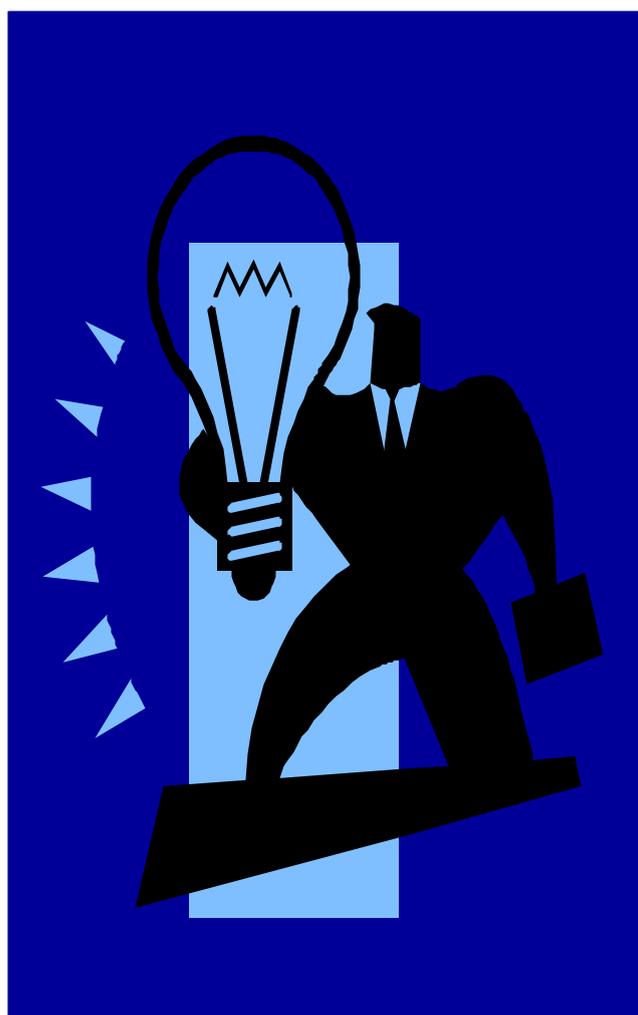




Tribunal de Contas

***Auditoria
à remuneração
dos gestores públicos
e
práticas de bom
governo
das Sociedades
Públicas***



Relatório nº 28/03 - 2ª Secção



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 09/02 - AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º 28/2003 - 2ª SECÇÃO

Remuneração dos Gestores Públicos e práticas de bom governo das Sociedades Públicas

Junho 2003



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

Sistema remuneratório dos gestores públicos; Remunerações dos órgãos de gestão das empresas auditadas; Princípios e práticas de governo das Sociedades Públicas.

III

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS

Resposta da Ministra de Estado e das Finanças através da Inspeção-Geral das Finanças; Resposta do CA da AdP; do CA da ANA; do CA da CGD e do CA dos CTT



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Conceição Botelho Santos

Teodósio Patrocínio

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

José Carpinteiro (Auditor Chefe)

Tratamento de texto e arranjo gráfico

Ana Salina



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

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

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Raminhos Alves de Melo

Conselheiro Dr. João Pinto Ribeiro

Conselheiro Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

Conselheiro Dr. José de Castro de Mira Mendes

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso

Conselheiro Dr. António José Avérous Mira Crespo

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira



Tribunal de Contas



ÍNDICE

*RELATÓRIO DE AUDITORIA À REMUNERAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS
E PRÁTICAS DE BOM GOVERNO DAS SOCIEDADES PÚBLICAS*

I	SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1	INTRODUÇÃO	3
1.1	Natureza, fundamentos e âmbito da auditoria	3
1.2	Objectivos da auditoria	4
1.3	Metodologia.....	4
1.4	Condicionantes e limitações da acção.....	5
1.5	Empresas auditadas.....	5
1.5.1	Critérios de selecção.....	5
1.5.2	Apresentação do objecto social e dos principais indicadores económicos e financeiros.....	6
1.6	Síntese das Conclusões e Recomendações do relatório anterior do TC.....	10
1.7	Exercício do Contraditório	11
2	CONCLUSÕES	11
2.1	Quanto ao sistema remuneratório, em geral.....	11
2.2	Quanto ao sistema remuneratório nas empresas auditadas – AdP, ANA, CTT e CGD –	13
2.3	Quanto aos princípios e práticas de governo das empresas	16



Tribunal de Contas

3	RECOMENDAÇÕES	19
3.1	Quanto ao Estatuto do Gestor Público	19
3.2	Quanto ao sistema remuneratório	19
3.3	Quanto às componentes do sistema	20
3.4	Quanto aos princípios e práticas de governo das sociedades	21
3.5	Concretamente às empresas auditadas, o Tribunal recomenda que	21

II CORPO DO RELATÓRIO **23**

4	SISTEMA REMUNERATÓRIO DOS GESTORES PÚBLICOS	23
4.1	Quadro normativo do SEE e o Estatuto do Gestor Público	23
4.1.1	Quadro normativo do SEE	23
4.2	O Estatuto do Gestor Público	26
5	AS REMUNERAÇÕES DOS MEMBROS DOS ÓRGÃOS DE GESTÃO DAS EMPRESAS AUDITADAS	29
5.1	O Sistema Remuneratório	29
5.2	Remuneração base	31
5.2.1	Base de calculo	31
5.2.2	Forma de atribuição e montantes atribuídos nas empresas auditadas	33
5.2.3	Valores efectivamente atribuídos versus montantes da RCM n.º 29/89	36
5.2.4	Comparação com titulares de órgãos de soberania	37
5.3	Despesas de Representação	38
5.4	Relações de grupo	40
5.4.1	Base normativa	40
5.4.2	Regime de acumulações nas empresas auditadas	40
5.5	Prémios de gestão	41
5.5.1	Critérios e forma de atribuição	41
5.5.2	Valores atribuídos nas empresas auditadas	41



Tribunal de Contas

5.6	Sistemas complementares de reforma.....	43
5.6.1	Critérios e forma de atribuição nas empresas auditadas.....	43
5.7	Rendimento anual ilíquido auferido nos anos 2000 e 2001 pelos gestores das empresas auditadas	45
5.8	Outros benefícios adicionais	48
5.8.1	Critérios e Base normativa sobre viaturas.....	48
5.8.2	Atribuição de Viaturas face ao CIRS.....	49
5.8.3	Condições da Alienação de Viaturas.....	50
5.8.4	Atribuição e alienação de viaturas nas empresas auditadas.....	50
5.8.5	Comunicações fixas e móveis	53
5.9	Transparência dos Rendimentos dos titulares do órgão de gestão	54
5.9.1	Declaração de riqueza junto do Tribunal Constitucional.....	54
5.9.2	Divulgação da informação respeitante às remunerações dos gestores.....	56
6	PRINCÍPIOS E PRÁTICAS DE GOVERNO DAS SOCIEDADES	57
6.1	Introdução.....	57
6.2	Estrutura e funcionamento.....	58
6.3	Divulgação da informação	61
6.4	Estratégia e avaliação	64
6.5	Regras societárias internas	66
III	DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS....	69
7	DESTINATÁRIOS	69
8	PUBLICIDADE	69
9	EMOLUMENTOS	69
IV	ANEXOS.....	71



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Relação de siglas:

SIGLA	DESCRIÇÃO
ADP	Águas de Portugal, SGPS, SA
ANA	Aeroportos de Portugal, SA
Art.	Artigo
CA	Conselho de Administração
CGD	Caixa Geral de Depósitos, SA
CIRS	Código do IRS
CSC	Código das Sociedades Comerciais
CTT	Correios de Portugal, SA
DGTC	Direcção Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-lei
EP	Empresa Pública
Estado	Estado Português
€	Euros
IRC	Imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas
IRS	Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares
IPE	Investimentos e Participações Empresariais, SA.
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
MF	Ministro das Finanças
N/D	Não definido
OCDE	<i>Organisation for Economic Co-Operation and Development</i>
PF	Programa de Fiscalização
RCM	Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 6 de Agosto
SA	Sociedade Anónima
SEE	Sector Empresarial do Estado
SFET	Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças
SPE	Sector Público Empresarial
SPA	Sector Público Administrativo
TC	Tribunal de Contas



Índice de Quadros

QUADRO 1 Indicadores da AdP	6
QUADRO 2 Indicadores dos CTT	7
QUADRO 3 Indicadores da CGD	8
QUADRO 4 Indicadores da ANA	9
QUADRO 5 Componentes Remuneratórias	30
QUADRO 6 Valor Padrão	31
QUADRO 7 Percentagens representativas da dimensão da empresa	31
QUADRO 8 Indicadores da dimensão da empresa	32
QUADRO 9 Factor Multiplicativo	32
QUADRO 10 Remuneração base de acordo com a RCM	33
QUADRO 11 Remuneração mensal - AdP	34
QUADRO 12 Remuneração mensal - CTT	34
QUADRO 13 Remuneração mensal - CGD	35
QUADRO 14 Remuneração mensal - ANA	35
QUADRO 15 Diferença entre Remuneração auferida e a fixada pela RCM	36
QUADRO 16 Vencimentos dos titulares de órgãos de soberania	37
QUADRO 17 Despesas de Representação	39
QUADRO 18 Representação empresarial	39
QUADRO 19 Prémios de gestão	42
QUADRO 20 Plano poupança reforma - AdP	43
QUADRO 21 Plano poupança reforma - CGD	44
QUADRO 22 Plano complementar de reforma - CGD	45
QUADRO 23 Plano poupança reforma - ANA	45
QUADRO 24 Rendimento Anual Líquido dos membros do CA da AdP	46
QUADRO 25 Rendimento Anual Líquido dos membros do CA dos CTT	46
QUADRO 26 Rendimento Anual Líquido dos membros do CA da CGD	47
QUADRO 27 Rendimento Anual Líquido dos membros do CA da ANA	47
QUADRO 28 Rendimentos em espécie	49
QUADRO 29 Viaturas alienadas pela AdP aos seus Administradores	51
QUADRO 30 Viaturas alienadas pelos CTT aos seus Administradores	51
QUADRO 31 Viaturas alienadas pela CGD aos seus Administradores	52
QUADRO 32 Viaturas alienadas pela ANA aos seus Administradores	52
QUADRO 33 Custos de comunicação	53
QUADRO 34 Apresentação da declaração de rendimentos e de património	55
QUADRO 35 Estrutura e Funcionamento	59
QUADRO 36 Divulgação da Informação	63
QUADRO 37 Estratégia e Avaliação	65
QUADRO 38 Regras Societárias Internas	67



I SUMÁRIO EXECUTIVO

1 INTRODUÇÃO

No presente documento expõem-se os resultados da auditoria subordinada ao tema «**Remuneração dos gestores públicos e práticas de bom governo nas Sociedades Públicas**», acção de controlo integrada no Programa de Fiscalização (PF) para 2002 do Departamento de Auditoria IX – Sector Público Empresarial – aprovado pelo Tribunal de Contas.

A presente auditoria veio retomar um tema já anteriormente auditado pelo Tribunal, como consta do Relatório n.º 1/99, da 2.ª Secção, de 14 de Janeiro de 1999, no qual se deu, então, conta do diagnóstico sobre o sistema remuneratório dos gestores públicos, baseado num inquérito a 25 empresas do SEE. Tema esse, aliás, que, em virtude das conclusões e recomendações de tal relatório, passou a ser incluído em todas as auditorias de gestão, posteriormente realizadas pelo Tribunal de Contas a empresas do SEE (vg. EDIA – Alqueva; TRANSGÁS; METRO; IPE; SGA - Autódromo Fernanda Pires da Silva, Parque Expo, SA e RTP).

1.1 Natureza, fundamentos e âmbito da auditoria

Esta acção reveste a natureza de uma **auditoria temática e horizontal**, no que respeita às remunerações dos gestores das empresas do SEE e, no que concerne às empresas auditadas, concentra-se no sistema remuneratório dos respectivos órgãos de gestão, bem como, em aspectos críticos dos seus sistemas de controlo de gestão e num primeiro diagnóstico respeitante às práticas e princípios de Governo¹ vigentes em tais sociedades.

A oportunidade do desenvolvimento desta acção temática ficou a dever-se às seguintes circunstâncias, detectadas ao longo dos últimos três anos pelo controlo externo à gestão das empresas do SEE:

- À falta de coerência e de sistematização da regulamentação sobre o regime remuneratório dos gestores públicos, ainda em vigor, e ao vazio legislativo decorrente do art. 15.º do Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, ao anunciar um novo estatuto para os gestores públicos, não concretizado decorridos mais de 3 anos sobre tal anúncio;
- Às dificuldades e constrangimentos decorrentes do exercício cumulativo, pelo Estado – Governo –, dos papéis de accionista, de titular dos poderes de tutela e, bem assim, de legislador;
- À inexistência de ligação lógica e coerente entre os actuais sistemas remuneratórios dos gestores públicos e os concretos desempenhos económicos e sociais das empresas do SEE, com prejuízo para o fomento do estímulo e da recompensa pelos bons resultados e efeitos sociais;
- À responsabilidade social² que aos administradores/gestores sempre deve caber pela implementação de sistemas de controlo interno, bem como de práticas e princípios de Governo das sociedades, no sentido do reforço da eficiência e eficácia dos respectivos sistemas de controlo interno.

¹ Tradução livre de *Corporate Governance* no dizer da CMVM: Governo das Sociedades.

² No sentido de responsabilidade perante o accionista.



Tribunal de Contas

As empresas auditadas, para os fins estritos dos objectivos da presente acção, abaixo indicados, foram as Águas de Portugal (AdP), os CTT, a Caixa Geral de Depósitos (CGD) e a ANA – Aeroportos de Portugal, SA, todas elas detidas integralmente por capitais públicos.

O **âmbito temporal** desta acção cobriu o período de 1999 a 2001 e, nalguns aspectos, situações observadas até Julho de 2002.

1.2 Objectivos da auditoria

Atentas as características desta auditoria, os seus objectivos consistiram, designadamente, em:

- a) Proceder ao acompanhamento da evolução dos sistemas remuneratórios dos gestores públicos, praticados nas empresas do SEE, tendo em conta os resultados das auditorias anteriormente realizadas pelo Tribunal neste domínio;
- b) Aferir do desajustamento dos concretos sistemas remuneratórios dos gestores públicos face à regulamentação em vigor, em especial no contexto do Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro – Regime jurídico do SEE;
- c) Associar as remunerações e seus complementos dos gestores/administradores ao desempenho empresarial, aferido em função de contratos de gestão ou de realização das orientações estratégicas do accionista;
- d) Identificar os critérios e as práticas de atribuição das remunerações e seus complementos nas empresas seleccionadas, bem como apurar os montantes auferidos, em dinheiro ou em espécie, pelos respectivos órgãos de gestão;

- e) Observar as situações e práticas existentes nas empresas auditadas, quanto à estrutura e funcionamento do órgão de gestão, à divulgação de informação, à estratégia e avaliação, bem como às regras societárias internas, face aos princípios e práticas de governo das sociedades emanados quer da OCDE, quer da CMVM e outras reputadas entidades de controlo, nacionais e internacionais.

1.3 Metodologia

A preparação e o desenvolvimento dos trabalhos desta acção de controlo foram orientados segundo critérios, técnicas e metodologias acolhidos no Manual de Auditoria e Procedimentos deste Tribunal e tendo em consideração os Princípios de *Governo das sociedades* propostos designadamente pela OCDE³.

A **metodologia** adoptada teve por base, por um lado, a construção de **dois questionários**:

- um dirigido às sociedades, adaptado do proposto pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), a respeito do governo das sociedades cotadas, e que visou a recolha de informação subjacente a práticas relacionadas com a organização e o funcionamento do órgão de gestão e com o controlo, a estratégia, o desempenho e a divulgação interna e externa da informação;
- outro, individual, dirigido a cada um dos administradores das empresas auditadas, com vista à obtenção de dados sobre as respectivas remunerações e *fringe benefits* (benefícios adicionais), desenvolvido a partir do que serviu de base à auditoria anteriormente realizada pelo Tribunal de Contas, em 1998, designada «Sistema Remuneratório dos Gestores Públicos».

³ OECD – *Organisation for Economic Co-Operation and Development*, da qual Portugal é membro fundador (OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico).



Tribunal de Contas

Esta auditoria implicou, por outro lado, a deslocação da equipa de auditoria, e do próprio Juiz responsável, às empresas seleccionadas destinada à realização de reuniões com os Presidentes e alguns Administradores dos respectivos Conselhos de Administração e Directores Financeiros, para melhor compreensão dos aspectos auditados. Também se procedeu *in loco* à obtenção e recolha de informação.

Foram ainda realizados os testes de procedimento e substantivos necessários à recolha, análise e quantificação das despesas efectuadas, nos anos de 1999 e 2000, com remunerações e *fringe benefits*.

1.4 Condicionantes e limitações da acção

Importa salientar que a informação obtida a partir dos questionários realizados, preenchidos e rubricados presencialmente, se baseia no que foi declarado pelos interlocutores e beneficia de presunção de verdade.

Deve também sublinhar-se que não se pretende, a partir das evidências recolhidas nesta auditoria, extrapolar conclusões para o universo das empresas do SEE.

1.5 Empresas auditadas

1.5.1 Critérios de selecção

Tendo em consideração os objectivos desta auditoria, foram seleccionadas empresas que apresentassem uma dimensão económica materialmente relevante e que fossem representativas de quatro sectores distintos, considerando o universo económico do SEE.

Deste modo, foram seleccionadas as seguintes empresas pertencentes ao Sector Empresarial do Estado:

AdP, SGPS	– Águas de Portugal, SA;
CTT	– Correios de Portugal, SA;
CGD	– Caixa Geral de Depósitos, SA;
ANA	– Aeroportos de Portugal, SA.



1.5.2 Apresentação do objecto social e dos principais indicadores económicos e financeiros

Indicadores da AdP		QUADRO 1	
			
Unidade Monetária: milhares de Euros			
Económicos	Anos		<p>A AdP é uma sociedade gestora de participações sociais que lidera um grupo de empresas que desenvolvem os “Sistemas Multimunicipais de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais”, operando quer no mercado nacional quer em mercados internacionais.</p> <p>Apresentou resultados líquidos positivos, nos exercícios económicos de 2000 e 2001, de 5.786 mil euros e 2.587 mil euros, respectivamente.</p> <p>Os dividendos pagos ao IPE foram de 4.339 mil euros, no ano 2000, e de 1.940 mil euros, no ano 2001.</p> <p>O aumento de capital social, traduzido pelo esforço financeiro do IPE para a realização desse imperativo, foi, no ano 2000, de 330.000 mil euros e, no ano 2001, de 4.500 mil euros[☐].</p>
	2000	2001	
Activo total líquido	454 123	537 649	
Passivo total	52 408	137 957	
Volume de negócios	192 955	N/D	
Result. operacional – (EBIT)	-4 549	-2 865	
Resultado financeiro	8 426	5 468	
Resultado extraordinário	1 918	-4	
Resultado líquido	5 786	2 587	
Financeiros			
Estrutura financeira	8,5%	25,1%	
Autonomia financeira	88,5%	74,3%	
Solvabilidade	7,9%	3,1%	
Outros			
N.º médio de efectivos	24	18	
Dividendos pagos ao IPE	4 339	1 940	
Aumento de capital social	330 000	4 500	

Fonte: Relatório e Contas

☐ Nesta parte do texto foi tida em conta a resposta ao TC da AdP.



Tribunal de Contas

Indicadores dos CTT		QUADRO 2	
 <i>Unidade Monetária: milhares de Euros</i>			
Económicos	Anos		
	2000	2001	
Activo total líquido	2 303 296	2 292 343	
Passivo total	620 677	695 211	
Volume de negócios	562 685	595 407	
Res. operacional – (EBIT)	10 106	-11 824	
Resultado financeiro	2 630	1 600	
Resultado extraordinário	6 783	11 644	
Resultado líquido	19 265	2 813	
Financeiros			
Rendibilidade do activo	1,1%	0,4%	
Rendib. capitais próprios	12,8%	9,6%	
Liquidez geral	108%	97%	
Solvabilidade	24%	24%	
Autonomia financeira	19%	19%	
Outros			
VAB / Efectivo médio	26 419	27 403	
N.º médio de efectivos	17 335	17 731	
Dividendos pagos ao Estado	0	0	
Aumento de capital social	0	216	

Os CTT têm por objecto social assegurar o estabelecimento, gestão e exploração das infra-estruturas, o serviço público de correios e a prestação de serviços financeiros.

Os CTT apresentaram resultados líquidos positivos nos exercícios económicos de 2000 e 2001 nos montantes de 19.265 mil euros e de 2.813 mil euros, respectivamente.

Não houve distribuição de dividendos ao accionista Estado nos anos em análise.

No ano 2000, não se registou qualquer alteração do capital social da empresa. Contudo, no ano 2001, o Estado fez um esforço financeiro para a realização desse imperativo legal de 216 mil euros.

Fonte: Relatório e Contas



Tribunal de Contas

Indicadores da CGD		QUADRO 3	
 <i>Unidade Monetária: milhares de Euros</i>			
Económicos	Anos		
	2000	2001	
Crédito total sobre clientes	28 662.000	39 173.000	
Deposito de clientes	33 856.000	39 748.000	
Capitais próprios e equiparados	4 754.000	5 334.000	
Activo líquido	52 378.000	63 321.000	
Produto bancário	1 315.000	1 627.000	
Margem financeira	1 012.000	1 256.000	
Resultado antes de impostos	580.000	644.000	
Resultado líquido de impostos	464.000	527.000	
Financeiros			
Rácio de solvabilidade (BdP)	10,6%	10,6%	
Rácio de solvabilidade (BIS)	11,5%	11,6%	
Crédito vencido / Crédito total	1,89%	2,28%	
Cost / Income	48,5%	47,5%	
Rendibilidade dos capitais próprios (ROE)	14,1%	14,6%	
Rend. Activo líq. médio (ROA)	0,97%	1,1%	
Outros			
Quota de mercado em Portugal – crédito a clientes	20,3%	23,9%	
Quota merc./Portugal–dep.ordem	28,2%	30,8%	
N.º de agências	864	875	
N.º médio de empregados	11.480	12.154	
Dividendos pagos ao Estado	264.000	313.500	
Aumento de capital social	250.000	250.000	

O objecto da CGD consiste no exercício da actividade bancária, gestão de activos e crédito especializado.

Os resultados líquidos da CGD, nos exercícios de 2000 e de 2001, foram de 464 milhões de euros e de 527 milhões de euros, respectivamente.

Os dividendos pagos ao Estado foram de 264 milhões de euros, no ano de 2000, e de 313,5 milhões de euros, no ano de 2001.

Em contrapartida, o capital social da empresa sofreu um aumento, em 2000, de 250 milhões de euros e, em 2001, de mais 250 milhões de euros.

Fonte: Relatório e Contas



Tribunal de Contas

Indicadores da ANA		QUADRO 4	
 Aeroportos de Portugal SA <i>Unidade Monetária: milhares de Euros</i>			
Económicos	Anos		
	2000	2001	
Activo total líquido	411 716	473 617	
Passivo total	128 544	178 702	
Volume de negócios	180 448	182 896	
Cash-flow operacional – (EBITDA)	89 743	87 997	
Resultado operacional – (EBIT)	49 742	48 382	
Resultado financeiro	-3 795	-17 398	
Resultado extraordinário	1 064	1 140	
Resultado líquido	30 420	16 798	
Financeiros			
Rendibilidade do activo	17,6%	14,4%	
Rendibilidade dos capitais próprios	13,7%	7,6%	
Estrutura financeira	0,53%	0,48%	
Endividamento	0,35%	0,38%	
Autonomia financeira	1,55%	1,27%	
Outros			
VAB per capita	98	100,6	
N.º médio de efectivos	1 552	1 547	
Tráfego de Passageiros	17 996 595	17 825 097	
Movimento de aeronaves	195 498	197 367	
Tráfego de carga / ton	156 835	129 319	
Tráfego de correio / ton	13 921	13 958	
Dividendos pagos ao Estado	8 911	0	
Aumento de capital social	0	180	

Constitui objecto social da ANA a exploração, em regime de concessão, do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal.

A ANA apresentou resultados positivos nos exercícios económicos de 2000 e de 2001, nos montantes de 30.420 mil euros e de 16.798 mil euros, respectivamente.

No ano de 2000, os dividendos pagos ao Estado foram de 8.911 mil euros; não foram distribuídos dividendos no exercício económico de 2001.

No ano de 2000, não ocorreu qualquer alteração do capital social da empresa. No entanto, em 2001, o aumento do capital social, traduzido pelo esforço financeiro do Estado, foi de 180 mil euros.

Fonte: Relatório e Contas



1.6 Síntese das Conclusões e Recomendações do relatório anterior do TC

Em 1998, o TC realizou uma acção subordinada ao tema «Auditoria ao Sistema Remuneratório dos Gestores Públicos» (Relatório n.º 1/99-2.ª Secção) que abrangeu o período de 1994 a 1997.

Tal acção baseou-se em relatórios da IGF – Inspeção-Geral de Finanças –, entretanto produzidos sobre a questão da remuneração dos gestores públicos, e na análise e tratamento dos questionários sobre o mesmo tema, oportunamente dirigidos pelo Tribunal a 25 empresas do SEE.

Desse trabalho de auditoria resultou a conclusão de que o quadro normativo então vigente para a determinação da remuneração dos gestores públicos não acompanhava a evolução do sector e que o Estatuto do Gestor Público era insuficiente e desactualizado e não instituíam um verdadeiro sistema remuneratório.

Foi enfatizada a clivagem entre o regime que se impunha às EP, em sentido formal, e os praticados nas SA «(...) reflexo da falta de uma orientação global e da manifesta insuficiência da regulamentação em vigor no tocante a um verdadeiro sistema remuneratório dos gestores das empresas e sociedades do SPE, acabando os processos utilizados por evidenciar falta de base normativa e/ou regulamentar, a qual deveria provir, fundamentalmente, de decreto-lei, como fonte hierárquica superior e como garantia de princípios, tais como os da segurança jurídica, da justiça, da equidade e da proporcionalidade».

Denunciou-se, ainda, a existência de abonos, que se traduziam em componentes remuneratórias não previstas, nem no Estatuto do Gestor Público, nem na RCM n.º 29/89.

Quanto às principais **recomendações** do TC dirigidas ao Governo, através do Ministério das Finanças, destacam-se as seguintes:

«1. Que, usando da sua competência legislativa, institua, com urgência, e pelas formas legais e regulamentares adequadas, um quadro normativo, que constitua um verdadeiro sistema remuneratório dos gestores – e dos demais corpos sociais – das empresas e sociedades do Estado;

2. Que tal sistema tenha em conta a actual organização e estrutura do Sector Empresarial do Estado e, bem assim, a sua previsível evolução futura;

3. Que o referido sistema se oriente por critérios e princípios que visem eliminar as múltiplas fragilidades e inconsistências do actual quadro normativo, bem como evitar o risco da prática de ilegalidades, do aparecimento, como facto consumado, de situações casuísticas de distorção, a regularizar à posteriori, e a potenciação de desequilíbrios que afectem a justiça, a equidade e a proporcionalidade no tratamento remuneratório dos gestores das empresas e sociedades do Estado;

4. Que o referido sistema, sem prejuízo do que antecede e sem deixar de ter em conta que o Sector Empresarial do Estado se integra no Sector Público e visa a prossecução de interesses públicos, preveja também equilibrados critérios de flexibilidade, permissivos do recrutamento, no mercado, de gestores públicos profissionais.

5. Finalmente, que o futuro sistema remuneratório dos gestores e demais corpos sociais de empresas e sociedades inseridas no Sector Público promova e determine a transparência e a publicidade das respectivas remunerações globais, e suas componentes, designadamente tornando obrigatória a sua revelação nos correspondentes documentos de prestação de contas anuais;

(....)»



1.7 Exercício do Contraditório

O relato preliminar desta auditoria foi oportunamente remetido, pelo Juiz relator, à Ministra de Estado e das Finanças, bem como a cada um dos Presidentes dos CA das empresas auditadas, ou seja, a AdP, a ANA, a CGD e os CTT, para que, querendo-o, se pronunciassem sobre o conteúdo e conclusões daquele documento, o qual, praticamente na íntegra, serviu de base ao estabelecimento do presente relatório.

No caso da Ministra de Estado e das Finanças, o ofício de remessa para contraditório sublinhava nada se opor a que a resposta fosse subscrita por quem a Ministra determinasse, caso entendesse não ser ela própria a fazê-lo.

Todos os cinco destinatários do relatório preliminar entenderam pronunciar-se sobre o mesmo, por escrito, tendo a Ministra das Finanças optado por enviar como resposta documento oriundo da IGF elaborado para o efeito.

Na fixação do texto final deste relatório, bem como na formulação das respectivas conclusões e recomendações, o TC teve na devida conta, em toda a sua extensão e pertinência, as respostas das entidades ouvidas em sede de contraditório. Não obstante, o TC decidiu publicar, em anexo ao presente relatório, o texto integral das respostas recebidas e dar-lhes a mesma publicidade que ao seu próprio documento.

2 CONCLUSÕES

Na sequência do que foi relatado, realçam-se as seguintes conclusões:

2.1 Quanto ao sistema remuneratório, em geral

↳ O quadro normativo que regula o sistema remuneratório dos gestores públicos mostra-se, hoje, complexo, descontinuado, insuficiente e inadequado, por estar desajustado do contexto da realidade económica e empresarial do SEE, porquanto a sua regulamentação base ainda se inspira no Dec.-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril – Estatuto das Empresas Públicas (EP) e no constante do Dec.-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro que veio regulamentar aquele e, bem assim, quanto à componente remuneratória, no que é desenvolvido e especificado na RCM n.º 29/89, de 8 de Agosto, bem como nos diversos despachos ministeriais – do Ministério das Finanças – publicados posteriormente sobre a mesma matéria e dos quais se destacam:

- **Despacho n.º 304/94-F** do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, de 18 de Março, que regulamenta o funcionamento das comissões de vencimentos nas SA onde o Estado é accionista maioritário;
- **Despacho n.º 1065/97**, de 28 de Maio, do Secretário de Estado do Tesouro, que determina que as remunerações dos membros dos conselhos de administração para 1997 adoptem, por referência, o regime constante na RCM n.º 29/89;



- **Despacho n.º 9804/98**, de 9 de Junho, do Secretário de Estado Tesouro e das Finanças, que regulamenta o modo como devem ser fixadas as remunerações dos órgãos sociais nas SA em que o Estado é accionista maioritário;
 - **Despacho n.º 14.511/98**, de 29 de Julho, do Secretário de Estado Tesouro e das Finanças, que fixa novas orientações sobre as remunerações dos órgãos sociais nas SA em que o Estado é accionista maioritário;
 - **Despacho n.º 10.127/99**, de 6 de Maio, do Secretário de Estado Tesouro e das Finanças, que veio esclarecer que, para além da adopção por referência do regime constante da supra mencionada RCM n.º 29/89, as componentes remuneratórias não previstas ou que excedam os limites impostos por aquela RCM, são legítimas e regulares, desde que devidamente aprovadas em Assembleia-Geral ou pela comissão de fixação de remunerações;
 - **Despachos n.ºs 16.629/2000-SETF e 2.196/2001-SETF**, que fixaram as remunerações dos membros dos órgãos sociais das SA em que o Estado é accionista maioritário, para vigorar naqueles anos e impuseram a adopção, por referência, do regime constante na mencionada RCM;
- ↳ Temos, pois, que passados mais de 25 anos, continuam ainda em vigor os normativos que então regulavam as remunerações dos gestores públicos e que, decorridos mais de 3 anos sobre o anúncio público de um novo estatuto para aqueles gestores, feito pelo Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, tal estatuto continua por publicar, apesar de, também o Tribunal de Contas, ter recomendado ao Governo, logo em Janeiro de 1999, no seu Relatório de Auditoria n.º 01/99, a publicação urgente daquele novo estatuto.
 - ↳ A referida RCM n.º 29/89 estabelece um sistema que consiste na definição de um valor padrão, a rever anualmente, e atribuído em função da dimensão da empresa e da complexidade da sua gestão, o qual condiciona a definição da remuneração base e de outras prestações acessórias.
 - ↳ Ora, no momento actual, o sistema proposto, no passado distante, pela RCM 29/89 encontra-se completamente desadaptado do conceito actual de empresa pública, nos termos previstos pelo Dec.-Lei n.º 558/99, fomentando interpretações de que o valor padrão é o limite mínimo que respeita às antigas empresas públicas – EPs – agora consideradas EPEs pelo referido Dec.-Lei n.º 558/99.
 - ↳ Aliás, já no decurso da finalização deste relatório, foi publicado o Dec.-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, que veio disciplinar a atribuição de benefícios e regalias suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou gestão e do restante pessoal dos fundos e serviços autónomos. Este diploma não abrange pois o vasto leque das empresas públicas, designadamente as que revestem a forma de EPE ou de sociedades comerciais, detidas, geridas ou ainda participadas por entidades públicas estaduais, o que não deixa de ser preocupante.



2.2 Quanto ao sistema remuneratório nas empresas auditadas - AdP, ANA, CTT e CGD -

↳ Não obstante o Ministério das Finanças, enquanto accionista público, nas suas alegações, ter manifestado reservas quanto à qualidade de gestor público, atribuída pelo Tribunal também aos administradores eleitos, o facto é que nos **CTT** e na **ANA** as remunerações foram atribuídas de acordo com o sistema remuneratório dos gestores públicos, consignado na RCM 29/89, de 3 de Agosto. Já na **AdP** e na **CGD**, o accionista público seguiu **critérios casuísticos** e atribuiu **remunerações superiores** às que decorreriam da aplicação do sistema geral instituído.

Com efeito, nestes dois últimos casos, apuraram-se desvios significativos de cerca de mais 150% (AdP) e de mais 380% (CGD), em relação à remuneração prevista naquela Resolução. Aliás, comparativamente com os órgãos de soberania, a remuneração dos gestores destas duas empresas representa, respectivamente, cerca de mais 20% e de mais 185% em relação à remuneração do Presidente da República.

↳ No que concerne ao abono para **despesas de representação** encontra-se, o mesmo, expressamente previsto na RCM n.º 29/89, variando, consoante o cargo (Presidente ou vogais do CA), entre 35% e 20% do valor da remuneração base, sendo pago **14 vezes ao ano**. Isto conduz a que este abono se traduza, efectivamente, num **complemento remuneratório consentido pelo sistema** e não, como o próprio nome induziria, em **despesas reembolsáveis pela empresa**, considerando a satisfação dos fins sociais inerentes à representação em negócios.

Neste domínio, verificou-se que:

- a) Os **CTT** e a **ANA** remuneravam os seus Administradores de acordo com a RCM, isto é, pagando em 14 prestações o abono designado por Despesas de Representação, o qual correspondia aos limites supra mencionados. Para além disso, constatou-se que, nestas empresas, os administradores utilizavam ainda os cartões de crédito titulados pela própria empresa como meio de pagamento das despesas de representação em sentido próprio, isto é, das quais prestavam contas da sua realização.
- b) Já a **CGD** e a **AdP**, embora não abonassem o complemento designado pela RCM como despesas de representação, suportavam as despesas concernentes à representação empresarial, através da utilização de cartões de crédito.

Face ao que precede, observa-se que, não obstante o ano só integrar 12 meses, estas denominadas despesas de representação acabam por ser pagas 14 vezes durante o ano, nas duas empresas em que vigoram.

↳ Quanto aos **prémios de gestão**, apesar da RCM 29/89 fixar alguns requisitos para a sua atribuição, nomeadamente indicadores económicos, financeiros e operacionais, constatou-se que, nas assembleias gerais das empresas auditadas, o accionista Estado não tinha fundamentado detalhadamente a respectiva concessão, à excepção do ocorrido nos **CTT**, relativamente ao exercício de 2000.



Tribunal de Contas

Mais detalhadamente, constatou-se, neste domínio, que:

- a) Das quatro empresas auditadas, apenas a **CGD** apresentou uma evolução positiva dos seus resultados no biénio 2000 – 2001 e distribuiu dividendos ao accionista;
- b) Os CA da **AdP**, **CTT** e **ANA** receberam prémios de gestão correspondentes a 4 meses de remuneração. Na **CGD**, os seus Administradores tiveram uma participação nos lucros igual a 5,5 meses de remuneração.

Face ao exposto, observa-se que os prémios de gestão atribuídos não tiveram carácter de incentivo, tendo-se, antes, tratado de uma remuneração adicional, na medida em que estiveram associados a um determinado número de salários e se repetiram, anualmente, sem dependerem da realização de objectivos ou *performances* empresariais pré-estabelecidas ou contratualizadas entre o accionista e as empresas e respectivos gestores.

Por outro lado e no que respeita à aludida participação nos resultados/lucros, apesar de se poder considerar como uma componente mais objectiva e justa do que os prémios atribuídos, pecou por estar associada ao Resultado Líquido do Exercício, independentemente da natureza dos resultados que para ele contribuíram.

- ↳ No que respeita à atribuição de **planos complementares de reforma**, sendo certo que **não se encontram previstos na RCM n.º 29/89**, podem constar dos **estatutos** ou, na falta de qualquer referência, são tratados, na esteira do CSC, como uma competência a ser exercida pela **Assembleia Geral**.

A este propósito, verificou-se, nas empresas auditadas, que:

- a) Com excepção dos membros do CA dos **CTT**, que usufruíram do regime geral da Segurança Social, os restantes administradores das empresas auditadas, **AdP**, **ANA** e **CGD**, beneficiaram deste tipo de complementos que foram objecto da devida autorização social e sujeitos à respectiva tributação em sede de IRS;
- b) Os referidos complementos corresponderam a 15%, na **AdP** e na **CGD**, e a 10%, na **ANA**, do valor da remuneração base considerada 14 vezes/ano;
- c) No ano de 2000, foi ainda atribuído, em assembleia-geral, aos membros dos CA da **CGD** que prestaram funções como membro do Conselho de Gestão ou de Administração de empresas públicas, **um outro plano complementar de reforma por velhice e invalidez e de sobrevivência, a título excepcional**.

- ↳ Quanto à **utilização e aquisição de viaturas pelos Administradores**, deve sublinhar-se que se trata de um benefício económico, que tem constituído prática corrente nas empresas do SEE, apesar de não se encontrar previsto na RCM 29/89. Não obstante, o Despacho n.º 14.511/98, de 29 de Julho, do SETF, determinou os critérios relativos, apenas, à alienação das viaturas aos seus utilizadores.

É por isso que a aquisição de viaturas, no que respeita a critérios e limites, tem sido da exclusiva responsabilidade dos respectivos órgãos de gestão e do domínio da auto-regulamentação das empresas, não se conhecendo qualquer orientação do accionista público para o SEE, ao contrário do que sucedeu com o Sector Público Administrativo, para o qual, pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 355/97, de 14 de Maio, se estabeleceram limites, em função da cilindrada, do tipo de combustível e do valor (valor máximo, gasóleo, 5200 contos).



Tribunal de Contas

No caso das empresas auditadas, verificou-se, a este propósito, que:

- a) A escolha das viaturas, para utilização ao serviço da empresa e pessoal, dos Administradores, foi definida pelo órgão de gestão próprio de cada empresa, presumindo-se o conhecimento e anuência do accionista Estado, tendo em conta as assembleias-gerais anuais de aprovação dos relatórios de gestão e contas;
- b) **Os critérios de aquisição, em regra não formalizados, conduziram à aquisição de viaturas de variadas marcas, de grande cilindrada (> a 2.000cc) e de potências superiores a 120cv, com valores de aquisição, entre €35.000 e €8.000 (7.500 e 20.000 contos), sem, mesmo, se considerarem os limites estabelecidos para as amortizações para efeitos fiscais (valor: €30.000_6.000 contos) ou, até, os aplicáveis ao SPA;**
- c) Todos os Administradores das empresas objecto desta auditoria exerceram a opção de compra das respectivas viaturas, findos três anos de serviço, pagando 20% do valor de aquisição, conforme o previsto no ponto 3.1 do Despacho da SEFT n.º 10 127/99, de 22 de Maio. No caso da empresa ANA, foi ainda admitida a possibilidade do pagamento deste valor residual em 12 prestações;

À luz do que antecede, observa-se que:

Não obstante a determinação contida naquele despacho, esta situação, seja no caso das empresas auditadas, seja em geral, consubstancia a atribuição de um complemento em espécie para os adquirentes e revela-se uma perda para as empresas públicas que alienam bens do seu património, abaixo dos preços de mercado ou do valor de retoma, considerando as marcas prestigiadas e as características das viaturas em causa, para além de ficarem impossibilitadas de verem reconhecido o custo da amortização económica relativo à anuidade do 4.º ano, o que demonstra que o critério seguido nada tem a ver com o período de vida útil do bem, mas com a forte probabilidade do valor comercial desses bens reverter a favor dos respectivos utilizadores/administradores dessas empresas.

Os rendimentos em espécie correspondentes a 2001 não foram declarados para efeitos fiscais pelas empresas, o que representa o não cumprimento das obrigações fiscais a que se encontram vinculadas (vidé n.º 1 do art.º 119.º do CIRS).

- ↳ No que respeita à utilização de **comunicações fixas e móveis, não foi a mesma contemplada nem pela RCM 29/89, nem pelos vários despachos do SETF**, ao contrário da disciplina que acabou por ser imposta aos gestores públicos do SPA, através da recente RCM n.º 112/2002, de 1 de Agosto, que fixou limites (telefones domiciliários €70 e telemóveis pessoais para uso oficial €80).



Tribunal de Contas

Neste domínio, apenas a AdP, dispunha de regulamentação específica para a utilização e pagamento de despesas de comunicações fixas e móveis. Nos restantes casos, ANA, CTT e CGD, as empresas suportavam os custos integrais de utilização desses meios de comunicação por parte dos respectivos Administradores.

- ↪ Quanto ao cumprimento das obrigações de transparência, nos termos da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, que impõe, também aos administradores das sociedades públicas, a iniciativa de depositarem as respectivas declarações de riqueza no Tribunal Constitucional, verificou-se que os gestores das quatro empresas auditadas, relativamente ao período observado, nem sempre haviam concretizado tempestivamente esta obrigação.
- ↪ Finalmente, não pode deixar de se sublinhar que todas estas remunerações e suas componentes, quer no que respeita às quatro empresas auditadas, quer no que concerne, em geral, às empresas do SEE, acabam por não ser reflectidas com detalhe e transparência ao nível dos relatórios de gestão e contas, ao contrário do recomendado no Relatório deste Tribunal n.º 1/99 -2ª Secção, que abrangeu o período 1994 a 1997, e do preconizado pelas orientações resultantes das boas práticas de governo das sociedades, tal como a seguir se mostrará.

2.3 Quanto aos princípios e práticas de governo das empresas

- ↪ As práticas e princípios do governo das sociedades, ao nível dos responsáveis máximos pela gestão, visam a optimização dos sistemas de controlo interno e o incremento da eficiência organizacional, contribuindo, fundamentalmente, para atenuar as assimetrias de informação sobre a gestão do negócio e corresponder às expectativas dos accionistas.
- ↪ No SEE, o distanciamento entre os cidadãos contribuintes, enquanto accionistas em abstracto das empresas públicas, e os respectivos gestores, justifica a adopção de padrões de exigência e confiança, pelo menos idênticos aos recomendados pelas entidades reguladoras dos mercados de capitais no que respeita às empresas cotadas de capitais abertos e dispersos, nas quais se verifica uma natural separação entre o capital e a gestão.
- ↪ Os códigos de governo das sociedades (*Corporate Governance*) têm, actualmente, natureza recomendatória, quando difundidos por entidades reguladoras, e inscrevem-se no esforço de auto-regulamentação que cada organização desenvolve por si, com a consequência para os accionistas, de um prémio substancializado no aprofundamento do conhecimento, transparência e certeza das suas expectativas sobre o negócio.
- ↪ Nas quatro empresas do SEE objecto da presente auditoria, se se tiverem em conta as Recomendações da OCDE, em termos internacionais, e as Recomendações da CMVM, ao nível nacional, diagnosticou-se, em geral, uma ténue e difusa implementação daquelas práticas e princípios, aliás, confirmada pela ausência de iniciativas neste domínio patente nos documentos de contraditório, em virtude de:
 - a) Se adoptar uma perspectiva empresarial orientada fundamentalmente para os resultados contabilísticos;



Tribunal de Contas

- b) Não existirem procedimentos formais, ao nível do órgão de gestão, e de se notar pouca **sistematização de boas práticas de governo**, face às práticas correntes de gestão;
- c) A **divulgação interna de informação** ser segmentada e omissa quanto a aspectos societários relevantes, nomeadamente quanto à actividade do órgão de gestão, à estratégia da empresa e, em geral, a tudo o que respeita aos gestores (remunerações, desempenho e acumulações);
- d) A **divulgação externa de informação**, apesar de contemplar alguns aspectos relevantes, ser ainda incompleta e carecer de aprofundamento, no que respeita à prestação de contas e à utilização de outros meios de comunicação ao público, nomeadamente dos respectivos sítios na Internet.

↳ Em particular e relativamente a cada uma das empresas auditadas, concluiu-se, neste domínio, que:

- Em todas as sociedades, **AdP, CTT, CGD, ANA**, se havia optado pelo modelo monista quanto à **estrutura típica dos órgãos de gestão**, isto é Conselhos de Administração (CA);
- Os **Conselhos de Administração** da **AdP, CTT e ANA** dispunham do número mínimo, legalmente estabelecido para as sociedades anónimas, de cinco administradores, enquanto a **CGD** dispunha de nove administradores, todos com os respectivos presidentes nomeados em Assembleia Geral e com voto de qualidade. Acabavam, assim, por representar **centros de decisão convergentes**, que, por falta dos adequados pressupostos, não reflectiam os típicos conflitos de interesses das sociedades de capitais abertos;
- Existia uma indefinição de **objectivos estratégicos** empresariais **plurianuais** (à excepção da **ANA**), explicitados e formalizados de modo claro e ajustados às orientações do accionista, as quais, por sua vez, também se mostravam indefinidas (vg. **CTT**) ou circunscritas ao curto prazo, propiciando a prática de uma **gestão reactiva**;
- **Se verificava a predominância da perspectiva patrimonial, associada aos resultados contabilísticos**, aos quais se subordinava a atribuição dos prémios de gestão e a participação nos resultados líquidos do exercício, em detrimento da componente operacional ou de outros indicadores económicos de desempenho ou, ainda, de quaisquer contratos de gestão que fixassem metas e/ou valores padrão;
- Mesmo se todas as empresas declararam a existência de **delegações de responsabilidades** e ou atribuição de pelouros aos respectivos administradores, fundamentadas em deliberação dos respectivos CA e devidamente divulgados pelos meios de comunicação interna, contudo **nenhuma havia recorrido à possibilidade legal ou estatutária de delegação de poderes num administrador ou numa comissão executiva**;
- Apesar de três das empresas **CTT, CGD e ANA** terem declarado dispor de micro-estruturas, tipo **comités/conselhos**, apenas os **CTT** os referenciavam no seu organograma. De resto, **nenhuma das empresas** havia instituído **comités** dedicados ao **controlo/auditoria** ou à **nomeação e remuneração de gestores** intermédios ou, ainda, comités de **conduta** ou de resolução de **conflitos de interesse**, de modo a reforçar o controlo destes pontos críticos;



Tribunal de Contas

- Em todas as empresas a **divulgação de informação, no plano interno**, era assimétrica e extremamente segmentada no que respeitava à comunicação de objectivos estratégicos e inexistente quanto a riscos operacionais, critérios de nomeação de quadros dirigentes, remunerações e recompensa dos gestores, acumulações, prémios e avaliação de desempenho dos mesmos, bem como relatórios de auditorias externas e internas.
- Já no plano específico da **divulgação externa de informação**, concluiu-se que:

Ao **nível dos relatórios de gestão anuais**:

 - a) Apresentavam informação relevante, embora diferenciada, consoante as empresas, destacando-se os conteúdos relacionados com o enquadramento macroeconómico, a apresentação das várias áreas de negócio e os principais indicadores económicos, financeiros e operacionais
 - b) No entanto, patenteavam, a **necessidade de detalhar a informação** relativa aos seguintes pontos:
 - **Às orientações do accionista**, à interpretação e contextualização da **Missão**, à realização de objectivos estratégicos com ligação aos objectivos operacionais (**à excepção da AdP que se aproximava destes conteúdos**);
 - Ao **risco operacional**, dando conta dos principais aspectos sobre análise e controlo do risco (**excepto a CGD ao incluir um ponto dedicado a este tema**);
 - **À apresentação dos principais investimentos** realizados justificando o alinhamento com os objectivos estratégicos e/ou programas de gestão, bem como as respectivas expectativas económicas e financeiras (**à excepção da ANA que se aproximava destes conteúdos**);
 - **À apresentação dos membros do CA**, considerando os respectivos aspectos curriculares e destacando a respectiva experiência profissional e habilitações, bem como as áreas de responsabilidade de que se ocupavam, em consonância com o organograma da empresa;
 - **À remuneração e recompensa dos administradores e gestores, com detalhe por pessoa, remuneração base e complementos remuneratórios em dinheiro ou em espécie**;
 - **À inclusão, no ponto respeitante aos Recursos Humanos**, das políticas de selecção, recrutamento, valorização dos recursos humanos e gestão de carreiras, contratação colectiva e relações com os parceiros sociais (vg. sindicatos), remunerações, recompensas e aumentos salariais, formação e ambiente social na empresa. **Sem prejuízo do que precede, todas as empresas auditadas contemplavam um ponto relativo aos Recursos Humanos.**



- Aos aspectos pertinentes do **relacionamento com outros stakeholders relevantes** do ponto de vista da eficiência empresarial, nomeadamente no que respeita aos clientes, à interpretação das suas necessidades e satisfação, políticas de optimização de recursos, relacionamento com fornecedores e financiadores (**destaca-se a AdP que se aproximou destes conteúdos, ao incluir referências à Marca, Qualidade, Investigação e Desenvolvimento, à sociedade e à população servida**).

Ao nível da utilização das tecnologias da informação e comunicação, apesar de todas as empresas auditadas disporem de sítios na Internet, apenas a ANA se destacava, positivamente, pela excelência, ao incluir informação societária relevante, nomeadamente quanto à missão, estratégia, relatório de contas, organograma, corpos sociais, ambiente, recrutamento, notícias e investimentos.

Os CTT e a CGD apenas apresentavam conteúdos orientados para os serviços e informação geral de âmbito comercial e o sítio da AdP nem sequer se encontrava acessível, desconhecendo-se, por isso, o seu conteúdo.

- ↳ No que respeita à **estratégia e avaliação**, destaca-se, no relacionamento do accionista com a empresa, a falta generalizada de definição de linhas de orientação estratégica, transmitidas em assembleia geral e ajustadas, no mínimo, ao médio prazo, coincidente com os três anos de mandato vigentes na generalidade das empresas auditadas.

3 RECOMENDAÇÕES

À luz do que observou e concluiu no desenvolvimento desta auditoria e tendo na devida conta os resultados do exercício do contraditório, o TC formula as seguintes recomendações:

3.1 Quanto ao Estatuto do Gestor Público

↳ Que o Estado, usando da sua competência legislativa, proceda à urgente elaboração do “Estatuto do Gestor Público”, nos termos previstos pelo n.º 1 do art.º 15.º Dec. Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro e que o mesmo não só revogue o actual sistema remuneratório, como constitua uma base de regulamentação para a adopção de códigos de governo das sociedades públicas, à semelhança do que tem estado a ser desenvolvido pela CMVM em Portugal, quanto às empresas privadas cotadas, pela UE, no âmbito da reforma das instituições comunitárias, implementado pelos Estados Unidos (vg. *Sarbanes-Oxley Act of 2002*) e estudado pela OCDE.

3.2 Quanto ao sistema remuneratório

↳ Considerando o actual regime jurídico do Sector Empresarial do Estado, – Dec. Lei n.º 558/99 –, *maxime* o conceito de empresa pública nele consagrado e que as remete para o regime privado, **que os limites quantitativos respeitantes à componente da remuneração base e complementos remuneratórios, sejam fixados de forma globalmente coerente, embora tendo em vista a sua adaptação à lógica de mercado, sem prejuízo de, neste caso, deverem os correspondentes desvios ser sempre fundamentados e estabelecidos de forma transparente.**



Tribunal de Contas

☞ Que se estabeleça a imposição de detalhar individualmente, nos relatórios de gestão e contas, os montantes e demais regalias atribuídas a cada administrador.

☞ Que o futuro “Estatuto do Gestor Público” contemple uma clara e inequívoca articulação com o regime jurídico consignado na Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, no que respeita à obrigação declarativa de riqueza junto do Tribunal Constitucional.

3.3 Quanto às componentes do sistema:

☞ Que seja eliminada a componente certa e permanente denominada “**despesas de representação**”, devendo a mesma passar a estar exclusivamente associada ao ressarcimento dos montantes individualmente despendidos em representação social e dos quais cada titular deve prestar contas;

☞ Que seja regulamentada a componente remuneratória por **acumulação de funções**, no plano interno de cada sociedade, no respeito pelo direito societário e atendendo aos conflitos de interesse.

☞ Que, no tocante aos **prémios de gestão**, seja **regulamentado um sistema de incentivos, integrado no “Estatuto do Gestor Público” e baseado** em indicadores de performance económica e social, que permita o possível ajustamento a cada empresa e aos contratos/programas de gestão, quando existentes ou necessários, o qual tenha por base, em geral, os seguintes pressupostos/ **princípios**:

- Respeito pelos limites legais, de direito societário e laboral e pelos direitos individuais;
- A **mensurabilidade** através de objectivos, metas, ou padrões de referência, consoante a natureza das variáveis ou o seu carácter quantificável ou não quantificável;

- O compromisso entre os factores mensuráveis ou objectivos e os factores intangíveis ou subjectivos;

- A **transparência**, a **divulgação** (interna e externa) e a **verificabilidade** do sistema (pelos auditores externos)

☞ Que os **sistemas complementares de reforma** sejam harmonizados no sentido da definição do valor base, do respectivo limite, bem como das condições de mobilização dos valores fundados e que respeitem a devida autorização social.

☞ Que, quanto à **utilização e aquisição de viaturas** se determine:

- Que no final do período de vida útil, ou seja, no mínimo quatro anos, as viaturas sejam alienadas, considerando as condições económicas mais vantajosas para a empresa ou o interesse do accionista em adquiri-las;
- Que seja **eliminada definitivamente a prática generalizada de aquisição de viaturas pelos seus utilizadores**, por incompatibilidade com os interesses sociais.

☞ Que as **despesas de comunicação** não sejam confundidas com qualquer tipo de benefício em espécie, recomendando-se que se exija às empresas que regulamentem os respectivos limites indicativos e condições de utilização de telefones fixos domiciliários e de telemóveis atribuídos para uso ao serviço da empresa. Essas condições deverão ser aceites e subscritas pelos utilizadores.



3.4 Quanto aos princípios e práticas de governo das sociedades

☞ O Tribunal recomenda vivamente ao legislador que o urgente e futuro “Estatuto do Gestor Público”, para além da base do sistema de incentivos, constitua um instrumento impulsor do desenvolvimento de códigos de governo nas empresas públicas, adaptados ao contexto nacional e às características do universo do SEE. Para tanto, devem nele ser incluídos os aspectos relacionados com a conduta e conflitos de interesses, a transparência e divulgação de informação, uma vez que toda a actividade do gestor público deve ser enquadrada à luz dos princípios gerais e das boas práticas de governo das sociedades que, tanto nos EUA, como na Europa e, até, já em Portugal, passaram a constituir uma exigência pública dos cidadãos contribuintes.

☞ Que, no sentido do previsto no Dec.-Lei n.º 558/99, o accionista público fomente a determinação das linhas de orientação estratégica, de uma forma expressa e formal, recorrendo tanto quanto possível a metas quantificadas e a contratos de gestão, coincidentes com âmbito temporal dos mandatos das administrações das empresas e revistas anualmente nas assembleias gerais.

☞ Que, em função da dimensão dos activos, da complexidade do negócio e do interesse estratégico das empresas, o accionista público pondere adequadamente a opção entre a estrutura baseada em Conselho de Administração e a estrutura dualista, baseada na Direcção e Conselho Geral. Assim como fomenta, quando necessário, à luz dos mesmos critérios, a criação de comissões executivas face aos conselhos de administração, distinguindo administradores executivos/delegados dos não executivos, com a respectiva diferenciação ao nível remuneratório.

3.5 Concretamente às empresas auditadas, o Tribunal recomenda que:

☞ Fomentem, em geral, o **desenvolvimento de códigos de governo**, adaptados à sua realidade, como instrumento de optimização da eficiência organizacional.

☞ Nesse sentido, e quanto à **estrutura e funcionamento do órgão de gestão**, apreciem da vantagem de delegar a gestão corrente da empresa num ou mais administradores ou numa Comissão Executiva, dentro das possibilidades do Código das Sociedades Comerciais, considerando os critérios supra aludidos e o interesse do accionista;

☞ No que respeita à **repartição de competências** entre os vários órgãos e departamentos ou divisões da sociedade, no quadro do processo de decisão empresarial, a mesma seja consagrada de um modo explícito, especificando as funções efectivamente desempenhadas por cada um dos membros do órgão de administração e directores e que seja divulgada interna e externamente, nomeadamente através de organogramas ou mapas funcionais.

☞ Procedam à instituição pelo órgão de administração de **comités/conselhos** internos com competências em matérias em que existam potenciais situações de conflito de interesses, tais como a auditoria interna, a nomeação de directores e gestores, a análise da política de remunerações e a avaliação da estrutura e governo societários. A função destas estruturas tem natureza informativa e consultiva, uma vez que as mesmas não devem nem podem substituir o órgão de administração nas tomadas de decisão, mas sim fornecer-lhes informação, conselhos e propostas que o auxiliem a desenvolver eficientemente a sua função de supervisão e a incrementar a qualidade do seu desempenho nestas matérias.



Tribunal de Contas

☞ Coloquem um esforço efectivo na **divulgação de informação respeitante aos membros do órgão de administração e directores da sociedade**, em consonância com o princípio da transparência e da exemplaridade, quanto aos seguintes conteúdos:

- Remunerações e incentivos pagos/colocados à disposição;
- Perfil profissional, através da inclusão de nota biográfica pessoal;
- Acumulações de funções de cada um, bem como sobre os cargos que os mesmos desempenham em outras sociedades;

☞ No que respeita à **divulgação de informação relevante sobre a actividade da empresa**, independentemente dos esforços já empreendidos e, **para além do que precede quanto aos administradores e directores**, se continue a aprofundar **nos respectivos relatórios de gestão e contas** os conteúdos relativos aos seguintes pontos:

- As orientações do accionista, a interpretação e contextualização da Missão, a realização de objectivos estratégicos com ligação aos objectivos operacionais;
- O risco operacional, dando conta dos principais aspectos sobre análise e controlo do risco;
- A apresentação dos principais investimentos realizados justificando o alinhamento com os objectivos estratégicos e, ou programas de gestão, bem como as respectivas expectativas económicas e financeiras;
- A inclusão, no ponto respeitante aos Recursos Humanos, das políticas de selecção, recrutamento, valorização dos recursos humanos e gestão de carreiras, contratação colectiva e relações com os parceiros sociais (vg. sindicatos), remunerações, recompensas e aumentos salariais, formação e ambiente social na empresa;

- Os aspectos pertinentes quanto ao relacionamento com outros *stakeholders* relevantes do ponto de vista da eficiência empresarial, nomeadamente no que respeita aos clientes, quanto à interpretação das suas necessidades e satisfação, políticas de optimização de recursos e qualidade, relacionamento com fornecedores e financiadores.

☞ Recorram às **novas tecnologias de informação**, como meio eficaz para a divulgação da informação anteriormente aludida, nomeadamente através da *intranet*, no caso da comunicação interna, no âmbito da empresa e do grupo empresarial, e do desenvolvimento de sítios na *internet* como meio de divulgação externa.

☞ Por fim, no que se refere ao desenvolvimento da regulamentação interna de cada empresa, que sejam desenvolvidas e implementadas, independentemente da existência do “Estatuto do Gestor Público”, um conjunto de **regras societárias internas** que regulem situações de conflito de interesses entre os membros do órgão de administração e a sociedade, bem como as principais obrigações resultantes dos deveres de diligência, lealdade e confidencialidade dos membros do órgão de administração, nomeadamente no que toca à prevenção da utilização indevida de oportunidades negociais e de bens societários.



II CORPO DO RELATÓRIO

4 SISTEMA REMUNERATÓRIO DOS GESTORES PÚBLICOS

4.1 Quadro normativo do SEE e o Estatuto do Gestor Público

4.1.1 Quadro normativo do SEE

O regime remuneratório dos gestores públicos não pode, hoje, deixar de ser analisado à luz de um processo evolutivo, marcado por profundas modificações, aceleradas nos últimos anos, quer na composição, quer na natureza das empresas do SEE, modificações estas que não foram acompanhadas, ao menos em sede legislativa formal, de alterações ao estatuto remuneratório inicialmente fixado, o que não pode deixar de acarretar múltiplas dificuldades e distorções à aplicação deste último, como adiante melhor se revelará.

Até finais dos anos noventa (1999), o regime jurídico do SEE ainda era regulado pelo Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril⁴ – Estatuto das Empresas Públicas – que apresentava um conceito de empresa pública que abrangia as empresas públicas a título originário e as empresas nacionalizadas, tal como resultava do seu artigo 1.º.

⁴ Sucessivamente alterado pelo Dec.-Lei n.º 29/84, de 20 de Janeiro, e pela Lei n.º 16/90, de 20 de Julho.

Pelo artigo 31.º do citado diploma, constata-se a preocupação de precisar que «o estatuto dos membros dos órgãos da administração das empresas públicas será regulado por lei especial», não obstante o estatuto do pessoal das empresas públicas, em regra, se reger pelo Regime do Contrato Individual de Trabalho.

Assim, dando cumprimento ao referido artigo 31.º, veio a ser publicado o Decreto-Lei n.º 831/76, de 25 de Novembro, que aprovou o “Estatuto do Gestor Público”⁵, constituindo um diploma complementar, especial, face ao Dec.-Lei n.º 260/76.

⁵ Este Dec.-Lei n.º 831/76, de 25 de Novembro, que aprovou o estatuto dos gestores públicos foi sendo alterado pelos Dec.-Lei n.º 151/77, de 14/04; Dec.-Lei n.º 387/77, de 14/09; Dec.-Lei n.º 51/79, de 23/03 e Lei n.º 52/79, de 14/09.



Tribunal de Contas

Uma breve análise ao aludido Estatuto permite concluir que o mesmo foi moldado por uma concepção pouco ágil da figura do gestor público, concebendo-o como inserido numa carreira própria, típica de um alto funcionário ou agente da Administração, mais vocacionado para o exercício do poder público do que para administrar empresas de natureza comercial.

Posteriormente, o **Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, que aprovou um novo Estatuto dos Gestores Públicos**, veio revogar o referido Dec.-Lei n.º 831/76, na sua totalidade e, não obstante ter sido publicado há mais de 20 anos, continua, ainda em Junho de 2003, em vigor.

Considera-se pertinente salientar que a redacção preambular deste diploma já então esclarecia que *«mais do que criar uma carreira e definir direitos das pessoas que nela ingressam, importa criar condições que permitam assegurar o recrutamento de gestores altamente qualificados e profissionalizados e decidir da sua manutenção à frente dos destinos das empresas, em função do cumprimento das metas programadas e dos resultados obtidos»*.

Este “estatuto do gestor público” veio a ser posteriormente regulamentado por Resoluções do Conselho de Ministros, nas quais se vieram a encadear, também, diversos despachos da tutela financeira governamental.

Destacando a **RCM n.º 29/89, de 3 de Agosto**⁶, constata-se que ela tem como base regulamentar o artigo 7º do citado Dec.-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, que apesar de conter regras gerais é, porém, parco em princípios e em critérios consubstanciadores dos alicerces de um verdadeiro sistema remuneratório dos gestores públicos.

Todavia, a Resolução em causa distingue-se pela fixação de um critério remuneratório, consistente no estabelecimento de um valor padrão, a rever anualmente, e atribuído em função da dimensão da empresa e da complexidade da sua gestão, o qual condiciona a definição da remuneração base e de outras prestações acessórias.

Entretanto, anualmente e em complemento ao estabelecido naquela RCM, o Ministério das Finanças, através da Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças, tem emitido vários despachos no sentido de classificar as empresas em grupos e em níveis de complexidade de gestão, para além de ter vindo a precisar o conteúdo e as condições de alguns complementos ou situações com impacto nas remunerações, como adiante se dará conta.

No que respeita às sociedades anónimas de capitais públicos, recordam-se e destacam-se vários despachos que regulamentaram a fixação e a actualização das remunerações dos administradores.

- **Despacho n.º 304/94-F** do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, de 18 de Março, que regulamenta o funcionamento das comissões de vencimentos nas SA onde o Estado é accionista maioritário.
- **Despacho n.º 1.065/97**, de 28 de Maio, do Secretário de Estado do Tesouro, que pressupondo a existência das comissões de fixação de vencimentos, determina que as remunerações dos membros dos conselhos de administração, para 1997, *«darão, em termos genéricos, continuidade às observadas anteriormente, designadamente no que se refere:*

À adopção por referência, do regime constante na RCM n.º 29/89, com as actualizações do valor padrão, no que se refere apenas aos abonos que a este estão indexados e nos termos e nos limites que se encontram previstos naquela resolução, e dos indicadores de dimensão introduzidos pelo Despacho do Ministro das Finanças (...)»

- **Despacho n.º 9.804/98**, de 9 de Junho, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que regulamenta o modo como devem ser fixadas as remunerações dos órgãos sociais nas SA em que o Estado é accionista maioritário.

⁶ Tal como a anterior RCM n.º 7/85, de 6 de Fevereiro, que aquela revogou.



Tribunal de Contas

- **Despacho n.º 14.511/98**, de 29 de Julho, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que fixa novas orientações sobre as remunerações dos órgãos sociais nas SA em que o Estado é accionista maioritário, ainda que de forma indirecta, bem como nas empresas públicas, na parte aplicável.
- **Despacho n.º 10.127/99**, de 6 de Maio, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que veio esclarecer que, para além da adopção por referência do regime constante da supra mencionada RCM n.º 29/89, as componentes remuneratórias não previstas ou que excedam os limites impostos por aquela RCM, são legítimas e regulares, desde que devidamente aprovadas em Assembleia-Geral ou pela comissão de fixação de remunerações.
- Finalmente, os **Despachos n.ºs 16.629/2000-SETF e 2.196/2001-SETF** que fixaram as remunerações dos membros dos órgãos sociais das SA em que o Estado é accionista maioritário, para vigorar nos anos de 2000 e 2001, impuseram a adopção, por referência, do regime constante na mencionada RCM.

Deste modo, a continuidade das situações anteriores à adopção, por referência, do regime da RCM n.º 29/89, deu origem à manutenção de decisões casuísticas, anteriormente ocorridas, que acabaram por acrescentar novas situações de excepção e, conseqüentemente, por acentuar uma crescente clivagem entre o que se impunha às EP, em sentido formal, e os regimes praticados nas SA e provocar, também, a existência de diferenças, por vezes acentuadas, entre estes últimos.

Esta constatação não pode deixar de resultar da falta de orientação e de critérios globais da legislação ainda em vigor, relativa ao sistema remuneratório dos gestores das empresas e sociedades do SEE, acabando os processos regulamentares utilizados por confirmar a falta de base normativa/regulamentar que deveria provir fundamentalmente de decreto-lei, como fonte hierárquica superior, e que seria o garante de princípios jurídicos, tais como os do interesse público, da segurança, da igualdade, da proporcionalidade e da justiça.

Ao fim de 23 anos, em 1999, a antiga Lei de Bases das Empresas Públicas, que vigorava desde 1976 (DL 260/76, de 8 de Abril), foi revogada pelo Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro – Regime do Sector Empresarial do Estado.

O Art.º 15.º, n.º 1 daquele Dec.-Lei n.º 558/99 previu que «*Os administradores designados ou propostos pelo Estado terão estatuto próprio, a definir por legislação especial*». No entanto, **tal legislação especial, decorridos cerca de 3 anos e meio sobre o seu anúncio formal e solene, continua por publicar, mantendo-se – ainda – em vigor o antigo estatuto remuneratório dos gestores públicos**, consignado no Dec.-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, e todo o sistema anteriormente descrito, baseado na RCM 29/89 e nos vários Despachos emanados da Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças, tal como se referiu.

Assim, a RCM n.º 29/89, de 26 de Agosto, continua a constituir, actualmente, o normativo fundamental e até o cerne do sistema remuneratório dos gestores públicos em sentido formalmente vinculativo para as EP (do Dec.-Lei n.º 260/76), e, por referência, relativamente às sociedades comerciais, designadamente as Sociedades Anónimas do SEE, em que as remunerações devem ser fixadas e aprovadas em Assembleia Geral ou Comissão de Vencimentos.

Acresce – e é de acentuada relevância – que, de acordo com o novo regime jurídico do SEE, estabelecido pelo Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, o conceito de empresa pública passou a ser amplo e a reger-se materialmente pelo critério da titularidade e da influência dominante na gestão das entidades, independentemente da respectiva forma jurídica.

As “antigas” empresas públicas, no sentido formal do Dec.-Lei n.º 260/76, são agora equiparadas e absorvidas pela categoria das denominadas entidades públicas empresariais (EPE), que mais não são do que empresas públicas de regime especial, muita próximas dos institutos públicos com natureza empresarial⁷.

⁷ (cfr n.º 2 do art.º 3º e art.ºs 23.º e seguintes do Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro)

Ao momento da entrada em vigor do Dec.-Lei n.º 558/99, já se contavam poucas EP no universo do SEE, a saber: o Metropolitano de Lisboa, a CP, a REFER e a NAV.



Actualmente, o universo do SEE é constituído, em regra, por entidades com a forma de sociedades comerciais, detidas exclusivamente ou maioritariamente pelo Estado ou outras entidades públicas estaduais, independentemente da participação directa ou indirecta, desde que tal implique a detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto ou, ainda, o direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de gestão.

Do ponto de vista da prossecução dos interesses públicos, nada impede que o amplo leque de sociedades que integra o novo conceito de empresa pública actue em concorrência com o sector privado. Contudo, o Dec.-Lei n.º 558/99 destaca, ainda, as empresas públicas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, as quais prosseguem fins públicos com base em contratos de concessão ou com base em acto ou regulamento administrativo ou mesmo com base em acto legislativo. A actividade desenvolvida por estas empresas deve assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a coesão económica e social e a protecção dos consumidores⁸.

Ora, no momento actual, ou seja, em Junho de 2003, o sistema proposto, no passado distante, pela RCM 29/89 encontra-se completamente desadaptado do conceito actual de empresa pública, nos termos previstos pelo Dec.-Lei n.º 558/99, fomentando interpretações de que o valor padrão é o limite mínimo que respeita às antigas empresas públicas – EPs – agora consideradas EPEs pelo referido Dec.-Lei n.º 558/99.

Aliás, já no decurso da finalização deste relatório, foi publicado o Dec.-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, que veio disciplinar a atribuição de benefícios e regalias suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou gestão e do restante pessoal dos fundos e serviços autónomos. Todavia, este diploma não abrange o vasto leque das empresas públicas

seja sob a forma de EPE, seja de sociedades comerciais, detidas, geridas ou ainda dominadas por entidades públicas estaduais.

Apesar do TC, através do seu Relatório n.º 1/99-2.º Secção, anterior à publicação do novo regime do SEE pelo Dec.-Lei n.º 558/99, ter concluído, na altura, que a regulamentação do “sistema remuneratório dos gestores públicos”, baseada na RCM 29/89, era obsoleta e inadequada e de ter recomendado que fosse instituído – com urgência – um «verdadeiro sistema remuneratório dos gestores» das empresas do SEE, em Junho de 2003 ainda se aguarda a legislação sobre o estatuto do gestor público e a regulamentação de um sistema remuneratório dirigido aos gestores das sociedades comerciais que se inserem no SEE.

4.2 O Estatuto do Gestor Público

A questão que o quadro normativo anterior à publicação do Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, podia suscitar era a de **apurar quais os gestores que poderiam ser abrangidos pelo estatuto de gestor público e, por isso, sujeitos ao respectivo regime remuneratório.**

Nos termos do n.º 1 do artigo 1º do Estatuto contido no já referido Dec.-Lei n.º 464/82⁹, eram considerados «*gestores públicos os indivíduos nomeados pelo Governo para os órgãos de gestão das empresas públicas ou para os órgãos das empresas em que a lei ou os respectivos estatutos conferirem ao Estado essa faculdade*».

Desta norma resultava serem gestores públicos, pelo menos em sentido estrito, apenas:

- os que fossem nomeados pelo Governo para os órgãos de gestão das empresas públicas *proprio sensu*;
- e os que fossem nomeados pelo Governo para os órgãos de empresas em que o Estado possuísse essa faculdade estatutária ou legal.

⁸ Sem prejuízo da eficácia económica e do respeito dos princípios de não discriminação e transparência – vd. art.º 19.º do Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

⁹ Mantido em vigor, nos termos do art.º 39º do Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro – regime jurídico do SEE.



Tribunal de Contas

Esta última situação suscitava, ainda, a questão suplementar de saber em que circunstâncias podia o Estado exercer a faculdade estatutária ou legal de nomear administradores.

A resposta a esta questão era a de que, atendendo ao tipo de empresas, seria, sem dúvida nas EP e nas SA de capitais exclusivamente públicos (p.g. EP transformadas em SA por decreto-lei, o qual também aprovava em anexo o novo estatuto). Igualmente, nas sociedades comerciais de economia mista, nas quais concorressem capitais públicos e privados¹⁰.

Acrescia que, no concernente ao estatuto do gestor público, havia a evidenciar que a delimitação do conceito de gestores era feita pela negativa. Com efeito, não eram considerados gestores públicos, como acontecia, por exemplo, com o n.º 3 do artigo 1º do Dec.-Lei n.º 464/82 já citado, «*os indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão de sociedades de capitais públicos ou participadas*». (Negrito nosso).

Daqui poder-se-ia, liminarmente, concluir que:

- 1º o regime legal do gestor público, decorrente, essencialmente, do Dec.-Lei n.º 464/82 e dos regulamentos nele filiados, se aplicava directamente aos **gestores que fossem nomeados** para integrar o órgão de gestão, quer de empresas públicas formais, quer de sociedades de capitais exclusivamente públicos, quer de sociedade de economia mista controladas. Desde que a via utilizada fosse a da **nomeação**, os gestores nomeados ficavam abrangidos pelo estatuto do gestor público;
- 2º aquele regime legal já pareceria não abranger os titulares dos órgãos sociais das sociedades anónimas de economia mista quando **eleitos**.

¹⁰ V.g. Quadro das Privatizações – Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, a propósito de administrador nomeado pelo Estado.

Esta distinção, a aceitar-se como definitiva, encerraria uma perspectiva redutora no tocante à questão essencial do âmbito do SEE. Com efeito, enquanto parte de um sector público mais vasto, o SEE assenta nos pressupostos da titularidade do capital e do exercício da gestão, tal como resulta, aliás, do n.º 2 do artigo 82.º da Constituição da República Portuguesa¹¹.

A este propósito, pode conclui-se, com Gomes Canotilho e Vital Moreira, que «*a pertença ao sector público exige a natureza pública tanto da propriedade como da gestão, as quais devem pertencer ao Estado ou a outras entidades públicas territoriais, directamente ou por intermédio de outras entidades sejam elas EP, empresas de capitais públicos, institutos públicos*»¹².

Não resulta, portanto, razoável distinguir os gestores públicos nomeados dos gestores públicos eleitos pela colectividade de accionistas¹³, nos casos em que o Estado ou a parte pública representada, directa ou indirectamente, em posição maioritária, detenha a gestão das respectivas sociedades.

Acresce que o problema pode não se esgotar com a questão da nomeação *versus* eleição, uma vez que o citado Dec.-Lei n.º 464/82 nada refere quanto a outras formas constitutivas da relação de administração, entre as quais se citam, por exemplo, embora a título excepcional, a cooptação¹⁴; a designação pelo órgão de fiscalização¹⁵; ou a nomeação pelo Tribunal¹⁶.

A este propósito, o Ministério das Finanças, na sua resposta através da IGF, e também a AdP consideram que, se a posição do TC pode estar correcta em termos *de jure condendo*, levanta dúvidas *de jure condito*.

O Tribunal recorda que tem defendido sustentadamente esta posição que já havia, aliás, adoptado no seu anterior Relatório n.º 01/99.

¹¹ Redacção da CRP/89, que a revisão de 1997 não alterou: «*O sector público é constituído pelos meios de produção cuja propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas*».

¹² Anotação àquele preceito da Constituição da República Portuguesa (CRP) de Gomes Canotilho e Vital Moreira.

¹³ Eleição nos termos do art.º 391º, n.º 1 do CSC.

¹⁴ Art.º 393, n.º 1, al. b) do CSC e clausula estatutária.

¹⁵ Art.º 393º, n.º 1, al. c), e n.º 4 do CSC.

¹⁶ Art.º 394º do CSC.



Tribunal de Contas

A importância do que acaba de ser referido permite concluir que a questão do estatuto do gestor público é indissociável da do exacto âmbito do SEE e, mais precisamente, das Resoluções do Conselho de Ministros que vieram regulamentar aquele Estatuto na vertente das remunerações e, bem assim, dos diversos despachos ministeriais subsequentemente proferidos pelas tutelas sobre a mesma questão, que continuarão, aliás, a regulamentar a matéria até à aprovação de um novo estatuto do gestor público.

Actualmente, todas estas dúvidas se encontram dissipadas com o novo regime jurídico do SEE, consignado no já referido Dec.-Lei n.º 558/99, que, tal como acima se explicou, adoptou um novo conceito de empresa pública, que cobre, em regra, todas as sociedades comerciais de forma e regime jurídico geral privado, em que o Estado (*lato sensu*) detenha uma posição preponderante, tal como expressamente se prevê nos termos conjugados dos art.ºs 2.º, 3.º e no n.º 1 do art.º 7º daquele diploma.

Mais, o mesmo diploma, no seu art.º 15.º, n.º 1, prevê expressamente que «*os administradores designados ou propostos terão estatuto próprio, a definir por legislação especial*» e que (n.º 4) os membros dos órgãos sociais das sociedades gestoras de participações sociais a que se refere o n.º 3 do art.º 10º e cujas acções sejam detidas exclusivamente pelo Estado são designados por resolução do Conselho de Ministros, que substitui, para todos os efeitos, a eleição em Assembleia-Geral.

Portanto, é hoje pacífico que as sociedades comerciais de regime privado integram o SEE e que os gestores públicos podem ser designados ou propostos e, portanto, eleitos. Entenda-se: designados em todas as situações em que a participação de entidades estaduais é exclusiva e, no mínimo, propostos e, por isso, eleitos, no caso das sociedades de economia mista, nas quais exista uma participação, directa ou indirecta, maioritária, em capital, votos ou administradores, por parte de entidades públicas.

Em regra, a intervenção do Estado ou de outras entidades públicas, relativamente às empresas constituídas sob a forma de sociedade anónima, encontra-se sujeita ao quadro legal definido para os accionistas no CSC e nos estatutos das sociedades e, assim sendo, a sede própria para o exercício da função accionista será na Assembleia-Geral, na qual se procede à eleição e à destituição dos órgãos sociais.

Em suma, considera-se que gestor público, para efeitos do SEE, é todo aquele que foi mandatado para gerir e administrar uma empresa pública no sentido legal que a esta é hoje conferido pelo Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.



5 AS REMUNERAÇÕES DOS MEMBROS DOS ÓRGÃOS DE GESTÃO DAS EMPRESAS AUDITADAS

5.1 O Sistema Remuneratório

Como se referiu, o sistema remuneratório dos gestores públicos, ainda em vigor, consta do Dec.-Lei n.º 464/82, regulamentado por Resoluções de Conselho de Ministros, nas quais se vieram a encadear diversos despachos das tutelas sectoriais até que surgiu a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 6/Agosto, doravante designada por RCM.

Esta Resolução constitui, actualmente, o normativo fundamental e, até, o cerne do sistema remuneratório dos gestores públicos, quer das tradicionais e antigas Empresas Públicas (EP) quer das Sociedades Anónimas (SA).

Tal RCM, apesar de conter regras gerais é, porém, parca em princípios e critérios que sirvam de alicerces a um verdadeiro sistema remuneratório para os gestores públicos.

Atalhando uma exaustiva descrição, importa conhecer a disciplina jurídica concernente ao modelo remuneratório dos gestores públicos, em vigor nos exercícios económicos em análise, isto é, 2000 e 2001.

A RCM distingue-se pela fixação de um critério remuneratório consistente no estabelecimento de um valor padrão, a rever anualmente, e atribuído em função da dimensão da empresa e da complexidade da sua gestão, o qual condiciona a definição da remuneração base e de outras prestações acessórias.

No essencial, o sistema remuneratório resultante desta RCM baseia-se, para além da remuneração base, enquanto componente principal, no abono para despesas de representação, na remuneração adicional por acumulação de funções e nos prémios de gestão.

A figura seguinte ilustra o que acaba de ser referido.

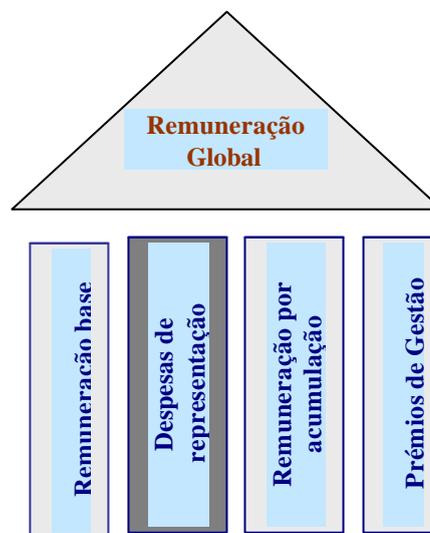


Fig. 1



Tribunal de Contas

Na óptica de uma análise qualitativa, e após realizados os trabalhos de auditoria, constatou-se que não existe aderência geral entre as componentes remuneratórias previstas na RCM e aquelas que são auferidas nas empresas auditadas, como de verifica no quadro que segue:

Componentes Remuneratórias				QUADRO 5
RCM	AdP, SGPS	CTT	CGD	ANA
Remuneração base + Subsídio de Férias e de Natal	Remuneração Base a abonar 14 meses no ano	Remuneração Base a abonar 14 meses no ano	Remuneração Base a abonar 14 meses no ano	Remuneração Base a abonar 14 meses no ano
Abono para Despesas de Representação	x	Abono para Despesas de Representação	X	Abono para Despesas de Representação
Adicional por acumulação de funções	x	Adicional por acumulação de funções	X	Adicional por acumulação de funções
Prémios de gestão	Prémios de gestão	Prémios de gestão	Participação lucros	Prémios de gestão
	Subsídio Refeição		Subsídio Refeição	Subsídio Refeição
	Plano Complementar de Reforma		Plano Complementar de Reforma	Plano Complementar de Reforma



5.2 Remuneração base

5.2.1 Base de calculo

De acordo com a RCM, o cálculo do montante da remuneração base a auferir pelos órgãos sociais, conselhos de gestão ou de administração, a tempo integral, terá de obedecer à seguinte fórmula:

Valor Padrão X Percentagem
(representativa da dimensão da empresa) X
Factor Multiplicativo (equivalente à
complexidade da gestão)

Sendo que:

- o valor padrão, que é anualmente actualizado por despacho do Ministro das Finanças (MF), foi fixado, para os anos em análise, nos seguintes montantes:

Valor Padrão			QUADRO 6
Ano	Valor Padrão	Diploma	
2000	2.638,64€	Despacho n.º 15.378/2000, de 28/07	
2001	2.736,90€	Despacho n.º 19.065/2001, de 12/09	

- a percentagem difere consoante as empresas são integradas no grupo A, B ou C como se mostra seguidamente:

Percentagens representativas da dimensão da empresa				QUADRO 7
	Percentagens representativas da dimensão da empresa			
	Presidente	Vice-presidente	Vogais	
Banco Portugal	140	130	120	
Grupo A	130	123	115	
Grupo B	115	108	100	
Grupo C	100	95	90	



Tribunal de Contas

Tais percentagens são fixadas tendo em conta os indicadores da dimensão da empresa (limites mínimos), que para os anos em análise são os que seguem:

Indicadores da dimensão da empresa				QUADRO 8	
Empresas não financeiras				Unid: (milhões de contos)	
Ano	Grupo A		Grupo B		
	Activo Líquido	Vol. Vendas	Activo Líquido	Vol. Vendas	
2000	74,43	43,08	15,22	10,82	
2001	77,16	44,07	15,57	11,07	

Empresas do sector financeiro				Unid: (milhões de contos)	
Ano	Grupo A		Grupo B		
	Activo Líquido	Vol. Vendas ¹⁷	Activo Líquido	Vol. Vendas ³	
2000	646,56	71,16	53,80	6,41	
2001	661,43	72,79	55,03	6,55	

→ **o factor multiplicativo** tem por base o nível correspondente à complexidade de gestão, aferido, caso a caso, por despacho conjunto dos ministros das Finanças e da tutela técnica:

Factor Multiplicativo		QUADRO 9
Complexidade	Factor Multiplicativo	
Nível 1	1,3	
Nível 2	1,15	
Nível 3	1	

No que respeita às empresas auditadas, constatou-se que não se encontrou qualquer despacho referente à **AdP, SGPS** que fixasse a sua complexidade de gestão, ao contrário do que aconteceu em relação às restantes empresas, cujo grau de complexidade foi sempre fixado no nível superior, ou seja, no nível 1.

Ora, de acordo com o n.º 11 da RCM, «*enquanto para dada empresa não for proferido despacho conjunto (...), será a complexidade da sua gestão considerada no nível 3*».

¹⁷ Al. b), n.º 2 do Anexo à RCM 29/89, de 26/08: «*Considera-se volume de vendas: Para os bancos (...) o rendimento das operações activas (juros e comissões a favor, resultados de operações cambiais e sobre títulos de rendimentos de títulos de crédito)*».



Tribunal de Contas

Assim, caso as empresas auditadas tivessem seguido o disposto na aludida Resolução, a remuneração base mensal dos seus órgãos de gestão seria a seguinte:

Remuneração base de acordo com a RCM				QUADRO 10 ¹⁸
	Ano 2000		Ano 2001	
CTT, CGD e ANA → Grupo A, Nível 1				
Presidente	2.638,64X130%X1,3	4.459,30€	2.736,90X130%X1,3	4.625,37€
Vice-Presidente	2.638,64X123%X1,3	4.219,19€	2.736,90X123%X1,3	4.376,31€
Vogais	2.638,64X115%X1,3	3.944,77€	2.736,90X115%X1,3	4.091,67€
AdP¹⁹ → Grupo A, Nível 3				
Presidente	2.638,64X130%X1	3.430,23€	2.736,90X130%X1	3.557,98€
Vogais	2.638,64X115%X1	3.034,44€	2.736,90X115%X1	3.147,44€

5.2.2 Forma de atribuição e montantes atribuídos nas empresas auditadas

A fixação das remunerações dos membros dos órgãos sociais e demais retribuições pelo exercício de funções de gestão compete às Assembleias gerais de accionistas (conforme prevê o art. 399.º do CSC) podendo, no caso das SA onde o Estado é accionista maioritário, ser designada uma comissão para a fixação de vencimentos.

Nas empresas auditadas, nos exercícios económicos de 2000 e de 2001, as respectivas comissões de fixação de vencimentos decidiram fixar as remunerações e os outros benefícios retributivos que a seguir se indicam.

¹⁸ No ponto 3.1.3. deste documento far-se-á uma análise comparativa entre estes valores e os efectivamente auferidos pelos gestores das empresas auditadas.

¹⁹ O Conselho de Administração da AdP não integrou, nestes anos, um vice-presidente.



Tribunal de Contas

↪ Na AdP

A Comissão de Fixação de Vencimentos aprovou, em 06/06/2000 e em 18/05/2001, as remunerações base a seguir apresentadas. Naqueles exercícios económicos o CA foi composto por um Presidente e quatro Vogais.

▪ Remuneração base

Remuneração mensal ilíquida auferida 14 vezes no ano.

Remuneração mensal – AdP		QUADRO 11
Membro do CA da AdP	Remuneração mensal	
	2000	2001
Presidente	7.902,95€	8.785,00€
Vogais	7.369,74€	8.199,00€

Foram também fixados outros benefícios retributivos, tais como a concessão de seguros, a atribuição de viaturas de serviço, o subsídio de refeição, o pagamento de telefones e a utilização de cartão de crédito da empresa.

↪ Nos CTT

A Comissão de Fixação de Vencimentos dos CTT, cuja administração foi composta por um Presidente, um Vice-Presidente e três Vogais, aprovou, em 20-05-1999 e em 18-05-2001, as seguintes remunerações para os exercícios de 2000 e 2001:

▪ Remuneração base

A remuneração mensal ilíquida fixada, a auferir 14 vezes no ano:

Remuneração mensal – CTT		QUADRO 12
Membros do CA dos CTT	Remuneração mensal	
	2000	2001
Presidente	4.459,30€	4.625,35€
Vice-Presidente	4.219,19€	4.376,31€
Vogais	3.944,77€	4.091,67€

Foram também fixados outros benefícios retributivos, a saber, regalias sociais instituídas para o pessoal dos CTT, utilização de viaturas de serviço, subsídio de refeição, pagamento de telefones e utilização de cartão de crédito da empresa.



Tribunal de Contas

↳ Na CGD

O Estado, representado por pessoa designada por despacho do MF, decidiu fixar as seguintes remunerações aos órgãos sociais, para vigorarem no período de 23-02-2000 a 31-12-2001, tendo o CA da CGD, durante aqueles exercícios económicos, sido composto por um Presidente, um Vice-Presidente e sete Vogais.

▪ Remuneração base

A remuneração mensal ilíquida fixada, a auferir 14 vezes no ano:

Remuneração mensal – CGD		QUADRO 13	
Membros do CA da CGD	Remuneração mensal		
	2000	2001	
Presidente	24.939,89€	24.939,89€	
Vice-Presidente	21.198,91€	21.198,91€	
Vogais	17 457,93€	17 457,93€	

Foram também fixados outros benefícios retributivos, tais como a concessão de seguros, a atribuição de viaturas de serviço, o subsídio de refeição, o pagamento de telefones e a utilização de cartão de crédito da empresa.

↳ Na ANA

A Comissão de Fixação de Vencimentos, para os exercícios de 2000 e 2001, sendo o CA integrado por um Presidente, um Vice-presidente e três Vogais, aprovou²⁰ as remunerações base dos respectivos membros, conforme se apresenta de seguida:

▪ Remuneração base

A remuneração mensal ilíquida fixada, a auferir 14 vezes no ano:

Remuneração mensal – ANA		QUADRO 14	
Membros do CA da ANA	Remuneração mensal		
	2000	2001	
Presidente	4.459,75€	4.625,85€	
Vice-Presidente	4.219,33€	4.376,45€	
Vogais	3.944,99€	4.092,14€	

Nas reuniões mencionadas, foram também fixados outros benefícios retributivos, como a concessão de seguros, a atribuição de viaturas de serviço, o subsídio de refeição, o pagamento de telefones e a utilização de cartão de crédito da empresa.

²⁰ Em 30-08-2000 e em 27-11-2001.



5.2.3 *Valores efectivamente atribuídos versus montantes da RCM n.º 29/89*

Atendendo a que a RCM e os despachos de actualização dos parâmetros definidos naquela resolução constituem a base legal para a determinação das remunerações dos órgãos sociais das empresas do SEE, desenvolve-se no quadro seguinte uma comparação entre as remunerações efectivamente atribuídas e as que resultariam da aplicação do regime da RCM n.º 29/89.

Diferença entre Remuneração auferida e a fixada pela RCM									QUADRO 15	
		2000 (Euros)				2001 (Euros)				
		Auferida	RCM	? em excesso		Auferida	RCM	? em excesso		
				Valor	(%)			Valor	(%)	
AdP	Presidente ²¹	7.902,95	3.430,23	4.472,72	130	8.785,00	3.557,98	5.227,02	147	
	Vogais	7.369,74	3.034,44	4.335,30	143	8.199,00	3.147,44	5.051,56	160	
CGD	Presidente	24.939,89	4.459,30	20.480,59	459	24.939,89	4.625,37	20.314,52	439	
	Vice-Presid.	21.198,91	4.219,19	16.979,72	402	21.198,91	4.376,31	16.822,60	384	
	Vogais	17.457,93	3.944,77	13.513,16	343	17.457,93	4.091,67	13.366,26	327	
CTT	Presidente	4.459,30	4.459,30	0,00	0	4.625,37	4.625,37	0,00	0	
	Vice-Presid.	4.219,19	4.219,19	0,00	0	4.376,31	4.376,31	0,00	0	
	Vogais (2)	3.944,77	3.944,77	0,00	0	4.091,67	4.091,67	0,00	0	
	Vogais ²² (1)	5.386,52				5.589,00				
ANA	Presidente	4.459,75	4.459,30	0,45	0	4.625,85	4.625,37	0,48	0	
	Vice-Presid.	4.219,33	4.219,19	0,14	0	4.376,45	4.376,31	0,14	0	
	Vogais	3.944,99	3.944,77	0,22	0	4.092,14	4.091,67	0,47	0	

²¹ Os valores indicados não foram os auferidos pelo Presidente do CA, uma vez que este acumulava com o cargo de Administrador da IPE, sendo nessa qualidade remunerado pela IPE. Contudo, tais montantes foram facturados pela IPE à AdP.

²² Optou pelo vencimento do lugar de origem.



Tribunal de Contas

A sociedade **AdP** pertencia à *holding* da IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA, pelo que aplicava a grelha salarial definida pelo seu accionista único. A IPE classificou a AdP no grupo V (o mais elevado), daí tendo resultado que as remunerações mensais ilíquidas realmente atribuídas fossem superiores àquelas que resultariam da simples aplicação da RCM.

Na **CGD**, o accionista Estado, através de deliberação social unânime, por escrito, fixou as remunerações para o órgão de gestão sem qualquer referência ao regime da RCM. A CGD deveria ter sido considerada empresa financeira e, conseqüentemente, incluída na categoria “bancos”, conforme prevê a classificação daquela RCM. Todavia, como, na realidade, tal RCM não foi aplicada à CGD, verificaram-se desvios expressivos, quando comparada a remuneração mensal ilíquida efectivamente atribuída com a que decorreria da citada RCM.

O MF, no exercício da função de accionista único da CGD, considera que o sistema remuneratório aplicável aos gestores daquela instituição bancária deve ser, tendencialmente, harmonizado com a prática do sector e, por isso, ignora aquela Resolução na determinação da remuneração mensal ilíquida dos membros do CA respectivo.

Sem entrar na análise do mérito da questão que aqui não é apreciado, não pode deixar de se sublinhar que, prevendo essa RCM, expressamente a categoria “Bancos” em que indiscutivelmente se inclui a CGD, não pode fundar-se em especificidade do sector a não aplicação, neste caso, da aludida RCM a que o accionista Estado, enquanto a mesma não for alterada, está vinculado.

5.2.4 Comparação com titulares de órgãos de soberania

Se se tiver em conta que os gestores públicos das empresas auditadas gerem entidades do SEE que, seguramente, integram o Sector Público português e, até, a administração pública, pelo menos, em sentido material, logo se compreenderá a razoabilidade e a necessidade de se proceder a uma outra comparação, mais concretamente, à das remunerações de tais gestores com, no mínimo, os vencimentos ilíquidos mensais fixados para os titulares de órgãos de soberania. É o que se promove seguidamente.

Vejamos, primeiro, a situação de titulares dos órgãos de soberania:

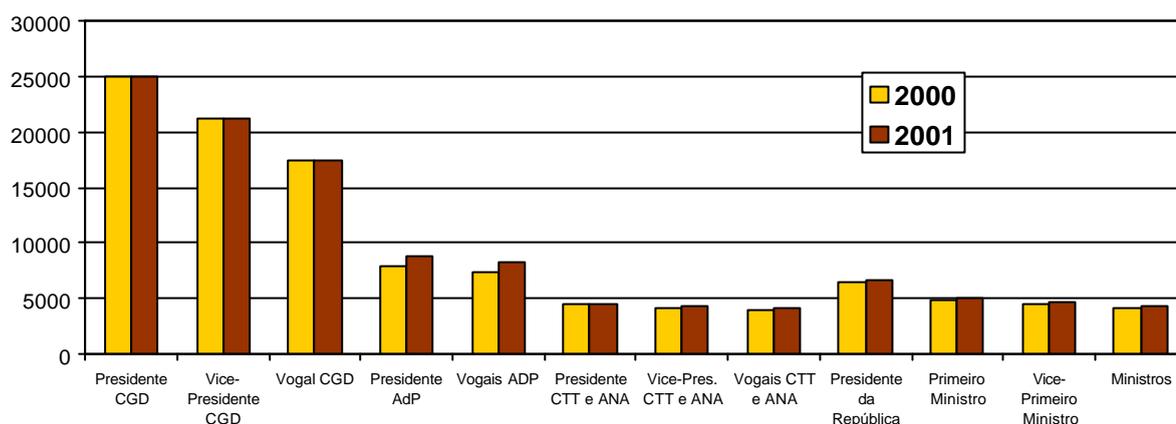
Vencimentos dos titulares de órgãos de soberania	QUADRO 16	
	2000	2001
Presidente da República	6.472,90€	6.713,32€
Primeiro Ministro	4.854,80€	5.035,36€
Vice-Primeiro Ministro	4.531,08€	4.699,67€
Ministros	4.207,86€	4.363,98€
Secretários de Estado	3.884,14€	4.028,29€



Tribunal de Contas

No gráfico seguinte compara-se o valor médio das remunerações base mensais dos administradores das empresas auditadas com as médias das remunerações base mensais auferidas por titulares de órgãos de soberania, nos anos em análise.

GRÁFICO 1 – NÍVEIS SALARIAIS DOS GESTORES E TITULARES DE ÓRGÃOS DE SOBERANIA



Desta comparação ressalta que - em termos médios e aproximados - na CGD, um vogal auferiu mais 165% do que o Presidente da República; o Vice-Presidente, mais 122% e o Presidente do CA, mais 278%. Na AdP, os Vogais auferiram mais 18% do que o Presidente da República e o Presidente do CA mais 27%. Nos CTT e na ANA, que seguiram o estipulado na RCM, as remunerações ficaram aquém das auferidas pelo Presidente da República e pelo Primeiro-Ministro. No entanto, o Presidente do CA respectivo auferiu mais 6% do que os Ministros e o Vice-Presidente e os Vogais auferiram sensivelmente o mesmo que os Ministros.

5.3 Despesas de Representação

Importa agora destacar um tipo de despesas, assumidas com os titulares do órgão de gestão, cuja finalidade é distinta das remunerações, mas que, na prática, equivale a um complemento do sistema remuneratório. Trata-se das “despesas de representação”.

Atendendo ao disposto no n.º 13 da RCM n.º 29/89, os gestores públicos adquiriram o direito a receber, mensalmente, 14 vezes no ano²³, a título de abono para despesas de representação, uma verba determinada pela aplicação de uma percentagem sobre a remuneração base, que depende, igualmente, da dimensão da empresa.

As despesas de representação variam entre 35% da remuneração base, para o Presidente das empresas do grupo A, e 20% daquela remuneração, para os vogais das empresas do grupo C, conforme se apresenta no quadro seguinte:

²³ O Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 1.065/97, de 28 de Maio, veio regulamentar, para as SA, a manutenção em vigor das decisões casuísticas que haviam definido o número de prestações relativas a despesas de representação a abonar anualmente.



Tribunal de Contas

Despesas de Representação			QUADRO 17
	Presidente	Vice-presidente	Vogais
Empresa do grupo A	35%	30%	30%
Empresa do grupo B	35%	30%	30%
Empresa do grupo C	30%	20%	20%

Trata-se mais de um benefício remuneratório, a que se deu o nome de despesas de representação, que, na verdade, nada tem a ver com aquelas despesas, já que, por um lado, não se exige prova de que tais despesas existiram e, por outro, elas também são pagas, para além do número de meses de vencimento e da duração do ano, com os subsídios de férias e de Natal.

De salientar que das 4 empresas auditadas, apenas duas, **CTT** e **ANA**, remuneraram os seus Administradores de acordo com a RCM, isto é, pagando em 14 prestações o abono designado por Despesas de Representação, o qual corresponde aos limites supra mencionados.

Para além disso, verificou-se que, tanto nos **CTT** como na **ANA**, os administradores utilizam cartões de crédito, titulados pela própria empresa, como meio de pagamento das despesas de representação em sentido próprio, isto é, das quais prestam contas da sua realização.

As restantes empresas, embora não abonem o complemento designado pela RCM como despesas de representação, suportam as despesas concernentes à representação empresarial, através da utilização de cartões de crédito.

Nas empresas auditadas, os montantes envolvidos na rubrica de custos operacionais correspondentes à representação empresarial, assumidos pelos CA e associados à utilização de cartões de crédito de cada uma das sociedades, alcançaram a seguinte expressão:

Representação empresarial		QUADRO 18	
Empresa	N.º Administ	Ano	
		2000	2001
AdP	5	21.031€	17.433€
CTT	5	5.761€	4.086€
CGD	9	19.958€	25.960€
ANA	5	12.260€	12.645€

Nestes casos, a utilização destes cartões de crédito não está restringida por qualquer limitação monetária pessoal, cingindo-se ao limite do crédito que cada entidade bancária concedeu à empresa, enquanto cliente institucional.

Todas as empresas dispõem de normas de utilização dos cartões de crédito, que, no mínimo, implicam a verificação formal dos documentos justificativos da despesa, baseando-se na presunção de que a realização dessas despesas está, por natureza, associada à representação e aos negócios sociais²⁴.

²⁴ A não indagação das situações em que foram utilizados chega a ser justificada pela invocação do sigilo comercial inerente às actividades dos administradores em representação da empresa. Por outro lado, parte-se do princípio de que sejam os próprios a declarar e a assumir as despesas pessoais.



5.4 Relações de grupo

5.4.1 Base normativa

O regime de acumulação de funções dos membros dos CA, em cargos de gestão em empresas interligadas ou participadas, encontra-se definido no ponto n.º 17 da RCM que prevê *«uma remuneração adicional, a qual não poderá exceder, para o conjunto das acumulações que mantenha, 30% do valor padrão, desde que previamente autorizada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e da tutela»*.

O Despacho n.º 10.127/99, de 22 de Maio, do SETF, veio regulamentar as remunerações dos membros dos órgãos de administração das sociedades em que o Estado é accionista maioritário, determinando, quanto à acumulação de funções, o seguinte: *«as remunerações dos membros do conselho de administração de sociedades anónimas ou empresas públicas que sejam holdings de grupos empresariais, ou com características similares devem ser integralmente processadas e percebidas na empresa mãe, podendo esta ser ressarcida das participadas pelas importâncias devidas por acumulações»*.

5.4.2 Regime de acumulações nas empresas auditadas

↳ Na AdP

O Presidente do CA da AdP acumulava esta função com a de vogal do CA da IPE. O normativo interno do sistema retributivo da IPE, nos casos de acumulação de exercício de funções executivas nas empresas participadas, previa o seguinte: *«quando um Administrador exerça mais do que um cargo de gestão em empresas maioritariamente participadas, directa ou indirectamente pela IPE, recebe apenas aquela a que corresponde a remuneração mais elevada»*.

Esta opção pela mais elevada remuneração foi exercida por aquele Administrador, que preferiu as condições remuneratórias vigentes na IPE, bem como o processamento e liquidação da respectiva remuneração por esta última empresa. A IPE, enquanto empresa “mãe”, cobrava, por sua vez, um “*fee de gestão*” à AdP.

Os quatro Vogais da AdP, nomeados pelo seu único accionista, exerceram funções em plenitude, participando igualmente nos corpos sociais das participadas desta sociedade gestora de participações sociais, sem que tivesse havido lugar ao pagamento de remunerações adicionais por esse facto.

↳ Nos CTT

Os membros dos órgãos sociais dos CTT acumularam funções de gestão nos diversos órgãos sociais de empresas participadas. Pelo exercício destas funções de acumulação auferiram uma remuneração adicional igual a 30% do valor padrão.

↳ Na CGD

Com excepção de um vogal, todos os restantes membros do CA da CGD acumularam funções de gestão em órgãos sociais de empresas participadas. Pelo exercício destas funções de acumulação não auferiram qualquer remuneração adicional.

↳ Na ANA

Todos os membros dos órgãos sociais da ANA acumularam funções de gestão em órgãos sociais das empresas participadas. Pelo exercício destas funções de acumulação auferiram uma remuneração adicional igual a 30% do valor padrão.



5.5 Prémios de gestão

5.5.1 Critérios e forma de atribuição

A RCM²⁵ condiciona o auferimento de prémios de gestão, por parte dos gestores públicos, à satisfação de determinados critérios e indicadores – previamente definidos – que se consubstanciam «(...) em função da evolução de indicadores económicos, financeiros e operacionais, designadamente relacionados com as melhorias de rentabilidade, solidez financeira, contenção de custos, qualidade dos bens ou serviços e da apreciação qualitativa do desempenho do conselho de administração, nos termos a fixar em despacho conjunto do Ministro das Finanças e da tutela (...)».

5.5.2 Valores atribuídos nas empresas auditadas

Nos anos em análise, todos os membros dos CA das empresas auditadas receberam prémios pecuniários pela sua função de gestão.

Ora, no que diz respeito às empresas observadas, e considerando os indicadores económicos e financeiros apresentados neste Relatório²⁶, é de referir que apenas na CGD existiu uma evolução positiva generalizada desses indicadores, entre os exercícios de 2000 e de 2001.

Na AdP, entre aqueles exercícios económicos, enquanto os resultados operacionais melhoraram, os financeiros e os extraordinários sofreram um decréscimo e, embora a estrutura financeira tenha melhorado em 2001, face ao ano anterior, a autonomia financeira e a solvabilidade sofreram um decréscimo.

Por fim, quer na ANA quer nos CTT os indicadores económicos, com excepção dos resultados extraordinários e dos financeiros, tiveram uma evolução negativa entre os dois exercícios em apreço.

²⁵ Vidé o ponto 19.

²⁶ Vidé, supra, ponto 1.5.2.

Verifica-se que, muito embora, se trate de empresas muito diversas, com resultados também eles distintos e com um comportamento descendente dos indicadores económicos e financeiros, mesmo assim, o accionista Estado decidiu atribuir aos Administradores da AdP, da ANA e dos CTT, nos dois anos em análise, um prémio correspondente a 4 meses de remuneração mensal líquida, ponderado pelo efectivo tempo de serviço.

Em termos absolutos os administradores da AdP auferiram um prémio superior, uma vez que a sua remuneração base era, também ela, superior. Aos Administradores da CGD, em ambos os anos, foi atribuída uma participação nos lucros da empresa equivalente a 5,5 meses de remuneração mensal líquida.

Apesar da RCM contemplar alguns critérios a ter em conta aquando da distribuição de prémios de gestão, constatou-se que, nas Assembleias-Gerais das empresas auditadas, o accionista Estado não se baseou à priori em quaisquer processos de avaliação de desempenho dos gestores em função de metas e/ou objectivos a atingir.

Também à posteriori, as justificações encontradas em actas de Assembleias-gerais mostraram-se insuficientes e superficiais.

Apenas se detectou uma excepção a este panorama, com um texto que aproximava o desempenho aos resultados efectivos da empresa, nos despachos conjuntos dos Ministérios das Finanças e do Equipamento Social, de 29-05-2001 e de 14-03-2002, em que, a propósito da atribuição de prémios de gestão ao CA dos CTT, se referia que «(...) é entendimento do accionista único da sociedade que a qualidade da gestão e os resultados obtidos são merecedores de reconhecimento material (...)».

O quadro seguinte apresenta os prémios de gestão distribuídos nos exercícios económicos de 2000 e de 2001 e que respeitam aos anos anteriores, ou seja, respectivamente, a 1999 e 2000²⁷.

²⁷ Os prémios de gestão referentes ao exercício económico de 2001, não são apresentados dado que só foram auferidos em 2002 – exercício económico que se encontrava fora do âmbito da auditoria.



Prémios de gestão			QUADRO 19
Empresa	CA	1999	2000
ADP	Presidente	(não conhecido)	(não conhecido)
	Vogal	28.690,8 €	29.480,0 €
	Vogal	28.690,8 €	29.480,0 €
	Vogal	19.572,8 €	29.480,0 €
	Vogal	28.690,8 €	29.480,0 €
CTT	Presidente	17.404,1 €	17.837,2 €
	Vice-Presidente	16.466,3 €	16.876,7 €
	Vogal	15.394,9 €	15.779,0 €
	Vogal	15.394,9 €	15.779,0 €
	Vogal	15.394,9 €	15.779,0 €
CGD	Presidente	-	116.875,8 €
	Vice-Presidente	-	99.344,4 €
	Vogal	65.584,7 €	96.018,6 €
	Vogal	65.584,7 €	96.018,6 €
	Vogal	65.584,7 €	96.018,6 €
	Vogal	-	81.813,1 €
	Vogal	12.539,8 €	85.871,8 €
	Vogal	-	51.560,6 €
	Vogal	-	51.560,6 €
ANA	Presidente	17.404,1 €	18.503,4 €
	Vice-Presidente	16.466,3 €	17.505,8 €
	Vogal	15.394,9 €	16.368,5 €
	Vogal	15.394,9 €	16.368,5 €
	Vogal	14.171,8 €	16.368,5 €



5.6 Sistemas complementares de reforma

5.6.1 Critérios e forma de atribuição nas empresas auditadas

↳ Na AdP

Os membros do CA da AdP usufruíam de um Plano Complementar de Reforma por Velhice e Invalidez (PPR), aplicado às empresas participadas pela IPE, sendo o montante das contribuições para o seguro correspondente a **15%** da remuneração mensal fixada em cada ano, com direito à sua percepção catorze vezes por ano, sujeitos à tributação legal²⁸.

Nos anos de 2000 e 2001, os membros do CA beneficiaram dos seguintes Planos de Poupança Reforma (PPR) pagos pela AdP:

Plano poupança reforma – AdP		QUADRO 20
CA	2000	2001
Presidente	<i>não conhecido</i>	<i>não conhecido</i>
Vogal	15 478,0 €	18 197,9 €
Vogal	15 478,0 €	18 197,9 €
Vogal	15 478,0 €	18 197,9 €
Vogal	15 478,0 €	18 197,9 €

↳ Nos CTT

Todos os empregados admitidos até à data da transformação dos CTT em sociedade anónima, ou seja até 14 de Maio de 1992, tinham direito a uma pensão de reforma própria. Já o pessoal admitido após aquela data ficou beneficiário do regime geral da Segurança Social, não estando abrangido pelo Fundo de Pensões da empresa.

Os membros do CA dos CTT **não** usufruíam de qualquer complemento, já que estavam apenas sujeitos ao regime geral vigente na Segurança Social.

↳ Na CGD

Os membros do CA da CGD usufruíam de um Plano Complementar de Reforma por Velhice e Invalidez (PPR), sendo o montante das contribuições para o seguro correspondente a **15%** da remuneração mensal fixada em cada ano, com direito a catorze prestações por ano, sujeitas a tributação legal.

Nos anos 2000 e 2001, os membros do CA beneficiaram dos seguintes Planos de Poupança Reforma (PPR):

²⁸ Conforme o previsto no n.º 8 do artigo 12.º dos Estatutos da Sociedade.



Plano poupança reforma – CGD		QUADRO 21
CA	2000	2001
Presidente	44 597,5 €	52 373,7 €
Vice-Presidente	37 908,6 €	44 517,7 €
Vogal	35 339,8 €	36 661,6 €
Vogal	35 339,8 €	36 661,6 €
Vogal	35 339,8 €	36 661,6 €
Vogal	31 219,8 €	36 661,6 €
Vogal	31 723,5 €	36 661,6 €
Vogal	19 493,0 €	36 661,6 €
Vogal	19 473,1 €	36 661,6 €

O Plano Complementar de Reforma por Velhice e Invalidez dos administradores da CGD foi aprovado na Assembleia-Geral de accionista de 211-1993. Este plano era calculado sobre a remuneração anual ilíquida, sujeita a IRS, auferida à data da realização do seguro e considerava o número de anos de antiguidade (tempo de serviço) dos titulares enquanto Administradores da CGD ou enquanto membros do Conselho de Gestão ou de Administração de empresas públicas. No entanto, este complemento dependia da condição de não existir outro benefício equivalente ou qualquer outro plano complementar de reforma.

Face à alteração do conceito de empresa pública consagrado pelo Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, o CA da CGD propôs que a Assembleia-Geral aprovasse uma alteração ao art. n.º 2 do Regulamento do “Plano complementar de reforma”.

Assim, na reunião da Assembleia-Geral de accionista, de 31-05-2000, foi aprovada a referida alteração, passando o n.º 1 do art. 2.º do regulamento a ter a seguinte redacção: «o tempo de serviço para o complemento de reforma é o prestado como membro do Conselho de Administração da Caixa e, bem assim, o correspondente ao desempenho de funções de membro do Conselho de Gestão ou de Administração de empresas públicas ou participadas, que integrem o sector empresarial do Estado, desde que eleito ou designado pelo Estado,

e, ainda, de institutos públicos que, ao tempo em que o serviço foi prestado, dispusessem de um modelo de gestão do tipo empresarial e cuja actividade fosse regulada pelo direito privado.

Os cargos referidos têm de envolver o exercício de funções executivas e o complemento de reforma só é devido em relação aos cargos e tempo de serviço de que não resulte o benefício de qualquer plano complementar de reforma».

Por seu turno, o n.º 2 do art. 2.º daquele regulamento, também alterado, passou a ter a seguinte redacção: «que a presente deliberação se aplique apenas aos membros do Conselho de Administração em funções e a quem futuramente venha a ser designado para o Conselho de Administração da Caixa Geral de Depósitos, S.A.».

Face a esta deliberação, tomada em assembleia-geral, pelo accionista único, o Estado, os membros do CA que reuniam estas condições ficaram a beneficiar deste plano complementar de reforma excepcional.



Tribunal de Contas

Considerando o exercício económico de 2000, apuraram-se os seguintes montantes:

Plano complementar de reforma – CGD	QUADRO 22
CA da CGD	2000
Presidente	377 714,7 €
Vice-Presidente	716 947,2 €
Vogal	293 043,8 €
Vogal	207 400,2 €

↳ Na ANA

Os membros do CA da ANA usufruíam de um Plano Complementar de Reforma por Velhice e Invalidez (PPR), correspondente a **10%** da remuneração mensal ilíquida fixada em cada ano, com direito à sua percepção catorze vezes por ano, sujeitos à tributação legal.

Nos anos de 2000 e de 2001, os membros do CA beneficiaram dos seguintes Planos de Poupança Reforma (PPR):

Plano poupança reforma – ANA	QUADRO 23	
CA	2000	2001
Presidente	6 243,6 €	6 476,1 €
Vice-Presidente	5 907,0 €	6 127,0 €
Vogal	5 522,9 €	5 728,9 €
Vogal	5 522,9 €	5 728,9 €
Vogal	5 522,9 €	5 728,9 €

Os montantes de PPR relativos aos exercícios económicos de 2000 e 2001 foram liquidados fora do prazo de vencimento.

5.7 Rendimento anual ilíquido auferido nos anos 2000 e 2001 pelos gestores das empresas auditadas

Considerando o anteriormente exposto, apresenta-se, nos quadros seguintes, o rendimento anual ilíquido dos Administradores que integravam os CA de cada uma das empresas auditadas nos exercícios económicos de 2000 e 2001.



Tribunal de Contas

↳ Na AdP

Na AdP apuraram-se os seguintes montantes anuais (líquidos):

Rendimento Anual Líquido dos membros do CA da AdP					QUADRO 24
Cargo	Remuneração Mensal	Remuneração Anual	Plano complementar reforma (PPR)	Prémio de Gestão de 1999	RENDIMENTO ANUAL BRUTO
Ano: 2000					
Presidente	a) 9.478,00€	x	x	x	b) 213.236€
Vogal	7.369,74€	103.176,35€	15.478€	28.690,86€	147.345€
Vogal	7.369,74€	103.176,35€	15.478€	28.690,86€	147.345€
Vogal	7.369,74€	103.176,35€	15.478€	19.572,83€	138.227€
Vogal	7.369,74€	103.176,35€	15.478€	28.690,86€	147.345€
Ano: 2001					
Presidente	9.478,00€	x	x	x	223.719,8€
Vogal	8.199€	114.786€	18.197,9€	31.612€	163.615,9€
Vogal	8.199€	114.786€	18.197,9€	31.612€	163.615,9€
Vogal	8.199€	114.786€	18.197,9€	31.612€	163.615,9€
Vogal	8.199€	114.786€	18.197,9€	31.612€	163.615,9€

OBS: a) Valor atribuído ao cargo de Presidente do CA e que serviu de base de cálculo ao fee de gestão pago à IPE, SA.
b) Valor pago pela IPE, SA ao titular do cargo.

↳ Nos CTT

Rendimento Anual Líquido dos membros do CA dos CTT				QUADRO 25
Cargo	Remuneração Mensal	Remuneração Anual	Prémio de Gestão de 1999	RENDIMENTO ANUAL BRUTO
Ano: 2000				
Presidente	7.357,85€	103.009,9€	17.404,06€	120.413,9€
Vice-Presidente	6.750,70€	94.509,7€	16.466,32€	110.976,0€
Vogal	6.311,63€	88.362,8€	15.394,90€	103.757,7€
Vogal	6.311,63€	69.427,9€	15.394,90€	97.457,6€
Vogal	6.311,63€	88.362,8€	15.394,90€	103.757,7€
Vogal	6.463,82€	19.765,4€	x	19.765,4€
Ano: 2001				
Presidente	7.631,86€	106.846,00€	17.837,21€	124.683,2€
Vice-Presidente	7.002,09€	98.029,26€	16.876,75€	114.906,1€
Vogal	6.546,68€	91.653,49€	15.779,07€	107.432,5€
Vogal	6.851,59€	95.922,23€	5.386,52€	101.308,8€
Vogal	6.546,68€	91.653,49€	15.779,07€	107.432,5€
Vogal	x	x	11.340,49€	11.340,4€



Tribunal de Contas

Na CGD

Rendimento Anual Líquido dos membros do CA da CGD						QUADRO 26
Cargo	Remuneração Mensal	Remuneração Anual	Plano complementar reforma (PPR)	Outros rendimentos tributados	Prémio de Gestão de 1999	RENDIMENTO ANUAL BRUTO
Ano: 2000						
Presidente	24.939,9€	297.328,4€	422.312,3€	887,9€	×	720.528,5€
Vice-Presid.	21.198,9€	252.370,9€	754.855,8€	424,0€	×	1.008.010,7€
Vogal	17.457,9€	235.597,2€	35.339,8€	593,6€	68.584,7€	340.115,3€
Vogal	17.457,9€	235.597,2€	35.339,8€	843,0€	68.584,7€	340.369,7€
Vogal	17.457,9€	181.502,6€	328.383,6€	623,5€	68.584,7€	579.094,4€
Vogal	17.457,9€	208.133,4€	238.619,9€	1.102,3€	×	447.755,7€
Vogal	17.457,9€	219.116,9€	31,8€	8.205,2€	12.539,8€	271.585,5€
Vogal	17.457,9€	130.266,0€	19.493,0€	972,7€	×	150.731,7€
Vogal	17.457,9€	129.807,2€	19.473,0€	284,3€	×	149.564,5€
Ano: 2001						
Presidente	24.939,9€	398.391,4€	3.740,9€	930,8€	116.875,8€	519.339,0€
Vice-Presid.	21.198,9€	338.122,8€	3.179,8€	640,9€	99.344,4€	441.287,9€
Vogal	17.457,9€	278.453,9€	2.618,7€	691,9€	96.018,6€	377.783,1€
Vogal	17.457,9€	278.454,0€	2.618,7€	620,9€	96.018,5€	377.712,1€
Vogal	17.457,9€	224.017,6€	2.618,7€	652,6€	96.018,6€	323.307,5€
Vogal	17.457,9€	278.453,3€	2.618,7€	1.361,7€	81.813,1€	364.247,4€
Vogal	17.457,9€	278.453,9€	2.618,7€	740,1€	85.871,8€	367.684,5€
Vogal	17.457,9€	278.453,9€	2.618,7€	918,9€	51.560,6€	333.552,2€
Vogal	17.457,9€	278.453,9€	2.618,7€	591,7€	51.560,6€	333.225,0€

Na ANA

Rendimento Anual Líquido dos membros do CA da ANA					QUADRO 27
Cargo	Remuneração Mensal	Remuneração Anual	Outros rendimentos tributados	Prémio de Gestão de 1999	RENDIMENTO ANUAL BRUTO
Ano: 2000					
Presidente	6.812,58	95.376,14	125,10	17.404,06	112.905,3
Vice-Presid.	6.276,87	87.876,22	4.682,45	16.466,32	109.024,9
Vogal	5.920,23	82.883,25	132,08	15.394,9	98.410,2
Vogal	5.920,23	82.883,25	132,08	15.394,9	98.410,2
Vogal	5.920,23	82.883,25	132,08	14.171,8	98.410,2
Ano: 2001					
Presidente	7.066,47	98.930,58	146,49	×	99.077,0
Vice-Presid.	6.511,31	91.158,31	148,82	×	91.307,1
Vogal	6.141,20	85.976,80	149,48	×	86.128,2
Vogal	6.141,20	85.976,80	149,48	×	86.128,2
Vogal	6.141,20	85.976,80	149,48	×	86.128,2

Observação: Os PPR relativos aos anos de 2000 e 2001 ainda não tinham sido pagos, ou colocados à disposição dos beneficiários.



Refira-se que, no caso da ANA, o prémio de gestão relativo ao ano 2000 não constituiu rendimento de cada membro do CA, em 2001, pelo facto de ter sido liquidado somente em 2002, o que, aliás, se reflecte negativamente no rendimento anual bruto do quadro que precede.

5.8 Outros benefícios adicionais

5.8.1 Critérios e Base normativa sobre viaturas

A atribuição de **viatura** de serviço e de uso pessoal, bem como a possibilidade de **aquisição** da mesma pelo beneficiário, findos 3 anos de serviço, contados a partir da data de aquisição do móvel, tem constituído um dos benefícios conferidos aos Administradores designados ou propostos pelo Estado.

A RCM 29/89 nada refere quanto à utilização e atribuição de viaturas da empresa. Apenas em 1998, por Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças – Despacho n.º 14.511/98, de 29 de Julho – no contexto das orientações para a fixação das remunerações dos órgãos sociais das empresas do SEE, foram fixadas as **condições de referência** para o caso de aquisição da viatura pelo respectivo utilizador.

Pese embora a falta de regulamentação quanto à **atribuição** de viaturas aos membros dos órgãos sociais (e a trabalhadores altamente especializados), os critérios definidos, aliás, pelo próprio órgão de gestão, têm sempre tido em consideração o *status* funcional e não outros critérios, como, por exemplo, os limites definidos pela Administração Fiscal para amortização das viaturas de turismo.

Em contraste, no **SPA**, o Despacho do Ministro da Finanças n.º 355/97, de 14-5-1997, veio a «(...) *definir critérios gerais disciplinadores (...)*» para a aquisição de veículos automóveis e considerar a necessidade de «(...) *prosseguir uma política de contenção orçamental (...)*» conducente a que «(...) *os veículos automóveis a adquirir no corrente ano pelos serviços e organismos, dotados ou não de autonomia financeira e patrimonial, não devem ultrapassar, em princípio e cumulativamente, os seguintes limites:*

a) Cilindrada:	b) Preço (incluindo impostos)
1900 cc (gasolina)	4 600 000\$ (Gasolina)
2200 cc (gasóleo)	5 200 000\$ (gasóleo) (...)

Por outro lado, a utilização e a posterior **aquisição** de viaturas da empresa pelos seus gestores constitui um benefício económico, que se traduz num rendimento em espécie, que acaba por ser abrangido pelo campo de incidência objectiva do imposto sobre o rendimento (IRS)²⁹.

²⁹ Vd. art.º 2.º, n.º 3, alínea b), §§ 8 e 9 e art.º 24.º, n.ºs 5 e 6 do CIRS.



Tribunal de Contas

5.8.2 Atribuição de Viaturas face ao CIRS

A utilização de viaturas das empresa auditadas pelos seus administradores permitiu construir o quadro seguinte, relativo ao apuramento de rendimentos em espécie, a verificarem-se em 2002, tendo por base o valor das viaturas que, ao tempo da realização desta auditoria (Abril a Julho de 2002), se encontravam atribuídas:

Rendimentos em espécie			QUADRO 28
Empresas	Valor de aquis. das viaturas do CA	Taxa a aplicar	Rendimento em Espécie
AdP	42.737€	0,75%	3 846€
	34.661€	0,75%	3 119€
	40.502€	0,75%	3 645€
	40.502€	0,75%	3 645€
CTT	47.236€	0,75%	4 251€
	46.742€	0,75%	4 207€
	46.792€	0,75%	4 211€
	46 792€	0,75%	4 211€
	43 650€	0,75%	3 929€
CGD	98 025€	0,75%	5 146€
	61 148€	0,75%	5 503€
	63 268€	0,75%	5 694€
	69 333€	0,75%	6 240€
	62 190€	0,75%	5 597€
	65 338€	0,75%	5 880€
	69 333€	0,75%	6 240€
	69 333€	0,75%	6 240€
ANA	69 693€	0,75%	4 704€
	54 321€	0,75%	4 889€
	53 711€	0,75%	4 834€
	53 711€	0,75%	4 834€
	47 535€	0,75%	4 278€
44 246€	0,75%	332€	

As empresas auditadas não consideraram este tipo de rendimentos para efeitos da obrigação declarativa prevista no n.º 1 do art.º 119.º do CIRS com referência ao exercício económico de 2001.

Constituiu excepção o caso do Presidente do CA da AdP, uma vez que a holding IPE, empresa que lhe processava e pagava as respectivas remunerações, emitia declaração conforme com a referida obrigação fiscal.

Não pode deixar de se sublinhar a necessidade geral de cumprimento das obrigações fiscais e, em particular, por parte das empresas públicas, cujo accionista único ou maioritário seja, directa ou indirectamente, o Estado.



5.8.3 Condições da Alienação de Viaturas

O Despacho n.º 14.511/98, de 29 de Julho, do SETF, fixou, na sua alínea d), a seguinte orientação relativa à alienação de viaturas:

«Nos casos em que seja autorizada aos gestores a opção de compra de viaturas de uso pessoal que lhes estejam afectas, a mesma só poderá ocorrer relativamente a viaturas com mais de três anos, não podendo o preço a pagar pelos gestores ser inferior a 20% do custo de aquisição, no caso de viaturas com menos de seis anos e de 15% se tiver mais do que essa antiguidade, sem prejuízo das situações anteriormente regulamentadas pelo órgão de gestão e apenas em relação às viaturas que já se encontravam ao serviço da empresa antes do início do corrente ano.»

No ano seguinte, a SETF determinou, através do Despacho 10.127/99, de 22 de Maio, que *«(...) nos casos em que lhes seja autorizada, a opção de compra da viatura de uso pessoal que lhes esteja afecta, a mesma só poderá ocorrer relativamente às viaturas com mais de três anos, não podendo o preço a pagar pelos gestores ser inferior a 20% do custo de aquisição, sem prejuízo das situações anteriormente regulamentadas pelo órgão de gestão e apenas em relação às viaturas que já se encontravam ao serviço da sociedade antes de 1998.*

Excepcionalmente, tal aquisição poderá ser realizada antes dos três anos de antiguidade da viatura, caso os gestores, por motivos que não lhes sejam imputáveis, cessem o mandato para que forem eleitos antes de decorrido aquele período».

Seja como for, o que se verifica é que, no final daquele período de utilização de três anos, as viaturas apresentam um valor de mercado superior àquela percentagem³⁰, sobretudo se se tiverem em conta as cilindradas, as marcas e segmentos de qualidade respectivos.

³⁰ Aliás, o legislador apresenta como indicativo o valor de mercado médio que comparado com aquele obtém-se o montante a declarar de remuneração em espécie.

Caso contrário, o utilizador não optaria sistematicamente pela aquisição, tal como se constatou.

5.8.4 Atribuição e alienação de viaturas nas empresas auditadas

↳ Na AdP

Esta empresa aplicava o regulamento para atribuição de viaturas de serviço estabelecido pela “empresa mãe”, a IPE, que previa a situação de opção de compra da viatura de serviço pelo seu utente habitual, por 20 % do seu valor inicial, decorridos que fossem, pelo menos, três anos. Se a viatura tivesse mais do que seis anos, este valor passaria para 15% do custo de aquisição. Este regulamento aplicava-se a todas as viaturas de serviço adquiridas a partir de 1 de Janeiro de 1998, aliás na linha de orientação dos citados despachos do SETF.



Tribunal de Contas

No decorrer do mandato do CA da AdP, entre 1999 e 2001, as viaturas alienadas aos seus beneficiários foram as seguintes:

Viaturas alienadas pela AdP aos seus Administradores					QUADRO 29
Beneficiário	Marca de viatura	Ano de aquisição	Custo de aquisição	Valor de alienação	% do Custo de aquisição
Presidente	Mercedes	1996	41.973€	4 197€	10%
Vogal	Audi A4	1996	38.101€	3 810€	10%
Vogal	Mercedes	1997	36.709€	3 670€	10%

Constata-se, assim, que as alienações das viaturas do CA da AdP foram efectuadas pelo valor de apenas 10% do seu custo de aquisição, o que não se mostrou de acordo com a previsão do regulamento de atribuição de viaturas vigente no grupo IPE, pese embora terem sido adquiridas antes de 1998.

↳ Nos CTT

Esta empresa não dispunha de regulamentação específica quanto à utilização e alienação das viaturas dos seus administradores.

No decorrer do mandato do CA dos CTT, entre 1999 e 2001, as viaturas alienadas aos seus beneficiários foram as seguintes:

Viaturas alienadas pelos CTT aos seus Administradores					QUADRO 30
Beneficiário	Marca de viatura	Ano de aquisição	Custo de aquisição	Valor de alienação	% do Custo de aquisição
Presidente	Saab	1996	49.171€	9 834€	20%
Vogal	Saab	1996	49.171€	9 834€	20%
Vogal	Saab	1996	46.887€	9 377€	20%

As alienações das viaturas do CA foram efectuadas por 20% do seu custo de aquisição, constituindo este o valor líquido residual definido no termo do contrato de *leasing*.



Tribunal de Contas

↳ Na CGD

Este banco do Estado não dispunha, também, de regulamentação específica quanto à utilização e alienação das viaturas dos seus administradores.

No decorrer do mandato do CA da CGD, entre 1999 e 2001, as viaturas alienadas aos seus beneficiários foram as seguintes:

Viaturas alienadas pela CGD aos seus Administradores					QUADRO 31
Beneficiário	Marca de viatura	Ano de aquisição	Custo de aquisição	Valor de alienação	% do Custo de aquisição
Presidente	BMW 728 i	1998	53.895€	12.702€	20%
Vogal	BMW 528 i	Jul-96	67.992€	10.226€	20%
Vogal	BMW 528 i	Jul-96	67.992€	10.198€	20%
Vogal	BMW 520 i	Nov-99	62.190€	18.623€	30%

Todas as alienações de viaturas do CA foram efectuadas por 20% do seu custo de aquisição, representando este o valor residual do contrato de locação financeira, exceptuando uma viatura que foi alienada pelo montante de 30% do custo de aquisição, em virtude da antecipação da conclusão do contrato de locação financeira, representando o valor residual à data da transacção. Os pagamentos destas aquisições foram efectuados no momento da transacção.

↳ Na ANA

No decorrer do mandato do CA da ANA, entre 1999-2001, as viaturas alienadas aos seus beneficiários foram as seguintes:

Viaturas alienadas pela ANA aos seus Administradores					QUADRO 32
Beneficiário	Marca de viatura	Ano de aquisição	Custo de aquisição	Valor de alienação	% do Custo de aquisição
Presidente	BMW 520 i	1997	53.895€	8.084€	10%
Vice-Presid.	BMW 520 i	1997	48.283€	9.053€	20%
Vogal	BMW 520 i	1997	48.707€	7.306€	10%
Vogal	BMW 520 i	1997	48.982€	10.204€	20%



Tribunal de Contas

As alienações das viaturas aos membros do CA foram efectuadas por 10% e 20% do seu custo de aquisição.

Esta empresa, ao contrário das restantes e não obstante os baixos valores estabelecidos para a alienação das viaturas aos próprios administradores, aceitou o respectivo pagamento em 12 prestações mensais de igual valor, conforme autorização tomada pelo então Conselho de Gerência em Julho de 1996, decisão que a sociedade ainda aplicava à data da realização da auditoria (2002).

Neste caso, a empresa, no contraditório, reafirmou que *“Relativamente à aquisição de viaturas pelos administradores para utilização ao serviço da empresa, ela é do conhecimento do accionista Estado, o mesmo sucedendo com o exercício do direito de opção da compra de tais viaturas”*.

Com excepção de um membro do CA que efectuou o pagamento desta aquisição a pronto pagamento, os restantes foram pagos em 12 prestações mensais de igual valor.

5.8.5 Comunicações fixas e móveis

As rubricas de comunicações fixas e móveis não estão contempladas nem na RCM, nem nos despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças respeitantes ao sistema remuneratório.

No entanto, para os gestores públicos do **Sector Público Administrativo** foi recentemente publicada em Diário da Republica (DR, n.º 1195, I – B) a RCM n.º 112/2002, de 1 de Agosto, a qual revê os critérios de reembolso de despesas com telefones domiciliários e com telefones móveis para uso oficial, e estabelece os seguintes limites máximos para os **Directores-Gerais e Sub-Directores-Gerais**:

- Telefones domiciliários: €70
- Telefones móveis pessoais para uso oficial (70+10) = €80

Quanto às **empresas auditadas** e relativamente a este tipo de despesas, constatou-se que só a **AdP** é que dispunha de regulamentação específica para a utilização e pagamento de despesas de comunicações fixas e móveis. Nos restantes casos, isto é, nos **CTT**, na **CGD** e na **ANA**, as empresas suportavam integralmente os custos com os telemóveis cedidos para o efeito e com a utilização do telefone fixo da residência dos administradores.

O quadro seguinte resume os valores agregados respeitantes a cada CA e aos exercícios económicos de 2000 e de 2001:

Custos de comunicação				QUADRO 33
Empresa	2000		2001	
	Telefone residencial	Telefone móvel	Telefone residencial	Telefone móvel
AdP	2.090€	1.509€		
CTT	8.681€	1.1317€	6.585€	7.825€
CGD	7.309€	12.970€	9.218€	13.173€
ANA	7.527€	2.032€	5.884€	3.284€



5.9 Transparência dos Rendimentos dos titulares do órgão de gestão

5.9.1 Declaração de riqueza junto do Tribunal Constitucional

Considerando o regime consignado na Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, a respeito do controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos, os gestores públicos, os administradores de pessoas colectivas de direito público ou de sociedades de capitais públicos ou de economia mista, os Directores-Gerais e os Sub-Directores Gerais são equiparados a titulares de cargos políticos³¹.

No âmbito do desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, remeteu-se, em Julho de 2002, um ofício ao Tribunal Constitucional no sentido de obter confirmação quanto ao cumprimento da obrigação, por parte dos Administradores das empresas auditadas, de depositar naquele Tribunal as declarações de rendimentos e riqueza, com referência aos mandatos exercidos nos anos de 2000 e de 2001.

Em resultado dessa consulta, reportada a 19 de Julho de 2002, apresentam-se os resultados no quadro seguinte:

³¹ *Vid.* n.º 3 do art.º 4º da Lei 25/95, de 18 de Agosto.



Tribunal de Contas

Apresentação da declaração de rendimentos e de património				QUADRO 34	
		2000		2001	
		Sim	Não	Sim	Não
Empresa: AdP – Águas de Portugal, SA					
Presidente			X		
Vogais			X		
		X			X
			X		
			X		
Empresa: CTT – Correios de Portugal, SA					
Presidente		X		X	
Vogais		X		X	
		X		X	
		X		X	
		X		X	
		X		X	
Empresa: CGD – Caixa Geral de Depósitos, SA					
Presidente		X		X	
Vogais		X		X	
		X		X	
		X		X	
		X			X
		X		X	
		X		X	
		X		X	
		X		X	
Empresa: ANA – Aeroportos de Portugal, SA					
Presidente			X a)		X
Vogais			X a)		X
			X a)	X	
			X a)		X
			X a)		X
			X a)		X

OBS: a) Apresentaram as declarações de início de funções nos respectivos mandatos

Note-se, a este propósito, que, segundo a Secretaria Geral do Tribunal Constitucional, àquela data «as faltas verificadas decorriam fundamentalmente de imperfeito conhecimento do conteúdo da obrigação legal, e foram prontamente regularizadas logo que melhor esclarecidos, pelos serviços deste Tribunal, daquele mesmo conteúdo».

No caso da AdP, esta empresa invocou, no contraditório, um parecer solicitado pelo seu accionista IPE à PGR, segundo o qual (Parecer n.º 83/93) “o controlo público da riqueza dos titulares de cargos públicos não se aplica ao universo da IPE”.



Tribunal de Contas

5.9.2 *Divulgação da informação respeitante às remunerações dos gestores*

A informação financeira contida nos relatórios de gestão e nas contas aprovados anualmente pelas sociedades que foram objecto desta auditoria, limita-se ao estrito cumprimento do que está determinado no Plano Oficial de Contabilidade (POC), no respectivo Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados (ABDR) e no Plano de Contas do Sistema Bancário (PCSB) e respectivos anexos, **apenas relevando o valor agregado dos custos imputados aos membros dos órgãos sociais**, nomeadamente, órgão de gestão, mesa da Assembleia Geral e órgão de fiscalização.

Não se divulgam, assim, detalhadamente os aspectos concernentes a **cada um dos titulares do órgão de gestão**, nomeadamente a **remuneração base** e outros complementos, critérios e montantes associados à atribuição de **prémios de gestão**, bem como a utilização de **ativos** das empresas no exercício de funções de cada membro do CA, designadamente **viaturas**.

Acresce que, no tocante às **acumulações de funções e conflitos de interesses**, também não existe qualquer referência nos relatórios de contas quanto à situação dos membros dos órgãos de gestão, ainda que pela positiva, relativamente às autorizações concedidas e condições remuneratórias.

Estas empresas públicas constituem, assim, exemplo de práticas insuficientes face à protecção dos valores e interesses públicos a tutelar e que deviam ser inerentes à prestação de contas respectiva.

Aliás, todos estes aspectos de transparência inscrevem-se, hoje, num nível de preocupações que transcende o plano da legalidade formal, uma vez que respeitam, em substância, a princípios de governo e de boas práticas de gestão (que serão objecto de desenvolvimento na Parte II deste relatório) reconhecidos pela OCDE³² que faz uma recomendação no sentido da

divulgação da informação relevante a respeito «(...) **dos membros do órgão de gestão e principais executivos e sua remuneração, alegando que “os investidores necessitam de informações sobre cada um dos membros do órgão de gestão e principais executivos, (...) sendo também do interesse do accionista as suas remunerações».**

Finalmente, recorde-se que o **Tribunal de Contas**, já em Janeiro de 1999, recomendava – no seu Relatório de Auditoria nº 01/99 – 2ª Secção – ao Governo que, no exercício da função accionista, **promovesse tudo o necessário à revelação, já nos documentos de prestação de contas relativos ao exercício de 1998, das remunerações globais, suas componentes e demais benefícios auferidos pelos corpos sociais das empresas públicas formais e, bem assim, das sociedades em que o Estado é accionista único, maioritário ou com o controlo da gestão.**

³² In “Principles of Corporate Governance”, OCDE, Maio 1999, Part IV, A 4.



6 PRINCÍPIOS E PRÁTICAS DE GOVERNO DAS SOCIEDADES

6.1 Introdução

A inclusão deste tema na auditoria justifica-se pelo facto das empresas públicas do SEE, não só gerirem importantes e significativos activos de natureza pública, mas, sobretudo, por se regerem pelo direito privado enquanto sociedades comerciais que são. Tal como as sociedades de capitais privados, que se encontram no mercado, deverão ajustar-se a um conjunto de princípios e de “boas práticas” de gestão que vão ao encontro da protecção dos interesses, não só dos detentores do capital, como também de todos os outros parceiros do negócio, sejam estes os clientes, os fornecedores, ou os próprios colaboradores da empresa.

Aliás, actualmente e do ponto de vista dos princípios e boas práticas, a gestão é uma, não fazendo sentido distinguir a gestão pública da gestão privada, sobretudo no que respeita a empresas sob a forma de sociedades comerciais. Neste sentido a OCDE reitera que as práticas e princípios de governo tanto se aplicam a empresas privadas como a empresas de capitais públicos e inclusivamente podem constituir um “benchmark” entre os Estados³³.

33: (...) “Company law traditionally distinguished between public and private companies, but this is often not fully relevant in practice. In today’s reality, the Group sees three basic types of companies: listed companies (whose shares are regularly traded), open companies (whose shares could be regularly traded), and closed companies. The regulatory approach may vary for each type of companies, taking national differences into account.” – **in Report of the high level group of company law experts on a modern regulatory framework for company law in Europe**, Brussels, 4 November 2002; the high level group of company law experts, chairman : Jaap Winter, pág. 9.

Vide, igualmente, Prefácio do documento OECD “Principles of Corporate Governance, 1999.

Acresce que todo o estatuto empresarial das empresas do SEE se presume instrumental e, por isso, orientado para a realização de fins públicos e satisfação de necessidades colectivas. Daí que, por outro lado, toda a actividade do gestor público deva, no mínimo, ser enquadrada à luz dos princípios gerais que regem a actuação da administração pública, visto que estas entidades de interesse colectivo, não obstante o seu regime privado, ainda assim integram, seguramente, o Sector Público.

Ao contrário do que normalmente sucede com o Sector Público Administrativo, o papel do Estado relativamente ao SEE surge como multifacetado e complexo, na medida em que, o próprio, ora veste a pele de accionista, ora a do ente de tutela, ora a de concedente, ora a de regulador de actividades, ora a de fiscalizador³⁴ e, por vezes, até a de legislador.

Na falta de um estatuto do gestor público, actualizado e moderno, que abranja domínios como os critérios de conduta, autonomia e transparência na condução dos negócios, divulgação de informação fidedigna, bem como a instituição de instrumentos de responsabilização dos gestores, não é desadequado estabelecer o paralelismo entre as recomendações que visam proteger o investidor comum nas sociedade de capitais privados e o cidadão contribuinte, que, afinal, é o “verdadeiro” accionista, e, por vezes, o cliente directo das empresas detidas e geridas pelo Estado.

As práticas e princípios do governo das sociedades ao nível dos responsáveis máximos pela gestão, **visam a optimização e o incremento da eficiência organizacional, procurando, fundamentalmente, atenuar as assimetrias de informação sobre a gestão do negócio e ajustar-se às expectativas dos accionistas**, conferindo-lhes segurança.

34 Neste sentido: Livro Branco do Sector Empresarial do Estado, Ministério das Finanças, 1998 e Relatório sobre o Sector Empresarial do Estado – Evolução no período 1996-2001, publicado em Março de 2002, pela Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças.



Tribunal de Contas

Além do mais, os princípios e as boas práticas de governo das sociedades reforçam os sistemas de controlo interno. São elementos chave de governo: a transparência da sua estrutura e operação, a implementação de mecanismos internos de controlo e de gestão de risco, a responsabilidade na sociedade; bem como a divulgação, clara e atempada, da informação para os stakeholders³⁵.

À luz do que precede, na presente auditoria, recorreu-se à consideração e adaptação dos princípios e das “boas práticas” de governo das sociedades, internacionalmente emanadas da OCDE³⁶, bem como, no âmbito nacional, provenientes da entidade reguladora dos mercados de capitais, a CMVM, que formulou, em 1999, um conjunto de recomendações, baseadas, aliás, na perspectiva daquela organização internacional.

Para efeitos da presente auditoria, pois, para além de se considerarem outras abordagens de organismos de controlo externo congéneres³⁷, procedeu-se à adaptação das recomendações³⁸ emanadas daquelas duas entidades para a observação relativa às quatro empresas seleccionadas, e isto quanto aos seguintes aspectos:

- estrutura e funcionamento dos órgãos de gestão;
- divulgação da informação;
- estratégia e avaliação;
- regras societárias internas.

Sublinhe-se, preliminarmente, que a análise dos princípios e práticas associados àqueles domínios, não se coloca no mesmo plano de qualquer análise de legalidade ou regularidade, uma vez que tudo é observado no domínio da auto-regulamentação e da adesão às recomendações, o que, em cada caso, deve ser entendido como incremento qualitativo e positivo da administração praticada.

³⁵ Isto é, os parceiros do negócio, sejam estes os clientes, os fornecedores, os financiadores, o Estado ou os colaboradores da empresa.

³⁶ “OECD Principles of Corporate Governance”, Maio de 1999.

³⁷ Vg. Australian National Audit Office, in - Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies; e NAO - National Audit Office UK, Report by the comptroller and Auditor General, May 1999.

³⁸ Não foram consideradas as recomendações que se referiam, especificamente, à realidade do Mercado de Capitais.

A referida análise, no que às empresas auditadas concerne, encontra-se suportada por um questionário – Inquérito sobre Administração das Sociedades – reportado aos exercícios de 2000 e de 2001³⁹, directamente respondido pelos Presidentes e um ou mais Vogais dos CA de cada uma das referidas empresas.

6.2 Estrutura e funcionamento

O Código das Sociedades Comerciais⁴⁰ dispõe que a administração e a fiscalização das sociedades pode ser estruturada em Conselho de Administração e Conselho Fiscal; ou Direcção, Conselho Geral e Revisor Oficial de Contas. Todas as quatro empresas auditadas optaram pela primeira estrutura.

Com efeito, a forma societária de sociedade anónima verifica-se nas quatro sociedades auditadas, tendo ainda, todas, como órgão de administração, o Conselho de Administração.

O quadro seguinte fornece um leque alargado de informação sobre a estrutura e o funcionamento das empresas objecto da auditoria.

³⁹ Os membros do CA da ANA, SA que responderam ao questionário não foram responsáveis pela gestão nos anos em apreço, dado terem iniciado o seu mandato em Maio de 2002.

⁴⁰ Art.º 278º.



Tribunal de Contas

Estrutura e Funcionamento		QUADRO 35			
		AdP, SGPS	CTT	CGD	ANA
1	Estrutura da Administração -----	CA	CA	CA	CA
2	Eleição de administradores (regras especiais) -----	Não	Não	Não	Não
3	Ações privilegiada -----	Não	Não	Não	Não
4	N.º de membros -----	5	5	9	5
5	Duração do mandato -----	3 anos	3 anos	4 anos	3 anos
6	Data do início do actual mandato -----	03-1999	03-1999	02-2000	05-2002
7	Designação do Presidente do CA -----	AG	AG	AG	AG
8	Voto de qualidade do Presidente do CA -----	Sim	Sim	Sim	Sim
9	Distribuição de pelouros pelos Administradores? ----	Sim	Sim	Sim	Sim
10	Está formalizada? -----	Sim/CA	Sim/Despacho	Sim/CA	Sim/CA
11	Inclui regras para autorizar investimentos, desinvest., locação e admissão de pessoal? -----	Não	Sim	Não	Sim

		AdP, SGPS	CTT	CGD	ANA
12	CA delegou funções de gestão numa comissão executiva? -----	Não	Não	Não	Não
13	Administradores são membros de órgãos de administração de outras sociedades -----	Sim	Sim	Sim	Sim
14	Em que sociedades -----	Do grupo	Do grupo	Grupo e CGA	Do grupo
15	O desempenho foi precedido de autorização ----	Sim/AG e CA	Sim/CA	Sim	Sim/CA
16	O documento é divulgado internamente? -----	Não	Sim	Sim	Sim
17	Periodicidade das reuniões do CA -----	1 vez p/ semana	1 vez p/semana	1 vez p/semana	1 vez p/semana
18	Percentagem do Membros do CA presentes nas últimas 5 reuniões -----	100%	100%	100%	100%
19	Existem assessores ou consultores a prestar assessoria ao CA? -----	Não	Não	Sim	Não
20	Qual a natureza do vínculo -----	---	---	Independentes	---
21	Quantos e afectos a que áreas? -----	---	---	Informática	---
22	Foram criadas na empresa comissões/comités de controlo com competências em matéria de nomeação de directores e gestores, análise de políticas e remuneração ou outras? -----	---	Não	Não	Não
23	Existência de comissões/comités de apoio ao CA --	Não	Sim	Sim	Sim



Tribunal de Contas

Quanto à **designação ou eleição dos administradores**, verificou-se não existirem regras especiais nos estatutos daquelas 4 sociedades, o que poderá ser explicado pelo facto do respectivo capital social ser detido exclusivamente por entidades públicas.

O novo regime do SEE, o Dec.-Lei n.º 58/99, de 17 de Dezembro, dispõe, no n.º 2 do art.º 15.º, que *“os administradores devem ser escolhidos entre pessoas com experiência profissional relevante e que ofereçam garantias de um desempenho idóneo”*. Nas situações observadas, nada permite infirmar que o accionista público escolheu os administradores fazendo prevalecer os atributos curriculares de cada um, considerando o estabelecido naquele preceito. No entanto, também não foi possível recolher evidências que demonstrassem que aqueles critérios foram seguidos, com exigência particularmente acrescida, por parte do accionista público.

Por outro lado, a **CMVM**⁴¹ encoraja a inclusão no órgão de administração de um ou mais membros independentes em relação aos accionistas dominantes, de forma a maximizar a prossecução dos interesses da sociedade.

Nas sociedades de capitais exclusivamente públicos é cada vez mais importante nomear, para a gestão, indivíduos equidistantes de quaisquer poderes político-partidários, que se distingam pela sua experiência, excelência e idoneidade e, bem assim, pela credibilidade e aceitação pelos seus parceiros de negócio e pela sociedade em geral, de modo a contribuírem para a realização dos interesses estratégicos públicos cometidos às empresas respectivas.

No que respeita ao **Presidente do CA**, em todas as empresas auditadas observou-se a respectiva designação ou em Assembleia-Geral, ou em Conselho de Administração. Em todos os casos, o Presidente do CA dispunha de **voto de qualidade**.

Quanto ao **número de administradores**, o art.º 390.º do CSC, estabelece que o CA é composto por um número ímpar de membros, fixado no contrato de sociedade. Esta regra não foi, temporariamente, cumprida na **CGD**, a qual, em Janeiro de 2002, devido à reforma de um dos seus Administradores, passou a funcionar com um número par – 8 Administradores – só tendo a situação sido regularizada cerca de 9 meses mais tarde, o que não deixa de revelar **falha na excelência** do funcionamento daquele órgão de gestão, por parte do accionista único, o Estado.

No que respeita à **delegação de poderes**, o art.º 407.º do CSC permite que o CA possa delegar a gestão corrente da empresa num ou mais Administradores ou numa Comissão Executiva. Nenhuma das empresas auditadas optou pela instituição dessa Comissão, não obstante, em todos os casos, existir uma repartição de responsabilidade através da atribuição de pelouros. **Encoraja-se que essa distribuição de pelouros passe a incluir uma clara e discriminada identificação dos poderes, funções, responsabilidades e que seja amplamente divulgada pela empresa.**

A generalidade dos Administradores das empresas auditadas **acumula funções**, sobretudo no âmbito de outras empresas do mesmo grupo. Contudo, nenhum CA procedeu à divulgação interna dessas acumulações, o que poderia **reforçar a clareza e a transparência** da actuação desses gestores.

Quanto à existência de **consultores internos**, directamente dependentes do CA ou dos administradores, em razão dos pelouros, apenas o CA da CGD recorria a esse tipo de assessoria técnica e especializada com carácter de permanência e com vínculo laboral à empresa.

⁴¹ Recomendação n.º 9.



Tribunal de Contas

Porém, realidade distinta, e que vivamente se recomenda, é a relativa aos comités / comissões de apoio ao CA, tais como os aconselhados, a título de exemplo, pelo NAO – Austrália⁴², a saber:

- **Conselhos consultivos ou de opinião de clientes e fornecedores**, não só com o intuito de satisfazer necessidades e melhorar serviços, mas, sobretudo, garantir os seus direitos.
- **Comité / conselho de auditoria**, com a função de supervisionar o sistema de controlo interno e corrigir debilidades na economia, eficiência e eficácia. Independente dos departamentos de auditoria interna, financeiro e do revisor oficial de contas.
- **Comité / conselho de ética** que, nomeadamente, arbitre questões relacionadas com conflitos de interesses, previna a utilização indevida de oportunidades negociais e bens societários e defina comportamentos basilares na condução da vida da empresa. É de sublinhar que, em Portugal, não existe um código de ética para os gestores.
- **Comité de “Governance”** para as grandes empresas e grupos empresariais.

A própria CMVM encoraja a criação destes comités / comissões, sobretudo com competências em matérias relativamente às quais possam existir potenciais situações de conflito de interesses⁴³.

No mesmo sentido, se coloca a OCDE, quando propõe que, no âmbito das responsabilidades dos CA, estes *“devem considerar a nomeação de um número suficiente de membros não executivos, capazes de se pronunciar de forma independente em tarefas que envolvam potencial conflito de interesses”*⁴⁴.

No caso das empresas auditadas, três empresas responderam afirmativamente: os CTT admitiram a existência de conselhos consultivos sem competências delegadas do CA, reflectindo as directrizes de organizações internacionais do sector

(vg. Conselhos: Comunicação, Grandes Clientes; Qualidade; Segurança; Utilizadores de SI); a CGD dispunha da comissão de crédito, tal como é normalmente designada, no âmbito da organização empresarial do sector bancário; a ANA tinha um comité de planeamento estratégico de apoio ao CA.

Em virtude da dificuldade inerente ao conceito de membros independentes e uma vez que nenhuma das empresas auditadas recorreu à estrutura de Conselho Geral e Direcção ou até à instituição de uma Comissão executiva, a participação de membros não executivos nos referidos comités, também não se colocou.

6.3 Divulgação da informação

A informação e a comunicação são importantes componentes do sistema de controlo interno e, neste domínio, pretende-se aferir em que medida as empresas, através da divulgação interna e externa de informação, fomentam a transparência das suas actividades ou negócios.

No que respeita à **divulgação interna**, procura-se apurar se e como é divulgada aos colaboradores informação respeitante quer à estrutura e organização, quer aos órgãos sociais, quer aos dirigentes dos diferentes níveis e respectivas funções desempenhadas, tendo em vista uma maior transparência nas relações internas.

No que respeita à **vertente externa**, a OCDE considera que *“a divulgação de informação, entre outros aspectos, ajuda o público a entender melhor a estrutura e as actividades das empresas, as suas políticas e o seu desempenho em relação a questões ambientais e padrões éticos, bem como as relações com as comunidades onde operam”*⁴⁵.

⁴² Australian National Audit Office, Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies, May 1999;

⁴³ Cfr. “Recomendações da CMVM sobre o Governo das sociedades cotadas”, recomendação nº 11.

⁴⁴ Cfr. “Corporate Governance Principles”, OCDE, Maio de 1999, Cap.V, E.1.

⁴⁵ In “Corporate Governance Principles”, OCDE, Maio de 1999 – Comentários aos Princípios de Corporate Governance. – Tradução livre,



Tribunal de Contas

A OCDE recomenda⁴⁶ que a estrutura de “Corporate Governance” deve assegurar uma atempada e exacta divulgação de todas as questões, materialmente relevantes, relacionadas com a empresa, incluindo a situação financeira, *performance*, estrutura accionista e governo da sociedade. Neste sentido expressa quatro recomendações:

A.– A divulgação deve incluir informação relevante, tal como:

- os resultados financeiros e operacionais da empresa;
- os objectivos empresariais;
- os riscos previsíveis;
- a composição do CA e a remuneração dos seus membros;
- os assuntos importantes respeitantes aos trabalhadores e a outros intervenientes, parceiros do negócio;
- os princípios e práticas de governo prosseguidos na própria empresa.

B – A informação deve ser preparada, auditada e revelada de acordo com critérios superiores de contabilidade, financeiros, não financeiros e de auditoria

C – Deve ser realizada uma auditoria anual, desenvolvida por um auditor externo e independente, com vista a proporcionar, com objectividade, uma opinião segura sobre como as contas foram preparadas e apresentadas.

D – Devem desenvolver-se canais de divulgação de informação adequada e atempada e considerando a relação custo-benefício.

Por sua vez, a CMVM, na sua recomendação n.º 2, sugere que “a sociedade deve assegurar a existência de um **permanente contacto** com o mercado, respeitando o princípio da igualdade dos accionistas e **prevenindo as assimetrias no acesso à informação** por parte dos investidores. Para tal aconselha-se a criação de um gabinete de apoio ao investidor”.

No que respeita às Empresas Públicas, importa referir a **Directiva da União Europeia n.º 2000/52/CE** da Comissão, de 26 de Julho, que altera a Directiva 80/723/CEE, relativa à **transparência das relações financeiras entre os Estados Membros e as empresas públicas**. Esta Directiva obriga os Estados-Membros a dispor de legislação nacional (até 31 de Julho de 2001), que regule os **requisitos específicos da produção e divulgação da informação financeira respeitante às empresas públicas** encarregues da gestão de um serviço de interesse económico geral, no sentido de distinguir as actividades de serviço público das que se desenvolvam em regime de concorrência.

Em termos gerais pretende-se, pois, que os Estados-Membros assegurem a **transparência das relações financeiras** entre os poderes públicos e as empresas públicas, salientando-se os aspectos inerentes à atribuição de subsídios e quaisquer outros auxílios de Estado.

O Estado português não havia ainda transposto, para a legislação nacional, esta Directiva, ao menos até à data da finalização do relato desta auditoria, ou seja, até Abril de 2003.

De igual modo, também **não se detectaram** quaisquer especificações, na forma e no detalhe, nos relatórios de gestão e contas das **empresas auditadas** que reflectissem uma **aproximação** ao que se dispõe na referida **Directiva**.

No que respeita às **empresas auditadas** e de acordo com o questionário realizado, verificou-se, em síntese, o seguinte:

⁴⁶ Na parte IV respeitante à divulgação de informação e transparência.



Tribunal de Contas

Divulgação da Informação		QUADRO 36			
		AdP	CTT	CGD	ANA
24	É frequente a divulgação pela Empresa dos procedimentos/critérios seguidos para a nomeação de directores e gestores?	Não	Não	Não	Não
25	É frequente a divulgação pela Empresa das políticas de remuneração dos membros dos órgãos executivos (Administradores)?	Não	Não	Não	Não
26	São divulgadas as competências dos vários órgãos, departamentos ou divisões da Empresa?	Sim	Sim	Sim	Sim
27	São divulgadas as funções efectivamente desempenhadas por cada um dos membros do órgão da administração?	Sim	Sim	Sim	Sim
28	É divulgada a política de distribuição de dividendos, correctamente adoptada pela Empresa?	Sim	Sim	Sim	Sim
29	São utilizadas as novas tecnologias de inf. p/ divulgação de informação financeira e documentos preparatórios para as reuniões das AG?	Não	Não	Não	Sim
30	Existe uma página oficial da Empresa na <i>Internet</i>	Sim	Sim	Sim	Sim

Verificou-se que as empresas não divulgam nem os **critérios, nem os procedimentos** seguidos para a **nomeação de directores e gestores**, sem prejuízo da divulgação interna das respectivas nomeações, logo após a sua efectivação. A falta de divulgação dos critérios e procedimentos **afecta a transparência** e pode fomentar especulações, geralmente com consequências negativas na motivação dos trabalhadores. Além disso, pode constituir uma via para encobrimento de um qualquer clientelismo.

Por outro lado, as componentes remuneratórias dos membros do órgão de gestão e a sua lógica devem ser amplamente conhecidas e compreendidas por todos.

Todavia, as empresas auditadas **não fomentavam a divulgação da remuneração dos seus Administradores**, para além do simples agregado, nas contas anuais, em termos de custos com os órgãos sociais.

Quanto às **competências e funções dos administradores**, quer em razão dos pelouros, quer das funções departamentais, de acordo com os respectivos organogramas, encontravam-se **formalizadas** em normativos internos ou por deliberações do CA e **divulgadas** internamente.

No que respeita aos **conteúdos dos relatórios de gestão**, constatou-se certa disparidade no que respeita ao tratamento de informação relevante, independentemente de todos conterem em comum os aspectos gerais de enquadramento macroeconómico e a apresentação das várias áreas de negócio, bem como a síntese dos principais indicadores económicos, financeiros e operacionais.

Em cada uma das empresas auditadas destacavam-se, **pela positiva**, os pontos consagrados aos seguintes conteúdos:

- √ **ANA:** Estratégia empresarial; Evolução do tráfego e Actividade comercial; Investimentos e Recursos Humanos.
- √ **AdP:** Orientações Estratégicas; Missão; A Marca; Recursos Humanos; Qualidade; Investigação e Desenvolvimento; Parcerias; O grupo e a sociedade e População servida.
- √ **CDG:** Actividade bancária e análise por segmentos; Gestão de risco; Recursos Humanos e Formação Profissional; Redes de Distribuição; Novos Canais de Distribuição Electrónicos; Actividades de Mecenato Cultural e Social.
- √ **CTT:** Referência dos Conselhos/Comités no organograma; Inovação e Desenvolvimento; Recursos Humanos; Relações e acordos Internacionais.



Notou-se, porém, em geral, a necessidade de detalhar a informação relativa às contingências externas e ao risco operacional, às orientações do accionista; aos acordos parassociais, quando existentes, bem como aos aspectos curriculares dos respectivos administradores (vg. nota biográfica), às suas remunerações e recompensas individualizadas, às respectivas despesas de representação realizadas, aos montantes e aos beneficiários de donativos e mecenatos.

A utilização das **novas tecnologias** ao serviço da divulgação da informação também é encorajada no âmbito das recomendações respeitantes aos princípios e práticas de governo das sociedades. O recurso às novas tecnologias de informação, tal como a *internet* e a *intranet*, constitui meio adequado à divulgação de toda a informação relevante. As novas tecnologias apresentam-se, por isso, não apenas como um instrumento de modernização das empresas com acções admitidas à negociação em mercado regulamentado, mas também como uma exigência decorrente da globalização dos mercados e das sociedades.

A este propósito, nas empresas auditadas, verificou-se que, no que respeita à utilização de páginas oficiais na Internet, **apenas a ANA** dispunha de informação relevante sobre a própria empresa, nomeadamente quanto às respectivas missão, estratégia, relatório de contas, organograma, corpos sociais, ambiente, recrutamento, notícias e investimentos, assim demonstrando um **excelente nível de adesão às práticas recomendadas**.

Os **CTT** e a **CGD** apenas exploravam conteúdos comerciais e de informação geral nos seus *sites*, nada deles constando a propósito da informação sobre a própria empresa e do seu negócio nos termos acima expostos.

O “*site*” oficial da **AdP** nem sequer se encontrava acessível, desconhecendo-se, por isso, o seu conteúdo. A empresa, em sede de contraditório, informou que o mesmo se encontrava em “reconstrução”.

As empresas **CTT**, **CGD** e **AdP** assumiram **não fazer recurso às novas tecnologias** para a divulgação de informação financeira e documentos preparatórios das reuniões das Assembleias-Gerais, incluindo o plano interno, via *intranet*.

6.4 Estratégia e avaliação

A definição, formalização e comunicação da **estratégia** reveste-se da maior importância e impacto na vida e na *performance* das empresas, tanto na perspectiva dos gestores, como na dos accionistas, como na dos restantes “*stakeholders*”.

As recomendações apontam no sentido dos **objectivos de longo prazo** das empresas deverem estar claramente documentados e poderem ser mensuráveis no plano anual através de indicadores adequados.

Em particular, no caso de **empresas públicas**, os objectivos comerciais e as obrigações de serviço público deviam estar claramente documentados e aprovados quer pelos Conselhos de Administração, quer pelo accionista/tutela⁴⁷.

No novo regime jurídico do SEE – Dec.-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro –, a definição de **linhas de orientação estratégica**, pelo accionista, encontra uma referência expressa no seu art.º 11.º, ao estabelecer que cumpre ao Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pelo sector, definir essas orientações, as quais serão revistas, pelo menos, com referência ao período de duração do mandato da administração.

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

Nas **empresas auditadas**, de acordo com o questionário realizado, verificou-se, em síntese, o seguinte:

⁴⁷ Vg. *Principles and better practices* – NAO, Australia (Australian National Audit Office), Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies, May 1999. Mais, na perspectiva do Australian National Audit Office, os Conselhos de Administração deveriam adoptar uma declaração escrita dos seus próprios princípios e práticas de *governance* e avaliá-los regulamentarmente.



Tribunal de Contas

Estratégia e Avaliação		QUADRO 37			
		AdP, SGPS	CTT	CGD	ANA
31	Foram definidas linhas de orientação estratégica pelos accionistas em Assembleia-Geral?	Sim	Não	Sim	Sim
32	Qual o âmbito temporal?	Não estão agarradas a um âmbito temporal	---	Anual	---
33	Foram, expressamente, definidos objectivos estratégicos pelo CA?	Sim	Sim	Sim	Sim
34	Qual o âmbito temporal?	Anual	Anual	Anual	até 2005
35	Encontram-se definidas as iniciativas/medidas/programas expressamente associadas/encadeadas nesses objectivos estratégicos?	Sim	Sim	Sim	Sim
36	Foram estabelecidos indicadores de execução de natureza não financeira?	Sim	Sim	Sim	Sim
37	Existe algum proc. auto-avaliação e/ou de avaliação de desempenho em função das metas/objectivos atingidos, de valores padrão ou de outros indicadores de rend. Econ./social?	Sim	Sim	Não	Sim

No que respeita às linhas de orientação estratégica, a maior parte das empresas auditadas, **AdP, CGD e ANA**, informou tê-las recebido do accionista nas respectivas Assembleias-gerais anuais, à excepção dos **CTT** que justificou a inexistência dessas orientações, de forma explícita e documentada, com as menções no programa do Governo, na parte respeitante às relações tutelares. Em todos os casos, foi também admitido que a interpretação e prossecução dessas orientações era aprofundada e acompanhada, de um modo continuado, independentemente das reuniões de assembleias-gerais anuais, pelos **Ministros responsáveis pelo sector e pelo Ministro das Finanças**.

Ao arrepio do previsto pelo Dec.-Lei n.º 558/99, constatou-se não existirem linhas de orientação estratégica, aprovadas em Conselho de Ministros, nem de âmbito temporal coincidente com os três anos de mandato, no que respeitava às empresas auditadas.

A **AdP**, enquanto “*sub-holding*” do grupo IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA –, recebeu, através desta, as orientações estratégicas genéricas, embora documentadas, mas sem corresponderem a um âmbito temporal expressamente definido. O facto do Presidente do CA da AdP acumular o cargo de vogal do CA da IPE não foi alheio à forma e ao modo como foram desenvolvidas e especificadas essas orientações.

Os CA destas empresas assumiram ter definido os respectivos objectivos estratégicos, embora, tal como acima se referiu, esses documentos não tivessem sido divulgados, sendo encarados, sem razão válida, como informação confidencial.

Considerando as observações realizadas nessas empresas, o desenvolvimento da estratégia **não se encontrava subordinada a uma cultura de gestão por objectivos**, apesar de, no caso da **AdP**, se ter constatado que se encontrava em fase de estudo um sistema tipo “*balanced scorecard*”, tal como na **CGD** também se encontrava em desenvolvimento o mesmo sistema através de um agrupamento complementar de empresas denominado de SOGRUPO.

Em nenhuma das empresas existia um modelo de avaliação ou auto-avaliação dos Administradores, proposto pelo accionista ou, até, estabelecido pelo próprio órgão de gestão.

A relação do desempenho com os prémios de gestão, tal como se referiu, não se encontrava associada a uma apreciação da gestão, suportada num sistema baseado em critérios mensuráveis pré-estabelecidos, tendo os gestores sido recompensados, em regra, com valores que variavam entre 4 a 5,5 meses de remuneração mensal, independentemente dos resultados das empresas auditadas.



6.5 Regras societárias internas

No que concerne às **regras societárias internas**, tanto a **OCDE** como outras entidades tratam de regras ligadas aos aspectos do funcionamento interno das empresas, sobretudo no que respeita à conformação dos comportamentos a certos **padrões de conduta**, bem como às regras que ditam a resolução dos **conflitos de interesse**.

A estrutura e funcionamento dos órgãos sociais podem reflectir estas exigências, nomeadamente através da instituição de **comités/comissões de conduta** em que as respectivas atribuições são orientadas para a definição de um quadro de valores éticos e para a resolução de conflitos de interesses, tendo em vista a transparência e a ética, bem como a aceitação pela comunidade local e pelo mercado em geral.

De forma a assegurar que os princípios de boa prática, por definição, de aplicação universal a qualquer organização societária, tenham uma aplicação efectiva na vida das sociedades é necessário atender às especificidades da sociedade em causa, nomeadamente, à dimensão da empresa, ao tecido accionista e à experiência de gestão. Na linha de directrizes já legalmente consagradas, nomeadamente nos artigos 397.º, 398.º, 410.º, n.º 6, 428.º e 437.º do CSC, a **CMVM**, por exemplo, incentiva a criação ou o aperfeiçoamento de **códigos de conduta e regulamentos internos** que respeitem a matérias sensíveis como o **conflito de interesses**, o **sigilo profissional** ou a **diligência** na condução da vida da sociedade.

Mais precisamente, a **CMVM** recomenda o *«estabelecimento de regras específicas vocacionadas para regularem situações de conflito de interesses entre os membros do órgão de administração e a sociedade, bem como os principais deveres de diligência, lealdade e confidencialidade, nomeadamente no que toca à prevenção da utilização indevida de oportunidades negociais e de bens societários»*⁴⁸

No que respeita à regulamentação específica destes aspectos, **o actual regime jurídico do SEE** – Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro – é omissivo, remetendo para o regime privado, consignado nas citadas disposições do CSC.

O quadro que segue dá conta do observado nas empresas auditadas no domínio das Regras Societárias Internas:

⁴⁸ Recomendação n.º 5 da CMVM sobre o Governo das Sociedades.



Tribunal de Contas

Regras Societárias Internas		QUADRO 38			
		AdP	CTT	CGD	ANA
38	A empresa tem códigos de conduta e regulamentos internos sobre matérias como: conflitos de interesse, sigilo profissional ou outras?	Não	Não	Sim	Não
39	Existe alguma comissão/comité especializada neste tipo de assuntos	Não	Não	Não	Não
40	Durante o actual mandato existiram delib. respeitantes a qualquer uma das seguintes sit.: incompatibilidades, negócios com a própria sociedade, relações privilegiadas com clientes e fornecedores, outras?	Não	Não	Não	Não
41	O órgão de gestão dominou a definição de funções e responsabilidades dos diversos níveis da organização?	Sim	Sim	Sim	Sim
42	Existem normas que estabeleçam o reporte de incidentes?	Sim	Não	Sim	Não

Apenas a CGD afirmou dispor de um **código de conduta**, contendo o conjunto de normas reguladoras dos conflitos de interesse e do sigilo bancário.

Porém, nenhuma das empresas auditadas recorria a **comités/comissões especializadas**, designadamente nos domínios de conflitos de interesses e de sigilo profissional.

Durante os mandatos abrangidos pelo âmbito temporal da auditoria, os CA responderam não terem ocorrido **deliberações sobre incompatibilidades e negócios com a própria sociedade**.

No entanto, em todas, o órgão de gestão havia determinado a definição de funções e de responsabilidades dos diversos níveis da organização.

Quanto à existência de normas a fixar o reporte de incidentes relacionadas com a ocorrência de **situações imprevistas ou ameaças latentes e perdas ocorridas**, todas as empresas responderam afirmativamente, no contexto de normas e procedimentos de controlo do negócio, embora não tenha sido possível especificar e avaliar as circunstâncias em que hajam sido utilizadas.



Tribunal de Contas



III DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

7 DESTINATÁRIOS

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

- ❑ À **Assembleia da República**, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da AR;
 - Comissão de Economia e Finanças;
 - Comissão de Execução Orçamental;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- ❑ Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministra de Estado e das Finanças;
- ❑ Às empresas auditadas, a saber:
 - AdP;
 - ANA;
 - CGD;
 - CTT.
- ❑ Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

8 PUBLICIDADE

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

9 EMOLUMENTOS

Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos, por parte da AdP, da ANA, da CGD e dos CTT, enquanto empresas auditadas, no montante de 3.879,13 € (três mil, oitocentos e setenta e nove Euros e treze cêntimos), cada uma.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 18 de Junho de 2003

O Conselheiro Relator

(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

(João Pinto Ribeiro)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

(José de Castro Mira Mendes)

(José Alves Cardoso)

(António José Avérous Mira Crespo)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



IV ANEXOS

1. **RESPOSTA DA MINISTRA DE ESTADO E DAS FINANÇAS
ATRAVÉS DA INSPECÇÃO-GERAL DAS FINANÇAS**



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

GABINETE DA MINISTRA DE ESTADO E DAS FINANÇAS

02 JUN 03 02072

Ao DA IX, no caso à equipa de auditoria respectiva, para análise e, no que for necessário ou conveniente, ter em conta - e dispor - no projecto de relatório em fase de finalização.

*4.06.03
Carvalho*

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro responsável pelo
Departamento de Auditoria IX – SPE
Tribunal de Contas

Entrada 7166/03 Procº 77/03

ASSUNTO: - **Relato de Auditoria ao Sistema Remuneratório dos Gestores Públicos e Governo das Sociedades Públicas – Exercício do Contraditório**

Exmº Senhor

Em referência ao ofício nº 4368, de 07.05.03, junto remeto a V. Exª, para os efeitos tidos por convenientes, fotocópia da Informação nº 587/2003, de 30 de Maio, da Inspeção-Geral de Finanças.

Com os melhores cumprimentos, *L. H. Jardim*

O CHEFE DO GABINETE,

(Eduardo J. Farinha)

/ZCF

73



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

IF INSPECÇÃO-GERAL
DE FINANÇAS

Concordo com este infanço
como contributo da preparação
da resposta ao Tribunal de
Contas em sede de contraditório

A consideração superior
16F, 30 de Maio de 2003

M. Isabel Castilho F. Silva

M. ISABEL CASTILHO SILVA
Subinspector-Geral

Concordo.

A consideração superior.

16F, 2003/05/30

HEITOR DOS REIS AGUIAR
Inspector-Geral de Finanças

Visto
Transmite-se ao
Tribunal de Contas
esta posição do IGF

30.5.03

Eduardo J. Farinha
Chefe do Gabinete da Ministra
de Estado e das Finanças

Concordo
as alterações de âmbito a Senhora
Ministra de Estado e das Finanças.

30.05.03

JOSÉ MARTINS DE SÁ
Inspector-Geral de Finanças

INFORMAÇÃO: 587/2003

Proc: 03/9/43/M3/330

ASSUNTO: Relato de Auditoria ao Sistema Remuneratório dos Gestores Públicos e
Governo das Sociedades Públicas – Exercício do Contraditório

1. Por determinação da Senhora Ministra das Finanças, foi solicitado o contributo desta
Inspeção-Geral, para efeitos do exercício do princípio contraditório, nos termos dos arts 13º
e 87º, nº 3, ambos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, relativamente ao documento identificado
em epígrafe, produzido pelo Tribunal de Contas.

2. A análise efectuada por este órgão jurisdicional teve, designadamente, por objectivo o
acompanhamento da evolução dos sistemas remuneratórios praticados no âmbito do sector



Tribunal de Contas



empresarial do Estado, relativamente ao período de 1999 a 2001¹, aferindo do seu ajustamento face ao DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro², bem como a identificação dos critérios e remunerações praticados neste universo, a partir de um conjunto de empresas seleccionadas: ADP – Águas de Portugal (ADP), Caixa Geral de Depósitos (CGD) e ANA – Aeroportos de Portugal, SA (ANA), todas estas sociedades de capitais exclusivamente públicos.

Igualmente, no âmbito da mesma auditoria foi abrangida a observância das situações e práticas existentes no que respeita à estrutura e funcionamento dos órgãos de gestão das mesmas entidades, face aos normativos e orientações emanados, quer da OCDE e da CMVM, quer de outras entidades de controlo, nacionais e internacionais.

3. Considerando, por um lado, que sobre as matérias em causa recaiu a supra mencionada auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, a qual terá tido, necessariamente, por subjacente uma investigação e uma apreciação criteriosa dos factos em causa, e, por outro lado, a circunstância de não conhecermos a matéria factual chamada à colação, não nos poderemos naturalmente, pronunciar sobre as situações concretas descritas no respectivo Relatório, pelo que as mesmas não serão objecto de quaisquer considerações críticas ou valorativas da nossa parte.

Assim, e não só pelas anteditas razões, como também atenta a exiguidade de tempo disponível para uma apreciação mais detalhada do documento, a nossa análise cingir-se-á à apreciação de alguns aspectos de carácter genérico que, pela sua relevância, nos merecem os seguintes comentários:

- a) Alude-se no n.º 5 do ponto 2 do Relatório³, relativo às Conclusões, que “... foi publicado a *Dec-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, que veio disciplinar a atribuição de benefícios e*

¹ Também, alguns aspectos, situações observadas até Julho de 2002.

² Diploma que estabelece o regime do sector empresarial do estado, incluindo das Bases Gerais das Empresas Públicas.

³ Também, v.g. ponto 3.1.1. a pág. 25.

1109



*regalias suplementares do sistema remuneratório dos titulares dos órgãos de administração em gestão e do restante pessoal dos fundos e serviços autónomos e das entidades públicas empresariais...*⁴

Ora, a inclusão das entidades públicas empresariais no âmbito de aplicação deste diploma não nos parece correcta, porquanto se atendermos ao disposto no artº 2º verificamos que, para efeitos da sua abrangência, apenas nele se incluem os fundos e serviços autónomos que obedeçam aos requisitos constantes das alíneas a) e b) do nº 3 do artº 2º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto⁵, ou seja aos que tendo autonomia administrativa e financeira não tenham a natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública, bem como aquelas entidades, cujo regime subsidiário aplicável é o que vigora para as empresas públicas, o que não é, de todo, o caso das entidades públicas empresariais, como interpretou o Tribunal de Contas.

De facto, consideramos que o que está em causa nesta situação são os Fundos que revestem carácter empresarial pretendendo, deste modo, o legislador que no âmbito de aplicação do DL nº 14/2003 ficassem abrangidos todos os fundos e serviços autónomos, independentemente de poderem revestir carácter empresarial.

Com efeito, se tomarmos o próprio DL nº 558/99, constatamos que as entidades públicas empresarias, integradas no conceito de empresas públicas na acepção do seu artº 3º, estão, desde logo, sujeitas a título principal, e não em termos subsidiários, ao regime aplicável a este tipo de empresas públicas, o qual se encontra consubstanciado neste diploma (v.g. artºs 23º e segs.), o que as afasta, desde logo, da previsão final do artº 2º do DL nº 14/2003, a que fizemos referência, e, portanto, do respectivo âmbito de aplicação deste decreto-lei.

⁴ O sublinhado é nosso.

⁵ Lei de Enquadramento Orçamental.

6-5



- b) Refere-se também no nº 8 do Ponto 2 (Conclusões)⁶, no tocante às empresas analisadas, que *“... não obstante o ano só integrar 12 meses, estas denominadas despesas de representação são pagas 14 vezes durante o ano”*.

Ora, sobre esta temática importa considerar que, relativamente às sociedades anónimas em que o Estado é único ou accionista maioritário, constitui entendimento unânime que as despesas de representação devem ser abonadas aos respectivos administradores catorze vezes por ano, porquanto as mesmas são inseridas no conceito amplo de remuneração.

Assim, e considerando que no caso vertente estamos perante sociedades de capitais exclusivamente públicos, nada obsta a que as despesas de representação sejam pagas anualmente 14 vezes.

Neste sentido veio expressamente a preceituar o ponto 2.2, do Despacho nº 10127/99, de 06.05.99, do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças⁷, entendimento este que tem vindo a ser seguido todos os anos, conforme resulta do teor dos Despachos da mesma entidade governativa nºs 16 629/2000 de 28.07.2000⁸, 21 436/2001, de 12.09.2001⁹ e 18 367/2002, de 25.07.2002¹⁰.

- e) O entendimento preconizado pelo Tribunal de Contas no ponto 3.2, do Relatório ao considerar que *“... gestor público, para efeitos do SEE, é todo aquele que foi mandatado para gerir e administrar uma empresa pública no sentido legal que a esta hoje é conferido pelo Dec-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro”*¹¹, não deixa de nos oferecer algumas reservas, face ao actual contexto legislativo.

⁶ E detalhadamente no ponto 4.3, a pags. 37 a 39.

⁷ Publicado na II Série do Diário da República, nº 119, de 22.05.1999.

⁸ Publicado na II Série do Diário da República, nº 188, de 16.08.2000.

⁹ Publicado na II Série do Diário da República, nº 240, de 16.10.2001.

¹⁰ Publicado na II Série do Diário da República, nº 192, de 21.08.2002.

¹¹ V.g. pag. 28.



Tribunal de Contas



Na realidade, e se uma afirmação deste tipo poderá vir a fazer sentido no futuro, na eminência, como se prevê, da saída de um novo Estatuto do Gestor Público, no âmbito do qual serão abrangidos não só os administradores designados ou nomeados (onde se incluem os das entidades públicas empresariais), mas também os eleitos em Assembleia Geral, (onde se integram os das sociedades anónimas) cremos que na actual conjuntura continua a fazer todo o sentido distinguir os gestores públicos (nomeados ou designados) dos administradores eleitos, porquanto os mesmos se encontram adstritos a regimes jurídicos distintos.

De facto, actualmente, encontram-se os gestores públicos ainda sujeitos ao DL n.º 464/82, de 9 de Dezembro¹², sendo que, de acordo com o n.º 1 do seu art.º 1.º, são considerados como tais "...os indivíduos nomeados pelo Governo para os órgãos de gestão das empresas públicas ou para os órgãos das pessoas em que lei ou os respectivos estatutos conferirem ao Estado essa faculdade".

Enquanto os sujeitos eleitos para os órgãos de gestão de sociedades anónima detidas, directa ou indirectamente, pelo Estado, maioritária ou exclusivamente encontram-se, de acordo com o n.º 3 do antedito art.º 1.º do Estatuto do Gestor Público, excluídos da qualificação de gestor público, regendo-se, como tal pelas disposições contidas no Código das Sociedades Comerciais.

À consideração superior.

Inspeção-Geral de Finanças, em 30 de Maio de 2003.

À Consideração
Superior, com o
meu acordo.
30.05.2003
fus

A Inspectora de Finanças Principal,

R. Teófilo de Sá
(Rita Pereira da Silva)

¹² Estatuto do Gestor Público.
FILOMENA M. BACELAR
Inspectora de Finanças Chefe

5

79



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

2. RESPOSTA DO CA DA ADP

Separador Separador Separador Separador

81



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas



Exmº Senhor
Juiz Conselheiro responsável pelo
Departamento de Auditoria IX – SPE
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

CONFIDENCIAL

PCA 221/2003

Lisboa, 22 de Maio de 2003

V/ Ref: Procº nº 15/02-Audit

Ass.: Relato de auditoria ao “Sistema remuneratório dos gestores públicos e governo das sociedades públicas” – V/ ofício nº 4370, de 2003.05.07

Exmº Senhor Juiz Conselheiro,

Vimos, como solicitado, formular as considerações relevantes sobre o Relato de Auditoria remetido ao abrigo do ofício em referência.

Tal como solicitado no ponto 5 do mesmo ofício, a presente resposta é organizada segundo a estrutura e a numeração do Relato de Auditoria.

Assim, os pontos referidos infra respeitam à numeração do Relato de Auditoria.

Ponto 1.5.2 – Quadro I (página 7):

Quanto ao objecto social, precisa-se que a AdP é uma sociedade gestora de participações sociais.

Como tal, e por força da lei, a AdP tem por único objecto contratual “ a gestão de participações sociais noutras sociedades como forma indirecta de exercicio de actividades económicas” (cfr. artigo 1º-I, do Decreto-Lei nº 495/88, de 30 de Dezembro).



Sociedade gestora de participações sociais, S.A.
Av. Liberdade, 110 - 5º piso • 1269-042 Lisboa • Portugal
tel.: +351 21 323 07 00 • fax: +351 21 347 26 42 • e-mail: geral@pe-adp.pt

Comunicação da Agência Central de Valores (ACV) - 100 000 000 - 100 000 000



Constata-se que no Relato de Auditoria estão a ser comparadas quatro empresas, das quais, só uma – a AdP – é SGPS. As restantes são empresas que exercem directamente actividades económicas.

Pelo Despacho Conjunto nº A-75/94-XII, dos Ministros das Finanças e do Ambiente e Recursos Naturais, datado de 26 de Janeiro de 1994, o Governo determinou à AdP (então denominada IPE – Águas de Portugal, sociedade gestora de participações sociais, S.A.) que fosse a entidade responsável pelo desenvolvimento dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes, definidos no Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro.

No mesmo ponto do Relato de Auditoria, é utilizada a expressão “dividendos pagos ao accionista Estado” e “esforço financeiro do Estado”.

Admitindo, embora, que o termo “Estado” possa estar a ser utilizado “lato sensu”, convirá explicitar que, no período referido no Relato de Auditoria, todo o capital social da AdP pertencia à IPE – Investimentos e Participações Empresariais, S.A., situação que se veio a alterar, apenas, no final de 2002.

Ponto 2 – Conclusão 5 (página 12):

Cumprirá aqui fazer uma precisão quanto às considerações a propósito do Decreto-Lei nº 14/2003, de 30 de Janeiro.

É que, apesar do “Sumário” do diploma fazer uma menção a “entidades públicas empresariais”, a verdade é que no texto do diploma as mesmas não são referidas.

Com efeito, este diploma, como se retira do seu artigo 2º, apenas se aplica “aos fundos e serviços autónomos, ou seja, todas as entidades que preencham cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto”.

Ora no “Sumário” pode ler-se que o diploma: “Disciplina a atribuição de benefícios e regalias suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou gestão e do restante pessoal dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas empresariais”.

Mas o articulado apenas refere os “fundos e serviços autónomos”.



Assim, a referência, no “Sumário” às “entidades públicas empresariais” poderá indiciar que o legislador terá ponderado, numa primeira abordagem, submeter as entidades públicas empresariais aos constrangimentos do novo diploma.

No entanto, posteriormente, na versão definitiva do diploma, terá decidido que nem sequer as entidades públicas empresariais iriam ser submetidas a estas limitações.

Julga-se assim, que esta opção do legislador deveria ser tomada em devida consideração, uma vez que parece ser lícito concluir que o legislador não pretenderá submeter os administradores das empresas públicas – nem sequer das empresas públicas que são “entidades públicas empresariais” – às condições remuneratórias que apenas reserva aos dirigentes dos serviços e fundos autónomos.

Ponto 2 – Conclusão 7 (página 13):

Será, talvez, oportuno tecer aqui as seguintes considerações.

Como se conclui do próprio Relato de Auditoria (v. págs. 10 a 12 e, especialmente, a conclusão 6, a págs. 12), não existe legislação específica aplicável aos administradores de empresas do tipo da AdP.

Na realidade, o próprio artigo 15º do D.L. 558/99 quando dispõe que “os administradores designados ou propostos pelo Estado terão estatuto próprio, a definir por legislação especial”, não estará a abarcar a totalidade dos administradores das empresas públicas, mas apenas aqueles que são “designados ou propostos pelo Estado”.

O termo “Estado” não estará aqui em sentido amplo, uma vez que, como resulta patente, por exemplo, no artigo 10º do mesmo diploma, o legislador parece ter querido distinguir, claramente, o “Estado” de “outras entidades públicas estaduais” ou, ainda, de “entidades de direito público ou de capitais exclusiva ou maioritariamente públicas”.

Seja como for, e como vem reconhecido no Relato de Auditoria, a verdade é que o estatuto anunciado no nº1, do artigo 15º do D.L. 558/99, ainda não foi definido.

Por outro lado, o Decreto-Lei nº 464/82, de 9 de Dezembro, que define o Estatuto do Gestor Público, não é aplicável aos administradores da AdP, como resulta do nº 3, do seu artigo 1º.



Finalmente, e como mencionado supra, quando, relativamente à AdP, se refere o "accionista Estado", em rigor deveria ser dito a accionista IPE.

Ponto 2 – Conclusão 8 (página 13):

Face ao mencionado na alínea b), referente à CGD e à AdP, julgamos que a conclusão ("Face ao que precede ...") deveria distinguir a prática da CGD e da AdP da prática dos CTT e da ANA.

Ponto 2 – Conclusão 9 (páginas 13 e 14):

Fazemos a mesma observação: no caso da AdP, deveria ser referida a accionista IPE.

Também relativamente à AdP, julgamos que não será totalmente adequado referir que os "prémios de gestão atribuídos não tiveram carácter de incentivo" e que representavam uma remuneração adicional.

Na realidade, pelo menos no caso da AdP, por um lado, os Administradores não tinham automaticamente direito aos referidos prémios e, por outro, foram atribuídos no quadro de um incremento exponencial da empresa, o qual terá sido reconhecido pela accionista IPE.

Ponto 2 – Conclusão 10 (página 14):

Justifica-se complementar o enunciado nesta conclusão, com a referência ao facto de os Estatutos da AdP preverem expressamente, no artigo 12º-8, o seguinte: "Os administradores terão direito a reforma por velhice ou invalidez, ou a complementos de pensão de reforma, nos termos que constem de regulamentos aprovados pela assembleia geral."

Ponto 2 – Conclusão 13 (página 16):

Quanto à questão do depósito junto do Tribunal Constitucional das declarações de riqueza dos administradores da AdP, julga-se oportuno esclarecer o seguinte.

Com o surgimento da Lei nº 64/93, de 26 de Agosto (incompatibilidades de titulares de altos cargos públicos), a IPE expôs à Procuradoria-Geral da República a sua interpretação sobre a referida Lei, solicitando que esse órgão emitisse Parecer para efeitos do seu cumprimento.



E, efectivamente, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República emitiu o Parecer n.º 83/93, votado na sessão de 10 de Maio de 1995.

A partir das conclusões deste Parecer da PGR, os Serviços Jurídicos da IPE, concretamente através de informação subscrita pelo seu Director, Dr. Manuel Roque, datada de 12 de Setembro de 1995, concluíram, entre outras coisas, que a "Lei 25/95, de 18 de Agosto, que altera a Lei 4/83, de 2 de Abril (controlo público da riqueza dos titulares de cargos públicos) não se aplica ao universo do IPE" (sublinhado nosso).

Assim, no caso dos administradores da AdP, a razão que determinou o não depósito das respectivas declarações de riqueza no Tribunal Constitucional resultou tão somente das indicações para o efeito emanadas dos Serviços Jurídicos da IPE, única accionista da AdP.

Ponto 3.1 – Penúltimo parágrafo deste ponto (página 25):

Repetem-se as considerações feitas supra a propósito do "Ponto 2 – Conclusão 5 (página 12)", com referência ao D.L. 14/2003.

Ponto 3.2 – (páginas 25 a 28):

Relativamente ao conceito de "gestor público", julgamos que deveriam ser acrescentadas as seguintes conclusões.

A primeira, a de que o conceito de "gestor público" do D.L. 464/82, não abrange, como referido supra, os administradores de empresas como a AdP.

A segunda, a de que o conceito de "gestor público" do D.L. 558/99 irá depender de legislação especial que ainda não foi publicada (cfr. artigo 15.º, n.º I deste diploma).

A terceira, a de que é plausível que esta legislação especial possa vir a criar, para os administradores das empresas públicas eleitos em assembleia geral, um regime diferente do previsto para os administradores designados ou propostos pelo Estado "stricto sensu".

Ponto 4.2.2. – (página 32):

Os Estatutos da AdP prevêem expressamente que a Assembleia Geral possa designar uma "comissão de vencimentos" (cfr. art.º 8.º-3-d).



Ponto 4.9.1. – (páginas 53 e 54):

Repetem-se as considerações feitas supra a propósito do “Ponto 2 – Conclusão 13 (página 16)”.

Ponto 4.9.2. – (página 55):

Sendo certo que o objectivo da OCDE é o conhecimento pelos accionistas das remunerações dos administradores, no caso da AdP tal conhecimento era pressuposto, uma vez que a AdP só tinha uma accionista – a IPE – e era esta que estabelecia as regras e fixava as remunerações.

Ponto 5.3. – Penúltimo parágrafo deste ponto (página 65):

O “site” oficial da AdP esteve temporariamente inacessível por se encontrar “em reconstrução”.

Ponto 5.4. – (páginas 65 a 67):

Relativamente à AdP julga-se oportuno recordar que o Governo, no período coberto pela Auditoria, aprovou vários Decretos-Leis que, na prática, definem linhas de orientação estratégica, uma vez que criam sistemas multimunicipais e as respectivas sociedades concessionárias, fixando o capital maioritário das mesmas a ser subscrito pela AdP e aprovando os respectivos estatutos.

Os Sistemas multimunicipais e diplomas, no período em causa, em causa são os seguintes:

a) Sistema multimunicipal de saneamento do Lis:

- criação: D.L. 543/99, de 13/12;
- concessionária: SIMLIS – Saneamento Integrado dos Municípios do LIS, S.A..

b) Sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Alto Zêzere e Côa:

- criação: D.L. 121/2000, de 4/7;
- concessionária: Águas do Zêzere e Côa, S.A..

c) Sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento Norte Alentejano:



Tribunal de Contas



- criação: D.L. 128/2000, de 6/7;
- concessionária: Águas do Norte Alentejano, S.A. (D.L. 105/2001, de 31/3, constitui a sociedade e aprova os respectivos estatutos);
- d) Sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Minho-Lima:
 - criação: D.L. 158/2000, de 25/7;
 - concessionária: Águas do Minho e Lima, S.A..
- e) Sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Oeste:
 - criação: D.L. 305-A/2000, de 24/11;
 - concessionária: Águas do Oeste, S.A..
- f) Sistema de abastecimento de água, de saneamento e de resíduos sólidos de Santo André:
 - criação: D.L. 171/2001, de 25/7;
 - concessionária: Águas de Santo André, S.A..
- g) Sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento de Raia, Zêzere e Nabão:
 - criação: D.L. 197-A/2001, de 30/6;
 - concessionária: Águas do Centro, S.A..
- h) Sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento de Trás-os-Montes e Alto Douro:
 - criação: D.L. 270-A/2001, de 6/10;
 - concessionária: Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, S.A..

Mantemo-nos à disposição para qualquer esclarecimento adicional entendido como necessário.

Com os melhores cumprimentos,

Luis Machado
Presidente do Conselho de Administração

BCTC 23 05 03 13030

7



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

3. RESPOSTA DO CA DA ANA

Separador Separador Separador Separador

91



Tribunal de Contas



Aeroportos de Portugal SA

POR PROTOCOLO

**Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do
Departamento de Auditoria IX-SPE do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n° 61
1069-045 Lisboa**

Nossa Referência:
557 /C.A.

Data: 2003-05-22

Assunto: Relato de auditoria ao "sistema remuneratório dos gestores públicos e governo das sociedades públicas"

□ **V/Ref°: Processo n° 15/02 – Audit** (Processo n° 09/02)

Senhor Conselheiro,

A ANA S.A. vem, na sequência da notificação do Relato de Auditoria relativo ao assunto em epígrafe, apresentar a sua resposta e tecer alguns comentários acerca de alguns aspectos mais salientes que se juntam em anexo.

Para além desses comentários, julgamos dever sublinhar, tal como, de resto, resulta do Relato de Auditoria, que o regime legal em vigor, para além de se encontrar bastante desatualizado e de não se revelar coerente com a realidade empresarial dos nossos dias, situação a que o Estado legislador não tem atendido ao longo dos anos, permite ao mesmo Estado, agora enquanto accionista, criar e manter clivagens profundas entre as várias empresas do Sector Empresarial do Estado (SEE), que, por permitir a coexistência de sistemas remuneratórios profundamente divergentes se revela contraproducente do ponto de vista da própria gestão destas empresas.

Na verdade, para que o accionista Estado consiga captar gestores públicos de elevada qualidade e excelência de conhecimentos para gerir as empresas do sector, imbuídos do espírito de funcionamento de uma autêntica sociedade anónima *tout court*, julgamos que se impõe uma profunda revisão do regime legal no mais curto espaço de tempo possível, sob pena de se continuar, por vezes, a assistir a uma falta de disponibilidade de gestores de elevado perfil para integrar os órgãos de gestão das sociedades do SEE, com o inevitável desvio dos recursos humanos em questão para o sector privado.

Conselho de Administração
Rua D • Edifício 120 • Aeroporto de Lisboa • 1700-008 Lisboa • Portugal
Tel. (351) 21 841 39 00 • Fax (351) 21 840 27 47

Sede - Rua D • Edifício 120 • Aeroporto de Lisboa • 1700-008 Lisboa • Portugal • CPC 500 700 820
Reg. 8197 Comunidade Registo Comercial Lisboa (1) - Capital Social 75 000 000 €



Página 1 de 2

0341/0010



Aeroportos de Portugal SA

Não pretendemos, com estas breves notas, defender o nivelamento de situações que são, elas próprias, necessariamente diversas e específicas consoante o sector e a concreta natureza das empresas em causa; mas julgamos, isso sim, que um estreitamento do leque remuneratório dos gestores das SEE se revelará mais adequado à realidade, possibilitando a contratação dos mais aptos.

No caso concreto da ANA S.A. a verdade é que as obrigações de serviço público que lhe estão confiadas pelo Estado e a necessidade, continuamente sentida, de realização de investimentos de grande vulto para a melhoria, adaptação ou mesmo estabelecimento de novas infra-estruturas, com reconhecido impacto na economia do País, conferem-lhe um elevado grau de responsabilidade a que deveria corresponder um diferente sistema remuneratório, já que o actualmente existente, cumprindo embora – como se assinala – os parâmetros legais ainda em vigor, não está manifestamente adequado à realidade da Empresa.

Aceite, Senhor Conselheiro, os nossos melhores cumprimentos e *consideração pessoal*

O PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Walter Marques

ANEXO
DUCOM/CL

Conselho de Administração
Rua D • Edifício 120 • Aeroporto de Lisboa • 1700-008 Lisboa
Tel. (351) 21 841 39 00 • Fax (351) 21 840 27 47

1676-23 05*03 13031

Página 2 de 2

Sede - Rua D • Edifício 120 • Aeroporto de Lisboa • 1700-008 Lisboa • Portugal • CIPC 500 700 834
Reg. 8197 Conservatória Registo Comercial Lisboa (1ª) • Capital Social 75 000 000 €



Aeroportos de Portugal SA

DO SISTEMA REMUNERATÓRIO

Ponto 8 da página 13 do Relato

1. A ANA, S.A. observou na íntegra o sistema remuneratório consagrado na RCM nº 29/89.
2. Quanto ao abono para despesas de representação, ao remunerar os seus administradores mediante o pagamento deste abono, 14 vezes por ano, a ANA, S.A. está a respeitar o regime legal em vigor, uma vez que a RCM nº 29/89 prevê que ele seja pago num montante entre 35% e 20% do valor da remuneração base, 14 vezes por ano.
3. Os cartões de crédito titulados pela ANA, S.A., são utilizados pelos administradores como meio de pagamento de despesas de representação, das quais prestam contas.

Ponto 9 da página 13 do Relato

1. Os prémios de gestão atribuídos aos administradores da ANA, S.A. foram fixados por Despacho do SETF, pelo que encontram apoio em base legal.

Ponto 10 da página 14 do Relato

1. Os planos complementares de reforma de que os administradores beneficiaram foram devidamente autorizados no plano societário e foram sujeitos a tributação em sede de IRS.

Ponto 11 da página 15 do Relato

1. Relativamente à aquisição de viaturas pelos administradores para utilização ao serviço da empresa, ela é do conhecimento do accionista Estado, o mesmo sucedendo com o exercício do direito de opção de compra e tais viaturas.

Ponto 12 da página 16 do Relato

1. No tocante às comunicações fixas e móveis, o suporte dos custos resultantes da utilização destes meios de comunicação por parte dos administradores é do conhecimento do accionista.



Aeroportos de Portugal SA

DOS PRINCÍPIOS E PRÁTICAS DE GOVERNO

1. Os princípios e práticas de governo das empresas, que consubstanciam linhas de orientação, visam otimizar os sistemas de controlo interno e o incremento da eficiência organizacional.
2. No entanto, contrariamente ao que é preconizado pelo auditores, não há que adoptar padrões idênticos aos recomendados pelas entidades reguladoras dos mercados de capitais no que toca às empresas cotadas de capitais abertos e dispersos, precisamente em virtude da especialidade das empresas integradas no Sector Empresarial do Estado, embora se possa e deva, naturalmente, aproveitar o que do teor de tais recomendações se conforme com a natureza das empresas do SEE.
3. Uma vez que a análise efectuada pelos auditores do Tribunal de Contas, no que respeita à implementação dos princípios e práticas de governo, se baseou nas recomendações da OCDE e da CMVM para as empresas de capitais abertos e dispersos, elas não terão tido em consideração a natureza própria das empresas do SEE.
4. Assim, a crítica de que foi adoptada uma perspectiva empresarial orientada sobretudo para os resultados contabilísticos falece quando confrontada com os estudos económicos elaborados pela própria OCDE, pela Comissão Europeia e pelo Fundo Monetário Internacional.
5. Observe-se que num estudo económico da OCDE de Janeiro do ano corrente¹, se afirma que "...a reforma do sector público deverá incidir numa maior aproximação a uma abordagem orçamental e de gestão orientada para os resultados" (página 4, 2º parágrafo).
6. No tocante a procedimentos formais, são utilizados na ANA, S.A., como forma de comunicação entre os diversos órgãos de estrutura da Empresa e o Conselho de Administração Comunicações Internas, acompanhadas das necessárias informações e/ou análises exigidas.
7. O Conselho de Administração da ANA, S.A. delegou várias competências em membros do Conselho de Administração, bem como nos directores dos Aeroportos e em órgãos de estrutura da Empresa, à semelhança do que sucedeu em anos anteriores, sendo que a delegação de poderes é efectivamente exercida.
8. A divulgação interna de informação é feita através da revista da ANA, S.A. (que é de publicação bimestral), da Intranet (que contém todas as ordens de serviço aprovadas, toda a documentação relevante, bem como informação aprofundada

¹ In http://bportugal.pt/publish/other/ocde_03_p.htm



Aeroportos de Portugal SA

acerca da própria Empresa, incluindo as apresentações de contas dos exercícios económicos), bem como através de deliberações do C.A. que são feitas circular em todas as Direcções, por forma a que os respectivos trabalhadores tomem conhecimento do seu teor.

9. A divulgação externa da informação é feita não apenas através de meios de comunicação como a Internet (onde se inclui informação relativa à missão, estratégia, relatório de contas, organograma, corpos sociais, ambiente, recrutamento, notícias e investimentos, entre outros), mas também mediante a transmissão de informação aos meios de comunicação social.
10. A ANA, S.A. tem os seus objectivos estratégicos empresariais plurianuais bem definidos.

CONSIDERAÇÕES

1. No que toca ao subsídio de refeição e ao plano complementar de reforma, resultando dos diversos despachos mencionados que podem existir complementos remuneratórios não expressamente previstos na RCM nº 29/89, desde que devidamente aprovados pela comissão de fixação de remunerações, parece permitir-se a fixação de alguns desses componentes como o subsídio de refeição e o plano complementar de reforma, os quais são, inclusive, do conhecimento do accionista único da ANA, S.A..
2. Os princípios de corporate governance da OCDE e da CMVM não são vinculativos, mas sim linhas de orientação no sentido de auxiliar a determinar formas de controlo interno conducentes a uma maior transparência e eficácia, de veiculação de informação ao nível interno e externo, de participação activa, diligente e crítica nos órgãos sociais, de ter em consideração os diversos interesses em jogo, de exercício do objecto social em proveito de toda a sociedade, de manter a confiança dos investidores e de atrair capital, entre vários outros, os quais são seguidos na ANA, S.A., tendo-se embora em consideração as características específicas desta Empresa do SEE.

8181-0031

Direcção dos Serviços Jurídicos e do Contencioso
Rua C • Edifício 124 • 4º Piso • Aeroporto de Lisboa • 1700-008 Lisboa • Portugal
Tel (351) 21 841 35 00 • Fax (351) 21 840 29 40



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Separador Separador Separador Separador

4. RESPOSTA DO CA DA CGD

99



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Caixa Geral de Depósitos

Presidente

Ref. Nº 4443/03-SGE

*Ao DA IX para integrar
no dossiê de auditoria
e ser presente à equipa de
auditoria no quadro e para
os efeitos da conclusão do
relatório de auditoria, após
contra-diário*

21.05.03

Exmo Senhor
Juiz Conselheiro Carlos Moreno
Departamento de Auditoria
Tribunal de Contas

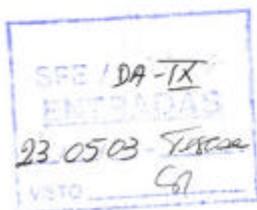
Lisboa, 20 de Maio de 2003

Exmo Senhor,

Agradeço a V. Exa o envio do relato de auditoria, cujo conteúdo mereceu a nossa melhor atenção, não considerando necessário efectuar quaisquer comentários adicionais.

Com os meus melhores cumprimentos, *e consideração pessoal*

António de Sousa



BGTC 22 05'03 13019

Deposito: Av. João XXII, 62 • 1000-330 LISBOA
Capital Social € 2.450.000,000
C. N. Empresa Lisboa Matricula 2802
Contribuinte IVA PT 503 962 046



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

5. RESPOSTA DO CA DOS CTT

Separador Separador Separador Separador

103



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

2003-05-14-050604

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

CARLOS HORTA E COSTA
PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

*À equipa de auditoria,
para conhecimento e
integração no processo.*

*15.05.03
Carlos Horta e Costa*

Exmo. Senhor
Dr. Carlos Moreno
M.I. Juiz Conselheiro responsável pelo
Departamento de Auditoria IX-SPE do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1166-001 LISBOA

Assunto: Relato de auditoria ao "sistema remuneratório dos gestores públicos e governo das sociedades públicas"

Exmo. Senhor, *Juiz Conselheiro*

Relativamente ao assunto acima referenciado, acuso a recepção do ofício de V. Exa. nº 4371, de 07.05.2003, o qual agradeço.

O relato da auditoria em causa, designadamente na parte que se refere aos CTT - Correios de Portugal, SA, mereceu a nossa melhor atenção, não se nos oferecendo fazer qualquer comentário às conclusões constantes do mesmo.

Permanecendo ao dispor de V. Exa. para a eventual colaboração adicional que considere conveniente e necessária, subscrevo-me com os meus melhores cumprimentos,

João P. A.



CTT CORREIOS DE PORTUGAL SA 150503 12262

Rua de S. José, 20 • 1166-001 LISBOA • Tel. 21 322 74 00 • Fax: 21 322 77 39
Sede Social • Rua de S. José, 20 • N.º Pessoa Colectiva 500 077 568 • Capital Social € 533 800 274,97 • Inscrição CAC Lisboa n.º 1487

FIM

Carlos Horta e Costa

105