

RELATÓRIO N.º 11/09 – 2ª S
PROC. N.º 52/08 – AUDIT



**ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES NO ÂMBITO DA AUDITORIA
ÀS “DÍVIDAS NÃO FINANCEIRAS DA MANUTENÇÃO MILITAR – ANO DE
2005”**

Tribunal de Contas
Lisboa, 2009



ÍNDICE

1.INTRODUÇÃO	3
1.1.Objectivos e âmbito	3
1.2.Antecedentes	3
1.3.Metodologia	3
1.4.Exercício do contraditório	4
2.CARACTERIZAÇÃO DA MM	5
2.1.Enquadramento legal e organizacional	5
2.2.Análise Económica e Financeira	8
3.ACOMPANHAMENTO DE ANTERIORES RECOMENDAÇÕES	12
3.1.Regularização das dívidas	12
3.2.Cumprimento do princípio da especialização do exercício	14
3.3.Implementação de medidas de controlo interno na área de fornecedores	15
4.CONCLUSÕES	17
5.RECOMENDAÇÕES	19
6.DESTINATÁRIOS	19
7.PUBLICIDADE	20
8.EMOLUMENTOS	20
ANEXOS	



1. INTRODUÇÃO

1.1. Objectivos e âmbito

1. A presente acção, inscrita no Programa de Fiscalização para 2008 da Área de Responsabilidade IV do Tribunal de Contas (TC), tem como objectivo o seguimento das recomendações formuladas no Relatório “Dívidas não financeiras da Manutenção Militar - ano de 2005” (Relatório n.º 28/2007 - 2.ª Secção do TC, aprovado em 4 de Outubro de 2007), doravante designado por Relatório de 2007, através da avaliação de medidas entretanto tomadas e dos seus efeitos na situação económico-financeira da entidade.
2. Dado o âmbito restrito da presente acção de seguimento, as suas conclusões não invalidam a necessidade de aprofundamento de diversas situações em sede de Verificação Interna de Contas ou de outras acções eventualmente decididas pelo TC e não interferem com a tramitação e as conclusões de relatórios dos Órgãos de Controlo Interno¹, entretanto remetidos ao TC.

1.2. Antecedentes

3. Em 2006, o TC levou a cabo uma acção de “Identificação dos principais credores do Estado em 31 de Dezembro de 2005”, relativamente aos fornecimentos de bens e serviços e consequentes dívidas, com vista à recolha de elementos de caracterização da chamada “Dívida não financeira do Estado”. O resultado dos trabalhos foi integrado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005. Desta forma e na ausência de um “Balanço do Estado”, o TC pretendeu contribuir para um maior detalhe e transparência das contas públicas, em todos os aspectos materialmente relevantes.
4. Dos trabalhos então desenvolvidos, salientou-se a Manutenção Militar (MM) com uma dívida total de 29,9 M€ (Milhões de Euros). No Relatório de 2007, o TC estabeleceu o prazo de 6 meses para que as entidades responsáveis informassem o Tribunal das medidas tomadas no sentido de serem superadas as insuficiências relatadas.

1.3. Metodologia

5. A presente acção comportou a identificação de medidas correctivas tomadas e a apreciação da evolução económico-financeira da MM entre 2004 e 2007, através quer das respostas enviadas pelo Gabinete do Ministro da Defesa Nacional (GMDN) e pelo Chefe de Estado Maior do Exército (CEME), quer da recolha de documentação contabilística e outra.

¹Designadamente, Relatório n.º 2/DSAud/2006, da DGO e Relatório n.º 1204/2008, da IGF.



1.4.Exercício do contraditório

6. Em cumprimento do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto - Lei de Organização e Processo do TC, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, o Juiz Relator remeteu o Relato com os resultados da auditoria, ao Chefe do Estado-Maior do Exército, aos Comandantes da Logística do Exército em exercício de funções no ano de 2007, ao Director da MM e aos Presidentes do Conselho Fiscal dos Estabelecimentos Fabris do Exército, para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões.

Pronunciou-se o Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), tendo referido que as alegações apresentadas ao TC se consideram como sendo também as das demais entidades notificadas. As alegações apresentadas foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do TC e constam na íntegra no Anexo V do presente Relatório.



2. CARACTERIZAÇÃO DA MM

2.1. Enquadramento legal e organizacional

7. A MM é uma entidade dotada, por lei, de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira e é considerada um Serviço e Fundo Autónomo (SFA). A MM é um Estabelecimento Fabril do Exército (EFE) e está sujeita, desde Janeiro de 2006², aos poderes de direcção e fiscalização do Comando da Logística do Exército; antes dependia funcionalmente desse órgão. A actividade da MM é regulada pela Lei n.º 2020, de 19 de Março de 1947³, pelo Decreto-Lei n.º 41 892, de 3 de Outubro de 1958⁴ e pelo Decreto-Lei n.º 252/72, de 27 de Julho.

No âmbito do contraditório o CEME referiu que *“No que concerne ao enquadramento legal e organizacional da Manutenção Militar, importa sublinhar que a qualificação daquele estabelecimento como sendo “um serviço e fundo autónomo” (...) não se encontra em consonância com o que decorre da legislação que especialmente enquadra os Estabelecimentos Fabrís do Exército, bem como da doutrina e da jurisprudência que sobre os mesmos se tem pronunciado, uma vez que tais serviços e fundos, apesar da sua ampla autonomia, inserem-se na denominada administração directa do Estado, sendo destituídos de personalidade jurídica. E que “Relativamente à caracterização jurídica da Manutenção Militar (...) haverá que recuar até à Lei n.º 2020, de 19 de Março de 1947 (...). Nos termos desse diploma legal, estes estabelecimentos (...) viviam em regime de industrialização e regiam-se pelos princípios e normas aplicáveis à actividade das empresas privadas, dispondo de completa autonomia administrativa (...). Mais tarde o Decreto-Lei n.º 252/72, de 27 de Julho, (...) dispôs que os mesmos “são organizações industriais a cuja actividade se aplicam os princípios e normas que regulam a actividade das empresas privadas, nomeadamente em matéria de capacidade jurídica, competência dos órgãos de gestão, regime de operações comerciais e responsabilidade civil», e que “têm personalidade jurídica e gozam de autonomia administrativa e financeira”. (...) A recente Lei Orgânica do Exército, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 61/2006, de 21 de Março, (...) refere expressamente no n.º 6 do art.º 20 que “os estabelecimentos fabrís do Exército, dotados por lei de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.” Também na doutrina os EFE foram desde sempre qualificados como empresas públicas (...). Atento o enquadramento legal (...) entende o Exército que, salvo melhor opinião não se mostra adequado caracterizar os EFE como serviços e fundos autónomos, uma vez que os mesmos constituem verdadeiras empresas públicas, embora atípicas ou imperfeitas e, como tal, não devem ser abrangidas pela aplicação do regime de unidade de tesouraria do Estado”.*

²Cfr. Artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 61/2006, de 21 de Março.

³Diploma que estabelece as bases relativas aos estabelecimentos fabrís dependentes do Ministério da Guerra.

⁴Diploma que estabelece as normas orgânicas dos estabelecimentos fabrís do Ministério do Exército (alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 44.045, de 20 de Novembro de 1961 e 48.566, de 3 de Setembro de 1968).



Do estudo produzido sobre os EFE⁵ e inserido no Anexo VI, destaca-se que:

- os EFE são entidades públicas empresariais atípicas, dotados de personalidade jurídica, a sua actividade é financiada maioritariamente pelo Estado (especialmente perante o desequilíbrio das suas contas) e o controlo da sua gestão está sujeita aos poderes públicos (d direcção e fiscalização a cargo do exército Português, nos termos da lei orgânica do Exército, DL 61/2006, de 21 de Março);
- o Regime de Tesouraria do Estado aplica-se aos EFE nos estritos termos, e para os efeitos, previstos no n.º 5 do art.º 132.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

O TC concorda com as conclusões do estudo e considera que o acervo legal de enquadramento jurídico-económico dos EFE, e da MM que neles se insere, se encontra manifestamente desactualizado. Mais: há um entendimento expresso pelas entidades do Ministério das Finanças com competências específicas em matéria de tutela financeira, como sejam a Direcção Geral do Orçamento (DGO) e a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)⁶, que classificaram a MM como SFA, ainda que de natureza empresarial, e portanto obrigada ao cumprimento das normas da contabilidade pública, mormente, o Regime da Tesouraria do Estado (RTE)⁷. Com efeito, a DGTF, no Ofício n.º 11424, de 21/08/2007⁸, dirigido ao Director da MM, expressou que “Face ao regime do sector empresarial do Estado (...), os EFE não podem considerar-se como empresas públicas, perfeitas ou imperfeitas. (...) Os EFE (...) não possuem natureza de empresa, podendo ser caracterizados como SFA, ainda que de natureza empresarial ou cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das EPE’s” e que os “EFE estão plenamente sujeitos ao RTE e ao princípio da unidade de tesouraria do Estado, para efeito de realização de operações de cobrança e pagamento, de recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias e de depósito dos seus excedentes e disponibilidades de tesouraria”. Em igual sentido se pronunciou o Gabinete de Consultadoria Orçamental da DGO (GC-DGO), através da Nota jurídica n.º 13100-A, de 27/9/2007⁹, que, conjugando o parecer jurídico do GG-DGO n.º 13100, de 8/6/2007, em que enquadra “... os Estabelecimentos Fabris do Exército ... na modalidade de entidades públicas empresariais...”, com o Ofício da DGTF n.º 13083, de 25/9/2007, conclui que “O Regime de Tesouraria do Estado... aplica-se, em toda a linha, aos Estabelecimentos Fabris do Exército”. Também a Inspeção Geral de Finanças, no relatório IGF n.º 1204/2008, refere que “Ora, sendo a MM um SFA não existe fundamento legal para que as suas disponibilidades de tesouraria não estejam depositadas em contas bancárias junto do Tesouro, como, aliás lhe foi comunicado pelas Direcções-Gerais do Tesouro e das Finanças e do Orçamento e pelo IGCP e é entendimento do próprio Tribunal de Contas” (ponto 1.7), pelo que recomenda que a

⁵ Estudo 3/09-DCP, de 18/03/200, elaborado pelo Departamento de Consultadoria e Planeamento, referente aos Estabelecimentos Fabris do Exército – Estatuto Jurídico; Respeito pelo princípio da Unidade de Tesouraria do Estado; Sujeição ao novo regime da contratação pública.

⁶ Cujas competências em matéria de gestão da tesouraria do Estado transitaram para o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público I. P, face à publicação do DL n.º 237/2007, de 30 de Julho.

⁷ DL n.º 191/99, de 5 de Junho. O artigo 112.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, complementarmente reforça a vinculação dos SFA, incluindo aqueles “cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais”, ao Princípio da Unidade de Tesouraria.

⁸ Anexo V ao Relatório da IGF n.º 1204/2008 (cfr. Anexo III).

⁹ Anexo VI ao Relatório da IGF n.º 1204/2008 (cfr. Anexo IV).



MM deve “Cumprir integralmente as regras e princípios previstos no Código dos Contratos Públicos...” (ponto 2.3.) e “Adoptar os mecanismos necessários com vista à transferência das suas disponibilidades de tesouraria para contas geridas pelo IGCP” (ponto 2.4.). Adianta-se, por fim, que os orçamentos dos EFE integram o conjunto de entidades classificadas como SFA nos mapas do Orçamento de Estado¹⁰.

8. A Lei n.º 2 020 e o Decreto-Lei n.º 41 892 condicionam a indispensabilidade da MM e doutros EFE aos casos em que as necessidades da defesa nacional não possam ser satisfeitas por empresas privadas ou as que convenha reservar, total ou parcialmente, para mais perfeita eficiência das Forças Armadas. Nesses diplomas, salvaguarda-se a não concorrência com a actividade de empresas privadas. O TC desconhece quaisquer estudos específicos e actualizados de validação desses requisitos de existência dos EFE.
9. A MM tem por missão assegurar: o abastecimento das forças armadas em “pão, víveres, forragens”; a constituição das reservas necessárias para a mobilização militar e acudir a situações de emergência ou de guerra; o fornecimento de rancho às tropas; o fornecimento às forças armadas de combustíveis, líquidos e lubrificantes e, a preços módicos, outros produtos da sua produção¹¹.
10. Contudo, ao longo dos tempos, a MM, para além das competências referidas anteriormente, tem vindo a desenvolver outras actividades para além do perímetro da missão para a qual foi criada, designadamente a prestação de serviços de hotelaria e restauração, a que têm acesso os militares e seus familiares directos (a “*família militar*”¹²).
11. Note-se, a este propósito, que os preços praticados nas Messes e autorizados anualmente pelo Comandante da Logística têm-se situado abaixo do custo real¹³ ultrapassando o entendimento usual de “*preço módico*”¹⁴. Assim, o acesso à messe por parte da “*família militar*” concretiza, na prática, acções de apoio social complementar que deveriam caber ao Instituto de Acção Social das Forças Armadas (IASFA).

No âmbito do contraditório o CEME considera “(...) o apoio prestado à denominada *família militar* como residual e apenas quando a capacidade assim o permite”.

12. No que respeita aos recursos humanos¹⁵, a MM contava, em 2007, com 1127 efectivos (pessoal militar e civil). Ao longo do período de 2004 a 2007, o total de pessoal ao

¹⁰ Cfr. Mapa V anexo à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro.

¹¹ Cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 41 892.

¹² Cfr. Relatório n.º 2/DSAud/2006 da DGO e Relatório n.º 1204/2008, da IGF.

¹³ Cfr. Relatório n.º 2/DSAud/2006 da DGO e Relatório n.º 1204/2008, da IGF, designadamente neste último, refere-se o seguinte: “os preços praticados nas Messes são autorizados anualmente pelo QMG e revestem-se de uma natureza social (preços sociais), não observando nalguns casos o custo com o pessoal que aí se encontra a prestar serviço (...)”.

¹⁴ Cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 41 892 e artigos 16.º e 18.º do Decreto Regulamentar n.º 74/2007, de 2 de Julho.

¹⁵ O vínculo jurídico-laboral do pessoal efectivo da MM assenta nas disposições do Decreto-Lei n.º 41 892, do Decreto-Lei n.º 33/80, de 13 de Março e do Decreto-Lei n.º 381/82, de 15 de Setembro (que revogou o Decreto-Lei n.º 33/80). O facto de ter ocorrido a declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 33/80, pelos Acórdãos n.ºs 31/84 e 15/88, ambos do Tribunal Constitucional, determinou a reinstauração das normas, aplicáveis ao pessoal, anteriormente vigentes de que são exemplo a Lei n.º 2020, e os Decretos-Lei n.ºs 41.892 e 252/72 (cfr. Relatório n.º 1204/2008, da IGF).



serviço tem vindo a diminuir em virtude da redução do pessoal civil enquanto o contingente de pessoal militar se manteve estável (cfr. Quadro 1 do Anexo I).

13. A MM possui instalações dispersas pelo território nacional e é constituída por: Sede, localizada em Lisboa, onde se situam a secretaria-geral, os gabinetes de apoio especializado, os serviços gerais, os serviços de contabilidade e finanças, os serviços comerciais e os serviços industriais (fábricas de moagem, de bolachas, de massas, de pão e de pastelaria, algumas desactivadas); por três sucursais localizadas no Porto, Évora e Entroncamento; por quatro delegações em Coimbra, Ponta Delgada, Funchal e Santa Margarida; pelas messes de Oficiais em Lisboa, Porto, Caxias, Pedrouços e Évora e de sargentos em Lisboa, Porto e Évora e pela messe militar de Lagos (cfr. Quadro 2 do Anexo I).
14. A MM tem sido alvo de diversos estudos, cujas conclusões convergem na desadequação do quadro legal, da estrutura organizacional e na gravidade da sua situação económico-financeira¹⁶. Em Julho de 2007¹⁷ foi criado o Grupo de Trabalho para a Reestruturação da MM e das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE) com a incumbência de assegurar o estudo das questões militares, económicas, industriais, jurídicas e sociais associadas à concretização da reestruturação da MM e das OGFE, bem como definir o modelo concreto a que as mesmas deverão obedecer no futuro; o grupo viu prorrogada a sua actividade até 31 de Outubro de 2008¹⁸, desconhecendo-se os resultados.

2.2. Análise Económica e Financeira

15. Com base nos balanços da MM para os anos de 2004 a 2007, elaborou-se o quadro 3 inserido em Anexo I. Da análise efectuada, constata-se que:
 - os capitais próprios são negativos desde 2005 e, em 2007, totalizam -8,5 M€ [19,9% do total do activo (deve ser entendido como activo líquido)];
 - os resultados líquidos foram negativos no período 2004 a 2006; em 2007, o resultado líquido é positivo devido a resultados extraordinários de 6,4 M€ referentes à alienação das instalações do Carregado e do anexo da Messe Militar de Lagos;
 - os resultados transitados negativos totalizaram, em 2007, -20,9 M€, o que representa cerca de metade do activo total;

¹⁶Cfr. Relatório da IGF n.º 1204/2008, no qual se refere “São exemplos a Comissão de Reestruturação das Indústrias de Defesa (criada em 1991 e extinta pelo Despacho Conjunto n.º DDC61/95, de 3 de Abril); a Comissão de Reorganização das Actividades Industriais de Defesa (criada pela RCM n.º 180/96, de 10 de Outubro); e do estudo realizado pelo Central Banco de Investimento, o qual concluiu pela inviabilidade industrial, económico e financeira da MM, tendo merecido o despacho favorável (Despacho n.º 7 030/2002, de 14 de Março) do então Ministro da Defesa Nacional. Posteriormente, no período de vigência de um novo Governo, o Despacho n.º 10 437/2002, de 15 de Abril, determinou a suspensão do Despacho n.º 7 030/2002, tendo sido criado, de seguida, um novo grupo de missão para o estudo do problema (Despacho n.º 10 747/2003, de 16 de Maio)”. Vide ainda o Relatório n.º 2/DSAud/2006 da DGO.

¹⁷Cfr. Despacho n.º 18 871/2007, de 27 de Julho, dos Ministros de Estado e das Finanças e da Defesa Nacional.

¹⁸Cfr. Despacho n.º 15 811/2008, de 19/05/2008, do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Defesa Nacional.



- não existe passivo de médio e longo prazo; o passivo de curto prazo tem vindo a aumentar no quadriénio 2004/2007 (passou de 38,9 M€ em 2004, para 51,1 M€ em 2007) e, em 2007, representa 119,9% do activo total;
- as dívidas a fornecedores, em 2007, representam 65,5% do passivo e 78,6% do activo total; o prazo médio de pagamentos ao longo do quadriénio aumentou, de 267 dias em 2004, para 516 dias em 2007¹⁹;
- a rubrica “outros empréstimos”, representa, em 2007, 26,0% do passivo e 31,1% do activo;
- o activo total sofreu uma redução gradual no triénio 2004/2006, passando de 43,7 M€ em 2004 para 40,8 M€ em 2006, tendo aumentado ligeiramente (42,6 M€) no ano de 2007;
- o vasto património imobiliário existente representa, em 2007, 42,6% do total do activo;
- o peso das existências tem vindo a baixar e, em 2007, representa 14,4% do activo circulante;
- as dívidas de terceiros oscilaram entre os 13,5 M€ em 2004 e os 12,7 M€ em 2007; neste ano, representam 59,1% do activo circulante e 29,9% do activo total. A quase totalidade dessa dívida respeita a fornecimentos a instituições do MDN e o prazo médio de recebimentos situa-se, no triénio 2004/2006, em 84 dias;
- as disponibilidades são muito elevadas; em 2007, totalizam 5,7 M€ (13,4 % do activo total) dos quais 5,6 M€ em depósitos bancários.

No âmbito do contraditório o CEME menciona que “(...) as disponibilidades referidas em Balanço, relativo a 2007, são pontuais e dizem respeito exactamente à data de encerramento do ano económico. Na realidade, a Manutenção Militar depara-se com permanentes dificuldades de tesouraria”.

16. O quadro 4 do Anexo I evidencia, de forma resumida, os resultados de funcionamento, no período de 2004 a 2007, sendo de destacar o seguinte:

- os resultados operacionais são persistentemente negativos tendo oscilado entre os -4,6 M€ em 2004 e os 6,8 M€ em 2006; em 2007, o resultado operacional é de -0,98 M€;
- as vendas de bens e prestações de serviços representam, em 2007, 52,7% e 33,0% dos proveitos operacionais, respectivamente; no período em análise, a MM recebeu 1,96 M€/ano em subsídios de exploração;

¹⁹ Cfr. ofício n.º 3944/CG, do GMDN, de 15/07/2008.



- em 2007, os custos das mercadorias vendidas e das matérias consumidas, os custos com o pessoal e os fornecimentos e serviços externos²⁰, representaram, respectivamente, 40,0%, 32,0% e 13,1% dos custos operacionais; tais custos adicionados equivalem à totalidade dos proveitos com vendas e prestações de serviço;
- não têm sido constituídas provisões para depreciação de existências;
- os proveitos extraordinários têm vindo a aumentar ao longo do período em análise, passando de 1,4 M€ em 2004 para 6,4 M€ em 2007, sendo que o aumento foi significativo de 2006 para 2007 em virtude da venda de imobilizado²¹;
- os resultados financeiros têm sofrido agravamentos constantes passando de -0,38 M€ em 2004 para -2,1 M€ em 2007.

17. Em síntese:

- A MM tem capitais próprios negativos (em 2007, -8,5 M€), como consequência de uma actividade operacional tradicionalmente deficitária;
- os proveitos com a venda de mercadorias e produtos e com a prestação de serviços cobrem apenas parte dos custos operacionais, a que não será alheia a fixação administrativa de “*preço módico*” pelo Comando da Logística do Exército;
- o funcionamento está a ser suportado, principalmente pelos fornecedores, cujas dívidas, em 2007, representam 78,6% do activo total, com um prazo médio de pagamentos de 516 dias;
- as disponibilidades são muito elevadas e, em 2007, totalizam 5,7 M€ (13,4 % do activo total) dos quais 5,6 M€ em depósitos bancários, designadamente na Caixa Geral de Depósitos (CGD)²²⁻²³;

²⁰Designadamente, contratação de trabalhadores em empresas de trabalho temporário (cfr. Relatório n.º 2/DSAud/2006 da DGO e Relatório n.º 1204/2008, da IGF).

²¹Embora tenha sido solicitada informação para o período 2004 a 2007, a MM, até ao momento, só prestou informação detalhada para o ano de 2007 (cfr. *mail* enviado em 11/11/2008).

²²Cfr. Certidões emitidas pelas Instituições de crédito, relativas aos saldos em depósito existentes no final da gerência e mapa “síntese das reconciliações bancárias”, anexo à conta de gerência da MM.

²³Cfr. ofício da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e Nota jurídica n.º 13100-A/2007, de 27 de Setembro de 2007, do Gabinete de Consultadoria Orçamental (DGO) inseridos, respectivamente, nos Anexos V e VI do Relatório da IGF n.º 1204/2008, referindo-se nesta última o seguinte: “(...) *Face ao exposto, os EFE estão plenamente sujeitos ao Regime de Tesouraria do Estado (RTE) e ao princípio da unidade de tesouraria, devendo, assim, dispor de contas bancárias abertas junto da entidade que gere a tesouraria do Estado, para o efeito de realização de operações de cobrança e pagamento, de recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias e de depósito dos seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.* Por último comunica-se a V. Exa. que no âmbito da reforma da gestão da tesouraria do Estado actualmente em curso e nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, as atribuições e competências actualmente detidas pela DGTF em matéria de gestão da tesouraria do Estado, serão assumidas pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., em 1 de Setembro f.p.”



- os indicadores de avaliação económica e financeira, todos eles, evidenciam uma situação económica e financeira anormal, com valores negativos para o fundo de maneo, a autonomia financeira e a rentabilidade operacional e financeira e níveis insuficientes de liquidez (cfr. quadro 5 do Anexo I).



3.ACOMPANHAMENTO DE ANTERIORES RECOMENDAÇÕES

3.1.Regularização das dívidas

18. A auditoria objecto do Relatório de 2007 revelou em síntese o seguinte:

“ (...)

- a) *a situação financeira e económica da MM tem registado uma degradação de ano para ano. Em 2005, os proveitos atingiram 43 M€ e os custos 50 M€ originando, em consequência, resultados líquidos negativos de 7 M€. O activo tem decrescido e o passivo tem aumentado progressivamente, atingindo, naquele ano, o montante de 44 M€, correspondendo 68% a dívidas a fornecedores. Por seu turno, os capitais próprios têm diminuído progressivamente, sendo negativos em 2005, com consequências sobre a capacidade da MM em solver as suas dívidas;*
- b) *identificaram-se cerca de 1000 fornecedores da MM, com créditos no montante total de 30,6 M€ que, na sua maioria (73%), são detentores de pequenos créditos (menos de 5 m€ - milhares de euros, por credor). Os restantes fornecedores (com créditos acima de 5 m€, por credor), com 29,9 M€, detêm a quase totalidade dos créditos. (...) As dívidas da MM resultam das permanentes dificuldades de tesouraria que, com vista a compensar os fornecedores do atraso nos pagamentos, paga, por contrapartida do não pagamento de juros, preços mais elevados, em detrimento de propostas cuja relação preço/qualidade é mais vantajosa;*
- c) *as dívidas da MM remontam a 1995, concentrando-se, porém, a quase totalidade em 2004 (31%) e em 2005 (61%). Na impossibilidade de honrar todos os compromissos, a MM vai efectuando pagamentos aos fornecedores que, não obstante a dívida que a MM tem para com eles, continuam a fornecer géneros alimentares, garantindo o fornecimento de alimentação ao Exército. Neste contexto, o PMP – Prazo Médio de Pagamento - a fornecedores tem vindo a aumentar, situando-se, em 2005, em cerca de um ano, pondo em evidência – a par da opção por preços inflacionados pelo atraso nos pagamentos e do não pagamento de juros a fornecedores – que a MM e os seus credores têm contornado a aplicação do Decreto-Lei n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro (...).”*

19. Neste âmbito, o TC recomendou que a MM “*promova as acções necessárias para a regularização das dívidas*”.

20. Na sequência das diligências promovidas pelo TC²⁴, os Gabinetes do Ministro da Defesa Nacional²⁵ e do CEME informaram que para a regularização das dívidas, e em resultado da alienação de património imobiliário afecto ao MDN²⁶, foi autorizado²⁷ o montante de

²⁴Através dos ofícios n.ºs 11008, 11009, 11010 e 11011, de 2 de Julho de 2008, dirigidos, respectivamente, ao Chefe do GMDN, ao Chefe do Gabinete do CEME, ao Director da MM e ao Comandante da Logística do Exército.

²⁵Cfr. ofício n.º 3944/CG, do GMDN, de 15/07/2008.

²⁶No montante de 27.205,06 m€ (Cfr. ofício n.º 3944/CG, do GMDN, de 15/07/2008).

²⁷Por Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 12/04/2007.



6,2M€ por contrapartida da dotação provisional com vista ao pagamento das dívidas da MM à Petróleos de Portugal - PETROGAL, S.A. e à LACTOGAL- Produtos Alimentares, S.A.²⁸. Constatou-se ainda que, para além do pagamento àquelas duas entidades, foram ainda satisfeitas, na totalidade a dívida da JORGEL Lda. e, parcialmente, a da SCAGEL Lda. e da SICARZE, S.A.

21. De acordo com os dados fornecidos ao TC, em 2007, os 863 fornecedores da MM tinham créditos no montante total de 32,8²⁹-³⁰M€ (cfr. Quadro 6 e 7 do Anexo II). Daqueles, 71% (611) são pequenos fornecedores (com créditos até 5m€) que globalmente detêm apenas 1% do total dos créditos. Os restantes 252 fornecedores (grandes fornecedores) com créditos no montante de 32,4 M€, representam 99% do montante global (cfr. Quadro 7 do Anexo II).
22. No mesmo ano, os 7 fornecedores com créditos superiores a 1 M€, detêm globalmente 9,2 M€ (28% da dívida total), dos quais 6,2 M€ respeitam a fornecimentos de géneros alimentares (cfr. Quadro 8 do Anexo II).
23. Também no ano de 2007, a antiguidade da dívida total decresceu cerca de 13% em relação ao ano anterior e cerca de 21% do total correspondem a dívidas relativas a anos anteriores a 2006³¹. Assim, constata-se que embora existam dívidas anteriores a 2006, a quase totalidade se situa nos dois últimos anos. De facto, o ano de 2006 absorve 10,6 M€ e o ano de 2007, 15,5 M€, representando 32% e 47% do total da dívida, respectivamente (cfr. Quadro 6 do Anexo II).
24. No que respeita ao prazo médio de pagamento a fornecedores que, em 2005, era de 344 dias, aumentou, em 2007, para 516 dias (cfr. Quadro 9 do Anexo II). A este propósito, a MM informou³² que *“Atendendo à situação económico-financeira em que se encontra a MM e ainda, que este Estabelecimento Fabril do Exército tem um orçamento privativo, cujas receitas próprias não são suficientes para cobrir as suas despesas, não lhe é possível efectuar pagamentos a trinta dias”*.
25. A MM mantém o critério anteriormente utilizado para o pagamento a fornecedores, referido no Relatório de 2007: *pagamento aos fornecedores que, não obstante a dívida que a MM tem para com eles, continuam a fornecer géneros alimentares, o que permite, desta forma, garantir o fornecimento de alimentação ao Exército*³³.
26. Por incumprimento de pagamento, foram instauradas acções judiciais por alguns fornecedores³⁴, tendo, no decurso de 2007, a MM transaccionado com os mesmos o pagamento faseado das dívidas em causa, acrescidas dos juros e custas dos processos. No

²⁸Cfr. Nota do Adjunto do GMDN de 09/04/2007, anexa ao Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (Cfr. officio n.º 3944/CG, do GMDN, de 15/07/2008).

²⁹ Cfr. officio n.º 3944/CG, do GMDN, de 15/07/2008.

³⁰ Este montante diverge daquele que foi apresentado ao TC (31,5 M€), no âmbito da acção “Identificação dos principais credores do Estado relativamente ao fornecimento de bens e serviços e caracterização das respectivas dívidas”, em 17 de Julho de 2008.

³¹ Até 2002 (39.699€, com 0,1%); 2003 (44.555€, com 0,1%); 2004 (2.263.736€, com 6,9%) e 2005 (4.386.550€, com 13,4%).

³² Mail enviado, em 20/10/2008.

³³ Cfr. email, enviado em 20/10/2008, do Director da MM.

³⁴ Em 2007, corriam os seus trâmites em juízo, sete acções instauradas por firmas credoras e existiam seis processos em fase de “pré-contencioso” (cfr. mail de 05/11/2008).



mesmo ano também se encontravam em fase de “*pré-contencioso*” seis processos relativos a dívidas a outros fornecedores. No entanto, o número de processos em fase de “*pré-contencioso*” diminuiu significativamente relativamente ao existente em 2005³⁵.

27. Conclui-se que, para além da afectação das receitas da venda de imobilizado efectuada em 2007 ao pagamento parcial da dívida, as medidas tomadas em 2007, com vista à regularização das dívidas da MM foram insuficientes, continuando a verificar-se o incumprimento do disposto Decreto-Lei n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro, pelo que se considera como não satisfeita a recomendação do TC.

No âmbito do contraditório o CEME diz que “*(...) sempre que foram exigidos juros de mora e compensatórios pelos fornecedores da manutenção Militar, os mesmos foram pagos*”. Acrescenta ainda que “*(...) o facto da Manutenção Militar ter, apenas, orçamento privativo, não recebendo qualquer dotação do Orçamento do Estado, são factores impeditivos da prática de pagamentos a 30 dias, uma vez que as suas receitas próprias são insuficientes para cobrir as despesas*”.

3.2. Cumprimento do princípio da especialização do exercício

28. O Relatório de 2007 revelou também que a MM “*(...) não cumpriu o princípio da especialização do exercício, uma vez que os custos incorridos não foram reconhecidos e incluídos nas demonstrações financeiras do período a que respeitam*”, tendo, em consequência, o TC recomendado à MM o cumprimento do princípio da especialização do exercício.
29. Logo após a aprovação do Relatório de 2007, a Direcção da MM emitiu a Circular n.º 10/07, de 28 de Novembro de 2007, estabelecendo a metodologia relativa ao encerramento do exercício económico de 2007, apelando a que “*(...) todos os documentos (facturas/notas de crédito) com data de 2007, ou anterior, devem ser regularizados até ao final de 2007, (...) uma vez que em 2008 não serão processados/contabilizados os documentos com data anterior ao ano de 2008.*”.
30. Porém, de acordo com o teor da resposta do GMDN, o princípio contabilístico da especialização do exercício não está a ser perfeitamente cumprido, apesar de, alegadamente, a percentagem dos documentos processados relativos a anos anteriores estar a diminuir, em consequência das diligências tomadas no sentido da correcção de procedimentos.
31. Segundo a informação prestada³⁶ do GMDN, em 2007, a percentagem de documentos naquelas condições situava-se, ainda, em 0,5%, quando em 2005 e em 2006 alcançou, respectivamente, 11% e 10%³⁷.

³⁵Note-se que neste ano se constatou a existência de 47 processos em fase de “*pré-contencioso*”.

³⁶Cfr. ofício n.º 3944/CG, de 15/07/2008.

³⁷Em 2005, o montante era de 3,3 M€ e em 2006 era de 3,6M€.



32. Ainda neste contexto, referiu o Director da MM que “o sistema informático AS400, em vigor na MM, foi programado por forma a impedir o processamento de documentos relativos a anos anteriores ao do exercício económico a decorrer. Cada vez que se introduz, no sistema informático, um documento, cuja data é anterior ao ano corrente, surge um ecran de alerta e a informação de que não é possível processar tal documento. Numa primeira fase e tendo em atenção a dimensão/dispersão do Estabelecimento que é um dos factores obstantes à implementação de um sistema de controlo mais eficiente, foi permitido, caso a caso e após análise de situação, a introdução no sistema, de documentos com datas anteriores, não havendo outra alternativa na medida em que a dívida já estava assumida”³⁸.
33. Assim, apesar das referidas diligências terem permitido reduzir a percentagem de documentos por processar, considera-se a recomendação do TC como não integralmente cumprida.

No âmbito do contraditório, o CEME garante que “(...) a Manutenção Militar mantém-se, atenta e empenhada no cumprimento integral do referido princípio da especialização do exercício”.

3.3. Implementação de medidas de controlo interno na área de fornecedores

34. A auditoria objecto do Relatório de 2007 revelou que “em virtude de deficientes procedimentos administrativos e contabilísticos (e.g. inexistência de normas e de rotinas de conferência, divergências nos documentos contabilísticos e na articulação das aplicações informáticas), o sistema de controlo interno da MM não era adequado, na área de fornecedores, não assegurando a prevenção e detecção oportuna de erros e conduzindo à emissão de demonstrações financeiras com deficiências.” Neste contexto, o TC recomendou à MM que implementasse medidas de controlo interno, nomeadamente na área de fornecedores.
35. De acordo com o teor da resposta do GMDN, a MM dispõe, como à data do Relatório de 2007, de um sistema central (AS400), instalado na sede e interligado com equipamento remoto instalado nas sucursais. Acrescenta ainda que nas Messes estão instalados subsistemas informáticos baseados em redes locais de pequenos computadores, com software próprio, destinados a suportar o tratamento informático da sua área de actividade. Mais se refere na mencionada resposta que qualquer implementação de medidas de controlo interno mais eficientes, teria que passar necessariamente por melhorias no sistema informático e de forma a abranger todas as suas dependências, o que só seria exequível se a MM possuísse capacidade para proceder a algum investimento.

³⁸Cfr. Ponto 1 do e-mail de 5/11/2008.



36. Face ao exposto, constata-se que a MM não deu cumprimento à recomendação do TC, alegadamente, em virtude da sua situação económico-financeira, continuando a verificar-se as deficiências apontadas no Relatório de 2007.

No âmbito do contraditório, o CEME refere que "(...) a Manutenção Militar está, atenta e procederá às correcções de procedimentos que estiverem ao seu alcance, dentro das circunstâncias difíceis em que se encontra".



4. CONCLUSÕES

37. A MM apresenta uma situação económica e financeira anormal (“falência técnica”), com valores negativos para o capital próprio (em 2007, -8,5 M€, que representa 19,9% do activo), o fundo de maneio, a autonomia financeira, as rentabilidades operacional e financeira, bem como níveis insuficientes de liquidez.

Neste quadro económico-financeiro o funcionamento da MM tem sido suportado, principalmente pelos fornecedores, cujas dívidas, em 2007, representam 78,6% do activo total, com um prazo médio de pagamentos de 516 dias.

38. Apesar da afectação das receitas da venda de imobilizado efectuada em 2007 ao pagamento parcial da dívida, a dívida total neste ano atingiu o montante de 32,8M€, revelando um aumento relativamente ao ano de 2005. Também o prazo médio de pagamento aos fornecedores teve um agravamento significativo (como referido na alínea anterior), não tendo a MM dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro.
39. No que se refere ao princípio da especialização do exercício, a MM continua a não lhe dar cumprimento, na medida em que os custos incorridos não foram reconhecidos e incluídos nas demonstrações financeiras do ano a que respeitam.
40. No que concerne à implementação de medidas de controlo interno na área de fornecedores, e para os casos em que são necessários investimentos informáticos, a MM invocando o impedimento resultante da sua deficiente situação financeira, não deu cumprimento à recomendação do TC.
41. Conforme as alegações do CEME, o não cumprimento pela MM das recomendações formuladas pelo TC é devido à sua difícil situação económico-financeira. O TC, embora reconhecendo essa dificuldade, decorrente da manutenção dum modelo inadequado, cuja inviabilidade económico-financeira consta das conclusões de diversos estudos e auditorias, não pode deixar de referir a responsabilidade das entidades que superintendem a MM no sentido de a dotar dos recursos indispensáveis ao seu regular funcionamento.
42. A MM mantém contas bancárias fora do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP), violando o disposto no artigo 112.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro³⁹, o que é susceptível de constituir infracção financeira sancionada nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto de 2007 (LOPTC).

³⁹ Lei do Orçamento do Estado para 2007.



A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. das'.

Tal procedimento, tem sido ancorado nas dúvidas recorrentes quanto à natureza jurídica dos EFE, evidenciadas nas alegações do CEME e em informação dissonante dos órgãos de controlo interno e dos órgãos de superintendência (EME e Comando da Logística), mas deverá ser corrigido, atenta a posição tomada por este Tribunal, quanto à natureza da instituição e à sua sujeição plena ao regime de tesouraria do Estado.



5. RECOMENDAÇÕES

43. O Tribunal recomenda ao Governo, através do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Defesa Nacional, que, com carácter de urgência, reaprecie a missão, o enquadramento legal, a estrutura organizacional e o modelo de funcionamento da MM e que, entretanto, dote essa entidade dos recursos financeiros indispensáveis ao seu regular funcionamento.
44. O Tribunal recomenda ao Chefe do Estado-Maior do Exército que providencie urgentemente os recursos indispensáveis para que a MM possa adequar os seus procedimentos administrativos e contabilísticos às exigências legais constantes das Recomendações do TC e dos Órgãos de Controlo Interno.
45. O Tribunal recomenda ao Comando da Logística do Exército que reveja os critérios de fixação administrativa de preços atendendo aos custos operacionais da MM.
46. O Tribunal reiterando as recomendações já anteriormente por si formuladas, aliás também constantes de relatórios dos Órgãos de Controlo Interno, recomenda à Direcção da MM que proceda à adequação dos seus procedimentos administrativos e contabilísticos às exigências legais, mormente ao princípio de unidade de tesouraria.
47. O Tribunal entende instruir as entidades referidas nos pontos anteriores, para lhe transmitirem, no prazo de 90 dias, as medidas adoptadas tendentes a dar seguimento às recomendações formuladas.

6. DESTINATÁRIOS

48. Deste Relatório e dos seus Anexos (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:
 - ao Presidente da República;
 - ao Presidente da Assembleia da República;
 - ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - ao Ministro da Defesa Nacional;
 - ao Chefe do Estado-Maior do Exército;
 - ao Comandante da Logística do Exército;
 - ao Director da Manutenção Militar;
 - ao Conselho Fiscal dos Estabelecimentos Fabris do Exército;
 - à Inspeção-Geral de Finanças;
 - à Inspeção-Geral da Defesa Nacional;
 - ao Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, I.P;
 - ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.



Tribunal de Contas

7. PUBLICIDADE

49. Após entregues exemplares deste Relatório às entidades acima enumeradas, será o mesmo divulgado através de inserção na página electrónica do Tribunal de Contas.

8. EMOLUMENTOS

50. São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no montante de € 1.716,40, a pagar

Tribunal de Contas, em 2 de Abril de 2009.

O CONSELHEIRO RELATOR,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Fui Presente,

pela MM.



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação Geral	Conceição Antunes	(Auditora-Coordenadora)
Equipa	Fernanda Martins	(Téc. Verif. Sup. Principal)
	Manuela Menezes	(Téc. Verif. Sup. Principal)
Apoio Jurídico	Maria João Santos	(Téc. Verif. Sup. Principal)



ANEXO I

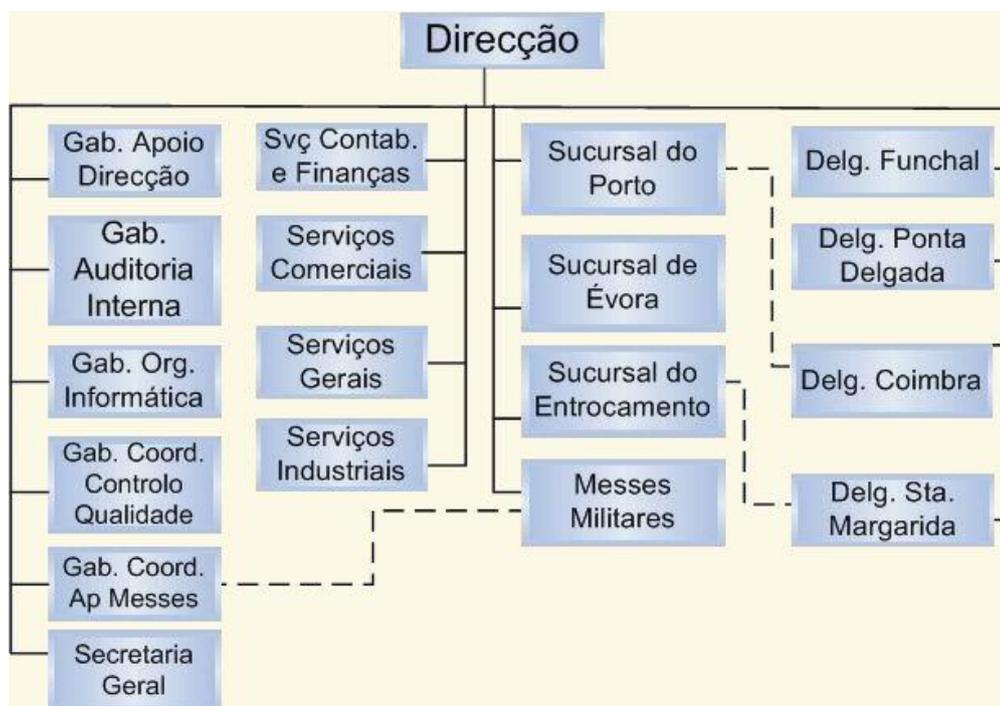
Quadro 1 – Pessoal da MM no período de 2004 a 2007

Efectivos de Pessoal Militar e Civil

Anos	Pessoal		Total
	Militar	Civil	
2004	131	1076	1207
2005	121	1068	1189
2006	125	1038	1163
2007	133	994	1127

Fonte: Relatório e Contas 2004 a 2007.

Quadro 2 – Organograma





Tribunal de Contas

Quadro 3 – Balanço
(2004 a 2007)

POC		2004		2005		2006		2007		Variação % 2005/2004	Variação % 2006/2005	Variação % 2007/2006
		Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%			
	ACTIVO											
	IMOBILIZADO	25 447 573	58,3	24 646 026	59,96	24 325 066	59,6	21 056 455	49,4	-3,1	-1,3	-13,4
	Imobilizado Corpóreas:											
421	Terrenos e recursos naturais	2 523 167	5,8	2 523 167	6,14	2 523 167	6,2	1 272 736	3,0	0,0	0,0	-49,6
422	Edifícios e outras construções	18 717 112	42,9	18 577 909	45,20	18 237 729	44,7	16 864 501	39,6	-0,7	-1,8	-7,5
423	Equipamento básico	1 942	0,0	8 573	0,02	738 986	1,8	427 232	1,0	341,5	8519,9	-42,2
424	Equipamento de transporte	296 271	0,7	265 785	0,65	42 338	0,1	35 540	0,1	-10,3	-84,1	-16,1
425	Ferramentas e utensílios	529 648	1,2	519 566	1,26	16 333	0,0	10 526	0,0	-1,9	-96,9	-35,6
426	Equipamento administrativo	818 449	1,9	753 469	1,83	1 030 589	2,5	828 261	1,9	-7,9	36,8	-19,6
429	Outras imobilizações corpóreas	856 707	2,0	848 318	2,06	523 441	1,3	433 557	1,0	-1,0	-38,3	-17,2
441/6	Imobilizações em curso	1 704 069	3,9	1 149 031	2,80	1 212 275	3,0	1 183 894	2,8	-32,6	5,5	-2,3
	Investimentos financeiros:											
415	Tit. outras aplicações financeiras	208	0,0	208	0,00	208	0,0	208	0,0	0,0	0,0	0,0
	CIRCULANTE	18 101 808	41,5	16 421 876	39,95	16 408 994	40,2	21 527 071	50,5	-9,3	-0,1	31,2
	Existências:	4 110 331	9,4	4 454 939	10,84	3 572 686	8,8	3 102 743	7,3	8,4	-19,8	-13,2
36	Mat. Primas, subs. e de consumo	370 259	0,8	240 617	0,59	120 232	0,3	114 816	0,3	-35,0	-50,0	-4,5
35	Produtos e trabalhos em curso	1 241 799	2,8	1 864 531	4,54	1 367 078	3,4	1 200 642	2,8	50,1	-26,7	-12,2
34	Subprodutos, desperdícios e resíduos	9 701	0,0	14 965	0,04	13 345	0,0	13 056	0,0	54,3	-10,8	-2,2
33	Produtos acabados e intermediários	437 526	1,0	308 133	0,75	211 197	0,5	142 654	0,3	-29,6	-31,5	-32,5
32	Mercadorias	2 051 046	4,7	2 026 693	4,93	1 860 834	4,6	1 631 575	3,8	-1,2	-8,2	-12,3
37	Adiantamentos p/conta de compras											
	Dívidas de terceiros / curto prazo:	13 482 757	30,9	11 037 201	26,85	11 508 564	28,2	12 732 366	29,9	-18,1	4,3	10,6
211/4	Clientes c/c	11 065 692	25,4	8 642 110	21,02	9 107 624	22,3	10 346 813	24,3	-21,9	5,4	13,6
218	Clientes cobrança duvidosa											
24	Estado e outros entes públicos	76 987	0,2	75 848	0,18	75 825	0,2	76 767	0,2	-1,5	0,0	1,2
262/8	Outros devedores	2 340 078	5,4	2 319 243	5,64	2 325 115	5,7	2 308 786	5,4	-0,9	0,3	-0,7
	Depósitos bancários e caixa:	508 720	1,2	929 736	2,26	1 327 744	3,3	5 691 962	13,4	82,8	42,8	328,7
12/3/4	Depósitos bancários	352 662	0,8	727 486	1,77	1 129 574	2,8	5 578 898	13,1	106,3	55,3	393,9
11	Caixa	156 058	0,4	202 250	0,49	198 170	0,5	113 064	0,3	29,6	-2,0	-42,9
	ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	95 311	0,2	36 076	0,09	67 198	0,2	24 536	0,1	-62,1	86,3	-63,5
271	Acréscimos de proveitos	95 311	0,2	36 076	0,09	67 198	0,2	24 536	0,1	-62,1	86,3	-63,5
272	Custos diferidos											
	TOTAL DO ACTIVO	43 644 692	100	41 103 978	100	40 801 258	100	42 608 062	100,00	-5,8	-0,7	4,4
	CAPITAL PRÓPRIO E PASSIVO											
	CAPITAL PRÓPRIO											
51	Capital	3 940 503	9,0	3 940 503	9,6	3 940 503	9,7	3 940 503	9,2	0,0	0,0	0,0
56	Reservas de reavaliação	5 584 020	12,8	5 412 323	13,2	5 240 625	12,8	3 697 785	8,7	-3,1	-3,2	-29,4
	RESERVAS											
571	Reservas legais	1 137 675	2,6	1 137 675	2,8	1 137 675	2,8	1 137 675	2,7	0,0	0,0	0,0
5741	Reservas para investimentos	2 267 898	5,2	2 267 898	5,5	2 267 898	5,6	2 267 898	5,3	0,0	0,0	0,0
5742	Reservas para fins sociais	422 805	1,0	422 805	1,0	422 805	1,0	422 805	1,0	0,0	0,0	0,0
5743	Reservas especiais	20 779	0,0	21 205	0,1	21 830	0,1	22 074	0,1	2,1	2,9	1,1
5761	Doações	250	0,0	250	0,0	1 500	0,0	1 500	0,0	500,0	0,0	0,0
59	Resultados transitados	-4 070 608	-9,3	-8 480 353	-20,6	-15 715 282	-38,5	-20 965 955	-49,2	108,3	85,3	33,4
88	Resultados líquidos do exercício	-4 581 443	-10,5	-7 349 109	-17,9	-6 793 512	-16,7	-1 004 549	2,4	-60,4	7,6	114,8
	TOTAL DO CAPITAL PRÓPRIO	4 721 629	10,8	-2 626 803	-6,4	-9 475 958	-23,2	-8 471 166	-19,9	-155,6	-260,7	10,6
	PASSIVO											
	Dívidas a terceiros a curto prazo	37 676 045	86,3	42 990 781	104,6	49 577 216	121,5	50 383 228	118,2	14,1	15,3	1,6
221	Fornecedores	23 337 803	53,5	28 052 576	68,2	33 878 077	83,0	33 078 194	77,6	20,2	20,8	-2,4
228	Fornecedores - fact. Recepção conf.	952 504	2,2	1 636 546	4,0	1 823 510	4,5	394 761	0,9	71,8	11,4	-78,4
219	Adiantamentos de clientes	680 326	1,6	2 130 158	5,2	187 437	0,5	1 290 620	3,0	213,1	-91,2	588,6
239	Outros empréstimos	12 373 751	28,4	10 816 698	26,3	13 288 590	32,6	13 256 525	31,1	-12,6	22,9	-0,2
24	Estado e Outros entes públicos	251 826	0,6	269 815	0,7	305 585	0,7	292 653	0,7	7,1	13,3	-4,2
262/3/8/9	Outros credores	79 835	0,2	84 988	0,2	94 017	0,2	2 070 475	4,9	6,5	10,6	2102,2
	ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	1 247 018	2,9	740 000	1,8	700 000	1,7	696 000	1,6	-40,7	-5,4	-0,6
273	Acréscimos de custos	721 000	1,7	740 000	1,8	700 000	1,7	696 000	1,6	2,6	-5,4	-0,6
274	Proveitos diferidos	526 018	1,2							-100,0		
	TOTAL DO PASSIVO	38 923 063	89,2	43 730 781	106,4	50 277 216	123,2	51 079 228	119,9	12,4	15,0	1,6
	TOTAL DO CAPITAL PRÓPRIO E DO PASSIVO	43 644 692	100	41 103 978	100	40 801 258	100	42 608 062	100,00	-5,8	-0,7	4,4

Fonte: Balanços da MM referentes aos anos de 2004 a 2007, construídos com base nos dados constantes das contas de gestão remetidos ao TC.



Quadro 4 – Demonstração de Resultados (2004 a 2007)

Unid.: €

POC		2004		2005		2006		2007		Variação % 2005/2004	Variação % 2006/2005	Variação % 2007/2006
		Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%			
	CUSTOS E PERDAS											
61	Custo Merc. Vend. Mat. Cons.	23 144 389	48,9	20 701 293	48,1	20 967 890	47,6	18 042 560	35,7	-10,6	1,3	-14,0
	Mercadorias	22 095 035	46,6	20 091 442	46,7	20 627 297	46,8	17 730 365	35,1	-9,1	2,7	-14,0
	Matérias	1 049 354	2,2	609 851	1,4	340 593	0,8	312 195	0,6	-41,9	-44,2	-8,3
62	Forn.Serviços Externos	5 777 326	12,2	6 489 344	15,1	6 503 507	14,8	5 892 948	11,7	12,3	0,2	-9,4
	Custos com pessoal	14 782 432	31,2	15 234 456	35,4	15 386 215	34,9	14 446 849	28,6	3,1	1,0	-6,1
641/2	Remunerações	11 620 969	24,5	12 296 430	28,6	12 082 655	27,4	11 068 440	21,9	5,8	-1,7	-8,4
644	Encargos Sociais											
643	Pensões	34 239	0,1	19 610	0,0	24 573	0,1	25 943	0,1	-42,7	25,3	5,6
647/8	Outros	3 127 224	6,6	2 918 416	6,8	3 278 987	7,4	3 352 466	6,6	-6,7	12,4	2,2
66	Amort. Imob.Corp.Incorp.	1 663 177	3,5	1 633 374	3,8	1 624 187	3,7	1 584 527	3,1	-1,8	-0,6	-2,4
67	Provisões											
63	Impostos	1 851 831	3,9	1 713 889	4,0	1 813 307	4,1	1 358 998	2,7	-7,4	5,8	-25,1
65	Outros custos perdas oper.	3 346 792	7,1	3 169 270	7,4	2 995 258	6,8	3 781 447	7,5	-5,3	-5,5	26,2
	(A)	50 565 947	106,7	48 941 626	113,8	49 290 364	111,9	45 107 329	89,2	-3,2	0,7	-8,5
	Juros e custos similares	336 785	0,7	433 648	1,0	488 517	1,1	2 031 538	4,0	28,8	12,7	315,9
	Outros	62 212	0,1	59 520	0,1	65 965	0,1	63 016	0,1	-4,3	10,8	-4,5
	(C)	50 964 944	107,6	49 434 794	115,0	49 844 846	113,2	47 201 883	93,3	-3,0	0,8	-5,3
69	Custos / perdas extraor.	983 928	2,1	908 530	2,1	983 248	2,2	2 364 302	4,7	-7,7	8,2	140,5
	(E)	51 948 872	109,7	50 343 324	117,1	50 828 094	115,4	49 566 185	98,0	-3,1	1,0	-2,5
86	Imp.s/rendimento exercício	1 308	0,0	638	0,0	3 997	0,0	2 171	0,0	-51,2	526,5	-45,7
	(G)	51 950 180	109,7	50 343 962	117,1	50 832 091	115,4	49 568 356	98,0	-3,1	1,0	-2,5
88	Res.Líquido do exercício	-4 581 443	-9,7	-7 349 109	-17,1	-6 793 512	-15,4	1 004 549	2,0	60,4	-7,6	-114,8
	TOTAL	47 368 737	100,0	42 994 853	100,0	44 038 579	100,0	50 572 905	100,0	-9,2	2,4	14,8
	PROVEITOS E GANHOS											
711	Vendas	28 178 144	59,5	23 890 764	55,6	24 267 772	55,1	23 257 396	46,0	-15,2	1,6	-4,2
	Mercadorias	22 945 204	48,4	19 190 419	44,6	21 112 285	47,9	20 610 159	40,8	-16,4	10,0	-2,4
	Produtos	5 232 940	11,0	4 700 345	10,9	3 155 487	7,2	2 647 237	5,2	-10,2	-32,9	-16,1
72	Prestação de serviços	11 723 773	24,8	11 500 601	26,7	12 675 709	28,8	14 554 682	28,8	-1,9	10,2	14,8
	Variação da produção	-305 906	-0,6	519 515	1,2	-629 481	-1,4	-350 087	-0,7	-269,8	-221,2	-44,4
75	Trabalhos para a própria empresa	718 445	1,5	172 376	0,4	962 094	2,2	387 380	0,8	-76,0	458,1	-59,7
73	Proveitos suplementares	280 845	0,6	236 439	0,5	172 592	0,4	140 436	0,3	-15,8	-27,0	-18,6
74	Subsídios à exploração	1 963 269	4,1	1 963 269	4,6	1 963 268	4,5	1 963 269	3,9	0,0	0,0	0,0
76	Outros prov./ganhos operacionais	3 426 715	7,2	3 278 452	7,6	3 095 860	7,0	4 176 364	8,3	-4,3	-5,6	34,9
	(B)	45 985 285	97,1	41 561 416	96,7	42 507 814	96,5	44 129 440	87,3	-9,6	2,3	3,8
	Outros juros / prov. similares	20 605	0,0	10 193	0,0	17 684	0,0	18 246	0,0	-50,5	73,5	3,2
	(D)	46 005 890	97,1	41 571 609	96,7	42 525 498	96,6	44 147 686	87,3	-9,6	2,3	3,8
79	Proveitos e ganhos extraordinários	1 362 847	2,9	1 423 244	3,3	1 513 081	3,4	6 425 219	12,7	4,4	6,3	324,6
	(F)	47 368 737	100,0	42 994 853	100,0	44 038 579	100,0	50 572 905	100,0	-9,2	2,4	14,8
	Resultados operacionais: (B) - (A)	-4 580 662		-7 380 210		-6 782 550		-977 889		-61,1	8,1	85,6
	Resultados financeiros: (D-B) - (C-A)	-378 392		-482 975		-536 798		-2 076 308		-27,6	-11,1	-286,8
	Resultados correntes: (D) - (C)	-4 959 054		-7 863 185		-7 319 348		-3 054 197		-58,6	6,9	58,3
	Resultados antes de impostos: (F) - (E)	-4 580 135		-7 348 471		-6 789 515		1 006 720		-60,4	7,6	114,8
	Resultados Líquido do exercício: (F) - (G)	-4 581 443		-7 349 109		-6 793 512		1 004 549		-60,4	7,6	114,8

Fonte: Demonstração de Resultados da MM referentes aos anos de 2004 a 2007, construídos com base nos dados constantes das contas de gerência remetidos ao TC.



Tribunal de Contas

Quadro 5 – Indicadores

Rácios	Fórmula	2004	2005	2006	2007
Financiamento					
Autonomia Financeira	(Capitais Próprios/Activo)	10,8%	-6,4%	-23,2%	-19,9%
Solvabilidade	(Capitais Próprios / Passivo)	12,1%	-6,0%	-18,8%	-16,6%
Rentabilidade					
Rentabilidade Capital	(Resultado Líquido/Capital Próprio)	-97,0%	279,8%	71,7%	-11,9%
Rentabilidade Activo	(Resultado Líquido/Activo Total)	-10,5%	-17,9%	-16,7%	2,4%
Rentabilidade Vendas	(ResultadoLíquido/Vendas+Prestação Serviços)	-11,5%	-20,8%	-18,4%	2,7%
Actividade					
Rot.Activo	(Vendas+Prestação Serviços/Activo Total)	91,4%	86,1%	90,5%	88,7%
Rotação Capitais Próprios	(Vendas+Prestação Serviços/ Capitais Próprios)	845,1%	-1347,3%	-389,9%	-446,4%
Liquidez					
Liquidez Geral	(Activo circulante / Passivo a curto prazo)	48,0%	38,3%	33,1%	42,7%
Liquidez Reduzida	(Activo circulante-Existências/ Passivo a curto prazo)	37,1%	27,8%	25,9%	36,6%
Liquidez Imediata	(Disponibilidades/Passivo a curto prazo)	1,4%	2,2%	2,7%	11,3%
Globais					
Fundo Maneio	(Capitais Permanentes - Imobilizado Líquido)	-20.725.944	-27.272.829	-33.801.024	-29.527.621
EBITDA-Earnings Before interest, taxes, depreciation and amortization	(Proveitos - Custos) + (Amortizações)	-2.917.485	-5.746.836	-5.158.363	606.638

Quadro 6 - Distribuição das Dívidas por Anos

Unid.:€

Anos	2005		2006		Δ % 06/05	2007		Δ % 07/06
	Montante	Peso%	Montante	Peso%		Montante	Peso%	
Até 2002	51.417,00	0,2	40.612,00	0,1	-21	39.699,00	0,1	-2
2003	2.347.505,00	7,5	822.407,00	2,2	-65	44.555,00	0,1	-95
2004	9.670.555,00	30,8	4.963.418,00	13,2	-49	2.263.736,00	6,9	-54
2005	19.297.344,00	61,5	10.808.255,00	28,7	-44	4.386.550,00	13,4	-59
2006			21.078.511,00	55,9		10.598.171,00	32,3	-50
2007						15.488.887,00	47,2	
TOTAL	31.366.821,00	100,0	37.713.203,00	100,00	20	32.821.598,00	100,0	-13,0

Fonte:Ofício n.º 3944/CG, do GMDN, de 15/07/2008.

Quadro 7 - Distribuição de Credores por Montantes de Crédito

Unid.:€

Montantes de Crédito	2005				2006				2007			
	Credores		Créditos		Credores		Créditos		Credores		Créditos	
	N.º	%	Montante	%	N.º	%	Montante	%	N.º	%	Montante	%
< 5.000	812	73	670.303	2	786	72	655.462	2	611	71	445.323	1
5.000<100.000	237	21	6.238.218	20	230	21	6.409.600	17	188	22	5.308.069	16
100.000<500.000	50	4	9.512.654	30	54	5	11.506.237	31	47	5	10.290.646	31
500.000<1.000.000	8	1	5.545.640	18	10	1	7.983.270	21	10	1	7.553.398	23
>1.000.000	7	1	9.400.006	30	7	1	11.158.634	30	7	1	9.224.161	28
Sub-total ≥ 5.000	302	27	30.696.518	98	301	28	37.057.741	98	252	29	32.376.274	99
TOTAL	1114	100	31.366.821	100	1087	100	37.713.203	100	863	100	32.821.597	100

Fonte:Ofício n.º 3944/CG, do GMDN, de 15/07/2008.



Tribunal de Contas

Quadro 8 - Fornecedores com Créditos Superiores a 1 M€

Unid.:€

Fornecedores	2005	2006	Δ % 06/05	2007	Δ % 07/06
Lactogal Prod Alimentares SA	1.768.754,72	1.851.662,61	5		-100
Petrogal Petroleos Portugal SA	1.649.076,99	3.367.607,83	104		-100
Riberalves Com Prod Alimen, Lda.	1.581.917,74		-100		
Scagel Alimentos Congelad Lda	1.194.142,38	1.210.799,19	1	1.101.672,98	-9
Frutas Alvaro Paço & Filhos	1.174.520,58	1.254.421,19	7	1.314.530,19	5
Alcantara Peixe , Lda.	1.023.635,56		-100		
Raporal Rações Portugal,SA	1.007.957,73		-100		
Jorgel Llda.Prod Cong.Alimentar		1.021.326,02			-100
Temporario Cedenc Pessoal Lda.		1.166.781,78		1.843.793,65	58
Sicarze,S.A		1.286.035,55		1.204.912,66	-6
ADSE				1.182.777,61	
FrioAlmada Soc Com Gelados SA				1.269.389,43	
Avibom Avicola SA				1.307.084,97	
TOTAL	9.400.005,70	11.158.634,17	19	9.224.161,49	-17

Fonte:Ofício n.º 3944/CG, do GMDN, de 15/07/2008.

Quadro 9 -Prazo Médio de Pagamento

Unid.:€

Anos	2003	2004	2005	2006	2007
22.1-Fornecedores C/C	20.142.296,00	2.337.802,0	28.052.581,00	33.878.077,0	33.078.194,00
22.8-Fornecedores -facturas em recepção e conferência	2.052.049,00	952.504,0	1.636.546,00	1.823.510,0	394.761,00
31-Compras		22.971.505,0	20.620.893,00	20.805.968,0	17.755.211,00
42-Imobilizações Corpóreas		3.060.163,0	1.526.237,00	9.619.199,0	808.759,00
44-Imobilizações Curso		2.422,0	0,00	63.244,0	0,00
62-Fornecimentos e Serviços Externos		5.777.326,0	6.489.344,00	6.503.507,0	5.892.948,00
PMP (dias)		267	344	323	516

Fonte:Ofício n.º 3944/CG, do GMDN, de 15/07/2008.



ANEXO II

Entidades notificadas no âmbito do Relato

Entidades	Nome	Cargo	Exercício de funções
Chefe do Estado-Maior do Exército	José Luís Pinto Ramalho	Tenente General	2007
Comandante da Logística do Exército	Francisco António Fialho da Rosa	Tenente General	Até 10/01/2007
	Valdemar José Moura da Fonte	Tenente General	De 12/01/2007 a 01/10/2007
	Joaquim Formeiro Monteiro	Tenente General	A partir de 02/10/2007
Director da MM	João Manuel de Castro Jorge Ramalhete	Coronel	2007
Presidentes do Conselho Fiscal dos Estabelecimentos Fabris do Exército	Jorge Martins Soeiro	Coronel	2007
	Leonardo Fernandes Antão	Coronel	2008



ANEXO III

Ofício n.º 11424, de 21/08/2007 (DGTF)



S. R.
21.05.07 11.09.07
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS

Sec. Contabilidade
11.09.07
[Signature]

Exm.º Senhor
COR ADMIL
João Manuel de Castro Jorge
Ramalhete
Director da Manutenção Militar
Rua do Grilo 111
1900-705 LISBOA

[Signature]
11.09.07

V/ Ref.ª
1019/GAD/07

V/ Data
21/05/07

N/ Ref.ª

N/ Data

Assunto: Aplicabilidade do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 05.06, aos Estabelecimentos Fabris do Exército (EFE) – Manutenção Militar.

Relativamente ao assunto em epígrafe e na sequência da V/ comunicação em referência, informa-se V.ª Ex.ª do seguinte:

1. Nos termos das disposições conjugadas da alínea b) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 2 do RTE, os serviços e fundos autónomos (SFA), de carácter administrativo ou empresarial, devem dispor de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria, sendo-lhes, para o efeito, prestados serviços equiparados aos da actividade bancária pela DGTF, nas mesmas condições de eficiência, estando, deste modo, sujeitos ao RTE e ao princípio da unidade de tesouraria.
2. Actualmente, o OE/2007, aprovado pela Lei n.º 53-A/2006, de 29.12, inclui uma norma - art.º 112.º - sobre o princípio da unidade de tesouraria, a qual prevalece sobre o próprio RTE e que determina o seguinte:

RECCÃO
ENTRADA
Data 24 / 08 / 07
N.º 15209



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

- i) Toda a movimentação de fundos dos SFA incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais (EPE's), deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários da DGTF (n.º 1);
 - ii) Os serviços integrados do Estado e os SFA devem promover a sua integração na rede de cobranças do Estado, através da abertura de conta bancária junto da DGTF para recebimento, controlo e contabilização das receitas próprias (n.º 3);
 - iii) As EPE's devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto da DGTF, sendo-lhes para esse efeito aplicável o RTE (n.º 4).
3. São SFA os serviços que satisfaçam, cumulativamente, os requisitos previstos no n.º 3 do art.º 2.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (LEO), Lei n.º 91/2001, de 20.08, ou seja, a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma, b) Tenham autonomia administrativa e financeira e c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos legais.
4. Entendem de forma genérica os EFE, nos termos dos DL's n.º 41892, de 03.10.58, n.º 252/72, de 27.07, e n.º 61/2006, de 21.03, e dos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 31/84, de 27.03, e do Supremo Tribunal Administrativo, de 18.10.94 (recurso n.º 32491), que «(...) têm a natureza de "empresas públicas imperfeitas ou atípicas" ou numa linguagem mais recente, têm a natureza semelhante às "entidades públicas empresariais (Capítulo III do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro)», razão pela qual não são SFA e, conseqüentemente, não sujeitos ao RTE.
5. Refira-se que aquela caracterização atribuída aos EFE teve lugar no âmbito da vigência do DL n.º 260/76, de 08.04, que à data regulava as empresas públicas (cfr. art.º 1.º), e que ambos os Acórdãos visavam caracterizar o regime laboral dos respectivos funcionários.



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

6. Face ao regime do sector empresarial do Estado (SEE), constante do DL n.º 558/99, de 17.12, os EFE não podem considerar-se como empresas públicas, perfeitas ou imperfeitas.

6.1 Efectivamente, são consideradas empresas públicas (i) as sociedade constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude de determinadas circunstâncias previstas da lei, e (ii) as entidades públicas empresariais (EPE's) reguladas no capítulo III do DL n.º 558/99 (cfr. art.º 3.º).

6.2 Acresce que, são EPE's as pessoas colectivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado dotadas de um "capital estatutário" por este detido, cuja administração e fiscalização se deve estruturar segundo a modalidade prevista para as sociedades anónimas, com estatutos próprios e sujeitas a uma tutela económica e financeira (cfr. art.ºs 23.º a 34.º do DL n.º 558/99).

6.3 A este propósito cabe referir que a definição de EPE é aplicável às empresas públicas referidas no art.º 1.º do DL n.º 260/76, existentes à data da entrada em vigor do DL n.º 558/99, passando a adoptar a designação de EPE (art.º 23.º do DL 558/99).

7. Nesta conformidade, os EFE afastam-se daquela previsão legal (cap. III DL n.º 558/99), razão pela qual não possuem a natureza de empresa, podendo, assim, ser caracterizados como SFA, ainda que de natureza empresarial ou cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das EPE's.

Face ao acima exposto, os EFE estão plenamente sujeitos ao RTE e ao princípio da unidade de tesouraria, devendo, assim, dispor de contas bancárias abertas junto da Entidade que gere a Tesouraria do Estado, para efeito de realização de operações de cobrança e pagamento, de recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias e de depósito dos seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.



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

Por último, comunica-se a V.^a Ex.^a que no âmbito da reforma da gestão da tesouraria do Estado actualmente em curso e nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, as atribuições e competências actualmente detidas pela DGTF em matéria de gestão da tesouraria do Estado, serão assumidas pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., em 1 de Setembro f.p.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral,



(Carlos Durães da Conceição)



ANEXO IV

Nota Jurídica n.º 13100-A, de 27/09/2007
(Gabinete de Consultadoria Orçamental da DGO)



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DE CONSULTADORIA ORÇAMENTAL

29-26

*Visto com concordância
Trans. 12-a à 2.ª Del. (30/)*

07-09-27

O Subdirector-Geral

Eduardo Sequeira
Eduardo Sequeira

*Concedido em este Nota,
pelo que se propõe o seu
envio à 2.ª Del.
A consideração superior
27-9-2007*

A DIRECTORA DO
GABINETE DE CONSULTADORIA
ORÇAMENTAL
Patrícia
Amélia Alves Patrícia

NOTA JURÍDICA N.º 13 100-A/2007

ASSUNTO: Cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, por parte dos 11.04.0/
Estabelecimentos Fabris do Exército (EFE).

Of.º 13 083, de 25-09-2007, da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
Reg. n.º 13 100, de 26-09-2007, do Gabinete de Consultadoria Orçamental
Classificação 11.04.01, da DGO

- 1) Na sequência da Informação n.º 50/MDN/2007, de 29 de Maio de 2007, elaborada pela 2.ª Delegação desta Direcção-Geral, foi emitido o Parecer Jurídico n.º 13 100, de 8 de Junho, sobre o assunto supra referenciado.
- 2) No identificado Parecer Jurídico, concluiu-se, relativamente à questão colocada a apreciação deste Gabinete, no seguinte sentido:



- “i) O Regime de Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, foi posteriormente objecto de clarificação e revisão através das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 45/2000 e n.º 115/2002, de 2 de Junho e 25 de Setembro, respectivamente.
- ii) Para além dos citados diplomas, importa, ainda, atender, quanto a esta matéria, às disposições legais que, anualmente, constam da lei do Orçamento de Estado e do decreto-lei de execução orçamental, relativamente ao princípio da unidade de tesouraria.
- iii) No caso sub judice, importa atender, particularmente, ao disposto no n.º 4 do artigo 1.º 2.º da Lei do Orçamento de Estado para 2007, o qual determina que as entidades públicas empresariais devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto da DGT, sendo-lhes, para esse efeito, aplicável o RTE.
- iv) Enquadrando-se os Estabelecimentos Fabris do Exército, no que concerne à sua natureza jurídica, na modalidade de entidades públicas empresariais, é defensável o entendimento (embora não se apresente líquido) de que os mesmos se inserem na previsão da aludida disposição orçamental, pelo que lhes é aplicável o RTE, designadamente o princípio da unidade de tesouraria”.
- 3) Sem prejuízo das conclusões supra transcritas, sugeriu-se que fosse ouvida a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, por se tratar de matéria referente às suas atribuições.
- 4) Através do ofício referenciado em epígrafe, vem agora a aludida Direcção-Geral remeter cópia dos ofícios enviados aos Estabelecimentos Fabris do Exército (EFE) (¹), bem como do ofício dirigido ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., em face da transferência de atribuições e competências em matéria de gestão da Tesouraria do Estado para este Instituto, entretanto ocorrida (²).
- 5) Da leitura e análise dos referidos ofícios remetidos ao EFE, resulta que o teor dos mesmos é similar, permitindo-nos extrair apenas as conclusões finais:

¹) A saber: Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF), a Manutenção Militar (MM), as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE) e as Oficinas Gerais de Material de Engenharia (OGME).”



“Face ao exposto, os EFE estão plenamente sujeitos ao RTE e ao princípio da unidade de tesouraria, devendo, assim, dispor de contas bancárias abertas junto da entidade que gere a Tesouraria do Estado, para efeito de realização de operações de cobrança e pagamento, de recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias e de depósito dos seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.

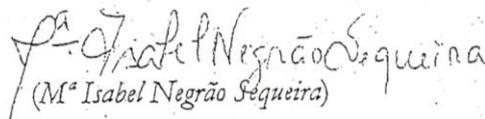
Por último, comunica-se a V. Exa. que no âmbito da reforma da gestão da tesouraria do Estado actualmente em curso e nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, as atribuições e competências actualmente detidas pela DGTF em matéria de gestão da tesouraria do Estado, serão assumidas pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., em 1 de Setembro f.p.”

- 6) Acresce realçar, por último, que as conclusões alcançadas pela DGTF, relativamente à questão colocada, corroboram as constantes do citado Parecer Jurídico n.º 13 100 deste Gabinete, pelo que se reitera que o Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, aplica-se, em toda a linha, aos Estabelecimentos Fabris do Exército.

A consideração superior.

DGO, 27 de Setembro de 2007.

A Jurista,


(M^{te} Isabel Negrão Sequeira)

3) Através do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.





ANEXO V

Respostas remetidas em sede de contraditório

Urgente
À atenção do DA IV
16/1/2009
Fernando Dias



S. R.
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
EXÉRCITO
GABINETE DO CEME

Da entrada
Ao DA IV.
2008-01-16
Jm

Exm.º Senhor

Conselheiro José F. F. Tavares

M. D. Director-Geral

Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 LISBOA

N/Ref.ª: 448, de 14 gan 09
Proc. 03.09.100/36/7

Assunto: **ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES NO ÂMBITO DA AUDITORIA ÀS
«DÍVIDAS NÃO FINANCEIRAS DA MANUTENÇÃO MILITAR – ANO DE 2005»**

Ref.ª: V/Ofício n.º 21200, de 26DEZ2008.

Ex.º Senhor Conselheiro José Tavares

Encarrega-me o Excelentíssimo General Chefe do Estado-Maior do Exército de junto enviar a V. Ex.ª a resposta ao teor do Relato relativo ao assunto indicado em epígrafe, cuja cópia acompanhou o V/Ofício em referência.

A referida resposta deverá ser considerada como sendo também a das demais entidades referidas no Anexo II do referido Relato, por indicação destas, com excepção do Exm.º Tenente-General Valdemar José Moura da Fonte, que faleceu em 30 de Outubro de 2007.

Com os melhores cumprimentos,

e elevada consideração

O CHEFE DO GABINETE

NGTC 16 01'09 00972

RUI MANUEL XAVIER FERNANDES MATIAS

MAJOR-GENERAL



General Chefe do
Estado-Maior do Exército

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro Relator,

Ja. Inês Juiz Conselheiro Relator

Na sequência da notificação constante do Ofício n.º 21200, de 26 de Dezembro de 2008, que me foi dirigida, respeitante ao acompanhamento de recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no âmbito da auditoria às «Dívidas não financeiras da Manutenção Militar – Ano de 2005» (processo n.º 52/08 – AUDIT), venho, nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, dizer a V. Exa. o seguinte:

1. O relato do Tribunal de Contas apresenta uma análise económica e financeira que corresponde à situação real da Manutenção Militar e aponta algumas deficiências já detectadas anteriormente, que ainda não foram perfeitamente ultrapassadas, mas que continuarão a ser objecto de correcção daquele Estabelecimento Fabril do Exército, tanto quanto as circunstâncias o permitirem.
2. O Exército considera, no entanto, dever formular algumas observações, relativas a determinados aspectos mencionados no referido relato. Assim:
3. No que concerne ao enquadramento legal e organizacional da Manutenção Militar, importa sublinhar que a qualificação daquele estabelecimento como sendo «*um serviço e fundo autónomo*» – n.º 7. do relato –, não se encontra em consonância com o que decorre da legislação que especialmente enquadra os Estabelecimentos Fabris do Exército, bem como da doutrina e da jurisprudência que sobre os mesmos se tem pronunciado, uma vez que tais serviços e fundos, apesar da sua ampla autonomia, inserem-se na denominada administração directa do Estado, sendo destituídos de personalidade jurídica.



General Chefe do
Estado-Maior do Exército

4. Relativamente à caracterização jurídica da Manutenção Militar – e dos restantes Estabelecimentos Fabris do Exército –, haverá que recuar até à Lei n.º 2020, de 19 de Março de 1947, que promulgou as bases relativas *«aos estabelecimentos ou organizações industriais e comerciais indispensáveis ao provimento das necessidades da defesa nacional que não possam ser satisfeitas por intermédio de empresas privadas ou os que convenha reservar, total ou parcialmente, para mais perfeita eficiência da força armada, no que diz respeito à rapidez de acção e segurança ou manutenção de segredo em assuntos relativos à mesma defesa»* (cf. a Base I).

5. Nos termos desse diploma legal, estes estabelecimentos ⁽¹⁾ dependiam do Ministro da Guerra, por intermédio da Administração Geral do Exército, sendo através desta que, em regra, podiam receber e aceitar encomendas (Base V), viviam em regime de industrialização e regiam-se pelos princípios e normas aplicáveis à actividade das empresas privadas, dispondo de completa autonomia administrativa (Base VII).

6. O Decreto-Lei n.º 41.892, de 3 de Outubro de 1958 ⁽²⁾, em obediência aos princípios enunciados naquela lei, definiu as normas orgânicas dos estabelecimentos dependentes do Ministério do Exército ⁽³⁾, identificando as suas principais missões no âmbito da defesa nacional e reafirmando, no seu artigo 14.º, que os mesmos *«vivem em regime de industrialização, têm completa autonomia administrativa e financeira e regem-se pelos princípios e normas que regulam a actividade das empresas privadas»*.

7. Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 252/72, de 27 de Julho, que teve por escopo confesso *«aperfeiçoar o estatuto de empresas públicas»* dos estabelecimentos fabris do Exército, dispôs que os mesmos *«são organizações industriais a cuja actividade se aplicam os*

⁽¹⁾ Estes estabelecimentos eram a Fábrica Militar de Braço de Prata, a Fábrica Nacional de Munições de Armas Ligeiras, a Fábrica Militar de Pólvora e Explosivos, as Oficinas Gerais de Equipamentos e Arreios, as Oficinas Gerais de Material de Engenharia, as Oficinas Gerais de Material Aeronáutico, as Oficinas Gerais de Fardamento, a Manutenção Militar e o Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos.

⁽²⁾ Alterado, entre outros, pelo Decreto-Lei n.º 44.045, de 20 de Novembro de 1961, pelo Decreto-Lei n.º 48.566, de 3 de Setembro de 1968, e pelo Decreto-Lei n.º 49.188, de 30 de Julho de 1969.

⁽³⁾ Eram todos os estabelecimentos referidos na Lei n.º 2020, de 19 de Março de 1947, com excepção da Fábrica Militar de Pólvoras e Explosivos e das Oficinas Gerais de Material Aeronáutico.



General Chefe do
Estado-Maior do Exército

princípios e normas que regulam a actividade das empresas privadas, nomeadamente em matéria de capacidade jurídica, competência dos órgãos de gestão, regime de operações comerciais e responsabilidade civil», e que «têm personalidade jurídica e gozam de autonomia administrativa e financeira».

8. Por último, refira-se a recente Lei Orgânica do Exército, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 61/2006, de 21 de Março, que refere expressamente, no n.º 6 do artigo 20.º, que «os estabelecimentos fabris do Exército, dotados por lei de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira (...)».

9. Significativo, a este propósito, é, ainda, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 515/80, de 31 de Outubro, que criou a empresa pública INDEP, na parte em que refere:

«Em 19 de Março de 1947, a Lei n.º 2020 promulgou as bases relativas à organização dos estabelecimentos fabris do Exército, tendo mais tarde o Decreto-Lei n.º 41.892, de 3 de Outubro de 1958, definido as respectivas normas orgânicas e regulamento interno.

Por força destes diplomas legais, todos os estabelecimentos fabris dependentes do Ministério do Exército foram constituídos em institutos públicos, dotados de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, submetendo-se a sua gestão a um regime de industrialização, de acordo com os princípios e normas que regulam a actividade das empresas privadas.»

10. São estes os diplomas que, no essencial, enquadram ainda hoje a actividade dos E.F.E., dotando-os de personalidade jurídica, de natureza empresarial e de ampla autonomia de gestão, quer administrativa quer financeira.

11. Também na doutrina os EFE foram desde sempre qualificados como empresas públicas. É essa a caracterização que se encontra sufragada em todos os autores que, em algum momento, se referiram a esses organismos, designadamente administrativistas como o Prof. Marcelo Caetano e o Prof. Freitas do Amaral. Como exemplo de empresas públicas, aponta o primeiro autor, entre outros, precisamente os estabelecimentos fabris militares, já que



General Chefe do
Estado-Maior do Exército

«viverem em regime de industrialização, sujeitos aos princípios e normas que regem a actividade das empresas privadas (Lei n.º 2020, de 19 de Março de 1947, base VII), adquirindo livremente no mercado as matérias-primas e vendendo às forças armadas os produtos acabados ou os serviços prestados».

12. O mesmo entendimento é perfilhado pelo Prof. Freitas do Amaral, que refere: *«outro sector que quase sempre terá sido assumido pelo próprio Estado é o dos chamados estabelecimentos fabris militares, dedicados no âmbito das Forças Armadas à produção económica de determinados bens essenciais ao funcionamento da instituição militar, tais como armamento e material de guerra. É tradicional no nosso País a existência de empresas públicas militares (o Arsenal do Alfeite, a Fábrica Nacional de Cordoaria, a Fábrica Militar de Braço de Prata, o Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos, a Manutenção Militar, as Oficinas Gerais de Material Aeronáutico)».*

13. Também o Tribunal Constitucional já se pronunciou acerca da natureza jurídica dos E.F.E., no sentido de os considerar empresas públicas, embora imperfeitas, no seu Acórdão n.º 31/84, nos seguintes termos: *«Este ordenamento jurídico – o constante da Lei n.º 2020 e do Decreto-Lei n.º 41.892 – foi mantido até à actualidade, salvo no que toca à Fábrica Militar de Braço de Prata (FMBP) e à Fábrica Nacional de Munições de Armas Ligeiras (FNMAL), extintas pelo Decreto-Lei n.º 517-A/80, de 31 de Outubro, havendo sido transferido todo o seu património, direitos e obrigações e elementos do activo e passivo para a empresa pública Indústrias Nacionais de Defesa, E. P. (INDEP), criada pelo Decreto-Lei n.º 518/80, de 31 de Outubro. A constituição da INDEP é, aliás, seguro e claro sinal da verdadeira natureza empresarial dos estabelecimentos fabris e o reconhecimento explícito de que, pelo menos, alguns deles só no âmbito de uma verdadeira empresa pública podem ver alcançados os seus objectivos.*

Os estabelecimentos fabris das Forças Armadas não constituem empresas públicas perfeitas, isto é, empresas dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, tendo por objecto a exploração de actividades de natureza económica (cf. artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril), mas não podem deixar de ser



General Chefe do
Estado-Maior do Exército

caracterizados como empresas públicas imperfeitas, já que dispõem de ampla autonomia de gestão empresarial e contam com recursos próprios a acrescer aos do Orçamento do Estado (neste sentido, Sousa Franco, in Direito Financeiro e Finanças Públicas, 1982, vol. II, pp. 49 e segs., e Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro, 1974, vol. I, pp. 594 e segs.).»

14. Atento o enquadramento legal que vem de se descrever, entende o Exército que, salvo melhor opinião, não se mostra adequado caracterizar os EFE como serviços e fundos autónomos, uma vez que os mesmos constituem verdadeiras empresas públicas, embora atípicas ou imperfeitas e, como tal, não devem ser abrangidos pela aplicação do regime de unidade de tesouraria do Estado.

15. Acresce que, como é do conhecimento público, está actualmente em preparação a reestruturação dos EFE, a efectuar mediante a publicação dos competentes diplomas legais, que igualmente irão proceder à definição do seu futuro estatuto jurídico.

16. Também a esta luz, o Exército não pode deixar de manifestar a sua discordância relativamente ao referido no ponto 10. e no ponto 11. do relato, respeitante às actividades de prestação de serviços de hotelaria e restauração, pela Manutenção Militar.

17. Com efeito, a Manutenção Militar engloba na sua estrutura as Messes, cujos serviços de restauração se incluem na missão principal daquele estabelecimento, isto é, o fornecimento de rancho às tropas, na medida em que algumas Unidades, Estabelecimentos e Órgãos do Exército são abastecidos com refeições confeccionadas nas referidas Messes. Assim, do total da prestação de serviços apurado nas Messes, estima-se que mais de 60% correspondem ao fornecimento de rancho às tropas e os restantes 40% correspondem ainda ao apoio logístico, em alimentação e alojamento, aos militares em situação de deslocamento, sendo o apoio prestado à denominada "família militar" considerado residual e apenas quando a capacidade assim o permite.



General Chefe do
Estado-Maior do Exército

18. No que diz respeito à menção feita no relato a Disponibilidades da Manutenção Militar, caracterizadas como "muito elevadas" em 2007, a propósito da análise económica e financeira produzida pelo Tribunal de Contas, importa sublinhar que as disponibilidades referidas em Balanço, relativo a 2007, são pontuais e dizem respeito exactamente à data do encerramento do ano económico. Na realidade, a Manutenção Militar depara-se com permanentes dificuldades de tesouraria.

19. Igualmente o Exército não pode manifestar concordância relativamente às referências constantes no n.º 18., alíneas b) e c), do relato em apreço, quanto ao alegado detrimento de propostas cuja relação preço/qualidade é mais vantajosa. Não se considera adequada a afirmação de que a Manutenção Militar não adjudica as propostas que apresentam uma relação preço/qualidade mais vantajosa. O que se passa, na realidade, é que as crescentes dificuldades de tesouraria, reflectidas nos atrasos de pagamentos a fornecedores, têm tido como consequência a perda de capacidade para negociar. Sempre foi e continuará a ser preocupação da Manutenção Militar, no estrito cumprimento das regras da concorrência, consultar o maior número de fornecedores e adjudicar pelo preço mais baixo, tendo sempre em consideração a qualidade do produto, ou seja, adjudicar a proposta economicamente mais vantajosa.

20. Relativamente às conclusões do relato, mostra-se conveniente observar o seguinte:

(Ponto 38)

1) No que diz respeito ao cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro, esclarece-se que sempre que foram exigidos juros de mora e compensatórios pelos fornecedores da Manutenção Militar, os mesmos foram pagos.

2) Esta informação é reforçada pela variação significativa verificada na Conta 68.1.5- Juros Suportados (de mora e compensatórios) de (+) 1.368.910€ em 2007, relativamente ao ano anterior, tal como o Tribunal de Contas poderá comprovar pelo documento (Balancete_Conta68_De06_De07.pdf), que foi oportunamente enviado por *e-mail*.



General Chefe do
Estado-Maior do Exército

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A' or 'C'.

3) A grave situação económica e financeira e o facto da Manutenção Militar ter, apenas, orçamento privativo, não recebendo qualquer dotação do Orçamento de Estado, são factores impeditivos da prática de pagamentos a 30 dias, uma vez que as suas receitas próprias são insuficientes para cobrir as despesas.

(Ponto 39)

No que diz respeito ao cumprimento do princípio da especialização do exercício, salienta-se o esforço, que se julga reconhecido no relato do Tribunal de Contas, no ponto 31, cuja diminuição foi substancialmente significativa, passando de 11%, em 2005, para 0,5%, em 2007, a percentagem dos documentos processados relativos a anos anteriores, em consequência das diligências implementadas com vista a correcção de procedimentos, tanto mais que se trata de um estabelecimento com uma enorme dimensão e implantação territorial. A Manutenção Militar mantém-se, no entanto, atenta e empenhada no cumprimento integral do referido princípio da especialização do exercício.

(Ponto 40)

Importa sublinhar que, de facto, a situação económica e financeira anormal ("falência técnica"), referida no relato do Tribunal de Contas, constitui um factor muitíssimo relevante para a exequibilidade da implementação de medidas de controlo interno, na área de fornecedores, para as quais são necessários investimentos ao nível informático. No entanto, a Manutenção Militar está atenta e procederá às correcções de procedimentos que estiverem ao seu alcance, dentro das circunstâncias difíceis em que se encontra.

(Ponto 41)

É invocada a violação do disposto no artigo 112.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, referente ao "Princípio de Unidade de Tesouraria". Como se disse já, este preceito legal aplica-se aos serviços e fundos autónomos, e àqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais. Face ao



**General Chefe do
Estado-Maior do Exército**

que se referiu nos n.ºs 3 a 14, é entendimento do Exército de que os E.F.E. não cabem no âmbito de aplicação do Princípio da Unidade de Tesouraria, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, discordando-se, assim, da afirmação constante do referido ponto 41.

21. Por último, reitera-se a V. Excelência o empenho do Exército na correcção de procedimentos e na implementação de medidas mais eficientes de controlo interno na Manutenção Militar.

Lisboa, 14 de Janeiro de 2009.

(José Luís Pinto Ramalho, General)



ANEXO VI

Estudo 3/09 – DCP
Estabelecimentos Fabris do Exército



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

ESTABELECEMENTOS FABRIS DO EXÉRCITO

Estatuto jurídico; Respeito pelo princípio da Unidade de Tesouraria do Estado; Sujeição ao novo regime da Contratação Pública.

Carlos Correia

Estudo 3/09-DCP - 18/03/2009



SUMÁRIO:

- I. O ESTATUTO JURÍDICO DOS ESTABELECIMENTOS FABRIS DO EXÉRCITO, TENDO EM CONTA O ACTUAL QUADRO LEGAL.
 1. Os antecedentes
 - 1.1. A noção de empresa pública antes da criação das bases gerais das empresas públicas em 1976.*
 - 1.2. Empresa pública nos termos do DL 260/76, de 8 de Abril, que estabeleceu as suas bases gerais.*
 2. Os estabelecimentos fabris do exército, face ao regime actual do sector empresarial do Estado.
 3. Enumeração dos actuais Estabelecimentos Fabris do Exército.

- II. OS ESTABELECIMENTOS FABRIS DO EXÉRCITO ESTÃO OBRIGADOS À APLICAÇÃO DO REGIME DE UNIDADE DE TESOURARIA DO ESTADO?

- III. OS EFE ESTÃO OBRIGADOS À APLICAÇÃO DO NOVO REGIME GERAL DA CONTRATATAÇÃO PÚBLICA, NO QUE RESPEITA À AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES, (I.É. DE NATUREZA NÃO MILITAR), COMO É EXEMPLO OS COMBUSTÍVEIS, ALIMENTOS ETC.?

- IV. NOTA FINAL
- V. CONCLUSÃO





CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A questão de saber qual o estatuto jurídico dos Estabelecimentos Fabris do Exército, alguns já existentes no século XIX, à luz da dogmática jurídica actual, não é facilmente apreensível ou livre de discussão. Especialmente pela falta de adaptação destas entidades aos regimes das empresas públicas, sucessivamente criados, em violação directa do que neles se preceituou.

Nas considerações que fazemos, ressaltamos o facto de elas se inscreverem no âmbito de uma análise meramente jurídico-formal. Pois não temos elementos para avaliar as circunstâncias factuais em que estas entidades prestam, actualmente, a sua actividade, o que deve ser um elemento a considerar, tendo em conta o anacronismo da sua legislação e os desenvolvimentos posteriores do quadro legislativo relativo ao sector empresarial do Estado.





I

O ESTATUTO JURÍDICO DOS ESTABELECIMENTOS FABRIS DO
EXÉRCITO (EFE), TENDO EM CONTA O ACTUAL QUADRO LEGAL

1. Os antecedentes

Para respondermos a esta questão convém socorreremo-nos das regras da interpretação jurídica. Sem entrarmos em considerações “técnico/desnecessárias”, diremos sinteticamente o seguinte.

No caso em análise, recorreremos ao elemento lógico ou racional da interpretação, dando particular atenção ao seu segmento histórico. Socorreremo-nos, para isso, dos diplomas que promulgaram as bases relativas à organização dos estabelecimentos fabris do Exército e respectivas normas orgânicas e regulamento interno.

Tentamos, de acordo com o art. 9.º do Código Civil, «reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico...». Pois a lei está para a *ratio juris* como o meio para o fim, e quem quer o fim quer o meio.¹

Esses elementos são os seguintes: (transcrevemos as normas que consideramos essenciais para essa análise, especialmente as partes sublinhadas a negro).

¹ Nas palavras de INOCÊNCIO GALVÃO TELES, *Introdução ao Estudo do Direito*, Vol. I, p. 175.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- **Lei 2:020 de 19 de Março de 1947**, que promulgou as bases relativas à organização dos estabelecimentos fabris dependentes do Ministério da Guerra:

Base I

Quanto à designação das ditas entidades, refere a base I que o Ministério da Guerra só terá na sua dependência os estabelecimentos **ou organizações industriais e comerciais** indispensáveis ao provimento das necessidades da defesa nacional que não possam ser satisfeitas por intermédio de empresas privadas.

Base II

Quanto à não sujeição dos EFE ao mercado, à produção dos bens em regime de concorrência, dispõe a base II que os estabelecimentos industriais e comerciais não podem, em regra, concorrer no campo económico com as empresas ou actividades particulares. Todavia, mais abaixo, parágrafo único, refere que o Ministério em relação às **encomendas ou fabricos que seja possível obter simultaneamente nos estabelecimentos fabris do Estado ou nas empresas particulares**, só preferirá aqueles quando em igualdade de condições eles possam ser **obtidos por um menor preço, (o que pressupõe naturalmente a concorrência)**.

Base VII

Relativamente ao regime da gestão e contabilidade, refere-se que os estabelecimentos fabris do Ministério da Guerra **vivem em regime de industrialização** e ficam **sujeitos aos princípios e normas que regem a actividade das empresas privadas**. Observam rigorosamente os **preceitos da contabilidade orçamental e industrial** e utilizam o **sistema digáfrico** dos métodos de escrita.

Base VIII

Quanto aos seus órgãos de gestão, que a **Administração** dos estabelecimentos fabris é da responsabilidade dos respectivos directores,



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

assistidos por conselhos consultivos, tendo capacidade judiciária para representar, em juízo, ou fora dele, o estabelecimento que dirigem.

Base X

Existirá um órgão de fiscalização que funcionará junto do Ministério da Guerra, o **conselho fiscal dos estabelecimentos fabris**.

Base XII

Os estabelecimentos fabris terão também um **capital** que será fixado por despacho do Ministro da Guerra, como base no **balanço** encerrado em 31 de Dezembro de 1945, e tendo em conta o valor dos móveis e imóveis e as conveniências particulares da laboração.

Base XIII

Para a determinação do custo de fabrico concorrerão sempre:

al. f) o **lucro destinado a remunerar o capital** e garantir a actualização e o progresso industrial do estabelecimento.

Base XIV

Ainda relativamente ao lucro, o Ministro da Guerra aprovará no fim de cada gerência a **distribuição dos lucros líquidos anuais** dos estabelecimentos fabris, pelas seguintes contas:

- Capital;
- Fundo de reserva;
- Fundo de renovação e aquisição de máquinas, instalações e viaturas;
- Fundo de protecção e acção social.

§ único: A parte em conta de capital reverte normalmente para o Tesouro a título de **remuneração ao capital investido na EMPRESA**.





Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- No mesmo sentido dispõe o **Decreto-Lei n.º 41 892**, de 3 de Outubro de 1958, que define as normas orgânicas dos estabelecimentos fabris militares dependentes do Ministério do Exército. Para além de reafirmar o que já foi dito, refere ainda o diploma:

No seu art. 10.º, a possibilidade dos estabelecimentos fabris concorrerem economicamente com as empresas ou actividades particulares no caso de guerra ou de perigo iminente dela ou quando a **necessidade absoluta de manter a sua laboração em bases económicas** assim o imponha.

Refere-se também agora, no supra citado artigo, que pode ser **permitida a colocação no mercado**, no mesmo regime adoptado pela indústria particular, de subprodutos ou excedentes da laboração que não sejam consumidos pelas forças armadas.

O seu artigo 14.º vem agora precisar que os estabelecimentos fabris do Ministério do Exército **vivem em regime de industrialização**, têm **completa autonomia administrativa e financeira** e **regem-se pelos princípios e normas que regulam a actividade das empresas privadas (...)**. Devendo ainda observar os **preceitos da contabilidade industrial e comercial**, segundo o sistema digráfico.

- E, por fim, no mesmo sentido, pode ver-se o **Decreto-Lei n.º 252/72**, de 27 de Julho, que regula a organização dos estabelecimentos do exército. Este diploma vem atribuir aos EFE também personalidade jurídica, referindo o seguinte:

Tem constituído preocupação do Ministério do Exército preparar as reformas necessárias à obtenção do dimensionamento mais rentável e simultaneamente **aperfeiçoar o estatuto de EMPRESAS PÚBLICAS**, dos seus estabelecimentos fabris, **que na legislação vigente já está esboçado.**



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

O presente decreto-lei representa mais uma etapa do processo de evolução da **indústria militar**.

E no seu artigo 1.º, se reitera que **os estabelecimentos fabris do Exército são organizações industriais**, a cuja **actividade se aplicam os princípios e normas que regulam a actividade das empresas privadas**, nomeadamente em matéria de **capacidade jurídica, competência dos seus órgãos de gestão, regime de operações comerciais e responsabilidade civil (...)**

O n.º 2 do referido artigo vem atribuir-lhes agora a **personalidade jurídica, além da autonomia administrativa e financeira** que já detinham.

Não parece haver dúvidas, portanto, que historicamente estamos em presença de verdadeiras empresas públicas, de acordo com a vontade sobejamente expressa pelo legislador, (*vide* especialmente os segmentos de norma que introduzimos a negro).

No essencial, pode resumir-se:

- *São organizações industriais;*
- *Pessoas colectivas de direito público;*
- *Com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira;*
- *Regendo-se pelos mesmos princípios e normas que regulam a actividade das empresas privadas, e em especial, contabilidade, capacidade jurídica, competência dos seus órgãos de gestão, regime de operações comerciais e responsabilidade civil;*
- *Gestão técnica, comercial e financeira de carácter empresarial;*
- *Têm como escopo o lucro destinado a remunerar o capital investido.*





Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Para este entendimento concorre ainda a noção doutrinal de empresa pública à época da organização dos EFE e depois da criação das bases gerais das Empresas Públicas em 1976, como veremos de seguida.

1.1. A noção de empresa pública antes da criação das bases gerais das empresas públicas em 1976.

Na altura em que foram estabelecidas a organização dos estabelecimentos fabris dependentes do Ministério da Guerra bem como as suas normas orgânicas (1947-1958), as empresas públicas faziam parte da noção de Instituto Público (IP), defendida especialmente por MARCELO CAETANO² e que assentava numa classificação tripartida composta por três espécies ou sub-categorias: *serviço personalizado, fundação pública e empresa pública*.

Distinguindo O Autor que «quando o que surge como principal atribuição do instituto é o desempenho de uma actividade operacional ou de prestações, mas sem carácter de empresa, estaremos perante o “*serviço personalizado*” propriamente dito, e quando surgem as organizações empresariais onde os capitais públicos são combinados com a técnica e o trabalho para sob a direcção e fiscalização de entidades públicas produzirem bens ou serviços destinados a ser oferecidos no mercado mediante um preço, se estará em presença de uma “**empresa pública**”.³

Com a aprovação do estatuto legal típico para as “empresas públicas”, em 1976, passou a considerar-se os IP restritamente, ou seja, não se considerando as empresas públicas, agora com regulamentação própria.

Sendo que o traço verdadeiramente característico do conceito de empresa pública, e que constitui um elemento diferenciador entre empresa pública e um serviço personalizado (IP), encontra-se, para alguns autores, na estrutura e organização empresarial daquela, que se revela em vários índices

² *Manual de Direito Administrativo*, t. 1, 10. ed. 1991, pg. 190.

³ In *ob. cit.*, págs. 187 e segs.



Tribunal de Contas

Direcção - Geral

e características de feição estatutária e operativa: *exercício directo duma actividade económica ou social; existência necessária de capital estatutário, garantia dos credores e suporte do equilíbrio financeiro; gestão segundo regras de economicidade próprias, designadamente actuando em concorrência no mercado; sujeição a normas comuns em matéria fiscal, processual e do trabalho; aplicabilidade do direito privado aos actos jurídicos próprios da sua actividade.*⁴

E é também a esta luz que o diploma que estabeleceu, primeiramente, o regime jurídico comum das empresas públicas, o DL 260/76, de 8 de Abril, com as alterações subsequentes do DL 29/84, de 20 de Janeiro e Lei 16/90, de 20 de Julho, estabelece as suas bases gerais.

1.2. Empresas públicas nos termos do DL 260/76 de 8 de Abril.

Transcrevemos as normas que consideramos essenciais do regime:

“Artigo 1.º

Conceito

1 - São empresas públicas as empresas criadas pelo Estado, com capitais próprios (...) para a exploração de actividades de natureza económica ou social (...).

2 - São também empresas públicas e estão, portanto, sujeitas aos princípios consagrados no presente diploma as empresas nacionalizadas.”



⁴ CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Direito Económico*, I Parte, págs. 183 e segs. e SOUSA FRANCO, *Manual das Finanças Públicas*, pág. 554, in Pareceres PGR n.ºs 179/80 e 91/93.



“Artigo 2.º

Personalidade e capacidade jurídica

1 - As empresas públicas gozam de personalidade jurídica e são dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

2 - A capacidade jurídica das empresas públicas abrange todos os direitos e obrigações necessários à prossecução do seu objecto, tal como este é definido nos respectivos estatutos.”

“Artigo 4.º

Criação

2 - A constituição de empresas públicas faz-se por decreto referendado pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro das Finanças e pelos Ministros responsáveis pelo planeamento e pelo Ministro da Tutela.

3 - O decreto de constituição deve mencionar o Ministro da Tutela e compreender, em anexo, o estatuto da empresa que dele é parte integrante e só pode ser alterado pela forma referida no número anterior

4 [...]”.

“Artigo 5.º

Especificações obrigatórias do estatuto

[...]

2 - A denominação das empresas públicas será sempre precedida ou seguida das palavras «Empresa Pública» ou das iniciais «EP»”.

“Artigo 17.º

Capital estatutário

1 - As dotações e outras entradas patrimoniais do Estado e demais entidades públicas destinadas a responder a necessidades permanentes da empresa são escrituradas em conta especial designada “Capital estatutário”.

[...]



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

3 - O capital estatutário só pode ser aumentado ou reduzido por decisão do Ministro da Tutela e dos Ministros do Plano e Coordenação Económica e das Finanças.”

Com base no diploma de 1976, FREITAS DO AMARAL define **empresas públicas**, como as *organizações económicas de fim lucrativo criadas com capitais públicos e sob a direcção e superintendência de órgãos da Administração Pública.*⁵

Os dois elementos distintivos de empresa pública são, assim, o serem uma “empresa” e “pública”.

Pelo que, para o Autor, – *empresas são organizações de capitais, técnica e trabalho, que se dedicam à produção de determinados bens ou serviços, destinados a ser vendidos no mercado mediante um preço.*

E são consideradas empresas quando tenham por finalidade estatutária, ou institucional, um fim lucrativo. Se, pelo contrário, não perseguirem esse fim lucrativo, trabalhando a fundo perdido, são unidades de produção não empresariais segundo o autor.

É ainda necessário que sejam entidades públicas, sendo três os traços apontados como fundamentais da empresa pública, enquanto entidade pública:

- ser uma pessoa colectiva de direito público, e portanto ter personalidade jurídica de direito público;
- ter direcção e superintendência pública;
- e capital público.

Refira-se, contudo, no que respeita à noção de empresa supra referida, especificamente à necessidade de intervenção no mercado, que tal facto poderia suscitar dúvidas relativamente à adequação dos EFE ao conceito.

⁵ In *ob. cit.*, p. 365-366.



Tribunal de Contas

Direcção Geral

Todavia, nos termos dos seus diplomas analisados (*v.g.* Base II da Lei 2:020 e art. 10.º do DL 41892, e portanto no plano formal), eles também estão parcialmente sujeitos ao mercado e à concorrência, pelo menos no que diz respeito aos preços por si praticados.

Mas, por outro lado, essa característica também não é pacífica, ou não é fundamental, a este propósito CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA⁶, refere que não é a intervenção no mercado, mediante um preço, que distingue as empresas públicas dos institutos públicos, mas sim – como o próprio nome indica – a sua estrutura empresarial, que se revela:

- Pelo exercício directo de uma actividade económica ou social;
- Pela necessária existência de um capital estatutário, garantia dos credores e suporte do seu equilíbrio financeiro;
- Pelas regras de economicidade própria da sua gestão, quer actue em monopólio quer em concorrência;
- Pela sujeição às normas comuns em matéria fiscal, processual e de trabalho;
- Pela aplicabilidade do direito privado aos actos jurídicos próprios das suas actividades.

Refira-se, por outro lado, que estamos na presença de empresas públicas com especificidades. Nesse sentido, veio também prever o DL 260/76 que em certos tipos de empresas públicas, nomeadamente no nosso caso, **as que assegurem actividades que interessem fundamentalmente à defesa nacional**, possam submeter alguns aspectos do seu funcionamento a um regime de carácter mais publicístico, bem como conceder-lhes especiais privilégios ou prerrogativas de autoridade.

Estas empresas, referidas no n.º 2 do art. 3.º do diploma, são as **empresas públicas políticas** nas palavras de FREITAS DO AMARAL, que refere a propósito o seguinte, o DL 260/76 não se aplica *in totum* às empresas

⁶ *Direito Económico*, I Parte, AAFD (policopiado), 1979, pp. 175 e segs.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

públicas que a doutrina designa por políticas. O respectivo artigo 3.º, depois de no n.º 1 considerar direito aplicável às empresas públicas em geral, o referido diploma, os respectivos estatutos e o direito privado, estabelece o n.º 2 que as empresas ali previstas (as de interesse político) podem ficar submetidas a *regimes especiais de direito público*.⁷

Pelo que, como decorre da norma, estas empresas estavam sujeitas ao regime previsto no DL 260/76 com as especificidades de direito público constantes dos respectivos estatutos.

Podemos concluir que os EFE, nos termos do seus diplomas analisados e da noção de empresa pública à época, têm também, à luz do DL 260/76, os elementos distintivos e caracterizadores de empresa pública, especialmente devido ao seu substrato empresarial, pois:

- Exercem uma actividade essencialmente económica,
- não subtraída à actividade privada,
- sujeita às normas e princípios de direito privado;
- exercem essa actividade com fins lucrativos,
- a sua gestão é essencialmente de direito privado.



⁷ *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª ed., p. 376. Para o Autor, quanto ao interesse da sua actividade as empresas públicas podem ser classificadas como de interesse económico ou de interesse político. Referindo que as de **interesse político** eram as designadas no art. 3.º, n.º 2, do DL 270/76, (as que explorem serviços públicos; **as que assegurem actividades que interessam fundamentalmente à defesa nacional**; as que exerçam a sua actividade em situação de monopólio) e de interesse económico as restantes.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

E, no sentido de que estávamos perante empresas públicas, pode ler-se ainda no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 31/84⁸, o seguinte.

A Lei n.º 2020, de 19 de Março de 1947, definiu e delimitou os estabelecimentos ou organizações industriais e comerciais, na dependência do Ministério da Guerra, indispensáveis ao provimento das necessidades da defesa nacional que não possam ser satisfeitas por intermédio de empresas privadas ou que convenha reservar, total ou parcialmente, para mais perfeita eficiência da força armada, no que diz respeito a rapidez de acção e segurança ou manutenção de segredo em assuntos relativos à mesma defesa (cf. base 1).

Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 41 892, de 3 de Outubro de 1958, veio definir as normas orgânicas dos estabelecimentos fabris militares dependentes do Ministério do Exército, determinando, no seu artigo 14.º, que estes estabelecimentos fabris «vivem em regime de industrialização, têm completa autonomia administrativa e financeira e regem-se pelos princípios e normas que regulam a actividade das empresas privadas», mais se impondo que pelos mesmos fossem observados os preceitos da contabilidade industrial e comercial, segundo o sistema digráfico.

Este ordenamento jurídico foi mantido até à actualidade, salvo no que toca à Fábrica Militar de Braço de Prata (FMBP) e à Fábrica Nacional de Munições de Armas Ligeiras (FNMAL), extintas pelo Decreto-Lei n.º 517-A/80, de 31 de Outubro, havendo sido transferido todo o seu património, direitos e obrigações e elementos do activo e passivo para a empresa pública Indústrias Nacionais de Defesa, E. P. (INDEP), criada pelo Decreto-Lei n.º 518/80, de 31 de Outubro. A constituição da INDEP é, aliás, seguro e claro sinal da verdadeira natureza empresarial dos estabelecimentos fabris e o reconhecimento explícito de que, pelo menos, alguns deles só no âmbito de uma verdadeira empresa pública podem ver alcançados os seus objectivos.

Os estabelecimentos fabris das Forças Armadas não constituem empresas públicas perfeitas, isto é, empresas dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, tendo por objecto a exploração de actividades de natureza económica (cf. artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril), mas não podem deixar de ser caracterizados como empresas públicas imperfeitas, já que

⁸ Publicado no DR n.º 91, de 17 de Abril de 1984.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

dispõem de ampla autonomia de gestão empresarial e contam com recursos próprios a acrescer aos do Orçamento do Estado (neste sentido, Sousa Franco, in *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, 1982, vol. II, pp. 49 e segs., e *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 1974, vol. I, pp. 594 e segs.).

Ressalva-se o facto do Acórdão vir classificar os EFE como **empresas públicas imperfeitas**, ou seja não detentoras de personalidade jurídica, o que era uma obrigatoriedade face ao DL 260/76. Refira-se, contudo, que estas empresas nasceram de facto como empresas públicas imperfeitas, apenas com autonomia administrativa, todavia, adquiriram personalidade jurídica em 1972, como referimos, pelo DL 252/72, de 27 de Julho, e já tinham adquirido a autonomia financeira em 1958, através do Decreto-Lei 41 892, de 3 de Outubro.

2. Os estabelecimentos fabris do exército, face ao regime actual do sector empresarial do Estado.

Com a conclusão de que os EFE são verdadeiras empresas públicas à luz do anterior regime jurídico, veremos, por fim, qual o seu estatuto face ao actual enquadramento do sector empresarial do Estado.

Foi já em 1999 que o quadro legal definido pelo DL 260/76 viria a ser substituído pelo actual regime do sector empresarial do Estado, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado, DL 558/99, de 17 de Dezembro, posteriormente alterado e republicado pelo DL 300/2007, de 23 de Agosto.

Transcrevemos as normas que consideramos essenciais para o enquadramento dos estabelecimentos:





“Artigo 3.º

Empresas públicas

*1 – Consideram-se **empresas públicas** as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias:*

- a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;*
- b) Direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização.*

*2 – **São também empresas públicas** as **entidades com natureza empresarial** reguladas no capítulo III.”*

Verifica-se agora uma inversão quanto ao conceito de empresa pública. Conforme resulta dos artigos 2.º e 3.º do DL 558/99 **empresas públicas** são, em primeira linha, aquelas em que o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer uma influência dominante, e só em segunda linha se continuam a configurar como empresas públicas aquelas que até agora eram o paradigma, e que passam a designar-se por “*entidades públicas empresariais*”, (art. 3.º, n.º 2 – **São também empresas públicas as entidades com natureza empresarial reguladas no capítulo III.**”).

E o Cap. III epigrafado – “Entidades Públicas Empresariais”, para onde remete o n.º 2 do art. 3.º, dispõe o seguinte:

“Artigo 23.º

Âmbito de aplicação

1 – Regem-se pelas disposições do presente capítulo e, subsidiariamente, pelas restantes normas deste diploma as pessoas colectivas de direito



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado e doravante designadas por «entidades públicas empresariais».

2 – O disposto no número anterior é aplicável às empresas públicas a que se refere o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, existentes à data da entrada em vigor do presente diploma, as quais passam a adoptar a designação prevista no final do número anterior.”

A leitura dos preceitos do novo diploma, nomeadamente do seu capítulo III, permite-nos concluir que se mantêm nas agora denominadas “entidades públicas empresariais” as características essenciais detectadas para as empresas públicas da lei de bases de 1976, exceptuando-se as empresas nacionalizadas, naturalmente.

- São criadas pelo Estado por diploma legal (agora, na forma de decreto-lei) – artigos 23.º e 24.º;*
- São pessoas colectivas de direito público – artigos 23.º e 25.º;*
- Estão sujeitas a tutela e superintendência de órgãos da Administração Pública – artigos 29.º, 31.º e 32.º;*
- O capital, designado de “capital estatutário”, é detido pelo Estado ou por outras entidades públicas – artigo 26.º.*

Concluindo-se, pelo que ficou exposto, que os EFE são historicamente empresas públicas do tipo pessoas colectivas de direito público (com forma pública), de interesse político. Assim consideradas à luz do estatuto das empresas públicas de 1976. Foram recebidas no capítulo III do novo regime do sector empresarial do Estado, como entidades públicas empresariais. Estas empresas deveriam ter sido alvo de adaptação ao novo quadro normativo, o que não aconteceu até hoje. O que nos leva a considerá-las, por esse facto, e pelo anacronismo da seu regime, como **entidades públicas empresariais atípicas**.





Tribunal de Contas

Direcção-Geral

3. Enumeração dos Estabelecimentos Fabris do Exército

Os Estabelecimentos Fabris do Exército, de acordo com a legislação em vigor, são hoje apenas os seguintes:

- As Oficinas Gerais de Material de Engenharia;
- As Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento;
- A Manutenção Militar;
- O Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos.

A Fábrica Militar de Santa Clara foi integrada nas Oficinas gerais de Fardamento, acrescentando-se à sua designação “e Equipamento”, pelo Decreto-Lei 49 188, de 30 de Julho de 1969.

A Fábrica Militar de Braço de Prata e a Fabrica Nacional de Munições de Armas Ligeiras, passaram a fazer parte da Empresa Pública Indústrias Nacionais de Defesa, E.P., por força do Decreto-Lei 515/80, de 31 de Outubro, que a criou. Foi transformada, entretanto, em Sociedade Anónima pelo Decreto-Lei 362/91, de 3 de Outubro.





Tribunal de Contas

Direcção-Geral

II

A SEGUNDA PERGUNTA QUE IMPORTA RESPONDER É SE OS ESTABELECIMENTOS FABRIS DO EXÉRCITO ESTÃO OBRIGADOS À APLICAÇÃO DO REGIME DE UNIDADE DE TESOURARIA DO ESTADO

Definimos os Estabelecimentos Fabris do Exército como empresas públicas, de tipo Entidades Públicas Empresariais, embora atípicas, face ao regime actual do sector empresarial do Estado.

Nessa conformidade, e nos termos das últimas leis orçamentais onde tem subsistido um preceito sobre o princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente o art. 132.º da Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2009, especificamente no seu n.º 5, estabelece que as *entidades públicas empresariais* devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP, I.P.)⁹. Refere ainda o preceito que lhes é aplicável, para esse efeito, o regime da tesouraria do Estado, (DL 191/99, de 5 de Junho).

Pelo que relativamente a esta questão afirmamos que se aplica o RTE, especificamente o princípio da unidade de tesouraria, mas nos estritos termos, e para os efeitos, previstos no n.º 5 do art. 132.º da Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

⁹ Por força do Decreto-Lei 273/2007, de 30 de Julho, que reformou a gestão da tesouraria do Estado através da integração da gestão da tesouraria e da dívida pública no Instituto de Gestão do Crédito Público, I.P., que passou a designar-se de por Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.



III

OS EFE ESTÃO OBRIGADOS À APLICAÇÃO DO NOVO REGIME GERAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA, NO QUE RESPEITA À AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES, (I.É. DE NATUREZA NÃO MILITAR), COMO É EXEMPLO OS COMBUSTÍVEIS, ALIMENTOS ETC.?

O problema que se coloca nesta questão é o de saber se os EFE estão incluídos no âmbito subjectivo do novo código dos contratos públicos, ou seja, se são entidades adjudicantes.

O Código dos Contratos Públicos (CCP) surgiu com a necessidade de transposição para o ordenamento jurídico português das Directivas 2004/18/CE e 2004/17/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004.

A Directiva 2004/18/CE, por sua vez, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, **veio proceder à compilação num texto único, de uma forma actualizada das anteriores Directivas 92/50/CEE, do Conselho, de 18 de Junho de 1992, e 93/36/CEE e 93/37/CEE, do Conselho**, ambas de 14 de Junho de 1993. A Directiva 2004/17/CE é relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (os chamados Sectores Especiais), tendo reformulado a anterior Directiva 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de Junho de 1993.

No nosso caso (no CCP) a norma que está em causa é a do n.º 2 do art. 2.º epigrafada *entidades adjudicantes*, onde se refere o seguinte:

São também entidades adjudicantes:



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Quaisquer pessoas colectivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada:

- (i) tenham ido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial; e
- (ii) sejam financiadas maioritariamente por entidades que o código considera adjudicantes (Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais, institutos públicos, associações públicas e associações de que façam partes todas as anteriores) e estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente, designada por aquelas entidades;

Pelo que o novo código da contratação pública vem finalmente transpor para a ordem jurídica nacional, com rigor, a definição constante da al. b) do artigo 1.º da directiva 93/36/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993, *actual n.º 9 do artigo 1.º da Directiva 2004/18/CEE*, que dispõe o seguinte:

Para efeitos da presente directiva:

São consideradas entidades adjudicantes o Estado (...) os organismos de direito público (...)

Entende-se por organismo de direito público qualquer organismo:

- criado para satisfazer de um modo específico necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial,
- dotado de personalidade jurídica, e
- cuja actividade seja financiada maioritariamente pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público, cuja gestão esteja sujeita a um controlo por parte destes últimos ou cujos órgãos de administração, de direcção ou de fiscalização sejam





Tribunal de Contas

Direcção-Geral

compostos, em mais de metade, por membros designados pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público.

Referindo ainda a Directiva que:

As listas *não exaustivas* dos organismos e categorias de organismos de direito público que satisfazem os critérios referidos constam do anexo III da Directiva 2004/18/CEE, anexo I, na Directiva 93/37/CEE. Devendo os Estados-Membros notificar periodicamente a Comissão das alterações introduzidas nas suas listas.

E relativamente a Portugal a lista é categorial e contém a expressão “*Institutos Públicos sem carácter comercial ou industrial*”.

Pensamos que a lista não é feliz, apesar de não ser exaustiva, porque peca por ser escassa face à noção ampla de organismos de direito público do direito comunitário, como tentaremos explicar.

Ora perante o preceito do art. 2.º, n.º 2, al. a), agora transposto pelo novo código, para averiguarmos se os EFE estão ou não submetidos ao seu âmbito subjectivo é necessário sabermos se eles são ou não susceptíveis de integrarem o conceito de *organismo de direito público* nos termos das directivas comunitárias.

E como vimos, para que determinado organismo possa ser qualificado como «**organismo de direito público**» e, conseqüentemente, como «entidade adjudicante», na acepção do artigo 1.º, alínea b), da Directiva 93/36, agora do n.º 9 da Directiva 2004/18/CEE, transposta para o Código da Contratação Pública (n.º 2 do art. 2.º), ele deve, cumulativamente, **satisfazer necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial**, ser dotado de personalidade jurídica e **depende estreitamente, no seu modo de financiamento, de controlo de gestão ou ter**



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente designada pelo Estado, regiões autónomas, autarquias locais ou outros organismos de direito público.

Quanto à primeira das condições, *é necessário saber o que se entende por necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial, no âmbito do direito comunitário.*

E é no âmbito do direito comunitário que tem de se procurar a resposta, porque de acordo com o *princípio da interpretação uniforme do direito comunitário*, e do *princípio da igualdade*, quando uma disposição do direito comunitário não contenha *qualquer remissão expressa para o direito dos Estados-Membros, para determinar o seu sentido e o seu alcance, ela deve constituir uma noção autónoma e uniforme de direito comunitário*. Veja-se, neste sentido, o Acórdão do TJCE, Adolf Truley GmbH contra Bestattung Wien GmbH, processo C-370/00.

E essa interpretação autónoma e uniforme tem sido feita pela jurisprudência comunitária. Nos termos do Acórdão citado, «o Tribunal de Justiça já decidiu que constituem de modo genérico **necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial**, na acepção do artigo 1.º, alínea b), das directivas comunitárias relativas à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos, *as necessidades que, por um lado, são satisfeitas de modo diferente da oferta de bens ou de serviços no mercado e que, por outro, por razões ligadas ao interesse geral, o Estado opta por satisfazer ele próprio ou em relação às quais pretende manter uma influência determinante*» (v. Acórdãos, BFI Holding, C-360/96, e Agorà e Excelsior, C-223/99 e C-260/99).

Parece que é o que se passa precisamente com os EFE.

26

Quanto ao outro critério normativo, o do **controlo da gestão**, já veio o Tribunal de Justiça decidir também que «o referido controlo deve criar uma



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

dependência do organismo em causa em relação aos poderes públicos, equivalente à que existe quando um dos outros dois critérios alternativos está preenchido, ou seja, um financiamento proveniente maioritariamente dos poderes públicos ou a nomeação por estes da maioria dos membros que compõem o órgão de administração, de direcção ou de fiscalização deste organismo, de modo a permitir aos poderes públicos influenciarem as decisões do referido organismo em matéria de contratos públicos» (v. Acórdão de 27 de Fevereiro de 2003, C-373/00 citado).

Ora, face à concepção comunitária de “organismo de direito público” para efeitos da contratação pública e, nomeadamente, da noção de “serviços de interesse geral sem carácter comercial ou industrial”, a que temos de nos conformar porque constitui uma noção autónoma de direito comunitário, concluímos pela subsunção dos Estabelecimentos Fabris do Exército ao conceito de entidades adjudicantes prevista no código da contratação pública. Estas entidades constituem um organismo de direito público nos termos comunitários¹⁰, ou seja:

- Entidades dotadas de personalidade jurídica;
- Criadas para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial (*nos exactos termos do direito comunitário, já expostos, e ainda como indício forte deste critério, também nos termos da jurisprudência do TJCE, devido à inexistência de uma concorrência desenvolvida, e em especial, o facto dos organismos não agirem em situação de concorrência no mercado, tanto quanto julgamos saber*¹¹);

¹⁰ Pode ver-se também nesse sentido o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Janeiro de 2006, proc. 980/05. Considera o Acórdão que os CTT S.A. devem ser considerados como um organismo de direito público para os fins das directivas 93/36/CEE e 97/52/CEE, do Parlamento Europeu e do Conselho, transpostas pelo DL 197/99, de 8 de Junho, no caso do contrato de fornecimento de vestuário de serviço para o pessoal dos CTT.

¹¹ Ainda Acórdão Truley GmbH vs. Bestattung, processo C-370/00.





Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- A sua actividade é financiada maioritariamente pelo Estado (*especialmente perante o desequilíbrio das suas contas, publicamente conhecido*¹²);
- O controlo da sua gestão está sujeita aos poderes públicos (*direcção e fiscalização a cargo do Exército Português, nos termos da lei orgânica do Exército, DL 61/2006, de 21 de Março*).

IV. Nota final

Ressalvamos o facto da nossa conclusão se consubstanciar numa análise jurídico-formal, pois para a conclusão da existência ou não de uma necessidade de interesse geral sem carácter industrial ou comercial, além das circunstâncias que presidem à criação do organismo em causa **devem atender-se ainda às condições em que o mesmo exerce a sua actividade**. E a isto nós não podemos responder nesta instância.

E, na eventualidade da verificação dessas condições materiais pelo Tribunal, elas devem ser sempre aferidas de acordo com os objectivos prosseguidos pelas directivas. E esses objectivos são: **«excluir simultaneamente o risco de preferência dos proponentes ou candidatos nacionais em toda e qualquer adjudicação de contratos públicos por entidades adjudicantes e a possibilidade de um organismo financiado ou controlado pelo Estado, pelas autarquias locais ou por outros organismos de direito público se deixar levar por considerações não económicas»** (v. Acórdão C-373 referido).

¹² Neste sentido ver o **Despacho 7030/2002 (II Série), de 5 de Abril**, onde se afirma a inviabilidade industrial, económica e financeira, das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e da Manutenção Militar, ambos com custos de produção superiores aos preços praticados no mercado, bem como grandes dificuldades de tesouraria, em que se estima que apenas a Manutenção Militar custe ao erário público cerca de 2 milhões de “contos” por ano, sem benefício de contrapartidas sensíveis. Pelo que se propugnou a sua reestruturação. Este Despacho foi revogado (sensivelmente um mês depois) pelo **Despacho 10437/2002 (II série) de 16 de Maio de 2002**.





V. CONCLUSÃO

1. Os Estabelecimentos Fabris do Exército (EFE) são, historicamente, empresas públicas do tipo pessoas colectivas de direito público, de interesse político. Foram recebidas no capítulo III do novo regime do sector empresarial do Estado, como entidades públicas empresariais. E, pelo facto dos seus estatutos não serem adaptados ao regime das EPE, e pelo anacronismo do seu regime jurídico, consideramo-las como **entidades públicas empresariais atípicas**.
2. Os Estabelecimentos Fabris do Exército, de acordo com a legislação em vigor, são hoje apenas os seguintes:
 - As Oficinas Gerais de Material de Engenharia;
 - As Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento;
 - A Manutenção Militar;
 - O Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos.
4. O Regime de Tesouraria do Estado aplica-se aos Estabelecimentos Fabris do Exército nos estritos termos, e para os efeitos, previstos no n.º 5 do art. 132.º da Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro.
5. Perante a concepção de “organismo de direito público”, nomeadamente, da noção de “serviços de interesse geral sem carácter comercial ou industrial”, que constitui uma noção autónoma de direito comunitário, concluímos pela subsunção dos Estabelecimentos Fabris do Exército, ao conceito de entidades adjudicantes prevista no código da contratação pública, porque preenchem os requisitos inscritos no normativo legal, a saber:
 - São entidades dotadas de personalidade jurídica;
 - Criadas para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial (*nos exactos termos do direito comunitário*);





Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- A sua actividade é financiada maioritariamente pelo Estado (*especialmente perante o desequilíbrio das suas contas*);
- O controlo da sua gestão está sujeita aos poderes públicos (*direcção e fiscalização a cargo do Exército Português, nos termos da lei orgânica do Exército, DL 61/2006, de 21 de Março*).

O Jurista,
Carlos Correia

