



Tribunal de Contas

*Promover a
verdade,
a qualidade e a
responsabilidade
nas finanças
públicas*



Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas

RELATÓRIO N.º 15/2013 - 2.ª SECÇÃO

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II

JULHO DE 2013



**Auditoria ao
Cumprimento da Unidade de Tesouraria
por Empresas Públicas**

O CUMPRIMENTO DA UNIDADE DE TESOURARIA POR EMPRESAS PÚBLICAS É CONTROLADO EFICAZMENTE?

PROCESSO N.º 22/2012 – AUDIT

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II

JULHO DE 2013

J. L. L.



Índice Geral

Principais Siglas	5
Ficha técnica.....	6
Sumário Executivo.....	7
1. Introdução.....	8
2. Objetivos, âmbito, método e condicionante	10
3. Exercício do Contraditório	12
4. Observações	13
4.1. Quadro normativo insuficiente para garantir o cumprimento da UTE.....	13
4.1.1. Quadro legal e regulamentar.....	13
4.1.2. Orientações e instruções sobre a UTE	14
4.1.3. Promoção da UTE pelo IGCP	15
4.2. Acompanhamento e controlo da UTE sem informação completa, tempestiva e fiável	16
4.2.1. Informação sobre o universo das EP	16
4.2.2. Atualidade dos registos no SIRIEF	17
4.2.3. Fiabilidade da informação sobre a UTE	18
4.2.4. Consistência da informação sobre a UTE.....	19
4.3. Procedimentos de controlo da UTE ineficazes	22
4.4. Disponibilidades relevantes fora do Tesouro sem rendimentos entregues ao Estado	25
4.4.1. Cumprimento da UTE pelas EP com participação direta do Estado	25
4.4.2. Cumprimento da UTE pelas EP com participação indireta do Estado.....	27
4.4.3. Disponibilidades e Rendimentos das EP identificadas na auditoria.....	29
4.5. Necessidade de um sistema de controlo eficaz.....	29
5. Conclusões	31
6. Recomendações	32
7. Vista ao Ministério Público	33
8. Emolumentos	33
9. Decisão.....	34
Anexo I - Empresas Públicas da amostra	35
Anexo II - Exercício do Contraditório – Apreciação das Respostas	38
Anexo III - Exercício do Contraditório – Respostas	43

Índice de Quadros

Quadro 1 – Anomalias detetadas nos registos de 2011 das EP no SIRIEF	18
Quadro 2 – Variação no SIRIEF das Disponibilidades e dos Rendimentos das EP em 31/12/2011	19
Quadro 3 – Inconsistência de Disponibilidades e Rendimentos das EP da Amostra em 31/12/2011	20
Quadro 4 – Motivos de divergência de Disponibilidades e Rendimentos das EP da Amostra em 31/12/2011	20
Quadro 5 – Disponibilidades e Rendimentos das EP com PDE em 31/12/2011	25
Quadro 6 – Divergências em Disponibilidades e Rendimentos das EP da Amostra com PDE em 31/12/2011	26
Quadro 7 – Disponibilidades e Rendimentos das EP da Amostra com PDE em 31/12/2011	26
Quadro 8 – Disponibilidades e Rendimentos das EP com PIE em 31/12/2011	27
Quadro 9 – Disponibilidades e Rendimentos das EP em 31/12/2011	29

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Tempestividade dos registos de 2011 no SIRIEF	17
Gráfico 2 – Disponibilidades fora do Tesouro em 31/12/2011 (PDE)	27
Gráfico 3 – Rendimentos em 2011 (PDE)	27
Gráfico 4 – Disponibilidades fora do Tesouro em 31/12/2011 (PIE)	28
Gráfico 5 – Rendimentos em 2011 (PIE)	28

Índice de Caixas

Caixa 1 – Exemplos de pedidos de dispensa do cumprimento da UTE em 2011	14
Caixa 2 – IGCP - Relatório Anual de Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública - 2011	16
Caixa 3 – DGTF - Relatório Anual sobre o Sector Empresarial do Estado em 2011 (Extrato)	22
Caixa 4 – Exemplos de imprecisão em Relatórios e Contas de 2011	23
Caixa 5 – Assembleias Gerais	24



PRINCIPAIS SIGLAS

Sigla	Designação
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
EP	Empresa Pública (não financeira)
EPE	Entidade Pública Empresarial
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M	Milhão (de euros)
m	Milhar (de euros)
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
PDE	Participação Direta do Estado
PIE	Participação Indireta do Estado
SA	Sociedade Anónima
SEE	Sector Empresarial do Estado
SIRIEF	Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira
UTE	Unidade da Tesouraria do Estado

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO GERAL

Luís Filipe Simões

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Vítor Miguel Braz

EQUIPA DE AUDITORIA

Manuel João Custódio

Maria Gisela da Cunha

Rui Miguel Salvador

Tiago de Moura Gonçalves



SUMÁRIO EXECUTIVO

A Unidade da Tesouraria do Estado (UTE) visa otimizar a utilização dos dinheiros públicos ao determinar a sua centralização e manutenção no Tesouro, nos termos legais. No quadro de uma gestão integrada da tesouraria e da dívida pública, as Empresas Públicas não financeiras (EP) ficaram sujeitas à UTE desde 2010, com o propósito de reduzir as necessidades e o custo do financiamento do Estado.

Face à importância das disponibilidades das EP – **€ 2.470 milhões no final de 2011** – o Tribunal decidiu apreciar a eficácia do sistema de acompanhamento e controlo instituído para o cumprimento da unidade de tesouraria por essas empresas. A auditoria de cujos resultados o presente relatório dá conta visou, também, contribuir para a centralização dos dinheiros públicos no Tesouro.

Para obter a evidência de auditoria realizaram-se entrevistas a responsáveis da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), dirigiram-se questionários a EP e procedeu-se à reconciliação dos seus dados contabilísticos sobre disponibilidades e rendimentos com a respetiva informação de suporte para uma amostra representativa. As principais conclusões são as seguintes:

- O quadro normativo sobre a UTE é incompleto, não foi definida a entidade administradora da receita do Estado devida por rendimentos obtidos em situação de incumprimento da UTE e as instruções emitidas às EP pela DGTF não asseguram a relevação de informação financeira rigorosa, neste domínio.
- O IGCP desconhece o montante de dinheiros públicos fora do Tesouro apesar da relevância dessa informação para a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública.
- As contas de mais de 70% das EP incluem rendimentos de aplicações de disponibilidades obtidos em incumprimento da UTE. Todavia, não registam o respetivo valor como devido ao Estado e esse facto não é relevado pelos respetivos órgãos de fiscalização, incluindo os Revisores Oficiais de Contas, nem a DGTF enfatiza essa insuficiência manifesta no âmbito da apreciação dos respetivos Relatórios e Contas anuais.
- No final de 2011, a auditoria identificou 187 EP com **€ 1.256 milhões** de disponibilidades fora do Tesouro e **€ 58 milhões** de rendimentos devidos e não entregues ao Estado. Porém, a DGTF só registava 99 EP com **€ 808 milhões** de disponibilidades e **€ 34 milhões** de rendimentos nessa situação.
- Em suma, o sistema de acompanhamento e controlo instituído pela DGTF vigente em 2011 e 2012 é ineficaz pois não identifica todas as empresas incumpridoras, os respetivos montantes fora do Tesouro nem os rendimentos obtidos em situação de incumprimento, os quais devem ser entregues ao Estado.

As conclusões da auditoria – **vide ponto 5** – suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações – **vide ponto 6** – dirigidas às entidades responsáveis visando corrigir as insuficiências reportadas. As observações detalhadas da auditoria – **vide ponto 4** – bem como as conclusões foram sujeitas a contraditório tendo as respostas recebidas sido apreciadas – **vide Anexo II** – e tomadas em consideração na redação do presente relatório. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as referidas respostas foram integradas no presente relatório – **vide Anexo III**.

1. INTRODUÇÃO

1. No quadro de uma gestão integrada da tesouraria e da dívida pública, a UTE visa otimizar a utilização dos dinheiros públicos ao determinar a sua centralização e manutenção no Tesouro, nos termos previstos no Regime da Tesouraria do Estado (RTE)¹ e desenvolvidos pelas sucessivas Leis do Orçamento do Estado (LOE) e Decretos-Leis de Execução Orçamental (DLEO)².
2. O Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 previu, como medida de consolidação das finanças públicas, a sujeição à UTE de todas as Empresas Públicas não financeiras³ com vista “à redução das necessidades de financiamento externo da República, além do seu reflexo positivo ao nível do custo líquido dessa mesma dívida”. Essa medida foi introduzida com a alteração da LOE para 2010⁴ e reiterada nas LOE seguintes devendo as EP, em conformidade, manterem as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP⁵. No final de 2011 os recursos em questão eram superiores a € 2.470 milhões.
3. A lei também determina às EP que auferam rendimentos (v.g.: juros) provenientes de disponibilidades⁶ fora do Tesouro em incumprimento da UTE a entrega dos respetivos montantes ao Estado. Foram identificados quase € 59 milhões de rendimentos auferidos em 2011.
4. Para além disso, em 2010 e em 2011, o incumprimento da UTE integrou os motivos de demissão dos gestores públicos⁷.
5. Em auditoria realizada em 2010, o Tribunal detetou € 315 milhões de disponibilidades detidas por EPE fora do Tesouro, no final de 2009, bem como € 3 milhões de rendimentos que não foram entregues ao Estado⁸. Na sequência de recomendação do Tribunal formulada no relatório dessa auditoria e no exercício da tutela financeira e da função acionista do Estado, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) passou a proceder, desde 2011, ao acompanhamento e controlo do cumprimento da UTE pelas EP com base nos registos efetuados pelas mesmas no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF).
6. No Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) de 2010 o Tribunal reportou que a DGTF não tinha identificado as disponibilidades das EP fora do Tesouro, em incumprimento da UTE, nem os rendimentos a entregar ao Estado.

¹ Artigo 2.º do RTE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.

² Em 2011, a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, respetivamente.

³ Ao tornar essa sujeição extensiva às Sociedades Anónimas (SA) visto que a UTE já era aplicável às Entidades Públicas Empresariais (EPE) desde a LOE para 2005.

⁴ O n.º 5 do artigo 63.º dessa LOE foi alterado pelo artigo 17.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, a qual aprovou “um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)”.

⁵ Em 2011 a entidade gestora da tesouraria do Estado foi o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP (IGCP, IP) entretanto transformado em entidade pública empresarial com a designação de Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE, nos termos do Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto. Compete ao IGCP promover a UTE e prestar serviços bancários aos organismos sujeitos à mesma (incluindo EP).

⁶ Doravante, a referência a “disponibilidades” inclui, em regra, “aplicações financeiras”.

⁷ Nos termos do n.º 3 e do n.º 6 do artigo 77.º da LOE para 2011 e do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, que aprova o Estatuto do Gestor Público, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro.

⁸ Relatório n.º 34/2010 – 2.ª Secção.



7. Por sua vez, no PCGE de 2011 o Tribunal indica que os dados da DGTF não incluem as EP participadas indiretamente pelo Estado, que as SA participadas diretamente pelo Estado detêm 79,4% das disponibilidades fora do Tesouro e que esses recursos geraram € 34 milhões de rendimentos os quais, não havendo dispensa do cumprimento da UTE, deviam ter sido entregues ao Estado.
8. O universo das EP não tem sido objeto de ações de controlo do Ministério das Finanças dirigidas ao cumprimento da UTE, designadamente através da DGTF e da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). Essa insuficiência está patente na forma imprecisa como a DGTF sintetiza o cumprimento da UTE pelas EP no *Relatório sobre o Sector Empresarial do Estado: "Verifica-se que, no 4.º trimestre de 2011, as empresas com a natureza jurídica de sociedade anónima (SA), não obstante apresentarem um cumprimento de apenas 19%, aumentaram a sua importância no total das disponibilidades centralizadas no IGCP face ao ano anterior"*.
9. Ora, face à obrigação legal de as EP manterem as disponibilidades no Tesouro, de entregarem ao Estado o valor dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE e de prestarem informação sobre o cumprimento da UTE à tutela financeira, é essencial que o sistema de acompanhamento e controlo instituído para o cumprimento da UTE pelas EP seja eficaz para assegurar a realização dos objetivos de otimização financeira e de consolidação orçamental (incluindo a entrega ao Estado das receitas que lhe são devidas pelos rendimentos das EP auferidos em incumprimento da UTE).
10. Considerando que 2011 foi o primeiro ano completo de sujeição das EP ao cumprimento da UTE e de acompanhamento e controlo desse cumprimento pela DGTF, o Tribunal examinou o sistema instituído para o efeito visando apreciar a sua eficácia e contribuir, oportunamente, para a centralização dos dinheiros públicos das EP no Tesouro e para a entrega da receita devida ao Estado por incumprimento da UTE.
11. Salienta-se que o controlo do cumprimento da UTE insere-se, desde logo, nas competências dos órgãos de fiscalização das EP e dos serviços do Ministério das Finanças, porquanto compete:
 - a) aos órgãos de fiscalização das EP, o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial das empresas (v.g.: "vigiar pela observância da lei e do contrato de sociedade", nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 420.º do Código das Sociedades Comerciais);
 - b) ao Ministro das Finanças, a dispensa do cumprimento da UTE, mediante parecer prévio do IGCP, em casos excecionais e devidamente fundamentados (artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e artigo 89.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro);
 - c) ao IGCP, a promoção da UTE e a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência (artigo 2.º do RTE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, e artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto);
 - d) à DGTF, assegurar o acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público empresarial e ao exercício da função acionista do Estado (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho);
 - e) à IGF, o controlo financeiro de legalidade das EP (artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro).

12. A ação coordenada dos serviços do Ministério das Finanças e a existência de um sistema de informação e controlo eficaz constituem, pois, as condições prévias necessárias para ser assegurado o cumprimento da UTE que o controlo externo, desenvolvido pelo Tribunal de Contas, verifica e complementa¹.

2. OBJETIVOS, ÂMBITO, MÉTODO E CONDICIONANTE

13. A auditoria realizada visou apreciar a eficácia do sistema de acompanhamento e controlo instituído para o cumprimento da UTE por EP e contribuir para a centralização dos dinheiros públicos no Tesouro. Com a sua realização pretendeu-se responder à questão seguinte:

- O cumprimento da UTE por empresas públicas é controlado eficazmente?

14. No âmbito do planeamento da auditoria foram identificados como principais fatores de risco ao cumprimento dos objetivos legais os seguintes:

- quadro legal e regulamentar insuficiente para assegurar o cumprimento da UTE;
- sistema de acompanhamento e controlo sem informação sistemática, permanente, completa e adequada;
- aplicação não coordenada nem regular de procedimentos de controlo;
- medidas corretivas e sancionatórias não aplicadas em caso de incumprimento da UTE.

15. Assim, para prossecução do objetivo da auditoria formularam-se as questões operacionais seguintes:

- Estão criadas as condições legais e regulamentares necessárias para que a UTE seja cumprida pelas EP?
- O sistema de acompanhamento e controlo da UTE disponibiliza informação suficiente, fiável e tempestiva?
- As entidades de controlo interno aplicam, de forma coordenada e regular, procedimentos de controlo e, em caso de incumprimento da UTE, são aplicadas medidas corretivas e sancionatórias?

16. A auditoria centrou-se na apreciação do quadro legal e regulamentar, do sistema de informação instituído e dos procedimentos de controlo desenvolvidos com vista ao cumprimento da UTE pelas EP no ano de 2011 e incidiu sobre a DGTF, face às suas competências no âmbito do exercício da tutela financeira do sector público empresarial e da função acionista do Estado.

17. Portanto, para a obtenção da evidência necessária, o trabalho de auditoria incluiu:

- rever o quadro legal e regulamentar sobre a UTE constante do RTE, da LOE, do DLEO e da legislação sobre o sector empresarial do Estado;

¹ Nos termos do n.º 3 do artigo 11.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto): "As ações de controlo do Tribunal inserem-se num sistema de controlo, tanto nacional como comunitário, em cuja estrutura e funcionamento têm lugar de relevo os órgãos e departamentos de controlo interno (...)".



- examinar o sistema de acompanhamento e dos procedimentos desenvolvidos com vista ao controlo do cumprimento da UTE pelas EP;
 - examinar a informação disponível sobre os montantes das disponibilidades das EP;
 - lançar um inquérito às EP sobre as suas disponibilidades e os serviços prestados pelo IGCP;
 - examinar os resultados obtidos pelas entidades de controlo interno do Ministério das Finanças (DGTF e IGF) no âmbito dos controlos efetuados à UTE e dos procedimentos corretivos e sancionatórios despoletados, em caso de incumprimento.
18. Com vista a apreciar a consistência da informação prestada sobre o cumprimento da UTE e a emitir um juízo global de auditoria quanto à eficácia do respetivo sistema de acompanhamento e controlo realizaram-se testes substantivos para uma amostra estatisticamente representativa dos montantes das disponibilidades das EP no final de 2011.
19. Essa amostra respeita a 37 EP participadas diretamente pelo Estado. As disponibilidades detidas por essas EP e os rendimentos obtidos em 2011 por aplicações fora do Tesouro representam, respetivamente, 89% e 95% das disponibilidades (€ 1.769 M) e dos rendimentos (€ 34 M) das EP participadas diretamente pelo Estado¹. Para obviar o facto de, indevidamente, não ter sido registada informação sobre as EP participadas indiretamente pelo Estado no SIRIEF, a auditoria também incluiu a realização das diligências necessárias à obtenção dos dados correspondentes das 88 EP participadas indiretamente pelo Estado cuja maioria do capital social era detida por essas 37 EP – *vide Anexo I*.
20. Os resultados preliminares insatisfatórios dos trabalhos realizados na DGTF implicaram a necessidade de suscitar a remessa de informação complementar devido à circunstância de os registos no SIRIEF serem inconsistentes e de os processos relativos às EP se encontrarem incompletos e desatualizados. Essa informação complementar não foi prestada de forma tempestiva e completa tendo suscitado uma intervenção adicional dos auditores do Tribunal junto da DGTF a fim de reiterar questões por esclarecer e recolher elementos em falta, o que atrasou a conclusão da auditoria e aumentou os recursos utilizados para a respetiva realização. A condicionante da auditoria acima descrita é da responsabilidade da DGTF a qual se encontra porém obrigada a coadjuvar o Tribunal de Contas, nos termos do artigo 10.º com as consequências previstas no artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
21. A auditoria foi realizada de acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e tomou em conta as normas e técnicas internacionalmente aceites.

¹ Segundo os dados relativos a 31 de dezembro de 2011 constantes do SIRIEF em junho de 2012.

3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

22. Ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o relato da auditoria foi enviado ao Ministro de Estado e das Finanças, à Diretora-Geral do Tesouro e Finanças e ao Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública. Foram também enviados os respetivos extratos relevantes, para audição, às quinze EP citadas no relato, bem como aos Revisores Oficiais de Contas responsáveis pela certificação legal das contas de 2011 dessas empresas e ainda à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. As respostas recebidas foram apreciadas e tidas em consideração na redação do presente relatório. Os comentários que essas respostas suscitam, nomeadamente por expressarem posições discordantes em relação a conclusões e recomendações de auditoria, constam do **Anexo II** do relatório. No sentido de atribuir total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas constituem o **Anexo III** do relatório.



4. OBSERVAÇÕES

4.1. QUADRO NORMATIVO INSUFICIENTE PARA GARANTIR O CUMPRIMENTO DA UTE

4.1.1. Quadro legal e regulamentar

23. Desde julho de 2010 todas as EP estão sujeitas à UTE, devendo movimentar as suas disponibilidades no Tesouro através dos serviços disponibilizados pelo IGCP¹.
24. A LOE determina que as receitas obtidas em incumprimento da UTE (mantendo disponibilidades fora do Tesouro) revertem para o Estado. Porém, não se encontra definida a entidade administradora dessas receitas que, nos termos legais, assegure a sua liquidação e zele pela sua cobrança².
25. O regime jurídico sobre a UTE encontra-se disperso por diferentes diplomas legais (RTE, LOE, DLEO, regime jurídico das instituições do ensino superior) e as normas contêm conceitos indeterminados (como “a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência”). Acresce que o regime distingue entre “disponibilidades” e “aplicações financeiras” fora do Tesouro em relação a todos os organismos sujeitos à UTE, quando a lei só permite aos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) com a natureza de Instituições de Ensino Superior (IES) deter (parte das) “disponibilidades e aplicações financeiras” fora do Tesouro.
26. Por sua vez, a lei apenas prevê a prestação de informação sobre o cumprimento da UTE por SFA e por EP que sejam entidades públicas reclassificadas, através do sistema *online* da DGO. Como referido – *vide 5* – a DGTF passou a proceder, desde 2011, ao acompanhamento e controlo do cumprimento da UTE pelas EP, na sequência de recomendação do Tribunal e em virtude dessa competência se inserir nas atividades de apoio ao exercício da tutela financeira e das funções acionista do Estado que a essa direção-geral incumbem.
27. A revisão do RTE visando a sua atualização e o aprofundamento da UTE foi prevista nas leis orçamentais de 2006 a 2008. Porém, em 2012, o anteprojeto de diploma ainda se encontrava em apreciação pelo IGCP³.
28. A dispersão das normas relativas à UTE e as insuficiências do regime legal a que acima se alude dificultam o seu cumprimento pelos organismos sujeitos, o respetivo controlo pelos serviços do Ministério das Finanças e a adequada responsabilização dos incumpridores.

¹ Em 2010 e em 2011 nenhuma EP foi dispensada do cumprimento da UTE.

² Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto, consideram-se entidades administradoras de receitas do Estado os serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança, tendo igualmente a seu cargo a responsabilidade pela respetiva contabilização.

³ Questionado sobre esse facto o IGCP informou que o anteprojeto de revisão do RTE foi também objeto de apreciação por outras entidades, designadamente DGTF, DGO e Autoridade Tributária e Aduaneira.

4.1.2. Orientações e instruções sobre a UTE

29. A DGTF dirigiu orientações às EP participadas diretamente pelo Estado para a abertura de contas no IGCP e criou formulários para essas empresas registarem no SIRIEF a informação sobre a UTE¹. No âmbito do processo de prestação de contas de 2011 a DGTF emitiu ainda instruções para as EP prestarem informação sobre o cumprimento da UTE nos respetivos relatórios de gestão.
30. Em 2011 foram apresentados pedidos de dispensa do cumprimento da UTE por 15 EP invocando, em regra, responsabilidades contratuais decorrentes da concessão de financiamento por instituições de crédito e insuficiência de serviços bancários prestados pelo IGCP – *vide Caixa 1*.

Caixa 1 – Exemplos de pedidos de dispensa do cumprimento da UTE em 2011

CTT – Correios de Portugal, SA

A empresa “CTT – Correios de Portugal, SA” apresentou, em 02/02/2011, ao Secretário de Estado do Tesouro e Finanças (com conhecimento à DGTF) uma exposição invocando, em síntese, que o respetivo “grupo empresarial desenvolve atividades de serviços financeiros, pelo que não integra as EPNF [empresas públicas não financeiras] e como tal não se encontra sujeita à UTE”. A exposição não foi objeto de decisão e a DGTF classifica a empresa como não financeira. No final de 2011 a empresa detinha as suas disponibilidades fora do Tesouro (€ 402,8 M) e, nesse ano, auferiu rendimentos em incumprimento da UTE (€ 19,6 M) que não entregou ao Estado.

AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA

A empresa “AdP – Águas de Portugal, SA” apresentou, em 10/01/2011, às tutelas sectorial e financeira (com conhecimento à DGTF) um pedido de dispensa do cumprimento da UTE com fundamento na necessidade de obter financiamento para as empresas que integram o grupo AdP. O pedido não foi objeto de decisão. No final de 2011 a empresa detinha disponibilidades fora do Tesouro (€ 80,7 M) e, nesse ano, auferiu rendimentos em incumprimento da UTE (€ 5,6 M) que não entregou ao Estado.

Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA

A empresa “Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA” apresentou, em 20/01/2011, ao Secretário de Estado do Tesouro e Finanças (com conhecimento à DGTF e ao IGCP) um pedido de dispensa do cumprimento da UTE invocando “especificidades da atividade e da missão da PARPÚBLICA no contexto da gestão dos fundos públicos... porque sendo os fluxos de caixa decorrentes da sua atividade negativos, a empresa financia-se por dívida bancária”. A exposição não foi objeto de decisão. No final de 2011 a empresa detinha disponibilidades fora do Tesouro (€ 38,4 M) e, nesse ano, auferiu rendimentos em incumprimento da UTE (€ 2,2 M) que não entregou ao Estado (entregou € 1,7 M em setembro de 2012).

¹ Registo trimestral pelas EP das disponibilidades no Tesouro e fora do Tesouro e rendimentos auferidos.



31. Na sequência desses pedidos o IGCP solicitou à Tutela a definição de orientações sobre os procedimentos a adotar, mas não obteve resposta¹. Questionada sobre a não instrução de pedidos de dispensa a DGTF invocou “a conjuntura política vivida, a ausência de definição de procedimentos operacionais e mesmo de orientações governamentais”².
32. A falta de instrução e de decisão sobre esses 15 pedidos de dispensa da UTE pelo Ministério das Finanças contraria o princípio da decisão previsto no artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo, nos termos do qual os órgãos administrativos têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados. Foi apenas na vigência da LOE para 2012 que a DGTF elaborou uma proposta sobre a forma de instrução dos pedidos de dispensa da UTE e de articulação com o IGCP, tendo os procedimentos propostos sido sancionados por despacho da SETF³.
33. Em 2011 não foram emitidas pela DGTF instruções sobre a contabilização e consequente entrega ao Estado dos rendimentos provenientes de disponibilidades detidas fora do Tesouro pelas EP.

4.1.3. Promoção da UTE pelo IGCP

34. Ao IGCP compete promover a UTE, assegurar a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária nas mesmas condições de eficiência e assegurar as operações de cobrança e pagamento aos organismos sujeitos à UTE⁴. Para o adequado exercício dessas competências é essencial conhecer todos os organismos sujeitos e as respetivas disponibilidades fora do Tesouro⁵. Porém, o IGCP não identificou o universo das EP sujeitas à UTE nem dispõe da informação relativa às situações de incumprimento⁶. Acresce que o IGCP não realizou ações específicas para a divulgação dos serviços prestados junto das novas EP sujeitas à UTE⁷. Em regra, apenas os divulgou às entidades já com contas no Tesouro, essencialmente por ofícios circulares e alertas através do *Homebanking (HB)*.
35. Nos pedidos de dispensa do cumprimento da UTE apresentados à Tutela e na informação prestada ao Tribunal as EP invocaram vários motivos para a manutenção de contas fora do Tesouro, designadamente a cobrança através de caixas automáticas (*SIBS/Multibanco*), terminais de pagamento automático (*TPA*), cartões de débito e de crédito. Ora, esses serviços já são prestados pelo IGCP (por exemplo, o *Cartão do Tesouro Português* já permite uma linha de crédito e pagamentos ou operações de levantamento em numerário – *cash advance*) pelo que o seu desconhecimento pelas EP reforça a necessidade de melhorar a sua divulgação e de desenvolver iniciativas dirigidas à promoção da UTE.

¹ Ofício do IGCP n.º 2011, de 10 de outubro de 2011, sobre o cumprimento da UTE pelo Sector Empresarial do Estado (SEE), dirigido à Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças.

² Ponto 7 da resposta da DGTF enviada por correio eletrónico em 23 de março de 2012.

³ Despacho n.º 559 do SETF, de 24 de abril de 2012, exarado na Informação sobre os procedimentos a adotar pela DGTF quanto à “operacionalização de pedidos de exceção do cumprimento da UTE” apresentados pelas EP do SEE em 2012.

⁴ Nos termos do artigo 2.º do RTE e do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto.

⁵ Em face da norma legal que obriga o IGCP à “prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência” o Tribunal tem recomendado ao IGCP a avaliação da qualidade desses serviços.

⁶ O IGCP só obtém informação sobre as EP aquando da abertura de conta e por pesquisas nos *sites* da DGTF e das EP.

⁷ O IGCP realizou reuniões a pedido de algumas EP e procedeu a contatos através dos respetivos gestores de conta.

36. Por sua vez, no Relatório Anual de Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública do ano de 2011 o IGCP não releva apropriadamente a situação sobre o cumprimento da UTE, referindo “índices de cumprimento superiores a 90 por cento” que são incorretos por não abrangerem todos os organismos sujeitos nem todas as disponibilidades fora do Tesouro cujo valor global continua desconhecido – vide Caixa 2.

Caixa 2 – IGCP - Relatório Anual de Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública - 2011

“Em face das alterações verificadas em 2011 pode-se perspetivar a consolidação quer dos organismos Clientes utilizadores do HB, quer dos respetivos fluxos financeiros movimentados na tesouraria do Estado, mantendo-se os índices de cumprimento da unidade da tesouraria do Estado superiores a 90 por cento.”

37. Assim, o IGCP (entidade responsável pela gestão integrada da tesouraria e da dívida pública e pela promoção da UTE) não só desconhece o universo das EP sujeitas (às quais deve prestar serviços nos termos legais) e os dinheiros públicos fora do Tesouro como divulga informação manifestamente errónea sobre o cumprimento da UTE retomada, por exemplo, no Relatório sobre a CGE de 2011.

4.2. ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DA UTE SEM INFORMAÇÃO COMPLETA, TEMPESTIVA E FIÁVEL

4.2.1. Informação sobre o universo das EP

38. Nos termos do regime jurídico do sector empresarial do Estado são consideradas empresas públicas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, uma influência dominante¹. São também empresas públicas as pessoas coletivas de direito público com natureza empresarial criadas pelo Estado e designadas por Entidades Públicas Empresariais (EPE).
39. As EP encontram-se obrigadas a prestar informação ao Ministro das Finanças, no âmbito das funções tutelar e acionista do Estado exercidas através da DGTF. Essa obrigação inclui o registo da respetiva situação sobre a UTE em ficheiros informáticos disponíveis no SIRIEF. A DGTF emitiu ainda instruções às EP participadas diretamente pelo Estado com orientações para controlarem o cumprimento da UTE pelas EP suas participadas (EP participadas indiretamente pelo Estado) mas sem a obrigação de registar a situação dessas EP no SIRIEF nem de prestar informação atualizada sobre o respetivo universo.
40. Assim, a DGTF apenas dispõe de informação sobre as EP participadas diretamente pelo Estado e as respetivas “fichas síntese” (divulgadas no site da DGTF) não contêm dados completos e atualizados que permitam identificar todas as EP suas participadas.

¹ A influência dominante decorre “da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, ou do direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização” – Artigo 3.º do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de dezembro, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das EP.

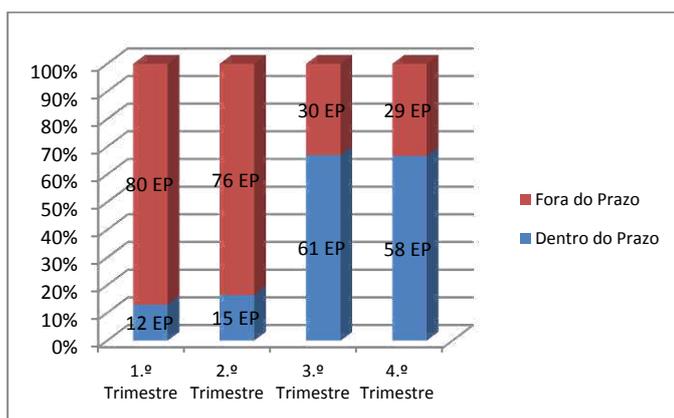


41. A DGTF sustenta que divulgar informação detalhada sobre as EP participadas indiretamente pelo Estado não se afigura enquadrada nas obrigações inerentes às suas competências¹. Esta posição da DGTF não é compatível com a sua competência para “assegurar o estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector empresarial do Estado”. Com efeito a falta de informação sobre o universo das EP e sobre a respetiva situação quanto ao cumprimento da UTE confina o controlo realizado pela DGTF a uma parte das EP e não lhe permite conhecer o valor total das disponibilidades fora do Tesouro nem das receitas devidas ao Estado resultantes da não entrega dos respetivos rendimentos comprometendo a contabilização apropriada desses ativos e rendimentos.
42. A informação disponível sobre as EP participadas diretamente pelo Estado no final de 2011 também estava incompleta. Da comparação da “carteira de títulos detidos diretamente pelo Estado através da DGTF” (informação disponível no site da DGTF) com os correspondentes registos das EP no SIRIEF verificou-se a inexistência de dados relativos à UTE sobre 10 empresas².

4.2.2. Atualidade dos registos no SIRIEF

43. Nos termos estabelecidos em instruções da DGTF, a informação sobre a UTE é prestada trimestralmente³ pelas EP em ficheiros disponíveis no SIRIEF com as disponibilidades no Tesouro (IGCP) e fora do Tesouro (instituições bancárias), assim como os rendimentos obtidos com as disponibilidades fora do Tesouro.
44. O gráfico seguinte sintetiza os resultados do exame à tempestividade dos registos de 2011 no SIRIEF:

Gráfico 1 – Tempestividade dos registos de 2011 no SIRIEF



45. Verifica-se que um número significativo de EP efetua (ou altera) os registos após o prazo estabelecido e que esse número é maior para os períodos mais antigos devido às sucessivas alterações dos dados que são efetuadas pelas EP após esse prazo.

¹ Fax da DGTF em 31 de julho de 2012.

² Oito dessas EP encontravam-se em processo de liquidação. A DGTF invocou “razões de simplificação operacional do sistema” para dispensar as EP em liquidação de prestarem informação sobre a UTE.

³ Até 30 dias após cada trimestre.

46. Acresce que a DGTF solicita ainda às EP a correção dos registos, entre 1 de março e 30 de abril do ano seguinte¹, visando assegurar a conformidade dessa informação com a constante dos respetivos Relatórios e Contas Anuais.
47. Assim, conclui-se que as EP não prestam tempestivamente a informação sobre a UTE. Acresce que a inexistência de dados anuais definitivos antes de 30 de abril do ano seguinte não contribui para o controlo atempado da situação das disponibilidades nem para a devida entrega ao Estado da receita obtida por disponibilidades fora do Tesouro no respetivo exercício orçamental, que a lei determina.

4.2.3. Fiabilidade da informação sobre a UTE

48. Tendo por referência o regime jurídico sobre a UTE, o que se conhece do universo das EP e a informação necessária para controlar as disponibilidades fora do Tesouro e os respetivos rendimentos, foram examinadas as versões dos registos trimestrais no SIRIEF sobre o cumprimento da UTE em 2011 que foram fornecidas pela DGTF ao Tribunal em março e em junho de 2012². O quadro seguinte sintetiza as anomalias detetadas:

Quadro 1 – Anomalias detetadas nos registos de 2011 das EP no SIRIEF

Anomalia	Anomalias no SIRIEF (março 2012)			Anomalias no SIRIEF (junho 2012)		
	EP	Registos	%	EP	Registos	%
Registos inconsistentes	42	94	61,0	31	62	48,4
Registos em falta ou incompletos	9	42	27,3	14	46	35,9
Registos incoerentes (de EP extintas)	4	18	11,7	4	20	15,6
Total	55	154	100,0	49	128	100,0

Fonte: DGTF – Registos efetuados no SIRIEF por 99 EP com participação direta do Estado.

49. Verifica-se que os registos da maioria das EP apresentam anomalias que afetam a fiabilidade da informação – com relevo para os “registos inconsistentes” (*saldos finais do trimestre diferentes dos saldos iniciais do trimestre seguinte*) – devido a erros e omissões (que provocam registos inconsistentes, em falta ou incompletos e incoerentes) não detetados nem corrigidos porque o SIRIEF não dispõe de funcionalidades para controlar a consistência, a integralidade e a coerência dos registos.
50. Apesar de a última atualização dos registos relativos a 31 de dezembro de 2011 no SIRIEF pelas EP datar de junho de 2012, os dados de 49 dessas empresas ainda apresentavam anomalias aquando da auditoria. Face à constatação das sucessivas alterações dos registos pelas EP o quadro seguinte compara a informação prestada em 23 de março com a prestada em 27 de junho de 2012:

¹ Os dados resultantes dessas correções são designados pela DGTF como *registos definitivos*.

² A DGTF forneceu ao Tribunal duas versões dos registos efetuados pelas EP no SIRIEF sobre o cumprimento da UTE em 2011. A primeira com a informação registada até 23 de março de 2012 e a segunda atualizada com as correções efetuadas pelas EP até 27 de junho de 2012. Segundo os procedimentos instituídos pela DGTF os registos finais sobre a UTE no SIRIEF devem ser efetuados pelas EP até 30 de abril do ano seguinte.



Quadro 2 – Variação no SIRIEF das Disponibilidades e dos Rendimentos das EP em 31/12/2011

(em milhões de euros)

Participação do Estado	N.º de EP	SIRIEF (março 2012)		SIRIEF (junho 2012)		Variação no SIRIEF				
		Disponibilidades	Rendimentos	Disponibilidades	Rendimentos	Disponibilidades		Rendimentos		
						Valor	%	Valor	%	
Direta	SA	39	941,8	30,7	939,5	33,4	-2,3	-0,2	2,8	9,0
	EPE	60	729,2	0,7	829,8	0,7	100,6	13,8	0,0	0,6
Indireta										
Total		99	1.671,0	31,4	1.769,3	34,2	98,3	5,9	2,8	8,8

Nota: Informação inexistente a sombreado.

- Entre março e junho de 2012 o valor global das disponibilidades e dos rendimentos registados no SIRIEF aumentou 5,9% e 8,8%, respetivamente¹. Essa variação revela a falta de fiabilidade da informação prestada sobre a UTE agravada pelo facto de os dados de junho ainda não serem definitivos (seis meses após o final do período de incidência)².
- Acresce que cada novo registo elimina o anterior, não dispondo o SIRIEF de especificações técnicas que assegurem o histórico dos registos sobre a UTE, pelo que não é possível reconstituir a informação nem conhecer os motivos das alterações desses registos, factos que afetam a sua auditabilidade.

4.2.4. Consistência da informação sobre a UTE

- Como referido – vide 18 e 19 – foi selecionada uma amostra dos registos efetuados no SIRIEF pelas EP com participação direta do Estado. Às 37 EP dessa amostra foi requerida informação sobre a UTE (através de questionário), pedido extensivo às empresas suas participadas (EP com participação indireta do Estado)³ – vide Anexo I.
- O quadro seguinte compara as disponibilidades e os rendimentos decorrentes da sua aplicação fora do Tesouro por essas EP que foram registados no SIRIEF com a informação que entretanto prestaram ao Tribunal (em resposta ao questionário⁴):

¹ Em valores absolutos as variações são ainda maiores visto que se verificam alterações para mais e para menos.

² Em contraditório ao Parecer sobre a Conta Geral dos Estado de 2011, recebido em 27 de novembro de 2012, a DGTF comunicou valores globais diferentes dos relativos à informação prestada em junho de 2012.

³ Foi prestada informação sobre 88 EP participadas indiretamente pelo Estado.

⁴ Respostas recebidas durante o mês de julho de 2012.

Quadro 3 – Inconsistência de Disponibilidades e Rendimentos das EP da Amostra em 31/12/2011

(em milhões de euros)

Participação do Estado	N.º de EP	SIRIEF (março 2012)		SIRIEF (junho 2012)		Tribunal (julho 2012)		
		Disponibilidades	Rendimentos	Disponibilidades	Rendimentos	Disponibilidades	Rendimentos	
Direta	SA	16	860,3	29,2	857,5	32,0	849,1	31,1
	EPE	21	612,5	0,4	712,7	0,4	721,5	0,3
Indireta	88						709,0	25,4
Total	125	1.472,8	29,6	1.570,1	32,4	2.279,5	56,7	

Nota: Informação inexistente a sombreado.

55. Constata-se que a informação registada no SIRIEF está incompleta (não abrange todas as EP sujeitas à UTE) e diverge da informação prestada ao Tribunal.
56. Procedeu-se à identificação dos motivos de divergência entre a informação prestada ao Tribunal pelas EP da amostra e os correspondentes registos no SIRIEF através do exame das divergências e da formulação de questões complementares às EP e à DGTF. O quadro seguinte discrimina as divergências (em valor absoluto) pelos motivos que estão na sua origem:

Quadro 4 – Motivos de divergência de Disponibilidades e Rendimentos das EP da Amostra em 31/12/2011

(em milhões de euros)

Motivo de divergência da informação prestada ao Tribunal	Face ao SIRIEF (março 2012)			Face ao SIRIEF (junho 2012)		
	N.º de EP	Divergências	%	N.º de EP	Divergências	%
Incumprimento do dever de registar a informação no SIRIEF	91	767,8	88,5	90	746,1	97,8
Erros nos registos efetuados no SIRIEF	16	95,4	11,0	15	14,1	1,9
Crítérios diferentes na determinação dos rendimentos	16	4,1	0,5	17	2,3	0,3
Total	123	867,3	100,0	122	762,6	100,0

Nota 1: Nas EP com mais do que um motivo considera-se o motivo com maior divergência para indicar o número de EP.

Nota 2: Verificou-se o incumprimento do dever de registar a informação no SIRIEF para as 88 EP participadas indiretamente pelo Estado.

57. Do exame dos dados conclui-se que os registos da quase totalidade das EP da amostra apresentam divergências por omissão (com relevo para a totalidade das 88 EP participadas indiretamente pelo Estado) ou por erro no SIRIEF (face aos correspondentes suportes contabilísticos enviados ao Tribunal) quer em março (123) quer até em junho de 2012 (122)¹ seis meses após a data de referência. Verificam-se ainda diferentes critérios na determinação dos rendimentos². As deficiências relatadas distorcem a informação sobre a UTE devendo ser eliminadas pela DGTF através da aplicação de procedimentos adequados de controlo e da definição de critérios de apuramento e relevação dos rendimentos.

¹ Apenas a informação prestada ao Tribunal por CTT, Instituto Português de Oncologia de Coimbra e Transtejo não apresentava divergências face aos correspondentes registos no SIRIEF em junho de 2012.

² Designadamente os critérios seguintes: fluxo de “tesouraria” (cash flow) ou valor “contabilístico” com observância do princípio da especialização do exercício (rendimentos contabilizados na data em que são obtidos, independentemente do seu recebimento); valor ilíquido ou valor líquido do imposto (IRC) retido na fonte – sobre estes últimos refira-se que os rendimentos encontram-se sujeitos a tributação com retenção na fonte de IRC pelas instituições de crédito. Nos termos do n.º 2 do artigo 68.º do Código do IRC, sempre que tenha havido lugar a retenção na fonte de IRC relativamente a rendimentos englobados para efeitos de tributação, o montante a considerar na determinação da matéria coletável é a respetiva importância ilíquida do imposto retido na fonte. Nesse caso apenas a entrega do valor ilíquido do rendimento assegura a reversão integral dessa receita para o Estado, nos termos da LOE.



58. Uma forma de assegurar a correção dos registos no SIRIEF consiste em determinar a confirmação dos valores em causa pelos órgãos de fiscalização das EP no âmbito dos seus deveres de controlo da legalidade e da contabilização apropriada das transações. Nos termos do Código das Sociedades Comerciais e dos Estatutos das EP, os órgãos de fiscalização são responsáveis pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial das empresas (v.g.: *“vigiar pela observância da lei e do contrato de sociedade”*¹).
59. Do exame dos relatórios e contas das EP participadas diretamente pelo Estado constatou-se que apenas o Conselho Fiscal da *Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA (APDL)* se pronunciou sobre a UTE no respetivo parecer: *“Sobre o Princípio da Unidade de Tesouraria, a APDL detinha no IGCP a 31 de dezembro 33% das suas disponibilidades tendo em vista as limitações existentes nesse Instituto para fazer face a uma eventual negociação de uma linha de crédito ou obtenção de garantias bancárias, que a APDL necessita para fazer face ao normal desempenho da sua atividade e aos fortes investimentos que tem em curso”*². Ora, nos termos legais, os conselhos fiscais (órgãos a quem compete vigiar pela observância da lei e do contrato de sociedade) devem pronunciar-se expressamente sobre a situação de incumprimento da UTE e sobre as receitas devidas ao Estado pelas EP. Acresce que a prestação de informação sobre a UTE nos relatórios dos órgãos de fiscalização das EP, além de ser uma imposição legal, constitui uma garantia de independência e de fiabilidade acrescida dessa informação.
60. Nos termos do regime jurídico aplicável ao SEE os deveres de informação das EP incluem o envio ao Ministério das Finanças de *“relatórios trimestrais de execução orçamental, acompanhados dos relatórios do órgão de fiscalização, sempre que sejam exigíveis, bem como quaisquer outras informações e documentos solicitados para o acompanhamento da situação da empresa e da sua atividade, com vista, designadamente, a assegurar a boa gestão dos fundos públicos e a evolução da sua situação económico-financeira”*³. A informação sobre a UTE a registar no SIRIEF deveria estar certificada pelos órgãos de fiscalização das empresas e integrar o conteúdo dos referidos relatórios de execução orçamental visto que ela se revela essencial para assegurar, também, os objetivos referidos no regime legal de controlo da *“execução orçamental e de boa gestão dos fundos públicos”*.
61. Por sua vez, o não reconhecimento contabilístico como receita devida ao Estado, do valor dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE, afeta as contas das EP visto que fica por contabilizar o custo relativo a essa receita e a obrigação do seu pagamento ao Estado. Para evitar essa omissão contabilística e a correspondente irregularidade os relatórios e contas deveriam discriminar as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos provenientes dessas disponibilidades e os correspondentes montantes devidos e/ou entregues ao Estado, montantes esses sobre os quais incidiria a certificação legal⁴.

¹ Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 420.º do Código das Sociedades Comerciais.

² Relatório e Contas da APDL – Exercício de 2011.

³ Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro.

⁴ *“A certificação legal das contas exprime a opinião do revisor oficial de contas (...) de que as demonstrações financeiras respeitam, ou não, os requisitos legais aplicáveis”* – Artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 487/99, de 16 novembro.

62. Sublinha-se que a omissão do incumprimento da UTE pelas EP nos pareceres dos Revisores Oficiais de Contas não é conforme com a lei e não contribui para a implementação do regime. Refere-se que, no âmbito do contraditório, a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas informou ter, entretanto, deliberado desenvolver ações no sentido da melhoria dos procedimentos em vigor.

4.3. PROCEDIMENTOS DE CONTROLO DA UTE INEFICAZES

63. O regime aplicável ao sector empresarial do Estado e os respetivos despachos de execução preceituam que, para efeitos de acompanhamento e controlo financeiro as EP, diretamente ou através de sociedades de capitais exclusivamente públicos, devem prestar informação à DGTF e à IGF¹ remetendo relatórios de execução orçamental bem como quaisquer outras informações ou documentos solicitados para o acompanhamento da situação da empresa e da sua atividade².
64. Com base nas disponibilidades depositadas no Tesouro (IGCP) e fora do Tesouro (instituições de crédito) registadas no SIRIEF pelas EP participadas diretamente pelo Estado, a DGTF apura o que designa “taxa de cumprimento” da UTE e divulga essa informação nos “Boletim informativo sobre o SEE”³ e no “Relatório anual sobre o SEE” – vide Caixa 3.

Caixa 3 – DGTF - Relatório Anual sobre o Sector Empresarial do Estado em 2011 (Extrato)

“9. Princípio da Unidade da Tesouraria do Estado

(...) No âmbito do desenvolvimento do acompanhamento das empresas com vista à avaliação do cumprimento do Princípio da UTE, passou a ser recolhida através da plataforma SIRIEF, de forma sistemática, informação junto das EPNF detidas diretamente pela DGTF. As EPE apresentam uma taxa de cumprimento do princípio da UTE relativamente estável, na ordem dos 93%. Em 2011, as SA apresentaram uma evolução favorável na taxa de cumprimento representando 19% os fundos depositados no IGCP. (...) Ainda assim, estando as empresas autorizadas, de forma geral, a contrair endividamento junto da banca e recorrendo a serviços bancários mais complexos, a evolução da centralização dos fundos revela-se positiva.”

65. O apuramento pela DGTF da referida “taxa de cumprimento” não se encontra previsto na lei nem decorre de instrução da Tutela nesse sentido e também não revela a efetiva situação das EP sobre o cumprimento da UTE nem realiza os objetivos do controlo desse cumprimento que consistem em evidenciar os montantes fora do Tesouro e os rendimentos devidos ao Estado pelas EP incumpridoras. Face ao estatuído pela lei sobre a UTE e sobre as competências da DGTF⁴, esta direção-geral deveria identificar as EP incumpridoras e apresentar propostas à Tutela sobre as medidas a adotar em relação a cada empresa.

¹ Neste domínio compete à DGTF “assegurar o estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector empresarial do Estado” e à IGF realizar “o controlo financeiro e de legalidade das EP”. A IGF informou não ter desenvolvido ações dirigidas à verificação do cumprimento da UTE em 2011.

² Nos termos dos artigos 12.º, 13.º, 13.º - A e 32.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, e do Despacho n.º 14277/2008, de 14 de maio, do Ministro das Finanças.

³ De periodicidade trimestral.

⁴ Nos termos do artigo 2.º do RTE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, do artigo 89.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho.



66. Ora, a falta de fiabilidade da informação sobre a UTE registada no SIRIEF pelas EP, assim como a referida apreciação formal dessa informação pela DGTF com vista à mera divulgação de “taxas de cumprimento”, traduz-se em procedimentos ineficientes e ineficazes de controlo e na divulgação de informação inexata e errónea.
67. Acresce que a divulgação pela DGTF de resultados parciais (apenas sobre EP com participação direta do Estado) nos aludidos Boletins e Relatório anual (documentos sobre todo o SEE) – vide 64 – transmite uma informação incompleta e distorcida da realidade quanto ao cumprimento da UTE pelas EP.
68. Nas suas “instruções sobre o processo de prestação de contas referente a 2011” a DGTF limita-se a indicar que deve constar dos relatórios e contas das EP informação sobre o cumprimento da UTE e sobre a percentagem das disponibilidades no Tesouro no final de 2011. Ora, essas orientações não permitem conhecer a situação das EP sobre a UTE (disponibilidades fora do Tesouro, rendimentos provenientes dessas disponibilidades e correspondentes receitas devidas ou entregues ao Estado). Essas instruções deficientes não contribuíram para prevenir a prestação de contas incompleta e sem rigor neste domínio – vide Caixa 4.

Caixa 4 – Exemplos de imprecisão em Relatórios e Contas de 2011

CTT - Correios de Portugal, SA

“Quanto à Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho, artigo 17º, que alterou o artigo 63º da Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril (Orçamento Geral do Estado para 2010) sobre o Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, os CTT não se integram no respetivo âmbito subjetivo de aplicação. O facto de desenvolver atividades de serviços financeiros que se revestem de relevante importância no plano operacional e o prevalente valor dos seus fluxos financeiros levam à sua caracterização como empresa pública financeira.”

Em 2011 a empresa foi classificada como não financeira, deteve as disponibilidades fora do Tesouro (€ 402,8 M no final desse ano) e auferiu rendimentos em incumprimento da UTE (€ 19,6 M) que não entregou ao Estado.

AdP - Águas de Portugal, SGPS, SA

“9. Princípio de Unidade de Tesouraria (...) Na sequência de instruções por parte do Governo, os excedentes permanentes de tesouraria do Grupo foram transferidos para o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, mantendo-se os excedentes temporários como caução das linhas de financiamento de curto prazo obtidas, tendo para tal sido solicitada autorização da tutela.”

No final de 2011 a empresa detinha disponibilidades fora do Tesouro (€ 80,7 M) e, nesse ano, auferiu rendimentos em incumprimento da UTE (€ 5,6 M) que não entregou ao Estado.

Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA

No âmbito do reportado sobre o cumprimento de orientações legais o princípio da UTE é indicado como cumprido. No final de 2011 a empresa detinha disponibilidades fora do Tesouro (€ 38,4 M) e, nesse ano, auferiu rendimentos em incumprimento da UTE (€ 2,2 M) que não entregou ao Estado (entregou € 1,7 M em setembro de 2012).

69. A auditoria verificou que, no âmbito da preparação das assembleias gerais para a aprovação dos relatórios e contas anuais das EP, a DGTF não relevou a maior parte das situações de incumprimento da UTE. Apenas 11 dos 37 processos das EP selecionadas na amostra se encontravam instruídos com a Informação da DGTF que suporta a decisão da Tutela sobre o Relatório de Gestão e Contas. Dessas Informações, apenas 2 apresentavam propostas dirigidas à Tutela no sentido de determinar às EP a regularização das respetivas situações de incumprimento, as quais não foram acolhidas – vide Caixa 5.

Caixa 5 – Assembleias Gerais

EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA

Informação DGTF n.º 473/2012: “Atento o incumprimento do princípio da UTE, submete-se à consideração o projeto de ofício a enviar ao Presidente do Conselho de Administração da sociedade para efeitos de regularização do disposto no artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro [norma da LOE para 2011 que estatui o princípio da unidade de tesouraria].”

Despacho n.º 621/SETF/2012: “O ofício não deverá ser enviado.”

No final de 2011 a EDIA detinha disponibilidades fora do Tesouro (€ 3,6 M) e, nesse ano, auferiu rendimentos em incumprimento da UTE (€ 47 m) que não entregou ao Estado.

ANA - Aeroportos de Portugal, SA

Informação DGTF n.º 604/2012: “comunicar-se à EP que diligencie no sentido de dar cumprimento ... ao artigo 17.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, o qual define que ... as entidades que integram o sector empresarial do Estado ... devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP ...”.

Despacho n.º 893/SETF/2012: “Concordo com o teor da presente informação, a menos do envio da carta proposta ao CA da ANA, que não se afigura oportuno. À consideração do Sr. SEOPTC”.

No final de 2011 a ANA detinha disponibilidades fora do Tesouro (€ 22,9 M) e, nesse ano, auferiu rendimentos em incumprimento da UTE (€ 464 m) que não entregou ao Estado.

70. O incumprimento da UTE viola uma norma orçamental e tem impacto nas contas das EP que incluem rendimentos obtidos com esse incumprimento sem relevarem no passivo o montante correspondente, devido ao Estado. O processo de aprovação do Relatório e Contas revela-se um meio adequado para a Tutela se pronunciar sobre as situações de incumprimento da UTE e sobre as sanções a aplicar assim promovendo, na prática, a aplicação da legislação.
71. Porém, a Tutela não definiu os procedimentos a desencadear perante as situações de incumprimento da UTE – vide 31 e 32 – e a DGTF apenas reportou as situações acima referidas – vide Caixa 5.
72. Sobre a falta de identificação e comunicação regular à Tutela das concretas situações de incumprimento a DGTF, em resposta a questionário, invoca “o contexto político e a ausência de orientações sobre esta matéria”, tendo em conta que a sua atuação neste âmbito tem assentado, sobretudo, ao nível da sensibilização para o cumprimento da UTE por parte das EP e não pela proposta de ações de natureza sancionatória.



73. Estes argumentos são improcedentes porque a DGTF e a Tutela encontram-se obrigadas a cumprir e a fazer cumprir a lei no âmbito das funções de acionista e do exercício da tutela financeira do sector empresarial do Estado devendo tomar as iniciativas apropriadas para esse efeito, incluindo concretizar e reportar as situações de incumprimento ao Tribunal¹.

4.4. DISPONIBILIDADES RELEVANTES FORA DO TESOURO SEM RENDIMENTOS ENTREGUES AO ESTADO

74. Os resultados obtidos sobre o cumprimento da UTE pelas EP em 2011 (disponibilidades fora do Tesouro no final do ano e rendimentos auferidos em situação de incumprimento) são apresentados nos pontos seguintes².

4.4.1. Cumprimento da UTE pelas EP com participação direta do Estado

75. Com base na informação registada no SIRIEF o quadro seguinte sintetiza a situação das disponibilidades e dos rendimentos das EP com participação direta do Estado (PDE) no final de 2011:

Quadro 5 – Disponibilidades e Rendimentos das EP com PDE em 31/12/2011

(em milhões de euros)

Participação direta do Estado	N.º de EP	Disponibilidades				Rendimentos
		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	
SA	39	193,3	746,2	939,5	79,4	33,4
EPE	60	767,8	62,0	829,8	7,5	0,7
Total	99	961,1	808,2	1.769,3	45,7	34,2

Fonte: DGTF – Registos do SIRIEF em 27/06/2012.

76. A informação registada no SIRIEF indica um grau de incumprimento da UTE pelas SA (com 79,4% das disponibilidades fora do Tesouro) muito superior ao das EPE (7,5%). As disponibilidades fora do Tesouro geraram € 34,2 M de rendimentos (auferidos quase totalmente por SA) os quais, não havendo dispensa do cumprimento da UTE, deviam ter sido entregues ao Estado até ao final de 2011.
77. Porém, como referido – vide 38 a 57 – os registos no SIRIEF não são rigorosos. O quadro seguinte sintetiza, para as 37 EP da amostra com PDE, as divergências face à informação prestada em resposta a inquérito do Tribunal:

¹ Nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

² Apesar das insuficiências da informação e das anomalias referidas os resultados permitem apresentar um ponto de situação das EP para efeitos da UTE e relevar as principais situações de incumprimento, sem prejuízo das reservas sobre os valores apresentados face à falta de informação sobre o respetivo universo e de resultados certificados ou de auditorias dirigidas a essas empresas.

Quadro 6 – Divergências em Disponibilidades e Rendimentos das EP da Amostra com PDE em 31/12/2011

(em milhões de euros)

Situação	SIRIEF (junho 2012)		Tribunal (julho 2012)		Divergências			
	Disponibilidades	Rendimentos	Disponibilidades	Rendimentos	Disponibilidades		Rendimentos	
					Valor	%	Valor	%
No Tesouro	792,0		894,2		102,3	12,9		
Fora do Tesouro	778,2	32,4	676,3	31,3	-101,8	-11,5	-1,1	-3,2

78. Para além da omissão dos dados das EP participadas indiretamente pelo Estado – vide Quadro 8 – as divergências dos registos do SIRIEF¹ face à informação prestada ao Tribunal (em resposta aos questionários remetidos às 37 EP da amostra) são materiais, sobretudo quanto à discriminação das disponibilidades no Tesouro ou fora do Tesouro.
79. Com base na informação prestada ao Tribunal, o quadro seguinte sintetiza a situação, no final de 2011, das disponibilidades das EP com PDE da amostra e dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE.

Quadro 7 – Disponibilidades e Rendimentos das EP da Amostra com PDE em 31/12/2011

(em milhões de euros)

Participação direta do Estado	N.º de EP	Disponibilidades				Rendimentos
		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	
SA	16	227,1	622,0	849,1	73,2	31,1
EPE	21	667,1	54,4	721,5	7,5	0,3
Total	37	894,2	676,3	1.570,6	43,1	31,3

Fonte: Informação prestada ao Tribunal pelas EP da Amostra com participação direta do Estado.

80. A informação reportada ao Tribunal indica um grau de incumprimento da UTE pelas SA (com 73,2% das disponibilidades fora do Tesouro) muito superior ao das EPE (5,5%)². As disponibilidades fora do Tesouro geraram € 31,3 M de rendimentos (quase totalmente auferidos por SA) os quais, não havendo dispensa do cumprimento da UTE, deviam ter sido entregues ao Estado até ao final de 2011.
81. Os gráficos seguintes indicam as EP da amostra com disponibilidades fora do Tesouro que geraram os rendimentos mais elevados em 2011³:

¹ Consideraram-se os registos em junho de 2012 por apresentarem menos anomalias – vide Quadros 1 a 4.

² Para além de ser representativa das EP com participação direta do Estado – vide 18 e 19 – a amostra também é representativa quer das SA quer das EPE participadas diretamente pelo Estado. Com efeito, a amostra respeita a 37 EP das quais 16 são SA e 21 EPE. Segundo os dados relativos a 31 de dezembro de 2011 constantes do SIRIEF em junho de 2012, as disponibilidades detidas pelas 16 SA e os rendimentos obtidos em 2011 por aplicações fora do Tesouro representam, respetivamente, 91% e 96% das disponibilidades e dos rendimentos das SA participadas diretamente pelo Estado. Por sua vez, as disponibilidades detidas pelas 21 EPE e os rendimentos obtidos em 2011 por aplicações fora do Tesouro representam, respetivamente, 86% e 59% das disponibilidades e dos rendimentos das EPE participadas diretamente pelo Estado.

³ Segundo a informação prestada ao Tribunal pelas EP da amostra, face às anomalias detetadas nos registos do SIRIEF.



Gráfico 2 – Disponibilidades fora do Tesouro em 31/12/2011 (PDE)

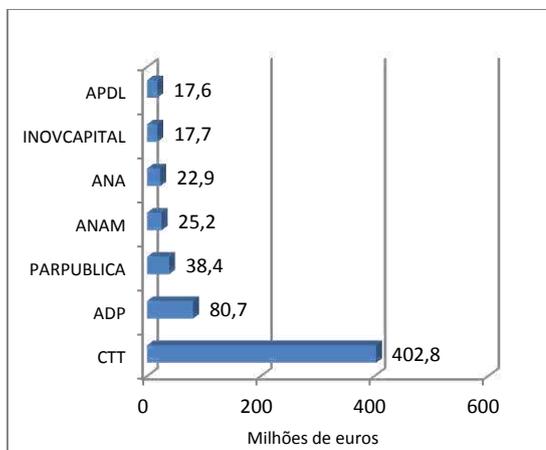
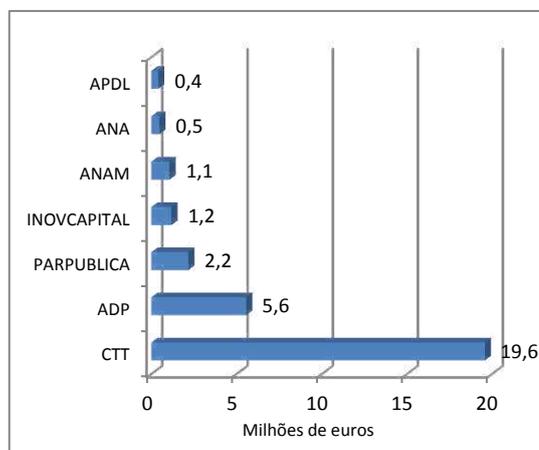


Gráfico 3 – Rendimentos em 2011 (PDE)



82. As EP indicadas nos gráficos 2 e 3 são responsáveis por 89,5% (€ 605,3 M) das disponibilidades fora do Tesouro e por 97% (€ 30,4 M) dos rendimentos auferidos pelas 37 EP da amostra – vide Quadro 7 – o que mostra uma elevada concentração dos montantes em situação de incumprimento da UTE. Os rendimentos, apesar de devidos, não foram entregues ao Estado em 2011 infringindo o disposto na LOE¹.
83. Face à importância dos montantes envolvidos e à sua consequente relevância para os objetivos que se pretendem alcançar com a centralização dos recursos públicos no Tesouro e com a entrega da receita ao Estado em caso de incumprimento – redução das necessidades de financiamento e gestão integrada da tesouraria e da dívida pública – seria expectável que a DGTF tivesse instituído adequados sistemas de informação, supervisão e controlo com base numa análise de risco tomando em conta a diferente natureza e dimensão das EP, bem como a elevada concentração dos montantes em situação de incumprimento.

4.4.2. Cumprimento da UTE pelas EP com participação indireta do Estado

84. O quadro seguinte regista as disponibilidades e os rendimentos das 88 EP com participação indireta do Estado (PIE) identificadas através da amostra de 37 EP com PDE.

Quadro 8 – Disponibilidades e Rendimentos das EP com PIE em 31/12/2011

(em milhões de euros)

Participação indireta do Estado	N.º de EP	Disponibilidades				Rendimentos
		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	
SA	88	158,8	550,1	709,0	77,6	25,4

Fonte: Informação prestada ao Tribunal pelas EP da Amostra com participação direta do Estado.

¹ Em contraditório, a APDL e a Parpública informaram que, em 7 de setembro de 2012, entregaram ao Estado os rendimentos líquidos (€ 216.629,69 e € 1.696.409,52, respetivamente). A Parpública referiu, também, que a entrega dos rendimentos líquidos resultou de orientação da DGTF. Saliente-se que a entrega dos rendimentos líquidos contraria as normas contabilísticas e fiscais sobre o tratamento desses rendimentos visto que as empresas podem deduzir o valor do imposto retido no englobamento dos rendimentos para efeitos de tributação. A orientação da DGTF sobre esta matéria e o procedimento adotado carecem de fundamentação e de serem sancionados pelas tutelas financeira e fiscal.

85. As 88 EP detinham, no final de 2011, disponibilidades relevantes fora do Tesouro (€ 550,1 M) e auferiram, nesse ano, rendimentos (€ 25,4 M) que, apesar de devidos, não foram entregues ao Estado¹. Todas essas EP se encontravam em situação de incumprimento da UTE.
86. Os gráficos seguintes indicam as EP com disponibilidades fora do Tesouro que geraram os rendimentos mais elevados em 2011²:

Gráfico 4 – Disponibilidades fora do Tesouro em 31/12/2011 (PIE)

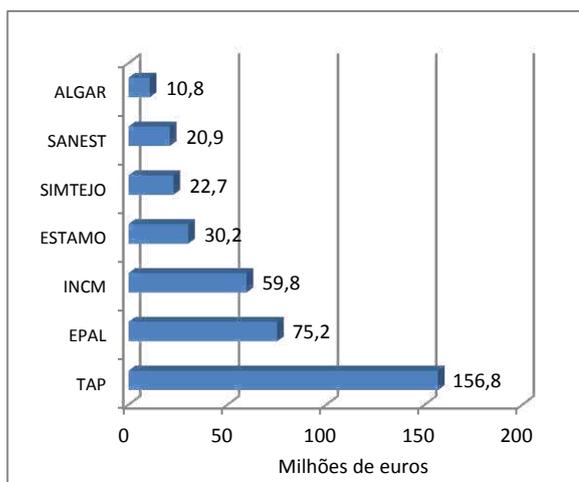
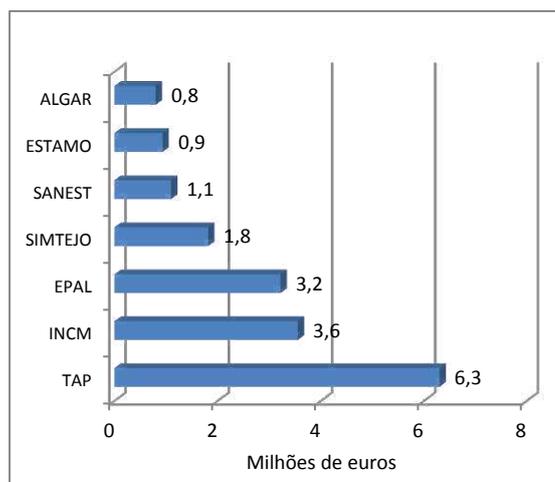


Gráfico 5 – Rendimentos em 2011 (PIE)



87. As EP indicadas nos gráficos 4 e 5 são responsáveis por 68,4% (€ 376,5 M) das disponibilidades fora do Tesouro e por 70,1% (€ 17,8 M) dos rendimentos auferidos pelas 88 EP³ – vide Quadro 8.
88. Do exame da informação das EP participadas direta e indiretamente pelo Estado verifica-se que as EP com maiores rendimentos auferidos em 2011, em regra, detinham também as maiores disponibilidades fora do Tesouro no final desse ano – vide gráficos 2 a 5 – correspondência que indicia terem mantido, em permanência, disponibilidades importantes fora do Tesouro.
89. Constata-se assim que as EP participadas indiretamente pelo Estado têm um comportamento relativo à UTE que é similar ao das participadas diretamente pelo Estado. Trata-se de uma evidência de que a intervenção da DGTF tem um impacto reduzido ou neutro para o cumprimento da UTE, mesmo no caso das EP participadas diretamente pelo Estado que assume supervisionar.

¹ Em 2011, duas EP entregaram € 0,5 M. Em 2012, 14 EP entregaram € 3 M relativos a rendimentos obtidos em 2011.

² Segundo a informação prestada ao Tribunal pelas EP da amostra, face às anomalias detetadas nos registos do SIRIEF.

³ Em contraditório, a Estamo informou que, em 17 de setembro de 2012, entregou ao Estado os rendimentos de 2011 (€ 933.673,72) e a AdP informou que a sua participada Simtejo auferiu em 2011 rendimentos inferiores (€ 1,5 M) aos indicados no gráfico (€ 1,8 M) mas essa informação não confere com os correspondentes registos contabilísticos.



90. Por sua vez, não recolhendo informação sobre as empresas com participação indireta do Estado, a DGTF não dispõe de elementos sobre todas as EP a considerar, nem sobre o montante das disponibilidades detidas fora do Tesouro nem sobre o montante dos rendimentos auferidos com essas disponibilidades que não foi entregue ao Estado.
91. Perante o generalizado incumprimento da UTE pelas EP em 2011 torna-se necessário que os órgãos de fiscalização das EP e as entidades de controlo interno do Ministério das Finanças (DGTF e IGF) realizem o controlo financeiro e de legalidade das EP neste domínio assegurando a realização dos objetivos que a UTE visa alcançar através da centralização de disponibilidades no Tesouro e da entrega ao Estado da receita proveniente de disponibilidades fora do Tesouro.

4.4.3. Disponibilidades e Rendimentos das EP identificadas na auditoria

92. O quadro seguinte agrega as disponibilidades e os rendimentos das EP identificadas com base na informação prestada ao Tribunal pelas EP da amostra e na registada no SIRIEF (em junho de 2012) sobre as restantes EP com PDE¹.

Quadro 9 – Disponibilidades e Rendimentos das EP em 31/12/2011

(em milhões de euros)

Tipo de participação do Estado	N.º de EP	Fonte da informação	Disponibilidades			Rendimentos
			No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	
Direta (SIRIEF) = A	62	SIRIEF	169,1	30,0	199,2	1,8
Direta (Amostra) = B	37	EP (Amostra)	894,2	676,3	1.570,6	31,3
Direta = A + B	99		1.063,4	706,3	1.769,7	33,1
Indireta = C	88	EP (Amostra)	158,8	550,1	709,0	25,4
Amostra = B + C	125	EP (Amostra)	1.053,1	1.226,4	2.279,5	56,7
Total = A + B + C	187	Total	1.222,2	1.256,4	2.478,7	58,5

93. Com base nos resultados do exame da amostra (para 37 EP com PDE e 88 EP com PIE) e na informação do SIRIEF (para as 62 EP com PDE que não integraram a amostra) conclui-se que, no final de 2011, as 187 EP identificadas na auditoria detinham € 1.256,4 M de disponibilidades fora do Tesouro e que, nesse ano, auferiram rendimentos de € 58,5 M, 99% dos quais, apesar de devidos, não foram entregues ao Estado em 2011.

4.5. NECESSIDADE DE UM SISTEMA DE CONTROLO EFICAZ

94. Em 2011, face à inexistência de dispensas de cumprimento da UTE, todas as EP se encontravam obrigadas a manter as respetivas disponibilidades no Tesouro e a entregar ao Estado os rendimentos auferidos em situações de incumprimento².

¹ Esta agregação é legítima porque apesar da taxa de erro da amostra ser superior a 5% para as disponibilidades fora do Tesouro e para os rendimentos, a sua aplicação aos correspondentes valores do SIRIEF não examinados – **vide linha A do Quadro 9** – não gera variações materiais visto que esses valores não excedem 3% dos respetivos totais.

² Nos termos do n.º 5 e do n.º 6 do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro (LOE para 2011).

95. A informação prestada ao Tribunal pela DGTF e pelas EP da amostra evidencia a manutenção de disponibilidades dessas empresas fora do Tesouro e a não entrega ao Estado de rendimentos obtidos com essas disponibilidades.
96. A efetiva aplicação da UTE exige que o Ministério das Finanças disponha de procedimentos e de um sistema de controlo que assegurem a fiabilidade da informação financeira e a observância das leis e regulamentos, responsabilizando de modo efetivo as pessoas e entidades que gerem dinheiros públicos.
97. A auditoria realizada constatou que:
- as orientações e instruções sobre a UTE dirigidas às EP pela DGTF não asseguram a uniformidade e o rigor da informação sobre a UTE;
 - os órgãos de fiscalização das EP, no âmbito dos deveres de controlo da legalidade que lhes cabem, não relevam as situações de incumprimento da UTE;
 - a IGF não desenvolveu ações de controlo da UTE e a DGTF não identificou as EP em situação de incumprimento, nem os rendimentos auferidos nessa situação e que devem reverter para o Estado;
 - a Tutela não emitiu orientações solicitadas pelo IGCP quanto aos pedidos de dispensa da UTE efetuados pelas EP em 2011 nem decidiu sobre esses pedidos e não relevou as situações de incumprimento da UTE aquando da aprovação dos respetivos Relatórios e Contas anuais.
98. Neste contexto, o controlo interno da responsabilidade dos serviços do Ministério das Finanças deverá ser reformado como necessário para controlar eficazmente o cumprimento da UTE pelas EP e para assegurar a entrega tempestiva ao Estado da receita auferida em situação de incumprimento – *vide conclusões e recomendações*.



5. CONCLUSÕES

1. O quadro normativo sobre a UTE é incompleto, não foi especificamente definida a entidade administradora da receita do Estado devida por rendimentos auferidos em situação de incumprimento da UTE e as instruções emitidas às EP pela DGTF são imprecisas e não asseguram a relevação de informação financeira rigorosa, neste domínio – *vide pontos 4.1.1. e 4.1.2.*
2. A promoção da UTE pelo IGCP é insuficiente declarando algumas EP desconhecer serviços prestados por aquela entidade, a qual, por sua vez, não dispõe de informação sobre todas as EP sujeitas nem sobre as situações de incumprimento. O IGCP desconhece, pois, a totalidade dos dinheiros públicos fora do Tesouro, apesar da relevância desta informação para efeitos da respetiva competência de gestão integrada da tesouraria e da dívida pública – *vide ponto 4.1.3.*
3. A informação prestada pelas EP sobre a UTE revela falta de tempestividade e de fiabilidade. Por outro lado, a DGTF não implementa os procedimentos necessários para ultrapassar essas insuficiências, não dispõe de informação completa sobre o universo das EP e não identifica as EP incumpridoras nem os rendimentos auferidos em situação de incumprimento que deveriam reverter para o Estado – *vide ponto 4.2.*
4. As contas de mais de 70% das EP incluem rendimentos obtidos em incumprimento da UTE. Todavia, não registam o respetivo valor como devido ao Estado e esse facto não é relevado pelos respetivos órgãos de fiscalização das EP, incluindo os Revisores Oficiais de Contas. Acresce que a DGTF, no âmbito da apreciação anual dos respetivos Relatórios e Contas e no exercício dos poderes do Estado como acionista/proprietário também não enfatiza essa insuficiência manifesta – *vide ponto 4.3.*
5. No final de 2011, a auditoria identificou 187 EP com € 1.256 M de disponibilidades fora do Tesouro e € 58 M de rendimentos devidos mas não entregues ao Estado. Porém, do sistema de informação da DGTF apenas constavam os registos de 99 EP com € 808 M de disponibilidades e € 34 M de rendimentos nessa situação – *vide ponto 4.4.*
6. Da informação disponível resulta que só 1% (€ 0,5 M) dos rendimentos auferidos pelas EP em situação de incumprimento da UTE em 2011 foi entregue ao Estado nesse ano. Saliente-se que tais montantes são exigíveis (correspondem a receita prevista no OE) inclusive mediante recurso a cobrança coerciva, à semelhança de qualquer outra dívida ao Estado. Acresce que apesar dos indícios de incumprimento generalizado da UTE pelas EP, em 2011 não foi, em caso algum, aplicada a sanção de demissão dos gestores responsáveis cominada na lei – *vide ponto 4.4.*
7. Em suma, o sistema de acompanhamento e controlo instituído pela DGTF vigente em 2011 e 2012 é ineficaz, pois não identifica todas as empresas incumpridoras, os respetivos montantes fora do Tesouro nem os rendimentos obtidos em situação de incumprimento, os quais devem ser entregues ao Estado e não o foram oportunamente.

6. RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se ao Governo, através do Ministro das Finanças que:

1. Promova o processo legislativo de revisão do regime da tesouraria do Estado quanto ao aperfeiçoamento da unidade de tesouraria, designadamente no que respeita à uniformização das obrigações e das sanções e à definição do modelo de controlo.
2. Determine aos órgãos de controlo interno do Ministério das Finanças a identificação das situações de incumprimento da unidade de tesouraria e seus responsáveis, até esta data, bem como a respetiva instrução nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
3. Tome as medidas necessárias para que, em 2013, seja cobrada às empresas públicas a receita do Estado devida pela obtenção de rendimentos em incumprimento da unidade de tesouraria desde 2011, inclusive.
4. Tome as iniciativas pertinentes para que passe a ser cobrada sistematicamente e sem demora a receita do Estado devida por empresas públicas pela obtenção de rendimentos em incumprimento da unidade de tesouraria, incluindo a identificação formal da entidade administradora dessa receita.

Recomenda-se à DGTF que:

5. Elabore e submeta à Tutela orientações mais precisas sobre o cumprimento da unidade de tesouraria a dirigir:
 - a) às empresas públicas, precisando os critérios de apuramento e relevação das disponibilidades fora do Tesouro, dos rendimentos obtidos em situação de incumprimento, das receitas devidas e das receitas entregues ao Estado;
 - b) às empresas públicas, determinando a discriminação e apropriada relevação contabilística dessas disponibilidades, rendimentos e receitas nos relatórios e contas a submeter aos respetivos órgãos de fiscalização;
 - c) aos órgãos de fiscalização das empresas públicas para confirmarem, no âmbito do seu controlo de legalidade, o correto apuramento e relevação dessas disponibilidades, rendimentos e receitas.
6. Identifique as situações (incluindo os responsáveis) de empresas públicas em incumprimento da unidade de tesouraria, instruindo-as nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 98/97 e submetendo-as a decisão da Tutela.
7. Identifique as situações (incluindo os responsáveis) de empresas públicas devedoras de receitas do Estado pela obtenção de rendimentos em incumprimento da unidade de tesouraria desde 2011, inclusive, instruindo-as nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 98/97 e submetendo-as a decisão da Tutela antes do final de 2013.



7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (atuado no processo da ação).

8. EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos no valor global de € 17.164,00 a suportar pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças e pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE, em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e, tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria, segundo a distribuição constante do quadro seguinte.

Entidades	Emolumentos
Direção-Geral do Tesouro e Finanças	€ 15.425,16
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE	€ 1.738,84
Total	€ 17.164,00

9. DECISÃO

Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

1. Aprovar o presente relatório e ordenar a sua remessa: a) à **Presidente da Assembleia da República**, à **Ministra de Estado e das Finanças**, à **Diretora-Geral do Tesouro e Finanças** e ao **Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE**; b) aos **Presidentes dos Conselhos de Administração das EP** instadas a pronunciar-se em sede de contraditório – *vide Anexo III* – e aos **Bastonários da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas** e da **Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas**.
2. Fixar o prazo de seis meses para que as entidades destinatárias das recomendações informem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste relatório ou apresentem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00 a suportar pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças e pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE – *vide ponto 8* – nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º e do n.º 3 do artigo 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.
4. Remeter cópia deste relatório e do respetivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o relatório no sítio do Tribunal de Contas na Internet e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 11 de julho de 2013

O Conselheiro Relator



(José de Castro de Mira Mendes)

Os Conselheiros Adjuntos



(João Manuel Macedo Ferreira Dias)



(António José Avérous Mira Crespo)

Fui presente



O Procurador-Geral Adjunto



J. Costa

ANEXO I - EMPRESAS PÚBLICAS DA AMOSTRA

EP participada diretamente pelo Estado (empresa-mãe)	EP participada indiretamente pelo Estado
Águas de Portugal, SGPS, SA	Águas do Algarve, SA
	Águas do Centro, SA
	Águas do Centro Alentejo, SA
	Águas do Douro e Paiva, SA
	Águas do Mondego, SA
	Águas do Norte Alentejano, SA
	Águas do Noroeste, SA
	Águas do Oeste, SA
	AdP Internacional - Serviços Ambientais, SA
	AdP Águas de Portugal - Serviços Ambientais, SA
	Águas da Região de Aveiro, SA
	Águas de Santo André, SA
	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA
	Águas do Zêzere e Côa, SA
	Águas Públicas do Alentejo, SA
	Algar, SA
	Amarsul, SA
	Aquasis, SA
	AdP Energias, SA
	Empresa Geral do Fomento, SA
	EPAL, SA
	Ersuc, SA
	Resiestrela, SA
	Resinorte, SA
	Resulima, SA
	Sanest, SA
	Simarsul, SA
	Simdouro, SA
	Simlis, SA
	Simria, SA
Simtejo, SA	
Suldouro, SA	
Valnor, SA	
Valorlis, SA	
Valorminho, SA	
Valorsul, SA	
Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE	AICEP Capital Global, SCR, SA AICEP Global Parques, SA
Aeroportos de Portugal, SA	Novo Aeroporto, SA PORTWAY Handling de Portugal, SA
Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA	
Agência Nacional de Compras Públicas, EPE	
Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA	Administração do Porto de Viana do Castelo, SA
Administração do Porto de Sines, SA	
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	CARRISBUS - Manutenção, Reparação e Transportes, SA CARRISTUR - Inovação em transportes Urbanos e Regionais, Sociedade Unipessoal, Lda
Centro Hospitalar do Baixo Vouga, EPE	
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE	
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE	
Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, EPE	
Centro Hospitalar Leiria-Pombal, EPE	
Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE	
Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE	
Centro Hospitalar de Setúbal, EPE	
Centro Hospitalar Tondela-Viseu, EPE	
Comboios de Portugal, EPE	CP Carga - Logística e Transportes Ferroviários de Mercadorias, SA
	ECOSAÚDE - Educação, Investigação e Consultoria em Trabalho, Saúde e Ambiente, SA
	EMEF – Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, SA
	FERNAVE, SA
	SAROS - Sociedade de Mediação de Seguros, Lda.
Correios de Portugal, SA	CTT Expresso - Serviços Postais e Logística, SA
	CTT GEST - Gestão de Serviços e Equipamentos Postais, SA
	EAD - Empresa de Arquivo de Documentação, SA
	Mailtec Comunicação, SA
	Mailtec Consultoria, SA
	Mailtec Holding, SA
	Mailtec Processos, SA



T. 16/16

EP participada diretamente pelo Estado (empresa-mãe)	EP participada indiretamente pelo Estado
	PostContacto - Correio Publicitário, Lda.
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	Gescruzeiros - Sociedade para Aproveitamento da Atividade Marítima - Turística no Grande Lago do Alqueva, SA Gestalqueva - Sociedade de Aproveitamento das Potencialidades das Albufeiras de Alqueva e Pedrogão, SA EDMI - Empresa de Projectos Imobiliários, SA
Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA	
Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos, EPE	
Hospital de Curry Cabral, EPE	
InovCapital - Sociedade de Capital de Risco, SA (atual Portugal Capital Ventures, SA)	
Instituto Português de Oncologia de Coimbra Francisco Gentil, EPE	
Instituto Português de Oncologia de Lisboa Francisco Gentil, EPE	
Metropolitano de Lisboa, EPE	FERCONSULT - Consultoria, Estudos e Projetos de Engenharia de Transportes, SA METROCOM - Exploração de Espaços Comerciais, SA
Metro do Mondego, SA	
Metro do Porto, SA	Metro do Porto Consultadoria Unipessoal, Lda.
Navegação Aérea de Portugal, EPE	
Parpública - Participações Públicas, SGPS, SA	Baía do Tejo, SA
	Capitalpor - Participações Portuguesas, SGPS, SA
	CE - Circuito do Estoril, SA
	CL - Companhia das Lezírias, SA
	ENVC - Sociedade Imobiliária, SA
	INCM - Imprensa Nacional Casa da Moeda, SA
	Lazer e Floresta, SA
	SAGESECUR - Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projectos, SA
	SAGESTAMO - Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, SA
	SAGESTAMO - CONSEST - Promoção Imobiliária, SA
	SAGESTAMO - ESTAMO - Participações Imobiliárias, SA
	SPE - Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SA
	TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA
	TAP SGPS, SA - CATERINGPOR - Catering de Portugal, SA
	TAP SGPS, SA - LFP - Lojas Francas de Portugal, SA
	TAP SGPS, SA - MEGASIS - Sociedade de Serviços e Engenharia Informática, SA
	TAP SGPS, SA - PORTUGÁLIA - Companhia Portuguesa de Transportes Aéreos, SA
TAP SGPS, SA - SPdH - Serviços Portugueses de Handling, SA	
TAP SGPS, SA - TAP, SA	
TAP SGPS, SA - UCS - Cuidados de Saúde, SA	
TAP SGPS, SA - TAPGER - Sociedade de Gestão e Serviços, SA	
Parque Escolar, EPE	
Polis Litoral Ria de Aveiro, SA	
Polis Litoral Ria Formosa - Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria Formosa, SA	
Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	FERBITAS - Empreendimentos Industriais e Comerciais, SA RAVE - Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA REFER Património, SA REFER Telecom - Serviços de Telecomunicações, SA
Transportes Tejo, SA	SOFLUSA - Sociedade Fluvial de Transportes, SA
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, EPE	



ANEXO II - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – APRECIÇÃO DAS RESPOSTAS



Ministério das Finanças

A resposta recebida da Secretária de Estado do Tesouro refere, em síntese, o seguinte:

“A Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE, (...) remeteu, em outubro de 2011, um ofício à Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças onde solicitou orientações relativamente à aplicação do Regime de Tesouraria do Estado às entidades do Sector Empresarial do Estado (...). Efetivamente os pedidos de dispensa não foram respondidos em tempo útil. (...) Os motivos invocados pelas empresas públicas para a dispensa do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria, no atual contexto, são de todo atendíveis.”

A consequência jurídica da falta de decisão da Tutela, em 2011, sobre os pedidos apresentados por EP, para dispensa do cumprimento da UTE nesse ano, é o seu indeferimento tácito e a subsequente obrigação de cumprimento da UTE, nos termos previstos na LOE, independentemente da situação concreta, não atendida, em que se encontravam as referidas EP – **vide artigo 108.º do Código do Procedimento Administrativo**. Esta solução legal decorre da necessidade de segurança e de certeza jurídica perante a falta de uma decisão em tempo útil.

Compete às EP solicitar dispensa do cumprimento da UTE para um concreto exercício orçamental, se entenderem encontrar-se em situação excecional a invocar e fundamentar para o efeito. Caso esse pedido não seja formulado, instruído com parecer do IGCP e decidido favoravelmente pela Tutela durante esse exercício orçamental, as EP ficam sujeitas à UTE com as consequências previstas na LOE. No exercício da tutela financeira e da função acionista do Estado compete ao Ministério das Finanças assegurar que as EP não dispensadas cumprem a UTE, visando otimizar a utilização dos dinheiros públicos, no quadro de uma gestão integrada da tesouraria e da dívida pública, com o propósito de reduzir a necessidade e o custo de financiamento do Estado (sobretudo no atual contexto), finalidades que motivaram o alargamento da UTE ao sector público empresarial.

Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Quanto à não emissão, em 2011, de instruções para a contabilização e consequente entrega ao Estado dos rendimentos provenientes de disponibilidades detidas fora do Tesouro pelas EP, a DGTF alega que: *“Não compete (...) à DGTF, no âmbito do exercício da função acionista, a emissão de orientações de carácter contabilístico para as empresas públicas.”*

Competindo à DGTF *“assegurar o estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira e ao exercício da função acionista do Estado”* – **vide artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho** – a inconsistência dos critérios aplicados para determinar o valor dos referidos rendimentos afeta o rigor da informação prestada pelas EP àquela direção-geral.

Para além disso, a DGTF dirigiu orientações parciais e prestou esclarecimentos pontuais às EP (por exemplo, a orientação comunicada à Párpública, em 7 de setembro, sobre o critério a aplicar para determinar o valor dos rendimentos a entregar ao Estado). Ora, as orientações às EP carecem de fundamentação, sistematização, sancionamento pela Tutela e divulgação geral.

Conhecendo as limitações existentes, incumbe à DGTF promover a aplicação de critérios adequados e uniformes para que as EP relevem corretamente os referidos rendimentos, entreguem ao Estado os montantes devidos e prestem contas destituídas de erros. É urgente corrigir essas insuficiências que também afetam, significativamente, o rigor das observações da DGTF no exercício das suas competências de *“analisar e preparar os documentos necessários à tomada de decisão relativa às entidades em que o Ministro das Finanças intervenha como tutela financeira ou como acionista”* – **vide artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012.**

Quanto ao facto de apenas dispor de informação no SIRIEF sobre as EP participadas diretamente pelo Estado, a DGTF refere que: *“O sistema de informação em causa, desenvolvido em parceria pela DGTF e pela Parpública, foi concebido para registar a informação económico-financeira das empresas diretamente participadas por estas entidades, pelo que as participadas indiretas não são abrangidas pelo SIRIEF.”*

A UTE é aplicável a todo o sector empresarial do Estado (EP participadas direta e indiretamente pelo Estado) e o exercício da tutela financeira pela DGTF abrange todo o universo das EP. Acresce que nos termos legais – **vide artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro** – as empresas públicas devem facultar ao Ministro das Finanças, diretamente ou através de sociedades de capitais exclusivamente públicos, a informação necessária para o seu acompanhamento e controlo. Esse quadro normativo obriga todas as EP a prestar informação.

A insuficiência de informação sobre o universo das EP e a sua situação quanto ao cumprimento da UTE confina o controlo realizado pela DGTF a uma parte das EP e mantém desconhecido o valor total das disponibilidades fora do Tesouro e dos respetivos rendimentos devidos ao Estado.

Quanto à falta de dados anuais definitivos antes de 30 de abril do ano seguinte não contribuir para o controlo atempado da situação das disponibilidades das EP fora do Tesouro nem para a entrega ao Estado de receita no respetivo exercício orçamental, como a lei determina, a DGTF alega que: *“(…) nos termos do Código das Sociedades Comerciais (cfr. n.º 5 do artigo 65º), as empresas (com contas individuais), devem no prazo de três meses a contar da data de encerramento do exercício submeter ao acionista o Relatório e Contas para efeito de aprovação, pelo que o prazo definido para o reporte dos dados definitivos no SIRIEF está em sintonia com a legislação vigente.”*

Sublinhe-se que a UTE é regida por normativos legais específicos que definem os termos em que deve ser cumprida e o prazo para a entrega de rendimentos ao Estado. Por sua vez, o Código das Sociedades Comerciais define o prazo para prestação de contas, as quais devem relevar a situação das EP quanto ao cumprimento da UTE. Acresce que a informação solicitada para acompanhamento e controlo financeiro das EP deve, em regra, ser prestada até 30 dias após o facto ou período a que respeita – **vide Despacho n.º 14277/2008, do Ministro das Finanças** – pelo que um prazo de 120 dias (até 30 de abril do ano seguinte) para prestar informação sobre a UTE é manifestamente excessivo e incompatível com o controlo eficaz do seu cumprimento pelas EP.



Quanto ao quadro normativo sobre a UTE ser incompleto, a DGTF afirma que: *“(...) o enquadramento legislativo vigente para as empresas públicas no que concerne a UTE, se revela incompleto e inadaptado à realidade empresarial e conjuntura do financiamento da generalidade das empresas (...).”*

Para se concluir que o quadro normativo é incompleto concorre, designadamente, não ter sido definida a entidade administradora da receita do Estado devida por rendimentos auferidos em situação de incumprimento da UTE e as instruções emitidas às EP pela DGTF, neste domínio, não serem suficientemente precisas nem assegurarem a relevação de informação financeira rigorosa.

A afirmação da DGTF referindo que o enquadramento legislativo se revela *“inadaptado à realidade empresarial e conjuntura do financiamento da generalidade das empresas”* não foi formalmente invocada por aquela entidade perante a Tutela, nem consta dos pedidos de dispensa do cumprimento da UTE apresentados pelas EP. Trata-se, assim, de uma posição discordante do alargamento da UTE às EP que não desobriga a DGTF do exercício das respetivas competências legais.

Quanto a não enfatizar a insuficiência dos Relatórios e Contas das EP (ao não registarem o valor dos rendimentos devidos ao Estado por incumprimento da UTE) a DGTF alega que: *“(...) avalia a especificidade da situação de cada empresa, designadamente, pela existência de tesourarias líquidas negativas, pela necessidade de manutenção de contas-caução na banca comercial, pela existência de cláusulas contratuais e serviços não prestados pelo IGCP.”*

À DGTF compete controlar o cumprimento da UTE pelas EP, identificando as EP incumpridoras e reportando oportunamente essa informação à Tutela. O desempenho ineficaz dessa atribuição tem, *inter alia*, como consequência que as entidades devedoras de receitas do Estado por incumprimento da UTE beneficiem de tratamento privilegiado, visto que essas dívidas não são relevadas nem são sujeitas aos procedimentos de cobrança aplicados aos restantes devedores de receitas do Estado.

Quanto às recomendações para elaborar e submeter à Tutela orientações mais robustas sobre o cumprimento da unidade de tesouraria, bem como para identificar as situações de incumprimento, submetendo-as a decisão da Tutela, a DGTF refere que: *“A preparação de orientações (...) exige que previamente seja promovida uma revisão do quadro legal em vigor (...), que o apuramento do incumprimento da unidade de tesouraria (...) deve ser casuístico (...). Assim, não se considera que seja adequada a realização de levantamento que evidencie a totalidade das empresas e respetivo responsável (...).”*

As recomendações em causa visam suprir insuficiências verificadas na auditoria que concorrem para a ineficácia da DGTF em controlar, tempestivamente, o cumprimento dos normativos legais sobre a UTE para exercer, em tempo útil, as suas competências no exercício da tutela financeira e da função acionista do Estado. Porém, em qualquer caso, a DGTF sempre esteve e permanece obrigada a identificar todas as situações de incumprimento e a tomar todas as iniciativas pertinentes previstas na lei – **vide alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.**

Empresas Públicas

As respostas recebidas confirmam os factos apurados na auditoria e invocam, em geral, aspetos de natureza operacional e o financiamento através de instituições de crédito, para justificar o incumprimento da UTE.

Note-se que, nos termos da lei, as EP podem, anualmente, em casos excecionais e devidamente fundamentados, ser dispensadas do cumprimento da UTE, por despacho do Ministro das Finanças.

Nesses termos, os motivos invocados pelas EP seriam relevantes caso fundamentassem dispensas do cumprimento da UTE em 2011 concedidas pelo Ministro das Finanças, nesse ano. Porém, a sua apresentação para justificar situações de incumprimento é extemporânea e inválida.

Em 2011, não tendo sido concedidas dispensas, todas as EP se encontravam obrigadas a manter as suas disponibilidades no Tesouro e a entregar ao Estado os rendimentos obtidos em incumprimento da UTE.

A Parpública, a Estamo e a APDL, face à falta de decisão sobre os respetivos pedidos de dispensa, informaram que, em setembro de 2012, entregaram ao Estado os rendimentos auferidos em 2011.

Revisores Oficiais de Contas

As respostas recebidas não contrariam as observações sobre o incumprimento da UTE por parte das respetivas EP e referem, em geral, a aplicação das normas de auditoria no processo de certificação legal de contas.

O cumprimento da UTE constitui uma obrigação das EP com reflexo nas respetivas operações financeiras e correspondentes registos contabilísticos. Acresce que, por determinação da Tutela, a situação da EP quanto a essa obrigação deve constar do respetivo Relatório e Contas.

Ora, em 2011, as EP não mantiveram todas as disponibilidades no Tesouro, não relevaram os rendimentos auferidos em incumprimento da UTE como receitas devidas ao Estado nem lhe entregaram os respetivos montantes, como a lei determina, sem que esses factos constassem, como deveriam, da opinião dos revisores oficiais de contas sobre se *“(...) as demonstrações financeiras respeitam, ou não, os requisitos legais aplicáveis” – vide artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 487/99, de 16 de novembro.*



ANEXO III - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS

Contraditório	
Ministério das Finanças	Secretária de Estado do Tesouro
Direção-Geral do Tesouro e Finanças	
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE	
AdP - Águas de Portugal, SGPS, SA	AdP, SGPS, SA
	ALGAR, SA
	EPAL, SA
	SANEST, SA
	SIMTEJO, SA
ANA - Aeroportos de Portugal, SA	
ANAM - Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA	
APDL - Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA	
CTT - Correios de Portugal, SA	
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	
ESTAMO - Participações Imobiliárias, SA	
Imprensa Nacional - Casa da Moeda, SA	
InovCapital - Sociedade de Capital de Risco, SA (atual Portugal Capital Ventures, SA)	
Parpública - Participações Públicas, SGPS, SA	
TAP, SGPS, SA	TAP, SA
Audição	
Ordem dos Revisores Oficiais de Contas	
ROC da AdP - Águas de Portugal, SGPS, SA	
ROC da ALGAR, SA	
ROC da ANA - Aeroportos de Portugal, SA	
ROC da ANAM - Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA	
ROC da EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	
ROC da EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA	
ROC da InovCapital - Sociedade de Capital de Risco, SA (atual Portugal Capital Ventures, SA)	
ROC da SANEST, SA, e da SIMTEJO, SA	
ROC da TAP, SA	

7/6/13



GOVERNO DE
PORTUGAL

SECRETARIA DE ESTADO
DO TESOURO

Exmo. Senhor Presidente do Tribunal de Contas
Dr. Guilherme de Oliveira Martins
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA
2777

SUA COMUNICAÇÃO DE
22 abril de 2013

NOSSA REFERÊNCIA
Nº: 2891/2013
ENT.:
PROC. Nº: 05.01.12/13

DATA
20-05-2013

ASSUNTO: Contraditório ao Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas

Assunto: Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas

Exmo. Senhor Presidente,

Tendo como referência o V/Ofício supracitado em que colocaram à consideração desta Secretaria de Estado a possibilidade de pronúncia sobre o teor do relato em epígrafe, informa-se que:

A) A Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E. (o então designado IGCP, IP) remeteu, em outubro de 2011¹, um ofício à Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças onde solicitou orientações relativamente à aplicação do Regime de Tesouraria do Estado às entidades do Sector Empresarial do Estado. Este pedido prendia-se com o facto de várias empresas (identificadas no Anexo III do ofício), pela necessidade de acesso a financiamento no sector bancário, quer através da disponibilização de Linhas de Crédito de Curto prazo (para cobertura do défice operacional e serviço da dívida), quer através do acesso a Linhas de crédito de Médio e Longo Prazo (para fazer face aos respectivos Planos de Investimentos), terem apresentado junto do IGCP pedidos de dispensa ao cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado.

¹ Nossa entrada n.º 6133/2011, de 12 de outubro



T. 16/13



Efetivamente os pedidos de dispensa não foram respondidos em tempo útil.

B) Os motivos invocados pelas empresas públicas para a dispensa do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria, no atual contexto, são de todo atendíveis. Refira-se que desde o início de funções deste governo que esta Secretaria de Estado procura uma solução para o endividamento excessivo de muitas das empresas do SEE. Neste contexto, o financiamento das empresas públicas reclassificadas passou a ser assegurado diretamente pelo Tesouro, ao invés do financiamento das empresas públicas não reclassificadas, que é assegurado pelo sector bancário. Note-se que, nos casos em que as empresas têm de recorrer ao sector bancário para financiar a sua atividade, a manutenção da relação com a banca é essencial.

Face ao contexto atual, as empresas públicas não reclassificadas enfrentam cada vez mais dificuldades de financiamento e com custos mais elevados, não obstante as assinaláveis melhorias no desempenho operacional decorrentes das decisões tomadas pelo governo. Deste modo, relativamente às situações de incumprimento ao princípio de Unidade de Tesouraria do Estado, a entrega em receita do Estado das quantias auferidas na banca comercial poderá ser muito penalizadora, prejudicando em última análise o erário público, uma vez que, para entregar essas quantias as empresas terão que se financiar junto da banca com taxas de juro bastante elevadas.

C) Refira-se por ultimo que a possibilidade de efetuar um saneamento financeiro das empresas públicas não reclassificadas excessivamente endividadas tem vindo a ser discutida em todos os exames regulares ao Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal. As restrições ao nível do défice não permitiram, ainda, que fosse consensualizada uma solução. Uma vez encontrada a solução, não haverá razões para que as empresas não cumpram o princípio da Unidade de Tesouraria, razão pela qual se tem vindo a preferir a via da atribuição de exceções ao regime da Unidade de Tesouraria do Estado, em lugar de proceder a alterações ao mesmo.

Lisboa, 16 de maio de 2013

A Secretária de Estado do Tesouro

MGTC 20 05 13 09703

Maria Luís Albuquerque



2713, de 7 MAY'13

Exmo. Senhor
Doutor Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Av^a Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref: Proc. nº 22/12- Audit
Data: 19 Abr 2013- saída nº 5727

N/Ref: GAC/DSPE/GASEPC/2013
Data:

Assunto: Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas
Exercício do Contraditório

Relativamente ao assunto em epígrafe, e na sequência do solicitado através do ofício supra referenciado, serve o presente para remeter a V^a Exa. os comentários que o duto Relato em apreço nos suscita, para os efeitos e nos termos previstos no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação conferida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que procedeu à sua republicação.

A título preliminar julga-se importante destacar que o princípio da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE) previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/1999, de 5 de junho, que procedeu à revisão do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), tem por objetivo a otimização da gestão global dos fundos públicos, por via da centralização e manutenção dos mesmos no Tesouro, como forma a prosseguir os objetivos a alcançar na reforma da administração financeira do Estado, cujo aprofundamento possibilitaria atingir um maior rigor orçamental. Todavia, este princípio era aplicável apenas aos Serviços e Fundos Autónomos (SFA).

Tendo em conta as necessidades derivadas da conjuntura económico-financeira, este princípio foi entretanto alargado às entidades reguladas pelo regime jurídico aplicável ao setor empresarial do Estado, cuja gestão económica e financeira se rege pelas regras do direito privado, de acordo com os princípios da contabilidade patrimonial. A obrigatoriedade de utilização por estas entidades dos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, com manutenção das suas disponibilidades e aplicações financeiras junto daquele Instituto, tem passado pela introdução nas leis do orçamento do Estado de cada ano de disposições nesse sentido, inexistindo, até ao momento, um quadro legal específico aplicável a estas entidades, situação que poderá justificar, em grande parte, as debilidades detetadas por esse Tribunal.

Relativamente aos pontos específicos do Relato que se prendem com as atribuições desta Direção-Geral, realçam-se os seguintes aspetos:

Ponto 2. Objetivos, Âmbito, Método e Condicionante

No âmbito da Auditoria supra referida, que decorreu nas instalações desta Direção-Geral, foram disponibilizados aos auditores, para consulta, todos os processos das empresas do setor empresarial do Estado (SEE) por estes solicitados (cerca de 40). Foi, ainda, colocado à disposição dos auditores um *scanner*, com vista a permitir a recolha dos documentos considerados necessários. Foi, assim, disponibilizada por esta Direção-Geral a consulta aos processos de todas as empresas que esse Tribunal entendeu por conveniente (em liquidação ou não). A Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) prestou toda a colaboração suscitada pelo Tribunal de Contas (TC), o que aliás acontece em todas auditorias, não obstante as restrições adveniente do acervo de trabalho e da escassez de recursos humanos, com que diariamente esta Direção-Geral se debate, principalmente durante o mês de agosto. Nesta medida, não se compreende, nem se pode concordar, com o explanado nos pontos 20. e 21. do Relato.



A DGTF reforça que, no que concerne às empresas participadas indiretamente pelo Estado, cabe às empresas que exercem a função acionista sobre essas entidades, o acompanhamento do cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado. Efetivamente, nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto (RJSEE), os direitos do Estado como acionista podem ser exercidos indiretamente, através de sociedades de capitais exclusivamente públicos.

Nesta medida, conforme orientações que vêm sendo emitidas pela DGTF compete às empresas-mãe dos grupos públicos transmitir às respetivas participadas que tenham a natureza de empresa pública, o conjunto das obrigações legais a que se encontram sujeitas, competindo-lhes, adicionalmente, assegurar a validação do cumprimento dessas obrigações por parte das respetivas participadas.

Ponto 3.1.2. Orientações e Instruções sobre a UTE

No ponto 33 é mencionado que a DGTF não emitiu instruções sobre a contabilização e conseqüente entrega ao Estado dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE. Saliente-se que as empresas do SEE utilizam referenciais contabilísticos em conformidade com as normas de relato financeiro adotadas em Portugal, não cabendo à DGTF, no âmbito do exercício da função acionista, a emissão de orientações de caráter contabilístico para as empresas públicas.

Ponto 3.2.1. Informação sobre o universo das EP

O Relatório agora apresentado refere que o SIRIEF "indevidamente" não contém informação sobre as participações indiretas do Estado. O sistema de informação em causa, desenvolvido em parceria pela DGTF e pela Parpública, foi concebido para registar a informação económico-financeira das empresas diretamente participadas por estas entidades, pelo que as participadas indiretas não são abrangidas pelo SIRIEF.

É ainda assinalada a ausência de registos no SIRIEF de 10 EP detidas diretamente pelo Estado (Parágrafo 42.). À data da realização da auditoria, a DGTF esclareceu que as EPNF em liquidação continuam a ser reconhecidas como empresas públicas, para efeitos do RJSEE. No entanto, por se tratarem de empresas em liquidação, com uma lógica de atuação dirigida à respetiva extinção, não são, por razões de simplificação operacional e de sistema, consideradas no SIRIEF. Reforce-se, ainda, que à data a DGTF disponibilizou aos auditores desse Tribunal a possibilidade de consulta da documentação em suporte papel relativa às empresas em liquidação.

Ponto 3.2.2. Atualidade dos Registos no SIRIEF

No parágrafo 47. é referido que 30 de abril é uma data tardia para a disponibilização de dados definitivos, no SIRIEF. A este propósito refira-se que nos termos do Código das Sociedades Comerciais (cfr. n.º 5 do artigo 65º), as empresas (com contas individuais), devem no prazo de três meses a contar da data de encerramento do exercício submeter ao acionista o Relatório e Contas para efeito de aprovação, pelo que o prazo definido para o reporte dos dados definitivos no SIRIEF está em sintonia com a legislação vigente.

Ponto 3.2.3. Fiabilidade da informação sobre a UTE

Ao longo do Relato é referida a falta de fiabilidade, tempestividade e coerência da informação reportada no SIRIEF. Conforme esta Direção-Geral já informou esse Tribunal, é às empresas que compete a inserção de dados no SIRIEF, sendo que a data de registo apenas indica a data em que a empresa submeteu, pela última vez, o formulário. Sublinhe-se que esta Direção-Geral considera positivo que as empresas solicitem autorização para submissão de novos formulários com vista à melhoria qualitativa da informação prestada, situação esta que ocorre quer por terem inserido dados de carácter provisório, quer face ao prazo reduzido estipulado para reporte.

Ponto 4. Conclusões

Quanto à observação de que o enquadramento legislativo vigente para as empresas públicas no que concerne a UTE, se revela incompleto e inadaptado à realidade empresarial e conjuntura do financiamento da generalidade das empresas, saliente-se que a DGTF tem envidado todos os esforços no sentido de,

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

apesar da indefinição de competências de cada organismo no âmbito do princípio da UTE, dirigir orientações precisas e tipificadas para as empresas públicas não financeiras, não obstante a ausência de suporte legislativo que as enquadre, o que se deve ao facto de, originariamente, o princípio da UTE apenas ser dirigido aos serviços e fundos autónomos e, portanto, não estar adaptado à aplicação às entidades do SEE.

A tempestividade encontra-se condicionada pelos prazos de reporte definido, não sendo aferível por qualquer dado existente no SIRIEF. Por outro lado, a DGTF passou, a partir de 2012, a incluir no Boletim Trimestral do SEE dados sobre a centralização de fundos, o que veio a promover uma maior disciplina na regularidade do reporte de informação pelas empresas e uma maior fiabilidade dos dados remetidos.

Na conclusão 4, esse Tribunal refere que a DGTF não enfatiza o incumprimento da UTE. Note-se, que a análise realizada em sede de aprovação de contas atende ao que se considera um incumprimento não justificado, atenta a conjuntura vivida pela generalidade das empresas públicas, propondo aos membros do governo competentes a emissão de recomendações ao Conselho de Administração, no sentido de dar cumprimento ao princípio da UTE.

Para a determinação do que poderá ser considerado um incumprimento não justificado da UTE, esta Direção-Geral avalia a especificidade da situação de cada empresa, designadamente, pela existência de tesourarias líquidas negativas, pela necessidade de manutenção de contas-caução na banca comercial, pela existência de cláusulas contratuais e serviços não prestados pelo IGCP.

Por último, relativamente à possibilidade de aplicação da sanção de demissão dos gestores responsáveis, e apesar desta Direção-Geral considerar que a aplicação de tal sanção não lhe compete, há que referir a conjuntura financeira vivida pelas empresas públicas em 2011, a qual atrasou e dificultou a transferência de fundos da banca comercial para o IGCP, o que deve ser levado em consideração na análise do cumprimento do princípio da UTE.

Ponto 5. Recomendações

A preparação de orientações, conforme recomendação 5 desse Tribunal, exige que previamente seja promovida uma revisão do quadro legal em vigor, que defina claramente a intervenção de cada entidade envolvida no processo e atenda às características da atividade empresarial,

Apenas após essa revisão poderá esta Direção-Geral fundamentar qualquer emissão de orientações específicas, quer às empresas, quer aos órgãos de fiscalização. Mais concretamente, relativamente à recomendação 5 c), esta Direção-Geral considera não ser da sua competência a preparação de normas relativas à relevação contabilística dessas disponibilidades, rendimento e receitas.

No que concerne à recomendação 6., atento o atual enquadramento legislativo e a ausência da clara definição das competências de cada organismo, considera esta Direção-Geral que o apuramento do incumprimento da unidade de tesouraria pelas empresas públicas, conforme explanado, deve ser casuístico e realizado em sede de aprovação e contas. Assim, não se considera que seja adequada a realização de levantamento que evidencie a totalidade das empresas e respetivo responsável, conforme recomenda esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora-Geral

Elsa Roncon Santos

DGTC 08 05 13 08875



7/6/12

IGCP 
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

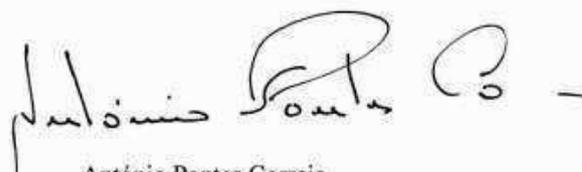
Exm^o Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

N/ Ofício n^o SGC - 7827
Lisboa, 30 de abril de 2012

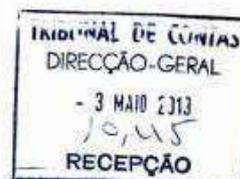
Assunto: Relatório de Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas

Na sequência do vosso ofício n^o 5728 – DA II, de 19 de abril, sobre o assunto em epígrafe, informamos que nada temos a referir sobre o teor do relato que nos foi encaminhado.

Com os melhores cumprimentos,


António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

DGTC 03 05 13 08589



T66



Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Dr. José Tavares
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

C/C
Exmos. Senhores
Chefe do Gabinete da Ministra da Agricultura, do
Mar, do Ambiente e do Ordenamento do
Território
Dr. José Pedro Martins
Praça do Comércio
1149-010 LISBOA

Chefe do Gabinete do Ministro de Estado e das
Finanças
Dr. Pedro Machado
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa

Chefe do Gabinete da Secretária de Estado do
Tesouro
Dra. Cristina Sofia Dias
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa

Diretora Geral do Tesouro e Finanças
Dra. Elsa Roncon
Rua da Alfândega, n.º 5 - 1.º
1149-008 Lisboa

Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da
Divida Pública - IGCP, E.P.E.
Dr. João Moreira Rato
Av. da República, 57 - 6.º
1050 - 189 Lisboa

Presidente da Parpública, SGPS, S.A.
Dr. Joaquim Pais Jorge
Avenida Defensores de Chaves, n.º 6 - 6.º Piso
1049-063 Lisboa



N/ Ref. S1011300047 V/ Ref.
Data 03/05/2013



Assunto **AUDITORIA CUMPRIMENTO DA UNIDADE DE TESOURARIA POR EMPRESAS PÚBLICAS**
Departamento de auditoria II
Ofícios n.º 5795, 5796, 5802, 5807 e 5808, de 22 de abril de 2013

AdP - Águas de Portugal, SGPS, S.A.
Rua Visconde de Seabra, 3 • 1700-121 Lisboa • Portugal
tel: +351 21 246 94 00 • fax: +351 21 246 94 01 • e-mail: info@adp.pt • www.adp.pt

IGTC 03 05 13 08660



IMPRESSÃO: 03/05/13 10:00:00



Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

1. Através dos ofícios n.º 5795 (dirigido ao Presidente do Conselho de Administração da ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA), 5802 (dirigido ao Presidente do Conselho de Administração da EPAL – EMPRESA PORTUGUESA DE ÁGUAS LIVRES, SA), 5807 (dirigido ao Presidente do Conselho de Administração da SANEST – SANEAMENTO DA COSTA DO ESTORIL, SA), 5808 (dirigido ao Presidente do Conselho de Administração da SIMTEJO – SANEAMENTO INTEGRADO DOS MUNICÍPIOS DO TEJO E TRANCÃO, SA) e 5796 (dirigido ao Presidente do Conselho de Administração da ALGAR – VALORIZAÇÃO E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, SA), todos da Direção-Geral do Tribunal de Contas, datados de 22 de abril p.p. e tendo por assunto “Relato de Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas”, foram formulados convites para a apresentação de pronúncias “sobre o teor do extrato do relato em epígrafe e que se anexa, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto”.

Neste quadro, as empresas referidas vêm, muito respeitosamente, apresentar ao Tribunal de Contas algumas considerações sobre o teor dos mencionados ofícios —, as quais, espera-se, possam contribuir para o cabal esclarecimento do Tribunal de Contas relativamente a quaisquer dúvidas que ainda persistam —, o que fazem nos termos e com os fundamentos seguintes:

I. INTRODUÇÃO

2. Relativamente a este mencionado “teor do extrato do relato [da auditoria ao cumprimento da unidade de tesouraria por empresas públicas]” importa referir desde já que o mesmo se resume:

- (a) A uma primeira página contendo unicamente a capa do Relato de Auditoria; e
- (b) A quatro parágrafos incluídos numa “Introdução” dos quais constam apontamentos sumários sobre a questão da “sujeição à U[nidade de] T[esouraria do] E[stado] de todas as Empresas Públicas não financeiras”;





- (c) A um segmento de texto contendo (i) a informação de que a empresa relevante deteria "disponibilidades fora do Tesouro" em determinado montante "no final de 2011" e (ii) a informação de que, "nesse ano [de 2011]", a empresa relevante teria auferido "rendimentos em incumprimento da UTE" em determinado montante que não teria entregue ao Estado; e
- (d) Apenas no que respeita à ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, as indicações (i) "A empresa 'AdP – Águas de Portugal, SA' apresentou, em 10/01/2011, às tutelas setorial e financeira (com conhecimento à DGTF) um pedido de dispensa do cumprimento da UTE com fundamento na necessidade de obter financiamento para as empresas que integram o grupo AdP. O pedido não foi objeto de decisão (...)" e (ii) "9. Princípio de Unidade de Tesouraria (...) Na sequência de instruções por parte do Governo, os excedentes permanentes de tesouraria do Grupo foram transferidos para o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, mantendo-se os excedentes temporários com caução das linhas de curto prazo obtidas, tendo para tal sido solicitada autorização da tutela"

3. Antes ainda de uma pronúncia acerca da materialidade dos factos que, nos aludidos ofícios, vêm apontados às empresas acima identificadas, deve deixar-se assinalado que "o teor do extrato do relato [da auditoria ao cumprimento da unidade de tesouraria por empresas públicas]" junto aos ofícios acima referidos:

- (a) Não contém elemento algum que permita identificar, com um mínimo de segurança ou de certeza, qual o âmbito concreto – seja a um nível substancial, seja a um nível cronológico, seja a qualquer outro nível – da auditoria presentemente em curso;
- (b) Não identifica quais seriam, em concreto, as "disponibilidades fora do Tesouro" detidas pelas empresas "no final de 2011";
- (c) Não identifica quais seriam, em concreto, os rendimentos auferidos pela [empresa] "em incumprimento da UTE" que não teriam sido entregues ao Estado "nesse ano [de 2011]";
- (d) Não contém uma caracterização concreta da conduta das empresas e dos seus responsáveis;
- (e) Conclui pela suposta existência de pretensos "rendimentos em incumprimento da UTE" "nesse ano [de 2011]" sem que seja indicado qualquer dado concreto nesse sentido e sem apresentar qualquer raciocínio ou exercício de concreta subsunção jurídica que permitisse a extração daquela conclusão;
- (f) Não contém qualquer elemento no que respeita a saber se se verificaria ou não alguma responsabilidade financeira.





O conhecimento de tais elementos pelas empresas referidas seria muito relevante para uma pronúncia cabal sobre o referido "teor do extrato do relato [da auditoria ao cumprimento da unidade de tesouraria por empresas públicas]".

De resto, atendendo aos graves efeitos que, por si só, as auditorias do Tribunal de Contas, independentemente do desfecho de um eventual procedimento sancionatório autónomo que venha a ser desencadeado no futuro, são suscetíveis de produzir, bem se compreende a necessidade de observância das regras de processo equitativo, enquanto concretização dos princípios constitucionais relevantes. Em jogo está, particularmente, o direito de participação efetiva das partes no desenvolvimento de todo o processo mediante a possibilidade de influírem em todos os elementos (factos, provas, questões de direito) que se encontrem em ligação com o objeto desse procedimento.

É precisamente essa a ratio que está na base da previsão na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas da possibilidade de os visados se pronunciarem antes de serem publicamente conhecidas as posições do Tribunal de Contas quanto à existência de infrações financeiras que podem dar origem a processos de efetivação de responsabilidade financeira. Com efeito, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º, estabelece-se que «[é] assegurado aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efectivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhe são imputados, a respectiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respectivos», acrescentando o n.º 3 que «a audição faz-se antes de o Tribunal emitir juízos públicos de simples apreciação, censura ou condenação».

E é por isso que é imperioso assegurar e proporcionar aos visados todos os elementos relativos aos factos objeto de auditoria para efeitos de defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, de forma a permitir-lhes, quando seja o caso, esclarecer devidamente o Tribunal e evitar, por essa via, qualquer juízo crítico e de censura do Tribunal sobre os visados, o qual, independentemente do desfecho de qualquer processo sancionatório que se lhe viesse a seguir, seria, em si mesmo, lesivo dos direito ao bom nome e ao prestígio das entidades visadas.

4. Em face do que antecede, sem prejuízo das insuficiências apontadas e tendo em conta o "teor do extrato do relato [da auditoria ao cumprimento da unidade de tesouraria por empresas públicas]" a presente pronúncia circunscreve-se ao ano de 2011, por ser esse o único relativamente ao qual são tecidas considerações relativamente à conduta das empresas acima identificadas.

SIST. V. 01/01/01 - 01/01/01 - 01/01/01 - 01/01/01 - 01/01/01 - 01/01/01 - 01/01/01 - 01/01/01 - 01/01/01 - 01/01/01





II

O CARÁTER NÃO ABSOLUTO DA NORMA E A SUA NÃO APLICAÇÃO AUTOMÁTICA

5. A Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, aprovou o Orçamento do Estado para o ano 2011 e consagrou, no artigo 77.º, o princípio da unidade de tesouraria. Nos termos do n.º 5 desse preceito legal, "as empresas públicas não financeiras devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto da IGCP, I.P., nos termos do n.º 1 (...)", isto é, "por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela Instituto de Gestão e do Crédito Público, I.P. (IGCP, I.P.), salvo disposição legal em contrário ou nas situações como tal reconhecidas por despacho do membro do governo responsável pela área das finanças em casos excecionais e devidamente fundamentados".

Em 1 de março de 2011, foi publicado o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, que estabeleceu as disposições necessárias à execução do Orçamento de Estado para 2011. Nos termos do n.º 4 do artigo 26.º do referido Decreto-Lei previu-se que "[s]ão dispensados do cumprimento da unidade de tesouraria os casos excecionais, devidamente autorizados todos os anos por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças após parecer do ICGP, caducando automaticamente as autorizações concedidas em exercícios anteriores, salvo as que resultem de lei especial".

Independentemente da finalidade visada pelo n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, o primeiro aspeto que deverá ser realçado é o de que o princípio da unidade de tesouraria não é uma norma absoluta, admitindo, conforme nela expressamente previsto, exceções, as quais deverão ser reconhecidas por despacho do membro do governo responsável pela área das finanças em casos excecionais e devidamente fundamentados.

6. Tendo presente o quadro legal aplicável, cumpre aferir a finalidade subjacente ao princípio da unidade de tesouraria, isto é, detetar o respetivo elemento teleológico. Nas palavras de TEIXEIRA DE SOUSA (*Introdução ao Direito*, pág. 367), trata-se de apurar "para que é que serve a lei?". Com efeito, o elemento teleológico revela-se de extrema importância pois compreender a lei é perceber a que situações ela deve procurar dar uma resposta.

Importa, antes de mais, compreender o contexto em que passou a sujeitar-se as empresas públicas societárias ao princípio da unidade de tesouraria. Na sequência da crise financeira e económica e internacional iniciada em 2008 foi aprovado pelo Governo Português o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) da República Portuguesa para o período de 2010-2013, em





conformidade com as obrigações definidas no seio da União Europeia e compreendendo o Código de Conduta do Pacto, que estabelece o formato e o conteúdo dos Programas de Estabilidade.

Nos termos do ponto II.5.2 Empresas de Participações Públicas previu-se que “Será adotado um conjunto de medidas no âmbito do Sector Empresarial do Estado (SEE) que se vão refletir positivamente na diminuição da despesa primária, uma vez que a racionalização de recursos visada por essas medidas vai diminuir as necessidades de transferências do Estado para o SEE, nomeadamente: maior seletividade no investimento e estabelecimento de limites de endividamento; contratualização do serviço público; alinhamento do SEE com a Administração Pública no âmbito da contenção salarial e da frota automóvel; revisão dos planos de pensões e de saúde que não tenham suporte contributivo; compras do SEE e unidade de tesouraria para empresas não financeiras do SEE” (sublinhou-se).

A propósito especificamente do princípio da unidade de tesouraria, foi indicado que a obrigatoriedade de aplicação dos excedentes de tesouraria das empresas do SEE na Tesouraria Central do Estado, junto do IGCP, contribui “para a redução das necessidades de financiamento externo da República, além do seu reflexo positivo ao nível do custo líquido dessa mesma dívida”.

Constata-se, assim, que o princípio da unidade de tesouraria visa, acima de tudo, centralizar os fundos públicos na tesouraria do Estado, evitando que o financiamento público se destine, em última instância, ao depósito de excedentes junto da banca comercial, e agravando, desta forma, o montante em que o Estado teria de se financiar.

7. Tal finalidade não poderá colidir, como facilmente se entende, com a racionalidade económica e financeira que norteia a atividade das empresas públicas, em particular das não financeiras.

Em conformidade, o legislador prevê expressamente a possibilidade de exceções à estatuição normativa em causa, fazendo dessa disposição uma norma não absoluta. Ou seja, é a própria lei que admite expressamente situações em que o princípio da unidade de tesouraria não seja cumprido.

Mas este não é o único ponto a que se deverá atender.

8. Para além do carácter não absoluto da norma, importa igualmente destacar que a mesma não poderá ser vista como tendo carácter automático. Senão, veja-se.

Por força do disposto no n.º 1 do artigo 106.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), a lei do Orçamento de Estado é anual, isto é, entra em vigor no dia 1 de janeiro (como, no caso da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, se afirma, expressamente, no respetivo artigo 187.º) e caduca no dia 31 de dezembro de cada ano, pelo que só vigora nesse exato lapso temporal.





Simplexmente, também é evidente que não se mostra possível – seja no plano dos factos, seja num plano estritamente jurídico – que **logo no dia 1 de janeiro** (dia esse legalmente qualificado como feriado nacional e em que as instituições financeiras se encontram encerradas) *todas as disponibilidades e aplicações financeiras das empresas públicas não financeiras sejam retiradas de outras instituições e colocadas junto do IGCP*. E esta circunstância tem como consequência que em caso algum o n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 35-A/2010, de 31 de dezembro, é passível de ser interpretado no sentido de determinar, de uma forma inexorável e irrestrita, que toda e qualquer disponibilidade ou aplicação financeira das empresas públicas não financeiras se encontre colocada junto do IGCP logo no momento da sua entrada em vigor (1 de janeiro de 2011).

Assim, outro não poderá ser o entendimento que o **n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 35-A/2010, de 31 de dezembro, não impõe que toda e qualquer disponibilidade ou aplicação financeira de uma empresa pública não financeira se mostre colocada no IGCP logo no dia 1 de janeiro de 2011**. Esta posição pressupõe a existência de um período mínimo de que as empresas públicas não financeiras necessariamente têm de dispor para colocar (ou para não colocar, ao abrigo da norma derogatória) as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP. E, bem assim, tal pressupõe, ainda, que as empresas públicas não financeiras disponham de um período mínimo para solicitarem ao membro do Governo competente o reconhecimento, por via de despacho, do seu enquadramento numa situação excecional habilitante da não colocação de disponibilidades e/ou aplicações financeiras junto do IGCP.

9. Neste quadro, pode concluir-se que o *princípio da unidade de tesouraria comporta exceções que delimitam de modo importante o seu conteúdo preceptivo e cuja aplicação não é de modo algum automática*, pelo que se admite que as empresas não financeiras comportem disponibilidades e aplicações financeiras fora do IGCP quando autorizadas para o efeito, e, independentemente de qualquer autorização, que o façam por um período razoável até que possam transferi-las para o IGCP.





T.666



III.

A REAÇÃO DA ADP PERANTE A LEI N.º 55-A/2010, DE 31 DE DEZEMBRO

1) Pedido imediato de informação formal (renovado anualmente)

10.No n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011), dispunha-se que "as empresas públicas não financeiras devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP, I.P., nos termos do n.º 1 (...)", isto é, "por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão e do Crédito Público, I.P. (IGCP, I.P.), salvo disposição legal em contrário ou nas situações como tal reconhecidas por despacho do membro do governo responsável pela área das finanças em casos excecionais e devidamente fundamentados".

Estas determinações entraram em vigor em 1 de janeiro de 2011, conforme decorre do disposto no artigo 187.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

Logo em 10 de janeiro de 2011, a Conselho de Administração da ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, em comunicação com a referência CA.13.2011 e o assunto "OE 2011 – Princípio de Unidade de Tesouraria" dirigida aos ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente e do Ordenamento do Território (DOC. 1), requereu, expressamente, o seguinte:

"Tendo em atenção que nos estamos a referir a um universo de 40 empresas, em diferentes fases de maturidade, solicitamos que nos sejam transmitidas as instruções necessárias à boa implementação destas novas regras, em termos que não seja posta em causa a capacidade de financiamento do Grupo e também não se venha a verificar um aumento dos custos financeiros. Se não estiverem reunidas as condições necessárias para a implementação das medidas preconizadas no OGE 2011, solicitamos que nos seja facultado um regime de exceção, a ser atribuído através de despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, conforme refere o n.º 1 do artigo 77.º do mencionado diploma legal [isto é, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro]"

Esta comunicação foi remetida ao Tribunal de Contas juntamente com a comunicação da ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, com a referência S1011200224, de 12 de julho de 2012 (DOC. 2) – sendo, inclusivamente, mencionada na p. 3 do extrato do relato de auditoria anexado ao Ofício n.º 5795.

Sem destaque no original.

B



ADP - Águas de Portugal, SGPS, S.A.
Rua Visconde de Seabra 3 + 1700-121 Lisboa + Portugal
tel: +351 21 246 94 00 • fax: +351 21 246 94 01 • e-mail: info@adp.pt • www.adp.pt



Para além dessa reação imediata da ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, que continha um pedido de aplicação do regime de exceção legalmente previsto, a ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, tem continuado a remeter aos ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente e do Ordenamento do Território comunicações semelhantes no início de cada ano, atendendo à manutenção nas leis do Orçamento de Estado para 2012 e para 2013 de disposições semelhantes ao artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. Trata-se das comunicações da ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, com a referência S1011200009, de 12 de janeiro de 2012 (**Doc. 3**, igualmente remetida ao Tribunal de Contas, juntamente com a comunicação com a referência S1011200224, de 12 de julho de 2012) e com a referência S1011300017, de 31 de janeiro de 2013 (**Doc. 4**).

Tais comunicações constituem demonstração clara e inequívoca de que a ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, (e as demais empresas que aqui relevam) não ignora o que sobre a matéria vem sendo previsto nas sucessivas leis do Orçamento de Estado. Simplesmente, em virtude do gravíssimo impacto que a aplicação irrestrita do designado “princípio da unidade de tesouraria” teria na boa administração das empresas integradas no seu Grupo – conforme se demonstra *infra* –, lançou mão do mecanismo de salvaguarda previsto pelo próprio legislador neste domínio. Tal mecanismo traduz-se na solicitação ao membro do Governo responsável pela área das finanças do reconhecimento de uma situação de exceção, mediante emissão de despacho determinando a não aplicação ilimitada do referido “princípio”. E fê-lo a ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA – adiante-se – de uma forma profusamente fundamentada, demonstrativa da excecionalidade do caso das empresas do Grupo ADP, habilitando o referido membro do Governo com todos os elementos necessários à subscrição do despacho referido no n.º 1 do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

11. A prontidão da atuação da ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, deve ser acentuada.

Na verdade, a situação de exceção cujo reconhecimento foi solicitado ao Ministro de Estado e das Finanças através da comunicação com a referência CA.13.2011, de 10 de janeiro de 2011, é muito anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 43.º da Lei n.º 91/2001 (lei de enquadramento orçamental), estabeleceu “as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2011”. Aliás, no n.º 4 do referido Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, viria a ser determinado que “são dispensados do cumprimento da unidade de tesouraria (...) os casos excecionais, devidamente autorizados (...) por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças após parecer do IGCP (...)”. E a mesma antecipação da ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA viria a verificar-se, também, nos anos de 2012 e de 2013, visto que as disposições necessárias à execução do





Orçamento do Estado de cada um desses anos foram publicadas em 13 de fevereiro (Decreto-Lei n.º 32/2012) e 11 de março (Decreto-Lei n.º 36/2013), sempre após 12 de janeiro de 2012 e 31 de janeiro de 2013, datas em que a ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, submeteu ao Governo os pedidos mencionados.

Ou seja, a ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, (e com ela as demais empresas integradas no Grupo ADP, designadamente as que aqui relevam) vem atuando com toda a rapidez e com toda a diligência no que toca à questão da unidade de tesouraria, antecipando-se, inclusivamente, à divulgação das normas de execução do Orçamento do Estado.

ii) O concomitante esforço de maximização do recurso aos serviços bancários do IGCP

12. Acresce que a ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA (e com ela as demais empresas integradas no Grupo ADP, designadamente as que aqui relevam), não se tem limitado a solicitar uma pura e simples exceção nesta matéria. Pelo contrário, o Grupo AdP vem procurando manter o máximo possível das respetivas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP.

Tal esforço de maximização do recurso aos serviços bancários do IGCP ficou, de resto, desde logo, assumido pela ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, na comunicação com a referência CA.13.2011, de 10 de janeiro de 2011, na qual pode ler-se o seguinte:

"(...) relembramos que as empresas concessionárias que integram o nosso portfolio estão obrigadas contratualmente a efetuar todos os anos o reforço da denominado Fundo de Reconstituição de Capital que, no final do período da concessão reverte integralmente para os seus acionistas, sendo que as respetivas juro destas aplicações revertem para minimizar o custo tarifária. No presente, em termos consolidados estão aplicados cerca de 100 milhões de euros.

"Em outubro de 2010 encetámos negociações com o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público que ficou de definir e agilizar procedimentos para que estes montantes passassem a ser aplicados no Tesouro".

Por seu turno, na comunicação com a referência S1011200009, de 12 de janeiro de 2012, apontou-se que:





"(...) a AdP colocou as aplicações de médio/longo prazo existentes no Grupo, relativas a obrigações contratuais de reconstituição da valor do capital social, no IGCP, as quais totalizaram mais de 103 milhões de euros em 2011".

Para além de, ainda na mesma comunicação, se ter mencionado que o que se solicitava era, apenas, a "manutenção da não aplicação do princípio de unidade de tesouraria às empresas do Grupo, nos montantes com carácter conjuntural".

Do mesmo modo, nas comunicações com as referências S1011200224 e S1011300017, respetivamente de 12 de julho de 2012 e de 31 de janeiro de 2013, anotou-se o seguinte:

"O IGCP só implementou um produto para aplicações de médio e longo prazo nos finais de março de 2010, pelo que o Grupo AdP abriu contas junto ao IGCP e aplicou em CEDIM (certificados especiais de dívida de médio e longo prazo) os montantes correspondentes ao fundo de reconstituição de capital".

13. Verifica-se, pois, em síntese, que, no que se refere à questão da unidade de tesouraria, o Grupo ADP vem atuando de uma forma diligente e consistente, (i) seja solicitando, prontamente, em cada ano, ao membro do Governo competente, o reconhecimento da sua situação excecional, habilitante da não colocação da totalidade das suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP, (ii) seja colocando, na máxima medida possível, as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP.

Esta atuação tem uma evidente razão de ser, que se consubstancia na prossecução de uma boa gestão do Grupo ADP e de cada uma das empresas nele integradas, conforme se demonstra de seguida.

IV.

A ADEQUAÇÃO DA REAÇÃO DO GRUPO ADP AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E AO PRINCÍPIO DO INTERESSE PÚBLICO

1) O impacto financeiro de um (putativo) cumprimento imediato pela AdP do princípio da unidade de tesouraria

14. Viu-se já que a introdução do princípio da unidade de tesouraria se insere no âmbito do PEC, como uma medida tendente à redução da despesa pública:





qualquer resposta. Durante este período, a única manifestação por parte do Estado foi o despacho de 25 de maio de 2012, da Senhora Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (recebido a coberto do ofício n.º 1208/2012, de 29 de maio de 2012, **DOC. 5**), proferido no âmbito da auditoria financeira realizada a uma empresa participada do Grupo AdP - Águas do Centro Alentejo, S.A. - pela Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, onde foi reconhecido que o pedido de exceção solicitado pelo grupo AdP respeitante à dispensa parcial do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado se encontrava, na referida data, ainda em análise. Refira-se não ter havido mais desenvolvimentos desde essa data.

16. As disponibilidades permanentes do grupo AdP ascendem a cerca de 119 milhões de euros e encontram-se, na sua totalidade, depositadas junto do IGCP. Deste montante, cerca de 114 milhões de euros equivalem à obrigação contratual de constituir, reforçar e manter o "fundo de reconstituição do capital social" dos sistemas multimunicipais (SMM) de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de tratamento e valorização de resíduos. Estas aplicações iniciaram-se em abril de 2011 com o depósito de 97 milhões de euros, a que acrescem os reforços anuais obrigatórios por contrato daquele fundo, diretamente pelas empresas concessionárias de sistemas multimunicipais ou indiretamente através da AdP SGPS, pelo facto de o IGCP exigir um valor mínimo para o tipo de aplicações em questão. O restante valor corresponde a uma aplicação individual da AdP SGPS não relacionada com esta obrigação das suas empresas participadas.

17. A totalidade das empresas do grupo AdP apresenta uma dependência significativa do financiamento de curto prazo junto da banca comercial, ascendendo este, no final de 2012, a 551 milhões de euros correspondentes a 17,8% do total do endividamento do grupo. Esta significativa parcela de financiamento corre o risco de não renovação, genericamente, a cada 3 ou 6 meses. Ao longo dos anos de 2010, 2011 e 2012 o grupo AdP sofreu uma redução dos *plafonds* de financiamento de curto prazo disponíveis em cerca de 40%, em resultado de indisponibilidade de diversas instituições financeiras em renovar os seus financiamentos. Simultaneamente, os bancos que aceitaram continuar a apoiar as empresas do grupo manifestaram a criticidade de alguma "devolução", para o equilíbrio comercial da relação, designadamente através do depósito junto dessas instituições, dos excedentes obtidos em resultado da gestão deliberadamente prudente de liquidez. Esta fundamentação justificou a continuação do depósito dos excedentes não permanentes do grupo AdP junto da banca comercial, enquanto credor crítico das empresas.





do grupo. A sua descontinuidade de forma a dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria traduzir-se-ia no incumprimento das obrigações assumidas e na quebra de confiança gerada entre os bancos e os seus clientes, com a conseqüente perda de financiamento junto de tais entidades, o que acarretaria graves repercussões. Como refere CALVÃO DA SILVA (*"Mandato de Crédito e Carta de Conforto"*, Estudos em Homagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles, pág. 245) "*Se o crédito é o sangue das economias capitalistas, (...) a confiança é a alma do crédito: do latim creditor/creditoris, credor é aquele que crê, que acredita e confia no devedor, na sua vontade de honrar a palavra dada e na sua capacidade de cumprir*" (sublinhou-se).

18. Mais se refira que, aquando a subscrição de uma qualquer aplicação financeira, são fixadas datas de vencimento (maturidade) dos direitos neles incorporados ou representados, resultando no final da maturidade conseqüências pecuniárias relevantes que dependem do produto financeiro em causa. Ora, a antecipação do levantamento de aplicações financeiras tem usualmente por regra penalizações associadas. De outro modo dito, é a própria lógica de racionalidade económico-financeira que informa o princípio de unidade de tesouraria que também pode favorecer a continuidade de certos produtos financeiros na esfera da titularidade do grupo AdP até à respetiva maturidade, de modo a obviar às conseqüências desvantajosas e aos prejuízos resultantes de uma mobilização precoce dos mesmos.

19. Saliente-se ainda que, pese embora as empresas do Grupo AdP não tenham feito a entrega dos rendimentos auferidos com estes depósitos ao abrigo da lei que estabelece o princípio da unidade de tesouraria do Estado, o tenham indiretamente realizado pela distribuição de dividendos do acionista maioritário AdP SGPS aos seus acionistas.

Com efeito, na medida em que os rendimentos provenientes destas aplicações têm um impacto direto no resultado líquido, a eventual entrega ao abrigo da lei do princípio de unidade de tesouraria do Estado implicaria uma redução de igual valor no resultado elegível para distribuição de dividendos e, simultaneamente, ao aumento dos défices tarifários em razão da não alteração das tarifas aprovadas. A AdP SGPS distribuiu dividendos no montante de 65,5 milhões de euros entre 2010 e 2012 (estes ainda como proposta a ser aprovada na Assembleia Geral de Maio de 2013). O montante total de rendimentos de aplicações fora do IGCP no período, que contribuíram de forma direta e indireta no mesmo montante para os resultados líquidos distribuíveis da AdP SGPS, é de cerca de 31 milhões de euros.

Nesse sentido, entende o grupo AdP que a aprovação da dispensa parcial do cumprimento do princípio de unidade de tesouraria do Estado salvaguarda o interesse público na





medida em que, mantém um modelo de financiamento que não onere o Estado, e permite a devolução, em última instância, dos rendimentos associados a essa dispensa por via de dividendos distribuídos.

20. Acrescente-se conforme anteriormente antecipado a necessidade de garantir uma gestão financeira "sã" encontrava-se, e encontra-se, desde logo, proscrito pelas próprias cláusulas contratuais a cujo cumprimento o Grupo AdP se vinculou perante o Estado.

Está a falar-se dos contratos de concessão celebrados pelas empresas do grupo, enquanto concessionárias de sistemas multimunicipais de abastecimento de água para consumo público, de saneamento de efluentes e de tratamento de resíduos sólidos urbanos, cujas bases das concessões se encontram aprovadas pelos Decretos-Lei n.ºs 319/94, de 24 de dezembro, 163/96, de 4 de setembro, 294/94, de 16 de novembro, respetivamente.

Atendendo a que o serviço público por estas concessionárias é remunerado através do pagamento de tarifas pelos respetivos utilizadores, as bases das concessões em causa estabelecem os critérios para a fixação das tarifas. É o que consta, a título de exemplo, da Base XIV (critério para a fixação das tarifas) do Decreto-Lei n.ºs 319/94, de 24 de dezembro, em cujo n.º 1 pode ler-se que "[a]s tarifas serão fixadas por forma a assegurar a protecção dos interesses dos utilizadores, a gestão eficiente do sistema, o equilíbrio económico-financeiro da concessão e as condições necessárias para a qualidade do serviço durante e após o termo da concessão".

Esta mesma ideia encontra-se refletida nos títulos contratuais outorgados entre as concessionárias e o Estado concedente. Veja-se, também a título de exemplo, o disposto no n.º 1 da cláusula 15.ª do contrato de concessão celebrado com a Simtejo e com a SANEST, onde se lê que "[a]s tarifas ou valores garantidos serão fixados por forma a assegurar a protecção dos interesses dos utilizadores, a gestão eficiente do sistema, o equilíbrio económico-financeiro da concessão e as condições necessárias para a qualidade do serviço durante e após o termo da concessão". É no n.º 2 da mesma cláusula lê-se ainda que "[a] fixação das tarifas ou valores garantidos obedecerá aos seguintes critérios: a) Atender ao nível de custos necessários para uma gestão eficiente do sistema e à existência de receitas não provenientes da tarifa". Seguindo ainda o contrato de concessão celebrado com a SIMTEJO, atente-se agora no teor do n.º 6 da cláusula 17.ª: "[s]erão obrigatoriamente abatidos aos custos e encargos anuais os proveitos previsionais não decorrentes da própria cobrança tarifária nomeadamente proveitos suplementares, eventuais subsídios à exploração e proveitos financeiros excetuando os referentes aos rendimentos do fundo de renovação" e ao mesmo número e cláusula do contrato de concessão celebrado com a SANEST que estabelece: "[s]erão abatidos aos custos e encargos anuais a considerar [...] os proveitos financeiros, excetuando os referentes aos rendimentos do fundo de renovação".

NFC - Portugal - EIT 943 761 - CAC - União - Capital Social - 04103000





Ora, deste regime contratual decorre que a menor dimensão de proveitos inerente à colocação das disponibilidades financeiras das empresas do Grupo AdP no IGCP envolveria repercussões, no sentido do crescimento, na tarifa aprovada.

De resto, um tal regime contratual vai ao encontro das próprias incumbências da entidade reguladora do setor – a ERSAR, I.P.. Nos termos do disposto no artigo 5.º do decreto-lei n.º 277/2009, de 2 de outubro, (que aprova o respetivo regime orgânico), são atribuições daquela entidade “[a]sssegurar a regulação económica das entidades gestoras, garantindo a prática de preço que, num ambiente de eficiência e eficácia na prestação do serviço, permitam assegurar a viabilidade económica e financeira dessas entidades”.

21. Perante o anterior referido, não pode deixar de se concluir que a aplicabilidade imediata do princípio da unidade de tesouraria na sua íntegra teria relevantes impactos financeiros que não podem deixar de ser considerados e que por essa razão o Grupo AdP atempadamente pretendeu no âmbito do previsto na lei excecionar. Aliás, nunca foi intenção do Grupo AdP não cumprir com o princípio da unidade de tesouraria, apenas não se mostrando viável o seu cumprimento total pretendeu a sua dispensa parcial nos termos e em conformidade com a lei existente.

ii) A não conformidade de uma súbita descontinuidade nas aplicações financeiras do Grupo AdP com os parâmetros da boa gestão financeira aplicáveis ao setor empresarial do Estado

22. Interessa sublinhar que diversos motivos de ordem substancial corroboram a conclusão alcançada.

Tais motivos encontram-se ligados, precisamente, à racionalidade económica e financeira que norteia a atividade das empresas públicas, designadamente das empresas públicas não financeiras.

Está a falar-se, concretamente, (i) das exigências existentes em matéria de gestão das empresas públicas e (ii) do complexo de interesses públicos subjacentes às atribuições do membro do Governo competente para reconhecer, mediante despacho, exceções à aplicação do designado “princípio da unidade de tesouraria”.

23. Desde logo, por força do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro (regime do setor empresarial do Estado), na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei





n.º 300/2007, de 23 de agosto, "*a atividade do setor empresarial do Estado deve orientar-se no sentido de níveis adequados de satisfação das necessidades da coletividade, bem como desenvolver-se segundo parâmetros exigentes de qualidade, economia, eficiência e eficácia, contribuindo igualmente para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do setor público*"³. Em concretização desta determinação, constituem princípios de bom governo das empresas do setor empresarial do Estado a cumprimento da "missão e [d]os objetivos que lhe tenham sido determinados, de forma económica, financeira, social e ambientalmente eficiente, atendendo a parâmetros exigentes de qualidade, procurando salvaguardar e expandir a sua competitividade (...)"⁴, bem como a elaboração de "*planos de atividades e orçamentos adequados aos recursos e fontes de financiamento disponíveis, tendo em conta o cumprimento das missões e objetivos de que estas empresas tenham sido incumbidas, bem como definir estratégias de sustentabilidade nos domínios económico, social e ambiental (...)*"⁵ (cfr., respetivamente, n.ºs 7 e 8 do anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de março. Ao nível dos "indicadores financeiros", uma das orientações estratégicas do setor empresarial do Estado traduz-se, justamente, em "*proceder à definição de objetivos de natureza financeira, alinhados com as melhores práticas de empresas congéneras do setor a nível europeu (...)*" [cfr. alínea a) do n.º 1 da secção II do anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 22 de abril].

É, pois, a esta luz que deve ser lido o dever dos gestores públicos de "*avaliar e gerir os riscos inerentes à atividade da empresa*", previsto na alínea d) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março (estatuto do gestor público). Naturalmente, não oferece qualquer dúvida a "*independência em matéria de gestão*"⁶ das empresas públicas, bem como que as mesmas devem "*prosseguir a sua missão e exercer a sua atividade em articulação com as políticas estratégicas setoriais definidas pelo Governo, num quadro de racionalidade empresarial, otimização permanente dos seus níveis de eficiência, qualidade do serviço prestado, respeito por elevados padrões de qualidade e segurança*"⁷ (cfr. n.º 1 da secção I do anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 22 de abril).

Todos estes motivos corroboram a correção da conclusão de que tendo sido solicitado o reconhecimento de tal situação excecional, as empresas públicas não financeiras não têm de colocar aquelas disponibilidades e/ou aplicações junto do IGCP enquanto o membro do Governo

³ Sem destaque no original.

⁴ Sem destaque no original.

⁵ Sem destaque no original.

⁶ Sem destaque no original.

⁷ Sem destaque no original.





competente não der a sua resposta, sob pena da frustração completa de um mínimo de racionalidade empresarial e de prossecução dos interesses públicos subjacentes à atuação do Estado por via empresarial.

24. E no mesmo sentido aponta o complexo de interesses públicos subjacentes às atribuições do membro do Governo competente para reconhecer, mediante despacho, exceções à aplicação do designado "princípio da unidade de tesouraria".

Na verdade, a circunstância de o referido membro do Governo competente ser, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, o "membro do governo responsável pela área das finanças" tem toda a razão de ser. E essa razão de ser não se circunscreve às especiais responsabilidades do mesmo no domínio do Orçamento do Estado. Antes se estende ao seu papel na globalidade da política económica e financeira do Estado, com destaque para o domínio do setor empresarial do Estado e das empresas públicas, designadamente das empresas públicas não financeiras.

Efetivamente – e reportando-nos ao ano de 2011 –, cumpre assinalar que o "membro do governo responsável pela área das finanças" mais não é, seja no âmbito do XVIII Governo Constitucional, seja no domínio do XIX Governo Constitucional, o Ministro de Estado e das Finanças, sendo que quer o Ministério das Finanças e da Administração Pública, no âmbito do XVIII Governo Constitucional, quer o Ministério das Finanças, no domínio do XIX Governo Constitucional, correspondem ao "departamento governamental que tem por missão definir e conduzir a política financeira do Estado e as políticas para a Administração Pública" [cfr. n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro (orgânica do XVIII Governo Constitucional), e n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho (orgânica do XIX Governo Constitucional)]⁶. Isso mesmo é confirmado quer na orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública de 2006, quer na orgânica do Ministério das Finanças de 2011, contextos estes que se sublinha a ideia de nos encontrarmos em presença do departamento governamental responsável pela promoção da "gestão racional dos recursos públicos, [d]o aumento da eficiência e equidade na sua obtenção e gestão e [d]a melhoria dos sistemas e processos da sua organização e gestão" [cfr. artigos 1.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro (lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública), e do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de

⁶ Sendo que, no que se reporta ao XVIII Governo Constitucional, se acrescenta, no n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro, a promoção da "gestão racional dos recursos públicos, o aumento da eficiência e equidade na sua obtenção e gestão e a melhoria dos sistemas e processos da sua organização e gestão".





dezembro (orgânica do Ministério das Finanças)]. Mais concretamente, na prossecução da sua missão, constituem atribuições deste departamento governamental não apenas (i) "definir e controlar a execução da política financeira do Estado, tendo especialmente em atenção a prossecução de objetivos de estabilização conjuntural e de desenvolvimento económico (...)" e (ii) "gerir os instrumentos financeiros do Estado, designadamente o Orçamento do Estado, o Tesouro e o Património", mas, também, (iii) "exercer a tutela das empresas públicas, isoladamente ou em conjunto com o membro ou membros do Governo responsáveis pelo respetivo setor de atividade" e (iv) "exercer a função acionista do Estado" [cfr., respetivamente, alíneas a), c), d) e e) dos artigos 2.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro].

Ou seja, a área de atuação do "membro do governo responsável pela área das finanças" não se limita ao que se relacione diretamente com matérias de estrita índole orçamental e financeira. Antes pelo contrário, abrange a condução do setor empresarial do Estado e, em particular, das empresas públicas, incluindo as empresas públicas não financeiras. Ambas as dimensões são igualmente relevantes. E nenhuma é passível de ser inteiramente postergada em favor da outra. Esta conclusão significa que, ao analisar a verificação ou não de situações de exceção no que respeita ao designado "princípio da unidade de tesouraria", tal como regulado nos n.ºs 1 e 5 do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, o "membro do governo responsável pela área das finanças" se encontra obrigado, por força das atribuições que lhe estão cometidas e ao departamento governamental que dirige, a um exercício de ponderação sobre qual a melhor forma de prossecução do interesse público que lhe está legalmente confiado (ou de compatibilização e harmonização dos múltiplos interesses públicos que lhe são cometidos pela lei).

Vê-se, portanto, que, no exercício das atribuições que sobre ele impendem, o "membro do governo responsável pela área das finanças" tem o dever de ponderar se a melhor forma de prosseguir o interesse público passa, ou não, por reconhecer uma situação de exceção determinante da não colocação de disponibilidades e/ou aplicações financeiras junto do IGCP.

iii) Significado do silêncio do Ministro das Finanças

25. Decorre dos n.ºs 1 e 5 do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que "as empresas públicas não financeiras devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP", "salvo", designadamente, "nas situações como tal reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças em casos excecionais e devidamente fundamentados".



Daqui se extrai, evidentemente, que, nos casos excecionais e devidamente fundamentados reconhecidos por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, as empresas públicas não financeiras que se enquadrem numa situação excecional como tal reconhecida não têm que manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP.

Viu-se já também que o n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, não é de aplicação automática, o que significa que tal norma **não impõe que toda e qualquer disponibilidade ou aplicação financeira de uma empresa pública não financeira se mostre colocada no IGCP logo no dia 1 de janeiro de 2011**, tendo de existir um período mínimo para que as empresas públicas não financeiras coloquem as suas disponibilidades e aplicações junto do IGCP ou requeiram junto do membro do Governo competente o reconhecimento, por via de despacho, do seu enquadramento numa situação excecional habilitante da não colocação de disponibilidades e/ou aplicações financeiras junto do IGCP.

Sabe-se, por outro lado, que nenhuma das sucessivas solicitações de reconhecimento da situação excecional das empresas ao membro do Governo competente foi alvo de resposta, fosse num sentido positivo ou num sentido negativo. Isso mesmo se confirma nas comunicações com as referências S1011200009, de 12 de janeiro de 2012, S1011200224, de 12 de julho de 2012, e S1011300017, de 30 de janeiro de 2013.

26. Tendo presente estas circunstâncias, a ausência de resposta às sucessivas comunicações do Grupo AdP tem uma consequência, que afasta, por inteiro, a conclusão, mencionada nos vários extratos do relato de auditoria transmitidos, de que no ano de 2011 teriam sido auferidos "rendimentos em incumprimento da UTE".

Tal consequência é precisamente a de que, não tendo as solicitações que foram dirigidas ao membro do Governo competente obtido qualquer resposta, nenhuma das empresas do Grupo ADP ficou obrigada a manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras relevantes junto do IGCP.

Efetivamente, tendo sido solicitado o reconhecimento de tal situação excecional, as empresas públicas não financeiras não têm de colocar aquelas disponibilidades e/ou aplicações junto do IGCP, enquanto o membro do Governo competente não der a sua resposta.

E isto por uma razão singela: é que, no caso de assim não ser – isto é, no caso de todas as disponibilidades e aplicações financeiras deverem ser colocadas junto do IGCP na pendência da análise da questão por parte do membro do Governo competente –, frustrar-se-ia por completo a razão de ser das exceções previstas no n.º 1 do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. Na verdade, as exceções à colocação de disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP existem porque o legislador entendeu que, em determinadas situações, aquela colocação





não se justificaria ou seria contraproducente para a prossecução da missão das empresas públicas não financeiras. Nesta base, não teria qualquer sentido – e frustraria totalmente a previsão legislativa de exceções – que uma empresa pública não financeira tivesse de colocar todas as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP e, uma vez reconhecida a exceção, retirasse (ou pudesse retirar) as mesmas disponibilidades e aplicações financeiras (ou parte delas) do IGCP. Uma tal interpretação da lei e a sua aplicação prática teriam os impactos financeiros já assinalados, os quais, viu-se, se traduziriam em perdas significativas para o setor público, e seriam, por essa razão, inadmissivelmente desconformes com o princípio da legalidade e com o princípio do interesse público subjacente à boa gestão financeira das empresas públicas.

27. Vê-se, portanto, que tal circunstancialismo tem como consequência a inadmissibilidade de um entendimento que determinasse que, enquanto a sua análise da questão aqui relevante não se mostrasse concluída, as empresas públicas não financeiras ficassem obrigadas a colocar todas as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP. Por outras palavras: as empresas públicas não financeiras não têm, enquanto o membro do Governo competente não der a sua resposta ao pedido de aplicação de um regime de exceção previsto no n.º 1 do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, de colocar aquelas disponibilidades e/ou aplicações junto do IGCP, sob pena da frustração completa de um mínimo de racionalidade empresarial e de prossecução dos interesses públicos subjacentes à atuação do Estado por via empresarial.

Esta conclusão tem estado, de resto, subjacente à atuação do Grupo ADP neste domínio, conforme se demonstra pela seguinte afirmação, constante da comunicação com a referência SI011200009, de 12 de janeiro de 2012:

*“Face ao acima exposto, e à manutenção dos motivos que suportaram o pedido efetuado em 2011, solicitamos a **manutenção** da não aplicação do princípio de unidade de tesouraria às empresas do Grupo, nos montantes com caráter conjuntural”⁹.*

V.

ERRO RELATIVAMENTE AOS MONTANTES

28. Independentemente, o anteriormente exposto importa clarificar que os montantes constantes dos ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas dirigidos ao Presidente do

⁹ Sem destaque no original.



Conselho de Administração das várias sociedades, anteriormente melhor identificados, apresentam erros relativamente a alguns montantes. Efetivamente, alguns montantes apresentados incluem também valores de juros obtidos de aplicações financeiras efetuadas no IGCP e que, por isso, sempre considerarão em conformidade com o princípio da unidade financeira.

Assim, relativamente à Simtejo, em 2011, o valor passa a ser de 1.456.369,69€ em substituição de 1.817.691,14€, que incluía 361.321,45€ de juros obtidos provenientes de aplicações efetuadas no IGCP.

Relativamente à SANEST, em 2011, o valor passa a ser de 1.177.388,76€ em substituição de 1.571.175,22€, que incluía 393.786,46€ de juros obtidos provenientes de aplicações efetuadas no IGCP e relativas ao Fundo de Reconstituição do Capital Social. Em 2012, o valor passa a ser de 872.015,02€ em substituição de 1.417.772,49€, que incluía 545.757,47€ de juros obtidos provenientes de aplicações efetuadas no IGCP e relativas ao Fundo de Reconstituição do Capital Social.

VI.

SÍNTESE CONCLUSIVA

29. Esclarecidos que estão o sentido da medida aqui relevante, bem como a sua inaplicabilidade imediata, a admissibilidade de exceções e a justificação da atitude da ADP, num quadro em que, conforme se acaba de demonstrar, tendo sido solicitado o reconhecimento de tal situação excecional, as empresas públicas não financeiras não têm de colocar aquelas disponibilidades e/ou aplicações junto do IGCP enquanto o membro do Governo competente não der a sua resposta, importa, pois, concluir que, dada a ausência de resposta às solicitações formuladas pela ADP junto do "membro do governo responsável pela área das finanças", não ocorre, aqui, desde logo em face do silêncio deste último, qualquer situação de incumprimento do designada "princípio de unidade de tesouraria".

A ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA, a EPAL – EMPRESA PORTUGUESA DE ÁGUAS LIVRES, SA, a SANEST – SANEAMENTO DA COSTA DO ESTORIL, SA, a SIMTEJO – SANEAMENTO INTEGRADO DOS MUNICÍPIOS DO TEJO E TRANÇÃO, SA e a ALGAR – VALORIZAÇÃO E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, SA mantêm-se ao inteiro dispor do Tribunal de Contas em vista da prestação de qualquer esclarecimento ainda necessário.



J. L. L.



Com os melhores cumprimentos,

[Handwritten signature]

A Administração da ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA

[Handwritten signature]

A Administração da EPAL – EMPRESA PORTUGUESA DE ÁGUAS LIVRES, SA

[Handwritten signature]

A Administração da SANEST – SANEAMENTO DA COSTA DO ESTORIL, SA

[Handwritten signature]

A Administração da SIMTEJO – SANEAMENTO INTEGRADO DOS MUNICIPIOS DO TEJO E TRANCÃO,
SA

[Handwritten signature]

A Administração da ALGAR – VALORIZAÇÃO E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, SA

IMP. e Distrib. por: 003 993 700 • C.O.C. Lisboa • Caixa Postal 6 • 171-05-000





T. de C.



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Rua D, Edifício 120
Aeroporto de Lisboa
1700-008 Lisboa, Portugal
Tel: (351) 218 413 900
Fax: (351) 218 402 947
www.ana.pt

Sede, Rua D, Edifício 120
Aeroporto de Lisboa, 1700-008 Lisboa
Portugal

Exmo. Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Rua Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência: Proc. n.º 22/2012 - AUDIT
Nossa Referência: CA
N.º 481787

Data: 03.05.2013

ASSUNTO:
SUBJECT:

AUDITORIA AO CUMPRIMENTO DA UNIDADE DE TESOURARIA POR EMPRESAS PÚBLICAS

1. Acusamos a receção do extrato do relatório de Auditoria realizada pelos v/ serviços sobre o assunto em epígrafe, em que se afirma o incumprimento, em 2011, da obrigação, estabelecida no art. 63º, n.º 5 da Lei de Orçamento de Estado (LOE) de 2010, na redacção dada pela Lei n.º 12-A/2010, de 1 de março, de entrega ao Estado de disponibilidades fora do Tesouro (€ 22,9 milhões) e de rendimentos auferidos em incumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado (€ 464 milhares).

Contudo não podemos deixar de questionar o entendimento expresso no relatório de sujeição da ANA Aeroportos de Portugal SA (ANA SA) às regras da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE).

Com efeito, importa ter presente que o n.º 5 do art. 63º da LOE de 2010 referenciado no relatório da v/ Auditoria impõe o dever de manutenção das disponibilidades e aplicações financeiras junto do Estado apenas às *«entidades que integram o sector empresarial do Estado, nos termos previstos no n.º 1»* (sublinhado nosso).

O n.º 1 do art. 63º da LOE de 2010, por sua vez, dispõe *«toda a movimentação de fundos de serviços e fundos autónomos, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico do sector empresarial do Estado, excetuando as entidades públicas do sector financeiro ou os fundos relacionados com a prestação*

MO0019471 01_LFPC 000 000 B24 Reg. N.º 1717 Conservatório Registoso Comércio del Lisboa (TTC) Capital Social 200 000 000 EUR

ANA Aeroportos de Portugal, S.A.





Pág. 002/3

Data 03.05.2013

Referência CA

Nº 481787

de serviços financeiros ou outras situações como tal reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, deve ser efetuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP (IGCP, IP), salvo disposição legal em contrário».

Da conjugação necessária destes preceitos resulta que a obrigação de entrega e manutenção das disponibilidades e aplicações financeiras releva apenas para os fundos e serviços autónomos, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico do sector empresarial do Estado, e não para todas as empresas públicas não financeiras, como se pretende no relatório da v/ auditoria.

Ora, de acordo com a lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, são serviços e fundos autónomos, nos termos do art. 2º, n.º 3 «*os que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos:*

- a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;*
- b) Tenham autonomia administrativa e financeira;*
- c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.»*

São também consideradas como serviços e fundos autónomos, de acordo com o art. 2º n.º 5, «*as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas nacionais sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento*», ou seja as entidades públicas reclassificadas (EPR).

A ANA SA, todavia, não preenche minimamente os requisitos estabelecidos para se considerar como um serviço ou fundo autónomo, e, nessa medida, sujeita ao princípio da unidade de tesouraria, visto que tem natureza e forma de uma sociedade comercial, e ainda porque, em função da respectiva natureza mercantil, não é susceptível de reclassificação no Âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais SEC 95; razão porque não integra, e nunca integrou, qualquer listagem das EPR, pelo que não se encontra assim sujeita às regras da UTE.



7/6/13



Pág. 003/3
Data: 03.05.2013
Referência: CA
Nº: 481787

2. Esclarece-se ainda que este conjunto de dúvidas foram atempadamente suscitadas por todas as empresas do grupo ANA junto de das tutelas setorial e financeira, em Janeiro de 2011, com conhecimento à Direção-Geral do Tesouro e Finanças e à Parpública – Participações Públicas, SGPS, S.A., e reiteradas em Setembro de 2012, na sequência da eleição de novo Conselho de Administração, muito embora sem se obter até ao presente qualquer esclarecimento.
3. Acresce que a ANA SA entrou em processo de privatização em 2011, embora consolidado e implementado apenas em 2012, com escolha do novo titular de até 100% das ações representativas do capital social da empresa pela resolução do Conselho de Ministros n.º 111-F/2012, de 28 de dezembro, processo este que aguarda parecer favorável da autoridade comunitária da concorrência para se concluir em definitivo, com a conseqüente saída da ANA SA do setor empresarial do Estado.
4. Mais se refere que a totalidade do benefício gerado pela atividade da ANA SA e demais empresas do grupo ANA no ano de 2011, incluindo as disponibilidades e aplicações financeiras referenciadas no relatório da v/ Auditoria, foi atribuída aos respetivos acionistas públicos a título de dividendos (com exceção naturalmente do montante correspondente à reserva legal), pelo que, conclui-se, nem a ANA SA, nem qualquer outra empresa do grupo ANA, retiraram qualquer vantagem económica ou financeira direta decorrente da não entrega ao Estado das disponibilidades e aplicações financeiras referenciadas no relatório da v/ Auditoria, visto que o respetivo benefício financeiro foi encaminhado integralmente para o acionista público.
5. Neste enquadramento particular, a ANA SA rejeita, de forma inequívoca e integral, qualquer imputação ou pretensão de incumprimento das respetivas obrigações, solicitando a devida reformulação do v/ relatório de Auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

ANEXOS: 6 Docs.

IMPRESSÃO DE
MOD. 01/14/10/01

DGTC 03 05 13 08661

J. L. L.



Aeroportos da Madeira
Madeira Airports

Conselho de Administração



ANAM, SA
Aeroportos da Madeira

SCEN/2013/61

03-05-2013

Exmos. Senhores
Direcção-Geral do TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Proc. 0.0

Assunto: **RELATO DE AUDITORIA AO CUMPRIMENTO DA UNIDADE DE TESOURARIA POR EMPRESAS PÚBLICAS – OFÍCIO 5.798, DE 22.ABR.2013**

Temos presente a carta de V. Exas. com a ref: 5.798, de 22 de Abril de 2013, que nos mereceu a melhor atenção.

Permitimo-nos informar V. Exas. que a ANA, SA irá emitir a resposta incluindo as Empresas do Grupo, documento no qual nos revemos.

Com os melhores cumprimentos,

PeP' O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

DGTC 06 05'13 08671



ANAM - Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA
Aeroporto da Madeira
9100-185 Santa Cruz, Madeira, Portugal - NIPC 511 048 890
Reg. 14501287 Conservatória Registo Comercial de Santa Cruz
Capital Social 67.500.000,00 €

Tel: (+351) 291 520 700
Fax: (+351) 291 520 761
E-mail: anam@anam.pt
www.aeroportosmadeira.pt



T.66



Tribunal de Contas
Av.^a Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data:
		Of_675/2013	02/05/2013

ASSUNTO: Resposta ao citado no Extrato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas

Exmos. senhores

Em resposta ao citado no Extrato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas no que se refere à APDL: *"No final de 2011 a APDL definiu disponibilidades fora do Tesouro (€ 17,6 milhões) e, nesse ano, auferiu rendimentos em incumprimento da UTE (€ 0,4 milhões) que não entregou ao Estado"*.

E considerando que:

- A APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA e a sua participada, APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, SA, são sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, com enquadramento jurídico no direito privado, que foram abrangidas pela aplicação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado a partir da entrada em vigor da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o O.E. de 2011, expressando no art.77.º a referida abrangência.
- No seguimento do pedido do Tribunal de Contas (ref: fax n.º 637/2012- DA II) o Quadro 3 – rendimentos de depósitos e de aplicações financeiras fora do Tesouro contemplava a informação dos rendimentos de aplicações financeiras, isto é de juros brutos recebidos no ano de 2011, no valor de 404.030,82 €, dos quais 128.069,44 respeitavam a juros brutos de aplicações financeiras iniciadas no ano de 2010 e com vencimento no ano de 2011. Assim sendo, os juros brutos auferidos de aplicações financeiras iniciadas em 2011 na banca privada ascenderam a 275.961,39 €.

Informamos que:

- A APDL, no passado dia 7 de setembro de 2012, procedeu à entrega dos juros líquidos auferidos em 2011 por aplicações financeiras constituídas em 2011 fora do IGCP no montante de 216.629,69 € (conforme documento em anexo).

7/6/13



Página 2/2
Of. 675/2013
Data: 02/05/2013

- * À semelhança da APDL, a APVC, no passado dia 5 de setembro de 2012, também procedeu à entrega juros líquidos auferidos em 2011 por aplicações financeiras constituídas em 2011 fora do IGCP no montante de 20.025,68 € (conforme documento em anexo).

O Presidente do Conselho de Administração

(Brogueira Dias)

NGTC 03 05*13 08583



T/66



CTT Correios de Portugal, S.A.
Sede Social: Rua São José, nº 20
1166-001 LISBOA
Capital social 487 325 000,00
NIPC 500 077 568
CRC Lisboa 4ª Secção nº1697

Secretaria-Geral
Av. D. João III 11-01.12.03 - 12ª
1999-001 Lisboa
Tel.(351) 1999-001 LISBOA
Fax.(351) 210471994

30.ABR.2013*051477

*Da entrada
ao DATL*

2013-05-02

Assunto: Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas

Exm^o. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Exm^o. Senhor Juiz Conselheiro,

Encarrega-me o Conselho de Administração dos CTT-Correios de Portugal, S.A. de, em resposta ao V/ Ofício 5800 de 22 de abril de 2013 sobre o assunto em epígrafe, remeter os comentários ao teor do Relato, subscritos pelo Conselho de Administração, em sede de contraditório, nos termos do artigo 13^o da Lei 98/97 de 26 de agosto.

Nesta data é enviado para conhecimento os referidos comentários ao Ministro de Estado e das Finanças, à Diretora Geral de Tesouro e Finanças e ao Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE

Com os melhores cumprimentos,

Anexa: Comentários ao Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas e 14 documentos

BGTC 02 05'13 08517

7/6/14

Conselho de Administração

B

Resposta ao Tribunal de Contas
Comentários ao Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de
Tesouraria por Empresas Públicas

Assunto: Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas

I – Nota Prévia

Os membros do Conselho de Administração dos CTT, eleitos em 24 de agosto de 2012 para o mandato 2012/2014, tendo tomado conhecimento do Extrato sobre o Relato em epígrafe, deliberaram por unanimidade, na sua reunião de 30 de abril de 2013, subscrever os comentários que, em sede de contraditório, lhes suscita esse Extrato, de que foram notificados em 22 do corrente mês de abril.

II – Comentários

1. O Conselho de Administração dos CTT considera por conveniente previamente destacar os vários elementos processuais relativos à não aplicação ao Grupo CTT do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, nos seguintes termos:
 - a) Em 2 de fevereiro de 2011 os CTT remeteram o Ofício nº 50505 (doc. 1) ao Exmo. Senhor Secretário do Estado do Tesouro e Finanças, com conhecimento ao Exmº Senhor Diretor Geral do Tesouro e Finanças (doc. 2), ao qual anexaram Memorando de fundamentação da não aplicabilidade ao Grupo CTT do princípio de Unidade de Tesouraria, por a empresa CTT ser um operador financeiro expressamente qualificado como instituição de pagamento nos termos do art.º 7.º, n.º 1 da alínea c) do DL 317/2009, de 30 outubro.

3/4 y.



7/6/11

LS

- b) Em 25 de março de 2011, em resposta a ofício-circular da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), datado de 3 de fevereiro (doc. 3), que solicitava o NIB da conta dos CTT junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, bem como ao ofício-circular de 7 de março da mesma DGTF (doc. 4), que veio esclarecer que as orientações do mencionado ofício de 3 de fevereiro devem ser comunicadas às participadas dos CTT, os CTT remeteram carta ao Exm^o Senhor Diretor Geral do Tesouro e Finanças (doc. 5) reiterando o entendimento da não aplicabilidade ao Grupo CTT do Princípio de Unidade de Tesouraria por referência à documentação remetida em 2 de fevereiro ao Exm^o Senhor Secretário do Estado de Tesouro e Finanças.
- c) Em 11 de abril de 2011, em ofício resposta (doc. 6) à insistência da DGTF (doc. 7) para abertura de conta junto do Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público os CTT voltaram a reiterar o entendimento de não aplicabilidade do Princípio de Unidade de Tesouraria ao Grupo CTT, anexando cópia de toda a documentação pertinente na matéria.
- d) Em 5 de julho de 2012, os CTT, no âmbito do OE 2012, enviaram o Ofício n^o 52818 (doc. 8) à Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças anexando o Ofício de 2 de fevereiro de 2011 e respetivo memorando, com conhecimento à DGTF (doc. 9) e à SEOPTC (doc. 10), reportado ao artigo 77^o da Lei 55-A/2010 de 31 de dezembro (OE 2011), considerando manterem-se inalterados os pressupostos e fundamentos ali constantes da não aplicação ao Grupo CTT do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado em face do preceito de igual teor constante do art^o 89^o da Lei 64-A/2011 de 30 de dezembro (OE 2012).
- e) Em resposta à solicitação contida no fax n^o 650/2012-DA II da Direção Geral do Tribunal de Contas de 2 de julho de 2012 (doc. 11) sobre o cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria, os CTT remeteram, em 12 de julho, e-mail (doc. 12) onde reiteram o entendimento de que o Grupo CTT não se encontra abrangido pela extensão do âmbito de aplicação daquele princípio às empresas públicas não financeiras nos artigos 77^o e 89^o respetivamente do OE 2011 e OE 2012 e por via disso não se encontrarem instituídos

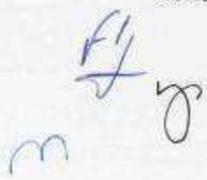
14
m

procedimentos de centralização e manutenção de fundos no Tesouro. 

- f) Em 27 agosto de 2012 a DGTF solicitou aos CTT o carregamento em SIRIEF dos comprovativos de entrega ao Estado da receita de aplicações financeiras fora do Tesouro, tendo esta empresa informado em 31 de agosto por e-mail (doc. 13) não haver lugar a entregas destas receitas, dado a não aplicação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado aos CTT, anexando mais uma vez a documentação até então remetida sobre a matéria às diversas entidades.
- g) Em 3 janeiro de 2013 os CTT foram notificados do Despacho da Exm^a Senhora Secretária de Estado do Tesouro nº 2349/12-SET, de 26 de dezembro de 2012, a autorizar a exceção solicitada pelos CTT relativamente ao Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, exarado no parecer favorável do IGCP de 31 de julho de 2012 (doc. 14).
2. O Conselho de Administração dos CTT, releva, ainda, que o parecer emitido pelo IGCP em 31 de julho de 2012 (doc.14) e que suportou o mencionado Despacho nº 2349/12-SET de autorização da exceção ao cumprimento pelos CTT do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, teve em conta a fundamentação apresentada por esta empresa em 2011 e em 2012, nele não constando menção limitativa ao ano de 2012.

III – Conclusão

O Conselho de Administração conclui, assim, atenta a precedente Parte II, que o Grupo CTT não está sujeito ao cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, pelo que o teor dos extratos do Relato respeitantes à Caixa 1 – Exemplos de pedidos de dispensa do cumprimento da UTE em 2011 e à Caixa 2 – Exemplos de imprecisão em Relatórios e Contas de 2011, devem merecer desse douto Tribunal essa consideração.





Anexa: Documentos 1 a 14

Lisboa, em 30 de abril de 2013

Francisco de Sa
António Borges
Alf. J. L. S.
Que não pode

T.66



Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.

SEDE: Rua Zeca Afonso, 2
7800-522 Beja
Tel (+351) 284 315 100
Fax (+351) 284 315 101

DELOCAÇÃO: Av. da República, 83-4D
1050-243 Lisboa
Tel (+351) 21 799 03 00
Fax (+351) 21 799 03 01

www.edia.pt

edio@edia.pt

Na sua resposta indique sempre a nossa referência

Exmo. Sr. Juiz Conselheiro pela Área II
do Tribunal de Contas
Av.ª da República, nº 65

1050 – 189 Lisboa

S/ Referência
Departamento de Auditoria II

S/ Comunicação

N/ Referência
1827/PCA/BJ/2013

Data
02-05-2013

ASSUNTO: Contraditório sobre Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas

Notificada que foi, vem a EDIA, S.A. nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, exercer o contraditório sobre o Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas, o que faz com os seguintes fundamentos:

- 1- A EDIA desenvolve um conjunto de operações financeiras e de financiamento com a banca comercial que não são suportadas pelos serviços bancários do I.G.C.P., como é o exemplo de financiamento de curto, médio e longo prazo, contratação de garantias bancárias necessárias por obrigações legais e pagamentos urgentes (transferências bancárias) a realizar no próprio dia.
- 2- A EDIA, enquanto beneficiária de fundos comunitários, foi-lhe exigido na fase de candidatura, a indicação de contas bancárias específicas para movimentação exclusiva, cujos fundos recebidos são para pagamentos imediatos a fornecedores, operações de curtíssimo prazo.
- 3- Em 01-03-2011, em ofício ao Diretor-Geral do Tesouro e Finanças (em anexo), consciente das dificuldades de aplicação deste princípio, a EDIA, requereu a dispensa de proceder à movimentação exclusiva junto do IGCP, não obtendo qualquer resposta até à presente data.
- 4- No entanto, considerando que a EDIA registou em 31/12/2012, o reconhecimento de rendimentos, oriundos de disponibilidades e aplicações financeiras, de 77.994,82€, cumpre esclarecer o seguinte:
 - a. Este montante representa o proveito reconhecido e não o auferido, uma vez que não foi tido a retenção por conta (-21,5%), bem como especializações ou anulações de especializações.



7/6/13



Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.

Pág. 2
Data 02-05-2013

- b. O montante auferido totalizou os 62.812,29€ conforme quadro infra.
- c. Do total recebido, o montante de 24.151,40 diz respeito a rendimentos de aplicações realizadas nos serviços bancários do IGCP.
- d. A EDIA obteve ganhos financeiros 1.309,76€ relativos a depósito de caução no Banco Espírito Santo, com conta corrente caucionada associada, para fazer face a ações em tribunal relativa a vários processos judiciais em curso e que em 2011 se cifravam em 166.528,52€. Embora a EDIA seja a titular dessa conta, esta apenas pode ser movimentada com ordem do tribunal das Comarcas de Reguengos de Monsaraz e Moura. De referir que o IGCP não apresenta um produto financeiro similar que possa substituir o depósito em causa.

€		
Instituição Bancária	Montante Juros Líquidos Recebidos em 2011	Montante a entregar ao Estado
BES	4.550,33	4.550,33
BES - Dep. Caução	1.309,76	0
BPI_lisboa	56,12	56,12
Millenium BCP	1.421,72	1.421,72
CGD	4.285,56	4.285,56
CCAM - Ferreira Alentejo	13,99	13,99
CCAM - Beja e Mértola	4.718,30	4.718,30
Banco Popular	15.217,83	15.217,83
Finibanco	7.087,28	7.087,28
IGCP	24.151,40	0
Total	62.812,29	37.351,13

Nos termos expostos e por força dos fundamentos aduzidos, de forma a cumprir o definido no Programa de estabilidade e Crescimento 2010-2013, o montante a entregar ao Estado situa-se nos 37.351,13€.

J

7/6/13



Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.

Pág. 3
Data 02-05-2013

Nestes termos, requer-se a V. Exa., que decida em conformidade.

O Presidente do Conselho de Administração


João Basto

AJCF

DGTC 03 05 13 08590



Luis Filipe Simoes

De: Estamo <Estamo@Sagestamo.pt>
Enviado: quinta-feira, 2 de Maio de 2013 16:32
Para: Luis Filipe Simoes
Cc: Estamo
Assunto: Contraditório ao Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas
Anexos: ANEXO 3 Ofício da DGTF 27 de Set.pdf; Unidade da Tesouraria do Estado - Carregamento em SIRIEF dos Comprovativos de Entrega dos Juros em Receita do Estado; Anexo 7.1 COMPROVATIVO Transferência_933.673,72 € _17092012 - .pdf; ANEXO 7.2 - Comprovativo Transferência juros 2011 para IGCP .pdf; Anexo 8 - SIRIEF ESTAMO COMPROVATIVO DA ENTREGA DOS JUROS DE 2011.docx; Anexo 9 Ofício DGTF à DGO.pdf; RESPOSTA ao TC Abril 2013.docx; Anexo 1 Ofício ao IGCP pedido dispensa UTE 18 Jul 2012.pdf; Anexo 2 Ofício à DGTF pedido dispensa UTE 10 Set 2012.pdf; Anexo 4 Ofício à Ofício à STEF pedido dispensa UTE 19 Out 2012.pdf; ANEXO 5 Sec. Estado Tesouro - Autorização UTE 29 Nov 2012.pdf; Anexo 10 Ofício à DGTF pedido reposição juros 2011.pdf

Exmo. Sr. Auditor Coordenador da Direção Geral do Tribunal de Contas - Senhor Dr. Luís Filipe Simões

Acusamos a receção da notificação de V. Exa. com a referência 5803, datado de 22 Abril de 2013, em cumprimento do Despacho do Excelentíssimo Juiz Conselheiro responsável pela Área II, através do qual nos é remetido o extrato do Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por empresas públicas, respeitante à ESTAMO - Participações Imobiliárias, S.A.

Na sequência do referido ofício, vem a Estamo – Participações Imobiliárias, S.A., nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, exercer o contraditório.

O destaque contido no extrato do relato de auditoria que nos foi remetido por V. Exa. refere o seguinte:

ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA

No final de 2011 a ESTAMO detinha disponibilidades fora do Tesouro (€ 30,2 milhões) e, nesse ano, auferiu rendimentos em incumprimento da UTE (€ 0,9 milhões) que não entregou ao Estado.

BGTC 07 05'13 08840

1

Neste texto surgem duas afirmações separadas que merecem ser clarificadas, cumprindo-nos informar o seguinte:

1- No final de 2011 a Estamo detinha disponibilidades fora do Tesouro

Em ofício datado de 20 de Janeiro de 2011, dirigido ao Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, a Parpública, solicitou a dispensa da sujeição à aplicação do Princípio da Unidade de Tesouraria não tendo, por lapso inadvertido, referido expressamente que o pedido se referia não apenas à holding Parpública, como também à sub-holding Sagestamo e às demais sociedades do Grupo Sagestamo (Estamo e Consest).

Mediante a constatação deste lapso, o Presidente do Conselho de Administração da Sagestamo alertou para o mesmo o Diretor-Geral da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), à altura, o Dr. Pedro Felício, o qual ocupava por inerência o cargo de membro do Conselho de Administração da Sagestamo. O Dr. Pedro Felício informou a Sagestamo, que no Despacho de apreciação do requerimento da Parpública seria igualmente incluído o Grupo Sagestamo o qual deveria, na sua opinião, estar excluído da aplicação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado.

Em julho de 2012, perante a falta de resposta formal a este pedido, o senhor Subdiretor Geral da DGTF, Dr. Bernardo Alabaça, que entretanto fora indicado para ocupar o cargo de Administrador por inerência da Sagestamo, em substituição do Dr. Pedro Felício, informou o Conselho de Administração da Sagestamo que a DGTF tinha dado orientações no sentido de que a resposta formal à dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado seria transmitida no seguimento de pedido, dirigido ao Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) com conhecimento à DGTF (anexo 1).

Por ofício datado de 10 de Setembro de 2012 (anexo 2), dirigido à Diretora-Geral da DGTF, a Sagestamo requereu, para todo o Grupo, atentas as especificidades da atividade e da missão do mesmo, o deferimento do pedido de exceção da sujeição definitiva da aplicação do Artigo 77 da Lei 55 – A/2010 e art.º 89º da Lei n.º 64-B/2011 ou, em alternativa, a não sujeição daquele regime para os anos de 2011 e 2012.

Atendendo ao conteúdo da resposta da Senhora Diretora-Geral da DGTF de 27 de Setembro de 2012 (anexo 3), a Sagestamo remeteu o pedido da exceção da aplicação do princípio da UTE para Sua Excelência a Secretária de Estado do Tesouro e Finanças por ofício de 19 de Outubro de 2013 (anexo 4)

Por Despacho de 29 de Novembro de 2012 (anexo 5), exarado sobre o parecer emitido pelo IGCP, Sua Excelência a Secretária de Estado do Tesouro e Finanças autorizou a exceção do Grupo Sagestamo do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, deferindo favoravelmente em toda a sua extensão o pedido formulado pela Sagestamo.

Em conclusão, o Conselho de Administração da Sagestamo no qual esteve representada a DGTF, seja através do seu Diretor-Geral seja (a partir da alteração estatutária introduzida em 2012) pelo seu Subdiretor-Geral com competências delegadas em matéria de gestão do património imobiliário público, agiu com a convicção da correção das suas ações, correção essa que veio a ser confirmada pelo Despacho favorável ao seu pedido de dispensa do princípio da unidade de tesouraria.

2- Auferiu rendimentos em incumprimento da UTE que não entregou ao ESTADO

2

Convicta da correção da sua ação, a qual, como se referiu no ponto 1 anterior, veio a ser atestada pelo Despacho de Sua Excelência a Secretária de Estamo do Tesouro de 29 de Novembro de 2012, de deferimento do pedido de dispensa do cumprimento da UTE, o Grupo Sagestamo promoveu a rentabilização dos seus recursos financeiros. Face à imprevisibilidade das necessidades de fundos que caracterizam o negócio do Grupo, nomeadamente pela incerteza quanto aos montantes e temporalidade das aquisições de imóveis, os recursos financeiros do mesmo foram mantidos sob a forma de liquidez imediata (depósitos à ordem remunerados).

Tendo sido notificada, por correio eletrónico da Párpública datado do dia 12 de Setembro de 2012 (anexo 6), do pedido da DGTF para que procedesse à transferência para os cofres do Estado dos juros de 2011 auferidos em resultado de aplicações financeiras fora do Tesouro, o Grupo Sagestamo procedeu à transferência imediata desses montantes (anexo 7) tendo procedido ao carregamento no SIRIEF do comprovativo da transferência relativa à Estamo no dia 17 de Setembro (anexo 8).

Após a confirmação formal, via Despacho da Senhora Secretária de Estado do Tesouro de 29 de Novembro de 2012, rececionado pela Sagestamo em 6 de Dezembro de 2012 (anexo 2), daquele que já era o entendimento informal que vigorava desde 2011, o Grupo Sagestamo solicitou por ofício de 20 de Dezembro de 2012 (anexo 9), dirigido à Senhora Diretora-Geral da DGTF, a reposição dos juros de 2011 que o Grupo tinha transferido para o Tesouro.

Por ofício da Senhora Diretora-Geral da DGTF de 28 de Dezembro de 2012, recebido na Sagestamo em 3 de Janeiro de 2013 (anexo 10), dirigido à Senhora Diretora-Geral do Orçamento, com conhecimento ao Presidente do ICGP e ao Presidente do Conselho de Administração da Sagestamo, é dado conhecimento à DGO do pedido feito pelo Grupo Sagestamo e do Despacho emitido por Sua Excelência a Secretária de Estado do Tesouro que o execiona do cumprimento da UTE, solicitando-se a reposição dos juros de 2011 entregues pelo Grupo.

Conforme se poderá concluir do anteriormente exposto, o Grupo Sagestamo beneficia do Despacho favorável de dispensa do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria aplicável desde 2011 e, apesar de a isso não estar obrigado, procedeu à entrega nos cofres do Tesouro dos juros obtidos em 2011 com as suas disponibilidades financeiras, estando a aguardar a sua reposição pela Direção-Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos

Francisco Cal
Presidente do Conselho de Administração

Estamo
Av. Defensores de Chaves n.º 6-4.º
1049-063 Lisboa
Tel: 21 780 20 90
Fax: 21 795 05 21



7/6/13

IMPRESSA NACIONAL - CASA DA MOEDA, S.A.
AVENIDA DE BENTUO JOSE DE ALMEIDA
1500-042 LISBOA I PORTUGAL
T+351 21 781 07 00
WWW.INCM.PT
CAPITAL SOCIAL 627.445.000
NIPC 500 798 087
CRC LISBOA

Administração

Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria II
Exmo. Senhor Auditor Coordenador
Dr. Luís Filipe Vieira Simões

Muito urgente

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Ofício ref.º 5804	22.04.2013	86/PCA/2013	03-05-2013

ASSUNTO Contraditório ao Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria pelas Empresas Públicas

Em resposta ao ofício de V. Exas. com a Ref. 5804, datado de 22.04.2013, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto cumpre-nos informar o seguinte:

A instituição da obrigatoriedade da aplicação do princípio da unidade de tesouraria às empresas públicas, em especial da INCM, por força da sujeição ao disposto n.º 5 do artigo 77º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, foi, desde logo, objeto de exposição por parte desta empresa. Com efeito, em 21.02.2011, remeteu esta empresa um ofício, dirigido ao então Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, Dr. Carlos Costa Pina, no qual se solicitava o reconhecimento da necessidade de excecionar a INCM da aplicação do princípio da unidade de tesouraria, atenta a especificidade da empresa. Esta posição foi defendida com base nos seguintes argumentos:

- A alteração do modelo financeiro adotado na INCM, tinha por finalidade compensar, entre outros, os atrasos nos pagamentos dos principais clientes (Estado);
- A existência de avultadas dívidas de clientes (€22 milhões em 31.09.2011), principalmente, de entidades públicas, com prazos médios de pagamentos demasiados elevados;
- O elevado montante da dívida referida no ponto anterior provocou significativos custos financeiros, tornando-se necessário suprir as conseqüentes dificuldades de tesouraria;
- A cobertura das insuficiências de tesouraria foi amortizada com a utilização dos rendimentos de capital, obtidos pelas aplicações financeiras na banca comercial, tendo este facto contribuído para negociar, com vantagem o custo e o *plafond* do crédito para as "contas a descoberto";

Pág. | 1

RECIBO

IMPRESA NACIONAL - CASA DA MOEDA, S.A.
AV. BOM DIAS ANTÓNIO DESEDOALMEIDA
1020-042 LISBOA I PORTUGAL
T +351 21 781 07 00
WWW.INCM.PT
CAPITAL SOCIAL 627.445.000
N.º PT 500 792 887
CIC LISBOA

Administração

NOSSA REFERÊNCIA
86/PCA/2013

- Estando a INCM no perímetro de consolidação da Parpública, o não recurso a aplicações no mercado financeiro, teria consequências negativas na remuneração do capital do acionista.

Face à falta de resposta àquele primeiro ofício, em fevereiro de 2012, a empresa reiterou, perante a atual Senhora Secretária de Estado do Tesouro, Dra. Maria Luís Albuquerque, este pedido de dispensa do cumprimento dessa mesma obrigação, com referência à Lei n.º 64-B/2011, de 31 de dezembro.

Todavia, na sequência do relatório preparado no âmbito da Auditoria ao Plano de Redução de Custos Operacionais da INCM, a Senhora Secretária de Estado do Tesouro veio a proferir o Despacho n.º 1616/12-SETF de 06.10.2012, no sentido de que a INCM deveria assegurar de imediato o cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

A INCM, defendendo que a sua especificidade configura uma situação excecional no tecido empresarial do Estado, que carece de ser reconhecida como tal, por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer do IGCP, I.P., com vista à dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 89.º da Lei n.º 64-B/2011, requereu, através do ofício n.º 44/CA/EXP/2013, de 30.10.2012, e com referência aos anos de 2010, 2011 e 2012, a revogação do despacho referido no parágrafo anterior (Doc. 1).

A situação foi reavaliada pela Senhora Secretária de Estado do Tesouro, tendo recaído, sobre o parecer do IGCP, o Despacho n.º 2396/12-SET, de 31.12.2012/ 11.01.2013, do seguinte teor "Autorizo, a título excecional, a exceção ao princípio da unidade de tesouraria solicitado pela INCM, atenta a fundamentação apresentada, designadamente a necessidade de utilização de linhas de financiamento de curto prazo para apoio à tesouraria. 31.12.2012 - E.T. No que se refere a esta matéria deve considerar-se sem efeito o meu Despacho n.º 1616/12 - SETF, de 06.10, c/c à IGF. 11.01.2013" (Doc. 2).

Nesta última data recaiu, também, sobre a informação n.º 1623/2012 da IGF, o Despacho n.º 112/13-SET, de 11.01.2013, da Senhora Secretária de Estado do Tesouro, do seguinte teor "Vide meu despacho n.º 2396/12-SET, de 31.12.2012" (Doc. 3).

Neste enquadramento legal e atento o teor destes dois últimos despachos da Senhora Secretária de Estado do Tesouro, conclui-se que a INCM encontra-se dispensada do cumprimento do princípio da

Pág. | 2



T/66

IMPRESA NACIONAL - CASA DA MOEDA, S.A.
AGÊNCIA DE BILHONOS MOEDA ALMOEDA
1000-042 LISBOA / PORTUGAL
T+351 21 781 0700
WWW.INCM.PT
CAPITAL SOCIAL €27.945.000
NIPC 500 712 087
CRC LISBOA

Administração

NOSSA REFERÊNCIA
86/PCA/2013

unidade de tesouraria, relativamente aos anos de 2010, 2011 e 2012, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 89.º da LOE 2012.

Sem prejuízo do acima exposto e respondendo, em concreto, às questões levantadas pelo Tribunal de Contas, a que se refere o teor do estrato em epígrafe, passa-se a informar que, efetivamente, no final de 2011, a INCM detinha disponibilidades fora do Tesouro no montante de €59,8 milhões, tendo entregue ao acionista Parpública, SGPS, sob a forma de dividendos, o montante de €13,1 milhões, nos quais se incluíam os juros obtidos, no montante de €3,6 milhões.

Com os melhores cumprimentos, *de elevada consideração*

O Presidente do Conselho de Administração,

(António Osório)

Com conhecimento:
- A Sua Excelência a Secretária de Estado do Tesouro
- Parpública

Pág. 3

PORTUGAL
VENTURES

Exmo. Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Registada

Lisboa, 2 de maio de 2013

00275

Assunto Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas – V. carta 22 ABR 2013 5805

V/ Referência: Departamento de Auditoria II

Exmo. Senhor,

PORTUGAL CAPITAL VENTURES – SOCIEDADE DE CAPITAL DE RISCO, S.A. (doravante PORTUGAL VENTURES) notificada para se pronunciar sobre o extrato do relato da auditoria ao cumprimento da unidade de tesouraria por empresas públicas, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, vem esclarecer o seguinte:

1. A PORTUGAL VENTURES é uma empresa pública que desenvolve a atividade de capital de risco, nos termos legais, tendo resultado da fusão, realizada por incorporação, em 27 de Junho de 2012, da InovCapital – Sociedade de Capital de Risco, S.A., com as sociedades AICEP Capital Global – Sociedade de Capital de Risco, S.A. e TC – Turismo Capital – SCR, S.A., mediante a transferência global dos patrimónios destas duas últimas para aquela, que alterou a designação para a atual (cfrt. certidão permanente com o código de acesso 8405-1667-6052).
2. Não obstante ser uma empresa pública – visto que a maioria do seu capital é detido por entidades públicas – e poder ser considerada, para certos efeitos, como empresa "não financeira", a PORTUGAL VENTURES entende não estar sujeita ao princípio da unidade de tesouraria do Estado, pelas razões que passa a explicitar:
3. A PORTUGAL VENTURES é uma sociedade anónima constituída nos termos da lei comercial, cujo capital social, sendo maioritariamente detido por

Portugal Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco, S.A.

Porto (Sede)

Av. Dr. Antunes Guimarães, 103
4100-079 Porto

Tel.: (+351) 226 165 390
Fax: (+351) 226 102 089

Lisboa

Edifício Arcis, Rua Ivone Silva, 6. 12º
1050-124 Lisboa

Tel.: (+351) 211 589 100 / (+351) 211 589 101
Fax: (+351) 211 589 149

contact@portugalventures.pt
www.portugalventures.pt



J. Silva

**PORTUGAL
VENTURES**

- entidades públicas, é igualmente participado, ainda que minoritariamente, por entidades privadas (cfr. estrutura acionista descrita no Anexo I);
4. O princípio da unidade de tesouraria do Estado foi consagrado com o fim claro de garantir unicamente na mão do Estado os fundos exclusivamente públicos, por forma a assegurar o equilíbrio no controlo administrativo de tais disponibilidades e excedentes financeiros e a assegurar que a gestão financeira dos mesmos se efetue de forma centralizada, com máximo aproveitamento dos meios disponíveis.
 5. A aplicação do regime decorrente desse princípio, que sacrifica o interesse individual das entidades envolvidas ao interesse coletivo do Estado e do conjunto dessas empresas – propugnando a gestão centralizada dos respetivos recursos – só se justifica se os interesses envolvidos forem exclusivamente públicos, caso em que será legítimo ser o Estado a decidir a melhor forma de aplicar os fundos das empresas de que seja, direta ou indiretamente, o único titular.
 6. Ao Estado não é lícito sacrificar o interesse social das empresas de que é acionista maioritário – e cujo capital partilha com acionistas privados –, impondo, em seu exclusivo benefício, na respetiva gestão, que observem regras que possam prejudicar os resultados da sua atividade, e que, por essa razão, introduzam desvios ao normal funcionamento do mercado e que são inadmissíveis no plano do funcionamento de sociedades comerciais com pluralidade de acionistas, como sucede com a Portugal Ventures. Por isso,
 7. O conceito de “empresa pública não financeira” – vinculada ao referido Princípio da unidade de tesouraria do Estado – deverá, para efeitos da sujeição a este princípio, ser interpretado restritivamente, devendo abranger apenas as empresas públicas cujo capital social seja detido integralmente pelo Estado ou por quaisquer entes públicos. Na verdade,
 8. Os acionistas minoritários de uma sociedade comercial, sob forma anónima, ainda que esta seja considerada uma empresa pública, não poderão estar sujeitos à aplicação imperativa de regras que beneficiem exclusivamente o seu principal acionista, que é, direta ou indiretamente o Estado; e cuja efetivação, pressupondo existir regra legal imperativa nesse sentido, apenas se admite se o Estado e, ou, outros entes públicos, forem os únicos detentores do respetivo capital.

J. Silva

Portugal Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco, S.A.

Porto (Sede)
Av. Dr. Antunes Guimarães, 103
4100-079 Porto
Tel.: (+351) 226 165 390
Fax: (+351) 226 102 089

Lisboa
Edifício Arcis, Rua Ivone Silva, 6, 12º
1050-124 Lisboa
Tel.: (+351) 211 589 100 / (+351) 211 589 101
Fax: (+351) 211 589 149

contact@portugalventures.pt
www.portugalventures.pt



9. A imposição à PORTUGAL VENTURES, ou a quaisquer empresas públicas cuja estrutura de capital não seja exclusivamente pública, do recurso ao IGCP, para efetuar todas as suas aplicações financeiras – a uma taxa de juros controlada e simbólica e, conseqüentemente, com uma rentabilidade muito aquém da praticada no mercado –, configuraria não apenas um ato de má gestão, senão mesmo de gestão danosa, por parte dos respetivos administradores e de injustificado favorecimento do acionista principal, como representaria uma violação do direito fundamental de propriedade privada (dos acionistas minoritários).
10. Atendendo à sua composição acionista e ao acima exposto, a PORTUGAL VENTURES considera não estar sujeita à aplicação do princípio da unidade de tesouraria do Estado.
11. Do entendimento supra referido a PORTUGAL VENTURES deu conhecimento:
 - a. à Direção-Geral do Tesouro e Finanças, em 2 de maio de 2011;
 - b. à Direção de Serviços de Participações do Estado, em agosto de 2012 quando lhe foi solicitada a apresentação dos comprovativos de entrega em receita do Estado dos juros auferidos em 2010 em resultado de aplicações financeiras fora do Tesouro;
 - c. ao Senhor Ministro das Finanças, por carta de 18 de setembro de 2012 sob a epígrafe "Não sujeição ao regime da unidade de tesouraria" (anexo II).
12. Em anexo à carta de 18 de setembro de 2012 da PORTUGAL VENTURES constam as comunicações referidas nas alíneas a. e b. do número anterior, bem como o douto parecer jurídico dos Senhores Professor Doutor Paulo Olavo Cunha e Mestre Hugo Moredo Santos, da Vieira de Almeida & Associados, que sustenta fundamentadamente o entendimento da PORTUGAL VENTURES e para cujo texto se remete (vd. anexo 4 à carta que ora se junta como anexo II).
13. A carta da PORTUGAL VENTURES de 18 de setembro de 2012 foi objeto do Douto Despacho da Senhora Secretária de Estado do Tesouro de 26.12.2012: "Autorizo a exceção" (anexo III).
14. Considerando que o Douto Despacho confirmou o entendimento defendido pela PORTUGAL VENTURES, no sentido da sua não sujeição à aplicação do princípio da unidade de tesouraria do Estado, entende esta entidade não

Portugal Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco, S.A.

Porto (Sede)
Av. Dr. Antunes Guimarães, 103
4100-079 Porto
Tel.: (+351) 226 165 390
Fax: (+351) 226 102 089

Lisboa
Edifício Arcis, Rua Ivone Silva, 6, 12º
1050-124 Lisboa
Tel.: (+351) 211 589 100 / (+351) 211 589 101
Fax: (+351) 211 589 149

contact@portugalventures.pt
www.portugalventures.pt



**PORTUGAL
VENTURES**

estar obrigada a manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP nem, consequentemente, a entregar ao Estado os rendimentos provenientes de disponibilidades fora do Tesouro, obrigação que decorreria do incumprimento da obrigação decorrente do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, de aplicação das suas disponibilidades junto IGCP, a que a PORTUGAL VENTURES não se encontra sujeita.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração,

Anexo: os mencionados.

REGTC 06 05'13 08672

Portugal Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco, S.A.

Porto (Sede)
Av. Dr. Antunes Guimarães, 103
4100-079 Porto
Tel.: (+351) 226 165 390
Fax: (+351) 226 102 089

Lisboa
Edifício Arca, Rua Vitorino Silva, 6, 12º
1050-124 Lisboa
Tel.: (+351) 211 589 100 / (+351) 211 589 101
Fax: (+351) 211 589 149

contact@portugalventures.pt
www.portugalventures.pt

PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

020931

N/REF^a

Lisboa, 10 de maio de 2013

Assunto: Relatório da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas

Exmo. Senhor Dr. Luís Simões,

Em resposta ao ofício do Digníssimo Tribunal de Contas sobre a matéria em epígrafe, vem a Parpública exercer o seu direito de pronúncia. Porém, uma vez que o fazemos já ultrapassado o prazo concedido para o efeito, apelamos para a V. melhor compreensão no sentido de nos ser relevado o lapso.

No concreto, respondendo à matéria de facto que nos é imputada, temos a referir o seguinte:

- (i) Em 20 de Janeiro de 2011, a Parpública solicitou efetivamente ao então Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, Dr. Carlos Costa Pina, a exceção ao cumprimento do Princípio da UTE para 2011, nos termos do disposto no art. 77º da Lei n.º 55-A/2010, não tendo obtido resposta nessa sequência.
- (ii) Nesse seguimento, no dia 7 de Setembro de 2012 aquando da solicitação por parte da DGTF (ANEXO-I), a Parpública procedeu à transferência para conta junto do IGCP, titulada pelo Tesouro, de um montante de 1.696.409,52 euros correspondentes a juros líquidos auferidos em 2011 de aplicações e depósitos à ordem e a prazo constituídas fora do IGCP (Anexo-II).

Av. Defensores de Chaves, nº 6 – 6º, 1049-063 Lisboa
Telefone 21 781 71 60 Fax: 21 795 05 05
geral@parpublica.pt
www.parpublica.pt

PARPÚBLICA – Participações Públicas, (SGPS), S.A. – N.º Mat. e Pessoa Colectiva n.º 502 769 017. Cap. Social €2.000.000.000 (realizado €1.027.151.031)



Tabela

- (iii) Com efeito, é entendimento sustentado pela DGTF (Anexo-III), que o montante a transferir deve corresponder aos juros líquidos de imposto retido, dado que correspondem ao montante efetivamente recebido pela Parpública. A não ser assim, estar-se-ia perante uma transferência em duplicado na parte correspondente ao valor do imposto retido, sem qualquer justificação económica. Por conseguinte, o montante transferido foi o indicado, por contraposição ao montante de 2,2 milhões que o Tribunal de Contas menciona no seu relatório.
- (iv) Em face da ausência de resposta por parte da Tutela, a Parpública voltou a solicitar o regime de exceção para 2012, ao abrigo do disposto no art. 77º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, desta vez através de carta datada de 26 de Dezembro de 2012 (Anexo-IV), não tendo até à presente data obtido resposta por parte da Tutela.
- (v) Nessa medida, procedeu-se à transferência para o Tesouro dos correspondentes juros líquidos de aplicações auferidos em 2012 fora do IGCP no valor global de 2.115.424,49 euros (Anexo-V).

Esperando com estas informações ter contribuído para clarificação do cabal cumprimento das disposições vigentes em matéria do Princípio da UTE, solicitamos uma vez mais que nos relevem o atraso na resposta e os inconvenientes que possa ter causado.

Com os melhores cumprimentos,

Joaquim Pais Jorge

Presidente do Conselho de Administração

DGTC 13 05 13 09147

Tabela



GRUPOTAP

AEROPORTO LISBOA
Edifício 25 - 8º, 1704 - 801 Lisboa

Tribunal de Contas
Direção-Geral
A/C: Exmo. Senhor Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 30 de Abril de 2013

N/Ref.: 034

V/ Ref.: Departamento de Auditoria II

Assunto: Relato de Auditoria ao cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas

Exmo. Senhor,

A TAP, SGPS, S.A., em representação das empresas que integram o Grupo TAP, vem pronunciar-se no documento anexo, sobre o teor do extrato do relato em epígrafe, ao abrigo e para os efeitos previstos no art.º 13º da Lei nº 98/97, de 25 de Agosto.

Com os melhores cumprimentos,

Fernando Pinto
Presidente do Conselho de Administração
Executivo

DGTC 02 05'13 08520



**Alegações da TAP, SGPS, SA
no exercício do princípio do contraditório**

O Conselho de Administração de Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA, convidado a pronunciar-se sobre o Relato de Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas, vem alegar o seguinte:

1. Em Janeiro de 2011, a TAP, SGPS, SA requereu ao Senhor Ministro do Estado e das Finanças, ao abrigo do nº 1, do art.º 77º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de Dezembro, isenção do cumprimento do princípio da “unidade de tesouraria” dada a excecionalidade das características da atividade desenvolvida, particularmente na área do transporte aéreo;
2. A excecionalidade dessas características encontra-se elencada no requerimento acima referido e cuja cópia se junta (doc. 1);
3. Em 24 de Fevereiro de 2012 foi requerida novamente a emissão de um despacho de isenção (doc. 2);
4. Em 5 de Abril de 2012, a TAP foi notificada do Despacho nº 444/12-SETE, da Senhora Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças, através do Ofício nº 1783/2012, deferindo o requerido pela TAP, acompanhado de um parecer favorável do Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (docs. 3 e 4);
5. Nos termos do Despacho acima referido, as empresas do Grupo TAP estão legalmente excecionadas do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado;
6. Em 12 de Julho de 2012, a TAP transmitiu à PARPUBLICA, SGPS, SA, o referido Despacho, para dele ser dado conhecimento ao Tribunal de Contas (conforme doc. 5);
7. Foi, assim, com alguma surpresa, que o Conselho de Administração da TAP tomou conhecimento do “Relato de Auditoria” do Tribunal de Contas, considerando a empresa TAP, SA uma situação de ilegalidade, o que efetivamente não se verifica;

8. A concessão da exceção está prevista nas várias Leis do Orçamento, desde que o princípio foi estendido às empresas públicas. O autor do Despacho é a entidade competente para a concessão da isenção.

Nestes termos e nos demais que V. Exas. suprirão, a TAP requer a correção do “Relato de auditoria” na parte que lhe diz respeito.

O conselho de Administração está ao dispor para quaisquer outras informações consideradas necessárias.

Com os melhores cumprimentos,

Fernando Pinto
Presidente do Conselho de Administração
Executivo

Anexos: 5 Documentos



7/6/13



ORDEM DOS
REVISORES OFICIAIS
DE CONTAS

Integridade. Independência. Competência.

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

CD/89/13

Lisboa, 21 de maio de 2013

Assunto: Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas

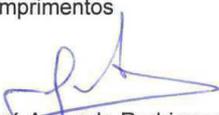
Recebemos o extrato do Relato da Auditoria Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas de que tomamos devida nota.

Foi entendimento do Conselho Diretivo desta Ordem não dever pronunciar-se sobre o documento referido por não dispor de elementos que o possam habilitar a comentários adequados.

Apenas a apreciação de cada caso em concreto e das circunstâncias em que se enquadra permitiria efetuar julgamentos justos sobre a atuação dos revisores oficiais de contas.

Face ao desconforto que o Conselho Diretivo percebeu existir relativamente à atuação dos revisores oficiais de contas no que se refere ao cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas, foi deliberado desenvolver ações conducentes à análise da situação e melhoria dos procedimentos conforme se mostrar necessário.

Agradecendo a informação e permanecendo ao dispor, apresento os meus melhores cumprimentos


José Azevedo Rodrigues
Presidente do Conselho Diretivo

Sede:
Rua do Salitre, nº 51
1250-198 Lisboa - PORTUGAL
T 21 353 61 58 F 21 353 61 49
sec.orgsocialis@oroc.pt

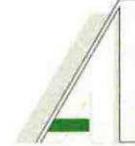
Secção Regional do Norte:
Avenida da Boavista, nº 3477/3521, 2º
4100-139 Porto - PORTUGAL
T 22 616 81 17 F 22 610 21 58
sereoporto@oroc.pt

DETC 24 05 13 10140

www.oroc.pt

J. L.

ALVES DA CUNHA, A. DIAS & ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE REVISORES OFICIAIS DE CONTAS



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

N/ Ref^o 13/ACAD/052
Lisboa, 2013.Maio.07

V/ Ref^o 5955 24 ABR 2013

Assunto: Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas
Públicas

Exm^o Senhor,

1 – Introdução

Tendo presente o ofício desse Tribunal, acima referenciado, dirigido ao Revisor Oficial de Contas (ROC) da AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA, - função exercida por esta Sociedade, representada pelo signatário - para, em cumprimento do despacho do Excelentíssimo Juiz Conselheiro responsável pela Área II, pronunciar-se, querendo, sobre o teor do extrato relevante que o acompanhava do Relato da Auditoria da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas, vimos, pelo presente, apresentar os esclarecimentos que reputamos úteis para uma melhor compreensão das questões focadas no documento em apreço.

A nossa sociedade, por eleição da respectiva Assembleia – Geral, vem desempenhando desde o exercício de 2008 as funções de Revisor Oficial de Contas na AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA, (AdP), nos termos do disposto no n^o 1, do art^o 446^o do Código das Sociedades Comerciais.

Nessa qualidade, relativamente ao exercício de 2011, acompanhámos a actividade da empresa ao longo do ano e examinámos as contas de acordo com as Normas Técnicas e as Diretrizes de Revisão/Auditoria da OROC e com a profundidade e extensão que considerámos adequadas nas circunstâncias, tendo emitido a correspondente certificação legal das contas.

Tomámos conhecimento da carta que as várias empresas do Grupo AdP dirigiram ao Tribunal de Contas em 03/05/2013 sobre o assunto em epígrafe.

[Handwritten signature]



T. 66/14



2 – Assuntos relacionados com a intervenção do ROC

Do que mais directamente se prende com a actuação do ROC no mencionado extrato destacamos, para além do constante nos exemplos 1 e 2, o referido nos parágrafos seguintes:

“61. Por sua vez, o não reconhecimento contabilístico como receita devida ao Estado do valor dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE afeta as contas das EP visto que fica por contabilizar o custo relativo a essa receita e a obrigação do seu pagamento ao Estado. Para evitar esse erro contabilístico e a correspondente irregularidade os relatórios e contas deveriam discriminar as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos provenientes dessas disponibilidades e os correspondentes montantes devidos e/ou entregues ao Estado, montantes esses sobre os quais incidiria a certificação legal.”

“62. Sublinha-se que a omissão do incumprimento da UTE pelas EP nos pareceres dos Revisores Oficiais de Contas não é conforme com a lei e não contribui para a implementação do regime.”

O cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE) é matéria que, a partir do momento em que o mesmo foi estendido às entidades do sector empresarial do Estado, atentas as características do Grupo AdP, esteve sempre na primeira linha de preocupações, quer do Conselho de Administração, quer dos órgãos de fiscalização.

Assim, acompanhámos as diligências efectuadas pelo Conselho de Administração desde o início de 2011 no sentido de dar cumprimento ao legalmente estabelecido, sem pôr em causa o equilíbrio do modelo de financiamento do Grupo AdP sem recurso a dinheiros públicos, continuando a assegurar a protecção dos interesses dos utilizadores, a gestão eficiente do sistema, o equilíbrio económico-financeiro da concessão e as condições necessárias para a qualidade do serviço durante e após o termo da concessão, deveres a que as empresas do grupo estão vinculadas através dos respectivos contratos de concessão e que todos os órgãos sociais deverão observar.

Nesse sentido o Conselho de Administração da AdP, por carta de 10/01/2011, devidamente fundamentada, dirigida aos Senhores Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente e do Ordenamento do Território, requereu que lhe fosse facultado um regime de excepção, relativamente às disponibilidades temporárias, a ser atribuído através de despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, conforme previsto no n.º 1 do artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro (OGE 2011), carta cuja cópia já foi enviada pela empresa ao Tribunal de Contas, pelo que nos dispensamos de a anexar à presente comunicação. Tal requerimento foi renovado no início de 2012 e de 2013, com actualização da informação disponível nessas datas.

Concomitantemente, no que se refere às disponibilidades permanentes de tesouraria, o Grupo tem vindo a depositá-las no Instituto de Gestão e do Crédito Público, I.P. (IGCP), situação que se mantém à presente data.

3 – O cumprimento da UTE e a opinião constante da certificação legal das contas

Conforme já referido no ponto anterior, a forma como a AdP tratou a questão do princípio da UTE, a partir do momento em que o mesmo foi tornado extensível ao sector empresarial do

AdP

2/4



Estado, permitiu, como lhe competia, manter a autonomia do modelo de financiamento do Grupo Águas de Portugal relativamente ao Estado e salvaguardar os vários interesses relevantes em presença.

Dadas as fortes razões existentes para a obtenção do regime de excepção previsto na lei e que foram salientadas no requerimento apresentado em 10/01/2011, e confirmadas nos requerimentos com o mesmo objectivo em 2012 e em 2013, é convicção da empresa, e também nossa, de que os mesmos venham a merecer deferimento, não existindo incumprimento da lei e, conseqüentemente, lugar a quaisquer entregas dos rendimentos gerados.

Nestes termos, aquando do exame às contas do exercício de 2011, o indeferimento do pedido da dispensa parcial do princípio da UTE e a conseqüente entrega ao Estado dos rendimentos gerados pelas respectivas aplicações temporárias (5,6 milhões de euros no caso da AdP, SGPS), foi considerada como hipótese não provável, pelo que, nos termos da norma contabilística sobre provisões, passivos contingentes e activos contingente, quer nacional (NCRF 21), quer internacional (IAS 37), concordámos com a decisão da empresa de não constituir qualquer provisão para o efeito.

Salienta-se, no entanto, que a empresa, nos documentos de prestação de contas de 2011, designadamente no relatório de gestão no ponto 13. *Cumprimento de instruções, despachos e legislação diversa*, dá nota como deu satisfação ao Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, de forma que, embora sucinta, não se nos afigura que contenha imprecisões.

De acordo com a *Directriz de Revisão/Auditoria 700 – Relatório de Revisão/Auditoria* emitida pela OROC, as matérias que afectam a opinião do revisor, podendo dar lugar a uma opinião com reservas por limitação de âmbito ou por desacordo e, em casos extremos, a uma escusa de opinião ou a uma opinião adversa, são:

a) a existência de limitações no âmbito do exame,

ou,

b) desacordos no tocante à aceitabilidade das políticas contabilísticas adoptadas, ao método da sua aplicação ou à adequação das divulgações nas demonstrações financeiras,

e que,

no seu julgamento, tenham um efeito materialmente relevante para as demonstrações financeiras.

No decurso do nosso exame às contas do exercício de 2011 da AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA, não detectámos matérias que se enquadrassem nas situações acima referidas susceptíveis de afectar a nossa opinião, motivo porque não havia qualquer fundamento técnico substantivo para a colocação de reservas na certificação legal de contas.



7/6/20



Conforme já acima evidenciado, no que se refere à questão do cumprimento da UTE pela AdP, referenciada pelo Tribunal de Contas, por um lado, tivemos acesso a todos os elementos e informações, ou seja, não tivemos qualquer limitação no âmbito do nosso exame e, por outro, não houve desacordo quanto ao tratamento contabilístico dado pela empresa, pelo que, desde logo, se exclui a hipótese da matéria em causa ser susceptível de uma reserva na certificação legal das contas.

4 – Conclusão

No quadro do acima exposto, esta Sociedade, representada pelo signatário, no exercício da função de revisor oficial de contas da AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA, nos termos do disposto no nº 1, do artº 446º do Código das Sociedades Comerciais, pautou a sua actuação pelo cumprimento das Normas Técnicas de Revisão/Auditoria da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, designadamente no que se refere à questão em epígrafe suscitada pelo Tribunal de Contas.

Com os nossos melhores cumprimentos,

ALVES DA CUNHA, A. DIAS & ASSOCIADOS
Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
representada por José Duarte Assunção Dias

PEDRO LEANDRO
ROC 392

Ao
Tribunal de Contas
Direção-Geral

Av. Barbosa do Bocage 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 6 de Maio de 2013

Assunto: Relato de Auditoria ao cumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado (ALGAR)

Exmos. Senhores,

Fazendo uso da oportunidade que me foi conferida para me pronunciar sobre o assunto em epígrafe, tenho a afirmar o seguinte:

- As decisões tomadas pelo Conselho de Administração da ALGAR têm sido subordinadas às orientações estabelecidas pela holding do Grupo AdP, SGPS;
- Fui informado que a administração da AdP, SGPS havia diligenciado a obtenção do regime de exceção previsto na lei (dispensa de cumprimento);
- Na ausência de resposta até 22/02/2012, data da certificação legal de contas (CLC), optei por não relatar a responsabilidade, por admitir, talvez erradamente, que as circunstâncias específicas das aplicações financeiras (Fundos), pudessem justificar a aceitação do pedido de exceção;
- Não teria dúvidas em subscrever na CLC respeitante a 2012 a reserva correspondente à obrigatoriedade de restituição ao Estado dos rendimentos auferidos, caso me tivesse mantido em funções.

O Revisor Oficial de contas da ALGAR em funções à data de 2011

Pedro Manuel da Silva Leandro
ROC 392

Av. Afonso III, 57, 10 A
1900-041 Lisboa



T. 16/12

B·C·A·A·C
BAPTISTA DA COSTA
& ASSOCIADOS
AUDITORES E CONSULTORES

WWW.BCAAC.COM

LISBOA
RUA ODETTE SAINT-MAURICE, 3-CK, O-F
CAMPO GRANDE 380
1700-097 LISBOA
PORTUGAL
T. (+351) 217 520 250
F. (+351) 217 520 259
E. BCA.GERAL@BCAAC.COM

PORTO
AVENIDA DA BOAVISTA, 1203, 6º
SALA 605
4100-130 PORTO
PORTUGAL
T. (+351) 217 520 250
F. (+351) 217 520 259
E. BCA.GERAL@BCAAC.COM

N/Refª: 199-13-AUD

Exmo. Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Rua Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 7 de maio de 2013

Exmos Senhores.

Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas
Departamento de Auditoria II - Processo nº 22/2012 - AUDIT

Na sequência do Ofício nº 5957, de 24 de abril de 2013, referente ao despacho do Excelentíssimo Juiz Conselheiro responsável pela Área II, vimos exercer o direito de audição que nos é facultado relativamente ao Relato de Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas, nomeadamente por parte da ANA - Aeroportos de Portugal, S. A. (ANA) na qual a nossa sociedade exerce a função de Revisor Oficial de Contas.

Assim,

- a) No âmbito da revisão legal das contas, e de acordo com as normas e diretrizes que regem a condução de uma auditoria de demonstrações financeiras, o levantamento das obrigações legais e regulamentares que potencialmente possam ter impacto nas demonstrações financeiras da entidade auditada e a verificação do seu cumprimento são procedimentos geralmente considerados no processo de auditoria.
- b) Nestas circunstâncias, também a verificação da aplicação do Princípio da Unidade de Tesouraria foi devidamente considerada no âmbito da revisão legal das contas da ANA, tendo sido efetuadas as indagações julgadas pertinentes e fomentada a apreciação do assunto no âmbito das reuniões realizadas.
- c) Decorrente dos procedimentos desenvolvidos, foi por nós constatado que a ANA, não obstante as incertezas existentes, solicitou, em 21 de janeiro de 2011, a dispensa de aplicação do Princípio de Unidade de Tesouraria, nos termos da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro, e com os fundamentos tidos por relevantes, sem que, contudo, tenha deixado de proceder à abertura de conta no IGCP. O pedido de dispensa e a ausência de resposta foram comunicados em momentos diferentes à Direção Geral do Tesouro e à Parpública.

07 05 13 08838





ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.
Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por
Empresas Públicas
Departamento de Auditoria II – Processo nº 22/2012 - AUDIT

- d) O pedido de dispensa é divulgado no Relatório e Contas de 2011, no ponto 15.3.12 do Capítulo 15-Cumprimento das obrigações legais (página 135). Na nota 22 do Anexo são divulgadas as aplicações financeiras existentes à data do balanço e na nota 38 são evidenciados os custos de financiamento com a indicação de que os juros das aplicações financeiras respeitam à aplicação temporária dos empréstimos obtidos e ainda não utilizados. Por tal circunstância, tais juros são, essencialmente, tratados como redução dos custos de financiamento incorridos.
- e) Tal divulgação é igualmente efetuada no Relatório e contas intercalar reportado a 30 de junho de 2012 (página 77), com a indicação de até à data não ter sido obtida resposta, sendo o pedido de dispensa reiterado em 14 de setembro de 2012.
- f) Tendo em conta o pedido de dispensa, que decorre da própria legislação, e os fundamentos apresentados não se considera que exista qualquer erro contabilístico enquanto não existir uma decisão quanto ao referido pedido de dispensa. Por outro lado, o reconhecimento da responsabilidade e a consequente redução do resultado no valor dos juros, poderia ser questionada em sede fiscal dada a existência de um pedido de dispensa sem desfecho conhecido.
- g) De um ponto de vista meramente financeiro, a tributação do lucro societário e os dividendos atribuídos (95% do lucro de 2011) conduzem a que o rendimento financeiro obtido pela ANA já tenha sido, na sua quase totalidade, e por diferentes vias, objeto de restituição.
- h) Ao nível da certificação legal das contas do exercício de 2011, considerando as divulgações efetuadas pela Empresa e as normas de auditoria a que os revisores estão sujeitos, não se afiguraria adequado que a mesma fosse objeto de alteração nas circunstâncias expostas. Contudo, devemos salientar que nos relatórios trimestrais emitidos, temos alertado para a importância da clarificação deste assunto.
- i) Face ao exposto, não partilhamos das observações efetuadas nos parágrafos 61 e 62 do ponto 3 e no parágrafo 4 do ponto 4, no que respeita aos revisores oficiais de contas, e, em particular, no que se refere à certificação legal das contas da ANA.

Ficando disponíveis para a prestação de quaisquer informações ou esclarecimentos que se possam considerar necessários, apresentamos os melhores cumprimentos.

Baptista da Costa & Associados, SROC, S.A.

Gabriel Correia Alves
Revisor Oficial de Contas



T. 16/12

B-C-A-A-C
BAPTISTA DA COSTA
& ASSOCIADOS
AUDITORES E CONSULTORES

WWW.BCAAC.COM

LISBOA
RUA ODETTE SAINT-MAURICE, 3-CX, O-F
CAMPO GRANDE 380
1700-097 LISBOA
PORTUGAL
T. (+351) 217 520 250
F. (+351) 217 520 259
E. BCA.GERAL@BCAAC.COM

PORTO
AVENIDA DA BOAVISTA, 1203, 6º
SALA 606
4100-130 PORTO
PORTUGAL
T. (+351) 217 520 250
F. (+351) 217 520 259
E. BCA.GERAL@BCAAC.COM

N/Refº: 200-13-AUD

Exmo. Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Rua Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 7 de maio de 2013

Exmos Senhores.

Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas
Departamento de Auditoria II - Processo nº 22/2012 - AUDIT

Na sequência do Ofício nº 5958, de 24 de abril de 2013, e do despacho do Excelentíssimo Juiz Conselheiro responsável pela Área II, vimos exercer o direito de audição que nos é facultado relativamente ao Relato de Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas, nomeadamente por parte da ANAM - Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A. (ANAM) na qual a nossa sociedade exerce a função de Revisor Oficial de Contas.

Assim,

- a) No âmbito da revisão legal das contas, e de acordo com as normas e diretrizes que regem a condução de uma auditoria de demonstrações financeiras, o levantamento das obrigações legais e regulamentares que potencialmente possam ter impacto nas demonstrações financeiras da entidade auditada e a verificação do seu cumprimento são procedimentos geralmente considerados no processo de auditoria.
- b) Nestas circunstâncias, também a verificação da aplicação do Princípio da Unidade de Tesouraria foi devidamente considerada no âmbito da revisão legal das contas da ANAM, tendo sido efetuadas as indagações julgadas pertinentes e fomentada a apreciação do assunto no âmbito das reuniões realizadas.
- c) Decorrente dos procedimentos desenvolvidos, foi por nós constatado que a ANAM, não obstante as incertezas existentes, solicitou, em 18 de janeiro de 2011, através da ANA, a dispensa de aplicação do Princípio de Unidade de Tesouraria, nos termos da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro, e com os fundamentos tidos por relevantes, sem que, contudo, tenha deixado de proceder à abertura de conta no IGCP. O pedido de dispensa e a ausência de resposta foram comunicados em momentos diferentes, também através da ANA, à Direção Geral do Tesouro e à Parpública.

BTCT 07 05 13 08839



J. L. L.



ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira S.A.
Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por
Empresas Públicas
Departamento de Auditoria II – Processo nº 22/2012 - AUDIT

- d) O pedido de dispensa é divulgado no Relatório e Contas de 2011, nos pontos 2.12 e 2.13 do Capítulo 2-Cumprimento das orientações legais (páginas 51 e 52). Na página 52 é divulgada a quantia depositada no IGCP e na nota 13 do Anexo (página 159) são divulgadas todas as aplicações financeiras existentes à data de 31 de dezembro de 2011. No ponto 10.1.3 do Relatório de Gestão e na Nota 25 do Anexo é divulgada a composição do resultado financeiro o qual integra os rendimentos obtidos das aplicações financeiras existentes (empréstimos à ANA e depósitos bancários).
- e) Tal divulgação é igualmente efetuada no Relatório e contas intercalar reportado a 30 de junho de 2012 (página 23), com a indicação de até à data não ter sido obtida resposta, sendo o pedido de dispensa reiterado em 14 de Setembro de 2012.
- f) Tendo em conta o pedido de dispensa, que decorre da própria legislação, e os fundamentos nele apresentados, não se considera que exista qualquer erro contabilístico enquanto não existir uma decisão quanto ao pedido de dispensa. Por outro lado, o reconhecimento da responsabilidade e a conseqüente redução do resultado no valor dos juros, poderia ser questionada em sede fiscal dada a existência de um pedido de dispensa sem desfecho conhecido.
- g) Ao nível da certificação legal das contas do exercício de 2011, considerando as divulgações efetuadas pela Empresa e as normas de auditoria a que os revisores estão sujeitos, não se afiguraria adequado que a mesma devesse ser objeto de alteração nas circunstâncias expostas. Contudo, devemos salientar que nos relatórios trimestrais emitidos, temos alertado para a importância da clarificação deste assunto.
- h) Face ao exposto, não partilhamos das observações efetuadas nos parágrafos 61 e 62 do ponto 3 e no parágrafo 4 do ponto 4, no que respeita aos revisores oficiais de contas, e, em particular, no que se refere à certificação legal das contas da ANAM.

Ficando disponíveis para a prestação de quaisquer informações ou esclarecimentos que se possam considerar necessários, apresentamos os melhores cumprimentos.

Baptista da Costa & Associados, SROC, S.A.

Gabriel Correia Alves
Revisor Oficial de Contas



T. 16/12



Excelentíssimo Juiz Conselheiro
responsável pela Area II do Departamento de Auditoria do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Data: 6 de Maio de 2013

V/ Refª nº 5961 de 24 de Abril de 2013

Excelência,

Tendo esta Sociedade de Revisores Oficiais de Contas sido notificada para, querendo, se pronunciar acerca do teor do extracto do relato sobre o cumprimento da unidade de tesouraria por empresas públicas, na parte respeitante à empresa EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA, na qual esta SROC exerceu funções de revisão legal de contas no ano de 2011, vimos pela presente dizer o seguinte:

A análise que esta SROC fez, no ano de 2011, relativamente ao cumprimento, pela EDIA, das disposições relativas à unidade de tesouraria, previstas no artigo 77º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de Dezembro, tomou em atenção que:

- 1) A EDIA desenvolve a sua actividade na região do Alentejo, estabelecendo relações com inúmeros fornecedores e prestadores locais, relações que requerem a disponibilidade de contas em instituições financeiras comerciais, com estabelecimentos abertos na região;
- 2) Pelo contrário, a EDIA necessitou, para o financiamento das suas actividades, de recorrer a empréstimos de curto prazo, que contratou junto de bancos comerciais, as instituições financeiras que disponibilizaram tais recursos;
- 3) Por outro lado, a EDIA necessita também, por razões inerentes à sua actividade, de garantias bancárias, as quais são obtidas junto de bancos comerciais e que frequentemente podem requerer aplicações colaterais.

RUA GENERAL FIRMINO MIGUEL, 3, TORRE 2 - 1ª A/B, 1600-100 LISBOA, PORTUGAL
TEL.: + 351 21 721 01 80 - FAX: + 351 21 726 79 61 - E-MAIL: MAZARSLISBOA@MAZARS.PT
RUA DO CAMPO ALEGRE, 830, 3ª - S14, 4150-171 PORTO, PORTUGAL
TEL.: + 351 22 605 10 20 - FAX: + 351 22 607 98 70 - E-MAIL: MAZARSORTO@MAZARS.PT

MAZARS & ASSOCIADOS, SOCIEDADE DE REVISORES OFICIAIS DE CONTAS, SA
INSCRIÇÃO Nº 51 NA OROC - REGISTADA NA CMVM SOB O Nº 1254 - NIPC 502 107 251 - CAPITAL SOCIAL 102.000,00 € - CRC LISBOA 14780



M A Z A R S

- 4) O desenvolvimento das actividades da EDIA, que nesta fase se caracterizam, em grande medida, na realização de investimentos, não liberta meios financeiros para a constituição de aplicações financeiras propriamente ditas;
- 5) As disponibilidades de tesouraria da EDIA representam, de uma forma geral, excedentes de tesouraria temporários e de curto prazo, muitas vezes provenientes de financiamentos obtidos junto dos bancos comerciais, a aguardar aplicação no investimento em curso, ou o efectivo pagamento de compromissos já assumidos, não representando excedentes estáveis susceptíveis de constituir aplicações financeiras.;
- 6) Verificámos, ainda assim, que a Administração da EDIA procurou, dentro destas condicionantes, dar cumprimento à unidade de tesouraria das empresas públicas, porquanto privilegiou as aplicações junto do IGCP, sendo nessa instituição que foram mantidas os maiores volumes de disponibilidades, sendo os rendimentos obtidos, provenientes das aplicações junto do IGCP, os que são relativamente mais significativos, representando cerca de 40% do total;
- 7) Concluindo, ainda que a EDIA, não tenha dado cumprimento integral às disposições previstas no artigo 77º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de Dezembro, e não estando dispensada desse cumprimento, verificámos que se verificou um cumprimento parcial e substancial, porquanto, como se disse, as receitas de aplicações junto do IGCP são as mais significativas, individualmente consideradas;
- 8) Relativamente à formação da nossa opinião, expressa na certificação legal de contas que emitimos, foram ponderados estes factos e a sua materialidade e foi tido em atenção que todas as aplicações e disponibilidades junto do IGCP e de bancos comerciais estão adequadamente expressas nas demonstrações financeiras.

Apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

Mazars & Associados, SROC, SA

Justino Romão

DGTC 07 05 13 08785



Deloitte.

Deloitte & Associados, SROC S.A.
Inscrição na OROC nº 43
Registo na CMVM nº 231

Edifício Atrium Saldanha
Praça Duque de Saldanha, 1 - 6º
1050-094 Lisboa
Portugal

Tel: +(351) 210 427 500
Fax: +(351) 210 427 950
www.deloitte.pt

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

7 de Maio de 2013

Assunto : Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas
EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, S.A.
Processo nº 22/2012 – AUDIT

Exmo. Senhor,

Acusamos a recepção da vossa carta de 24 de Abril de 2013, que mereceu a nossa melhor atenção e pela qual tomámos conhecimento do extracto do “Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas” (“Extracto”), envolvendo a EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, S.A. (“EPAL” ou “Empresa”), entidade na qual desempenhámos a função de Revisor Oficial de Contas no exercício findo em 31 de Dezembro de 2011, tendo examinado as demonstrações financeiras desse exercício e, em 14 de Março de 2012, emitido a respectiva Certificação Legal das Contas, a qual não contém reservas ou ênfases.

Adicionalmente, tomámos ainda conhecimento da carta de 3 de Maio de 2013, subscrita conjuntamente pelas Administrações da AdP - Águas de Portugal, SGPS, S.A., da EPAL, da Sanest - Saneamento da Costa do Estoril, S.A., da Simtejo - Saneamento Integrado dos Municípios do Tejo e Trancão, S.A. e da Algar - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos, S.A., na qual as empresas se pronunciam e prestam esclarecimentos acerca do teor dos extractos do “Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas”, que lhes foram remetidos por ofícios da Direcção Geral do Tribunal de Contas, datados de 22 de Abril de 2013.

Muito respeitosamente, e tendo sido convidados a pronunciarmo-nos, entendemos que na carta de 3 de Maio de 2013 supra referida, são descritos factos e argumentos que justificam, em nossa opinião, a não contabilização, em 31 de Dezembro de 2011, de um custo e uma conta a pagar ao Estado relativamente ao montante dos rendimentos auferidos pela Empresa em aplicações efectuadas fora do IGCP – Instituto de Gestão e do Crédito Público. Entre esses argumentos, merece destaque o pedido atempado de dispensa parcial do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado, efectuado em 10 de Janeiro de 2011 pela Administração da AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A., accionista único da EPAL, e repetido em anos seguintes, no sentido de ser facultado um regime de excepção, legalmente previsto, e ao qual não foi obtida resposta.

Por este motivo, e sem prejuízo de outras razões apresentadas pela Empresa na carta de 3 de Maio de 2013, entendemos que em 31 de Dezembro de 2011 não haveria que contabilizar aquele custo e a inerente conta a pagar ao Estado, na medida em que nessa data o passivo era meramente contingente nos termos das Normas Internacionais de Relato Financeiro, e só se tornaria, eventualmente, efectivo após resposta do membro do Governo responsável pela área das finanças ao pedido formulado pela AdP de dispensa parcial do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

BGTG 07 05*13 08843

*Deloitte refere-se à Deloitte Touche Tohmatsu Limited, uma sociedade privada de responsabilidade limitada do Reino Unido, ou a uma ou mais entidades da sua rede de firmas membro, sendo cada uma delas uma entidade legal separada e independente. Para aceder à descrição detalhada da estrutura legal da Deloitte Touche Tohmatsu Limited e suas firmas membro consulte www.deloitte.com/pt/about

Typo: Sociedade civil sob a forma comercial | Capital Social: 500.000 00 Euros | Matriculada C.R.C. de Lisboa e NIPC: 501 776 311
Sede: Edifício Atrium Saldanha, Praça Duque de Saldanha, 1 - 6º, 1050-094 Lisboa | Porto: Bom Sucesso Trade Center, Praça do Bom Sucesso 61 - 13º, 4150-146 Porto

Deloitte.

Deloitte & Associados, SROC S.A.
Inscrição na OROC nº 43
Registo na CMVM nº 231

7 de Maio de 2013
Página 2 de 2

Salientamos ainda que em momento algum o Estado seria prejudicado pela não entrega dos rendimentos daquelas aplicações, porquanto os mesmos, integrando o resultado líquido da Empresa, e tributados em sede de IRC, foram ou seriam passíveis de distribuição sob a forma de dividendos em função das deliberações que o Estado, enquanto accionista, tomasse sobre essa matéria na esfera da AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A..

Face ao supra exposto, e contrariamente ao referido no parágrafo 62 do Capítulo 3 do Extracto, reiteramos que a nossa Certificação Legal das Contas da EPAL em 31 de Dezembro de 2011 está em conformidade com todos os requisitos legais aplicáveis, não verificando a mesma conter qualquer omissão.

Sem outro assunto, apresentamos os nossos melhores cumprimentos.

De V.Exa.
Atentamente,

Deloitte & Associados, SROC S.A.
Representada por João Luís Falua Costa da Silva

JLS/PMM/AI/ia

cc.: Conselho de Administração da EPAL

Anexos: Carta enviada ao Exmo. Senhor Director Geral do Tribunal de Contas pelas Administrações da AdP - Águas de Portugal, SGPS, S.A, EPAL - Empresa Portuguesa de Águas Livres, S.A., Sanest - Saneamento da Costa do Estoril, S.A., da Simtejo - Saneamento Integrado dos Municípios do Tejo e Trancão, S.A. e da Algar - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos, S.A.



De: CTNG SROC [<mailto:ctng.sroc@ctngsroc.com>]

Enviada: terça-feira, 7 de Maio de 2013 14:25

Para: Luis Filipe Simoes

Assunto: RE: Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas - Extrato para Audição

Exmo. Senhor Doutor Luís Filipe Simões,

Na qualidade de revisor oficial de contas da "InovCapital - Sociedade de Capital de Risco, SA" em 2011 (último exercício em que estivemos em funções), analisámos o extracto do Relato da Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas que nos foi remetido por V. Exa., cumprindo-nos informar que a nossa certificação legal das contas desse ano não contém qualquer menção relativa à observância das regras da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE) em virtude de as contas terem sido preparadas no pressuposto da sua não aplicação à Empresa, por estar sujeita ao regime do capital de risco, conforme é divulgado no Relatório de Gestão. A não sujeição à UTE foi confirmada através de despacho de 26 de Dezembro de 2012 da Senhora Secretária de Estado do Tesouro.

Para apoio destas informações, juntamos cópias das páginas 30 e 31 do Relatório de Gestão de 2011 da "InovCapital" (Anexo 1), da exposição por ela efectuada em 2012 ao Senhor Ministro das Finanças (Anexo 2) e do Despacho da Senhora Secretária de Estado (Anexo 3) e prontificamo-nos a apresentar, caso se entenda necessário, cópias dos nossos papéis de trabalho de auditoria relativos ao exame desta matéria, bem como a prestar as informações adicionais que forem tidas por convenientes.

Com os melhores cumprimentos,

Carlos Teixeira

Carlos Teixeira, Noé Gomes & Associado, SROC, Lda.

Revisores Oficiais de Contas

ctng.sroc@ctngsroc.com

www.ctng-sroc.com

Sede e escritório

Rua da Torrinha, 228 H - 6º

4050-610 Porto

Tel. 222 014 000 . Fax 222 025 005

Escritório (Sul)

Rua Actor Isidoro, 3, R/C

1900-014 Lisboa

7/6/13



Ernst & Young
Audit & Associados - SROC, S.A.
Avenida da República, 90-6º
1600-206 Lisboa
Portugal
Tel: +351 217 912 000
Fax: +351 217 957 586
www.ey.com

Exmo. Sr. Director Geral do Tribunal de Contas
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bogage, 61
1069-45 Lisboa

Lisboa, 6 de Maio de 2013

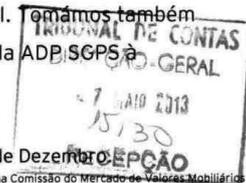
V/Referência Departamento de Auditoria II (Ofícios n.ºs 5967 e 5968)

Assunto: Auditoria ao relato do Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas - SANEST - Saneamento da Costa do Estoril S.A. ("SANEST") e SIMTEJO - Saneamento Integrado dos Municípios do Tejo e Trancão, S.A. ("SIMTEJO")

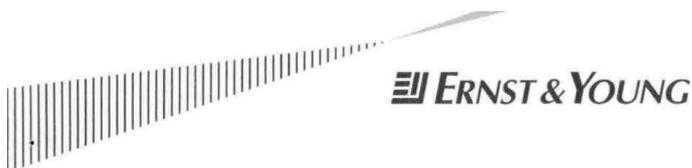
Exmo. Senhor Director Geral do Tribunal de Contas,

Em cumprimento do pedido de pronunciamiento efectuado por V. Exa., remetido por endereço electrónico, pelo V/ Auditor Coordenador Luis Filipe Oliveira Simões, e dirigido a um colaborador da Ernst & Young Audit & Associados - SROC, S.A., sobre os extractos do relato do assunto em epígrafe, vimos pela presente remeter as seguintes considerações:

- ▶ O capital social quer da SANEST, quer da SIMTEJO, é detido maioritariamente pela ADP - Águas de Portugal, SGPS, S.A. ("ADP SGPS"), sendo o remanescente detido por um conjunto de Municípios;
- ▶ Como V. foi dado conhecimento pela ADP SGPS, cabe a esta sociedade coordenar e determinar toda a política de tesouraria das entidades constituintes do Grupo Águas de Portugal;
- ▶ No que concerne à aplicação do princípio da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas¹, cabe informar que no processo de auditoria às demonstrações financeiras do Grupo Águas de Portugal, tomámos conhecimento que em 10 de Janeiro de 2011 o Conselho de Administração da ADP SGPS solicitou aos Ministros de Estado das Finanças e do Ambiente e Ordenamento do Território que fosse concedido um regime de excepção ao referido princípio para o universo das empresas que compõem o Grupo Águas de Portugal. Tomámos também conhecimento do teor da exposição enviada em 03 de Maio de 2013 pela ADP SGPS à



¹ Entre outra legislação, estabelecido no artigo n.º 77 da Lei n.º 55-A/2011, de 31 de Dezembro.
Sociedade Anónima - Capital Social 1.105.000 euros - Inscrição n.º 178 na Ordem dos Revisores Oficiais de Contas - Inscrição N.º 9011 na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
Contribuinte 505 988 283 - C. R. Comercial de Lisboa sob o mesmo número - A member firm of Ernst & Young Global Limited



Direcção Geral do Tribunal de Contas acerca deste assunto, na qual se detalham os argumentos que sustentam o pedido de excepção *supra* referido;

- ▶ A certificação legal das contas incide sobre as demonstrações financeiras no seu todo, em conformidade com o referencial contabilístico aplicável, e não sobre componentes específicas, conforme mencionado no parágrafo 61 do capítulo 3. Observações do V/ extracto de pronunciamento;
- ▶ A Certificação Legal das Contas referida no parágrafo 62 do capítulo 3. Observações do V/ extracto de pronunciamento não inclui, em nosso entender, nenhuma omissão tendo sido emitida em cumprimento de todas as normas e disposições aplicáveis, em conformidade com o referencial contabilístico aplicável;
- ▶ Apenas quando os Ministros de Estado e das Finanças e da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território se pronunciarem sobre o pedido de dispensa parcial, apresentado pela ADP SGPS, poderá esta entidade, em função do teor desse despacho determinar, se haverá consequências contabilísticas, a sua extensão e, se as mesmas serão ou não reflectidas nas demonstrações financeiras das empresas, dado que é necessário avaliar todas as obrigações regulatórias e contratuais que resultam dos contractos de concessão celebrados.

Finalmente, cabe referir que no extracto de juros relativo à SANEST e SIMTEJO anexo à Vossa comunicação, se encontram incluídos montantes que resultam de juros de aplicações no IGCP, pelo que tais extractos carecem de correcção. Confirmamos que os juros indicados pela ADP SGPS na resposta que foi dada a V. Exa em 3 de Maio de 2013 se apresentam como sendo os correctos.

Assim, face aos elementos disponíveis nesta data, as nossas conclusões sobre o exame às contas da SANEST e da SIMTEJO relativamente ao exercício findo em 31 de Dezembro de 2011, são as que se encontram expressas nas Certificações Legais das Contas emitidas para as sociedades SANEST (Anexo 1) e SIMTEJO (Anexo 2) ou seja, as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, a posição financeira da SANEST e da SIMTEJO, em 31 de Dezembro de 2011, o resultado e o rendimento

7/6/13



integral das suas operações, as alterações no seu capital próprio e os seus fluxos de caixa no exercício findo naquela data, em conformidade com as Normas Internacionais de Relato Financeiro, tal como adoptadas na União Europeia.

Com os melhores cumprimentos,

Ernst & Young Audit & Associados - SROC, S.A.
Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (nº 178)
Representada por:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'RHS'.

Rui Abel Serra Martins (Roc nº1119)
Ref.: 661/13-SROC-III



7/6/13



OLIVEIRA, REIS & ASSOCIADOS, SROC, LDA.

Inscrita sob o n.º 23
Auditor (C.M.V.M.)

Membro de / Member of



FERNANDO MARQUES OLIVEIRA
JOSÉ VIEIRA DOS REIS
CARLOS A. DOMINGUES FERREZ
JOAQUIM OLIVEIRA DE JESUS
CARLOS MANUEL GRENHA
GUILHERME W. D'OLIVEIRA MARTINS

Ao
Tribunal de Contas
Direção -Geral
A/C : Exmo. Senhor Dr. Luís Filipe Vieira
Simões
Avenida Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 6 de maio de 2013

Carta Registada c/ A.R.

Assunto: Relato de Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas
Públicas
Processo n.º 22/2012 – AUDIT do Departamento de Auditoria II

Exmo. Senhor,

Em resposta ao solicitado no V/Ofício n.º 5969, de 24 de abril de 2013, somos a informar que nos louvamos nas alegações produzidas no exercício do contraditório constantes da carta n.º 034 da TAP, SGPS, S.A. (em representação do Grupo TAP) de 30/04/2012, cuja cópia se anexa.

Nestes termos e nos demais que V. Exas. suprirão, vimos requerer a correção do "Relato de Auditoria", na parte que nos diz respeito.

Com os nossos melhores cumprimentos,

OLIVEIRA, REIS & ASSOCIADOS, SROC, Lda.
Representada por

José Vieira dos Reis
José Vieira dos Reis, ROC n.º 359

Anexo: O mencionado.

BTGC 07 05*13 08836

SEDE | HEAD OFFICE
Av. da Liberdade, n.º 245 – 8.º A, B e C
1250-143 LISBOA - PORTUGAL
Tel. (+351) 217 271 197
Fax (+351) 217 273 129

Delegação Centro | Center Branch
Av. 22 de Maio, n.º 24 - Escritório 3
2415-396 LEIRIA - PORTUGAL
Tel. (+351) 244 822 175
Fax (+351) 244 822 178

Delegação Norte | North Branch
Via Eng.º Edgar Cardoso, n.º 23
Ed. Tower Plaza - Escritório 5E
4400-676 VILA NOVA DE GAIA-PORTUGAL
Tel. (+351) 223 744 485
Fax (+351) 223 744 977

E-mail: geral@orasroc.pt

Web: www.orasroc.pt