



SEE e práticas de bom governo





PROCESSO N.º 07/06 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 32/2008 – 2ª SECÇÃO

“SEE e práticas de bom governo”
– Auditoria de Seguimento –

Outubro 2008

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

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

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

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



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

Gabriela Ramos
Maria José Brochado

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)
António Garcia (Auditor Chefe)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



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

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

José Luís Pinto Almeida

António José Avérous Mira Crespo



ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1	INTRODUÇÃO.....	5
2	OBJECTIVO E NATUREZA.....	5
3	ÂMBITO	5
4	METODOLOGIA	6
5	LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES.....	7
6	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	7
7	OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES	7
8	RECOMENDAÇÕES.....	14
9	NOTA FINAL	15
II	CORPO DO RELATÓRIO.....	17
10	SÍNTESE EVOLUTIVA	17
10.1	A Função Accionista e Tutelar	17
10.1.1	O regime jurídico do SEE.....	17
10.1.2	O exercício da função accionista e de tutela	19
10.1.3	O apoio técnico	21
10.1.4	O controlador financeiro	24
10.2	A dimensão do SEE	25
10.2.1	A carteira de Títulos Pública	25
10.2.2	Empresas criadas	27
10.2.3	Empresas extintas (liquidadas)	28
10.2.4	Estudos de viabilidade	33
10.3	Fluxos financeiros entre o Estado e o SEE	35
10.3.1	O Esforço Financeiro do Estado	35
10.3.2	Transparência de relações entre o Estado e as empresas.....	47
10.3.3	Dividendos e Remuneração do Capital Estatutário	49
10.3.4	As receitas da alienação de participações sociais.....	51
10.3.5	O caso particular do artº 35º do CSC	53
10.3.6	Entrega de disponibilidades no Tesouro.....	54
10.3.7	O serviço público	54

10.4	Práticas de Governo das Sociedades	56
10.4.1	O governo das sociedades no Sector Empresarial do Estado	56
10.4.2	Breve s�mula dos princípios de governo das sociedades do SEE	58
11	APRECIACÃO DO GRAU DE ACOLHIMENTO DAS RECOMENDA�ES DO TC PELO ESTADO	60
11.1	Pelo Estado accionista.	60
11.2	Pelo Estado legislador.....	65
11.3	Balanço geral	65
III	RECOMENDA�O FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	67
12	RECOMENDA�O FINAL.....	67
13	DESTINATÁRIOS.....	67
14	PUBLICIDADE.....	67
15	EMOLUMENTOS.....	67
IV	ANEXOS	69



SIGLAS

CSC	Código das Sociedades Comerciais
CGD	Caixa Geral de Depósitos
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTF	Direcção Geral do Tesouro e Finanças
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
EFE	Esforço Financeiro do Estado
EGREP	Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos
EPE	Entidade Pública Empresarial
EP	Empresa Pública
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
GASEPC	Gabinete de Acompanhamento do SEE, das Parcerias Público Privadas e das Concessões
IC	Indemnização Compensatória
IGF	Inspeção - Geral de Finanças
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
IPE	Investimentos e Participações Empresariais
MF	Ministro das Finanças
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
OCDE	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
OE	Orçamento de Estado
OPART	Organismo de Produção Artística
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PT	Portugal Telecom
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
ROC	Revisor Oficial de Contas
SA	Sociedade Anónima
SEE	Sector Empresarial do Estado
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e Finanças
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SP	Serviço Público
SPA	Sector Público Administrativo
SPE	Sector Público Empresarial
TC	Tribunal de Contas
TNDM	Teatro Nacional D.ª Maria
TNSJ	Teatro Nacional de S. João



I Sumário Executivo

1 INTRODUÇÃO

Em 2004, o Tribunal de Contas aprovou e divulgou o seu Relatório de auditoria nº 01/2004-2ªS, o qual consubstanciou os resultados de uma acção temática que incidiu sobre o Sector Empresarial do Estado, visando apurar e analisar a sua dimensão, evolução e situação económico-financeira do sector empresarial estatal, tendo como referencial o conjunto de empresas públicas detidas pelo Estado, directamente e em termos maioritários, procurando identificar os sectores de actividade com maiores desequilíbrios financeiros e, bem assim, a preponderância do seguimento de práticas de bom governo de sociedades nas empresas públicas.

Em consequência do trabalho realizado, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações dirigidas ao Estado, quer na sua qualidade de accionista ou de tutela financeira, quer como legislador, no sentido de providenciar pela oportuna introdução de melhorias nas diferentes áreas analisadas e que mereceram observações por parte do Tribunal.

Passados cerca de quatro anos da divulgação do relatório em apreço, cabe, agora, proceder à verificação da sequência dada àquelas recomendações pelos seus destinatários, num quadro evolutivo marcado pela ocorrência de um vasto conjunto de importantes medidas e iniciativas tomadas no âmbito das temáticas que foram objecto de verificação pelo Tribunal e cujo balanço geral importa, agora, realizar.

2 OBJECTIVO E NATUREZA

Neste sentido, o objectivo da presente auditoria, a qual reveste a natureza **temática horizontal**, consistiu na verificação e na apreciação da medida em que as recomendações formuladas pelo TC haviam sido acolhidas e implementadas pelos seus destinatários e quais os efeitos daí advenientes,

sempre que tal se possa verificar, tendo em consideração e como referência os desenvolvimentos que, desde então, tiveram lugar no domínio das várias vertentes abordadas no Relatório nº 01/2004-2ªS, com excepção da análise económico-financeira, a qual será efectuada numa 2ª fase da presente auditoria e dará lugar, oportunamente, a novo documento do Tribunal, devidamente actualizado¹.

3 ÂMBITO

O presente trabalho cobriu o período subsequente ao da realização da auditoria mencionada², abrangendo, por consequência, os anos de 2002 a 2006, genericamente. Contudo, atentas as limitações adiante referidas no n.º 4, procedeu-se do seguinte modo quanto às áreas temáticas cobertas:



Tomou-se em consideração o período de 1/01/2002 a 31/12/2005 para apuramento da dimensão do SEE, tendo por base a informação fornecida à IGF pelos entes públicos nos termos do DL nº 491/99, de 17/11, com referência à circunscrição definida no DL nº 558/99, de 17/12, quanto ao conceito de empresa pública.



Para as restantes áreas de análise, tomou-se em consideração o período coberto pela presente auditoria, ou seja, 2002-2006, diligenciando-se pontuais incursões pelos anos de 2007 e 2008, em presença de acontecimentos subsequentes decisivamente relevantes.

¹ O recurso aos Relatórios sobre o SEE, produzidos pela DGTF, para extracção de informação económico-financeira revelou-se inadequado às necessidades do TC, na medida em que a mesma não se encontra individualizada por empresa nos mapas anexos.

² O triénio 1999-2001.

De notar que se excluíram do âmbito do presente trabalho, tal como já sucedera com o Relatório nº 01/2004-2ªS, as empresas municipais e intermunicipais, dado estarem sujeitas a um regime previsto em lei especial e não se inserir no SEE.

4 METODOLOGIA

Na preparação e desenvolvimento desta acção foram seguidos os critérios, as técnicas e as metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, designadamente no Regulamento da sua 2.ª Secção e no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos, bem como as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI³, da qual o Tribunal de Contas português é membro.

Com vista à recolha da informação pertinente, foram concebidos questionários tendo em vista obter esclarecimentos e dados quanto às matérias objecto da auditoria, e, ainda, qual a sequência dada às recomendações do Tribunal no seu Relatório nº 01/2004 – 2ª Secção por parte dos seus destinatários – o Estado na qualidade de accionista e de tutela financeira e, também, na qualidade de legislador – tendo sido remetidos, para o efeito, ao Ministro das Finanças, à DGTF, à DGO, à Parpública, SGPS, SA, e à Inspeção-Geral de Finanças.

Com vista ao desenvolvimento do trabalho em apreço, solicitou-se, igualmente, a remessa de informação considerada relevante, sucedendo que, em determinadas situações, se constatou considerável demora no seu envio, o que ocasionou significativa perturbação na celeridade e na eficácia desejáveis no que se refere à boa condução dos trabalhos, facto que o Tribunal não pode deixar de relevar.

A informação prestada sob responsabilidade das mencionadas entidades foi aceite como fidedigna pelo Tribunal, presumindo-se a veracidade e autenticidade do seu conteúdo, não tendo sido, em consequência, objecto de confirmação factual, na sua generalidade.

³ INTOSAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions.



5 LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES

Atenta a dimensão, a volatilidade e a dispersão do SEE, esta última seja em termos das empresas detidas, seja na perspectiva das entidades detentoras, foi entendido prudente restringir o número de empresas a considerar como grupo-alvo da análise, seguindo os mesmos critérios de selecção adoptados na auditoria anterior⁴.

Verificou-se, contudo, alguma morosidade na prestação da informação solicitada pelo Tribunal, o que condicionou, de alguma forma, a celeridade da execução da auditoria, sendo, no entanto, de destacar a boa colaboração prestada pela Parpública, SGPS, SA, e a Direcção-Geral do Orçamento.

6 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

No sentido de dar cumprimento ao disposto na Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29.08, nomeadamente nos seus artigos 13.º e 87.º, o juiz relator do processo enviou um relatório preliminar, com os resultados da auditoria, a coberto de ofícios por si assinados, ao Ministro das Finanças, aos Directores Gerais da DGT e da DGO e ao Presidente do CA da Parpública, S.A. Este procedimento teve por finalidade permitir a todos os possíveis interessados nos resultados da auditoria do TC pronunciar-se sobre o conteúdo e conclusões daquele documento.

As respostas obtidas, e que vão inseridas em anexo ao presente relatório, como sua parte integrante, foram devidamente consideradas no texto final deste relatório.

7 OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

No termo das verificações efectuadas, tendo por referência as recomendações inseridas no relatório de auditoria n.º 01/2004-2ª S e, bem assim, os desenvolvimentos ocorridos desde a sua divulgação em 2004, são as seguintes as observações do Tribunal.



O nível de acolhimento das recomendações do Tribunal, formuladas no seu anterior relatório, foi acentuadamente positivo, mas os resultados só terão visibilidade à medida que a sua gradual implementação for sendo concretizada.

No seu relatório de auditoria n.º 01/2004 – 2ª S, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações ao Estado, na sua qualidade de accionista ou de órgão de tutela, e, ainda, na de legislador. Tendo em consideração os desenvolvimentos que, desde então, tiveram lugar, os quais, pela sua natureza, assumiram relevante e decisivo impacto no contexto das matérias abordadas, a apreciação genérica efectuada salda-se por um **bom nível de acolhimento (80%)**, tendo em consideração que, das 19 recomendações que o Tribunal então efectuou mereceram **total ou parcial acolhimento** 16, sendo apenas 3 as que não foram alvo de acolhimento, de acordo com o seguinte resumo:

BALANÇO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 1/04 – 2.ª S.		
N.º <i>Recom. formuladas</i>	20	
Nível de Acolhimento:	N.º	% (tot)
Integralmente acolhidas	11	55,0 %
Parcialmente acolhidas	5	25,0 %
Não acolhidas	3	15,0 %
S/Informação (2ª fase)*	1	5,0%
* Relativa à situação económico-financeira		

A medida daquele acatamento encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

⁴ O critério seguido consistiu na selecção das “empresas directamente detidas pela DGT nas quais o Estado desenvolveu maior esforço financeiro no intervalo de tempo considerado”, no caso em apreço, os anos de 2002 a 2006.

☞ *Ao Estado enquanto accionista e órgão de tutela:*

Quanto à dimensão do Sector Empresarial do Estado	Nível de Acolhimento
Rec no. 1 Tendo em consideração a dimensão e composição do Sector Empresarial do Estado, que se pondere no sentido de aferir os sectores em que o Estado deve permanecer e os que poderão ser desempenhados pela iniciativa privada, atentos o interesse público e a natureza social do serviço a prestar	Acolhida
Rec no. 2 Reiterando anterior recomendação do Tribunal (no seu Relatório nº 43/99-2ªS), que, sempre que a opção pelo modelo societário tenha lugar por parte do Estado, como forma organizativa para a realização de uma qualquer actividade, e na medida em que envolva o dispêndio de dinheiros públicos, seja cuidadosa e adequadamente ponderada e planeada, com vista a aferir, previamente, da sua viabilidade económica e financeira.	Acolhida
Rec no. 3 Ainda, que sejam seguidos critérios de racionalidade económica na definição do objecto social das empresas a constituir, por forma a evitar duplicações desnecessárias com os inerentes custos que a sua constituição e consequente extinção acarretam.	Acolhida
Rec no. 4 No que toca às novas participações de capital, que sejam definidas orientações que não percam de vista os requisitos do CSC, a consulta a entidades já existentes no SPA ou no SPE, acatando, assim, a sugestão formulada pela IGF, no sentido de “transmitir às empresas do SEE orientações quanto à fundamentação dos pedidos desta natureza, onde se demonstre claramente que, tanto do ponto de vista técnico como económico-financeiro, a solução proposta é a que melhor serve o interesse público que se pretende prosseguir, através de despacho a publicar no DR.”	Acolhida
Rec no. 5 Que se promova a centralização do controlo e acompanhamento dos processos de liquidação das empresas directamente detidas pelo Estado, por forma a evitar a sua dispersão por diferentes estruturas da Administração Central, dando conta, publicamente e de forma regular, dos montantes resultantes destes processos, nomeadamente de assunções e regularizações de passivos e activos transferidos para o património do Estado.	<i>Parcialmente Acolhida</i>
Quanto ao exercício da função empresarial e accionista por parte do Estado	
Rec no. 6 Que seja promovida a dinamização, a nível da Administração Central, da produção de relatórios regulares e sistemáticos sobre o SEE , como corolário de um acompanhamento mais estreito por parte do accionista/tutela, quer em termos inventariais, quer em termos económico-financeiros. Para o efeito, deverão as estruturas actualmente existentes no seio do Ministério das Finanças ser dotadas dos meios adequados e necessários para a execução cabal de tal tarefa, em particular a DGT	Acolhida
Rec no. 7 Que o accionista Estado promova com celeridade e tempestividade a realização do capital social das empresas que constitui, de forma a não inviabilizar o desejável início da actividade dessas novas empresas e a potenciar a necessidade de recurso ao crédito por parte dessas empresas.	<i>Parcialmente Acolhida</i>
Rec no. 8 Que o accionista Estado intensifique o acompanhamento das empresas que detém, devendo, para o efeito, exercer cabalmente as funções que lhe competem, que passam, nomeadamente, a definição de orientações estratégicas precisas e claras, e de forma expressa e formal, com objectivos e metas quantificadas , veiculadas pela Assembleia Geral, coincidentes com a extensão temporal dos mandatos dos administradores e revistas anualmente	Acolhida
Rec no. 9 Que, passados já quatro anos de vigência do actual Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado (DL nº 558/99, 17/12), se promova o cumprimento de algumas normas do seu articulado, designadamente no que se refere à aprovação dos Estatutos das empresas públicas, à celebração de contratos de gestão e à contratualização da prestação de serviço público , e, ainda, à revisão das normas que já provaram a sua inexequibilidade .	<i>Parcialmente Acolhida</i>
Quanto à situação económico-financeira das empresas do SEE	
Rec no. 10 Que se promova a contratualização da prestação de serviço público com as empresas públicas, por forma a precisar e definir os objectivos e os termos de referência da prestação desse serviço, possibilitando a avaliação do seu cumprimento e a determinação dos montantes compensatórios a atribuir pelo Estado sendo estes últimos da responsabilidade do OE, ao qual cabe ónus de suportar os encargos com decisões de carácter social	Não Acolhida
Rec no. 11 Que o accionista adopte medidas de controlo do endividamento das empresas públicas, de modo a que este se situe em níveis comportáveis e sustentáveis que não onerem, com frequência, o esforço do Estado por via da assunção dos passivos entretanto acumulados, por incapacidade de solvência de tais compromissos por parte das empresas	Acolhida
Rec no. 12 Que o accionista Estado tome as adequadas medidas com vista ao reequilíbrio financeiro das empresas públicas, tendo em vista o cumprimento das finalidades previstas no artº 4º do DL nº 558/99, no que se refere à sua missão, orientada no sentido de contribuir para o equilíbrio económico-financeiro do conjunto do sector público e obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades colectivas	Sem informação (2ª fase)
Rec no. 13 Que, também, o accionista Estado acautele o adequado saneamento financeiro das suas empresas, tendo em vista o cumprimento da exigência do artº 35º do Código das Sociedades Comerciais, em especial naquelas em que os capitais próprios se devam manter nos níveis exigidos	Não Acolhida
Quanto aos impactos nas contas públicas	
Rec no. 14 No que tange aos fluxos de relações entre o Estado e as suas empresas, que sejam adoptados os procedimentos que assegurem a necessária transparência de operações em termos de contas públicas, tomando em conta as determinações de entidades supra nacionais que assim o recomendam, a bem da verdade, do rigor e da transparência orçamentais	<i>Parcialmente Acolhida</i>



Quanto à adopção dos Princípios de Governo das Sociedades no SEE

Rec no. 15 Que o Accionista Público adopte as medidas necessárias ao seguimento das boas práticas de governo das sociedades pelas suas empresas, nos moldes divulgados pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, porquanto neste sentido apontam, também, estudos oriundos de instituições da União Europeia, na perspectiva da adopção de códigos de governo das sociedades pelas empresas dos países membros, e, também, da OCDE	Acolhida
Rec no. 16 Que o Accionista Público incentive e promova a divulgação de informação institucional relativa às empresas públicas, com vista a garantir maior grau de transparência no desempenho da gestão de recursos públicos na satisfação do interesse público, para tanto utilizando, preferencialmente, as novas tecnologias de informação, na senda do recomendado por instituições internacionais como o FMI em relatório recente sobre transparência orçamental em Portugal	Acolhida
Rec no. 17 Quando necessário, e atentos critérios que tenham em consideração a dimensão dos activos, a complexidade do negócio e o interesse estratégico das empresas, que o accionista público pondere a criação de Comissões Executivas face aos Conselhos de Administração, distinguindo os delegados executivos dos não executivos	Acolhida

Ao Estado enquanto legislador:

Rec no. 18 Que, relativamente ao DL n° 558/99, de 17 de Dezembro, proceda à urgente publicação do novo Estatuto do Gestor Público, nos termos previstos no n° 1 do seu art° 15°	Acolhida
Rec no. 19 Com vista à garantia de maior transparência orçamental e coerência quanto ao princípio vigente na Lei-Quadro n° 11/90, de 5 de Abril, designadamente o seu art° 18°, que reveja a disciplina instituída no art° 9° do Decreto-Lei n° 209/2000, de 2 de Setembro (diploma que aprovou os estatutos da PARPÚBLICA, SA)	Não Acolhida
Rec no. 20 Que, relativamente ao endividamento das empresas e sociedades do Estado, legisle por forma a estabelecer limites razoáveis àquele	Parcialmente Acolhida

Assinale-se que, no domínio das iniciativas legislativas dirigidas ao SEE, a publicação de importantes diplomas com impacto nas empresas públicas só teve lugar entre 2007 e 2008- DL n° 71/2007, de 27/3, RCM n° 49/2007, de 28/3, DL n° 300/2007, de 23/8, e RCM n° 70/2008, de 22/4 – facto que, na senda do que foi recomendado pelo Tribunal, requer o tempo para que a sua implementação se consubstancie na produção dos resultados desejados, o mesmo se dizendo das diversas medidas tomadas, cujos efeitos não cabe, obviamente, ora apreciar, registando-se, porém e tão só a constatação de um satisfatório nível de acolhimento das recomendações.



O pacote de legislação aprovada em 2007 e 2008, visando o SEE, veio reforçar, clarificar e precisar as obrigações do Estado, enquanto accionista e órgão de tutela, bem como o papel dos gestores públicos, as regras do exercício da gestão e os mecanismos de controlo.

O papel do Estado como accionista, mesmo que este não detenha a totalidade do capital ou, até, como tutela de entidades públicas empresariais, surgiu, na sequência das alterações introduzidas ao regime jurídico do SEE, que foi solidificado, tendo-se também clarificado as obrigações do Estado accionista ou do Governo como órgão de tutela, designadamente na definição das orientações estratégicas globais, sectoriais e por empresa,

com manifesto reforço dos mecanismos de acompanhamento e controlo do sector empresarial público. Ficaram, também, definidas as estruturas de gestão das empresas públicas, com a constituição de órgãos de administração em modelos tão próximos dos vigentes na legislação societária.

O novo estatuto do gestor público, ao colmatar as disfunções e o desajustamento legislativo que há muito vigorava, promoveu uma aproximação ao regime vigente para os administradores de empresas do sector privado, tendo estabelecido formas de remuneração com forte dependência do desempenho, com privilégio para a componente remuneratória variável, graduada com base em indicadores de gestão, e pautando-se por uma exigência de princípios éticos e de rigor em missão de serviço público, assente na celebração obrigatória de contratos de gestão com os gestores nos quais estes aspectos deverão constar.

A evidência que se obteve da celebração de contratos de gestão com os gestores públicos, nos termos do DL n° 71/2007, de 27/3, não esclareceu, porém, a questão, que aliás não é despicienda, de saber se os mesmos terão sido formalizados no prazo de três meses contado a partir da data da designação do gestor público, e não em momento próximo do final do mandato daquele.

Por outro lado, foram reforçados os mecanismos de acompanhamento e controlo, pelo accionista público e pelo órgão de tutela, tendo por objectivo maior rigor e eficiência no desempenho das empresas públicas, num quadro de contenção da despesa pública, tornando-as mais eficazes, no cumprimento da sua missão de serviço público. Para o efeito, anote-se o **Despacho n.º 14277/2008, do MFAP, de 14/05/08**, o qual veio especificar a **informação que deve ser remetida pelas empresas públicas**, quer à IGF, quer à DGT para efeitos do seu **acompanhamento e controlo financeiro**, bem como **avaliação do grau de cumprimento dos objectivos fixados no quadro das orientações estratégicas dirigidas ao SEE**, estas últimas contidas na RCM n.º 70/2008, de 22/04.

Por outro lado, a 1ª alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2005 (Lei n.º 39-B/2005, de 29/7) passou a **obrigar as Entidades Públicas Empresariais a manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras na Direcção-Geral do Tesouro**⁵.

Não obstante, embora se trate de medidas importantes, só a sua implementação concreta poderá demonstrar os respectivos efeitos e impactos e bem assim, só a sua quantificação poderá também permitir avaliar a sua efectividade e eficácia, ou seja, se, de facto, surtiram o efeito almejado.



A opção frequente pelo modelo empresarial comporta não só o aumento da dimensão e complexidade do SEE, como também a subtracção ao regime orçamental de um conjunto importante de entidades gestoras de dinheiros públicos, com efeitos ao nível do défice orçamental.

O SEE exibiu, em 2007, uma dimensão superior à observada em 2001, em cerca de 45%, apesar do número de empresas cujos processos de liquidação foram entretanto iniciados.

Registaram-se acréscimos de 40 e 30%, respectivamente, no número de empresas com participação pública maioritária e integral.

As sociedades anónimas cresceram, entre os dois períodos, 19%, mas foram as entidades públicas empresariais que decuplicaram, passando de 4 para 40 em finais de 2005, observando-se, no triénio, uma clara tendência para a **transformação em empresa pública** – sob forma societária ou entidade pública empresarial – **de muitas instituições existentes no Sector Público Administrativo**. Não obstante, mantiveram as mesmas atribuições e continuaram a actuar nos mesmos domínios de actividade. Por outro lado, também se assistiu à **constituição de organizações ex novo**, para **finalidades diversas**, revestindo modelo de **empresa pública**, razões que, no seu conjunto, contribuíram para este **crescimento do SEE**. Acresce, ainda, à carteira de títulos pública, um conjunto de participações sociais derivadas de dação em pagamento de dívidas ao Estado, as quais, todavia, não possuem qualquer interesse estratégico; daí a previsibilidade lógica da sua liquidação ou alienação, a qual, segundo o Gabinete do Ministro das Finanças, terá lugar até final do ano de 2009.

Esta notória preferência pelo modelo jurídico empresarial (em particular a forma societária) aportou, em termos de contas públicas, uma crescente desorçamentação, na medida e no sentido em que este modelo jurídico conduz à sucessiva subtracção de entidades públicas ao regime e à disciplina orçamental, com reflexos ao nível do défice das contas públicas.



A celeridade da conclusão dos processos de liquidação registou um acréscimo notável, continuando, porém, a não se verificar a definição de critérios para a fixação das remunerações dos administradores liquidatários. Esta situação foi acompanhada de um ritmo idêntico de criação de empresas públicas, ex novo ou por transformação.

A **consumação dos processos de liquidação de sociedades públicas** mostrou um ritmo considerável, com vista a minorar o seu arrastamento no tempo, sem prejuízo da complexidade própria de cada processo, tendo-se registado **médias de duração não superiores a 5 anos**, às quais poderão ser introduzidas melhorias, conforme esclareceu ao Tribunal o Gabinete do Ministro das Finanças.

⁵ Este tipo de obrigação tem-se mantido no articulado das Leis Orçamentais de 2006, 2007 e 2008.



Note-se que deles foi dada conta no relatório anual do SEE, elaborado pela DGTF, sem, contudo, terem sido divulgados os custos que tais processos envolveriam. Concomitantemente, observou-se uma **disparidade na fixação das remunerações dos administradores liquidatários**, não obedecendo a quaisquer critérios objectivos, indo desde a inexistência de qualquer remuneração até montantes determinados de forma discricionária.

Por outro lado, constituiu-se **uma carteira “accessória”**, integrando **participações sociais sem qualquer interesse estratégico para o Estado**, como referido, sendo previsível a sua liquidação e/ou alienação, apesar das reconhecidas dificuldades de que alguns destes processos encerram, devido a múltiplas situações de natureza jurídica complexa, à antiguidade e à sua propriedade tantas vezes desconhecida. A título de exemplo salienta-se que não se compreende o facto de a empresa Costagest, SA, se ter mantido na carteira de títulos pública, desde 1999, sem nunca ter tido qualquer actividade nem disposto de órgãos sociais eleitos, e só apenas em 2008 se ter tomado a decisão da sua eliminação.

No quinquénio em apreço, a carteira de títulos pública revelou uma composição mais extensa do que a verificada no triénio 1999-2001, em resultado da integração de empresas resultantes da extinção da IPE, da transformação de hospitais públicos e outras entidades em empresas públicas, e, ainda, da criação de novas entidades públicas empresariais. Tratando-se de participações directas, há que considerar, também, o facto de poder existir uma cadência de outras participações de nível inferior, o que faz expandir a dimensão do SEE para níveis consideráveis, salienta-se, porém, que este fenómeno é acompanhado de dificuldades de inventariação, monitorização e controlo das empresas do Estado.

Não será, pois, despiendo, o facto de, na legislação agora revista, se ter feito depender de autorização do Ministro das Finanças e do responsável sectorial, a constituição de sociedades e a alienação ou aquisição de partes de capital por empresas públicas, sob pena de nulidade do respectivo negócio jurídico. **No entender do Tribunal esta medida tornava-se indispensável e revela-se positiva.**

Em face do expandido, pode concluir-se que se observou uma clara apetência pela escolha da forma jurídica empresarial, na constituição ou transformação de entidades públicas criadas para diversos fins, sendo que a sua extinção foi, de longe, um processo bem mais moroso do que a sua simples constituição.



A necessidade de maior eficiência e rigor no desempenho das empresas públicas persiste como meta do Governo e inscreve-se no conjunto de preocupações de contenção e de disciplina no gasto de dinheiros públicos, estando na base da coexistência de diferentes níveis de monitorização e controlo da actividade das empresas públicas.

No novo quadro legislativo, mantêm-se as funções de controlo financeiro atribuídas à Inspecção-Geral de Finanças, evidentemente sem prejuízo das que competem ao Tribunal de Contas, sendo de relevar que, neste domínio, a revisão do regime jurídico do SEE veio determinar que aquele controlo compreenderá, *designadamente, a análise da sustentabilidade*, para além da avaliação da legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão. Ou seja, introduz-se aqui um parâmetro relevante quanto à sua viabilidade que pode pôr em causa a sua sustentabilidade a prazo. Também, a emissão de parecer aos documentos de prestação de contas das E.P.E. deixou de estar cometida, por lei, à IGF, tal como decorre da actual redacção do art.º 32.º do DL n.º 558/99 e que transitou para o ROC, sem prejuízo de tal incumbência lhe poder ser determinada superiormente, v.g pelo Ministro das Finanças, conforme esclarecimento prestado ao TC por aquela Inspecção – Geral, em sede de contraditório.

Neste domínio, destaca-se **o apreço manifestado pelo Ministro das Finanças face às considerações e conclusões tecidas pelo Tribunal a respeito da importância das medidas legislativas em causa.**

Todavia, anote-se o facto de **a IGF ter cessado de produzir os relatórios anuais sobre “controlo financeiro das empresas públicas”**, com referência ao disposto no artº 13º do DL nº 558/99, de 17/12, em virtude da existência dos relatórios sobre o SEE, elaborados pela DGTF, sendo certo que **ambos não se substituem na sua esfera de intervenção.**

A **figura do controlador financeiro**, criada para actuar junto de cada ministério, com a missão de apoiar o respectivo Ministro no controlo da gestão dos recursos financeiros do Ministério, envolve, nomeadamente, o acompanhamento do desempenho operacional, da rentabilidade e da solvência das empresas do SEE por si tuteladas. Trata-se, pois, de uma figura criada no contexto da necessidade de contenção da despesa pública, abrangendo não só as EPE, como, principalmente, os serviços integrados e os fundos e serviços autónomos, de cuja actividade não se dispõe de evidência quanto a resultados da sua intervenção.



O esforço financeiro do Estado com as empresas públicas assumiu, no quinquénio, um total de 5 975 M€, repartindo-se em várias modalidades, de entre as quais avultam as indemnizações compensatórias, subjacentes às quais continua a não existir contratualização das obrigações de serviço público, que impendem sobre algumas empresas públicas, em especial as do sector dos transportes.

No quinquénio 2002-2006, os **montantes destinados a apoiar as empresas públicas totalizaram 5 975 milhões de euros**, dos quais a maior parte (42%) **para dotações de capital**, seguidos das **indemnizações compensatórias (26%) e transferências do capº 5º do OE (PIDDAC) – 24%** – traduzindo-se, não obstante, numa média anual (1.195 milhões de euros) inferior à verificada no triénio 1999-2001 (1.440 milhões de euros), atento o facto de ambos os períodos terem dimensões diferentes.

O **esforço financeiro do Estado** abrangeu, também, **algumas empresas privadas** principalmente do **sector dos transportes**, na medida em que **se lhes reconheceu a prestação de serviço público** e, por isso, **o direito a perceber indemnizações compensatórias**.

Os sectores que mais receberam apoios do Estado foram os **gestores de infra-estruturas (27%) a saúde (21%), a comunicação social (18%) e os transportes (16%)**. Destacam-se aqui as dotações de capital destinadas à reconstituição do capital social dos hospitais que foram transformados em empresas públicas, modalidade de esforço que maior parte das verbas absorveu, e, bem assim, a empresas executoras de importantes investimentos como a Edia, a Refer, a NAER ou as sociedades do Programa Polis, entre outras.

A **assunção de responsabilidades e de passivos das empresas públicas** registou, globalmente, nos dois períodos, um **decréscimo de 51%**, abrangendo situações derivadas de **compromissos assumidos no passado**, como nos casos da **Sociedade Gestora do Hospital Amadora Sintra** (em cumprimento de obrigações ditadas pelo Tribunal Arbitral) e da **Fertagus** (em consequência de cláusulas insertas no respectivo contrato de concessão) e, também, em resultado de **processos de liquidação** (caso da Silopor e da Casa da Música). Nesta modalidade de esforço, foi **despendido um total de 454,3 milhões de euros no quinquénio**, sanando, também, os **passivos da empresa OGMA** tendo em vista a sua **privatização que ocorreu em 2005**.

Em termos de apoios financeiros (indemnizações compensatórias e dotações de capital), foram, no seu conjunto, os hospitais os que auferiram maior volume de verbas, seguidos da RTP, a Carris e a Refer, as quais individualmente, beneficiaram de 16,5% e 4,9% respectivamente, sendo, pois, a empresa pública de comunicação social a que mais beneficiou destes apoios no período considerado.

A acrescentar a estes apoios, estão as **garantias prestadas pelo Estado**, cujo montante global, nos cinco anos em apreço, totalizou 4882 milhões de euros, **superior em 49% ao verificado no triénio 1999-2001**, apesar de se terem registado variações dos montantes nos cinco anos. A maior parte destas garantias destinaram-se a empresas gestoras de infra-estruturas, como a **Refer, os Metros de Lisboa e do Porto** e, ainda, a **Edia** e as **Águas de Portugal**. A **garantia de empréstimos, não consistindo uma transferência efectiva de verbas para as empresas**, constitui, no entanto, um **risco assumido pelo Estado**, sempre que se venha a verificar incumprimento de obrigações por parte das empresas devedoras. Tal foi, por exemplo, o **caso da assunção de dívidas da Casa da Música, SA, que haviam sido garantidas pelo Estado**.

Em resumo, apesar de se manter a canalização de diversos apoios às empresas públicas, o volume de verbas nos cinco anos registou uma média anual inferior à verificada no triénio anterior.



Deve neste ponto, realçar-se a continuação da inexistência de contratos de prestação do serviço público celebrados pelas empresas que beneficiam de indemnizações compensatórias, em particular as de transportes (excepto a TAP), pese embora as disposições legais, que são claras nesse sentido, como também as recomendações que o Tribunal formulou no seu relatório de auditoria ora em seguimento.

Tal como sucede com as empresas privadas concessionárias, se o Estado contratualizar devidamente, nos termos da lei, a prestação de serviço público com as suas empresas, para além de poder avaliar o respectivo cumprimento e responsabilização, terá as ressarcir, em devido tempo, pelos montantes justos que as compensem adequadamente. Em consequência, avolumar-se-á o esforço financeiro que lhe passará a ser exigido. Ora em período de acentuada contenção orçamental da despesa a ausência de qualquer contratualização encontra uma explicação plausível com o custo de não se definirem regras claras e inequívocas. Assim, a opção tem sido a de se atribuir verbas não só extemporaneamente, como também em montantes que em pouco ou nada correspondem aos efectivos custos do serviço público.

Acrescem, ainda, as recentes medidas, tomadas em Abril de 2008 pelo Conselho de Ministros, que impuseram, entre outros, o *dever de as empresas públicas elaborar e apresentar ao Estado propostas de contratualização da prestação de serviço público*, bem como a obrigação de *avaliação da qualidade da prestação desse serviço* e em Agosto do corrente ano, com a **publicação do regime jurídico de concessão de subvenções públicas (Dec. Lei n.º 167/2008, 26.08)** o qual consagra especial atenção ao **regime das indemnizações compensatórias**, e, **concretiza o enunciado no n.º 4 do art.º 21 do Dec. Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro**, com a redacção que lhe foi dada pelo Dec. Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.

Todavia, não se encontram exaustivamente identificadas as entidades prestadoras de serviços de interesse económico geral, pelo menos até Setembro de 2008.

Não obstante, não pode o Tribunal deixar de sublinhar que, apesar destas iniciativas, é ao Governo que pode ser assacada a responsabilidade pela não celebração desses

contratos com boa parte das empresas, atento o facto de, embora previstos em lei, nunca aquele ter diligenciado a sua formalização, excepto no caso em que, do outro lado, participe uma entidade privada prestadora de obrigações de serviço público.



Maior grau de transparência na gestão e no desempenho dos gestores públicos, bem como intensificação da divulgação pública da informação relativa às empresas, o que está na base da instituição dos princípios de bom governo das empresas do Sector Empresarial do Estado.

A divulgação dos princípios de bom governo para as empresas do SEE através da RCM n.º 49/2007, constituiu uma importante medida, aliás inteiramente inscrita nas recomendações do Tribunal no seu relatório de auditoria n.º 01/04-2ªS.

Prevendo-se a existência de administradores executivos e não executivos, na composição dos órgãos de administração das empresas públicas, acolheu-se, também, a criação de comissões especializadas com relevantes funções na monitorização e no controlo da gestão. Destaca-se, em particular, a criação das comissões de auditoria, no esteio, aliás, do que as boas práticas internacionais recomendam. O acento colocado na divulgação de informação sobre a empresa, em especial visando os cidadãos contribuintes, promoveu o recurso às novas tecnologias, designadamente à Internet, tornando obrigatória a existência de um sítio próprio para divulgação da informação relevante sobre o SEE. Recentemente, a OCDE mencionava que, em Portugal, deveriam ser tomadas medidas no sentido da intensificação do *benchmarking* e da avaliação do desempenho das empresas públicas e do *reforço da transparência da informação sobre a sua situação financeira* (Relatório OCDE, “*Economic Survey of Portugal. Security Fiscal Consolidation Securing Fiscal*”, Junho 2008)⁶.

⁶ *The government has introduced important reforms for state-owned enterprises (SOEs), including hospitals, imposing stricter reporting requirements and allowing the linking of senior managers' pay to performance. Measures should be taken to build on this progress, in particular by increasing benchmarking and performance evaluation of SOEs and strengthening the transparency of information about their financial situation. It is also necessary to ensure a clear separation of ministerial ownership and regulatory responsibilities for all SOEs in order to reduce the risks of conflicts of interest.*

O seguimento das boas práticas de governo das sociedades depende, no entanto, do grau de acolhimento que estas venham a merecer por parte das empresas públicas, não esquecendo que terão sempre que justificar a sua não adopção, seguindo o princípio do *comply or explain*, visando-se, assim, uma adesão voluntária a tais práticas, reconhecida que é a relação entre desempenho e “*corporate governance*”.



Não obstante terem sido aprovados vários diplomas no sentido da maior transparência nas relações financeiras entre o Estado e as suas empresas, mantém-se inalterado o regime previsto no art.º 9.º do DL n.º 209/2000, de 2/9, quanto à afectação das receitas das reprivatizações, face à disciplina instituída na Lei n.º 11/90, situação que não contribui para a transparência nem para a observância dos princípios orçamentais.

Não apenas por via da transposição de Directivas Comunitárias sobre a transparência das relações entre o Estado e as suas empresas, mas também por via da divulgação das boas práticas de governo das sociedades, pretendeu-se imprimir maior grau de transparência na identificação dos fluxos entre o Estado e as empresas públicas. É neste âmbito que se inscreve a transposição de Directivas Comunitárias que impõe, entre outros, a contabilização autónoma dos fluxos inerentes à prestação de serviço público pelas empresas públicas encarregues da prestação de serviços de interesse económico geral, e, ainda, a instituição dos princípios de bom governo das empresas do SEE, os quais reforçam, designadamente os deveres de divulgação de informação relevante sobre a vida da empresa, os seus administradores, a sua situação económico-financeira e princípios éticos e de responsabilidade social.

No domínio orçamental, mais especificamente no que se refere às receitas das reprivatizações, persiste a coexistência do regime instituído pelo art.º 9.º do DL n.º 209/2000, de 2/9, o qual não se coaduna com a regra imposta nos art.º 11.º e 18.º da Lei n.º 11/90, de 5/4 (Lei Quadro das Privatizações), sem prejuízo de, sobre esta matéria, as Directivas comunitárias apontarem para a garantia de transparência, mediante, entre outros, a existência de contabilização autónoma das obrigações de prestação de serviços de interesse económico geral.

O TC sublinha, mais uma vez, que, **ao cometer-se a uma empresa de capitais públicos a capacidade de dispor de uma parte das receitas das reprivatizações**, tal significa que os correspondentes montantes sejam aplicados nas suas empresas, ainda que em finalidades semelhantes às fixadas na Lei n.º 11/90, mas **à margem do Orçamento de Estado. Isto pela razão simples de que não terão inscrição orçamental**, da mesma forma que o teriam, se se seguisse o disposto no art.º 18.º da Lei n.º 11/90, com **prévia entrega das referidas receitas nos cofres do Estado**. Esta situação consubstancia um claro **fenómeno de desorçamentação**. É de sublinhar que, **em sede de contraditório, a Parpública, S.A não faz qualquer referência ao impacto no OE decorrente da utilização do art.º 9.º do DL n.º 209/2000, de 2/9, em detrimento do art.º 16.º da Lei 11/90**.

8 RECOMENDAÇÕES

Tendo em consideração o conteúdo do relatório da presente auditoria e, em particular, as suas conclusões, bem como as respostas produzidas no exercício do contraditório, o Tribunal:

1. **Repete e reafirma a recomendação ao Governo, constante do seu relatório de 2004**, no sentido de que o Estado, como **accionista e órgão de tutela**, promova a **contratualização** da prestação de **serviço público** com as empresas públicas, por forma a precisar e **definir os objectivos** e os **termos de referência** da prestação desse serviço, possibilitando a avaliação do seu cumprimento e conseqüente responsabilização, bem como, a determinação fundamentada e exacta dos montantes compensatórios a atribuir pelo Estado, devendo, estes últimos, ser da responsabilidade do OE, ao qual cabe o ónus de suportar os encargos com decisões de carácter social.
2. **Renova a recomendação ao Governo, já anteriormente feita no seu relatório de 2004**, no sentido de que o Estado, como **accionista**, acautele o adequado saneamento financeiro das suas empresas, tendo em vista o **cumprimento da exigência do art.º 35.º do Código das Sociedades Comerciais**, em especial naquelas em que os capitais próprios se devam manter nos níveis exigidos.



3. **Reconduz a recomendação, que também já figurava no seu relatório de 2004, no sentido de que o Estado legislador reveja a disciplina instituída pelo artº 9º do Decreto-Lei nº 209/2000, de 2 de Setembro (diploma que aprovou os estatutos da PARPÚBLICA, SA.), com vista à garantia de maior transparência orçamental e de maior coerência quanto ao princípio vigente na Lei-Quadro das Privatizações- nº 11/90, de 5 de Abril – designadamente no seu artº 18º.**
4. Incentiva a que, na sequência das medidas tomadas por via legislativa, com **impacto em todo o SEE, o Governo** providencie pela **monitorização da sua efectiva implementação, bem como pela avaliação dos impactos** delas decorrentes.
5. No sentido de transmitir maior **rigor e transparência à carteira de participações pública**, deverá o **Governo** promover a divulgação anual, devidamente actualizada, do **portfólio de participações públicas, directas e indirectas, nos termos do Dec. Lei n.º 491/99, de 17.11, por forma a quantificar e identificar aquele universo.**
6. Recomenda vivamente que a **informação** contida na **Base de dados sobre o Sector Empresarial do Estado**, ora em elaboração pela Parpública, DGTF e IGF, possa ser disponibilizada e partilhada por outros utilizadores do Sector Público, com legítimo interesse nessa informação, evitando-se, assim, a **duplicação** de bases de dados sobre o SEE e **optimizando-se** aquela informação.
7. Por outro lado, considera o Tribunal imperativo, em nome do rigor, da transparência e do interesse público, que **o Governo passe a quantificar e divulgar, anualmente, o universo das empresas públicas**, previsto no art.º 2.º do regime jurídico do SEE, por forma a ter-se **uma visão global e real da sua dimensão.**
8. De igual modo, deve **o Governo** promover a exaustiva identificação de todas as **entidades prestadoras de serviço de interesse económico geral.**
9. Mais, considera o Tribunal que **o Governo deve dar seguimento urgente à recomendação** contida no relatório da OCDE “*Economic Survey of Portugal. Security Fiscal Consolidation Securing Fiscal*”, **Junho 2008**”, no sentido de as empresas públicas aplicarem **benchmarking, avaliação do desempenho e reforço da transparência da informação** sobre a sua **situação financeira.**
10. Mais entende o TC que deve ser dado **integral cumprimento ao estatuído no art.º 35.º do DL n.º 558/99**, de 17.12, promovendo-se, em conformidade com aquela disposição legal, a adaptação dos estatutos das empresas públicas, em particular das que foram regidas pelo Dec. Lei n.º 270/76, de 08.04.
11. Finalmente, o Tribunal recomenda que se **dê continuidade e se aprofunde a celebração dos contratos com os gestores públicos**, nos termos do respectivo Estatuto (Dec. Lei n.º 71/2007, de 27.03).

9 NOTA FINAL

Sem prejuízo das recomendações que precedem e às quais se atribui premência e urgência, **o Tribunal reconhece e salienta que**, ao elaborar este seu relatório de seguimento, **constatou da parte do Governo**, em particular da intervenção dos **Ministros das Finanças e das Obras Públicas, uma contribuição concreta, visível e positiva para dar seguimento e traduzir em medidas parte substancial das anteriores recomendações do Tribunal relativas ao SEE.**

Anote-se, também, que, no relatório que acompanha a proposta do OE para 2009 (Cap. II – As Reformas nas Finanças Públicas e o Processo de Consolidação Orçamental desde 2005) refere que “Genericamente, as recomendações do Tribunal de Contas relativas a práticas de bom governo do Sector Empresarial do Estado têm sido sistematicamente acolhidas, quer as que se dirigem ao Estado como accionista e órgão de tutela, quer enquanto legislador. Com efeito, o pacote legislativo aprovado em 2007 e 2008 veio reforçar e precisar as obrigações do Estado enquanto accionista e órgão de tutela, o estatuto dos gestores públicos, as regras do exercício da gestão e respectivos mecanismos de controlo”.



II Corpo do Relatório

10 SÍNTESE EVOLUTIVA

No seu Relatório de auditoria nº 01/2004-2ª S, como se mencionou, o Tribunal debruçou-se sobre um conjunto alargado de questões relevantes que caracterizam o Sector Empresarial do Estado, com destaque para a envolvente jurídico institucional das empresas públicas, a sua composição e dimensão, a situação económica e financeira daquelas empresas, caracterizada, em geral, por significativos desequilíbrios financeiros, elevados montantes de dívidas, baixa rentabilidade operacional e forte dependência financeira do Estado, e, bem assim, o acolhimento das boas práticas de governo das sociedades no seio do universo empresarial público.

As observações então tecidas pelo Tribunal permitiram, em consequência, formular as adequadas recomendações, cuja apreciação do respectivo grau de acolhimento cabe ora no âmbito do presente trabalho, não sem deixar de se dar o necessário destaque aos desenvolvimentos que, entretanto, se vieram a verificar e que constituem o contexto geral no âmbito do qual se fará a respectiva apreciação.

No quinquénio subsequente – 2002/2006 – que constitui o período de referência para a presente auditoria, assinala-se o anúncio oportuno de algumas medidas e iniciativas diversas que se inscrevem no cômputo das matérias que foram alvo de recomendação por parte do Tribunal no Relatório em apreço, muitas das quais já se encontram em plena vigência, ainda que tenham surgido no decurso do ano de 2007, mais precisamente à data de Setembro, facto do qual, ao longo do presente relatório, se dará a devida atenção em pormenor.

Diversas medidas legislativas imprimiram, assim, **eficácia à implementação** de algumas das recomendações do TC, não obstante outras **iniciativas semelhantes** ainda se encontrarem **em fase de preparação**.

É, neste domínio, de realçar a publicação, em Março de 2007, do **Estatuto do Gestor Público**, tal como o Tribunal reiteradamente recomendara, e, não menos importante, a **Carta de Boas Práticas de Governo das Sociedades Públicas**⁷, bem como os diplomas que aportaram importantes alterações ao regime jurídico do Sector Empresarial do Estado⁸ e das **subvenções públicas**⁹, para além de **outras importantes iniciativas e medidas** das quais se dará conta ao longo deste relatório.

A **transposição de normas de direito comunitário**, relevantes no domínio do SEE e das relações do Estado com as suas empresas, a **redefinição de estratégias para os sectores de actividade** onde operam importantes empresas públicas, assim como a **concepção de novos modelos de gestão** visando o desenvolvimento e a criação de valor das empresas face aos novos desafios que se lhes apresentam, constituem, também, **aspectos relevantes** que importará assinalar, na medida em que se **inscrevem no cômputo dos objectivos que presidiram às recomendações formuladas pelo Tribunal** no seu relatório de auditoria.

10.1 A Função Accionista e Tutelar

10.1.1 O regime jurídico do SEE

No seu anterior relatório, o Tribunal concluíra pela não observância de algumas importantes normas contidas no DL nº 558/99, de 17/12, o qual consagra o regime jurídico do SEE, facto que o levou a questionar da real eficácia daquele diploma legal e, por sua vez, a recomendar ao Estado que *promovesse o cumprimento de algumas normas do seu articulado*, designadamente no que se referia à aprovação dos estatutos das empresas públicas, à celebração de contratos de gestão e à contratualização da prestação de serviço público, e,

⁷ Compromissos que já figuravam no Programa do XVII Governo Constitucional, para além de outras medidas dirigidas ao SEE.

⁸ Consubstanciado no Decreto-Lei nº 558/99, de 17/12.

⁹ Consubstanciado no Dec. Lei nº 167/2008, de 26.08 e que dá seguimento ao enunciado no n.º 4 do art. 21.º do Dec. Lei nº 558/99, de 17/12, com a redacção que lhe foi dada pelo Dec. Lei nº 300/2007, de 23.08.

ainda, à *revisão das normas que já provaram a sua inexequibilidade*. Tratava-se, pois, da necessidade de ajustar o articulado do diploma tornando-o mais exequível e mais dinâmica a sua aplicação prática, na medida em que o lapso temporal entretanto decorrido demonstrara sobejamente a sua ineficácia.

Neste sentido, em 26 de Abril, foi publicada a Lei nº 17/2007, da Assembleia da República, cujo propósito visou conceder ao Governo autorização legislativa para proceder à revisão do regime jurídico do SEE e das empresas públicas¹⁰, tendo como objectivo *criar condições para melhorar a eficiência e a eficácia do sector empresarial do Estado, estabelecendo níveis diversos para as orientações de gestão, adaptando a estrutura orgânica das empresas às exigências de rigor e de transparência e reforçando os mecanismos de controlo financeiro e os deveres especiais de informação das empresas públicas* (artº 2º). Visou-se, assim, não criar um regime de excepção para as empresas públicas face às exigências para com as empresas do sector privado, uma vez que, dada a importância que as empresas públicas assumem, caberia, pois, ao Estado dar o exemplo em termos de rigor e transparência no que se refere à vida das suas empresas.

A Lei em apreço contemplou um conjunto de orientações que foram devidamente observadas no DL nº 300/2007, de 23/8, diploma que veio, finalmente, tornar realidade a revisão do DL nº 558/99, de 17/12, como havia sido anunciado, visando aquele, genericamente, os seguintes propósitos:

- a. Um modelo de *estrutura orgânica* onde se consagra a distinção entre administradores executivos e não executivos;
- b. *Orientações* para a gestão e estratégia do SEE segundo três níveis diferenciados: para todo o SEE, fixadas por Resolução do Conselho de Ministros¹¹, orientações para um determinado sector de actividade, fixadas por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro responsável do sector de actividade e orientações específicas do exercício da função accionista consoante a modalidade de empresa pública em causa.
- c. A constituição de *comissões especializadas* de auditoria e de avaliação, e, ainda, a aprovação, pelos diversos

órgãos, dos respectivos regimentos internos;

- d. O reforço dos *mecanismos de controlo* e os deveres especiais de informação, designadamente a obrigação de publicação anual no Diário da República de informação relativa aos administradores e a necessidade de autorização prévia para a assunção de responsabilidades que excedam, em termos acumulados, 30% do capital das empresas públicas e não estejam previstos no respectivo orçamento e plano de investimentos.
- e. Necessidade de *autorização* prévia do MF e do ministro responsável pelo sector de actividade para as alterações de estatutos de empresas públicas sob a forma societária que sejam feitos nos termos da lei comercial.

Em face do teor geral e das matérias contempladas no antedito Decreto-Lei, não pode o Tribunal deixar de assinalar positivamente esta medida legislativa, porquanto o seu conteúdo vislumbra, desde já, ir ao encontro do que recomendara no seu anterior relatório de auditoria, nomeadamente no que se refere à estrutura do órgão de administração, à constituição de comissões especializadas, à limitação do endividamento e à emissão de orientações estratégicas aos gestores.

No que toca especificamente às normas do DL nº 558/99 sobre as quais o Tribunal teceu observações quanto ao seu cumprimento e exequibilidade, ou sejam, os artigos 11º, 13º, 21º, 35º e 37º, à excepção do artº 21º, que trata dos contratos com o Estado, todos sofreram alterações muito significativas no âmbito do Decreto-Lei agora aprovado. Com efeito, o novo diploma vê também aditado um conjunto de novos artigos, os quais contemplam aspectos não previstos anteriormente, nomeadamente no que diz respeito a:

- Maior reforço das obrigações de informação (artº 13º), alargando-se o leque das matérias a contemplar no relatório de gestão e impondo-se o dever de publicação em Diário da República de informações sobre os membros dos órgãos de administração.
- Reincidência, de modo ainda mais reforçado, na dependência da autorização ministerial para as novas participações de capital, *sob pena de nulidade do negócio jurídico em causa* (artº 37º).

¹⁰ O Decreto-Lei nº 558/99, de 17/12

¹¹ A qual deveria ser aprovada no prazo máximo de 3 meses, ou seja, até Dezembro de 2007.



- Republicação dos *estatutos* das empresas públicas (artº 35º) alterados por acto legislativo, podendo os das empresas constituídas sob forma societária ser efectuado nos termos da lei comercial, precedendo autorização ministerial.

No que toca a este último aspecto, o Tribunal observara no seu relatório de auditoria nº 01/2004-2ªS, que a adaptação dos estatutos das empresas públicas, nos termos do artº 35º, nomeadamente, os das entidades públicas empresariais ainda regidas pelo DL nº 260/76, não se tinham concretizado, excepto no caso da NAV, EPE. Volvidos mais de quatro anos, verifica-se que ainda se mantêm inalterados, sem as necessárias adaptações, os estatutos das empresas Metro de Lisboa e CP¹², contrariando, assim, uma disposição legal que vigorou mais de 7 anos. Ademais, o artº 4º do DL nº 300/2007, de 23/8, veio impor o prazo máximo de 6 meses para as empresas públicas, cujos estatutos contrariassem o disposto no DL nº 558/99, procederem à sua revisão e adaptação, obrigação que permanece incumprida por parte da tutela, na sequência de apresentação de propostas no caso do Metropolitano de Lisboa, EP, não se dispondo, porém, de conhecimento sobre a situação na CP.

Na sequência das alterações e dos aditamentos mencionados, a aferição da sua eficácia só poderá ser efectuada dentro de um espaço de tempo razoável, o necessário para que a visibilidade das presentes medidas possa, então, ser avaliada, devendo, contudo, o Tribunal assinalar positivamente o seu acolhimento à data desta auditoria, ou seja, Setembro de 2007.

10.1.2 *O exercício da função accionista e de tutela*

Conforme exposto anteriormente, verifica-se a tomada de importantes decisões no tocante à emissão de orientações para a gestão das empresas públicas, as quais deverão suceder a três níveis distintos, ou seja, ao conjunto do SEE, ao sector de actividade e à empresa pública. Reiteradamente, o Tribunal tem vindo a apontar a frequente inexistência de orientações estratégicas em muitas das empresas públicas por si auditadas, o que tem levado a recomendar ao Estado accionista que proceda à sua emissão, formalizando-as na sede adequada, ou seja, em Assembleia-Geral de accionistas e nos termos do DL nº 558/99, de 17/12,

objecto de revisão em 2007, pelo DL nº 300/2007, de 23/8.

É neste sentido que o artº 11º, agora revisto, determina a emissão de orientações estratégicas ao conjunto do SEE, podendo, ainda, ser definidas orientações de gestão “gerais”, dirigidas a um sector de actividade, e “específicas”, se destinadas a uma empresa pública. Destaca-se, neste caso, a menção expressa de que estas devem ser reflectidas nas deliberações a tomar em assembleia-geral de accionistas, no caso das sociedades anónimas, ou quando da preparação dos planos de actividade e de investimentos, no caso das entidades públicas empresariais, assim como nos contratos de gestão a celebrar com os gestores públicos.

Além do mais, o artº 4º daquele novo Decreto-Lei estabelece, ainda, o prazo de 3 meses após o início da vigência do diploma, para o Conselho de Ministros aprovar a resolução prevista naquele artº 11º, ou seja, uma RCM onde constem as orientações para a gestão do SEE e suas empresas. Transcorrido já um prazo superior, foi, finalmente, publicada em 22 de Abril de 2008 a RCM nº 70/2008.

No mesmo artigo 11º, a lei estabelece competências próprias para a verificação do cumprimento das orientações fixadas, constituindo, porém, novidade que a essa verificação é tida em conta na avaliação do desempenho dos gestores públicos, nos termos da lei.

Em sintonia com o recomendado pelo Tribunal, afigura-se, pois, que a imposição do cumprimento cabal de uma das mais importantes funções do accionista (ou tutela) constituiu uma medida relevante cuja observância poderá, então, ser avaliada, sendo, desde já, de a assinalar positivamente quanto aos seus objectivos.

Neste domínio, em 2007 tinham já sido fixadas as orientações estratégicas¹³ para as empresas dos sectores marítimo-portuário, ferroviário, de transportes terrestres, de comunicações¹⁴, águas e energia, por parte do Ministro responsável por cada sector, tendo sido igualmente estabelecidos os respectivos objectivos estratégicos e metas (quantitativas e qualitativas) a atingir, culminando na formalização dos contratos de gestão, ainda que

¹² Só em 2008, pelo DL nº 141/2008, de 22 de Julho, a Refer foi, finalmente, transformada em EPE e adaptados os seus estatutos.

¹³ Segundo o relatório anual sobre o SEE de 2007, refere-se terem sido aprovadas orientações de gestão para as empresas ANA, EDAB, APL, APDL, APSS, APS, APA, Docapesca, Edia, EDM, SPE, Parque Expo, CTT, Carris, STCP, Parpública, Enatur, CGD e PME Investimentos.

¹⁴ Abrangendo as 5 Administrações Portuárias, a CP e REFER, os STCP, a CARRIS, o grupo TAP e os CTT (No caso de empresas tuteladas pelo MOPTC).

alguns sob a forma de cartas de missão¹⁵, como sucedeu com os CTT e grupo TAP. O mesmo se diga relativamente à Companhia das Lezírias, SA, quanto à definição da nova estratégia para a empresa pública do sector agrícola. A fixação de metas quantificadas possibilita, assim, avaliar o mérito da gestão em função do nível da sua concretização e deverá reflectir-se, de forma directa, na definição da componente variável das respectivas remunerações.

Para outras empresas públicas, ainda que indirectamente participadas, estava, também, em curso a celebração de contratos de gestão com os gestores, à data de Setembro de 2007, de acordo com a informação disponível no Tribunal. Acresce, ainda, o esclarecimento prestado ao Tribunal pelo Ministro das Finanças que, no *domínio da função accionista e de tutela do Estado, têm vindo a ser tomadas medidas pontuais, adaptadas às especificidades de cada empresa (quer em termos de acesso e processamento de informação relevante, quer no que respeita à concertação estratégica com a equipa de gestão), que permitem reforçar a ligação existente entre as empresas e o accionista Estado.*

No esteio da revisão daquele Decreto-Lei, já em 2008 o Conselho de Ministros aprovou uma Resolução (RCM nº 70/2008, de 22/4) na qual se aprovaram as orientações estratégicas para o conjunto do SEE, ficando os Ministros das Finanças e dos sectores de actividade encarregues de proceder à avaliação do seu cumprimento, tendo por referência as orientações contidas no anexo àquela Resolução. Nela são fixados, entre outros, indicadores financeiros que as empresas devem observar, bem como demais obrigações impostas às empresas que prestam serviços de interesse económico geral, no âmbito de regras na contratualização e padrões de qualidade da prestação de serviço público, política de recursos humanos e de inovação e sustentabilidade, sistemas de informação e controlo de riscos e de compras ecológicas.

Refira-se que, no âmbito do MOPTC, foi apresentado, em Janeiro de 2007, o novo modelo de gestão para as empresas públicas intitulado “*Um compromisso com a excelência na gestão das empresas públicas*”, o qual, consubstanciado em um modelo de *gestão por objectivos* que serão contratualizados e inseridos em uma carta de missão, assenta em sete pilares fundamentais, a saber:

- ¶ Modelo de governo societário adequado, a “*chave do sucesso da organização*”
- ¶ Acompanhamento estratégico, desenvolvido a três níveis, onde releva o sistema de controlo da gestão.
- ¶ Adequadas competências e perfis de liderança.
- ¶ Compromisso de gestão, orientando-se para os desafios e o desenvolvimento de uma nova cultura de gestão.
- ¶ Sistema de compensações assente na potenciação de criação de valor para o accionista.
- ¶ Sustentabilidade, e
- ¶ *Reporting* a todas as partes interessadas: accionistas, gestores, *stakeholders*, visando um compromisso de transparência.

Ainda que não sejam conhecidos outros contratos de gestão que tenham, eventualmente, sido celebrados, estes constituem sem dúvida os adequados instrumentos que estabelecem o compromisso da gestão (e do gestor), daí conduzindo a um maior grau de responsabilização dos gestores. Destaque-se o estudo elaborado por uma consultora, denominado “*Modelo conceptual Activity Based Budgeting*”, no qual se contempla, entre outros, o tema “assegurar o exercício da função accionista, tutelar e concedente do Estado”, cujas orientações têm sido seguidas pela DGTF no exercício das suas funções nesta vertente.

Por outro lado, o DL nº 71/2007, de 27 de Março, que veio aprovar o novo estatuto do gestor público, consagra no seu articulado (artº 18º) a *obrigatoriedade de, nas empresas que prestam serviços de interesse geral, celebração de um contrato de gestão, em que se definam, nomeadamente:*

- ¶ *As formas de concretização das orientações impostas nos termos do artº 11º do DL nº 558/99, de 17/12, envolvendo, sempre que tal se mostre exequível, metas quantificadas;*
- ¶ *Os parâmetros de eficiência da gestão;*
- ¶ *Outros objectivos específicos,*

além de aspectos ligados à fixação das remunerações dos gestores e suas componentes (fixas e variáveis), sendo estas *de acordo com o cumprimento dos critérios objectivos dos quais dependa a sua eventual atribuição.*

¹⁵ As quais se designam por contratos de gestão no novo estatuto do gestor público (DL nº 71/2007, de 27/3).



Por seu turno, o artº 6º do mesmo diploma institui claramente que *o desempenho de funções de gestão deve ser objecto de avaliação sistemática, tendo por parâmetros os objectivos fixados nas orientações estratégicas, ou decorrentes do contrato de gestão, bem como os critérios definidos em assembleia-geral*, cabendo aos membros do governo responsáveis pelas Finanças e pelo sector de actividade a avaliação do desempenho no caso das Entidades Públicas Empresariais.

No domínio do exercício da função accionista, a Parpública, SA, informou o Tribunal que, no âmbito das suas funções de SGPS, procede ao acompanhamento das suas participadas directas, referindo, igualmente, estar *em fase de implementação um sistema informático para gerir o processo de obtenção de informação das participadas*, sistema que *evoluirá, em 2007, para servir também as necessidades de informação da DGT e outras entidades dependentes do Ministério das Finanças relativamente à definição de orientações, ao acompanhamento e controlo financeiro*. Assinalam-se, assim, iniciativas que visam criar as condições para o adequado exercício da função accionista por parte do Estado, mesmo que no que se refere a algumas das suas participações indirectas.

Será de recordar, porém, que também no elenco dos princípios de bom governo das empresas do SEE, aprovados pela RCM nº 49/2007, de 28 de Março, se consubstancia o dever de o *Estado estabelecer orientações estratégicas e os objectivos que devem ser prosseguidos pelas empresas de que detenha directamente o domínio total*, facto que contribui para dinamizar e operacionalizar a acção do Estado junto das suas empresas, chegando mesmo a incentivar a participação nas assembleias gerais de accionistas de *modo informado e activo*, na senda, aliás, do que o Tribunal tem vindo sistematicamente a recomendar ao accionista público. Porém a evidência que vier a ser obtida, no futuro, sobre esta matéria, dará conta da eficácia e do efectivo exercício da função accionista e de tutela pelo Estado.

Por último, refira-se, ainda, a obrigação imposta pelo Regime Jurídico do SEE¹⁶, no sentido de *as comissões de avaliação dos órgãos de gestão das EP apresentarem anualmente um relatório circunstanciado de avaliação do grau e das condições de cumprimento, em cada exercício, das orientações de gestão definidas nos termos da lei*.

10.1.3 O apoio técnico

Como fora já referido no relatório nº 01/04 – 2ª S ora em apreço, as funções de apoio técnico no domínio das matérias envolvendo o acompanhamento e controlo do SEE encontravam-se, essencialmente, a cargo da Direcção-Geral do Tesouro, missão que levava a cabo através do seu Gabinete de Apoio Financeiro (GAF), no qual se reconhecia, não obstante, a exiguidade de meios humanos para o desempenho cabal da sua missão, não obstante aquele Gabinete dispor actualmente de um reforço de técnicos a ele afectos, como informou a DGT ao Tribunal.

A inexistência de relatórios regulares sobre o conjunto das empresas públicas, consubstanciando informação global, económica e financeira por empresa e por sector de actividade, documento essencial para o adequado exercício da função accionista e tutelar, foi, então, considerada como um óbice para o accionista público no regular exercício das suas funções em relação às suas empresas, em particular a definição das estratégias adequadas no contexto sectorial em que actuam e no cumprimento da sua missão de prestação de bens e serviços públicos. Porém, foi o Tribunal informado pela DGT de que *tem sido prática corrente a elaboração de relatórios anuais, não obstante a sua publicação ter sido interrompida entre 2002-2005, retomando o princípio da publicação em 2006*.

Por este facto, o Tribunal reconhece uma vez mais a importância da produção de tais documentos e, em especial, a sua divulgação pública, a bem da transparência e informação ao cidadão contribuinte, como havia recomendado. À data Setembro de 2007, encontrava-se já disponível o mais recente relatório sobre o SEE, contendo informação reportada ao ano de 2006, em complemento ao já mencionado supra, referente aos anos de 2002 a 2005.

Por outro lado, todo o acompanhamento e controlo da DGT concentravam-se apenas na carteira de participações directas, não considerando o importante e vasto conjunto de participações indirectas das empresas por si detidas, **limitando, desta forma, a visão globalizante do SEE, designadamente em termos da sua real dimensão**.

¹⁶ N.º 1, art.º 18.º-F, aditado pelo DL n.º 300/2007, de 23/8, ao DL n.º 558/99, de 17/12.

Refira-se que, no âmbito da reestruturação em curso na Administração Pública, a Direcção-Geral do Tesouro foi também alvo de alterações consagradas no Decreto Regulamentar nº 21/2007, de 29 de Março, passando doravante a denominar-se Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Mantendo-se as competências da DGTF já detidas no âmbito do acompanhamento e controlo do SEE, consagra-se, todavia, no preâmbulo daquele Decreto a *adopção de um modelo estrutural misto, permitindo-se a adopção de estruturas matriciais assente em equipas multidisciplinares, nas áreas relativas às participações do Estado e ao acompanhamento das parcerias público-privadas e das concessões*. Acrescenta, ainda, que *àquele figurino subjaz a criação de uma equipa multidisciplinar que assegure o acompanhamento e intervenção na área do SEE no âmbito do conjunto de empresas mais relevantes em termos de dimensão e complexidade ...* Nesta senda, a Portaria nº 819/2007, de 31 de Julho, veio definir a estrutura orgânica daquela Direcção-Geral, procedendo à estruturação dos seus serviços internos, ficando cometida à Direcção de Serviços de Participações do Estado competências em matéria do exercício da função accionista, de tutela financeira e, bem assim, de concedente por parte do Estado.

Igualmente à Inspecção-Geral de Finanças competem funções de apoio de natureza técnica no domínio das empresas públicas, designadamente o apoio à função tutelar do Ministro das Finanças, no que se refere às EPE, atribuições que mantém não obstante a recente reestruturação de que foi alvo todo o Ministério das Finanças.

Há, porém, que assinalar o facto de não resultar claro qual o nível de intervenção exigido à IGF quanto ao controlo a exercer sobre as EPE, porquanto o actual teor do artº 32º do DL nº 558/99, conferido pelo DL nº 300/2007, nada refere se, como sucedia antes da revisão daquele diploma, cabia à IGF emitir parecer sobre os documentos de prestação de contas das EPE antes da sua submissão à aprovação do Ministro das Finanças e da Administração Pública.

Em sede de contraditório, a IGF explica que **a omissão à emissão de parecer no citado artigo, significa que lhe deixou de estar cometida, por lei**, tal incumbência¹⁷, sem prejuízo de lhe poder ser determinada superiormente, v.g. pelo Ministro das Finanças.

Ainda sobre este assunto, o Gabinete do Ministro das Finanças informou também o Tribunal, em sede de contraditório, que a emissão de parecer às EPE, passou para a esfera de competências da DGTF na sua qualidade de entidade que exerce a função accionista e tutelar e de que, **o procedimento já foi implementado em 2008 relativamente às contas das EPE referentes a 2007**.

Igualmente, deixaram de ser produzidos pela IGF os relatórios anuais sobre “controlo financeiro das empresas públicas”, na sequência do disposto no artº 13º do DL nº 558/99, de 17/12, uma vez que o último relatório elaborado se refere ao ano de 2006.

Em consequência da revisão do DL nº 558/99, **o âmbito do controlo financeiro do SEE** deixou de se restringir à **averiguação da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão das empresas públicas**, passando a abranger, também, a **sustentabilidade da sua gestão**, mantendo-se **cometida à IGF** tal incumbência, não obstante as competências legais do Tribunal de Contas.

¹⁷ Note-se que durante a vigência do DL nº 260/76, de 08 de Abril, constituiu entendimento pacífico, em resultado da interpretação conjugada do n.º 4 do seu art.º 28.º com o n.º 3 do seu art.º 10.º, que, não obstante as comissões de fiscalização das antigas empresas públicas integrarem um revisor oficial de contas (ou sociedade de revisores oficiais de contas), as respectivas funções de certificação legal competiam a uma entidade externa às próprias EP, no caso à IGF conforme preceituava o n.º 4 do art.º 28.º do citado diploma. Todavia, com a publicação do DL nº 558/99, de 17 de Dezembro, o qual revogou o DL nº 260/76, a questão veio de novo a colocar-se, atento o teor do art.º 32.º do DL nº 558/99, o qual, apesar de impor a emissão de um parecer por parte da IGF, não explicitava a forma que o mesmo deveria assumir. Porém, encontrando-se as EPE sujeitas, no que respeita à sua fiscalização, ao regime previsto no CSC para as sociedades anónimas, conforme estabelece o n.º 1 do art.º 27.º do DL nº 558/99, concretamente à estrutura do conselho fiscal/fiscal único, ao qual incube, v.g. ao Revisor Oficial de Contas (ou Sociedade de Revisores de Contas) nele integrado, assegurar, de acordo com o n.º 3.º do art.º 420.º do mesmo código, as tarefas inerentes à fiscalização das respectivas contas, onde se inclui a emissão da certificação legal, não faria sentido que a IGF continuasse a emitir um parecer de natureza semelhante, sob pena de duas entidades distintas emitirem um documento de natureza semelhante. Assim, as tarefas associadas à certificação legal das contas das EPE, antes desenvolvidas pela IGF, transitaram para o Revisor Oficial de Contas.



Da mesma forma, a nova redacção daquele Decreto-Lei veio intensificar os mecanismos do controlo financeiro a exercer sobre as empresas públicas, passando a ser exigida a inclusão, nos seus relatórios anuais, de um conjunto de informação adicional¹⁸, devendo, ainda, parte dessa informação ser dada a conhecer anualmente, em aviso a publicar na 2ª Série do Diário da República¹⁹. Do elenco de informação a prestar, destaca-se, entre outros:

- ¶ as orientações de gestão;
- ¶ informações sobre os órgãos de administração (composição, identidade dos seus membros, elementos curriculares, critérios de selecção);
- ¶ condições e modo de cumprimento das funções relacionadas com a gestão de serviços de interesse económico geral;
- ¶ administradores executivos e não executivos
- ¶ indicação das pessoas e das entidades encarregadas da auditoria externa.
- ¶ remunerações dos administradores (base e complementares) e sua forma de cálculo.

Nesta exigência está implícito um propósito de dotar de maior grau de transparência a divulgação de factos relevantes da vida das empresas públicas e, como se afirma no preâmbulo do diploma, *assegurar a contenção da despesa pública e o rigor na gestão dos recursos disponíveis.*

Na RCM nº 70/2008, de 22/4, no âmbito das orientações estratégicas destinadas ao SEE, ficou determinado o dever de as empresas públicas *adoptar sistemas de informação e de controlo interno que cubram todos os riscos relevantes assumidos, susceptíveis de permanente auditabilidade por parte das entidades competentes para o efeito, designadamente a Inspeção-Geral de Finanças e o Tribunal de Contas*, num claro reconhecimento da sujeição legal das empresas públicas aos poderes de controlo público externo.

Neste sentido, também, assinala-se a publicação do Despacho n.º 14277/2008, do Ministro das Finanças e da Administração Pública, de 14 de Maio (DR II S, N.º 99, 23/05/08) o qual é destinado à IGF e DGTF no âmbito do **acompanhamento e controlo Financeiro das empresas públicas**, elencando a informação que aquelas devem remeter às duas entidades controladoras.

Da parte do Ministro das Finanças, **foi o Tribunal informado de que se encontra em construção uma base de dados partilhada pela DGT, IGF e Parpública**, que, a curto prazo, permitirá a recolha e o tratamento de informação sobre a execução económica e financeira trimestral das empresas. Afigura-se, pois, uma forma que contribuirá para que as empresas não sejam forçadas à prestação do mesmo tipo de informação financeira a mais do que uma entidade, evitando-se, assim, repetições desnecessárias. Em sede de contraditório, o Gabinete do Ministro das Finanças informou o TC sobre as potencialidades do “*sistema de informação que já se encontra em fase experimental*”, com enfoque na optimização do processo de recolha e análise de informação, maior eficácia no acompanhamento da gestão das empresas do Estado e uma maior simplificação no reporte de informação.

Mais esclareceu, no contexto da reestruturação orgânica efectuada no âmbito do PRACE, *encontrar-se prevista a criação, na DGTF, do Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial, Parcerias e Concessões, visando apoiar o exercício da função accionista por parte do Estado, o que permitirá garantir uma maior capacidade operacional no desempenho desta função*, vindo tal a verificar-se com a publicação da Portaria nº 819/2007, de 31/7, que reestruturou a DGTF, seguiu-se, então a aprovação do Despacho n. 936/07-SETF, de 21/09, nele se criando o GASEPC.

Em síntese, não só se consideram positivas as medidas enunciadas com vista a permitir um desempenho mais eficaz da função accionista, como também é de assinalar positivamente a produção regular de relatórios sobre o Sector Empresarial do Estado e a promoção da sua divulgação, nomeadamente através da Internet, facto que já merecera recomendação por parte do Tribunal, crendo-se que a sua publicação se mantenha com regularidade anual, como, aliás, se afigura demonstrado.

¹⁸ Artº 13º-A, aditado ao DL 558/99, de 17/12, por força do artº 2º do DL nº 300/2007, de 23/8.

¹⁹ Artº 13º-B, idem, carecendo de Portaria do Ministério das Finanças que fixará as condições da sua definição.

Todavia, no tocante à **competência da IGF** quanto à **emissão de parecer às demonstrações financeiras das E.P.E**, facto que **não se encontra clarificado na disposição legal do DL n° 558/99 revisto pelo DL n° 300/2007**, como se referiu, a IGF esclareceu que **tais funções transitaram para o Revisor Oficial de Contas, sem prejuízo de tal incumbência lhe poder ser determinada superiormente, v.g pelo Ministro das Finanças.**

10.1.4 *O controlador financeiro*

Em Fevereiro de 2006, através do Decreto-Lei n° 33/2006, **criava-se a figura do controlador financeiro junto de cada área ministerial**, cuja actuação abrange não só os serviços integrados e os fundos e serviços autónomos, como também as **entidades públicas empresariais**, com exclusão das autoridades reguladoras e de supervisão dotadas de um estatuto de independência.

Actuando junto dos Ministros das Finanças e do sector de actividade, a sua missão consiste, globalmente, em apoiar os respectivos Ministros no controlo da gestão dos seus recursos financeiros, numa óptica de gestão orçamental e financeira, dos seus compromissos, objectivos e metas fixadas, tendo em conta os critérios impostos no PEC. Conforme os esclarecimentos prestados ao TC pelo Ministro das Finanças, *a actuação do controlador financeiro envolve o acompanhamento do desempenho operacional, da rentabilidade e da solvência das empresas do SEE tuteladas pelo ministério que acompanha, alertando para eventuais situações de risco e/ou geradoras de impacto financeiro para o Estado.*

O surgimento desta nova figura insere-se na necessidade de consolidação das contas públicas, designadamente na contenção da despesa pública e melhoria da gestão orçamental, tomando como paradigma as melhores práticas em outras administrações públicas e, bem assim, o que de semelhante se faz nas maiores empresas do sector privado, entendendo-se esta figura como *a que melhor se adapta à estrutura de governação e de controlo financeiro da Administração Pública portuguesa*, conforme expressou o Ministro das Finanças ao Tribunal.

Por força da lei, os controladores financeiros dispõem de *capacidade de intervenção prévia relativamente a decisões de gestão dos serviços que não mereçam a sua concordância, por implicarem um impacto negativo nas contas das Administrações Públicas ao gerarem despesas contrárias aos princípios da economia, da eficácia e da eficiência da utilização dos fundos públicos na execução das opções políticas do Governo para o sector.*²⁰

O exercício das suas funções, em regime de exclusividade²¹, consiste em um conjunto de objectivos que estabelecerá o compromisso da sua actuação, constando, também, de uma carta de missão, podendo ser-lhe atribuído um prémio de desempenho em função do cumprimento dos objectivos que lhe foram fixados. De notar que os controladores financeiros integram o Sistema de Controlo Interno da administração do Estado (SCI) e o respectivo Conselho Coordenador, desenvolvendo as suas funções em complemento às da IGF.

Em resumo, é de concluir que a acção do controlador financeiro, no que ao SEE diz respeito, se restringe às entidades públicas empresariais, como se disse, ficando de fora as sociedades de capitais públicos, não sem que recaiam na sua responsabilidade todos os fluxos financeiros do Orçamento do Estado de e para o SEE e, necessariamente, os impactos orçamentais que desses fluxos advenham. A obrigação de reporte que sobre eles impende certamente que do facto dará o adequado relevo.

²⁰ Conforme esclareceu ao Tribunal o Ministro das Finanças.

²¹ Com estatuto equiparado ao de Director-Geral (art° 10°), cujos encargos serão da responsabilidade do ministério em que o controlador financeiro se inserir.



10.2 A dimensão do SEE

Como o Tribunal referira no seu anterior Relatório de auditoria, a definição do conceito de empresa pública surgida com o DL n.º 558/99, de 17/12, veio englobar um conjunto vasto de entidades, o que, para além de alargar consideravelmente o domínio do SEE e, por conseguinte, o número das empresas que o compunham, aportou-lhe uma especial complexidade em função da consideração de critérios assentes nos conceitos de “posse” e de “controlo”, situação que não sofreu qualquer alteração mesmo depois da revisão operada àquele Decreto-Lei. Mantém-se, assim, estável a definição do conceito de SEE e, consequentemente, o perímetro que fixa a sua delimitação.

De 1999 a 2001, o SEE adquirira uma dimensão significativa, cobrindo diversos sectores de actividade, e assinalando, ainda, uma considerável dispersão e um elevado grau de volatilidade, conforme observação traçada pelo Tribunal no Relatório de auditoria n.º 01/2004-2ªS.

Em consequência, foi, então, recomendado ao Estado, na sua qualidade de accionista, que, tendo em conta a composição e a dimensão do SEE, se ponderasse no sentido de aferir os sectores em que o Estado deveria permanecer e os que poderiam ser desempenhados pela iniciativa privada, atentos o interesse público e a natureza social do serviço a prestar.

Assim, cabe, no presente capítulo, apreciar a dimensão da carteira de títulos pública e, bem assim, a sua composição e evolução no quadriénio imediato, ou seja, 2002-2005.

10.2.1 A carteira de Títulos Pública

Em 2001, o SEE, entendido nos termos da definição contida no art.º 2.º do DL n.º 558/99, de 17/12, apresentava a dimensão e a composição seguintes:

2001	Participações Sociais (Directas + Indirectas)			Outras (E.P.E.)	Total
	Empresas Públicas	>50%	100%		
Entidades Públicas Empresariais	-	-	-	4	4
Sociedades Anónimas	111	111	222	-	222
Sociedades por Quotas	19	21	40	-	40
Sociedades Cooperativas	2	-	2	-	2
<i>Subtotal</i>	132	132	264	4	268
Desconhecidas	50	48	98	-	98
Total	182	180	362	4	366

Fonte: IGF, 2001; tratamento equipa auditoria do TC

No universo empresarial público, onde apenas existiam quatro entidades públicas empresariais, predominava largamente o modelo societário, como se observa, de entre as quais se encontram 18 SGPS, passou-se para um número e uma composição algo diferente, entre 2002 e 2005, como a seguir se demonstra.

2005	Participações Sociais (Directas + Indirectas)			Outras (E.P.E.)	Total
	Empresas Públicas	>50%	100%		
Entidades Públicas Empresariais	-	-	-	40	40
Sociedades Anónimas	128	136	264	-	264
Sociedades por Quotas	40	27	67	-	67
Sociedades Cooperativas	16	2	18	-	18
<i>Subtotal</i>	184	172	356	33	389
Desconhecidas	16	15	31	-	31
Total	200	187	387	33	420

Fonte: IGF, 2005

Com efeito, a dimensão do universo empresarial público não evidencia qualquer redução entre 2001 e 2005, antes pelo contrário, regista-se, em todas as formas empresariais, um significativo acréscimo do número de empresas públicas, facto que em nada se inscreve na orientação inserta no Livro Branco do SEE (Ministério das Finanças, 1998) a qual apontava para uma redução da presença do Estado na economia, através da privatização de empresas do SEE, alegando, em contrapartida, o dever do reforço da função

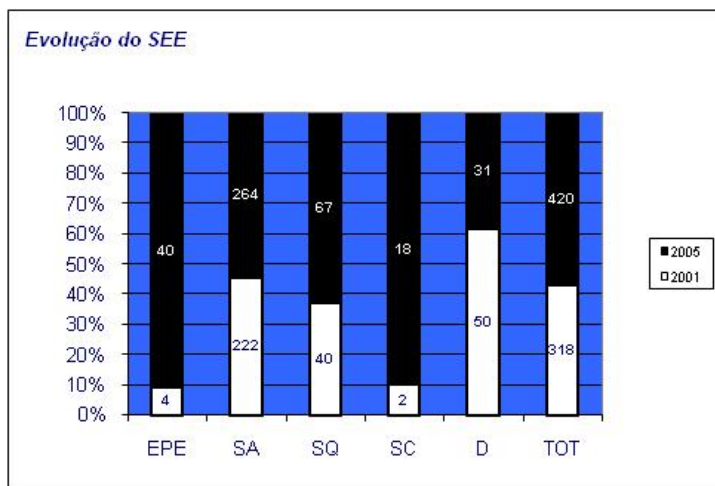
regulamentadora e fiscalizadora²² do Estado, e justificando a pulverização de participações públicas, mesmo minoritárias, em empresas com as quais o Estado pouco ou nada se relaciona e que contribuem fortemente para uma dimensão excessiva do SEE²³.

O maior acréscimo verificou-se nas EPE, em resultado não só da constituição de novas entidades *ex-novo*²⁴, como fundamentalmente da transformação de 34 hospitais públicos em 31 sociedades anónimas (em 2002), vindo a ser, em 2005, convertidos em EPE. Por seu turno, o número de sociedades anónimas cresceu cerca de 19%, como consequência quer da criação de novas sociedades públicas, quer, ainda, da reestruturação de grupos empresariais públicos²⁵, de entre os quais avulta a extinção da IPE, em 2002, daí resultando um conjunto de empresas que passaram a integrar as carteiras da DGT e da Parpública. As sociedades por quotas resultam, não raro, de participações indirectas em empresas de capitais mistos, ou, até, de sociedades que passaram a integrar a carteira de títulos pública em resultado de dação.

De notar, contudo, que aqui não estão consideradas as empresas com participações públicas minoritárias, as quais muitas vezes resultam de participações residuais no capital de empresas que passaram por um processo de privatização ou simples alienação, ainda que a mesma confira direitos especiais de domínio ao accionista público.

Em suma, pode afirmar-se que o universo das empresas públicas se manteve crescente entre 2001 e 2005, variando em mais de 15% naquele intervalo, como o atestam os quadros supra, o que também não se afigura conformar-se com o teor da recomendação do Tribunal acima referenciada. Como consequência imediata deste aumento do número de empresas públicas, tem-se, assim, um acentuar do fenómeno da desorçamentação, porquanto quer as empresas criadas de novo, quer, em especial, as resultantes da empresarialização de serviços da Administração Central do Estado,

deixam de estar sujeitas à disciplina orçamental e, bem assim, de integrar o Orçamento do Estado.



Porém, e segundo esclarecimentos prestados pelo Ministro das Finanças ao Tribunal, o redimensionamento do Sector Empresarial do Estado, à data de Setembro de 2007, encontrava-se a decorrer a dois níveis, por um lado, por via do programa anual de privatizações²⁶, o qual prevê a alienação de um conjunto de participações nos sectores estratégicos – papel e pasta, infra-estruturas aeroportuárias, transportes aéreos e energia – e, por outro, mediante alienação de participações que, tendo chegado à posse do Estado, não constituem qualquer opção de interesse estratégico e económico. Daqui se infere a opção por uma maior racionalidade no que toca às participações detidas, concentrando-as em sectores considerados estratégicos do ponto de vista dos interesses do Estado, cuja apreciação, por ora, não caberá efectuar, devendo aguardar-se a concretização de tal desiderato e, assim, avaliar o seu impacto na dimensão actual do SEE. Em sede de contraditório, o Gabinete do Ministro das Finanças informou o TC de que tal solução se perspectiva ser implementada plenamente até final de 2009.

²² Aliás, no mesmo sentido veio, posteriormente, a apontar o Relatório produzido pelo FMI sobre Portugal e a transparência orçamental (Novembro de 2003), ao realçar a necessidade de reforço da monitorização e controlo da actividade das empresas públicas, em contraposição ao facto de estas não estarem subordinadas à disciplina orçamental e, por isso, não integrarem as contas públicas.

²³ Livro Branco do SEE, Ministério das Finanças, Lisboa, 1998.

²⁴ As Autoridades Metropolitanas de Lisboa e do Porto, em 2004, a EGREP e a API, em 2002, e as Estradas de Portugal, em 2005.

²⁵ Tal foi o caso do grupo do audiovisual.

²⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2006, de 28 de Fevereiro, que aprovou o programa de privatizações para o biénio 2006-2007, abrangendo as empresas Portucel Tejo, SA, Portucel-Empresa Produtora de Pasta de Papel, SA, INAPA, SA, GalpEnergia, SA, EDP, Energias de Portugal, SA, REN, SA, TAP, SA e ANA, SA.



Com efeito, não deixa de ser significativo o número de empresas nas quais o Estado detém participação e que não possuem qualquer interesse estratégico na sua manutenção²⁷, verificando-se, em boa parte dos casos, situações de indefinição quanto à sua propriedade (outros proprietários), de cessão total de actividade desde longa data, dificuldade de localização e identificação de registos, o que tem constituído enorme obstáculo à sua expurgação da carteira de títulos por parte da DGTF. Acresce, no final, que este constrangimento se vê fortemente acentuado pela inexistência de uma “base legal” que habilite a DGTF à sua definitiva resolução, sob pena de figurarem *ad aeternum* na carteira de títulos pública. Daí o serem legitimamente apelidadas de verdadeiros pesos mortos que em nada justificam os custos administrativos que a sua manutenção certamente tem implicado face aos seus valores por vezes irrisórios²⁸, pelo que urge aos poderes públicos a sua rápida resolução. Neste sentido, informou ao TC o Gabinete do MF, em sede de contraditório, **estar em preparação uma norma legal** que habilite o Estado a resolver em definitivo a situação.

Nestes termos, em face do acréscimo verificado na dimensão do SEE e atenta a afirmação ora expendida ao Tribunal pelo Ministro das Finanças sobre esta matéria, o Tribunal regista aquela decisão como uma medida que se insere no propósito de redimensionamento do SEE, de cujos resultados se espera uma inversão do movimento ascendente verificado no número de empresas públicas no intervalo temporal considerado.

10.2.2 Empresas criadas

Entre 2002 e 2006, a carteira da DGTF (participações directas do Estado²⁹) passou a **integrar 45 novas empresas públicas**, as quais resultaram, na sua maioria, da **transformação de entidades do Sector Público Administrativo**, de entre as quais relevam os **37 hospitais públicos convertidos em 34 sociedades anónimas**, em 2002, e **transformados**, por sua vez, em 2005, em **entidades públicas empresariais**. A reestruturação levada a cabo no sector do audiovisual público, em 2003, levou à constituição de uma nova SGPS – a

*Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, SA*³⁰ - esta, na verdade, uma empresa gestora de outras três já existentes, sendo que apenas 7 foram constituídas ex-novo: a *API – Agência Portuguesa do Investimento, EPE*, as *Autoridades Metropolitanas de Lisboa e do Porto* (ambas EPE), a *PortalegrePolis, SA*, a *SilvesPolis, SA*, a *TomarPolis, SA* e a *Portugal vela 2007, SA*.

Ou seja, o **aparecimento de novas empresas públicas**, engrossando, assim, o sector empresarial público, **teve, geralmente, na sua génese a subtracção de entidades ao sector público administrativo** (já existentes), com **óbvias implicações ao nível orçamental público**, na medida em que deixaram, desta forma, **de integrar o Orçamento do Estado**³¹.

Em regra, invocaram-se como razões para a sua constituição a adopção do modelo de gestão empresarial, tendo em vista um melhor desempenho na obtenção dos resultados esperados. Por outro lado, a preferência pela forma de entidade pública empresarial reside na alegada necessidade de um quadro jurídico que permita uma maior intervenção ao nível das orientações estratégicas de tutela e superintendência por parte do Ministro responsável, ou seja, um controlo mais estreito e maior grau de intervenção³². Será, todavia, de realçar o facto de, sob o ponto de vista jurídico, quer uma sociedade anónima de capitais públicos, quer uma entidade pública empresarial, serem ambas qualificadas como empresas públicas, sujeitas ao mesmo regime, e, principalmente, não se integrarem no regime orçamental público, sendo, pois, neste último aspecto, irrelevante a sua designação.

Por estes motivos, já o Tribunal enfatizava que, **pelo facto de as empresas públicas estarem excluídas do regime orçamental**, tal se enquadrava na **temática dos fenómenos de desorçamentação**, com consequências ao **nível do défice orçamental das contas públicas**, pese embora serem, efectivamente, reconhecidas óbvias vantagens ao modelo de gestão empresarial.

²⁷ A sua proveniência deve-se a dações ao Estado por dívidas à Segurança Social, fiscais e outras, heranças a favor do Estado, liquidações de grupos, etc.

²⁸ É o caso (absurdo) da participação no valor de €0,50 detido na Cooperativa Cultural e Recreativa da Gafanha da Nazaré!

²⁹ De notar a existência provável de empresas detidas por outras entidades de Administração Central do Estado que, deste modo, podem não integrar a carteira de títulos da DGT.

³⁰ A qual, já em Fevereiro de 2007, viria a ser objecto de nova reestruturação, em resultado da fusão da RTP e da RDP, dando origem à RTP-Rádio e Televisão de Portugal, SA.

³¹ Por força da LEOE (Lei nº 91/2001, de 20/8, alterada pela Lei nº 48/2004, de 24/8) que exclui do seu âmbito as empresas públicas (artº 2º, nº 3, al. a).

³² Veja-se, a propósito, os preâmbulos dos Decretos-Leis que aprovaram a constituição dos Hospitais “SA” e os diplomas que, posteriormente, procederam à sua conversão em “EPE”.

Neste sentido, e como se disse, recomendara ao Estado que ponderasse a dimensão e a composição do SEE, no sentido de aferir quais os sectores em que o Estado deveria permanecer e os que poderiam ser atribuídos à iniciativa privada, atento o interesse público.

Acresce, também, a observação do Tribunal ao facto de não se atender, por vezes, ao objecto social das empresas a constituir, por forma a evitar duplicações desnecessárias, como é o caso da Costagest, SA, empresa criada em 1999³³, e que, até Julho de 2007, se mantém activa, mas sem nunca ter tido qualquer actividade, porquanto o seu objecto social é prosseguido por outra sociedade criada para finalidade idêntica no âmbito do Programa Polis- a CostaPolis, SA - nem, tão pouco, ter sido iniciada a sua liquidação. Anote-se que, em sede de contraditório, **o Gabinete do Ministro das Finanças informou o Tribunal de que fora tomada a decisão da eliminação da Costagest, S.A** reconhecendo tratar-se de uma empresa que nunca teve qualquer actividade nem dispõe de órgãos sociais.

Também, a DGTF informou o TC de que, *sempre que os projectos de diplomas de criação de novas empresas lhe são remetidos, para análise, é acautelada a questão da não duplicação do objecto social, desconhecendo a existência de critérios gerais sobre esta matéria, o que se considera positivo*, ainda que **não se disponha de evidência de orientações genéricas** sobre o assunto.

Deste modo, se bem que não se observe **grande dispersão sectorial das empresas públicas criadas nos anos em apreço**, o certo é que a preferência pela forma empresarial é um facto, sem prejuízo das alienações de capital que, directa ou indirectamente, tenham conduzido a uma redução do leque de empresas maioritária ou integralmente detidas pela Administração Central, implicando, todavia, **maior pulverização do capital**.

10.2.3 Empresas extintas (liquidadas)

Sobre a matéria contida neste ponto, o Tribunal esclarece que os comentários tecidos pela DGTF, em sede de contraditório, sobre alguns dos conteúdos dos quadros das empresas liquidadas ou em liquidação, dizem respeito a alterações de critérios que a própria DGTF entendeu por bem levar a cabo a partir de 2008 (assumindo-se que

este se trate do “ano corrente”), pelo que toda a informação recolhida e ora apresentada pelo Tribunal no presente ponto, **quer em termos de formato, quer no seu conteúdo está em conformidade à que aquela Direcção – Geral cedeu ao TC antes da alteração de critérios**. Assim, as observações agora formuladas pela DGTF, a ela própria devem ser dirigidas e não ao Tribunal. Para evitar equívocos, **o TC publicará em anexo ao presente relatório todos os mapas enviados pela DGTF** nesta matéria.

No que se refere à liquidação e extinção de empresas do SEE, o Tribunal concluíra no seu anterior relatório que os processos de liquidação eram, em regra, de duração prolongada, desconhecendo-se os montantes (activos e passivos) neles envolvidos, verificando-se, ainda, uma dispersão na condução destes processos, porquanto não só a DGTF centralizava todas as liquidações, como é da sua competência legal. Neste sentido, o Tribunal recomendou que se imprimisse maior celeridade à consumação desses processos e que, em consequência, fossem divulgados os montantes resultantes da assunção e regularização de passivos e, por outro lado, o valor dos activos transferidos para o património do Estado, assim como a centralização e o acompanhamento desses processos e a supervisão por uma única entidade.

Assim, neste domínio, não se verifica significativa alteração face às conclusões do Tribunal no seu Relatório nº 01/2004, em virtude de, de acordo com a informação prestada pela DGTF, tais processos serem conduzidos nos termos do CSC ou, quando aplicável, segundo legislação própria aprovada para o efeito³⁴. Em alguns casos, refere ainda, *nos processos de liquidação que se revestem de maior complexidade, têm sido cometidas obrigações específicas aos liquidatários, como sejam, por exemplo, fazer depender a alienação de determinados activos de aprovação prévia do accionista*, como foi o caso dos processos de liquidação da IPE e Gestnave. Em sede de contraditório, a DGTF e o Gabinete do Ministro das Finanças informaram o TC de que no futuro “*se poderão introduzir algumas melhorias no que se refere à informação sobre os efeitos, na órbita do património do Estado, em resultado da extinção das empresas, ao nível da transmissão quer de responsabilidades, quer de activos, quer nos termos da partilha aprovada*”.

³³ Constituída em 1999, através do DL nº 551/99, de 15/12, e não em 2004 como incorrectamente refere a DGTF na sua resposta ao Tribunal.

³⁴ É o caso das EPE, cujo regime especial previsto no DL nº 558/99 menciona que *pode ser determinada por decreto-lei a extinção de EPE, bem como o subsequente processo de liquidação* (artº 34º)



Tribunal de Contas

No quinquénio em análise, os processos de liquidação concluídos por parte da DGTF foram os que constam do quadro resumo seguinte.

Empresa	Sector de Actividade	Tutela Sectorial	Ano de Início da Liquidação	Ano de Finalização da Liquidação	Duração (Anos)
Teatro Nacional de São Carlos, EP	Cultura	Cultura	1992	2002	10
Portugal Frankfurt 97, SA	Cultura	Cultura	1998	2002	4
CTM - Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP	Transportes	Mar	1985	2002	17
CNN - Companhia Nacional de Navegação, EP	Transportes	Mar	1985	2002	17
ENDAC - Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, SA	Agricultura	Agricultura, Pescas e Alimentação	1996	2002	6
EPPI - Empresa Pública de Parques Industriais, EP	Indústria	Equipamento, Planeamento e Adm. Território	1986	2002	16
Ultrena - Sociedade Portuguesa de Comércio de Automóveis, SA	Transportes	O. Públicas, Transportes e Comunicações	1995	2002	7
EPAC Comercial, SA	Agricultura	Agríc. Pescas e Aliment	2000	2003	3
IPE - Investimentos e Participações Empresariais, SA	Economia	Economia	2002	2003	1
Portugal 2001, SA	Cultura	Ciência e Tecnologia	2002	2003	1
SOSÉT - Projectos de Desenvolvimento, SA			2003	2004	1
ENU - Empresa Nacional de Urânio, SA	Indústria	Economia	2001	2004	3
IPE - Tecnologias de Informação, SGPS, SA	Tecnologia		2004	2005	1
PEC'S - Produtos Pecuários e Alimentação, SA	Economia	Act. Económ. e do Trabalho	2004	2005	4
Portugal 2004, SA	Desporto	PCM	2005	2005	0
Euro 2004, SA	Desporto	PCM	2005	2005	0
EPDP - Empresa Pública do Diário Popular, EP	Comunicação Social	PCM	1990	2005	15
IPE Saúde, SGPS, SA	Saúde	Finanças e Saúde	2003	2006	3
EPJS-Empresa Pública do Jornal O Século, EP	Comunicação Social	Finanças e Saúde	1979	2006	27

Fonte: DGTF

No quadro supra, verifica-se uma relativa celeridade na conclusão destes processos, sendo certo que apenas cinco registaram os mais elevados tempos de demora (27, 17, 16 e 15 anos), em virtude de se tratar de situações complexas de empresas oriundas de processos de nacionalização, observando-se maior grau de rapidez nos processos iniciados depois de 2002.

A estes deverá acrescentar-se a conclusão, já em 2006, da liquidação da Empresa Pública do jornal “O Século”, EP, e da IPE Saúde, SGPS, SA, os quais se estenderam por 27 e 3 anos respectivamente, sendo de assinalar a enorme disparidade de tempo entre ambos, eventualmente pelas razões acima apontadas.

Em sede de contraditório, a DGTF esclareceu que a informação colocada na coluna “Ano de Finalização da Liquidação” do quadro anterior não resultava da aplicação de um critério uniforme para aferição da data da finalização da liquidação, mas sim de **múltiplos critérios**, já que nuns casos considerava a **data da aprovação final da conta final de liquidação**, noutros casos a **data do registo do encerramento da liquidação** e noutros a **data de celebração do auto de entrega e recepção do património restante da sociedade extinta**.

Informou ainda, que, **no ano corrente** (presume-se tratar-se “2008” fora do âmbito temporal da presente acção), aquela entidade optou por alterar a informação por si disponibilizada em anos anteriores, respeitante à coluna “**tutela sectorial**” e “**Sector de Actividade**”, porquanto **a mesma não continha o rigor desejável**, passando assim a conter a indicação dos **Ministérios** envolvidos no exercício da função accionista, **à data da finalização da liquidação**. Não obstante as justificações apresentadas, manteve-se o conteúdo inicial dos quadros, segundo o modelo então fornecido pela DGTF.

Em 31 de Dezembro de 2006, mantinham-se, contudo, em curso, os seguintes processos de extinção constantes do quadro que se segue.

Empresa	Sector de Actividade	Tutela Financeira	Ano de Início da Liquidação	Regularização de Situações do Passado até 31.12.2006	Ponto de Situação da Liquidação
SILOPOR - Silos de Portugal, SA	Agricultura	Finanças	2000	€ 24.939.894,85	Em fase de lançamento o concurso para a concessão da exploração da actividade da Silopor no Porto de Lisboa
Casa da Música/Porto2001, SA	Cultura	Finanças	2004	€ 2.081.953,11	Prevista a finalização da liquidação no 1º semestre de 2007
GESTNAVE, SA	Economia	Finanças	2004		Prevista a finalização da liquidação no 1º trimestre de 2008
PEC - Produtos Pecuários e Alimentação, SGPS, SA	Economia	Finanças	2004		Liquidação em curso
Polis Beja, SA	Autarquias	Finanças	2004		Em fase de conclusão (em elaboração o Relatório Final da Liquidação)
Polis Bragança, SA	Autarquias	Finanças	2004		Liquidação em curso
Polis Matosinhos, SA	Autarquias	Finanças	2004		Liquidação em curso
Polis Guarda, SA	Autarquias	Finanças	2005		Liquidação em curso
Polis Vila Real, SA	Autarquias	Finanças	2005		Liquidação em curso
Polis Vila do Conde, SA	Autarquias	Finanças	2005		Liquidação em curso
Diatrada, SA		Finanças	2005		Em fase de conclusão (em elaboração o Relatório Final da Liquidação)

Fonte: DGTF

Com excepção da Silopor, cuja conclusão da liquidação está dependente da concessão da exploração da actividade em Lisboa, todos os demais processos tiveram início em anos mais recentes, em particular as empresas do Programa Polis, estas na medida em que dão por concluída a sua intervenção ao nível das cidades onde actuaram, crendo-se que se venha a manter o ritmo já evidenciado quanto aos processos anteriormente assinalados. Com efeito, a DGTF expressamente referiu ao Tribunal que *tem-se registado uma diminuição do tempo médio de duração dos processos de liquidação fruto do mais estreito acompanhamento destes processos por parte do accionista Estado*, o que ao Tribunal apraz registar.

Já em sede de contraditório a DGTF informou o TC de que a 30.09.2007, se tinham iniciado as liquidações das seguintes sociedades: Saudeconsultoria e Estudos de Saúde, Lda, Ambelis-Agência para a Modernização Económica de Lisboa, S.A, ANOP – Agência Noticiosa Portuguesa, E.P, AveiroPolis, S.A; GaiaPolis S.A, LeiriaPolis S.A, PolisAlbufeira, S.A; PolisCasteloBranco, PolisCoimbra S.A, S.A; PolisCovilhã, S.A; SilvesPolis, S.A; TomarPolis, S.A e ViseuPolis, S.A.



Não obstante, é de notar os custos associados a “regularizações do passado”, aqui não especificadas com relação às situações a que respeitam, mas sempre da responsabilidade do erário público, o mesmo podendo ser observado no quadro infra que sintetiza os custos associados a **processos já concluídos entre 2002 e 2006**.

Empresa	Regularização de Situações do Passado até 31.12.2006	Saldos de Liquidação		Transferência para receita do Estado
		Entradas	Saídas	
Teatro Nacional de São Carlos, EP		€ 88.073,10	–	
Portugal Frankfurt 97, SA	€ 20.345,82	–	–	
CTM - Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP		€ 124.393,26		
CNN - Companhia Nacional de Navegação, EP		€ 171.745,58	€ 898,60	
ENDAC - Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, SA	€ 39.289,63	€ 777,51	€ 777,51	
EPPI - Empresa Pública de Parques Industriais, EP		€ 49.032,40	€ 35.475,67	
Ultrena - Sociedade Portuguesa de Comércio de Automóveis, SA		€ 122.370,37	€ 1.788,47	
EPAC Comercial, SA	€ 5.065.282,95	€ 440.945,69	€ 26.899,54	
IPE - Investimentos e Participações Empresariais, SA		€ 72.312.875,24	€ 324.928,10	€ 53.500.000,00
Portugal 2001, SA		€ 1.688.725,77	–	€ 1.000.000,00
SOSET - Projectos de Desenvolvimento, SA		€ 56.138,89	–	
ENU - Empresa Nacional de Urânio, SA		–	–	
IPE - Tecnologias de Informação, SGPS, SA		€ 463.391,28	–	
PEC'S - Produtos Pecuários e Alimentação, SA		–	–	
Portugal 2004, SA		€ 3.705.946,07	–	
Euro 2004, SA		€ 278.589,00	€ 250.000,00	
EPDP - Empresa Pública do Diário Popular, EP	€ 866.044,03	€ 2.756,52	–	
IPE Saúde, SGPS, SA		€ 995.345,38		
EPJS-Empresa Pública Jornal O Século, EP				
Total	€ 5.990.962,43			€ 54.500.000,00

Fonte: DGTF

A DGTF informou o Tribunal em sede de contraditório de que os montantes inscritos na coluna “Regularização de Situações do Passado até 31.12.2006” do quadro supra respeitam aos **valores despendidos pelo Estado no período de 2002 a 2006 por recurso à emissão de dívida pública**, nos termos das respectivas leis orçamentais.

É visível que os custos com “regularizações do passado” estão intimamente relacionados com processos que envolvem compromissos outrora assumidos pelo Estado, muitos deles inerentes e empresas que haviam sido objecto de nacionalização, como foi o caso da EPDP.

As remunerações dos administradores liquidatários nomeados para conduzir estes processos são as que figuram no quadro seguinte, sendo de destacar o facto de não existir um critério uniforme na fixação dos respectivos valores, tanto se observando

ausência de qualquer remuneração, como a maior disparidade nos montantes acordados no âmbito dos diferentes processos, sendo que apenas em três situações é indicado ter sido seguido o critério que, então, vigorava para o **cálculo das remunerações dos gestores públicos**.³⁵ (Teatro Nacional de S. Carlos e 2 empresas do grupo IPE). **Sobre estes critérios, não foram aduzidas ao Tribunal quaisquer justificações.**

³⁵ As regras constantes da RCM n.º 29/89, que fixava os critérios de cálculo das remunerações dos gestores públicos, entretanto já revogada pelo DL n.º 71/2007, de 27/3.

Empresa	Remunerações	Ano de Início da Liquidação	Ano de Finalização da Liquidação
Teatro Nacional de São Carlos, EP	Remuneração de Presidente do Conselho de Administração de Empresa Pública - Grupo C, Nível 3	1992	2002
Portugal Frankfurt 97, SA	Sem remuneração. Após o encerramento da liquidação foram solicitados honorários para o período de Abril de 1998 a Dezembro de 2001 no valor de €2.500, tendo sido indeferido este pedido.	1998	2002
CTM - Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP	Sem remuneração mas com direito a despesas de representação (Despacho Conjunto nº 445/2001)	1985	2002
CNN - Companhia Nacional de Navegação, EP	Sem remuneração mas com direito a despesas de representação (Despacho Conjunto nº 445/2001)	1985	2002
ENDAC - Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, SA	Honorários de 1999 e 2000 - € 23.808,58	1996	2002
EPPI - Empresa Pública de Parques Industriais, EP	Comissões Liquidatárias (1986-1990) - €938.208,92 Adm. Liquidatário (1990-2001) - 445.431,51	1986	2002
Ultrena - Sociedade Portuguesa de Comércio de Automóveis, SA	€ 174.105,41 - Remuneração com o Adm. Liquidatário durante a liquidação	1995	2002
EPAC Comercial, SA	Presidente: 1.750.000\$00 (€8.728,96) mensais Vogais: 900.000\$00 (€ 4.489,18) mensais	2000	2003
IPE - Investimentos e Participações Empresariais, SA	€ 15.000,00 mensais	2002	2003
Portugal 2001, SA	€ 69.994,91 em 2003	2002	2003
SOSET - Projectos de Desenvolvimento, SA	Remunerações até Setembro/2004: € 21.453,30	2003	2004
ENU - Empresa Nacional de Urânio, SA	Remunerações dos Órgãos Sociais em 2003: € 73.494,40	2001	2004
IPE - Tecnologias de Informação, SGPS, SA	Remuneração mensal equivalente à de Adm. de Empresa Pública de Grupo A, Nível 2. Em acumulação de funções como Adm. Liquidatário da IPE Saúde, SGPS, SA	2004	2005
PEC'S - Produtos Pecuários e Alimentação, SA	Sem remuneração	2004	2005
Portugal 2004, SA	Remuneração dos Órgãos Sociais em 2005: Conselho de Administração - € 128.181,08	2005	2005
Euro 2004, SA	Sem remuneração	2005	2005
EPDP - Empresa Pública do Diário Popular, EP	Sem remuneração	1990	2005
IPE Saúde, SGPS, SA	Remuneração mensal equivalente à de Administrador de Empresa Pública, Grupo A, Nível 2	2003	2006
EPJS - Empresa pública Jornal O Século, EP	Sem remuneração	1979	2006

Fonte: DGTF

A divulgação do estado dos processos de liquidação consta dos Relatórios anuais sobre o SEE ³⁶, da responsabilidade da DGTF, no sentido, aliás, da recomendação formulada pelo Tribunal, excepto no que diz respeito aos custos que tais processos envolvem. Assim, e pelo exposto, considera-se que foi parcialmente atendida a observação do Tribunal que havia sido efectuada no relatório de auditoria ora em seguimento, pese embora não se disponha de evidência de que tenham sido emitidas orientações no sentido de centralizar junto da DGTF a supervisão dos processos de liquidação de empresas detidas directamente pelo Estado.

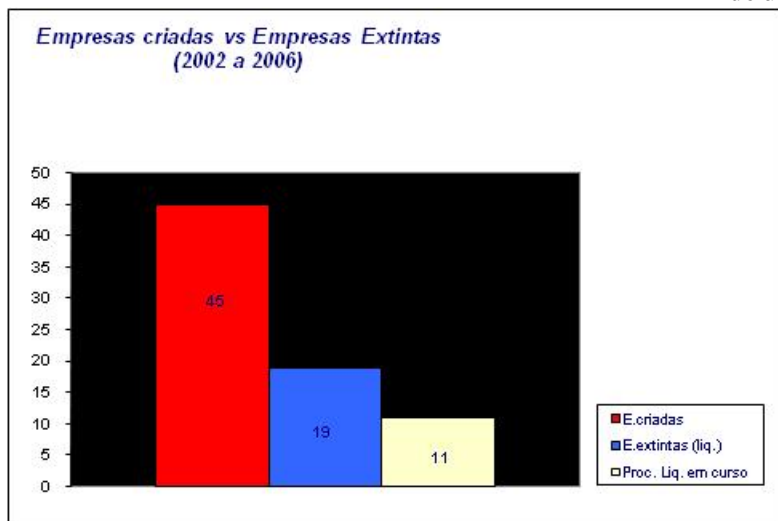
Em sede de contraditório, a DGTF informou o TC que passou a adoptar “a data do registo do encerramento da liquidação” como critério comum a aplicar para a determinação da conclusão dos processos de liquidação. Segundo este critério os processos de liquidação das empresas **Teatro Nacional de S. Carlos, E.P**, Portugal Frankfurt 97, S.A, CTM – Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, E.P, CNN – Companhia Nacional de Navegação, E.P e ENDAC – Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, S.A foram encerrados em data anterior a 2002.

³⁶ Relatórios sobre o SEE de 2006 e 2007.



Sendo o universo do SEE constituído também pelas empresas detidas indirectamente pelo Estado e pelas empresas participadas, nos casos em que estas não tenham sido constituídas por Decreto-Lei, a sua liquidação decorre segundo os procedimentos instituídos na lei comercial para as sociedades, assim como a sua simples alienação, não sendo, por isso, do conhecimento da DGTF, como se referiu, nem, muito menos, dos custos que lhes possam estar associados. Esta situação advém da enorme dispersão verificada nas participações indirectas do Estado, em resultado da multiplicidade de empresas constituídas, cuja criação e extinção é decidida pelos accionistas, não sendo, pois, do conhecimento da DGTF.

Segundo informou a DGTF ao Tribunal, *a fundamentação técnica e os critérios considerados justificativos para a criação de novas empresas enquadram-se nas linhas de orientação estratégica da política governamental e encontram-se reflectidos no preâmbulo dos diplomas de criação de cada uma das empresas*, onde estão aduzidos os motivos subjacentes à constituição de novas empresas. Não obstante, poder-se-á questionar se, efectivamente, a **sua viabilidade económica** fica, assim, seguramente demonstrada de forma a garantir a **sustentabilidade do projecto**, em particular quando se trata de **transformar um instituto público em sociedade comercial**, sob a **alegação das vantagens decorrentes da adopção de um modelo de gestão privado**.



O Decreto-Lei nº 300/2007, de 23/8, que procedeu à revisão do Regime Jurídico do SEE (DL nº 558/99), no qual ora se prevê a necessidade de, previamente à **criação de novas empresas ou novas participações de capital**, se dispor de **autorização do Ministro das Finanças**, *contempla a obrigatoriedade de a proposta de constituição de novas sociedades ser acompanhada de um estudo demonstrativo do interesse e viabilidade das mesmas*, não sendo, pois, conhecidos ainda quaisquer **critérios genéricos que estabeleçam regras quanto a esta questão**. Refere, ainda, o mesmo diploma que **o não cumprimento da obtenção da autorização ministerial**, determina a **nulidade do**

negócio jurídico em causa.

10.2.4 Estudos de viabilidade

No seu Relatório nº 01/04-2ª S, já o Tribunal frisava a existência de um número significativo de empresas cujo objecto social não antevia a perspectiva de rentabilidade do investimento, ou mesmo que previamente à sua criação não tivessem sido sopesadas todas as opções viáveis. Daí a recomendação que formulou no sentido da cuidadosa ponderação e planeamento prévios à decisão de criação de uma nova empresa, com vista a aferir a sua viabilidade económica. Mesmo na definição do objecto social das empresas, deveriam ser seguidos critérios de racionalidade, por forma a evitar, assim, duplicações desnecessárias com os inerentes custos de constituição e, não raro, a sua consequente extinção.

Sobre o mesmo assunto, acrescenta, ainda, a DGTF na informação que prestou ao Tribunal que, *nos casos em que a constituição de novas empresas foi acompanhada pela DGT, tal acto foi precedido de um estudo de viabilidade económica*, nomeadamente o *TNDM, SA³⁷, e os Hospitais EPE*.

³⁷ Teatro Nacional de D. Maria II, SA, anteriormente sob a forma de instituto público. Segundo a DGT, *a fundamentação para a passagem do TNDM a sociedade anónima enquadrou-se na definição da estratégia governamental para o sector da Cultura face aos problemas e constrangimentos institucionais detectados, e ao objectivo de conferir aos organismos culturais instrumentos adequados a uma gestão mais dinâmica e flexível conforme é referido no preâmbulo do respectivo diploma de constituição*.

Neste sentido, as alterações já introduzidas no DL n.º 558/99 no que se refere a esta matéria, revelam desde já alguma preocupação em sustentar a decisão de criar novas empresas em estudos credíveis, tal como recomendara o Tribunal no seu anterior Relatório, carecendo, não obstante, do efectivo cumprimento dos requisitos legais exigidos quanto à constituição de sociedades e aquisição ou alienação de novas partes de capital.

Porém, não pode deixar de assinalar-se o facto de, na Lei que aprovou o regime jurídico do Sector Empresarial Local, ter sido contemplada norma visando a decisão de criação de empresas, todavia com um grau de especificação e exigência bem superior, na medida em que requer a apresentação prévia de *estudos técnicos, nomeadamente do plano do projecto, na óptica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade económica das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da actividade através de uma entidade empresarial.*



10.3 Fluxos financeiros entre o Estado e o SEE

Como largamente exposto no anterior Relatório do Tribunal, as relações financeiras entre o Estado e as suas empresas assumem as modalidades seguintes:

§ **Indemnizações compensatórias**, pagamentos em contrapartida pela imposição de obrigações de prestação de serviço público.

§ **Subsídios**, destinados, geralmente, ao reequilíbrio financeiro das empresas.

§ **Dotações de capital**, através de aumentos de capital, visando o saneamento financeiro das empresas, tomar parte em investimentos ou mediante conversão de créditos detidos sobre as empresas.

§ **Dotações do capº 50º do OE (PIDDAC)**, transferências para as empresas como co-financiamento de projectos de investimento, com ou sem participação comunitária.

§ **Dividendos e remunerações do capital**, correspondendo aos resultados das empresas públicas que são distribuídos e entregues ao accionista Estado a título de remuneração pelo capital nelas investido.

Se bem que não configurem transferência do OE a favor das empresas públicas, há, também, a considerar as **garantias prestadas pelo Estado** em favor de empréstimos por elas contraídos, deste modo assumindo o risco de eventual incumprimento, o que, então, se poderá converter em efectiva despesa para o Orçamento público.

Registam-se, assim, fluxos financeiros de e para o Orçamento do Estado, correspondentes ao conjunto de operações que se desenvolvem entre este e as empresas públicas, cuja natureza e evolução se analisará, de seguida, no tocante ao quinquénio 2002 – 2006, dando, pois sequência ao verificado no antedito Relatório de auditoria quanto ao esforço financeiro do Estado (EFE).

10.3.1 O Esforço Financeiro do Estado

Suportadas pelo Orçamento do Estado, todas as participações a título de despesa representam encargos para o erário público, com suporte legal nas Leis dos Orçamentos anuais e, no caso específico das dotações de capital, no Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP).

O Tribunal concluíra, então, que, no triénio 1999-2001, o esforço financeiro do Estado (EFE) com as empresas públicas totalizara 4 324 milhões de euros, registando, naquele triénio, um acréscimo global de cerca de 23,4% (excluindo as garantias concedidas), com uma forte subida de 106%, em 2000, seguida de uma descida de 40% em 2001, inferior ao aumento de 27,5% observado no valor das garantias concedidas. Tal circunstância evidenciava que, a uma redução nos montantes atribuídos às empresas, entre 2000 e 2001, o Estado, em contrapartida, reforçou o valor das garantias, deste modo evitando o dispêndio de verbas, mas, outrossim, assumindo-se como avalista de empréstimos contraídos pelas EP. Porém, já então o Tribunal anotara o risco de incumprimento dos compromissos junto de terceiros por parte de empresas públicas em situação financeira difícil, o que conduziria o Estado a assumir inteiramente a responsabilidade pela solvência dos compromissos que tais garantias representavam.

De entre as formas de financiamento, o maior peso verificou-se, então, no âmbito das dotações de capital e garantias que, no triénio, representaram conjuntamente cerca de 72% do total dos apoios concedidos, sendo estes mais importantes no sector dos transportes, o qual beneficiou, nos três anos considerados, cerca de 37% do total de apoios, logo seguido do conjunto de empresas gestoras de infra-estruturas e projectos, com 22,3%.

Unidade: euros

Saídas	2002	2003	2004	2005	2006	2002a2006
IC/Sub.	211.739	310.276	318.337	339.270	366.167	1.545.789
DC	407.834	837.695	731.820	463.294	76.560	2.517.203
APRR	69.765	203.881	2.114	30.377	148.195	454.332
PIDDAC	153.808	125.921	80.458	381.311	716.652	1.458.150
tot	843.146	1.477.773	1.132.729	1.214.252	1.307.574	5.975.474
Entradas						
Div. Rem capit. Inv.	505.687	424.432	483.605	120.238	532.839	2.066.801
Saldo	-337.459	-1.053.341	-649.124	-1.094.014	-774.735	-3.908.673
Garantias concedidas	958.108	681.528	1.287.250	450.000	1.505.000	4.881.886

Fonte: DGTF e Pareceres das CGE de 2002 a 2006; Tratamento equipa auditoria TC

Atente-se, agora, ao quadro infra, o qual ilustra as modalidades de esforço financeiro do Estado por sector de actividade em cada ano do quinquénio 2002 - 2006.

Unidade: milhares de euros

Modalidades de Apoios Públicos	Agric. Pescas	Comun	Comunica Social	Gestão de Eventos	Reequal Urbana	Gest. Infra-Est	Saúde	Indústria	Outros Sectores	Transportes	TOTAL
2002											
Subsídios e IC pagos			104.351			14.807		11.744		80.837	211.739
Dotações de Capital			0		26.479	68.818	897.838	15.512	135.601	41.714	1.185.962
Assunção de Passivos, Reg. Resp. e Aquisição de Créditos	39	33.542	832	20				10.726	4	24.602	69.765
PIDDAC						75.156		796	887	76.969	153.808
subtotal	39	33.542	105.183	20	26.479	158.781	897.838	38.778	136.492	224.122	1.621.274
Garantias concedidas											
2003											
Subsídios e IC pagos			129.114			34.961		6.675		139.526	310.276
Dotações de Capital			13.066		11.948	0	27.102	7.201	250	0	59.567
Assunção de Passivos, Reg. Resp. e Aquisição de Créditos		9.272	34			137.234			57.341		203.881
PIDDAC		85				69.972		730	127	55.007	125.921
subtotal		9.357	142.214		11.948	242.167	27.102	14.606	57.718	194.533	699.645
Garantias concedidas											
2004											
Subsídios e IC pagos			157.232			33.731		0		127.374	318.337
Dotações de Capital			216.663		39.232	26.525	30.000	19.400	400.000	0	731.820
Assunção de Passivos, Reg. Resp. e Aquisição de Créditos			1.221						893		2.114
PIDDAC					3.185	27.711		160	723	48.679	80.458
subtotal			375.116		42.417	87.967	30.000	19.560	401.616	176.053	1.132.729
Garantias concedidas											
2005											
Subsídios e IC pagos			163.024			32.792		1.070	5.157	137.227	339.270
Dotações de Capital			82.800		5.630	31.488	284.900	14.875	43.601	0	463.294
Assunção de Passivos, Reg. Resp. e Aquisição de Créditos								25.000	5.377		30.377
PIDDAC			395		3.519	313.136		48	933	63.280	381.311
subtotal			246.219		9.149	377.416	284.900	40.993	55.068	200.507	1.214.252
Garantias concedidas											
2006 a)											
Subsídios e IC pagos			166.713			35.087			4.300	160.067	366.167
Dotações de Capital			57.300			19.200	60				76.560
Assunção de Passivos, Reg. Resp. e Aquisição de Créditos									148.195		148.195
PIDDAC			382		5.435	690.587		339		19.909	716.652
subtotal			224.395		5.435	744.874	60	339	152.495	179.976	1.307.574



(cont.)

Modalidades de Apoios Públicos	Agric. Pescas	Comun	Comunica Social	Gestão de Eventos	Reequal Urbana	Gest. Infra-Est	Saúde	Indústria	Outros Sectores	Transportes	TOTAL
Garantias concedidas											
TOTAL DE APOIOS	39	42.899	1.093.127	20	95.428	1.611.205	1.239.900	114.276	803.389	975.191	5.975.474
TOTAL DE GARANTIAS											4 881 886

Fonte: DGTF; Pareceres das CGE de 2002 a 2006

❖ Evolução anual

Nos anos de 2002 a 2006, manteve-se a concessão de apoios do Estado às suas empresas, conforme se pode verificar no quadro resumo seguinte, totalizando aqueles o montante global de 5 975 milhões €, representando uma **média anual de cerca de 1 194 milhões €, inferior em cerca de 17% à observada no triénio anterior (1999-2001)** – cerca de 1 440 milhões € – o que permite concluir, em geral, por uma **redução do valor dos apoios, em termos globais, nos cinco anos em apreço**, conforme se visualiza no quadro infra.

Unidade: Milhões €										
Tipo de Apoio	2002	2003	Var	2004	Var	2005	Var	2006	Var	Total
Subsídios e Indemnizações Compensatórias.	212	310	46	318	2,5	339	6,6	366	8	1545
Dotações de Capital	408	838	105	732	- 13	463	-37	76	-83	2517
Ass. Passivos e Regulariz. de Responsabilidades	70	204	191	2	-99	30	52	148	393	454
Capº 50º OE (PIDDAC)	153,8	125,9	-18	80,5	-36	381,3	374	717	88	1458,5
Total de apoios	843,8	1477,9	75	1132,5	-23	1213,3	-7	1307	7,7	5974,5
Garantias prestadas	958	682	-29	1287	89	450	-65	1505	23	4882

Fonte: DGTF e Pareceres das CGE de 2002 a 2006

Com efeito, em termos de variação anual, verificaram-se oscilações significativas nos montantes dos apoios, em particular no ano de 2003, ano em que se registou um crescimento de 75% face ao ano transacto, ao qual se seguiram decréscimos sucessivos nos dois anos imediatos, com uma subida em 2006.

Tal situação deveu-se ao substancial aumento ocorrido nas dotações de capital (105%), consequência da subscrição do capital dos novos hospitais empresa³⁸ cuja realização teve lugar em 2003, e, ainda, à assunção de passivos, bem como à regularização de responsabilidades e situações do passado (191%), estas relativas a regularizações derivadas de processos de liquidação de empresas

públicas e, bem assim, de compromissos anteriores assumidos pelo Estado.

Os montantes de indemnizações compensatórias e subsídios denotam aumentos anuais no quinquénio, variando em 72,6% entre 2002 e 2006, sendo as empresas de transportes e de comunicação social as principais beneficiárias³⁹, com particular incidência no aumento de 46% registado em 2003.

³⁸ Hospitais públicos transformados em sociedades anónimas em 2002, e, em 2005, transformados em Entidades Públicas Empresariais.

³⁹ De assinalar que, nestes valores de IC, não foram consideradas as indemnizações compensatórias atribuídas a empresas privadas de transportes rodoviários, aéreos e ferroviários, dado estas não pertencerem, obviamente, ao sector público.

Já quanto às dotações de capital, como se disse, foi mobilizado, nos cinco anos, um total de 2 517 milhões € destinado a pagamentos em dinheiro por parte do accionista Estado para realização de capital das empresas públicas, neles não se incluindo os valores correspondentes a realizações em espécie mediante a cessão de activos. Por outro lado, daquele total, cerca de 190 192 milhares € (9%) foram suportados por verbas provenientes do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), sendo que os remanescentes 2 036 508 milhares € tiveram origem directamente em verbas do Orçamento do Estado.

Da mesma forma, as dotações do capº 50º do OE (PIDDAC), que totalizaram de 2002 a 2006 1458,5 milhões € assinalam uma descida gradual entre 2002 e 2004, voltando a crescer significativamente em 2005, em mais de 370% e, em 2006, cerca de 88%.

Tendo em consideração o triénio coberto pelo anterior relatório do Tribunal – 1999-2001 – e o período ora em apreço, poder-se-á verificar a evolução do EFE, sendo certo que ambos os períodos possuem dimensões diferentes, de três e cinco anos respectivamente. Atente-se, para o efeito, ao quadro seguinte.

<i>Unid: Milhões de euros</i>			
APOIOS	1999-2001 (a)	2002-2006 (b)	%Δ (a,b)
Indemniz.Compens.+ Subs.	564	1545	174
Dotações de Capital	2408	2517	4,5
Ass.Passivos+Reg.Respons	920	454	-51
PIDDAC	432	1.458,5	238
TOTAL	4.324	5.974,5	
Garantias Bancárias	3.012	4.882	49

Fonte: DGTF

Apesar de se tratar de um período de cinco anos, verificou-se uma redução real dos montantes destinados a assunção de passivos e regularização de responsabilidades, em cerca de 51%.

Já no que se refere ao valor transferido a título de indemnizações compensatórias (1545 milhões de euros), registou-se um substancial aumento de 174%, tendo, porém, em consideração que, no quinquénio 2002-2006, houve lugar a pagamentos de IC para um conjunto de empresas privadas dos transportes aéreos, rodoviários e ferroviários, o que, a ser tido em consideração, elevaria para mais 8% o total transferido pelo OE a título de indemnizações compensatórias.



❖ Análise por sectores de actividade

Entre 2002 e 2006, o montante global de 5975 Milhões € repartiu-se de forma desigual pelos diferentes sectores de actividade que deles beneficiaram. Visando a sua apreciação sucinta, veja-se o quadro seguinte.

Unidade: milhares de euros							
SECTOR	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	%
Agricultura e Pescas	39					39	
Comunicações	33.542	9.357				42.899	1
Comunicação Social	105.183	142.214	375.116	246.219	224.395	1.093.127	18
Gestão de Eventos	20					20	
Requalificação Urbana	26.479	11.948	42.417	9.149	5435	95.428	2
Gestão de Infraestruturas	158.781	242.167	87.967	377.416	744874	1.611.205	27
Saúde	897.838	27.102	30.000	284.900	60	1.239.900	21
Indústria	38.778	14.606	19.560	40.993	339	114.276	2
Outros Sectores	136.492	57.718	401.616	55.068	152.495	803.389	13
Transportes	224.122	194.533	176.053	200.507	179.976	975.191	16
TOTAL	843146	1.477.773	1.132.729	1.214.252	1.307.574	5975474	100

Fonte: DGTF e PCGE 2002 a 2006

Os sectores da gestão de infra-estruturas e da saúde foram, no quinquénio, os que maior volume de apoios auferiram, ambos com cerca de 48% do total, em consequência, essencialmente, do processo de empresarialização dos hospitais públicos que implicou, entre outros, a necessidade de proceder, em 2003, à reconstituição e à realização do seu capital social (subscrito em 2002) aquando da sua transformação em sociedades anónimas, sob a forma de dotações de capital por parte do seu accionista único, o Estado. Por outro lado, o sector da gestão de infra-estruturas foi o que maior volume de apoios beneficiou nos cinco anos, em particular dotações de capital e PIDDAC, perfazendo 27% do total de apoios concedidos.

O sector dos transportes foi, também, dos sectores que mais beneficiou de apoios do Estado, com cerca de 16% do total, em especial sob a forma de indemnizações compensatórias, atingindo a maior percentagem em 2002, ano em que auferiu todas as modalidades de apoio, com especial incidência em consideráveis montantes provenientes de verbas do capº 50º do OE.

Com cerca de 18% do total de apoios, a comunicação social foi dos sectores de actividade que maior volume de apoios estatais beneficiou, tendo a RTP como principal destinatária, em virtude do processo de reestruturação interna de que foi alvo, em 2003, bem como do consequente saneamento da sua situação económico-financeira. Em 2005 foi dos sectores mais beneficiados por parte do Estado em termos de apoios financeiros a par das infra-estruturas e da saúde.

Ao invés, pode dizer-se que os sectores que menos beneficiaram foram os da gestão de eventos e da agricultura e pescas, os quais foram alvo, sobretudo, de regularizações de responsabilidades contraídas pelo Estado em virtude de compromissos assumidos no passado. Destaque, ainda, para o sector da gestão de infra-estruturas, que, em regra, auferiu dotações de capital e PIDDAC, atenta a sua missão de realização de importantes investimentos públicos, como no caso da Refer ou da EDIA, tendo sido, em 2006, o que mais apoios auferiu.

❖ Indemnizações compensatórias e subsídios

O direito à percepção de indemnizações compensatórias pressupõe a prestação de serviços de interesse económico geral por parte das empresas dele encarregues, devendo aqueles serviços ser objecto de contratualização entre o Estado e as empresas mediante a celebração de contratos de concessão, como, aliás, se dispõe no nº 2, do artº 19º, do DL nº 558/99, de 17/12, nos quais serão contempladas as condições em que tais serviços deverão ser prestados e, bem assim, a atribuição de indemnizações compensatórias na medida do estritamente necessário à prossecução do interesse público (nº1, artº 21º).

No intervalo de 2002 a 2006, foram atribuídas indemnizações compensatórias e subsídios não só a empresas públicas, mas também a empresas do sector privado, conforme se pode observar no quadro seguinte, considerando os diferentes sectores de actividade.

<i>Unidade: milhares de euros</i>							
Sectores de Actividade	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	%
Público							
Comunicação Social	104.351	129.114	157.232	163.024	166.713	720.434	46,7
Indústria	11.744	6.675	0	1.070	0	19.489	1
Transportes	80 837	139 526	127 374	137.227	160.067	645.031	42
<i>Marítimos e fluviais</i>	5.729	4.029	8.772	8.947	9.574	37.051	
<i>Aéreos</i>	34.411	38.854	14.740	20 717	35.400	144.122	
<i>Ferrovíarios</i>	16 804	43 350	47 259	49 828	53.316	210.557	
<i>Rodoviários</i>	23.893	53.293	56.603	57.735	61.777	253.301	
Outros Sectores	0	0	0	5.157	4.300	9.457	0,5
Gestão de Infra-estruturas	14.807	34.961	33 731	32.792	35.087	151.378	9,8
Total	211.739	310.276	318.337	339 270	366.167	1 545 789	100
Privado							
Transporte aéreo	1.792	3.215	7.054	2.436	1 320	15 817	
Transporte ferroviário	0	0	7	5.223	10 413	15 643	
Transporte rodoviário	9.000	7.284	38.551	21.611	19 788	96 234	
Comunicações					1 831	1 831	
Total	10.792	10.499	45.612	29.270	33 352	129 525	
<i>Fonte: DGTF</i>							

O sector da comunicação social apresenta, no quinquénio, regular crescimento anual dos montantes recebidos a título de indemnizações compensatórias, registando, entre 2002 e 2006, um aumento de mais de 46%, **totalizando cerca de 720 milhões de euros.**



Tais indemnizações foram destinadas essencialmente à RTP (para além da Lusa) no âmbito do seu processo de reestruturação que se iniciou em 2003 e no contexto do novo contrato de concessão, celebrado também em 2003, no qual foram fixadas, entre outros, as novas condições de prestação do serviço público de televisão e do seu ressarcimento. **Este sector recebeu a maior proporção do total de indemnizações compensatórias, com cerca de 47%, sendo que, conjuntamente com o sector dos transportes, absorveu cerca de 89% do total de IC nos cinco anos.**

O segundo valor mais elevado de IC destinou-se às empresas do sector de transportes, com cerca de 42% do total atribuído (645 031 milhares de euros), em especial ao sector de transportes rodoviários (253,3 milhões de euros), no qual se destaca a Carris, seguido do sector de transportes ferroviários, os quais, conjuntamente, absorveram 72%, ou seja, 463 milhões de euros. Nos transportes ferroviários incluem-se as empresas públicas CP e Metro de Lisboa, as quais, em conjunto, absorveram 31% do total, ou seja, 200,7 milhões de euros. Tanto no sector de transporte ferroviário como no do rodoviário, ao longo do quinquénio registaram-se aumentos anuais do valor das IC, em particular no ano de 2003, em que se observou um crescimento de mais de 120% em ambos os sectores.

De destacar o facto de, à data de Julho de 2007, não terem sido indicadas, pela DGT, quaisquer **empresas públicas** de transportes que dispusessem de **serviço público contratualizado, com excepção da TAP.**

Ainda no âmbito dos transportes, o sector de transporte aéreo abrangeu as empresas públicas TAP e SATA⁴⁰, as quais, em conjunto, auferiram, no quinquénio, um total de 144,1 milhões de euros, representando 22% do total sectorial, e, ainda, as empresas Transtejo e Soflusa do sector de transportes marítimos e fluviais, com um total de 46,3 milhões de euros

Outros sectores de actividade passaram, igualmente, a beneficiar de IC e subsídios, como a cultura, abrangendo o Teatro Nacional de D. Maria II, não lhe tendo sido atribuídas quaisquer verbas no triénio anterior (1999-2001)⁴¹. Os subsídios ao sector da indústria destinaram-se a apoiar a construção naval, beneficiando os estaleiros públicos – a Gestnave (entretanto entrada em processo de liquidação), e os Estaleiros Navais de Viana do Castelo e os de Peniche.

A não contratualização dos termos em que será prestado o serviço público por uma empresa, não permite que sejam definidas regras claras das condições da sua prestação, desviando-se do que o DL n.º 558/99 preconiza nesta matéria, no seu art.º 21.º, ao considerar que *os contratos visam assegurar a adaptação permanente à evolução das circunstâncias, ... e à satisfação das necessidades colectivas ...*, deixando bem claro, ainda, que *os contratos que envolvam a assunção de obrigações ou de compromissos financeiros por parte do Estado ou de outras entidades públicas, deverão prever a respectiva quantificação e validação*⁴². Acresce, por outro lado, a evidência já amplamente colhida pelo Tribunal de Contas em auditorias realizadas de que não tem havido critérios definidos que estabeleçam regras quanto aos montantes a atribuir às empresas públicas a título de indemnizações compensatórias, por forma a que estas sejam, efectivamente as necessárias que compensem, de facto, o ónus das empresas na prossecução do serviço público. A importância deste aspecto está bem patente no facto de a avaliação do serviço público prestado ser feita nos termos previstos nos contratos/diplomas legais que lhes servem de base. Além do mais, não se dispõe de evidência sobre se a atribuição de IC a empresas privadas do sector dos transportes pressupõe a prévia contratualização da prestação de serviço público por aquelas empresas privadas, tal como se exige para as públicas.⁴³

⁴¹ Por outro lado, no quadriénio em apreço, deixaram de auferir apoios públicos desta natureza as empresas de capitais públicos Metro Mondego, Edia, CTT e a Parque Expo, bem como a Gestnave e a Porto 2001 que entraram, entretanto, em processos de liquidação, cessando, por esse facto, a concessão destes benefícios.

⁴² Não obstante, e segundo a DGT informou o Tribunal, as EP cujo pagamento de apoios do Estado (IC e subsídios) é precedido de certificação são a TAP e a Lusa, sendo esta objecto de conferência posterior pela IGF.

⁴³ O pagamento de IC à Fertagus, concessionária da travessia ferroviária do eixo Norte-Sul, encontra sustentação no respectivo contrato de concessão celebrado entre o Estado e a empresa.

⁴⁰ Empresa de transporte aéreo sediada na Região Autónoma dos Açores.

Neste domínio, a DGTF esclareceu o Tribunal que a atribuição das indemnizações compensatórias tem em conta quer as disponibilidades orçamentais, quer as previsões remetidas anualmente pelas empresas, acrescentando, ainda, que *em 2006, foi constituído um grupo de trabalho com vista ao estabelecimento de regras relativas à atribuição de indemnizações compensatórias ao sector dos transportes urbanos*. Ou seja, não se afigura que tenha sido devidamente acautelado um aspecto crucial que está na base da atribuição de indemnizações compensatórias – a contratualização do serviço público que justifica a sua concessão. **Tal constatação não vai ao encontro do que o Tribunal havia recomendado no seu relatório n.º 01/04-2.ºS.** Porém, em sede de contraditório, o Gabinete do Ministro das Finanças informou o Tribunal de que foi **publicado o Dec. Lei n.º 167/2008, de 26.08**, o qual **cria o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas**, com destaque para as indemnizações compensatórias.

Este diploma introduz, assim, *“critérios gerais para a definição das contrapartidas financeiras financiadas pelo Orçamento de Estado, e prestadas a entidades que desenvolvem serviços de interesse geral. (...) A prestação do serviço de interesse geral passa a ter como base um contrato celebrado com o estado, em que se encontrem previstas as obrigações das partes, a duração do contrato, a fórmula de cálculo da indemnização compensatória, e os procedimentos e entidades responsáveis pela respectiva fiscalização.”*



❖ Dotações de capital, assunção de passivos e regularização de responsabilidades

Neste tipo de apoios do Estado às empresas públicas, manteve-se a sua atribuição ditada por circunstâncias diversas que justificaram a sua concessão. Atente-se, para o efeito, ao quadro seguinte, no qual se resumem as verbas canalizadas para estas participações públicas.

Unidade: milhares de euros						
APOIOS	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Dotações de Capital	407 834	837 695	731 820	463 294	76560	2517 203
OE	407 834	805 232	601 191	436 194		2 327 011
FRDP	0	32.463	130.629	27.100		190.192
Ass.Pass.Reg.Respon	69.765	203 881	2 114	30 377	148 195	454 332
TOTAL	477 599	1041576	733934	493671	224 755	2971535

Fonte: DGTF

O esforço financeiro público foi bastante mais significativo nas dotações de capital, sendo relativamente menor na assunção de passivos das empresas e regularização de situações do passado. De notar que algumas operações de regularização de situações passadas dizem respeito a empresas públicas que, entretanto, deixaram de o ser em virtude de já terem sido extintas⁴⁴, pelo que não figuram na carteira de participações da DGTF.

As dotações de capital têm como objectivo fundamental reforçar o capital social (ou estatutário) das empresas públicas, como meio de expansão do investimento, aumentando a sua capacidade. Porém, e tal como o Tribunal reiteradamente tem reconhecido, muitas vezes consistem em mais uma forma de canalização de verbas para as empresas públicas com vista ao seu saneamento financeiro, na medida em que as EP destinatárias de tais verbas se encontram em situação financeira crítica. Não raro, também, os processos de re-estruturação de empresas públicas impõem ao Estado accionista a necessidade de reforços de capital a fim de concretizar tal desiderato.

No caso ora em apreço, o montante mais elevado no quinquénio destinou-se ao sector da saúde, em resultado do processo de transformação de hospitais públicos em sociedades anónimas, como já referido, o que teve como consequência a necessidade de recompor e reforçar o capital social destas novas EP. No período 2002-2006, totalizou 1239,9 milhões de euros, representando cerca de 49%, do total, logo seguido do sector da comunicação social (370 milhões de euros), com 15%, no seguimento do processo de reestruturação de que foi alvo o sector público do áudio-visual e, bem assim, o saneamento financeiro da RTP. Os sectores dos transportes e de requalificação urbana auferiram, conjuntamente, cerca de 5%, justificando-se os primeiros pela sua crítica situação financeira, e os segundos como meio de viabilizar a execução do Programa Polis. Os restantes 31% foram destinados aos sectores da indústria e das infra-estruturas, este último incluindo importantes empresas como a EDIA, a NAER⁴⁵ e a Refer. Cerca de 580 milhões de euros foram canalizados para diversas empresas públicas de sectores tão diversos, como a CGD, a Parpública ou a Parque Expo 98, entre outras, representando, no seu conjunto, 23% do total atribuído para dotações de capital.

⁴⁴ Vejam-se, a título exemplificativo, os casos da ex-Empresa Pública do Diário Popular, EP e da ex-CRCB-Companhias Reunidas do Comércio do Bacalhau, SA.

⁴⁵ EDIA – Empresa de Desenvolvimento de Infra-estruturas do Alqueva, SA e NAER- Novo Aeroporto de Lisboa, SA

A assunção de passivos e regularização de responsabilidades totalizou, no quinquénio, cerca de 454 milhões de euros, neles não se incluindo pagamentos a empresas do sector privado. Tais foram, por exemplo, os casos da Fertagus e da Brisa, recebendo ambas, no quinquénio 2002-2006, um total de 25 371 e 6 657 milhares de euros, respectivamente, devidos por compromissos assumidos pelo Estado nos respectivos contratos de concessão. Todavia, a regularização de 45 194 milhares de euros em favor da Sociedade Gestora do Hospital Amadora-Sintra, SA, deveu-se ao cumprimento de obrigações decorrentes da decisão do Tribunal Arbitral que julgou o diferendo entre o Estado e a sociedade gestora. Recorda-se que ainda se encontra pendente de julgamento, na 3.ª Secção do TC, um processo de responsabilidades financeiras que envolve, como é sabido, este Hospital.

A maior parte destes encargos decorreu do cumprimento de obrigações em virtude de compromissos assumidos pelo Estado no passado (cerca de 262 milhões de euros), bem como de regularizações inerentes a diversos processos de liquidação de empresas públicas. Apenas 153 Milhões de euros se destinaram à assunção de dívidas das empresas OGMA, Silopor e Casa da Música, estas duas últimas em resultado do seu processo de extinção ainda não concluído, à data de Setembro de 2007.

Não pode, porém, deixar de se salientar a posição que, repetidamente, tem sido assumida pelo Tribunal no tocante ao facto de estas operações de assunção de passivos e regularização de responsabilidades serem pagas, ilegalmente⁴⁶, por operações do Tesouro, as quais, deste modo, não têm expressão na conta de execução orçamental, estando, porém, previstas em Lei do Orçamento anual⁴⁷, considerando, pois, o Tribunal como recorrente tal procedimento. Ressalve-se, contudo, o facto de a Lei que aprovou o OE para 2008 ter desde já previsto que o financiamento da aquisição de activos e da assunção de passivos e regularização de responsabilidades passar a ser assegurado, a partir daquele ano, por dotação orçamental inscrita no capº 60º do orçamento do MFAP⁴⁸, o que alterará aquele procedimento que tem sido objecto de observação por parte do Tribunal.

⁴⁶ Por violar, nomeadamente, os preceitos contidos no nº 1, artº 5º e no artº 16º da Lei de Enquadramento Orçamental.

⁴⁷ Cfr. Tribunal de Contas, *PCGE 2006*, capº 10.2.2, pág. X.10 (Volume II)

⁴⁸ Tribunal de Contas, *PCGE 2006*, pág. 158, II volume.



❖ Apoios financeiros às empresas públicas

Quanto às empresas públicas que beneficiaram de apoios do Estado nos anos de 2002 a 2006, o quadro seguinte evidencia o total de verbas, por natureza, que tais empresas, por sectores de actividade, auferiram.

<i>Unidade: Milhares de euros</i>				
SECTOR/EMPRESA	2002 - 2006			
	DOTAÇÕES DE CAPITAL	INDEMNIZ. COMPENSAT.+SUBSIDIOS	TOTAL	GARANTIAS
Transportes	41 714	645 035	686 749	
Carris	24.338	179 630	203 968	435.000
STCP	3.149	73 671	76 820	109.000
CP	0	110 092	110 092	80.000
Metro de Lisboa	5.000	90 618	95 618	965.555
Metro do Porto	0	9 848	9 848	596.708
SATA	0	50 397	50 397	
TAP	0	93 726	93 726	
Soflusa	0	16 900	16 900	
Transtejo	9.227	20 153	29 380	
Comunicação Social	369 829	720 435	1 090 264	
RTP	369 829	647 460	647 460	
Lusa	0	72 705	72 705	
Infra-estruturas	146 031	151 378	297 409	1 030 655
EDIA	64.000	0	64.000	300.000
NAER	450	0	450	
SIMAB	30 000	0	30 000	
REFER	48 818	151 378	200 196	730 655
ANAM	2 763	0	2 763	
Indústria	56.988	19 489	76 477	
Docapesca	13.400	0	13.400	
Empordef	27.875	0	27.875	
Gestnave	15.713	0	15.713	
ENVC	0	19 489	19 489	
Requalificação urbana	83.289	0	83.289	
Sociedades POLIS	83.289	0	83.289	
Saúde	1 239 900		1 239 900	
Hospitais SA/EPE	1 239 900	0	1 239 900	
Outros sectores	579 452	9 457	588 909	

Fonte: DGTF

Como se observa, o sector da saúde foi o que, nos cinco anos em apreço, maior volume de verbas do Estado recebeu exclusivamente a título de dotações de capital (36%), em consequência, essencialmente, do processo de transformação de 37 hospitais da rede pública em 34 sociedades anónimas e, posteriormente, em Entidades Públicas Empresariais, como oportunamente se referiu. Tal evidência releva do facto de, no âmbito desse processo, ter sido necessário constituir e dotar as novas sociedades anónimas do capital social necessário ao início da sua actividade, com uma estrutura patrimonial equilibrada financeiramente.

O sector da comunicação social foi, igualmente, um dos que maior volume de apoios recebeu (1090,3 milhões de euros, 31%), essencialmente a título de indemnizações compensatórias que abrangeram a RTP e a Lusa, como ressarcimento pela prestação de serviço público (de rádio e televisão) que, contratualmente, lhes é imposta. As dotações de capital, no total de 369 829 milhares de euros, destinaram-se, como se disse, ao processo de re-estruturação de que foi alvo o sector da comunicação social, em 2003, com a criação da RTP-Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, SA, empresa detentora da RTP-Serviço Público de Televisão, SA, e a RDP-Rádiodifusão Portuguesa, SA.

Para as **empresas públicas do sector dos transportes**, a maior parte dos apoios (87%) proveio de **indemnizações compensatórias**, já que todas elas prestam serviço público de transporte ou gerem infraestruturas públicas, e, em consequência, é-lhes devida a correspondente participação financeira pública. A Carris foi a empresa pública que maior valor de IC auferiu (28%), em consequência da sua actividade transportadora e da sua crítica situação financeira, seguindo-se-lhe a CP, empresa de transporte ferroviário nacional, com 16%. Ambas as empresas em conjunto com a CP auferiram, pois, cerca de 45% do total de IC, ficando o remanescente repartido pelas restantes empresas públicas de transportes, com destaque para as empresas de transporte aéreo (TAP e SATA) que, conjuntamente, auferiram 21% do total – 144,1 milhões de euros.

De notar o facto de, como se referiu, os valores de IC serem aprovados por Resolução do Conselho de Ministros, que procede à sua repartição pelas empresas com base nas disponibilidades orçamentais e nas previsões por elas remetidas anualmente ao Ministério das Finanças, como esclareceu a DGT ao Tribunal.

No entanto, apenas algumas destas empresas receberam dotações de capital (Carris, STCP, Metro de Lisboa e Transtejo), todas exercendo a actividade transportadora e, seguramente, evidenciando preocupantes desequilíbrios financeiros. De notar, ainda, que foram as empresas do sector de transportes as que, em regra, beneficiaram de garantias por parte do Estado, em favor de empréstimos contraídos para financiamento, em especial dos seus investimentos, razão por que são a Refer, o Metro de Lisboa e o Metro do Porto as empresas que apresentam o valor mais elevado, cuja soma atingiu os 2293 milhões de euros.

As empresas dos restantes sectores de actividade apenas receberam, no quinquénio, dotações de capital por parte do accionista Estado, destinando-se aquelas às empresas gestoras de infra-estruturas para financiamento dos investimentos que executam sob a sua responsabilidade, como é o caso da EDIA, da Refer ou da NAER, esta última ainda na fase dos estudos que antecedem a construção do novo aeroporto de Lisboa, ou, ainda, as sociedades gestoras do Programa Polis, com vista à execução dos projectos de reabilitação urbana e ambiental das cidades.

Quanto às empresas Docapesca, Empordef (do âmbito das indústrias de defesa) e Gestnave beneficiaram de apoios financeiros do Estado sob a forma de dotações de capital. No caso desta última, recebeu, em 2002 e 2003, um total de 15 713 milhares de euros, dos quais 200,6 suportados pelo FRDP, sem prejuízo de ter entrado em processo de liquidação, em 2004, o qual, à data de Julho de 2007, ainda se encontrava em curso.

De mencionar, também, que, nos cinco anos em apreço, algumas destas verbas destinaram-se à realização do capital social subscrito quando da constituição de novas sociedades entretanto constituídas, como foi o caso da Portugal Vela 2007, SA, e a EGREP, EPE.

Em suma, atendendo ao facto de muitas das empresas públicas beneficiárias de apoios públicos sob as modalidades ora enunciadas evidenciarem uma débil situação financeira, não raro com elevados níveis de dívidas a terceiros e fraco desempenho operacional, pode justificar-se a necessidade de aumentar o capital social por parte do accionista Estado, sem que tal signifique necessariamente expansão do investimento, como, aliás, já o Tribunal assinalara no seu Relatório nº 01/2004-2ªS, com as consequentes incidências ao nível do défice público.



❖ Garantias Bancárias prestadas

Por outro lado, os montantes de garantias prestadas às empresas públicas relativamente a empréstimos por elas contraídos, também apresentam montantes que oscilaram ao longo do quinquénio, alcançando o mais elevado valor em 2006, logo seguido de 2004, anos em que se registaram os maiores acréscimos, conforme se visualiza no quadro seguinte:

Unidade: Milhões de euros		
Anos	M €	Varição Anual %
2002	958	
2003	682	-29
2004	1287	89
2005	450	-65
2006	1 505	234

Fonte: DGTF

A parte mais significativa das garantias prestadas pelo Estado no período em apreço foi em benefício de empresas do sector dos transportes, em especial as que são executoras de infra-estruturas, como a Refer, o Metropolitano de Lisboa ou o Metro do Porto, como já referido, as quais, conjuntamente, representam 58% do total dos cinco anos. A estas também se adicionam outras empresas que desenvolvem importantes infra-estruturas, como a EDIA, a Águas de Portugal, ambas representando cerca de 21%.

Como o Tribunal indicara no seu relatório de auditoria nº 01/2004-2ªS, o Estado prestara, no triénio 1999-2001, garantias em favor das empresas públicas no total de 3 012 milhões de euros, inferiores aos 4 882 milhões de euros referentes aos anos 2002-2006, todavia cobrindo um período de três anos, o que permite concluir de uma efectiva redução verificada neste último período. Em regra, a concessão de garantias pelo Estado destinou-se a avalizar empréstimos contraídos por empresas públicas executoras de avultados investimentos em infra-estruturas.

10.3.2 Transparência de relações entre o Estado e as empresas

Já em 2004 o Tribunal, no seu Relatório de auditoria, recomendava maior grau de transparência nas relações financeiras entre o Estado e as empresas, em especial as empresas públicas, no sentido da *adoção dos procedimentos que assegurassem a necessária transparência de operações em termos de contas públicas*, no mesmo sentido que, aliás, a União Europeia vinha regulamentando para os países membros.

O DL nº 148/2003, de 11/7, veio transpor para a ordem jurídica nacional a Directiva comunitária que define o regime de transparência financeira a observar pelas empresas públicas, através da obrigação de fazer constar nos seus documentos de prestação de contas a informação relativa aos montantes recebidos de entidades públicas. Posteriormente veio a ser alterado, visando-se, entre outros aspectos, alargar o elenco da informação a prestar.

Em 2007, a transposição de uma nova Directiva comunitária deu origem a um novo diploma que passa a abranger, também, as **empresas encarregadas da gestão de um serviço de interesse económico geral** e que **recebam uma compensação em relação ao serviço público** prestado, as quais devem, por esse facto, **elaborar contas separadas quanto ao exercício da prestação de serviço público**.

Por sua vez, a aprovação dos Princípios de Bom Governo das Empresas do SEE (RCM nº 49/2007, de 28/3) constitui, igualmente, um contributo significativo no sentido de maior grau de transparência nas relações das empresas públicas quer com os parceiros envolvidos, os *stakeholders*, quer, em particular, com o Estado.

Já no domínio da transparência orçamental, o Ministro das Finanças informou o Tribunal de que a DGT e a DGO têm vindo a ponderar conjuntamente sobre *todas as situações que respeitam ao enquadramento orçamental dos fluxos financeiros advenientes da gestão das participações do Estado em empresas públicas, visando a correcção de eventuais aspectos, de maior complexidade técnica, passíveis de ser interpretados como sendo menos claros*.

Em especial quanto aos fluxos financeiros provenientes dos processos de reprivatização, informou, também, *ser entendido que, face ao actual regime, se encontra devidamente salvaguardada a correspondente transparência orçamental*, justificando, deste modo, e em particular, a não revisão do regime previsto no artº 9º do DL nº 209/2000, de 2/9⁴⁹, ao invés do que o Tribunal recomendara, **não** podendo, pois, considerar-se tal recomendação como **acolhida**. Na verdade, sobre este assunto, o Tribunal observara no seu Relatório nº 01/2004-2ªS que *o artº 9º do DL 209/2000, além das dissonâncias que apresenta com a Lei-Quadro 11/90, de 5/4, introduziu um novo mecanismo para fazer chegar ao Estado o encaixe proveniente das receitas de reprivatizações, que se revela pouco transparente*⁵⁰, motivo que justificou **a recomendação ao Estado legislador tendo em vista a revisão daquele regime legal. Em nome do rigor e da transparência orçamental, o Tribunal reitera a sua anterior recomendação** “*Com vista à garantia de maior **transparência orçamental** e coerência quanto ao princípio vigente na Lei-Quadro nº 11/90, de 5 de Abril, designadamente o seu artº 18º, que reveja a disciplina instituída no artº 9º do Decreto-Lei nº 209/2000, de 2 de Setembro (diploma que aprovou os estatutos da PARPÚBLICA, SA.*”

Não obstante o exposto, é de reconhecer o importante conjunto de medidas levadas a cabo quer em relação às empresas, quer ao próprio Estado, visando dotar de maior transparência a actividade empresarial pública e, consecutivamente, as relações financeiras entre estas e o Estado, pese embora **todo o universo empresarial público figurar à margem do Orçamento do Estado, porquanto não está sujeito à disciplina orçamental** e, por sua vez, **não integrar as contas públicas, consubstanciando, assim, uma evidência de desorçamentação**⁵¹. Neste estrito domínio, **pode considerar-se atendida a observação do Tribunal em matéria de incremento do grau de transparência de relações entre o Estado e as suas empresas.**

⁴⁹ Diploma que constituiu a Parpública, SGPS, SA.

⁵⁰ Relatório nº 01/2004-2ªS, pag. 67

⁵¹ Relembra-se, aqui, o importante contributo do FMI no documento intitulado *Portugal: relatório sobre a observância dos padrões e códigos do módulo de transparência orçamental*, Novembro de 2003, recomendando maior grau de divulgação da actividade e desempenho das empresas, utilizando os recursos tecnológicos disponíveis.



10.3.3 *Dividendos e Remuneração do Capital Estatutário*

Entre 1999 e 2001, o Estado recebeu das suas empresas, a título de remuneração do capital investido, um total de 952 123 milhares de euros, valor bastante inferior ao que despendera com o SEE em termos de apoios financeiros. As maiores contribuições provieram da CGD e da EDP, empresas que conjuntamente perfizeram cerca de 85% do total de dividendos e remunerações do capital, no montante de 808 148 milhares € As empresas PT, GALP, IPE, Petrogal e ANA representaram, no seu todo, cerca de 14% das remunerações entregues ao Estado accionista.

No quadro seguinte, listam-se as empresas que, nos anos de 2002 a 2006, remuneraram o accionista Estado pelo capital nelas investido, sendo de destacar a NAV, única entidade pública empresarial, que tem vindo a remunerar o Estado, situação já verificada no triénio anterior.

Unidade: milhares de euros

DIVIDENDOS E LUCROS RECEBIDOS						
EMPRESAS	2002	2003	2004	2005	2006	Total
ANA-AEROPORTOS DE PORTUGAL,SA	4150	850	5700	3408	6185	20293
APDL - ADMINIST. PORTOS DOURO LEIXÕES, SA				2865	1672	4537
BANCO DE PORTUGAL	38699	42332	34521	35016	60147	210715
CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS,SA	266507	271139	272323	0	156000	965969
COMPANHIA PORTUG. RADIO MARCONI,SA	147	0	0	0	0	147
EDM - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO,SA	0	0	39525	12750	1236	53511
EDP-ELECTRICIDADE DE PORTUGAL,SA	54560	43517	43517	0	0	141594
GALP ENERGIA, SGPS,SA	11269	12757	24135	36334	154855	239350
IPE-INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES DO ESTADO,SA	118686	0	0	0	0	118686
IPE - MACAU, SA	0	0	0	87	0	87
LISNAVE, SA	0	0	0	0	12	12
NAV, EPE (a)	2061	2020	919	589	282	5871
PARPÚBLICA-PARTICIPAÇÕES, SGPS, SA	5824	46256	55018	21250	81719	210067
PORTUGAL TELECOM,SGPS,SA						
REN-REDE ELÉCTRICA NACIONAL,SA	3784	5561	7947	7939	70731	95962
SONAGI-SOC.NAC.GESTÃO E INVESTIMENTOS,SA						
TOTAL	505687	424432	483605	120238	532839	2066801

*Nota: a) Até 2007 o seu recebimento "não era contabilizado pela DGTF".
Fonte: DGTF*

Em termos globais, entre ambos os períodos, assinala-se um considerável acréscimo dos resultados distribuídos e pagos ao Estado por parte das suas empresas, os quais registaram uma subida de mais de 117%, sendo certo que esta subida se refere a um intervalo de cinco anos. Ainda assim, pode considerar-se que se alargou o leque das empresas que pagaram dividendos ao Estado, **assinalando-se a Parpública que, no quinquénio, entregou um total de mais de 210 Milhões de euros, cerca de 10% do total.** A esta juntam-se a Administração dos Portos do Douro e Leixões, o Banco de Portugal, a Empresa de Desenvolvimento Mineiro, entre outras, destacando-se, também, dividendos ainda provenientes da IPE e empresas do grupo, antes da sua extinção em 2003.

A NAV, EPE, mantém-se como a única entidade pública empresarial que, até 2006, continuou a remunerar o Estado pelo capital nela investido, perfazendo, entre 2002 e 2006, **um total de 5 871 milhares de euros,** tendo, por sua vez, entregue ao Estado um total de 4405 milhares de euros no triénio 1999-2001, registando-se, assim, um crescimento de cerca de 33% entre os dois períodos, não obstante a média anual de dividendos entrados ter sido de 1468,3 no triénio 1999-2001, e de 1174,2 milhares de euros entre 2002 e 2006, o que se traduz num decréscimo de 20% dos dividendos entregues pela NAV.

Em qualquer das situações, a distribuição de dividendos processa-se segundo as regras previstas no CSC, resultando de conjugação de interesses quer do accionista, quer da sociedade, de acordo com as circunstâncias que determinam o quantitativo dos mesmos, em função de propostas de aplicação de resultados apresentadas pela sociedade e votadas em Assembleia-Geral.

Sobre esta matéria, a recente alteração do DL n.º 558/99, de 17/12, promovida pelo DL n.º 300/2007, de 23/8, veio introduzir, pelo art.º 1.º, uma modificação importante do teor do art.º 26.º daquele diploma, consagrando, por um lado, a exclusividade da detenção do capital estatutário das EPE por parte do Estado (n.º 1), e, por outro, a existência de remuneração desse capital, a qual será feita segundo o regime previsto para a distribuição dos lucros nas sociedades anónimas.

Contudo, mantém-se sob o signo da IGF e, actualmente, também da DGTF, a análise das contas das EPE e, bem assim, a apreciação da proposta de aplicação dos seus resultados, ao contrário do que sucede com as sociedades anónimas públicas (detidas pela DGTF), a quem cabe idêntica função, em particular quanto à apreciação da distribuição dos resultados.

Em suma, pode concluir-se que os montantes de dividendos entregues nos cofres públicos no período 2002-2006 registaram um acréscimo face ao período 1999-2001, circunstância que se prende com o alargamento do número de empresas que remuneraram o accionista Estado e com as políticas de dividendos nelas vigentes.



10.3.4 As receitas da alienação de participações sociais

O desinvestimento nas empresas públicas, através da simples alienação de parte do capital detido, tem constituído uma forma de redimensionar o SEE promovendo a retirada do capital público de empresas consideradas sem interesse estratégico ou, ainda, como meio de libertação de fundos necessários para afectar a outros fins. No caso especial dos processos de reprivatização, as respectivas receitas obtidas com a colocação em venda dos títulos representativos do capital a alienar ficam subordinadas ao regime da Lei nº 11/90, de 5/4, e, conseqüentemente, consignadas às finalidades previstas no seu artº 16:

- ✓ Amortização de dívida pública
- ✓ Amortização de dívida do sector empresarial do Estado
- ✓ Serviço de dívida resultante de nacionalizações
- ✓ Novas aplicações do sector produtivo

No quinquénio 2002 – 2006, o montante global de receita obtido com a alienação de partes sociais atingiu quase 3396 milhões de euros, a maioria dos quais foi transferida para o FRDP, sendo, em consequência, aplicado na sua maior parte em amortização de dívida, como o demonstra o quadro seguinte.

ANOS	TOTAL	TRANSF.	APLICAÇÃO				EMPRESAS
	RECEITA	FRDP	AMORT.DIV	PART. CAPITAL	OUTRAS	TOTAL	
2002	406,7	406,3	397,6	288,1	0,1	685,8	31 empresas a)
2003	0	0	8,6	32,5		41,2	
2004	1080,6	1080,6	710	137	1	848	Empordef, RTP,EDM ANAM
2005	403,2	403,2	659,9	30,8	0,1	690,8	CostaPolis, RTP
2006	1505,4	1505,4	1205	19,8		1224,8	EDIA,NAER,FIQ PME
TOTAL	3395,9	3395,5	2972,5	475,7	1,2	3449,4	

Unidade: Milhões de euros

Fonte: Pareceres das C.G.E de 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006. Notas: a) Empresas POLIS, EDAB, EDIA, Carris, Gestnave, ML, Refer, STCP, Transtejo e Parque Expo.

Os valores aplicados não correspondem aos montantes anuais transferidos para o FRDP em virtude do desajustamento provocado por saldos que transitam de uma não para outro e de verbas entradas com origem distinta. Não obstante, a aplicação daquelas verbas é feita segundo regras

que definem as percentagens a atribuir a cada uma das finalidades instituídas na lei, as quais, **segundo os Pareceres das CGE** ora considerados não foram devidamente observados nos anos 2002 e 2003, verificando-se, porém, **integral cumprimento nos anos 2004 a 2006.**

No triénio 1999-2001, o montante global de receitas entradas no FRDP foi de 4331 milhões de euros, dos quais 4207 provieram de privatizações de empresas do SEE, sendo clara a redução ao nível deste tipo de receitas no quinquénio 2002-2006. Com efeito, neste período, entraram apenas 3395,9 milhões de euros, ou seja, menos 19%, mesmo quando reportado a um período de 5 anos, atento o facto de, em ambos os períodos, se ter verificado um fluxo médio anual de receitas da ordem dos 679,18 e 1402,3 milhões de euros, assinalando, assim, uma redução de receitas em cerca de 51%.

Estas receitas mereceram adequada inscrição orçamental e, como se disse, sujeição às finalidades previstas na lei, factos dos quais o Tribunal deu o necessário relevo nos Pareceres das CGE dos respectivos anos.

Nestas receitas estão consideradas as provenientes de reprivatizações, as quais, por imperativos legais⁵², estão consignadas a fins específicos, de entre os quais avultam a amortização da dívida e as aplicações em partes de capital, tendo a primeira absorvido cerca de 86% do total arrecadado no quinquénio. Por sua vez, 13,7% daquele montante destinou-se a reforços de capital de empresas públicas, nomeadamente das que executam grandes projectos de investimento (Polis, EDIA, Refer, Carris, EDM, entre outras) e de empresas objecto de processos de reestruturação como a RTP.

Porém, no seu anterior relatório de auditoria, já então o Tribunal verificara a existência de um regime paralelo contemplado no diploma que reestruturou a Parpública - DL n.º 200/2000, I de 2/9 - concluindo que o seu art.º 9^o⁵³ permitia à Parpública afectar à *amortização da dívida de empresas participadas e novas aplicações de capital no sector produtivo* as receitas que obtivesse com a reprivatização de acções da sua carteira, desde que empresas nacionalizadas, constituiria, não obstante, uma fuga à disciplina orçamental. Sendo tais receitas aplicadas em finalidades idênticas às previstas na Lei n.º 11/90, e deixando, porém, de haver sujeição a inscrição orçamental como esta Lei prevê no seu art.º 18.º, o Tribunal concluía, então, que **este facto que não abonava em favor da transparência desejada, para além de consubstanciar, em si, um fenómeno**

de desorçamentação. Por sua vez, acrescenta, ainda, o n.º 2 do art.º 9.º que *a opção a tomar em cada caso será objecto de despacho do Ministro das Finanças que concretizará a afectação das receitas nos termos da lei*, ou seja, como então concluíra o Tribunal, **a afectação das receitas reside no modo discricionário como tais receitas podem ser repartidas, desviando-se, assim, da regra que preside às normas da Lei n.º 11/90.**

Quanto à revisão do regime instituído naquele art.º 9.º, em benefício de maior transparência orçamental e objecto de recomendação do Tribunal, pese embora os esclarecimentos prestados ao Tribunal pelo Ministro das Finanças, o certo é que aquela disposição legal se mantém inalterada.

É de salientar que **em sede de contraditório a Parpública, S.A não enviou prova documental que demonstre que o efeito no OE pela utilização do art.º 9.º do DL n.º 209/2000, de 2/9 é de todo igual quando se aplica o art.º 16.º da Lei 11/90.**

Assim, o TC acentua mais uma vez que **ao atribuir-se a uma empresa de capitais públicos a capacidade de dispor de uma parte das receitas das reprivatizações**, significa que os correspondentes montantes sejam aplicados nas suas empresas, ainda que em finalidades semelhantes às fixadas na Lei n.º 11/90, mas **à margem do Orçamento de Estado**, na medida em que **não terão inscrição orçamental**, da mesma forma que o teriam, se seguissem o disposto no art.º 18.º da Lei n.º 11/90, com **prévia entrega nos cofres do Estado. Esta situação consubstancia claramente um fenómeno de desorçamentação.**

⁵² Lei n.º 11/90, de 5/4 – Lei-Quadro das Privatizações

⁵³ Art.º 9.º, n.º 1: “As receitas obtidas com as reprivatizações de participações sociais nacionalizadas após 25 de Abril de 1974 serão entregues ao Estado *ou afectas pela Parpública* a uma das seguintes finalidades legais: a) *amortização de dívida de empresas participadas*; b) *novas aplicações de capital no sector produtivo*”.



10.3.5 O caso particular do artº 35º do CSC

Tal como o Tribunal apontara no seu Relatório nº 01/04-2ª S, a entrada em vigor do artº 35º do CSC, em 2002⁵⁴, veio trazer à luz o problema da descapitalização de sociedades anónimas públicas em situação financeira grave, uma vez que as regras então impostas por aquela disposição legal seriam aplicáveis a todas as sociedades, quer privadas, quer públicas.

Pretendia-se, deste modo, travar a manutenção fictícia de empresas sem qualquer viabilidade ou de difícil recuperação, exibindo perdas do seu capital social superiores a metade deste, garantindo, assim, a verificação do **princípio da intangibilidade do capital**. Apontavam-se, então, como soluções alternativas a dissolução da sociedade (imediatamente declarada em caso de perda de metade do capital social por dois exercícios consecutivos⁵⁵) ou o reforço do capital social, através de entradas a realizar pelos sócios, acrescidas das necessárias medidas para a sua manutenção.

Por este facto, e em resultado da verificação do estado de degradação financeira de algumas empresas públicas, o Tribunal recomendou, então, ao Estado accionista que *acautelasse o adequado saneamento financeiro das suas empresas, tendo em vista o cumprimento do exigido no artº 35º do CSC*, visando, essencialmente, as sociedades de capitais públicos, posto que tal dispositivo legal se não aplica às EPE, sem prejuízo de, em substância, a frágil situação financeira destas entidades reclamar soluções idênticas por parte do Estado.

Porém, posteriormente veio o legislador reconhecer que a inviabilização total de uma sociedade por via da sua dissolução “automática” prevista nos termos do artº 35º constituiria uma “*sanção particularmente desproporcionada*”⁵⁶, onde “*a redução do capital social constituiu-se uma via admissível para pôr termo àquela desconformidade*”.

Daí a nova redacção que àquele artº 35º do CSC veio a ser conferida pelo artº 1º do DL nº 19/2005, de 18/1, passando a admitir-se, em caso de perda de mais de metade do capital social, duas possibilidades⁵⁷, com prévia submissão a escrutínio da Assembleia-Geral de accionistas: a dissolução da sociedade ou a redução do capital social para valor nunca inferior ao do capital próprio. Ou seja, presidiu a esta solução a preocupação de proporcionar uma imagem verdadeira das contas da empresa, porquanto *não sendo o capital reduzido, ou a perda de metade do mesmo remediada por outra via, o único inconveniente para o tráfico jurídico da situação de perda de metade do capital social, pressuposta a solvência da sociedade, traduz-se no facto de esta continuar a ostentar um capital social que largamente excede o seu capital próprio, com o risco de que terceiros que contratam com ela possam ser induzidos em erro acerca da sua situação patrimonial*⁵⁸. Um claro apelo à transparência das contas das sociedades, tanto mais que, no mesmo diploma, mediante alteração introduzida ao artº 141º do CSC, se lhes passou a exigir que indicassem ... *o montante do capital próprio segundo o último balanço aprovado, sempre que este for igual ou inferior a metade do capital social*.

Neste domínio, o Tribunal apurou junto da DGTF que a situação económica e financeira crítica que algumas empresas públicas ostentam é de natureza estrutural, requerendo, assim, soluções de maior amplitude e profundidade, pelo que quaisquer injeções de capital pelo accionista Estado, nos termos do artº 35º, surtirão efeito temporário, na medida em que se retorna, subsequentemente, a nova situação de desequilíbrio financeiro.

Tendo por base os valores financeiros das empresas públicas (não financeiras) da carteira de títulos da DGTF referentes a 2006, em particular quanto à situação dos seus capitais próprios, verifica-se que, tanto o sector da comunicação social como o sector dos transportes exibem capitais próprios negativos, registando-se, em geral, situações em que os capitais próprios são inferiores ao capital social em quase todos os demais sectores de actividade. Veja-se, para o efeito, o quadro seguinte:

⁵⁴ O que ocorreu com a publicação do DL nº 237/2001, de 30/8, vindo este a ser posteriormente alterado pelo DL nº 162/2002, de 11/7.

⁵⁵ Que apenas entrou em plena exequibilidade a partir de 2005, porquanto o 1º exercício aplicável se considerou ser o ano de 2003.

⁵⁶ Vd preâmbulo do DL nº 19/2005, de 18/1, o qual, atenta a data da sua publicação, iludiu por completo a eficácia da anterior disposição (nº 4, artº 35, cf. redacção do DL nº 162/2002).

⁵⁷ Facto do qual é obrigação dos gestores dar imediato conhecimento e solicitar a convocação de uma Assembleia-Geral.

⁵⁸ Vd preâmbulo do DL nº 19/2005, de 18/1.

Unidade: Milhões de euros

RUBRICAS	Comunic Social	Gestão de Infraestruturas			Indústria	Requal Urbana	Saúde	Serv Ut.Públ	Transportes	Outros Sectores	TOTAL
		Transp	Outros	Total							
CAPITAL PRÓPRIO	-703	13619	304	13923	129	165	1301	640	-1943	175	13687
Capital Social	716	1054	351	1405	172	182	1277	522	2901	176	7351
Capital e Reservas	852	15033	364	15397	188	293	1897	602	4575	240	24044
Resultado Liq. Exercício	-24	-154	-11	-165	-1	1	-190	34	-550	-2	-897
Resultados Transitados	-1531	-1260	-49	-1309	-58	-127	-406	4	-5968	-64	-9459
Capital Próprio/Capital Social	-0,98	12,9	0,86	9,9	0,75	0,9	1,01	1,22	-0,66	1	1,86

Fonte: Relatório SEE 2007; DGTF

Este facto permite concluir que, tal como o Tribunal anotara no seu anterior relatório, se mantêm as situações preocupantes de empresas públicas descapitalizadas cujos capitais próprios não cumprem a regra instituída no artº 35º do CSC, sem prejuízo de medidas pontuais que tenham, alguma vez, tido lugar com vista ao reequilíbrio financeiro dessas empresas.

10.3.6 Entrega de disponibilidades no Tesouro

A Lei nº 39-A/2005, de 29/7, que introduziu a 1ª alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2005, contemplou uma norma através da qual passou a ser obrigatória a manutenção, na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, das disponibilidades e aplicações financeiras das Entidades Públicas Empresariais. Esta obrigação manteve-se nas leis que aprovaram os Orçamentos do Estado para 2006, 2007 e 2008.

Tal dever subordina-se ao princípio da unidade de tesouraria vigente para as entidades do Sector Público Administrativo desde 1999 e, a partir de então, também para uma parte das entidades do Sector Público Empresarial que não revistam a forma jurídica societária. Pretendeu-se, assim, que se mantivessem na Tesouraria do Estado os fundos afectos aos organismos que, por passarem a EPE, deixariam de estar sujeitos a essa manutenção, como é melhor exemplo o caso dos organismos afectos ao Ministério da Saúde (vd. Parecer Conta Geral do Estado de 2006, pag. VIII.46). Visou-se, também, a optimização e o reforço da gestão integrada da tesouraria do Estado bem como a rentabilização dos fundos públicos que estão a seu cargo.

10.3.7 O serviço público

Por imposição do Estado, podem as empresas públicas ser encarregues da prestação de serviços de interesse económico geral, estabelecendo a lei um conjunto de princípios orientadores destinados às empresas a fim de estas prosseguirem cabalmente a sua missão. Com efeito, o regime jurídico do SEE define estas empresas como as *cujas actividades devam assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a coesão económica e social e a protecção dos consumidores, sem prejuízo da eficácia económica e do respeito dos princípios de não discriminação e transparência*, determinando, em conformidade, a possibilidade de o Estado recorrer à *celebração de contratos com essas empresas públicas*, nos quais se contemple, designadamente, a *atribuição de indemnizações compensatórias na medida do estritamente necessário à prossecução do interesse público*.

As obrigações de serviço público impostas às empresas públicas⁵⁹ requerem, assim, que estejam devidamente estabelecidas as condições da sua prestação, como, aliás decorre do teor do antedito diploma, tanto mais que, envolvendo compromissos financeiros por parte do Estado no sentido do ressarcimento como contraprestação desses serviços, é também necessário que estejam claramente definidos e quantificados os termos da sua prestação.

⁵⁹ Que também podem (e, efectivamente, são-no) ser atribuídas a empresas do sector privado. Vejam-se os casos das empresas transportadoras rodoviárias da área metropolitana de Lisboa, travessia do eixo ferroviário Norte-Sul, etc.



Daí o Tribunal ter recomendado ao Estado, no seu relatório de auditoria nº 01/2004-2ªS, que *se promovesse a contratualização da prestação de serviço público com as empresas*, de modo a *definir os seus objectivos e os seus termos de referência*, como forma de permitir o apuramento e a quantificação do seu custo e a dimensão da compensação a atribuir pelo Estado.

Naquele relatório, também o Tribunal concluíra pela quase inexistência destes contratos, encontrando-se estes apenas para o serviço público de televisão (RTP) e de rádio (RDP) e para o transporte aéreo (TAP).

Volvidos cerca de 5 anos da verificação efectuada pelo Tribunal, conclui-se, em geral, que não se regista grande alteração face à situação então detectada, porquanto a informação prestada pela DGTF refere que, numa lista de 11 empresas consideradas como “prestadoras de serviço público”⁶⁰, apenas existem contratos celebrados com 4: o TNDM, a Lusa, a TAP e a RTP (para rádio e televisão). Logo, ao invés do que o Tribunal recomendou e oportunamente se referiu no ponto 10.3.1, para além de persistir o não seguimento do que a lei estatui neste domínio, a não celebração destes contratos com as empresas públicas constitui um obstáculo à transparência e ao rigor exigidos nas condições em que esses serviços devem ser prestados. Este imperativo decorre, também, de **exigências comunitárias** que, para o efeito, **obrigam à identificação contabilística dos fluxos financeiros entre o Estado e as empresas públicas que prestam serviços de interesse económico geral**, conforme já explanado no ponto 10.3.2.

Porém, em sede de contraditório, o Gabinete do Ministro das Finanças informou o TC de que haviam sido reformulados os contratos celebrados com a RTP, S.A e a Lusa, S.A, encontrando-se em curso a negociação dos contratos programa das três empresas do sector da cultura (OPART⁶¹, E.P.E, TNDMII, E.P.E e a TNSJ, E.P.E).

Empresas	Serviço Público	
	contratos celebrados	em fase de Negociação
RTP, S.A	✓	
LUSA, S.A	✓	
TAP, S.A	✓	
TNDM, E.P.E		✓
OPART, E.P.E		✓
TNSJ, E.P.E		✓

Fonte: DGTF; Gabinete do Ministro das Finanças

De notar, ainda, que a revisão do DL nº 558/99, ocorrida em Agosto de 2007, não introduziu alterações significativas nesta matéria, mantendo-se incólumes os princípios orientadores das empresas públicas que prestam serviços económicos de interesse geral, à excepção do dever de incluir no relatório anual informação sobre o modo e as condições de cumprimento de tal desiderato, como já referido (artº 13º-A, al.f).

De notar porém que, em 2008, o Governo⁶² deliberou no sentido de as empresas públicas *apresentarem ao Estado propostas de contratualização da prestação de serviço público, associando metas quantitativas a custos auditáveis*, acrescentando, ainda, que tais contratos *devem ser equilibrados e estabelecer direitos e obrigações recíprocos entre Estado e empresas*, cujo *incumprimento implicará as correspondentes penalizações*, as quais deverão constar desses contratos. No mesmo diploma, estabelece-se, também, o dever de as empresas públicas *adoptarem metodologias que lhes permitam melhorar continuamente a qualidade do serviço prestado e grau de satisfação dos clientes/utentes*, apontando para a *realização de inquéritos* com vista à avaliação desse grau de satisfação. No entanto, importará que o Estado proceda, previamente, a uma inventariação das entidades, públicas ou privadas, que, efectivamente, sejam prestadoras de serviços de interesse económico geral, facto de que, até Setembro de 2008, não se dispõe de qualquer evidência.

⁶⁰ A qual inclui o TNDM, a Lusa, a RTP(SGPS), a Carris, o ML, os STCP, a Soflusa, Transtejo, a CP, a Refer e a TAP.

⁶¹ Criada em Maio de 2007 para gerir o Teatro Nacional de S. Carlos e a Companhia de Bailado.

⁶² RCM nº 70/2008, de 22 de Abril.

Não obstante as medidas recentes nesta matéria cuja concretização se aguarda, tal não deixa de ser revelador da necessidade de o Estado contratualizar, definitivamente, com as suas empresas, a prestação de serviço público, situação que se vem arrastando desde a data de publicação do DL n.º 558/99, a que o Tribunal vem aludindo e recomendando desde há muito a urgência e a necessidade da firmação de tais contratos com a maior celeridade, pelas razões ora aludidas. Em sede de contraditório, o Gabinete do Ministro das Finanças veio informar o TC de que fora publicado o **Dec. Lei n.º 167/2008, de 26.08**, o qual criou o **regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas**, com especial enfoque nas indemnizações compensatórias. Assim, considera terem sido: **a) clarificados os conceitos de serviços de interesse geral e de indemnizações compensatórias, b) definida a metodologia de apuramento e atribuição dessa subvenção pública, c) exigido que a prestação dos serviços com aquela natureza fosse confiada às empresas mediante contrato celebrado com o Estado e d) enquadrado todo o processo num apurado sistema de controlo.**

10.4 Práticas de Governo das Sociedades

No anterior relatório de auditoria, o Tribunal deu conta da débil sensibilidade por parte de algumas empresas do Sector Empresarial do Estado no que se refere ao seguimento e adopção de boas práticas de governo das sociedades, facto que pôde constatar na informação que obteve de uma pequena amostra de empresas de capitais exclusivamente públicos. Daí a pertinência da recomendação que, então, formulou ao Accionista público no sentido de “*adoptar as medidas necessárias ao seguimento das boas práticas de governo das sociedades pelas suas empresas...*” reconhecendo, deste modo, a importância e a vantagem decorrentes da adopção daquelas boas práticas mesmo no universo das empresas públicas, tanto mais que, nesse preciso sentido, apontavam as organizações internacionais como a OCDE e, bem assim, a União Europeia, não estabelecendo qualquer distinção sobre a natureza do capital, público ou privado, das empresas.

Decorridos quatro anos sobre as recomendações que formulou nesta matéria, cabe agora verificar os desenvolvimentos entretanto verificados e qual a sequência dada às observações do Tribunal no seu Relatório de auditoria.

10.4.1 O governo das sociedades no Sector Empresarial do Estado

Mais especificamente, no que ao SEE diz respeito, o Tribunal concluíra, então, pela generalizada inexistência de comissões executivas no órgão de gestão em grande parte das empresas que auscultou, não obstante as boas práticas internacionais apontarem nesse sentido, nem mesmo a constituição de comissões especializadas, em particular as de auditoria. A cultura da gestão do risco no âmbito da actividade empresarial também não constituía uma evidência generalizada, nem se encontrava disseminada, na generalidade, a prática de divulgação de informação institucional, em particular fazendo uso das novas tecnologias de informação. Neste sentido, o Tribunal recomendou a promoção urgente da divulgação de informação de carácter institucional sobre a vida das empresas, fazendo, assim, eco de recomendações por parte da UE em prol do incentivo de maior transparência na condução dos negócios nas empresas públicas.

Subsequentemente à divulgação do relatório de auditoria ora em apreço, a saber, entre 2004 e 2007, registaram-se importantes desenvolvimentos neste domínio, entendendo-se que, desta forma, foi dado integral acolhimento às recomendações do Tribunal, facto que apraz assinalar.

Com efeito, a partir de 2005⁶³, as empresas públicas passaram a ter obrigatoriamente que *divulgar, nos seus relatórios de gestão, o elenco completo de remunerações principais e acessórias, incluindo os complementos remuneratórios em dinheiro ou em espécie auferidos pelos membros dos respectivos órgãos de direcção*, indo ao encontro do recomendado, nesta matéria, pelo Tribunal. Por outro lado, em 2006, teve início a elaboração de uma *carta de princípios de bom governo das sociedades para as empresas do sector empresarial do Estado*, a qual veio a ser aprovada em 28 de Março de 2007, através da RCM n.º 49/2007, ficando o Ministro das Finanças encarregue de *promover a avaliação anual do grau de cumprimento daqueles princípios, cujas conclusões devem constar do relatório anual sobre a situação do SEE*⁶⁴.

⁶³ N.º 9, RCM n.º 155/2005, de 6/10

⁶⁴ O Relatório sobre o SEE 2007 já contém um capítulo fazendo referência ao seguimento das boas práticas de governo das sociedades pelas EP, ainda que seja reconhecido o curto espaço de tempo decorrido desde a aprovação da RCM em apreço.



Enfatiza-se no preâmbulo daquele diploma que “*é hoje claro que o bom governo das empresas tem um valor económico e social fundamental, quer para as próprias empresas, quer para as próprias economias em que estas se inserem*”, reconhecendo-se, inequivocamente, a importância de tais boas práticas mesmo para as empresas públicas, tal como o Tribunal apontara no seu relatório de auditoria. Reconhece-se, não obstante, o diferente modo como o Estado se deve relacionar com as suas empresas, quando se trate de empresas por si integralmente detidas e quando se trate de empresas apenas participadas.

No âmbito da revisão operada ao Regime Jurídico do SEE (DL nº 558/99) em 2007, contemplam-se, também, importantes medidas no tocante aos órgãos de administração das EP, designadamente a nomeação de administradores executivos e não executivos, bem como a constituição de comissões especializadas, em particular as de auditoria. Por outro lado, ainda que pugnando por objectivos de contenção da despesa pública e de rigor, determina, também, a obrigação de incluir nos relatórios anuais das empresas públicas informação sobre o desempenho da gestão, dos seus administradores e funcionamento do órgão de administração, prestação de serviço público, auditoria e auditores externos, orientações de gestão, como oportunamente se expendeu (ponto 10.1.3), passando, também, a ser obrigatória a divulgação no Diário da República dos que se refiram aos membros dos órgãos de gestão (estrutura, identidade dos membros, currículos, processo de selecção, remunerações, acumulações), contribuindo, desta forma, para imprimir maior grau de transparência à gestão, com vista à sua divulgação junto do contribuintes e beneficiários dos bens e serviços públicos.

A exigência de comportamento ético na gestão foi, igualmente, acolhida no novo Estatuto do Gestor Público, porquanto expressamente nele se estabelece não só que *os gestores públicos estão sujeitos às normas de ética aceites no sector de actividade em que se situem as respectivas empresas*, bem como às *boas práticas decorrentes de usos internacionais, designadamente em matéria de transparência, respeito pela concorrência e pelos agentes do mercado reforçando, de algum modo, os princípios de bom governo vertidos no RCM nº 49/2007.*

Na Resolução em apreço, os princípios nela contidos destinam-se não só aos diversos órgãos de administração das empresas públicas, como também ao próprio Estado enquanto accionista e enquanto parte relacionada com essas empresas, seja como cliente, fornecedor, cobrador de impostos ou responsável pela defesa do interesse público consagrado nas legislações laboral, ambiental ou de outra natureza. Ou seja, definem-se os deveres que ao Estado cabem enquanto no desempenho desses diferentes papéis, com relevo para a sua quota de *responsabilidade social e de desenvolvimento sustentável que devem ser respeitados pelas empresas*, para a qual é reconhecido ao Estado um importante contributo a prestar, enquanto accionista ou tutela das suas empresas.

Não obstante, é de assinalar, também, a referência expressa ao facto de, desejavelmente, estes princípios e recomendações deverem ser extensivos a outras estruturas da Administração Pública, aspecto que já o Tribunal abordara no seu anterior relatório de auditoria. Com efeito, e acentuando o papel do Estado mesmo enquanto Administração, na gestão da coisa pública também se exige um desempenho que se pautar pelos mesmos princípios e regras.

Por outro lado, e procurando que a aplicação destes princípios se faça de uma forma ajustada à realidade e às características das empresas públicas, não só naquelas em que o Estado é o único accionista, ainda que indirectamente, mas também nas detidas por capitais públicos, segue-se o princípio do *comply or explain*, isto é, em caso de não se verificar o cumprimento de dadas exigências, deverão ser explicitados os motivos subjacentes. Procura-se deste modo incentivar a interiorização e a observação dos princípios de bom governo, deixando espaço para que sejam claramente aduzidos os motivos de incumprimento por parte das empresas públicas, da mesma forma que nas empresas privadas. Por outro lado, visa-se, também, proporcionar aos cidadãos, contribuintes e outros interessados maior grau de informação sobre a situação das empresas públicas, e, bem assim, *permitir maior escrutínio da opinião pública sobre as estruturas de governo e o desempenho dessas empresas.*

Mesmo antes da publicação da RCM nº 49/2007, sublinhe-se a divulgação pública⁶⁵, em 2006, do novo modelo de gestão a implementar nas empresas tuteladas pelo Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações. Baseando-se numa gestão por objectivos, visa-se, assim, atingir a excelência na gestão das empresas, com elevação do potencial de criação de valor para o accionista, e no qual se considera que “*um adequado modelo de governação societário é a chave para a organização*”, tendo por referência a atribuição de incentivos à gestão de topo, assentes em um conjunto de princípios.

Por último, e não menos relevante, a avaliação anual do grau de cumprimento dos princípios constantes da mencionada RCM cabe ao Ministro das Finanças, cujas conclusões devem constar do relatório anual sobre a situação do Sector Empresarial do Estado. A este propósito, o mais recente relatório sobre o SEE, publicado em 2007, já incorpora um capítulo sobre o seguimento dos princípios de governo das sociedades pelas empresas públicas. Tratando-se de um diploma divulgado em Março de 2007 e, por conseguinte, com muito pouco tempo de vigência, permitiu, não obstante, “*o reconhecimento do empenho da maioria das empresas no sentido de corresponderem ao desafio colocado, traduzindo-se num esforço continuado de implementação e desenvolvimento dos princípios de bom governo*”.

Segundo o mesmo relatório, o balanço sobre o seguimento destes princípios por um universo de 78 empresas públicas cifrou-se em apenas 6 as que cumpriram integralmente, 19 que não apresentaram informação, 35 que apresentaram informação apenas para alguns dos princípios definidos e 18 que só não apresentaram informação relativamente a um dos princípios definidos⁶⁶.

Em suma, e dando novamente ênfase à importância da medida ora aprovada a qual se inscreve plenamente na recomendação formulada pelo Tribunal no seu relatório de auditoria nº 01/2004-2ª S, o objectivo que norteou toda a sua formulação prendeu-se com o facto de as empresas que integram o SEE poderem dispor de modelos de governo que não só atinjam elevados níveis de desempenho como, conjuntamente com os bons exemplos que existem na esfera empresarial privada, contribuam para a difusão das boas práticas nesta matéria, incluindo a adopção de

estratégias concertadas de sustentabilidade nos domínios económico, social e ambiental.

Considerando, assim, que esta medida já se encontrava na ordem de preocupações do Executivo no tocante ao SEE, é de esperar que as empresas públicas se empenhem na adopção das boas práticas de governo das sociedades, seguindo os princípios ora definidos e que lhes são particularmente dirigidos. Só após decorrido o tempo necessário, o Tribunal poderá, então, ajuizar do seu efectivo impacto sobre a gestão, os resultados e os níveis de desempenho das empresas públicas, em função da forma como tais princípios e boas práticas foram por elas adoptados.

10.4.2 *Breve sùmula dos princípios de governo das sociedades do SEE*

Em anexo à Resolução do Conselho de Ministros em apreço, figuram os princípios de bom governo das empresas do Sector Empresarial do Estado, cuja estrutura assenta em três blocos fundamentais: princípios dirigidos ao Estado (I), às empresas (II) e princípios sobre divulgação da informação (III). Sobre cada um destes blocos far-se-á, seguidamente, uma abordagem em termos sucintos.

I – Princípios dirigidos ao Estado

Em primeiro lugar, ao Estado, como titular de participações nas suas empresas, passa a exigir-se maior grau de transparência no exercício das suas **funções de accionista e de tutela**, dando a conhecer quem assume tal titularidade e como é exercida. Por outro lado, há um notório reforço dos deveres do Estado no estabelecimento de **orientações estratégicas** e na fixação de objectivos claros às suas empresas, as quais devem ser definidas e transmitidas na sede própria (a Assembleia-Geral)⁶⁷, requerendo uma avaliação anual do seu cumprimento. O exercício dos poderes de tutela, por sua vez, devem ser exercidos pressupondo os necessários mecanismos de controlo e de avaliação. Estabelece-se, também, o dever que ao Estado assiste de contribuir para que os accionistas minoritários possam exercer os seus direitos.

⁶⁵ Em 3 de Maio de 2006.

⁶⁶ Relatório sobre o SEE, 2007, pag. 123.

⁶⁷ No caso das EPE, sê-lo-ão pelo Ministro de tutela sectorial.



Por seu turno, na qualidade de *stakeholder*, seja como cliente, seja como fornecedor, requer-se do Estado uma forma de agir segundo critérios de mercado, exigindo-se-lhe o cumprimento atempado dos seus compromissos, o mesmo se aplicando aos serviços e organismos da Administração, os quais devem comportar-se de forma idêntica quer se trate de empresas públicas, quer de empresas privadas.

II – Princípios dirigidos às empresas

Dirigindo-se às empresas detidas pelo Estado, a estas se requer o dever de agirem no cumprimento da sua missão, dos seus objectivos e das suas políticas, para si e para as suas participadas, incentivando a **divulgação da informação** em benefício da sua qualidade de missão de serviço público e de satisfação das necessidades da colectividade, quer aos membros do Governos, quer aos serviços da Administração, quer, ainda, ao público em geral

Para o efeito, devem adoptar os necessários **instrumentos financeiros** de planeamento, execução e controlo, indispensáveis à boa condução e monitorização da sua gestão e, bem assim, a aferição da medida em que os seus objectivos foram alcançados.

É, também, dado grande relevo ao papel que estas empresas representam no meio social, inculcando-lhes deveres de **responsabilidade social** que se estendem desde os deveres de tratamento dos seus trabalhadores, com respeito pela sua integridade e valorização profissional, o tratamento equitativo dos seus clientes e fornecedores, outros colaboradores e, mesmo, qualquer entidade com interesses na empresa. Exige-se à empresa um comportamento eticamente irrepreensível no que respeita ao cumprimento da legislação em vigor, quer de natureza fiscal, quer de outra, na protecção da concorrência, na protecção do ambiente e na protecção do consumidor, entre outros.

Para tal, requer-se uma conduta dos negócios com integridade, instituindo-se o dever de cada empresa possuir um **código de ética** que contemple exigentes comportamentos éticos e deontológicos, que será divulgado quer no interior da empresa quer ao público em geral.

No domínio das estruturas de administração, estabelece-se que o número **de membros do órgão de gestão** da empresa deve ser o adequado, bem como a existência de modelo de governo que assegure a separação das funções executivas das de fiscalização e, também, de comissões especializadas. Por outro lado, deve a empresa acautelar a rotação e a limitação dos mandatos dos membros dos órgãos de fiscalização. No âmbito da revisão⁶⁸ do DL n.º 558/99, é, à comissão de auditoria, atribuída competência para a nomeação dos auditores externos, independentes e qualificados.

Passa a ser exigida a produção de um **relatório anual de avaliação do desempenho dos gestores** e das estruturas de governo da sociedade por parte dos membros não executivos dos órgãos de administração (ou do órgão de fiscalização quando aqueles não existam), devendo, por seu turno, as contas anuais ser auditadas anualmente por entidades independentes.

Estabelece-se a obrigatoriedade de implementar um adequado **sistema de controlo**, visando a protecção dos riscos inerentes aos negócios da empresa e a salvaguarda dos seus activos.

É, igualmente, determinada a obrigatoriedade de **divulgação das remunerações dos membros dos órgãos de administração** e de fiscalização, fixando-se regras, também, quanto à prevenção de conflitos de interesses, impondo-se o dever de declarar à IGF quaisquer situações que possam contundir com o exercício de funções por parte dos membros dos órgãos de gestão.

III – Princípios relativos à divulgação de informação

Neste domínio é de salientar a criação, pela DGT, de um **sítio na Internet** onde deverá ser divulgada toda a informação relevante sobre as empresas do Sector Empresarial do Estado, com remissão para os sítios das respectivas empresas, de acesso livre e gratuito. A informação a disponibilizar deve, assim, ser clara, relevante e actualizada, abrangendo conteúdos que vão desde a vida da empresa até a claras menções sobre as suas obrigações de serviço público.

⁶⁸ Art.º 18.º F do DL n.º 300/2007, de 23/8.

Refere-se, também, a possibilidade de nomeação, pelas empresas, de um provedor do cliente, quando se revele necessário, funcionando este como elo de ligação entre estas e o público⁶⁹.

Estabelece-se, por último, a obrigação de incluir nos relatórios de gestão um ponto específico sobre o **governo das sociedades**, com menção, nomeadamente, das remunerações dos membros dos órgãos sociais, regulamentos internos e externos a que a empresa está sujeita, bem como uma análise de sustentabilidade e uma avaliação do grau de cumprimento destes princípios de governo das sociedades.

11 APRECIACÃO DO GRAU DE ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC PELO ESTADO

Sem prejuízo das considerações tecidas ao longo do presente documento, cujo objectivo é o de dar conta mais detalhada dos desenvolvimentos e medidas entretanto tomadas nos domínios que mereceram observações e comentários por parte do Tribunal, cabe efectuar um balanço sintético sobre a sequência dada às recomendações que o Tribunal formulou no seu Relatório nº 01/2004-2ª S.

Para concretizar esta análise, tomaram-se em consideração as respostas fornecidas ao Tribunal pelo Ministro das Finanças (MF), pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e pela Parpública, SGPS, SA, quanto ao seguimento dado a cada uma das recomendações.

Anote-se, porém, que as respostas endereçadas ao Tribunal quanto às medidas tomadas no seguimento das recomendações representam, na sua maioria, meros compromissos que os responsáveis assumem, perante o Tribunal, pelo que a eficácia dos respectivos resultados só terá visibilidade após a sua adequada implementação prática e transcorrido o tempo necessário para a produção dos seus efeitos.

11.1 Pelo Estado accionista.

Uma vez que o objecto da auditoria realizada em 2004 se centrou no Sector Empresarial do Estado, as recomendações do TC foram, por um lado, dirigidas ao Estado, na sua qualidade de accionista ou de detentor de capital, conforme se apresenta no quadro seguinte. Nele se sinaliza o estado de acolhimento das recomendações e das respectivas medidas tomadas, na sequência da informação prestada ao Tribunal pelas entidades supra mencionadas, procedendo-se, logo após, à apreciação relativa a cada uma delas.

⁶⁹ A título exemplificativo, foram já criados, em 2006, os Provedores do Ouvinte e do Telespectador na RTP, para a rádio e para a televisão, através da lei nº 2/2006, de 14 de Fevereiro.



RECOMENDAÇÕES	Resultados				
	Acolhida	Não Acolhida	Medidas		
			I	EC	NI
Quanto à dimensão do Sector Empresarial do Estado					
1. Tendo em consideração a dimensão e composição do Sector Empresarial do Estado, que se pondere no sentido de aferir os sectores em que o Estado deve permanecer e os que poderão ser desempenhados pela iniciativa privada, atentos o interesse público e a natureza social do serviço a prestar.	X			X	
2. Reiterando anterior recomendação do Tribunal (no seu Relatório nº 43/99-2ºS), que, sempre que a opção pelo modelo societário tenha lugar por parte do Estado, como forma organizativa para a realização de uma qualquer actividade, e na medida em que envolva o dispêndio de dinheiros públicos, seja cuidadosa e adequadamente ponderada e planeada, com vista a aferir, previamente, da sua viabilidade económica e financeira.	X			X	
3. Ainda, que sejam seguidos critérios de racionalidade económica na definição do objecto social das empresas a constituir, por forma a evitar duplicações desnecessárias com os inerentes custos que a sua constituição e conseqüente extinção acarretam.	X			X	
4. No que toca às novas participações de capital, que sejam definidas orientações que não percam de vista os requisitos do CSC, a consulta a entidades já existentes no SPA ou no SPE, acatando, assim, a sugestão formulada pela IGF, no sentido de "transmitir às empresas do SEE orientações quanto à fundamentação dos pedidos desta natureza, onde se demonstre claramente que, tanto do ponto de vista técnico como económico-financeiro, a solução proposta é a que melhor serve o interesse público que se pretende prosseguir, ...através de despacho a publicar no DR."	X			X	
5. Que se promova a centralização do controlo e acompanhamento dos processos de liquidação das empresas directamente detidas pelo Estado, por forma a evitar a sua dispersão por diferentes estruturas da Administração Central, dando conta, publicamente e de forma regular, dos montantes resultantes destes processos, nomeadamente de assunções e regularizações de passivos e activos transferidos para o património do Estado.	X			X	

Quanto ao exercício da função empresarial e accionista por parte do Estado					
6. Que seja promovida a dinamização, a nível da Administração Central, da produção de relatórios regulares e sistemáticos sobre o SEE , como corolário de um acompanhamento mais estreito por parte do accionista/tutela, quer em termos inventariais, quer em termos económico-financeiros. Para o efeito, deverão as estruturas actualmente existentes no seio do Ministério das Finanças ser dotadas dos meios adequados e necessários para a execução cabal de tal tarefa, em particular a DGT	X			X	
7. Que o accionista Estado promova com celeridade e tempestividade a realização do capital social das empresas que constitui, de forma a não inviabilizar o desejável início da actividade dessas novas empresas e a potenciar a necessidade de recurso ao crédito por parte dessas empresas.	X			X	
8. Que o accionista Estado intensifique o acompanhamento das empresas que detém, devendo, para o efeito, exercer cabalmente as funções que lhe competem, que passam, nomeadamente, a definição de orientações estratégicas precisas e claras, e de forma expressa e formal, com objectivos e metas quantificadas , veiculadas pela Assembleia Geral, coincidentes com a extensão temporal dos mandatos dos administradores e revistas anualmente	X		X		
9. Que, passados já quatro anos de vigência do actual Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado (DL nº 558/99, 17/12), se promova o cumprimento de algumas normas do seu articulado, designadamente no que se refere à aprovação dos Estatutos das empresas públicas, à celebração de contratos de gestão e à contratualização da prestação de serviço público , e, ainda, à revisão das normas que já provaram a sua inexequibilidade .	X			X	

(cont.)

RECOMENDAÇÕES	Resultados				
	Acolhida	Não Acolhida	Medidas		
			I	EC	NI
Quanto à situação económico-financeira das empresas do SEE					
10. Que se promova a contratualização da prestação de serviço público com as empresas públicas, por forma a precisar e definir os objectivos e os termos de referência da prestação desse serviço, possibilitando a avaliação do seu cumprimento e a determinação dos montantes compensatórios a atribuir pelo Estado sendo estes últimos da responsabilidade do OE, ao qual cabe ónus de suportar os encargos com decisões de carácter social	X			X	
11. Que o accionista adopte medidas de controlo do endividamento das empresas públicas , de modo a que este se situe em níveis comportáveis e sustentáveis que não onerem, com frequência, o esforço do Estado por via da assunção dos passivos entretanto acumulados, por incapacidade de solvência de tais compromissos por parte das empresas	X			X	
12. Que o accionista Estado tome as adequadas medidas com vista ao reequilíbrio financeiro das empresas públicas , tendo em vista o cumprimento das finalidades previstas no artº 4º do DL nº 558/99 , no que se refere à sua missão, orientada no sentido de contribuir para o equilíbrio económico-financeiro do conjunto do sector público e obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades colectivas	X			X	
13. Que, também, o accionista Estado acautele o adequado saneamento financeiro das suas empresas, tendo em vista o cumprimento da exigência do artº 35º do Código das Sociedades Comerciais , em especial naquelas em que os capitais próprios se devam manter nos níveis exigidos	X			X	
Quanto aos impactos nas contas públicas					
14. No que tange aos fluxos de relações entre o Estado e as suas empresas, que sejam adoptados os procedimentos que assegurem a necessária transparência de operações em termos de contas públicas , tomando em conta as determinações de entidades supra nacionais que assim o recomendam, a bem da verdade, do rigor e da transparência orçamentais	X		X		
Quanto à adopção dos Princípios de Governo das Sociedades no SEE					
15. Que o Accionista Público adopte as medidas necessárias ao seguimento das boas práticas de governo das sociedades pelas suas empresas , nos moldes divulgados pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, porquanto neste sentido apontam, também, estudos oriundos de instituições da União Europeia, na perspectiva da adopção de códigos de governo das sociedades pelas empresas dos países membros, e, também, da OCDE	X		X		
16. Que o Accionista Público incentive e promova a divulgação de informação institucional relativa às empresas públicas, com vista a garantir maior grau de transparência no desempenho da gestão de recursos públicos na satisfação do interesse público , para tanto utilizando, preferencialmente, as novas tecnologias de informação, na senda do recomendado por instituições internacionais como o FMI em relatório recente sobre transparência orçamental em Portugal	X		X		
17. Quando necessário, e atentos critérios que tenham em consideração a dimensão dos activos, a complexidade do negócio e o interesse estratégico das empresas, que o accionista público pondere a criação de Comissões Executivas face aos Conselhos de Administração , distinguindo os delegados executivos dos não executivos	X			X	
<i>Fonte: Ficha de Follow Up do TC</i>					
<i>Legenda: I – Implementada; EC – Em Curso e NI – Não Implementada</i>					



Recomendação nº1

De acordo com a informação prestada pelo Ministro das Finanças, e oportunamente analisada no ponto 10.2.1, considera-se a mesma **acolhida**, sem prejuízo de se encontrar em curso as medidas que materializam a sua prossecução.

Recomendação nº 2

Na sequência da revisão operada sobre o DL nº 558/99, em particular do seu artº 37º, a dependência de autorização do Ministro das Finanças para novas participações de capital, a demonstração da sua viabilidade económica e financeira, bem como a nulidade do negócio jurídico em caso de inexistência dessa autorização, constitui um meio que o Tribunal considera poder obstar à constituição de empresas sem qualquer utilidade ou viabilidade. Pode, pois, considerar-se que foi dado o necessário **acolhimento a esta recomendação do TC**.

Recomendação nº 3

Pelas razões expostas anteriormente, pode-se também considerar **acolhida esta recomendação**, na medida em que o pressuposto de uma prévia autorização ministerial, na base da demonstração da viabilidade de uma nova empresa a constituir, ou que a mesma não repete um objecto social já prosseguido por outra, não permitirá a duplicação de empresas públicas que prossigam os mesmos fins.

Recomendação nº 4

Segundo informa o Ministério das Finanças, *sempre que projectos de diploma de criação de novas empresas são remetidos à DGTF para análise, é acautelada a questão da não duplicação de objecto social e é proposta a consulta a entidades envolvidas no processo*. Neste sentido, pode-se considerar, por ora, igualmente **acolhida a presente recomendação**.

Recomendação nº 5

O Ministério das Finanças assevera que a *liquidação das empresas que fazem parte da carteira de títulos do Estado gerida pela DGTF é objecto de acompanhamento nos termos das suas competências próprias*, facto que o Tribunal reconhece, *sendo a respectiva publicitação assegurada nos relatórios referentes ao SEE*.

Porém, tal não invalida que as liquidações de empresas detidas por outras entidades do SPA, que não a DGTF, possam decorrer fora do alcance daquela Direcção-Geral e, por sua vez, fora do seu conhecimento. Ora, não se dispõe de evidência quanto a medidas concretas visando a centralização e acompanhamento dos processos de liquidação, pelo que entende-se ter sido, nesta matéria, dado apenas **acolhimento parcial à correspondente recomendação do TC**.

Recomendação nº 6

A publicação dos relatórios sobre o SEE, cobrindo os anos de 2002 a 2006, como oportunamente mencionado, constitui evidência do **acolhimento** desta recomendação, o que ao Tribunal aprez registrar, não obstante a divulgação do relatório relativo ao período 2002-2005 ter tido lugar apenas em 2006.

Recomendação nº 7

Pese embora ter sido mencionado ao Tribunal que *a DGTF promove a realização do capital social sempre que previsto e/ou solicitado, quando a mesma ocorre por recurso ao Orçamento do Estado ou através do FRDP*, certo é que não se dispõe de evidência que comprove a tempestividade desses pagamentos. Tal facto deve-se, em regra, à escassez de recursos orçamentais (ou mesmo do FRDP), o que tem constituído um sério obstáculo à realização do capital das empresas dentro dos prazos previstos, ocasionando a necessidade de recorrer ao crédito bancário, elevando os níveis de endividamento com os respectivos custos inerentes. Por este facto, pode considerar-se a que esta **recomendação do TC só parcialmente foi acolhida**.

Recomendação nº 8

Segundo informação prestada pelo Ministério das Finanças e atentas as substanciais alterações introduzidas no DL nº 558/99, em matéria de orientações estratégicas, como oportunamente referido no ponto 6.1.2, pode considerar-se que foi dado **acolhimento** a esta recomendação do TC, não obstante se ter evidência de, apenas para a AdP, terem sido formalizadas orientações estratégicas em 2006, nos termos do art.º 11.º do DL n.º 558/99, de 17/12.

Recomendação nº 9

As importantes alterações introduzidas ao DL nº 558/99 permitem considerar que foi dado seguimento à presente recomendação do TC, pelo menos em termos meramente formais, com a publicação do DL nº 300/2007.

Todavia, **mantém-se a inexistência de contratualização da prestação de serviço público**, designadamente com as empresas públicas de transportes, como já referido, e persistem, ainda, por aprovar a adaptação dos estatutos das EP Metro de Lisboa e CP à nova legislação a fim de adquirirem a qualificação de EPE. Assim sendo, esta recomendação do TC só **parcialmente se mostra acolhida**.

Recomendação nº 10

Verificando-se que, à data de Outubro de 2008, o Tribunal reconhece a existência de serviço público contratualizado apenas nas empresas RTP, SGPS, SA, LUSA, S.A e TAP, SA, situação já verificada no anterior relatório de auditoria, considera-se que a esta recomendação do TC **não** foi dado o necessário **acolhimento**. Não obstante, como a situação está em fase de implementação, conforme reconheceu o Ministério das Finanças, tanto mais que, em 26 de Agosto de 2008, foi finalmente publicado o *regime jurídico das indemnizações compensatórias* (Dec. Lei n.º 167/08, 08.08), espera-se que em futuro não muito distante possa ocorrer a celebração de tais contratos, como, aliás, o prevê já o DL n.º 558/99. Acresce que, a RCM n.º 70/2008, de 22/4, veio definir orientações precisas em matéria de contratualização do serviço público.

Recomendação nº 11

O DL n.º 558/99, pelas alterações introduzidas pelo DL n.º 300/2007, passou a estabelecer regras quanto ao endividamento, sujeitando-o a autorização do Ministro das Finanças ou da Assembleia-Geral de accionistas, consoante se trate de uma EPE ou de uma sociedade comercial, como já referido anteriormente. Pode, por esse facto, considerar-se **acolhida esta recomendação formulada anteriormente pelo TC**.

Recomendação nº 12

Será objecto de verificação especial numa 2ª fase desta auditoria de seguimento, a ter lugar em breve, e que dará lugar a novo relatório de auditoria do TC.

Recomendação nº 13

Ao Tribunal, o Ministério das Finanças informou que, *sempre que tal se tem mostrado oportuno, o accionista Estado tem-se pronunciado, em sede de assembleia-geral sobre o assunto*, não se tendo colhido qualquer evidência de decisões concretas em matéria de solução a levar a cabo para dar cumprimento ao disposto no art.º 35º do CSC, nem mesmo, no caso das EPE, atenta a sua situação difícil, que ainda persiste à data de Setembro de 2007. Todavia, os números obtidos quanto à

dimensão dos capitais próprios, em face do capital social (ou estatutário, no caso das EPE), permitem verificar a persistência de situações preocupantes e adversas à regra do art.º 35º do CSC, pelo que se deve concluir pelo **não acolhimento** desta recomendação do TC, ainda que tal não seja aplicável legalmente às EPE, mas tão só às sociedades de capitais públicos; isto, não obstante se estar, em substância, perante problema de natureza semelhante a exigir solução idêntica.

Recomendação nº 14

Por via da transposição para o ordenamento jurídico português de Directivas Comunitárias visando a transparência de relações financeiras entre o Estado e as suas empresas e, bem assim, da publicação das Boas Práticas de Governo das Sociedades do SEE, entende-se ter sido considerada a preocupação anteriormente expressa pelo TC nesta matéria. Porém, **como não se verificou qualquer alteração do regime do art.º 9º do DL n.º 200/2001, de 3/9**, tal como o Tribunal recomendara, apenas se pode concluir pelo **acolhimento parcial** desta recomendação.

Recomendação nº 15

A publicação, em Diário da República, dos Princípios de Governo das Sociedades para as empresas públicas (RCM n.º 49/2007, de 28/3), cujo grau de adopção é objecto de avaliação a constar no relatório anual sobre a situação do SEE, a publicar pelo Ministério das Finanças, constitui evidência do **acolhimento** desta recomendação do TC por parte do Estado accionista.

Recomendação nº 16

A utilização dos sítios da Internet das empresas públicas para a divulgação de informação designadamente informação económico-financeira, figura nos princípios de governo das sociedades para as empresas públicas, fazendo eco da enorme vantagem que tal representa para a divulgação de informação sobre o universo empresarial público, como, aliás, vem sendo recomendado internacionalmente e, também, pelo Tribunal. Por tais razões, considera o Tribunal ter sido dado integral **acolhimento** a esta sua recomendação.

Recomendação nº 17

O Ministério das Finanças esclareceu que, tendo em consideração os modelos de governação decorrentes das alterações introduzidas no CSC, o accionista Estado tem efectuado as alterações estatutárias que se mostram adequadas, tendo em conta a complexidade e dimensão de cada empresa, pelo que se considera ter sido dado adequado **acolhimento** a esta recomendação do TC.



11.2 Pelo Estado legislador

Por sua vez, na sequência de recomendações que o Tribunal formulou dirigidas ao Estado na sua qualidade de legislador, o balanço final do seu acolhimento é o que seguidamente se transcreve.

RECOMENDAÇÕES	Resultados				
	Acolhida	Não Acolhida	Medidas		
			I	EC	NI
II Ao Estado legislador					
18. Que, relativamente ao DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, proceda à urgente publicação do novo Estatuto do Gestor Público, nos termos previstos no n.º 1 do seu art.º 15.º	X		X		
19. Com vista à garantia de maior transparência orçamental e coerência quanto ao princípio vigente na Lei-Quadro n.º 11/90, de 5 de Abril, designadamente o seu art.º 18.º, que reveja a disciplina instituída no art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro (diploma que aprovou os estatutos da PARPÚBLICA, SA.)	X		X		
20. Que, relativamente ao endividamento das empresas e sociedades do Estado, legisle por forma a estabelecer limites razoáveis àquele.	X			X	
<i>Fonte: Ficha de Follow Up</i> <i>Legenda: I – Implementada; EC – Em Curso e NI – Não Implementada</i>					

Recomendação n.º 18

A publicação do novo estatuto do gestor público teve lugar em Março de 2007, através do DL n.º 71/2007, de 27/3, tendo-se dado, assim, total **acolhimento** a uma recomendação reiteradamente formulada pelo Tribunal, em sucessivos relatórios de auditoria.

Recomendação n.º 19

Conforme esclareceu o Ministro das Finanças ao Tribunal, *a transparência orçamental é um princípio fundamental, que se entende ser de cumprimento obrigatório por parte de todas as instituições públicas, acrescentando que a DGTF tem vindo a ponderar conjuntamente com a DGO sobre todas as situações que respeitam ao enquadramento orçamental dos fluxos financeiros advenientes da gestão das participações do Estado em empresas públicas, visando a correcção de eventuais aspectos, de maior complexidade técnica, passíveis de serem interpretados como sendo menos claros.* Não obstante as razões apresentadas, considera-se como **não acolhida**, esta recomendação, uma vez que o regime do art.º 9.º do DL n.º 209/2002 ainda não foi alterado como o Tribunal preconizara.

Recomendação n.º 20

As alterações introduzidas ao DL n.º 558/99, em **matéria de endividamento** das empresas públicas apenas passaram a fazer depender de autorização do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo sector o endividamento das EP que excedessem, em termos acumulados, **30% do seu capital**. No entanto, **para os hospitais públicos**, quando da sua transformação em empresas públicas, operada através de decreto-lei, **foi fixado um limite ao endividamento de 30% do seu capital estatutário**. Por estes motivos, o Tribunal considera esta sua recomendação **parcialmente acolhida**.

11.3 Balanço geral

Sintetizando o grau do acolhimento dado às recomendações que o Tribunal formulou, pelos destinatários respectivos, pode considerar-se que aquele atingiu um bom nível (80%, acolhidas, 15% não acolhidas e 5% sem informação), atendendo a que, na sua maioria, foram tomadas as medidas adequadas para a correcção dos defeitos e falhas detectadas.

Não obstante, como a total implementação das medidas adoptadas ainda se encontra, em muitos casos, em curso, só mais tarde se poderá aferir a sua plena eficácia e, bem assim, dos reais impactos delas decorrentes.

Destinatários	N.º Recomendações	Grau de Acolhimento					Tot (%)
		Acolhidas		NA	SI		
		IA	PA				
I – Estado Accionista /Órgão de Tutela	17	10	4	2	1	85,0%	
(% tot)		50,0%	20,0%	10,0%	5,0%	85,0%	
II – Estado Legislador	3	1	1	1	0	15,0%	
(% tot)		5,0%	5,0%	5,0%	0,0%	15,0%	
Total	20	11	5	3	1	100,0%	
% (total)	-	55,0%	25,0%	15,0%	5,0%	-	

Legenda: IA – Integralmente Acolhida; PA – Parcialmente Acolhida; NA – Não Acolhida; SI – Sem Informação

O Tribunal congratula-se com o empenho posto pelos auditados na adopção das medidas correctivas que havia recomendado e interpela e incentiva os ditos auditados, em particular o Governo, enquanto accionista e legislador, a concretizá-las exaustiva e rapidamente, a bem da boa e transparente gestão dos recursos públicos.



III Recomendação Final, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

12 RECOMENDAÇÃO FINAL

O Tribunal entende instruir o Governo e, em particular, os Ministros das Finanças e da Administração Pública e das tutelas técnicas, para que dêem corpo urgente às recomendações constantes deste relatório, devendo, no prazo de seis meses, mandarem fazer pontos de situação detalhados do que foi ou não implementado, neste último caso, aduzindo as competentes razões das omissões.

Ao fazer esta recomendação final, o TC quer também **publicamente reconhecer a mais valia das medidas entretanto adoptadas pelo Governo, com a empenhada contribuição designadamente dos Ministro das Finanças e das Obras Públicas, para tornar o SEE mais competitivo, mais eficaz e eficiente e, também, mais transparente e bem gerido**, na concretização das anteriores recomendações do Tribunal.

E se, no entender do Tribunal, **o esforço já feito é digno de registo público**, é também convicção do Tribunal que o mesmo tem de ser **completado e aprofundado** com a concretização urgente das recomendações ora formuladas, tudo tendo em vista **a melhor gestão dos recursos dos contribuintes e a prossecução do interesse público**.

13 DESTINATÁRIOS

Do presente relatório serão remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;

- Comissão de Orçamento e Finanças;
- Líderes dos Grupos Parlamentares.

- Ao Governo e, especificamente, aos:

- Primeiro-Ministro;
- Ministro de Estado e das Finanças;

- À Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, à Direcção-Geral do Orçamento e ao CA da Parpública S.A.

- Ao Procurador Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 4, do art.º 29.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.

14 PUBLICIDADE

Este relatório e o seu anexo, contendo as respostas enviadas em sede de contraditório, será inserido no Sítio do TC na Internet e divulgado pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas.

15 EMOLUMENTOS

Nos termos do DL 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, no montante de 1.668,05€ (mil seiscentos e sessenta e oito euros e cinco cêntimos), a repartir em partes iguais, no montante de 556,02€ (quinhentos e cinquenta e seis euros e dois cêntimos) pelas seguintes entidades, Direcção Geral do Tesouro e Finanças, Direcção Geral do Orçamento e Parpública, S.A.

Tribunal de Contas, em 29 de Outubro de 2008

O Conselheiro Relator



(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



(José Luís Pinto Almeida)



(António José Avérous Mira Crespo)



Anexos

- 1) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Ministro de Estado e das Finanças
- 2) Resposta remetida, em sede de contraditório pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
- 3) Resposta remetida, em sede de contraditório pela Direcção-Geral do Orçamento
- 4) Resposta remetida, em sede de contraditório pela Inspecção-Geral de Finanças
- 5) Resposta remetida, em sede de contraditório pela PARPÚBLICA, Participações Públicas SGPS, SA
- 6) Listagem da liquidação/extinção de empresas públicas fornecida pela DGT



1. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Ministro de Estado e das Finanças





MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

16.OUT 08 02734

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

Sua referência
Of. 15045

Sua Comunicação
18-09-2008

Nossa referência
Ent. 8105/08 Proc. 02.01

Assunto: Relato de Auditoria de Seguimento às Recomendações do Relatório de Contas
"Situação económica e financeira do SEE e práticas de bom governo"

Exmº Senhor,

Reportando-nos ao conteúdo do Relatório supra referido, que nos foi remetido para efeitos de exercício de contraditório, apresentamos algumas considerações:

1. Nova legislação sobre o SEE

Manifestamos o nosso maior agrado perante as considerações e conclusões desse Tribunal a respeito da importância das medidas legislativas tomadas na área do SEE e do reconhecimento de que as mesmas, ao reforçarem, clarificarem e precisarem as obrigações do Estado enquanto accionista e órgão de tutela, o papel dos gestores públicos, as regras do exercício da gestão e os mecanismos de controlo, criam as condições necessárias a que se caminhe no sentido da excelência da governação societária.

Cientes de que todos os esforços estão a ser desenvolvidos no sentido de garantir uma célere e eficiente implementação das medidas legislativas em vigor, não temos dúvidas de que, após um curto período de adaptação, próprio de todos os processos de adopção de modelos mais exigentes e complexos, se poderão testemunhar a efectividade e eficácia da globalidade das novas medidas tomadas.

2. Redimensionamento do SEE

No que respeita à opção de redimensionamento do SEE importa salientar que, relativamente à alienação das participações que vieram à posse do Estado por razões diferenciadas, mas que não apresentam qualquer interesse estratégico para a prossecução pelo Estado de actividades alicerçadas no âmbito do interesse público, foi já traçado um plano integrado de solução, perspectivando-se a sua implementação plena até final do próximo ano.

Reconhece-se que se trata de uma tarefa difícil, face à situação problemática das empresas em causa, nomeadamente, cessação de actividade desde longa data, indefinição quanto aos demais proprietários e dificuldade na localização e identificação de registos. Porém, encontra-se em preparação uma norma legal que habilite o Estado a resolver em definitivo a situação.

BGTC 17 10*08 20488

1



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Ainda a respeito da carteira acessória, salienta-se a decisão de eliminação da Costagest do seu universo (e da carteira global), por se tratar de uma empresa que nunca teve qualquer actividade nem dispôs de órgãos sociais.

3. Maior rigor no desempenho das empresas públicas

A respeito da questão suscitada por esse Tribunal sobre a matéria, importa referir que o novo quadro legislativo (DL n.º 558/99, na versão que lhe foi dada pelo DL n.º 300/2007 e Despacho MEF n.º 14277/2008) deixou de referir como competência da IGF a emissão de parecer às contas das EPE. A emissão destes pareceres passou, conseqüentemente, para a esfera de competências da DGTF, na sua qualidade de entidade que exerce a função accionista e tutelar do Estado.

Este procedimento foi, aliás, implementado em 2008, relativamente às contas das EPE referentes a 2007.

4. Contratualização da prestação de serviço público

A respeito das observações formuladas por esse Tribunal sobre a inexistência de contratos de prestação de serviço público celebrados entre o Estado e as empresas que beneficiam de indemnizações compensatórias, apresentamos alguns comentários elucidativos do leque de medidas já tomadas e das que se encontram em curso, tendo em vista efectivar essa contratualização.

Tendo em consideração (i) que o objectivo de assegurar a realização de missões de interesse geral, com vista à satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos, determina, por vezes, a necessidade de imposição pelo Estado de obrigações específicas de serviço público a certas entidades regidas pelo direito privado, (ii) que para que essas entidades possam cumprir eficazmente a missão confiada pelo Estado se mostra, normalmente, necessário que este lhes atribua uma compensação financeira destinada a assegurar a cobertura dos custos específicos resultantes do cumprimento das obrigações de serviço público que não são cobertos pelas receitas normais dessas actividades, (iii) que as condicionantes orçamentais impõem, porém, a implementação pelo Estado de medidas rigorosas ao nível de contenção da despesa pública, exigindo que a atribuição de compensações financeiras às entidades que asseguram a prestação de serviços de interesse geral, obedeça a critérios de economia, eficiência e eficácia, (iv) que a regulamentação comunitária tem vindo a precisar algumas directrizes sobre este assunto, destacando-se o "Enquadramento Comunitário dos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público", publicado no JOUE de 29/11/2005, (v) que a atribuição pelo Estado dessa compensação deve estar delimitada por linhas enquadradoras específicas, que garantam a clareza e transparência do processo e promovam a garantia da sua eficácia, que (vi) o próprio regime jurídico do SEE e das empresas públicas definido pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, determina no n.º 4 do artigo 21.º que o regime das indemnizações compensatórias consta de decreto-lei especial, foi publicado o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de Agosto que cria o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas, (a) clarificando os conceitos de serviços de interesse geral e de indemnizações compensatórias, (b) definindo a metodologia de apuramento e atribuição dessa subvenção pública (c) exigindo que a prestação dos serviços com aquela natureza seja confiada às empresas mediante contrato celebrado com o Estado, (d) enquadrando todo o processo num apurado sistema de controlo.

7/27



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Este diploma entra em vigor em 2009, respondendo às preocupações do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) nesta matéria, às determinações europeias e às recomendações desse Tribunal.

O processo de contratualização de serviços de interesse geral e consequente atribuição de indemnizações compensatórias registou já no corrente ano alguns desenvolvimentos concretos, em respeito antecipado ao modelo consagrado na lei já publicada.

Com este efeito, procedeu-se à reformulação dos contratos celebrados com a RTP e com a LUSA, encontrando-se em curso a negociação dos contratos programa das três empresas do sector da cultura (Opart, EPE, TNDM II, EPE e TNSJ, EPE).

5 Relatórios do SEE

A divulgação do Relatório do SEE referente a 2006, visou proporcionar a todos os possíveis interessados o acesso a dados sistematizados de natureza quantitativa e qualitativa sobre o SEE, permitindo uma melhor avaliação do seu desempenho e a identificação das potencialidades e dos principais problemas com que se defronta.

Com este efeito, procurou a DGTf de algum modo suprir uma interrupção que se verificou na sequência de publicações análogas que no passado foram editadas, designadamente pela IGF, pelo Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas (GAFEEP) e, mais recentemente, pela Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças.

Na medida em que desde 2001, data a que se reportava o último relatório publicado sobre a situação económica das Empresas Públicas Não Financeiras que integram o SEE, e até 2004, a informação disponível sobre o assunto tinha estado dispersa por várias fontes de informação, nem sempre incidindo sobre o mesmo universo de empresas, entendeu-se conveniente, que o referido relatório, referente à situação económica e financeira do SEE em 2005, abordasse, ainda que de forma sucinta, a evolução do SEE no período de 2001 a 2004.

Desde então, a publicitação dos Relatórios do SEE tem registado uma periodicidade anual, marcando o Relatório de 2008 o terceiro ano consecutivo de divulgação de dados sistematizados sobre as empresas do SEE, consolidando o caminho que tem vindo a ser percorrido no sentido de aumentar a transparência e o rigor na gestão das EP.

Dentro do espírito que tem estado presente no âmbito do tratamento destas matérias, traduzido na criação de condições, quer de natureza legal, quer de natureza procedimental, quer de disponibilização dos recursos necessários, tendo em vista garantir a implementação célere e eficaz do novo modelo de gestão das participações do Estado, constitui intenção que a breve prazo, o reporte e divulgação de relatórios tenha também uma periodicidade trimestral.

6. Impacto nas contas públicas

O MFAP congratula-se com o reconhecimento por esse Tribunal do importante conjunto de medidas levadas a cabo quer em relação às empresas, quer ao próprio Estado, visando dotar de maior transparência a actividade empresarial pública e, consecutivamente, as relações financeiras entre estas e o Estado.

Este incremento do grau de transparência das relações entre as empresas e o accionista Estado constitui um vector chave do novo modelo de gestão empresarial, que se pretende aproximado das melhores práticas do sector privado.

Em prol desse incremento do nível de exigência e transparência na relação entre o Estado accionista e as empresas do SEE, definiram-se critérios mais exigentes de



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

reporte de informação (Despacho n.º 14277/2008, de 14 de Maio, do MEF) e de aferição do desempenho económico-financeiro, tendo por referência as orientações estratégicas previamente definidas pelo accionista (RCM n.º 70/2008, de 22 de Abril), que fixam ao nível da empresa, objectivos de performance que servem de base aos contratos de gestão já firmados com os membros dos Conselhos de Administração das principais empresas públicas e à avaliação quantificada do desempenho da gestão.

7. Princípios de Bom Governo (PBG)

Também em matéria de formulação de boas práticas de governação o MFAP se congratula com a apreciação gratificante do TC, entendendo desde já, relevar alguns procedimentos adicionais prosseguidos no domínio da implementação e avaliação do cumprimento dos PBG.

Tratando-se de um processo exigente, houve da parte do accionista, desde a publicação da RCM n.º 49/2007 a preocupação de sistematizar e padronizar os elementos de informação necessários à implementação dos PBG.

No corrente ano, tomou-se a iniciativa de publicitar o primeiro Relatório referente à validação do cumprimento dos PBG. Não pretendendo descurar o rigor e exigência que se impõem no processo de adopção e respeito dos PBG, a análise efectuada nesse Relatório enquadró apenas parcialmente as medidas de boa governação, concretamente as que se referem às obrigações de transparência e de divulgação de informação, constituindo uma primeira abordagem na âmbito de uma avaliação do cumprimento dos PBG, a qual, a partir do próximo ano passará a ter uma natureza exhaustiva. Esta solução teve subjacente o facto de (i) a RCM ter sido publicada no final de Março de 2007, reportando-se o relatório ao ano de 2007, (ii) de o período de tempo subjacente à análise efectuada corresponder à fase de arranque do processo de implementação das medidas fixadas, (iii) de o ano de 2007 se identificar com uma fase de adaptação ao novo modelo de governação e (iv) de estar em curso de implementação um novo modelo de reporte de informação pelas empresas públicas que, tendo em conta os desenvolvimentos resultantes da RCM n.º 70/2008, de 22 de Abril relativa às orientações gerais para o SEE, permite avaliar, de modo ainda mais exaustivo o cumprimento dos PBG.

Pese embora se tenha reconhecido que as empresas têm vindo a desenvolver esforços no sentido de se adaptarem às novas regras de boa governação que incidem sobre os aspectos da divulgação de informação, mostra-se fundamental que assegurem a continuidade do seu empenho no sentido de adoptarem e cumprirem com rigor, não apenas estes, mas todos os PBG que lhe são dirigidos, a fim de promover a optimização da sua governação e garantir a necessária transparência do seu desempenho.

Nesse sentido, tem vindo a ser promovido um acompanhamento sistemático dos procedimentos que vão sendo sucessivamente adoptados pelas empresas, tendo como objectivo o seu envolvimento esclarecido e responsável na preocupação de cumprir mais e melhor.

Importa, igualmente relevar o sítio das empresas do Estado, criado pela DGTF, que divulga informação da responsabilidade, quer das empresas, quer do Estado enquanto accionista e órgão de tutela. Essa informação destina-se não apenas ao cidadão comum, mas também aos organismos institucionais que, de forma simples e célere, podem assim aceder à informação de que necessitem no âmbito da efectivação das suas análises. Caso a informação pretendida assumia requisitos mais específicos que se distanciam dos formatos normalizados concebidos para o efeito, tal exige uma afectação suplementar de recursos, processo que, num contexto de recursos escassos e de

707



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

tarefas complexas, carece de inserção no âmbito das tarefas programadas, não podendo a sua satisfação ser imediata.

9. Empresas extintas (liquidadas)

Apesar de se reconhecer uma maior celeridade na conclusão dos processos de liquidação, facto que nos apraz registar, admite-se que ao nível da divulgação de informação se poderão introduzir melhorias.

Com efeito, não obstante a divulgação de dados relativamente à regularização e assunção de passivos no quadro dos processos de liquidação, designadamente ao nível da informação prestada sobre o esforço financeiro do Estado em sede do relatório anual do SEE, admite-se que neste âmbito se poderão introduzir algumas melhorias no que se refere à informação sobre os efeitos, na órbita do património do Estado, em resultado da extinção das empresas, quer ao nível da transmissão de responsabilidades, quer ao nível da transmissão de activos, nos termos da partilha aprovada, omissão que se propõe colmatar no futuro.

10. Considerações finais

Importa, por último, relevar que, concluído o enquadramento global do SEE, o objectivo de consolidar a sua implementação conduziu ao desenvolvimento de um sistema de informação que permita a recolha e o tratamento integrado de dados das empresas, designadamente de natureza económica e financeira.

Este sistema de informação, que se encontra em fase experimental, vai potenciar uma optimização do processo de recolha e análise de informação, um mais eficaz acompanhamento da gestão das empresas do Estado e uma maior simplificação do processo de reporte de informação.

Em síntese, convirá sublinhar que, no âmbito da implementação de um processo abrangente e complexo de reforma global do modelo de gestão das empresas do SEE, estão a ser dados os últimos passos no sentido da sua cabal finalização. Concebido o modelo e criadas as ferramentas, há, ainda, que desenvolver todos os procedimentos que permitam o seu funcionamento integral, após o período de adaptação inerente a todos os processos que, como este, envolvem mudanças profundas.

Com os melhores cumprimentos

pel' O Chefe do Gabinete,

(Álvaro Aguiar)

C/c: Gab. SETF



2. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças



Moreno



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS

Ofício nº 15 629 de 13.10.08

*A equipa para
análise e consideração
do que pertence ao
PROTOCOLO
mostras.*

Exmo. Senhor
Dr. Carlos Moreno
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

*14.10.08
Moreno*

S/ Ref. Ofício n.º 15046 Proc. n.º 07/06-Audit	S/ Data 18.09.08	N/ Ref. GAC/2008	N/ Data
--	---------------------	---------------------	---------

Assunto: Relatório de Auditoria de Seguimento às Recomendações do Relatório de Contas "Situação económica e financeira do SEE e práticas de bom governo"

Exmo. Senhor,

Reportando-nos ao conteúdo do Relatório supra referido, remetido a esta Direcção-Geral para efeito do exercício de contraditório e sem prejuízo da resposta que vier a ser remetida pelo Gabinete de Sua Ex.ª o Senhor Ministro de Estado e das Finanças, apresentam-se algumas considerações relativamente às seguintes matérias:

7.2.3. Empresas Extintas (Liquidadas)

Não obstante a divulgação de dados relativamente à regularização e assunção de passivos no quadro dos processos de liquidação, designadamente ao nível da informação prestada sobre o esforço financeiro do Estado em sede do relatório anual do Sector Empresarial do Estado, admite-se que neste âmbito se poderão introduzir algumas melhorias no que se refere à informação sobre os efeitos, na órbita do património do Estado, em resultado da extinção das empresas, ao nível da transmissão quer de responsabilidades, quer de activos, nos termos da partilha aprovada, omissão que esta Direcção-Geral se propõe colmatar no futuro.

Saliena-se que o conteúdo dos quadros apresentados no projecto de Relatório não corresponde à informação disponibilizada por esta Direcção-Geral no ano corrente.

Assim, relativamente ao quadro que evidencia os processos de liquidação concluídos no quinquénio 2002-2006, importa tecer os seguintes comentários:

- A informação indicada na coluna "Ano de Finalização da Liquidação", não resulta da aplicação de um critério uniforme para aferição da data da finalização da liquidação, já que para aquele efeito se considerou nuns casos a data da aprovação da conta final de liquidação, noutros casos a data do registo do encerramento da liquidação e, ainda, nalguns casos a data da celebração do auto de entrega e recepção do património restante da sociedade extinta;
- Adoptando-se como critério comum para aferição da finalização da liquidação, a data do registo do encerramento da liquidação, não seriam contempladas no quadro em apreço as sociedades Teatro Nacional de S. Carlos, EP; Portugal

14 10 08 20257



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS

Frankfurt 97, SA; CTM – Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP; CNN- Companhia Nacional de Navegação, EP, ENDAC-Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cingético, SA, por a conclusão dos respectivos processos de liquidação ser anterior a 2002;

- Por esta Direcção-Geral ter verificado que a informação que vinha sendo por si disponibilizada em anos anteriores respeitante à coluna “Tutela Sectorial” e “Sector de Actividade”, não contenha o rigor desejável, optou-se por alterar aquela informação no ano corrente, no sentido de passarem a serem indicados os Ministérios envolvidos no exercício da função accionista, à data da finalização da liquidação, verificando-se, porém, que o Tribunal de Contas optou por manter a anterior informação.

Quanto ao quadro que evidencia os processos de liquidação em curso até Setembro de 2007 importa referir, para além dos comentários já tecidos sobre as colunas referentes à “Tutela Sectorial” e “Sector de Actividade”, que a informação não contempla a totalidade das liquidações em curso naquela data (30-09-2007), verificando-se que também deveriam ter sido indicadas as seguintes sociedades: Saudec-Consultadoria e Estudos de Saúde, Lda; Ambelis-Agência para a Modernização Económica de Lisboa, SA; ANOP-Agência Noticiosa Portuguesa, EP; AveiroPolis, SA; Gaia Polis, SA; LeriaPolis, SA; PolisAlbufeira, SA; PolisCastelo-Branco, SA; PolisCoimbra, SA; PolisCovilhã, SA; SilvesPolis, SA; TomarPolis, SA e ViseuPolis, SA.

Também o quadro que sintetiza os encargos associados a processos concluídos entre 2002 e 2006 merece os seguintes comentários, para além dos já referidos anteriormente relativamente aos critérios aplicados para a determinação da conclusão dos processos de liquidação:

- Os montantes indicados na coluna “Regularização de Situações do Passado até 31-12-2006”, respeitam aos valores dispendidos pelo Estado no período de 2002 a 2006 por recurso à emissão de dívida pública, nos termos das respectivas leis orçamentais;
- Na informação respeitante às colunas “Saldo de Liquidação Entradas/Saídas” e “Transferência para Receita do Estado” verifica-se que nalguns casos não corresponde à situação em 31-12-2006, de acordo com os dados disponibilizados por esta Direcção-Geral.

Por último, cabe referir que foi detectado um lapso na informação anteriormente prestada por esta Direcção-Geral relativamente ao ano de início da liquidação da sociedade PEC’S- Produtos Pecuários e Alimentação, SA que importa corrigir. Assim quanto a esta sociedade o início da liquidação reporta-se ao ano de 2004 uma vez que a data de dissolução da sociedade foi 31-08-2004.

7.3.1. Esforço Financeiro do Estado

No quadro relativo às modalidades de apoios financeiros ao sector da saúde (página 41), embora o somatório das dotações de capital dos anos de 2002 e 2003 seja igual ao apuramento efectuado pela DGTF, a distribuição por cada um dos anos é diferente. Assim, no ano de 2002 o valor das dotações de capital (segundo o critério já adoptado no apuramento das indemnizações compensatórias de considerar no ano todas as despesas efectuadas por conta do Orçamento do Estado desse ano, incluindo o



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS

período complementar) é de 897.838 milhares de Euros e no ano de 2003 de 27.102 milhares de Euros. Ainda no âmbito das dotações de capital de 2002 e dado que os valores se encontram agregados por sectores não foi possível detectar as diferenças encontradas nos sectores dos Transportes, Gestão de Infra-estruturas e nos Outros Sectores.

Afigura-se-nos que o mapa reflectido na página 52, se refere ao período de 2002-2006 e não 2002-2005, pelo que a ser esta a situação, os valores nele considerados não nos oferecem quaisquer comentários.

Por fim, relativamente aos dividendos da NAV (quadro da página 57) considera-se apenas de referir que até ao ano de 2007 o seu recebimento não era contabilizado pela DGTF.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Carlos Durães da Conceição



**3. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela Direcção-Geral do Orçamento**





Tribunal de Contas

Quereza



Arquivo - 18

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

*ADJEX
11/09/08
JMS*

Sua referência
15044 – Audit

Sua comunicação de
18-09-2008

Nossa referência
SGD 2008/3728

Data
26 Set. 08

ASSUNTO: Relatório 01/2004 – SEE – Seguimento de recomendações do TC

Carec D. José Tavares

No âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), informo V.Exa. que nada há a observar ao relatório em referência.

Com os melhores cumprimentos, e *cordiais saúdes*

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

Luís Morais Sarmento

c/c CG/SEAO

DETC 30 09'08 19366





Quereza

4. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela Inspeção-Geral de Finanças



Moreno



*As DA T4 e equipas
para análise e emissão
de parecer*

*8.10.08
Moreno*

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
Dr. Carlos Moreno
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

3245 8-10 '08

S/referência
OP. N° 15043, de 18 de Setembro
Proc. n° 07/06-Audit.

N/referência
Proc. 2008/64/N8/92

Assunto: Relato de Auditoria de seguimento de recomendações do Relatório n° 01/2004-2ºS “SEE: Situação Financeira e práticas de bom governo das sociedades públicas” – Exercício do Contraditório

Junto remeto a Nota n° 1300/2008, a qual consubstancia o exercício do contraditório por parte desta Inspeção-Geral, relativamente ao assunto supra identificado.

Com os melhores cumprimentos.

e a elevada consideração de

O Inspector-Geral,

JM

José Maria Leite Martins

AIC

DETC 09 10'08 20014



Moreira



inspeção geral de finanças

*efeito foi por
subscrito*

*Comando
Reunido
Com o propósito
7.10.2008*

Jose Maria Leite Martins
JOSE MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

NOTA N.º 1300/2008

*Comando
à consideração
superior, sugerindo
o envio do presente
nota ao Tribunal de
Contas.
16F, 7 de Outubro 2008
Filipe*

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspectora-Geral

Procº nº 2008/64/N8/92

Assunto: Relato de Auditoria de seguimento de recomendações do Relatório nº 01/2004-2ªS "SEE: Situação Financeira e práticas de bom governo das sociedades públicas" – Exercício do Contraditório

1. O Relato de Auditoria identificado em epígrafe foi, para efeitos de exercício do contraditório, enviado ao Senhor Inspector-Geral de Finanças, através do Ofício do Tribunal de Contas nº 15043, de 18 de Setembro de 2008, subscrito pelo Dr. Carlos Moreira, Juiz Conselheiro responsável pela Área de Controlo do SPE.
2. O antedito Relato teve por objecto a verificação e apreciação do acolhimento das recomendações dirigidas ao Estado, na sua qualidade de accionista, de tutela financeira, ou como legislador, constantes do Relatório de Auditoria nº 01/2004, da 2ª secção do Tribunal de Contas, o qual incidiu sobre o sector empresarial do Estado, concretamente sobre a dimensão, evolução e situação económico-financeira das empresas públicas maioritariamente detidas pelo Estado.
3. Assim, e no que respeita ao teor do presente Relato, do ponto de vista genérico, não se nos oferece tecer quaisquer comentários, sendo de realçar o facto das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, no âmbito do seu anterior Relatório, terem sido acolhidas na sua quase globalidade.
4. Apenas quanto à IGF, e no que respeita, concretamente, às dúvidas suscitadas no referido documento, designadamente no ponto 6, pág 11, e no ponto 7.1.3., págs. 23 e 25, sobre a manutenção nesta Inspeção-Geral, da competência para emissão de parecer às contas das E.P.E, tal como sucedia anteriormente, cumpre esclarecer o seguinte:

Durante a vigência do DL nº 260/76, de 08 de Abril¹, constituiu entendimento pacífico, em resultado da interpretação conjugada do nº 4 do seu artº 28º com o nº 3 do seu artº 10º, que, não obstante as comissões de fiscalização das antigas empresas públicas integrarem um revisor oficial de contas (ou sociedade de revisores oficiais de contas), as respectivas funções de certificação legal competiam a uma entidade externa às próprias EP, no caso à Inspeção-Geral de Finanças.²

¹ Diploma que aprovou os estatutos das anteriormente denominadas Empresas Públicas, actuais Entidades Públicas Empresariais (EPE), à face do DL nº 558/99.

² Conforme preceituava o nº 4 do artº 28º do DL nº 260/76.

2008

Todavia, com a publicação do DL nº 558/99, de 17 de Dezembro, o qual estabeleceu o novo regime do sector empresarial do Estado, tendo, conseqüentemente, revogado o DL nº 260/76, a questão *subjudice* veio de novo a colocar-se, atento o teor do do artº 32º do referido DL 558/99, o qual, apesar de impor a emissão de um parecer por parte da IGF, não explicitava a forma que o mesmo deveria assumir.

Com efeito, e aludindo o antedito artº 32º à necessidade de emissão de parecer por parte da IGF relativamente aos documentos de prestação de contas apresentados pelas EPE, tornou-se pertinente determinar se tal parecer deveria continuar a revestir a forma de uma certificação legal, ou se, pelo contrário, o mesmo deveria ter uma natureza distinta, de índole formal, tendo apenas por fim suportar a aprovação das respectivas contas por parte das entidades competentes, transitando, conseqüentemente, a certificação em causa para o Revisor Oficial de Contas, enquanto membro integrante do órgão de fiscalização das E.P.E.

Ora, e encontrando-se as E.P.E sujeitas, no que respeita à sua fiscalização, ao regime previsto no Código das Sociedades Comerciais (CSC) para as sociedades anónimas, conforme estabelece o nº 1 do artº 27º do DL nº 558/99, concretamente à estrutura de conselho fiscal/fiscal único, ao qual incumbe, v.g. ao Revisor Oficial de Contas (ou Sociedade de Revisores de Contas) nele integrado, assegurar, de acordo com o nº 3 do artº 420º do mesmo Código, as tarefas inerentes à fiscalização das respectivas contas, onde se inclui a emissão da certificação legal, não faria qualquer sentido que a IGF continuasse a emitir um parecer de natureza semelhante, sob pena de duas entidades distintas emitirem um documento de natureza semelhante.

Assim, as tarefas associadas à certificação legal das contas das E.P.E, que antes eram desenvolvidas pela IGF, tivessem transitado para o Revisor Oficial de Contas, enquanto elemento integrado no Conselho Fiscal/Fiscal Único das E.P.E, isto não obstante ter subsistido na IGF a obrigação de emissão de pareceres visando habilitar a tutela sobre a aprovação dessas mesmas contas, com o objectivo exclusivo de apoiar o Estado, ou outras entidades públicas, quanto à tomada de determinadas decisões.

Todavia, o DL nº 300/2007, de 23 de Agosto, veio introduzir alterações ao DL nº 558/99, designadamente ao seu artº 32º, as quais, embora mantendo a obrigatoriedade de remessa dos documentos de prestação de contas à IGF por parte das E.P.E., omitiram a referência à emissão de parecer por parte desta Inspeção-Geral.

MS



Donde resulta, que à IGF deixou de estar cometida por lei a emissão dos supra mencionados pareceres, sem prejuízo, naturalmente, de tal incumbência lhe poder ser determinada superiormente, v.g. pelo Ministro das Finanças.

5. Face ao exposto, esclarece-se que, nos termos da legislação em vigor, *maxime* actual redacção do artº 32º do DL nº 558/99, deixou de estar cometida por lei à IGF a emissão dos pareceres aos documentos de prestação de contas das E.P.E.

IGF, em 06 de Outubro de 2008

A Inspectora de Finanças Superior

(Rita Pereira da Silva)

Concordo.
À consideração
Superior.
06.10.2008
Filomena Bacala



**5. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela PARPÚBLICA, Participações Públicas SGPS, SA**



Moreno

PARPÚBLICA
PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

*AO DA TA e equipa
para análise e emissão
de parecer*

Exmo. Senhor
Dr. Carlos Moreno
TRIBUNAL DE CONTAS
Juiz responsável pela Área de Controlo
do SPE
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

8.10.08

Moreno

N/REFª 014737

Lisboa, 7 de Outubro de 2008

ASSUNTO: Relato de auditoria de seguimento de recomendações do Relatório nº 01/2004 – 2ºS “SEE: situação financeira e práticas de bom governo de sociedades públicas”

Reportando-nos ao conteúdo do Relatório em referência, que nos foi enviado para efeitos de exercício do contraditório, e uma vez analisado o seu conteúdo considera-se necessário produzir algumas considerações sobre a forma como é tratada a intervenção da Parpública no âmbito do processo de reprivatizações, o qual é aí considerado como “um regime paralelo” “desviando-se, assim, da regra que preside às normas da Lei 11\90”, situação que se afasta por completo no que à Parpública diz respeito.

Como se pretende demonstrar na Nota que se junta em Anexo, a intervenção da Parpública no âmbito do processo de reprivatização é feita, como não poderia deixar de ser, no quadro do regime instituído pela Lei 11\90, quer no que se refere a toda a tramitação processual da operação de venda quer quanto à aplicação da totalidade receita obtida, aplicação que é determinada por despacho do Ministro das Finanças, tendo também por referência as regras instituídas pela mesma lei quadro.

No que respeita às questões técnicas relativas ao tratamento orçamental destas operações, a que a Parpública é alheia, admite-se que possam ser adoptadas medidas que ajudem a afastar qualquer eventual dúvida sobre esta matéria, o que justificará a informação prestada pelo Ministério das Finanças, e referida no vosso texto, segundo a qual a DGTF e a DGO estarão a ponderar conjuntamente estas questões.

Com os melhores cumprimentos,

António Albuquerque

António Albuquerque
Administrador

Anexo: Nota

Rua Laura Alves, nº 4 – 8º, 1050-138 Lisboa
Telefone 21 781 71 60 Fax: 21 795 05 05
geral@parpublica.pt
www.parpublica.pt

NTC 09 10 08 20013



PARPÚBLICA

NOTA

ASSUNTO: Relato de auditoria de seguimento de recomendações do Relatório do Tribunal de Contas n.º 01/2004-2.ª S. “SEE: Situação financeira e práticas de bom governo de sociedades públicas”. Afectação de receitas de reprivatização de participações sociais. Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro.

1. O Tribunal de Contas (TC) remeteu à PARPÚBLICA o projecto de “Relato de auditoria de seguimento de recomendações do Relatório n.º 01/2004-2.ª S. “SEE: Situação financeira e práticas de bom governo de sociedades públicas” para efeitos do exercício do contraditório.
2. No que à PARPÚBLICA diz respeito, merece especial atenção o texto do primeiro parágrafo da página 61 do Relatório do TC, por se referir a uma matéria que suscitou uma interpretação por parte do TC que não se coaduna com a prática que esta empresa tem seguido desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro.
3. É certo que as participações adquiridas pela PARPÚBLICA ao Estado constituem capital nacionalizado que, aquando da sua reprivatização, isto é, da sua alienação a entidades do sector privado, deverá seguir o regime previsto na Lei n.º 11/90. De acordo com o previsto no artigo 16.º desta Lei, as receitas do Estado provenientes das reprivatizações serão exclusivamente utilizadas, separada ou conjuntamente, numa das finalidades aí previstas. Assim sendo, o Estado deverá dispor das receitas de reprivatização para poder afectá-las a qualquer das finalidades legais. São estes os pressupostos básicos que presidem a qualquer operação de reprivatização realizada pela PARPÚBLICA. Por outras palavras, a receita

2008-10-06

1

PARPÚBLICA

obtida pela PARPÚBLICA com a reprivatização de partes de capital nacionalizado é integralmente colocada à disposição do Estado, que faz com a receita o que muito bem entender, de acordo com o quadro legal existente (Lei 11/90 e legislação relativa ao FRDP).

4. O Decreto-Lei n.º 209/2000, e em particular o seu artigo 9.º, não constituem qualquer regime paralelo ao previsto na Lei n.º 11/90, ao invés, esta lei é respeitada na íntegra. O artigo 16.º da Lei n.º 11/90 prevê vários destinos possíveis para a afectação das receitas de reprivatização e, quer a afectação seja feita nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000 ou não, é sempre concretizada através de despacho.
5. Assim, as normas constantes do artigo 9.º do DL 209/2000 tiveram por objectivo desenvolver o regime previsto no artigo 16.º da Lei n.º 11/90 sempre que a afectação das receitas é concretizada pela PARPÚBLICA e vêm disciplinar ou regular os aspectos deixados em aberto nesta norma, designadamente a competência para decidir do destino a dar às receitas das reprivatizações, o conteúdo da decisão a tomar a respeito do destino das receitas, o prazo de entrega das receitas ao Estado e a definição de contrapartidas para a PARPÚBLICA.
6. Não cabe à PARPÚBLICA tomar qualquer iniciativa no tocante à afectação das receitas das reprivatizações por ela obtidas. Nesta matéria tão só lhe compete agir como for determinado pelo Governo, nos termos da lei em vigor.
7. Em termos práticos, o procedimento que tem vindo a ser seguido pela PARPÚBLICA consiste na colocação à disposição do Estado da totalidade da receita obtida com a reprivatização, para que o Governo possa determinar a afectação da mesma de acordo com as finalidades previstas no artigo 16.º da Lei n.º 11/90.



PARPÚBLICA

8. Conforme previsto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, poderá ser determinado por despacho do Ministro das Finanças, com a possibilidade de delegação no Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que a aplicação da receita seja efectuada, no todo ou em parte, pela PARPÚBLICA, em duas das finalidades previstas no artigo 16.º da Lei n.º 11/90, únicas que são compatíveis com o estatuto societário da empresa. São elas:
- A amortização da dívida de empresas participadas; e
 - Novas aplicações de capital no sector produtivo.
9. Sendo a receita obtida com a reprivatização aplicada pela PARPÚBLICA, o impacto dessa aplicação repercute-se no património da empresa, ou seja, a receita tem contrapartida em aplicações de capital no universo de participadas da *holding* ou na aquisição de activos que irão integrar o seu património. O Estado, por sua vez, cumpre a norma de afectação das receitas de reprivatização, ainda que a afectação seja feita indirectamente, através da PARPÚBLICA, entidade integrada no sector empresarial do Estado. Assim, quando a afectação é feita pela PARPÚBLICA nas finalidades previstas nas alíneas b) e d) do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, adaptadas à especificidade societária desta entidade nos termos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, há coincidência ou sobreposição em relação às finalidades que incumbe ao Estado prosseguir.
10. O mesmo não sucede, porém, quando a PARPÚBLICA entrega ao Estado a receita da reprivatização e o Governo determina que a mesma seja aplicada na amortização da dívida pública ou no serviço da dívida resultante de nacionalizações (alíneas a) e c) do artigo 16.º da Lei n.º 11/90).
11. Considerando que, em regra, a PARPÚBLICA paga a participação ao Estado no momento da sua aquisição e considerando que a participação

PARPÚBLICA

entra no seu património na sequência da aquisição e sai deste quando ocorre a reprivatização, cuja receita é entregue ao Estado, torna-se necessário definir contrapartidas para a entrega. É o que prevê o n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000. A razão de ser desta norma reside na natureza societária e comercial da PARPÚBLICA, a qual impede que haja diminuição do património da empresa sem as devidas contrapartidas. Caso contrário, a empresa veria os seus activos diminuir sem justificação empresarial para tanto e os Administradores poderiam ser chamados a responder civil e criminalmente perante os sócios e perante os credores pela diminuição patrimonial não fundamentada ou por negócios realizados a título gratuito, com evidentes consequências no (des)equilíbrio financeiro da empresa.

12. De facto, a entrega das receitas de reprivatização ao Estado corresponderia, nesta situação, a pagar duas vezes o mesmo bem, com as consequências acima relatadas. Por outro lado, o Estado receberia duas vezes pelo mesmo bem, situação que, por não ser legalmente correcta nem contabilisticamente sustentável, foi prevenida através da norma constante do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000.

13. Em conclusão:

- A PARPÚBLICA coloca à disposição do Estado a totalidade da receita gerada através das operações de reprivatização de parte de capital em empresas nacionalizadas com o objectivo de dar cumprimento ao previsto nos artigos 16.º e 18.º da Lei n.º 11/90, assim como à legislação que regula o FRDP;
- O Governo decide, no quadro legal em vigor¹, qual o destino que pretende para as receitas, sendo que a norma de afectação de receitas através da PARPÚBLICA (artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000) constitui norma especial (e não excepcional) de



PARPÚBLICA

desenvolvimento do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, não impeditiva do relato desta aplicação no O.E., sempre que o Governo decida que a receita será aplicada pela PARPÚBLICA, devendo definir contrapartidas quando o não seja;

- O Governo decide sempre o destino a dar às receitas de reprivatização através de despacho, seja destinatário do mesmo a PARPÚBLICA ou qualquer outro organismo ou serviço do Estado, porque essa é a forma jurídica adequada de, em concreto, dar destino à receita obtida;
- As normas constantes do artigo 9.º não constituem qualquer regime paralelo ao previsto na Lei n.º 11/90, nem tal faria sentido porque esta é uma Lei de valor reforçado, não podendo, obviamente, ser contrariada por normas posteriores de valor inferior, como é o caso do Decreto-Lei n.º 209/2000.

(Ana Paula Ribeiro)

¹ A norma do artigo 16.º permite a discricionariedade resultante do facto de se encontrarem previstos quatro destinos possíveis, que poderão ser concretizados consoante for decidido pelo Governo, com as limitações resultantes da legislação aplicável.



6. Listagem da liquidação/extinção de empresas públicas fornecida pela DGT



Processos de liquidação concluídos

-2002 a 2006 -

Unidade: Euros

Empresa	Função Accionista/ Tutela	Ano de Início da Liquidação	Ano de Extinção da Sociedade	Regularização de Situações do Passado entre 2002 e 2006	Saldos de Liquidação reportados a 31-12-2006 Entradas	Saldos de Liquidação reportados a 31-12-2006 Saídas	Transferência para receita do Estado
EPPI - Empresa Pública de Parques Industriais, EP	Ministérios das Finanças e do Ambiente e do Ordenamento do Território	1986	2002	-	49.032,40	35.475,67	-
EPAC Comercial, SA	Ministérios das Finanças e Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	2000	2003	5.065.282,95	443.377,00	28.220,93	-
IPE - Investimentos e Participações Empresariais, SA	Ministérios das Finanças e da Economia	2002	2003	-	72.312.875,24	389.034,31	53.500.000,00
Portugal 2001, SA	Ministérios das Finanças e da Ciência e Ensino Superior	2002	2003	-	1.688.725,77	-	1.000.000,00
IFROMA - Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas	Ministérios das Finanças e Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	1994	2003	-	1.776.999,45	63.883,61	-
SOSET - Projectos de Desenvolvimento, SA	Ministérios das Finanças e da A.P. e das Actividades Económicas e do Trabalho	2003	2004	-	56.138,89	-	-
ENU - Empresa Nacional de Urânio, SA	Ministérios das Finanças e da A.P. e das Actividades Económicas e do Trabalho	2001	2004	-	-	-	-
IPE - Tecnologias de Informação, SGPS, SA	Ministério das Finanças e da Administração Pública	2004	2005	-	463.391,28	-	-
PECS - Produtos Pecuários e Alimentação, SA	Ministérios das Finanças e da A.P. e das Actividades Económicas e do Trabalho	2001	2005	-	-	-	-
Portugal 2004, SA	Ministério das Finanças e da A.P. e Presidência do Conselho de Ministros	2005	2005	-	3.729.886,07	3.705.946,07	-
Euro 2004, SA	Ministério das Finanças e da A.P. e Presidência do Conselho de Ministros	2005	2005	-	278.589,00	250.000,00	-
EPDP - Empresa Pública do Diário Popular, EP	Ministério das Finanças e da A.P. e Presidência do Conselho de Ministros	1990	2005	866.044,03	4.455,87	177,79	-
IPE Saúde, SGPS, SA DSRF/DLR, 24-04-2003	Ministérios das Finanças e da A.P. e da Saúde	2003	2006	-	995.345,38	-	-





Processos de liquidação concluídos -2002 a 2005 -

(Anexo VIII)

Empresa	Sector de Actividade	Tutela Sectorial	Ano de Início da Liquidação	Ano de Finalização da Liquidação	Regularização de Situações do Passado até 31.12.2005	Saldos de Liquidação Entradas/Saídas	Transferência para receita do Estado
Teatro Nacional de São Carlos, EP	Cultura	Cultura	1992	2002		€ 88.073,10	-
Portugal Frankfurt 97, SA	Cultura	Cultura	1998	2002	€ 20.345,82	-	-
CTM - Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP	Transportes	Mar	1985	2002		€ 124.393,26	
CNN - Companhia Nacional de Navegação, EP	Transportes	Mar	1985	2002		€ 171.745,58	€ 898,60
ENDAC - Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cínegico, SA	Agricultura	Agricultura, Pescas e Alimentação	1996	2002	€ 39.289,63	€ 777,51	€ 777,51
EPPI - Empresa Pública de Parques Industriais, EP	Indústria	Equipamento, Planeamento e Adm. Território	1986	2002		€ 49.032,40	€ 35.475,67
Ultrena - Sociedade Portuguesa de Comércio de Automóveis, SA	Transportes	O. Públicas, Transportes e Comunicações	1995	2002		€ 122.370,37	€ 1.788,47
EPAC Comercial, SA	Agricultura	Agricultura, Pescas e Alimentação	2000	2003	€ 5.065.282,95	€ 440.945,69	€ 26.899,54
IPE - Investimentos e Participações Empresariais, SA	Economia	Economia	2002	2003		€ 72.312.875,24	€ 324.928,10
Portugal 2001, SA	Cultura	Ciência e Tecnologia	2002	2003		€ 1.688.725,77	€ 1.000.000,00