhor contrato para o interesse público, viola os princípios da Concorrência e da Transparência e Publicidade”

“A APL concedeu, no contrato, descontos sobre a taxa dominial fixa e a taxa variável, bem como um período isento para o pagamento dessas taxas; benefícios, esses, que não constavam do caderno de encargos”

“As obras necessárias ao início da actividade concessionada da responsabilidade da APL tiveram o atraso de um ano, o que teve impactos nefastos no arranque do negócio concessionado e denota fraco planeamento por parte da APL”.

As conclusões referidas do Relato só são compreensíveis numa leitura retirada do contexto do específico contrato em causa.

A apreciação do processo desta concessão, cujo concurso público foi aberto em 1998, não pode ser dissociado do **contexto de alguma excepcionalidade**, que aliás se mantém, decorrente da **crise e posterior reestruturação da indústria de construção e reparação naval no Estuário do Tejo** que levou ao encerramento dessa actividade então desenvolvida pela LISNAVE, na margem norte e sul, e sua posterior integração nos estaleiros da SETENAVE em Setúbal.

A NAVAL ROCHA SA surge, neste contexto, integrando como accionistas, entre outros o **Arsenal do Alfeite e a EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa SA** a qual, tendo posteriormente assumido a participação do Arsenal do Alfeite, é hoje a maior accionista com 40% do capital. Tudo empresas públicas.

A constituição da Naval Rocha visava reduzir o impacto negativo do encerramento da actividade da LISNAVE garantindo, no estuário do Tejo, uma base de reparação naval, em termos gerais, e em particular da marinha de guerra.

Para o Porto de Lisboa, como aliás para qualquer outro porto, é importante a existência e manutenção de um estaleiro de reparação naval com capacidade para assegurar algum nível de reparação de navios.

Daí que, no processo negocial decorrente da resposta do **único concorrente**, se tenha, a seu pedido:

- a) Acrescentado ao âmbito inicialmente admitido de “actividade de reparação naval” o exercício dos “serviços complementares desta” os quais tem, aliás, expressão reduzida no plano de actividades apresentado.
- b) Concedido descontos sobre a taxa fixa e taxa variável bem como um período de isenções que decorria da necessidade da realização de obras a cargo da APL.

De facto o caderno de encargos não estabelecia taxas mínimas nem se indicava o seu desdobramento em termos de taxas fixas e variáveis por ser entendimento que para o tipo de actividade e negócio que os valores propostos constituiriam um dos factores de avaliação das propostas.

As obras tiveram um atraso que resultaram, segundo foi possível apurar, de alguns problemas com o empreiteiro e também em consequência de um anormal período de chuvas.

“A APL acordou num protocolo celebrado com a sua concessionária, NavalRocha SA, vir a prorrogar a concessão por mais dez anos, quando o contrato só prevê que haja prorrogações por períodos de 5 anos.”

A NAVAL ROCHA e o sector de reparação naval continua, por razões variadas e a que não é estranha a situação de atraso na renovação da marinha de guerra, em situação de alguma **dificuldade operacional e económica**.

Daí que a APL tenha dado andamento ao pedido dos seus accionistas, e em especial do seu maior accionista que recorde-se é a **EMPORDEF**, para a renegociação do contrato ainda em vigor e que dificilmente conseguia cumprir.

Esta renegociação era uma das condições para a reformulação da estrutura financeira da Empresa.

A Naval Rocha deve hoje à APL cerca de 93.500 euros com a seguinte discriminação:

- = 13.700 euros correspondentes a uma das prestações da dívida consolidada;
- = 79.800 euros correspondentes às taxas de Janeiro a Abril de 2007 e juros de mora.



Para a APL é importante a existência operacional desta actividade no Rio Tejo para além, como é natural, da vantagem de manter activa uma instalação, mesmo que numa situação menos rentável do que no passado, já que, de outro modo, terá que realizar investimento de algum vulto na sua reformulação para outros fins. Quanto à questão do período da extensão do contrato, ainda não assinado apenas por razões burocráticas, por mais dez anos, tomámos a devida nota e procuraremos encontrar a solução mais adequada em conformidade.

ANEXOS:

Anexo 1 – Definição da área de jurisdição da APL, S.A.

Anexo 2 – Relatório e Contas 2006 – APL, S.A.

Anexo 3 – Governo da Sociedade 2006 – APL, S.A.

Anexo 4 – Novo Modelo de Custeio da APL, S.A.

FIM