

# Auditoria Financeira ao Instituto das Comunicações de Portugal - Autoridade Nacional de Comunicações (ICP - ANACOM) – Gerência de 2012



**Relatório  
Julho 2014**





**Tribunal de Contas**

---

PROCESSO N.º 8/13 – AUDIT

## **Relatório n.º 16/2014-2.ªS**

**Julho de 2014**

**Auditoria Financeira ao  
ICP – ANACOM -  
Autoridade Nacional de  
Comunicações -  
Gerência de 2012**





# Tribunal de Contas

## ÍNDICE

<b>ÍNDICE</b> .....	<b>3</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS</b> .....	<b>4</b>
<b>SIGLAS</b> .....	<b>5</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>6</b>
<b>1 - SUMÁRIO</b> .....	<b>7</b>
1.1 - CONCLUSÕES.....	7
1.2 - RECOMENDAÇÕES .....	11
<b>2 - INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
2.1 - ÂMBITO E OBJETIVOS .....	12
2.2 - SÍNTESE METODOLÓGICA .....	12
2.3 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	13
2.4 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	13
<b>3 - PARTE EXPOSITIVA</b> .....	<b>14</b>
3.1 - CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE .....	14
3.1.1 - <i>Natureza e regime</i> .....	14
3.1.2 - <i>Atribuições</i> .....	14
3.1.3 - <i>Órgãos</i> .....	15
3.1.4 - <i>Regime financeiro</i> .....	15
3.2 - CONTROLO INTERNO .....	16
3.2.1 - <i>Organização geral</i> .....	16
3.2.2 - <i>Administração financeira, patrimonial e documental</i> .....	17
3.3 - PRESTAÇÃO DE CONTAS - GERÊNCIA DE 2012 .....	18
3.4 - SITUAÇÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL NO TRIÉNIO 2010-2012 .....	19
3.4.1 - <i>Receita</i> .....	20
3.4.2 - <i>Despesa</i> .....	23
3.4.3 - <i>Situação patrimonial</i> .....	25
3.5 - APLICAÇÃO DE RESULTADOS.....	26
3.6 - EXECUÇÃO E CONTROLO ORÇAMENTAL .....	29
3.6.1 - <i>Equilíbrio orçamental</i> .....	29
3.6.2 - <i>Receita - Resultado das verificações</i> .....	29
3.6.3 - <i>Despesa - Resultado das verificações</i> .....	33
3.7 - DISPONIBILIDADES .....	34
3.7.1 - <i>Unidade de tesouraria</i> .....	34
3.7.2 - <i>Reconciliações bancárias</i> .....	37
3.7.3 - <i>Fundos fixos de caixa</i> .....	37
3.8 - IMOBILIZADO - TERRENOS E EDIFÍCIOS .....	38
3.9 - DÍVIDA .....	39
3.9.1 - <i>Dívida do ICP-ANACOM</i> .....	39
3.9.2 - <i>Dívida ao ICP-ANACOM</i> .....	41
3.10 - CONTA DE GERÊNCIA .....	44
3.10.1 - <i>Demonstração numérica</i> .....	44
3.10.2 - <i>Juízo sobre as demonstrações financeiras</i> .....	45
<b>4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	<b>46</b>
<b>5 - EMOLUMENTOS</b> .....	<b>46</b>

<b>6 - DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>46</b>
<b>ANEXO I - RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS .....</b>	<b>48</b>
<b>ANEXO II - RESPOSTAS NO ÂMBITO DO CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>49</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - AMOSTRAS DAS RECEITAS E DAS DESPESAS SELECIONADAS.....	13
QUADRO 2 - EVOLUÇÃO E ORIGEM DAS RECEITAS NO TRIÉNIO DE 2010-2012 .....	20
QUADRO 3 - ESTRUTURA DA RECEITA PRÓPRIA COBRADA NO TRIÉNIO 2010-2012 .....	21
QUADRO 4 - ENTIDADES COM MAIOR PESO, EM TERMOS DE VALOR, NA FATURAÇÃO DE TAXAS .....	21
QUADRO 5 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS NO TRIÉNIO 2010-2012 .....	22
QUADRO 6 - ESTRUTURA DA DESPESA NO TRIÉNIO 2010-2012 .....	23
QUADRO 7 - EVOLUÇÃO DA DESPESA NO TRIÉNIO 2010-2012 .....	23
QUADRO 8 - EVOLUÇÃO DO BALANÇO NO TRIÉNIO 2010-2012 .....	25
QUADRO 9 - EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS NO TRIÉNIO 2010-2012 .....	26
QUADRO 10 - APLICAÇÃO DE RESULTADOS DE 2010-2012 .....	27
QUADRO 11 - VALORES A ENTREGAR, POTENCIALMENTE, COMO RECEITA DO ESTADO .....	29
QUADRO 12 - LEILÃO DE DIREITOS DE FREQUÊNCIAS .....	30
QUADRO 13 - AVALIAÇÕES DE TERRENOS E EDIFÍCIOS .....	39
QUADRO 14 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DO ICP-ANACOM AO LONGO DO TRIÉNIO 2010-2012 .....	40
QUADRO 15 - ESTRUTURA DA DÍVIDA DO ICP-ANACOM, POR CONTAS DO BALANÇO, NO TRIÉNIO 2010-2012 .....	40
QUADRO 16 - DECOMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DA CONTA “OUTRAS CONTAS A APAGAR” NO TRIÉNIO 2010-2012 .....	40
QUADRO 17 - DÍVIDA CORRENTE AO ICP-ANACOM EM 2012 .....	41
QUADRO 18 - DECOMPOSIÇÃO DA CONTA 21 - “CLIENTES” E VARIAÇÃO NO TRIÉNIO 2010-2012 .....	41
QUADRO 19 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA NO TRIÉNIO 2010-2012 DAS 5 ENTIDADES COM MAIOR DÍVIDA CONTABILIZADA EM 2012 NA CONTA 211 - “CLIENTES C/C” .....	42
QUADRO 20 - SITUAÇÃO, EM 18-7-2013, DAS 5 ENTIDADES COM MAIOR DÍVIDA CONTABILIZADA EM 2012 NA CONTA 211 - “CLIENTES C/C” .....	42
QUADRO 21 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA NO TRIÉNIO 2010-2012 DAS 5 ENTIDADES COM MAIOR DÍVIDA CONTABILIZADA EM 2012 NA CONTA 213 – “CLIENTES DE COBRANÇA DUVIDOSA” .....	43
QUADRO 22 - DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DA GERÊNCIA DE 2012 .....	45
QUADRO 23 - RELAÇÃO DE RESPONSÁVEIS .....	48



# Tribunal de Contas

## SIGLAS

Siglas	Denominação
BWA	Broadband Wireless Access (Acesso de Banda Larga Sem Fios)
CA	Conselho de Administração
CB	Citizen's Band (Banda do Cidadão)
CC	Conselho Consultivo
CCP	Código dos Contratos Públicos
CF	Conselho Fiscal
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
DA	Departamento de Auditoria
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DR	Diário da República
ESA	European Space Agency
FPC	Fundação Portuguesa de Comunicações
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FFC	Fundos Fixos de Caixa
ICP-ANACOM	Autoridade Nacional para as Comunicações
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público / Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ITED	Infraestruturas de Telecomunicações em Edifícios
ITUR	Infraestruturas de Telecomunicações em Urbanizações
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
M€	Milhões de euros
MUST	Monetary Unit Sampling Technique
NCRF	Norma Contabilística e de Relato Financeiro
OE	Orçamento do Estado
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referencia Estratégico Nacional
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RNG	Redes de Nova Geração
RTE	Regime de Tesouraria do Estado
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
TC	Tribunal de Contas
TDT	Televisão Digital Terrestre

## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
<b>Equipa Técnica:</b>		
Fátima Sousa	Auditora	Licenciada em Economia
David Pires	Técnico Verificador Superior	Licenciado em Direito
Jorge Trindade	Auditor	Licenciado em Gestão
José Diniz	Auditor	Licenciado em Gestão
Celia Horta	Apoio administrativo	
<b>Coordenação</b>	António Marques do Rosário, Auditor Chefe	
<b>Coordenação Geral</b>	Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	



## 1 - SUMÁRIO

A presente auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão das contas de gerência de 2012 do ICP-ANACOM, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

As verificações efetuadas permitem formular as seguintes conclusões.

### 1.1 - Conclusões

#### *Prestação de contas*

1. O ICP-ANACOM elabora e tem apresentado ao Tribunal de Contas as demonstrações financeiras finais de acordo com o SNC (**cfr. ponto 3.3**);
2. No cumprimento do disposto no artigo 41.º, n.º 5.º, dos seus Estatutos, o ICP-ANACOM deve apresentar mapas consolidados, de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública, a aprovar pelo Ministro das Finanças. Apesar desta Autoridade elaborar os mapas de controlo orçamental da despesa e da receita segundo os modelos constantes dos pontos 7.1 e 7.2 do POCP, os mesmos não foram expressamente aprovados pelo referido Ministro (**cfr. ponto 3.3**).

#### *Caracterização financeira e patrimonial*

3. O financiamento do ICP-ANACOM tem origem, quase exclusivamente, em receitas próprias, as quais representam 99,9% do total dos recursos desta entidade reguladora (**cfr. ponto 3.4.1**);
4. Nestas receitas têm especial relevo as “Taxas multas e outras penalidades”, cujo peso, no triénio 2010-2012, se situou entre 93,1% e 98,8% (**cfr. ponto 3.4.1**);
5. A receita de taxas encontra-se concentrada em quatro entidades (**cfr. ponto 3.4.1**);
6. Ao longo do mencionado triénio a receita própria diminuiu. Esta evolução foi especialmente acentuada em 2012, devido ao facto do pagamento efetuado por dois dos operadores com maior peso, relativo a faturação emitida em 2012, só ter ocorrido em janeiro de 2013 (**cfr. ponto 3.4.1**);
7. No triénio em análise, a despesa em 2011, face a 2010 e 2012, foi menor em M€ 11,4 (-18,5%) e M€ 10,6 (-21,5%), respetivamente (**cfr. ponto 3.4.2**);
8. O valor do ativo de 2010 para 2012 aumentou M€ 40,7 (+30,1%) (cfr. ponto 3.4.3.1).

### *Aplicação de resultados*

9. Até janeiro de 2014, apesar da existência de uma proposta no relatório e contas de 2010 de entrega como receita do Estado de M€ 30,9, não se verificou qualquer decisão das tutelas setorial e financeira, relativamente à aplicação dos resultados daquele exercício (**cf. ponto 3.5**);
10. Relativamente à decisão de aplicação de resultados de 2011, ficaram por aplicar cerca de M€ 1,4. No que respeita aos resultados de 2012, embora haja uma decisão das tutelas setorial e financeira, constante da Portaria n.º 326-A/2013, de 1 de novembro, ainda não foi publicado o diploma previsto nessa Portaria o qual determinará a aplicação de cerca de M€ 22, apesar de já estar ultrapassado o prazo fixado de 60 dias (**cf. ponto 3.5**);
11. Ainda no âmbito da aplicação de resultados, o artigo 8.º da Lei 12-A/2010, de 30 de junho, dispunha que constituía receita geral do Estado de 2010 85% do valor acumulado dos saldos de gerência e resultados transitados apurados no final do exercício de 2009 das entidades reguladoras, designadamente do ICP - ANACOM;

Esta entidade devido ao facto de não ter resultados transitados no final do exercício de 2009 e de considerar que não dispõe de saldos de gerência, embora os mesmos constem dos Orçamentos do Estado e das Contas Gerais do Estado, não efetivou qualquer transferência para os cofres do Estado ao abrigo daquele preceito legal;

No entanto, tendo em consideração a conjuntura económico-financeira do País, o ICP – ANACOM propôs a entrega ao Estado durante o primeiro trimestre de 2011 do total das suas Reservas Especiais, no valor de cerca M€ 38,3;

Essa proposta do ICP – ANACOM foi aceite pelo Governo, conforme despachos de março de 2011 do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, mas a transferência dessa verba nunca se concretizou (**cf. ponto 3.5**);

12. Resulta do exposto que o total a entregar nos cofres do Estado pelo ICP-ANACOM, com origem na aplicação de resultados (até 2012) e de reservas especiais é de cerca de M€ 92,6. A entrega desta verba como receita do Estado terá um efeito positivo na diminuição do défice (**cf. ponto 3.5**).

### *Leilão de espetro multifaixa*

13. O Relatório e Contas de 2012 do ICP – ANACOM não contém informação exata respeitante ao leilão de atribuição de direitos de frequências. O ICP-ANACOM cobrou M€ 272 e não M€ 372, sendo as operadoras licitantes devedoras de M€ 100 no final do exercício (**cf. ponto 3.6.2.1**);
14. Na contabilização orçamental, apesar do ICP-ANACOM ter alegado que, após a publicação da Portaria n.º 218/2012, em 19 de julho de 2012, efetuou a reclassificação da receita de M€ 272 como operação extraorçamental, não existe, no entanto, evidência dessa operação (**cf. ponto 3.6.2.1**).



*Transferências para a FPC*

15. No ano de 2012, o ICP-ANACOM participou a FPC com € 354.907 a título de cedência de pessoal e € 380.000 de participação financeira, tendo-se verificado que estes apoios foram contabilizados no agrupamento de despesa 04.00.00 – “Transferências correntes” **(cfr. ponto 3.6.3)**;
16. Estas transferências consubstanciam apoios públicos, pelo que deveria ter sido cumprido o disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, que obrigava à publicitação das transferências correntes e de capital que, designadamente, os fundos e serviços autónomos efetuassem a favor de pessoas singulares ou coletivas exteriores ao setor público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo ou donativo **(cfr. ponto 3.6.3)**.

*Unidade de tesouraria*

17. No final de 2012 o ICP-ANACOM possuía 12 contas bancárias em depósitos à ordem, 11 na banca comercial e uma no IGCP, ascendendo o montante depositado na banca comercial a cerca de M€ 129,4 **(cfr. ponto 3.7.1)**;
18. Não foi assim cumprido o Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho, instituído de forma a ser otimizada a gestão global dos recursos públicos. Apesar de este incumprimento ser suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, a censurabilidade da conduta dos responsáveis, membros do Conselho de Administração, só lhes pode ser imputada a título de negligência, relevando-se a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º do referido diploma legal, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c) **(cfr. ponto 3.7.1)**;
19. Não foram entregues nos cofres do Estado os juros creditados pela banca comercial em 2012, no valor de cerca de M€ 3,8, contrariando o disposto no artigo 89.º, n.º 8, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e no artigo 16.º, n.º 4, do Decreto-lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro **(cfr. ponto 3.7.1)**.

*Valorização de terrenos e edifícios*

20. Desde 2010, o ICP-ANACOM organiza a sua contabilidade de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística. Também, entre 2008 e 2010, esta entidade avaliou 99% dos seus terrenos e edifícios no âmbito do Programa de Gestão do Património Imobiliário **(cfr. ponto 3.8)**;
21. Observaram-se diferenças significativas entre os valores contabilísticos dos terrenos e edifícios e os valores resultantes de avaliações realizadas por peritos externos. No entanto, o ICP-ANACOM não procedeu à revalorização dos ativos terrenos e edifícios em função do resultado das avaliações por ter optado como política contabilística para a valorização dos

seus ativos fixos tangíveis, nomeadamente os imóveis, pelo modelo do custo, previsto na NCRF n.º 7, § 29 (**cf. ponto 3.8**);

22. O resultado das avaliações externas das instalações do ICP-ANACOM não consta do Relatório e Contas de 2012 (**cf. ponto 3.8**).

#### *Dívida do ICP-ANACOM*

23. A dívida do ICP-ANACOM em 2012 era de M€ 7,0, tendo decrescido de 2010 para 2011 M€ 4,0 (-45,4%) e aumentado em 2012, face a 2011, M€ 2,2 (+46,0%) (**cf. ponto 3.9.1**).

#### *Dívida ao ICP-ANACOM*

24. O valor da dívida ao ICP-ANACOM contabilizada no balanço de 2012 é de M€ 25,7 (**cf. ponto 3.9.2**);
25. O valor contabilizado na conta 21 - “Clientes”, que representava 89,8% do total da dívida, em 2012, aumentou relativamente a 2011 e 2010, M€ 19,9 (+640%) e M€ 19,7 (+584,1%), respetivamente. Este acréscimo teve carácter excecional, devendo-se ao facto do pagamento de dois dos maiores operadores, relativos a taxas de 2012, só ter sido efetuado no início de 2013 (**cf. pontos 3.9.2 e 3.9.2.1**);
26. Da análise efetuada sobre a dívida contabilizada nas contas 211 “Clientes c/c” e 213 “Clientes de cobrança duvidosa” observou-se a aplicação de procedimentos adequados à sua cobrança (**cf. pontos 3.9.2.1 e 3.9.2.2**).

#### *Juízo sobre as demonstrações financeiras*

27. A apreciação final sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras do exercício de 2012 é favorável (**cf. ponto 3.10.2**).



## 1.2 - Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas o seguinte:

### 1) Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia:

- a) Diligenciar pela entrega pelo ICP-ANACOM, como receita do Estado, de M€ 38,3 com origem em reservas especiais, conforme proposto por essa entidade.
- b) Providenciar pela tomada de decisão relativamente à aplicação dos resultados de 2010, 2011 e 2012, no valor respetivamente de € 30,9, de € 1,4 e de € 22, no valor global de M€ 54,3.

### 2) Ao ICP-ANACOM - Autoridade Nacional para as Comunicações:

- a) Proceder à publicitação de toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, a favor de pessoas singulares ou coletivas dos setores privado, cooperativo e social, bem como das entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nos termos previstos na atual Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.
- b) Cumprir o princípio da unidade de tesouraria, recorrendo aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP.
- c) Proceder à entrega nos cofres do Estado dos juros creditados pelos bancos em 2012, conforme determinado pela Ministra de Estado e das Finanças, em 18 de julho de 2013.
- d) Reportar nos Relatórios e Contas, de forma exata, a informação respeitante a operações que envolvam significativos volumes financeiros e que se encontrem sob controlo do ICP-ANACOM.

## 2 - INTRODUÇÃO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC), aprovado para o ano de 2013, realizou-se a presente auditoria financeira ao ICP – ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012, entidade administrativa independente de supervisão e regulação no âmbito da área de atividade do ex-Ministério da Economia e do Emprego<sup>1</sup>.

### 2.1 - Âmbito e objetivos

O objetivo geral desta ação foi a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão das contas da gerência de 2012 do ICP-ANACOM, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- ◆ Avaliar o sistema de controlo interno (SCI);
- ◆ Apreciar se:
  - ◇ As operações foram corretamente autorizadas, realizadas e registadas;
  - ◇ Foram tomadas medidas apropriadas de forma a salvaguardar os ativos;
  - ◇ Os direitos e as obrigações foram apurados, registados e geridos segundo as normas aplicáveis;
- ◆ Apreciar a correção do processo de prestação de contas e dos respetivos mapas financeiros;
- ◆ Apreciar a legalidade e regularidade das operações selecionadas.

### 2.2 - Síntese metodológica

Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

Foi examinado o sistema de controlo interno existente através da realização de entrevistas, questionários e de testes de procedimento e de conformidade.

Para analisar e concluir sobre a regularidade e a legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2012, bem como da sua integralidade, fiabilidade e exatidão, foram selecionadas duas amostras dos universos da receita e da despesa.

Na seleção da amostra foi utilizada a aplicação informática “IDEA”<sup>2</sup> e o método de amostragem estatístico “MUST”<sup>3</sup>, com os parâmetros de 2% de materialidade e 90% de nível de confiança<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Atual Ministério da Economia, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto (quarta alteração à Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional).

<sup>2</sup> *Interactive Data Extraction and Analyses*.

<sup>3</sup> *Monetary Unit Sampling Technique*.

<sup>4</sup> A fixação destes parâmetros teve em conta o resultado da avaliação efetuada ao SCI.



O universo dos recebimentos, excluindo as operações extraorçamentais, é composto por 12.381 registos<sup>5</sup>. A amostra extraída é constituída por 36 registos.

O universo dos pagamentos, retirando as despesas com pessoal de carácter permanente<sup>6</sup> e as operações extraorçamentais, é composto por 22.969 registos, tendo sido selecionados para verificação 70 registos.

No quadro seguinte quantificam-se as amostras das receitas e das despesas selecionadas.

**Quadro 1 - Amostras das receitas e das despesas selecionadas**

(em euros e %)

	Recebimentos	Pagamentos
<b>Valor total</b>	<b>56 399 471,24</b>	<b>47 518 731,78</b>
N.º de registos	12 379	22 969
Amostra selecionada – n.º de registos	36	70
Amostra selecionada – valor	48 725 343,74	27 329 886,77
<b>Proporção do valor da amostra no total do universo</b>	<b>86%</b>	<b>58%</b>

Fonte: Mapa de fluxos de caixa e mapa de controlo de execução orçamental elaborado pelo Instituto.

No âmbito da dívida ao ICP-ANACOM, no triénio 2010-2012, o exame incidiu sobre a dívida contabilizada na conta 21 – “Clientes”, a qual representa 99,1% do total, tendo sido selecionadas para análise as cinco maiores dívidas contabilizadas em cada uma das seguintes contas:

- 212 - “Clientes c/c”;
- 213 - “Clientes de cobrança duvidosa”.

### 2.3 - Condicionantes e limitações

Não se registaram condicionantes e limitações ao trabalho desenvolvido, sendo de realçar a colaboração dos técnicos e responsáveis do ICP-ANACOM, na disponibilização da documentação e na prestação dos esclarecimentos solicitados.

### 2.4 - Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>7</sup>, o relato de auditoria foi enviado, para contraditório, às seguintes entidades:

- ◆ Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia;

<sup>5</sup> Para efeitos de extração da amostra, foram retirados dois registos, M€ 272 e M€ - 272, os quais correspondem ao valor recebido pelo ICP-ANACOM e ao valor entregue nos cofres do Estado, respetivamente, no âmbito do leilão de espectro multifaixa, realizado em 2012, uma vez que a disparidade destes dois valores relativamente ao universo impossibilitava a utilização da aplicação informática “IDEA” e o método de amostragem estatístico “MUST”, por provocar uma distorção nos resultados obtidos.

<sup>6</sup> Tendo em conta o baixo risco envolvido foram excluídos os pagamentos das despesas integrantes dos subagrupamentos 01.01 – “Remunerações certas e permanentes” e 01.03 – “Segurança social.

<sup>7</sup> Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

- ◆ Ao ICP-ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações;
- ◆ Aos responsáveis individuais.

Todas as entidades apresentaram alegações, as quais, nas partes pertinentes, foram incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo II, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

## **3 - PARTE EXPOSITIVA**

### **3.1 - Caracterização da entidade**

#### **3.1.1 - Natureza e regime**

O Decreto-lei n.º 188/81, de 2 de julho, criou o Instituto das Comunicações de Portugal, passando a denominar-se ICP-Autoridade Nacional de Comunicações (ICP – ANACOM) com o Decreto-lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro, que aprovou igualmente os respetivos Estatutos.

O ICP-ANACOM é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, tendo por objeto a regulação, supervisão e representação do sector das comunicações.

Esta entidade rege-se, subsidiariamente, pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, com a ressalva das especificidades incompatíveis com a sua natureza não empresarial.

O ICP-ANACOM é independente no exercício das suas funções, sem prejuízo dos princípios orientadores de política de comunicações fixados pelo Governo e dos atos sujeitos a tutela ministerial, nos termos previstos na lei e nos Estatutos<sup>8</sup>.

#### **3.1.2 - Atribuições**

O ICP-ANACOM tem por objeto a regulação, supervisão e representação do sector das comunicações, sendo suas atribuições<sup>9</sup>:

- ◆ No âmbito da regulação do mercado: garantir o acesso dos operadores de comunicações às redes, em condições de transparência e igualdade; promover a competitividade e o desenvolvimento nos mercados das comunicações, nomeadamente no contexto da convergência das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação; atribuir os títulos de exercício da atividade postal e de telecomunicações; assegurar a gestão do espectro radioelétrico, garantindo a coordenação entre as comunicações civis, militares e paramilitares, e a gestão da numeração no sector das comunicações;
- ◆ Em matéria de supervisão do mercado: velar pela aplicação e fiscalização das leis, regulamentos e requisitos técnicos, bem como pelo cumprimento, por parte dos operadores de

---

<sup>8</sup> Cfr. artigos 1.º, 3.º e 4.º dos Estatutos do ICP-ANACOM.

<sup>9</sup> Cfr. o sítio do ICP-ANACOM na Internet - <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=2453#horizontalMenuArea> – e o artigo 6.º dos seus Estatutos.



comunicações, das disposições dos respetivos títulos de exercício de atividade ou contratos de concessão; garantir a existência e disponibilidade de um serviço universal de comunicações, assegurando o cumprimento das obrigações correspondentes; zelar pela correta utilização dos recursos espectrais e de numeração atribuídos; proteger os interesses dos consumidores, especialmente os utentes do serviço universal, em coordenação com as entidades competentes, promovendo designadamente o esclarecimento dos consumidores;

- ◆ No âmbito da representação do sector das comunicações: assegurar a representação técnica do Estado Português nos organismos internacionais congéneres, acompanhar a atividade das entidades reguladoras afins e as experiências estrangeiras de regulação das comunicações e estabelecer relações com outras entidades reguladoras; colaborar com outras entidades públicas e privadas na promoção da investigação científica aplicada às telecomunicações, bem como na divulgação nacional e internacional do sector; promover a normalização técnica, em colaboração com outras organizações, no sector das comunicações e áreas relacionadas; colaborar na definição das políticas de planeamento civil de emergência do sector das comunicações, apoiando tecnicamente os organismos e serviços responsáveis pelo estabelecimento e gestão da rede integrada de comunicações de emergência; assegurar a realização de estudos nas áreas das comunicações postais e de telecomunicações, bem como a execução de projetos no âmbito da promoção do desenvolvimento do acesso à sociedade de informação e do conhecimento.

### 3.1.3 - Órgãos

São órgãos do ICP-ANACOM:

- ◆ **O conselho de administração** - é o órgão colegial responsável pela definição e implementação da atividade reguladora do ICP-ANACOM, bem como pela direção dos respetivos serviços, constituído por um presidente e dois ou quatro vogais, devendo, neste último caso, ser designado um vice-presidente;
- ◆ **O conselho fiscal** - é o órgão responsável pelo controlo da legalidade e economicidade da gestão financeira e patrimonial do ICP-ANACOM e de consulta do conselho de administração nesse domínio, constituído por um presidente e dois vogais, sendo um dos vogais revisor oficial de contas, designados por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela, por um período de três anos, renovável;
- ◆ **O conselho consultivo** - é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação, constituído por 21 representantes das entidades do setor das telecomunicações e dos correios, envolvendo membros do governo central e das regiões autónomas, da Associação Nacional de Municípios, do Conselho de Concorrência, das entidades concessionárias dos serviços universais de telecomunicações e correios, de representantes dos operadores e prestadores de serviços, dos comerciantes e instaladores dos sistemas de telecomunicações, dos fabricantes, das empresas utilizadoras de comunicações e dos consumidores individuais. É presidido por um representante do ministro da tutela setorial.

### 3.1.4 - Regime financeiro

Nos termos do estabelecido nos seus Estatutos, a gestão financeira do ICP-ANACOM rege-se segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral de atividade financeira dos fundos

e serviços autónomos, sem prejuízo do cumprimento das regras de direito comunitário e internacional sobre mercados públicos<sup>10</sup>.

Entre outras, constituem receitas do ICP - ANACOM:

- ◆ Taxas;
- ◆ O produto da aplicação de multas contratuais, bem como das coimas aplicadas nos termos da lei;
- ◆ As receitas provenientes da prestação de serviços, designadamente dos seus laboratórios.

### 3.2 - Controlo Interno

No âmbito do desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi analisado o SCI implementado, através do levantamento dos circuitos e da análise dos sistemas e fluxos de informação envolvidos, recorrendo-se a questionários, à observação e exame de processos representativos das atividades relacionadas com as áreas consideradas pertinentes, realizando-se simultaneamente testes de procedimento e de conformidade.

A avaliação preliminar do controlo interno teve em conta o ambiente de controlo e os procedimentos de controlo interno instituídos.

De acordo com a análise efetuada a classificação do ambiente de controlo foi de bom.

Para avaliação dos procedimentos de controlo interno foram utilizados questionários por área. Após realização dos respetivos testes, o resultado das matrizes adotadas apontou para um nível bom dos procedimentos de controlo interno instituídos, concluindo-se que os procedimentos estabelecidos pelos órgãos de gestão mostraram-se adequados à atividade da entidade, que a informação resultante do cumprimento dos objetivos programados se encontrava atualizada, coerente e materializada em relatórios, e que, de forma geral, os procedimentos de gestão instituídos foram cumpridos.

Tendo em conta a conjugação da qualificação de bom atribuída quer ao ambiente de controlo quer aos procedimentos de controlo implementados considerou-se a avaliação global do SCI de bom.

#### 3.2.1 - Organização geral

A atividade geral do ICP-ANACOM é regulada por instrumentos de gestão materializados em planos anuais de atividade, orçamentos, relatórios de atividades e contas e balanço social.

Neste âmbito registou-se o seguinte:

- ◆ O ICP-ANACOM possui manuais de procedimentos específicos nas áreas de contabilidade e finanças, aquisições/compras, administração de pessoal e de normas das tesourarias e de atendimento ao público;

---

<sup>10</sup> Artigo 41.º, n.º 2, dos seus estatutos.



- ◆ Existe um “Código de Conduta”<sup>11</sup> onde se encontram definidas as linhas de orientação em matéria de ética profissional;
- ◆ Os Estatutos do Instituto<sup>12</sup> definem as atribuições, organização, composição e responsabilidades dos órgãos. As competências de toda a estrutura orgânica, nomeadamente, das direções, divisões, áreas e núcleos foram definidas pela Deliberação DE 345 2011 CA, de 17 de novembro;
- ◆ Não existe um departamento de auditoria interna. O Instituto tem privilegiado o recurso a auditorias externas através de contratos de prestação de serviços com diversas empresas;
- ◆ O organograma real coincide com a arquitetura desenhada no diploma orgânico e na Deliberação DE 345 2011 CA, de 17 de novembro;
- ◆ Foi confirmada a existência do plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas, dando assim cumprimento à Recomendação n.º 1, emitida pelo Concelho de Prevenção da Corrupção, publicada no DR, 2.ª série, de 22 de julho de 2009.

### 3.2.2 - Administração financeira, patrimonial e documental

As verificações efetuadas permitiram observar:

- ◆ Os procedimentos pertencentes à área financeira são efetuados de acordo com as normas definidas no Manual de Finanças do instituto;
- ◆ Relativamente aos recebimentos e pagamentos, os procedimentos encontram-se clara e detalhadamente definidos no Manual de Finanças, tendo-se confirmado, através de testes de procedimento, a tramitação inerente a cada fase de cobrança de receitas ou de pagamento de despesas;
- ◆ Foi confirmada a existência de segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria;
- ◆ Registou-se que é dado cumprimento ao procedimento legalmente instituído de verificação da situação contributiva dos fornecedores perante a segurança social e a administração fiscal;
- ◆ No processo referente ao controlo da execução orçamental foi efetuado o envio mensal da informação à Direcção-Geral do Orçamento, através do SIGO;
- ◆ A informação contabilística é disponibilizada por aplicações informáticas adquiridas no mercado;
- ◆ As contas bancárias são conciliadas mensalmente, verificados periodicamente os cheques em trânsito e feito o controlo da sua antiguidade;
- ◆ Existe uma aplicação informática específica para o registo dos ativos;

<sup>11</sup>O qual define as linhas de orientação em matéria de ética profissional e que, em anexo, contem uma compilação de normas consideradas mais relevantes no âmbito do direito constitucional, do direito administrativo e do direito penal que tem pontos de contacto com o campo de eleição do código de conduta.

<sup>12</sup>Em anexo ao Decreto-lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro.

- ◆ O serviço de contabilidade elabora mensalmente balanços e demonstrações de resultados que trimestralmente remete ao conselho fiscal;
- ◆ São elaborados trimestralmente relatórios de execução orçamental;
- ◆ O ICP-ANACOM presta informação, para controlo orçamental, às tutelas setorial e financeira, trimestralmente, ou sempre que solicitado, e presta contas, por gerência, ao Tribunal de Contas.

### 3.3 - Prestação de contas - Gerência de 2012

Com a prestação de contas do ano de 2012 a entidade veio esclarecer<sup>13</sup> que a mesma foi efetuada nos termos das Instruções constantes da Resolução do Tribunal de Contas (TC) n.º 1/1993, de 21 de janeiro, uma vez que a Instrução n.º 1/2004, de 14 de fevereiro, ao abranger a organização contabilística sujeita ao POCP não lhe seria aplicável, pois o ICP-ANACOM “(...) *tem obrigatoriamente a sua contabilidade organizada de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), desde 1 de Janeiro de 2010 (anteriormente o Plano Oficial de Contabilidade (POC)), nos termos dos seus estatutos*”.

No referido esclarecimento a entidade menciona ainda que o ICP-ANACOM é uma entidade administrativa independente que goza de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade, de acordo com o artigo 48.º, n.º 1, alínea f) da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (alterado pelo Decreto-lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro) e com o artigo 31.º do Decreto-lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro.

A Resolução do TC n.º 1/1993 contendo as instruções a observar pelas entidades com contabilidade patrimonial, seguindo o POC, foi revogada com a entrada em vigor da Instrução n.º 1/2004.

Relativamente às disposições legais a propósito do sistema de contabilidade a utilizar pelo ICP-ANACOM refira-se o seguinte:

- ◆ Os Estatutos do ICP-ANACOM (em anexo ao Decreto-lei n.º 309/2001), no seu artigo 41.º, n.º 5.º, dispõem que a sua contabilidade “(...) *é elaborada de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade, não lhe sendo aplicável o regime da contabilidade pública, devendo, contudo, ser apresentados mapas consolidados, de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública, a aprovar pelo Ministro das Finanças.*”
- ◆ O Decreto-lei n.º 158/2009, de 13 de julho, que aprovou o SNC, quanto ao âmbito de aplicação veio determinar, através, do seu artigo 3.º, n.º 2, que “*Até que sejam publicadas normas para as entidades sem fins lucrativos, são abrangidas pelo SNC outras entidades que, por legislação específica, se encontrem sujeitas ao Plano Oficial de Contabilidade (...).*”

Os mapas de controlo orçamental, da despesa e da receita, elaborados pelo ICP-ANACOM<sup>14</sup> não possuem toda a informação prevista no POCP, indicando apenas os valores totais orçamentados e realizados<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup>Ofício subscrito pelo Vice-Presidente do CA do ICP-ANACOM, com data de entrada na DGTC em 29 do abril de 2013.

<sup>14</sup>Integrantes da conta de gerência remetida à DGTC em 30 de abril de 2013 (Processo de conta n.º 3758/2012).

<sup>15</sup>No decurso do trabalho de campo foram facultados os mapas de execução orçamental com os elementos constantes dos modelos previstos nos pontos 7.1 e 7.2 do POCP.



Quanto ao mapa de fluxos de caixa, o ICP-ANACOM apresentou a conta de gerência, integrando o mapa dos fluxos financeiros (receitas e despesas da gerência)<sup>16</sup>. Oportunamente, esta entidade remeteu o Relatório e Contas de 2012, o qual integra a demonstração dos fluxos de caixa do exercício<sup>17</sup>. Estes dois documentos não contêm a mesma informação do mapa de fluxos de caixa previsto no ponto 7.3 do POCP pelos motivos seguintes:

- ◆ No mapa dos fluxos financeiros não se encontram evidenciados todos os recebimentos e pagamentos, da execução orçamental e extraorçamental, discriminados de acordo com o orçamento;
- ◆ A demonstração de fluxos de caixa que integra o Relatório e Contas constitui uma demonstração financeira do SNC e segue o modelo constante do anexo n.º 5 da Portaria n.º 986/2009, de 7 de setembro. Os recebimentos e os pagamentos não se encontram desagregados conforme discriminação orçamental e parte dos recebimentos encontram-se compensados com pagamentos efetuados. Do modelo previsto no SNC não é possível extrair a demonstração numérica da gerência<sup>18</sup>.

Sobre esta matéria o ICP-ANACOM referiu nas suas alegações:

*26. (...) é forçoso concluir que o ICP-ANACOM não se encontra obrigado a remeter, em sede de prestação de contas, os mapas de controlo orçamental da despesa e da receita e dos fluxos de caixa, conforme as disposições e modelos constantes dos pontos 7.1 a 7.3 do POCP, devendo apenas apresentar os modelos próprios do SNC, nos termos do n.º 1.2 da Instrução n.º 1/2004.*

*27. Seja como for, foram disponibilizados em sede de auditoria todos os elementos solicitados, incluindo os mapas de controlo orçamental da despesa e da receita com os elementos constantes dos modelos a que se referem os pontos 7.1 e 7.2 do POCP (...).*

Sobre o alegado refere-se que, de facto, não se encontra em causa a aplicação da Instrução n.º 1/2004, enquadrando-se a entidade no ponto I.2 da mesma. No entanto, face ao no disposto no artigo 41.º, n.º 5.º, dos seus Estatutos, o ICP-ANACOM deve apresentar mapas consolidados, de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública, a aprovar pelo Ministro das Finanças. Ora, apesar desta Autoridade elaborar os mapas de controlo orçamental da despesa e da receita de acordo com os modelos previstos nos pontos 7.1 e 7.2 do POCP, os mesmos não foram expressamente aprovados pelo referido Ministro.

### 3.4 - Situação financeira e patrimonial no triénio 2010-2012

Relativamente à matéria abordada nos pontos seguintes, 3.4.1 e 3.4.2, em sede do contraditório, o ICP-ANACOM referiu:

*“29.(...) importa começar por notar que está em causa uma análise de fluxos de caixa, que considera como receita todas as entradas de caixa (recebimentos) e como*

<sup>16</sup> Mapa integrante da conta de gerência remetida à DGTC em 30 de abril de 2013 (Processo de conta n.º 3758/2012).

<sup>17</sup> Relatório e Contas de 2012 facultado à equipa no decurso do trabalho de campo e remetido à DGTC em 26 de setembro de 2012.

<sup>18</sup> Em 2012 os “Outros recebimentos/pagamentos” das atividades operacionais da demonstração dos fluxos de caixa (SNC), no valor de € 5.752.086, resultam da agregação de 16.307 movimentos, entre recebimentos e pagamentos, os quais totalizam, respetivamente, € 282.200.430,20 e € 287.952.516,39.

*despesa todas as saídas de caixa (pagamentos), independentemente da sua natureza contabilística, quando a contabilidade do ICP-ANACOM é patrimonial e não orçamental.*

*(...) 37. Como é evidente, não se pode fazer uma auditoria financeira ao ICP-ANACOM, que está sujeito à apresentação de contas numa ótica patrimonial, com base nas regras do SNC, a partir de uma pura ótica de caixa, sob pena de se chegar a resultados absurdos e totalmente imprestáveis à luz das próprias regras de apreciação das contas constantes da instrução n.º 1/2004.*

*O Tribunal de Contas não pode apreciar as contas de uma entidade sujeita a SNC, certificadas por auditores externos e independentes, com base nas regras aplicáveis a entidades com contabilidade orçamental. Isto viola o princípio da legalidade financeira, uma vez que as contas têm que ser apreciadas com base no sistema contabilístico aplicável por lei à entidade que presta contas e não com base em regras contabilísticas que não lhe são aplicáveis.*

Sobre o alegado é importante referir que o ICP-ANACOM consta dos Orçamentos do Estado e das Contas Gerais do Estado, integrando o subsector dos serviços e fundos autónomos. Por isso, conforme atrás se referiu, a entidade elabora os mapas 7.1 - Controlo orçamental - Despesa e 7.2 - Controlo orçamental - Receita, previstos no POCP, reportando assim informação em termos de contabilidade orçamental, tendo a análise constante dos dois pontos seguintes sido efetuada na ótica orçamental.

### 3.4.1 - Receita

No triénio 2010 a 2012, a estrutura da receita, por fonte de financiamento, excluindo os valores dos saldos de gerência, sintetiza-se no quadro seguinte:

**Quadro 2 - Evolução e origem das receitas no triénio de 2010-2012**

(em milhares de euros)

Receitas	2010		2011		Variação 2010-2011		2012		Variação 2010-2012		Variação 2011-2012	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Transferências da UE	44,9	0,1	38,9	0,1	-6,1	-13,5	65,3	0,1	20,4	45,3	26,5	68,1
Receitas próprias	80 679,2	99,9	74 191,6	99,9	-6 487,7	-8,0	56 334,2	99,9	-24 345,1	-30,2	-17 857,4	-24,1
<b>Total</b>	<b>80 724,2</b>	<b>100,0</b>	<b>74 230,4</b>	<b>100,0</b>	<b>-6 493,8</b>	<b>-8,0</b>	<b>56 399,5</b>	<b>100,0</b>	<b>-24 324,7</b>	<b>-30,1</b>	<b>-17 830,9</b>	<b>-24,0</b>

Fonte: Mapas de controlo de execução orçamental de 2010, 2011 e 2012

O financiamento da ANACOM tem origem, quase exclusivamente, em receitas próprias, as quais representam 99,9% do total dos fundos afetos a esta entidade reguladora.

Nestas receitas tem especial relevo a parcela relativa a “Taxas, multas e outras penalidades”, cujo peso, no triénio 2010-2012, se situou entre 93,2% e 98,7%, tal como se verifica no quadro seguinte:



Quadro 3 - Estrutura da receita própria cobrada no triénio 2010-2012

(em milhares de euros)

Classificação Económica	2010		2011		2012	
	Valor	Estrutura %	Valor	Estrutura %	Valor	Estrutura %
<b>Correntes</b>						
04.00.00 - Taxas multas e outras penalidades	79 653,4	98,7	71 966,9	97,0	52 490,3	93,2
05.00.00 - Rendimentos da propriedade	976,0	1,2	2 193,7	3,0	3 801,2	6,7
06.00.00 - Transferências correntes	1,6	0,0	0,8	0,0	6,2	0,0
07.00.00 - Venda de bens e serviços correntes	1,2	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0
<b>Subtotal</b>	<b>80 632,1</b>	<b>99,9</b>	<b>74 162,3</b>	<b>100,0</b>	<b>56 297,8</b>	<b>99,9</b>
<b>Capital</b>						
09.00.00 - Venda de bens de investimento	45,8	0,1	1,8	0,0	2,9	0,0
13.00.00 - Outras receitas de capital	1,3	0,0	27,5	0,0	33,5	0,1
<b>Subtotal</b>	<b>47,1</b>	<b>0,1</b>	<b>29,2</b>	<b>0,0</b>	<b>36,4</b>	<b>0,1</b>
<b>Total</b>	<b>80 679,2</b>	<b>100,0</b>	<b>74 191,6</b>	<b>100,0</b>	<b>56 334,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Mapas de controlo de execução orçamental de 2010, 2011 e 2012

A faturação de taxas, em termos de valor, encontra-se concentrada em quatro entidades, (A), (B), (C) e (D). O peso percentual destas quatro entidades, ao longo do triénio, situou-se entre 85,3% e 86,1%. No quadro seguinte apresenta-se a faturação dessas entidades e respetivo peso.

Quadro 4 - Entidades com maior peso, em termos de valor, na faturação de taxas

(em milhões de euros)

Entidades		2010		2011		2012	
Código	Nº de identificação ANACOM	Valor	% em termos de faturação	Valor	% em termos de faturação	Valor	% em termos de faturação
(A)	927282	22,1	29,6	20,5	28,1	20,5	28,8
(B)	925632	21,2	28,3	17,6	24,2	15,6	21,8
(C)	972411	13,2	17,7	14,7	20,1	13,8	19,3
(D)	20002510	7,3	9,7	9,6	13,1	11,5	16,2
<b>Subtotal</b>		<b>63,8</b>	<b>85,3</b>	<b>62,4</b>	<b>85,5</b>	<b>61,4</b>	<b>86,1</b>
<b>Total da faturação</b>		<b>74,8</b>	<b>100,0</b>	<b>72,9</b>	<b>100,0</b>	<b>71,3</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Balancetes finais e relatório e contas de 2010, 2011 e 2012

No quadro que se segue sintetiza-se a evolução das receitas próprias no período 2010-2012.

**Quadro 5 - Evolução das receitas próprias no triénio 2010-2012**

(em milhares de euros)

Classificação Económica	2010	2011	2012	Variação 2010-2011		Variação 2010-2012		Variação 2011-2012		
				Valor	%	Valor	%	Valor	%	
<b>Correntes</b>										
04.00.00 - Taxas multas e outras penalidades	79 653,4	71 966,9	52 490,3	-7 686,5	-9,6	-27 163,0	-34,1	-19 476,5	-27,1	
05.00.00 - Rendimentos da propriedade	976,0	2 193,7	3 801,2	1 217,7	124,8	2 825,2	289,5	1 607,5	73,3	
06.00.00 - Transferências correntes	1,6	0,8	6,2	-0,8	-51,9	4,6	282,5	5,4	694,4	
07.00.00 - Venda de bens e serviços correntes	1,2	0,9	0,0	-0,2	-18,6	-1,2	-100,0	-0,9	-100,0	
<b>Subtotal</b>	<b>80 632,1</b>	<b>74 162,3</b>	<b>56 297,8</b>	<b>-6 469,8</b>	<b>-8,0</b>	<b>-24 334,4</b>	<b>-30,2</b>	<b>-17 864,5</b>	<b>-24,1</b>	
<b>Capital</b>										
09.00.00 - Venda de bens de investimento	45,8	1,8	2,9	-44,0	-96,2	-42,9	-93,6	1,2	66,5	
13.00.00 - Outras receitas de capital	1,3	27,5	33,5	26,2	1973,8	32,1	2 423,5	6,0	21,7	
<b>Subtotal</b>	<b>47,1</b>	<b>29,2</b>	<b>36,4</b>	<b>-17,9</b>	<b>-37,9</b>	<b>-10,7</b>	<b>-22,8</b>	<b>7,1</b>	<b>24,4</b>	
<b>Total</b>	<b>80 679,2</b>	<b>74 191,6</b>	<b>56 334,2</b>	<b>-6 487,7</b>	<b>-8,0</b>	<b>-24 345,1</b>	<b>-30,2</b>	<b>-17 857,4</b>	<b>-24,1</b>	

Fonte: Mapas de controlo de execução orçamental de 2010, 2011 e 2012

Ao longo do triénio a receita própria diminuiu. Esta evolução foi especialmente acentuada em 2012, ano em que face ao anterior decresceu m€ 17.857,4 (-24,1%). Em 2011 face a 2010 a receita diminuiu m€ 6.487,7 (-8,0%). Este decréscimo tem origem na diminuição das receitas com “Taxas multas e penalidades”, que diminuíram em 2012, m€ 19.476,5 (-27,1%), relativamente a 2011, e m€ 7.686,5 (-9,6%), em 2011, face a 2010.

As causas subjacentes à variação no capítulo “Taxas, multas e outras penalidades” são as seguintes:

- ◆ A variação de 2010 para 2011 é explicada pelo facto de o ICP-ANACOM ter tido, em 2010, uma receita extraordinária resultante do leilão BWA, no valor de M€ 3,5, e por em 2011 terem sido efetuadas devoluções a operadores, no montante de M€ 2,2, em resultado do apuramento final de taxas administrativas de regulação, realizado em 2010;
- ◆ A acentuada descida destas receitas em 2012 face aos dois anos anteriores relaciona-se com o facto do pagamento de dois dos operadores, com maior peso, relativo a faturação emitida em 2012, só ter sido efetuado em Janeiro de 2013.

A variação da receita cobrada a título de “Taxas, multas e outras penalidades” não se traduziu em igual variação na receita faturada, conforme evidencia o quadro 4.

A receita classificada como “Rendimentos da propriedade” apresentou, em termos de valor, um perfil claramente crescente, ao longo do triénio. Estas receitas, em 2012, subiram face a 2010 e 2011, respetivamente, m€ 2.825,2 (+289,5%) e m€ 1.607,5 (+73,3%). O acréscimo desta receita, constituída essencialmente por juros remuneratórios de depósitos bancários, ficou a dever-se, em parte, ao aumento do capital investido, em virtude dos atrasos nas decisões de distribuição de resultados por parte do Governo.



### 3.4.2 - Despesa

Os quadros que se seguem refletem a estrutura e a evolução da despesa, em termos de classificação económica, no triénio 2010-2012.

**Quadro 6 - Estrutura da despesa no triénio 2010-2012**

(em milhões de euros)

Classificação Económica	2010		2011		2012	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Correntes</b>						
01.00.00 - Despesas com o pessoal	23,0	38,0	21,0	42,7	18,0	30,1
02.00.00 - Aquisição de bens e serviços	13,0	21,4	12,6	25,5	12,5	20,9
04.00.00 - Transferências correntes	6,5	10,7	9,8	20,0	15,3	25,5
06.00.00 - Outras despesas correntes	2,2	3,6	1,5	3,1	0,8	1,4
<b>Subtotal</b>	<b>44,7</b>	<b>73,7</b>	<b>44,9</b>	<b>91,3</b>	<b>46,5</b>	<b>77,9</b>
<b>Capital</b>						
07.00.00 - Aquisição de bens de capita	3,6	5,9	4,3	8,7	4,3	7,1
08.00.00 - Transferências de capital	12,4	20,5	0,0	0,0	9,0	15,0
<b>Subtotal</b>	<b>16,0</b>	<b>26,3</b>	<b>4,3</b>	<b>8,7</b>	<b>13,2</b>	<b>22,1</b>
<b>Total</b>	<b>60,6</b>	<b>100,0</b>	<b>49,2</b>	<b>100,0</b>	<b>59,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Mapas de controlo de execução orçamental de 2010, 2011 e 2012

**Quadro 7 - Evolução da despesa no triénio 2010-2012**

(em milhões de euros)

Classificação Económica	2010	2011	Variação 2010-2011		2012	Variação 2010-2012		Variação 2011-2012	
			Valor	%		Valor	%	Valor	%
<b>Correntes</b>									
01.00.00 - Despesas com o pessoal	23,0	21,0	-2,0	-8,7	18,0	-5,0	-21,9	-3,1	-14,5
02.00.00 - Aquisição de bens e serviços	13,0	12,6	-0,4	-3,2	12,5	-0,5	-3,8	-0,1	-0,6
04.00.00 - Transferências correntes	6,5	9,8	3,4	52,1	15,3	8,8	136,2	5,4	55,2
06.00.00 - Outras despesas correntes	2,2	1,5	-0,7	-31,8	0,8	-1,4	-62,2	-0,7	-44,5
<b>Subtotal</b>	<b>44,7</b>	<b>44,9</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>46,5</b>	<b>1,9</b>	<b>4,2</b>	<b>1,6</b>	<b>3,6</b>
<b>Capital</b>									
07.00.00 - Aquisição de bens de capital	3,6	4,3	0,7	20,4	4,3	0,7	19,8	0,0	-0,5
08.00.00 - Transferências de capital	12,4	0,0	-12,4	-100,0	9,0	-3,4	-27,7	9,0	
<b>Subtotal</b>	<b>16,0</b>	<b>4,3</b>	<b>-11,7</b>	<b>-73,2</b>	<b>13,2</b>	<b>-2,7</b>	<b>-17,1</b>	<b>9,0</b>	<b>209,4</b>
<b>Total</b>	<b>60,6</b>	<b>49,2</b>	<b>-11,4</b>	<b>-18,8</b>	<b>59,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>10,6</b>	<b>21,5</b>

Fonte: Mapas de controlo de execução orçamental de 2010, 2011 e 2012

No triénio em análise, a despesa apresentou valores claramente mais baixos em 2011 que nos dois outros anos do triénio. A despesa em 2011, face a 2010 e 2012, foi menor, respetivamente, em M€ 11,4 (-18,8%) e M€ 10,6 (-21,5%), pelo facto de em 2011 não se terem registado transferências de capital. Tal deveu-se a não ter havido decisão relativa à aplicação dos resultados de 2010 e, consequentemente, não terem sido transferidos, em 2011, para o Estado e outras entidades parte dos resultados, tal como o foram em 2010 e 2012, no que respeita aos anos de 2009 e 2011.

De seguida, explica-se a variação observada em alguns dos agrupamentos da despesa:

- ◆ 01.00.00 - “Despesas com o pessoal” – estas despesas apresentam um perfil descendente, tendo diminuído M€ 2,0 (-8,7%) de 2010 para 2011 e M€ 3,1 (-14,5%) em 2012, face ano anterior. O decréscimo desta despesa decorre, essencialmente, da medida de redução remuneratória estabelecida na Lei do OE para 2011<sup>19</sup> e 2012<sup>20</sup> e da suspensão do pagamento de subsídios de férias e de Natal aos funcionários públicos determinada na Lei do OE de 2012.
- ◆ 04.00.00 - “Transferências correntes” – estas despesas tiveram um acréscimo significativo ao longo do triénio, tendo aumentado em 2011, relativamente a 2010, M€ 3,4 (+52,1%) e M€ 5,4 (+55,2%) em 2012, face ao ano anterior. O acréscimo de despesa, em 2011 e 2012, é explicado essencialmente pelo seguinte:
  - ◇ Em 2011, foi efetuada uma transferência<sup>21</sup> para o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), no valor de M€ 3,3, destinada ao financiamento da comparticipação nacional do projeto “Redes de Nova Geração (RNG) nas zonas rurais do Centro, Alentejo e Algarve”, cofinanciado pelo FEADER;
  - ◇ No ano de 2012, foi processada uma transferência, no valor de M€ 9,8, para a Agência Espacial Europeia (ESA), no âmbito da aplicação de resultados de 2011, por força do disposto na Portaria n.º 371/2012, de 16 de novembro.
- ◆ 08.00.00 – “Transferências de capital” – em 2011, devido à inexistência de decisão relativa à aplicação de resultados de 2010, não houve qualquer processamento por este agrupamento, ao contrário do verificado em 2010 (M€ 12,4) e em 2012 (M€ 9,0). Estas transferências, ambas para o Tesouro, foram relativas, respetivamente:
  - ◇ Ao pagamento de 85% dos resultados apurados no final do exercício de 2009<sup>22</sup>;
  - ◇ À execução da aplicação dos resultados de 2011.

Relativamente à transferência para a Agência Espacial Europeia (ESA), o ICP-ANACOM, no âmbito do contraditório, veio questionar a sua classificação nos seguintes termos:

*“42. não se compreende que (...) seja classificada como "transferência corrente" (...), quando a Portaria n.º 371/2012, de 16 de novembro declara que está em causa a aplicação dos «resultados líquidos do exercício de 2011» e que a parte transferida para a ESA diz respeito ao «pagamento de despesas relativas aos projetos ARTES, no âmbito das responsabilidades assumidas pelo Estado»”.*

Não se entende o comentário, tanto mais que a classificação económica da despesa em apreço, como transferência corrente, foi da responsabilidade do ICP-ANACOM.

---

<sup>19</sup>Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

<sup>20</sup>Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro.

<sup>21</sup>Determinada pela Portaria n.º 275/2011, de 27 de Setembro, do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Economia e do Emprego.

<sup>22</sup>“No âmbito do contraditório o ICP-ANACOM referiu que à data da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2010 ainda não tinham sido distribuídos ao Estado os resultados apurados no final do exercício de 2009, pelo que foi deliberado pelo Conselho de Administração do ICP-ANACOM, em 3 de Novembro de 2010, a sua entrega ao Estado à razão de 85% (...) efetuada em cumprimento do estabelecido no artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010.”



### 3.4.3 - Situação patrimonial

#### 3.4.3.1 - Balanço

Em termos patrimoniais o valor do ativo desta entidade, de 2010 para 2012, aumentou M€ 40,7 (+30,1%), essencialmente, com contrapartida na subida do capital próprio que durante o mesmo período teve um acréscimo M€ 34,1 (+43,4%).

No quadro que se segue sintetiza-se a evolução do balanço no período 2010-2012.

**Quadro 8 - Evolução do Balanço no triénio 2010-2012**

(em milhões de euros)

Contas	2010	2011	Variação 2010-2011		2012	Variação 2010-2012		Variação 2011-2012	
			Valor	%		Valor	%	Valor	%
<b>Ativo</b>									
Ativo não corrente	21,2	20,3	-0,9	-4,0	21,3	0,1	0,6	1,0	4,9
Ativo corrente	113,8	139,3	25,5	22,4	154,4	40,6	35,6	15,1	10,8
<b>Total ativo</b>	<b>135,0</b>	<b>159,7</b>	<b>24,6</b>	<b>18,3</b>	<b>175,7</b>	<b>40,7</b>	<b>30,1</b>	<b>16,0</b>	<b>10,1</b>
<b>Capital próprio e passivo</b>									
<b>Capital Próprio</b>	<b>78,4</b>	<b>103,1</b>	<b>24,7</b>	<b>31,6</b>	<b>112,4</b>	<b>34,1</b>	<b>43,4</b>	<b>9,3</b>	<b>9,0</b>
<b>Passivo</b>									
Passivo não corrente	47,9	51,8	3,9	8,1	56,3	8,4	17,6	4,5	8,8
Passivo corrente	8,7	4,8	-4,0	-45,4	7,0	-1,8	-20,2	2,2	46,0
<b>Total passivo</b>	<b>56,6</b>	<b>56,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>63,3</b>	<b>6,6</b>	<b>11,7</b>	<b>6,7</b>	<b>11,9</b>
<b>Total do capital próprio e passivo</b>	<b>135,0</b>	<b>159,7</b>	<b>24,6</b>	<b>18,3</b>	<b>175,7</b>	<b>40,7</b>	<b>30,1</b>	<b>16,0</b>	<b>10,1</b>

Fonte: Balanços de 2010, 2011 e 2012 da ANACOM

Da análise da evolução ao longo do triénio dos valores do balanço salienta-se:

- ◆ A subida do valor do ativo corrente de 2010 para 2011, em M€ 25,5 (+22,4%), e de M€ 15,1 (+10,8%) de 2011 para 2012. Na origem destas variações estiveram subjacentes as seguintes situações:
  - ◇ Em 2011 o valor contabilizado em “Caixa e depósitos bancários” aumentou M€ 24,5 (22,9%), face a 2010, devido ao facto de não ter sido efetuada a aplicação de resultados neste ano. Esta situação foi ainda determinante para o aumento do “Capital próprio”, em 2011, o qual foi de M€ 24,7 (+31,6%), relativamente a 2010, devido à subida dos “Resultados transitados”, na sequência do valor proposto para a aplicação de resultados de 2010 ter sido contabilizado nessa conta;
  - ◇ Em 2012, o valor considerado em “Clientes” teve um acréscimo, face a 2011, de M€ 19,9 (+640,2%)<sup>23</sup>.
- ◆ O valor do passivo corrente em 2010 e 2012 é claramente mais elevado do que em 2011. Esta situação é explicada essencialmente pela variação verificada na conta “Outras contas a pagar”.

<sup>23</sup> A variação na conta “Clientes” é explicada no ponto 3.9.2.

Assim:

- ◇ Em 2010 a conta “Outros credores” englobou um montante de cerca de M€ 2,2 para devolver a operadores de comunicações eletrónicas, conforme já referido no ponto 3.4.1;
- ◇ Em 2012 a conta “Outros acréscimos de gastos” integrou cerca de M€ 1,9 destinados a uma compensação a pagar no âmbito da alteração da consignação dos canais radioelétricos para o serviço TDT.

### 3.4.3.2 - Resultados

O quadro seguinte sintetiza os valores de resultados no triénio.

**Quadro 9 - Evolução dos resultados no triénio 2010-2012**

(em milhões de euros)

	2010	2011	Variação 2010-2011		2012	Variação 2010-2012		Variação 2011-2012	
			Valor	%		Valor	%	Valor	%
Rendimentos	82,1	74,7	-7,4	-9,0	72,3	-9,9	-12,0	-2,5	-3,3
Gastos	44,0	50,5	6,5	14,9	43,5	-0,4	-1,0	-7,0	-13,8
<b>Resultados antes de depreciação, gastos de financiamento e impostos</b>	<b>38,2</b>	<b>24,2</b>	<b>-14,0</b>	<b>-36,5</b>	<b>28,7</b>	<b>-9,4</b>	<b>-24,7</b>	<b>4,5</b>	<b>18,6</b>
Gastos/reversões de depreciação e de amortização	3,2	3,4	0,2	5,7	2,8	-0,4	-13,9	-0,6	-18,5
<b>Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)</b>	<b>35,0</b>	<b>20,8</b>	<b>-14,1</b>	<b>-40,4</b>	<b>26,0</b>	<b>-9,0</b>	<b>-25,7</b>	<b>5,1</b>	<b>24,7</b>
Juros e rendimentos similares obtidos	1,4	3,0	1,6	115,5	3,0	1,6	113,9	0,0	-0,8
Juros e gastos similares suportados	0,0	0,0	0,0	...	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0
<b>Resultado líquido do exercício</b>	<b>36,4</b>	<b>23,8</b>	<b>-12,5</b>	<b>-34,5</b>	<b>28,9</b>	<b>-7,4</b>	<b>-20,4</b>	<b>5,1</b>	<b>21,5</b>

Fonte: Demonstração de resultados da ANACOM

Da análise da evolução dos resultados, ao longo do triénio, destaca-se a sua diminuição em 2011, relativamente a 2010, em M€ 12,5 (-34,5%), tendo em 2012 subido, face a 2011, M€ 5,1 (+21,5%).

O melhor resultado em 2010 explica-se, primordialmente, pela diminuição em M€ 4,4 do valor das provisões, ao contrário do que aconteceu em 2011 e 2012, anos em que as mesmas tiveram um acréscimo, respetivamente, de M€ 4,2 e M€ 3,9.

No que respeita à variação positiva dos resultados de 2011 para 2012, encontra-se associada, essencialmente, à diminuição de gastos com o pessoal em 2012, a qual foi de cerca de M€ 3,9, devido à suspensão do pagamento de subsídio de férias e de natal, determinada pela Lei do OE de 2012, a que já se fez referência anteriormente.

## 3.5 - Aplicação de resultados

No quadro que se segue sintetiza-se a aplicação de resultados de 2010 a 2012, à data do trabalho de campo.



Quadro 10 - Aplicação de resultados de 2010-2012

(em milhões de euros)

Aplicação de resultados (proposta ou decisão)		Execução	Diferencial entre a decisão/proposta de aplicação e a execução
Objeto	Valor		
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
<b>2009</b>			
15,0% - Reservas de investimento	2,2	2,2	0,0
85,0% - Receita do Estado	12,4	12,4	0,0
<b>Total</b>	<b>14,6</b>	<b>14,6</b>	<b>0,0</b>
<b>2010</b>			
15,0% - Reservas de investimento	5,5		-5,5
85,0% - Receita do Estado	30,9		-30,9
<b>Total</b>	<b>36,4</b>		<b>-36,4</b>
<b>2011</b>			
15,0% - Reservas de investimento	3,6	3,6	0,0
37,7% - Receita do Estado	9,0	9,0	0,0
47,3% - Agência Espacial Europeia (ESA)	11,3	9,8	-1,4
<b>Total</b>	<b>23,8</b>	<b>22,4</b>	<b>-1,4</b>
<b>2012</b>			
15,0% - Reservas de investimento	4,3		-4,3
85,0% - Receita do Estado	24,6		-24,6
<b>Total</b>	<b>28,9</b>		<b>-28,9</b>

Fonte: Relatórios e contas de 2010, 2011 e 2012

Da análise realizada à aplicação de resultados, salienta-se o seguinte:

- ◆ No que respeita à proposta de aplicação dos resultados apurados no exercício de 2009, constante do relatório e contas de 2009, não houve qualquer decisão das tutelas. A entrega nos cofres do Estado da verba relativa aos resultados de 2009 (M€ 12,4) foi efetuada em cumprimento do disposto no art.º 8.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho<sup>24</sup>;
- ◆ Até janeiro de 2014, apesar da existência de uma proposta no relatório e contas de 2010, não se verificou qualquer decisão das tutelas setorial e financeira, relativamente à aplicação dos resultados de 2010, o que implicou a não entrada de M€ 30,9 nos cofres do Estado. Este facto tem consequências negativas em termos de défice;
- ◆ Em 2012, a aplicação dos resultados de 2011, determinada pela Portaria n.º 371/2012<sup>25</sup>, no seguimento de proposta constante no relatório e contas de 2011, não foi integralmente executada. Dos € 11.275.167 previstos para a ESA, foram transferidos apenas € 9.839.696,98, devido ao facto de a ESA não ter efetuado atualizações de valor baseadas no Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) e ter aplicado uma redução de valor em alguns pedidos de contribuição financeira. Neste contexto, ficaram por aplicar € 1.435.470, montante sobre o qual deverá ser tomada uma decisão pelo Governo em termos da sua aplicação, tendo a Ministra de Estado e das Finanças, no âmbito do exercício do contraditório, referido que o

<sup>24</sup>Deliberação do Conselho de Administração do ICP-ANACOM, de 3 de novembro de 2010 (cfr. resposta remetida no âmbito do contraditório).

<sup>25</sup>Do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Economia e Emprego, publicada no DR, 1ª série, de 16 de Novembro.

mesmo “*deverá constituir receita de Estado, mas que até à data<sup>26</sup>, não foi publicada portaria a determinar a entrega nos cofres de Estado (...)*”.

- ◆ No que respeita à aplicação dos resultados de 2012, só após a finalização do trabalho de campo da auditoria foi publicada a Portaria n.º 326-A/2013<sup>27</sup>, de 1 de novembro, que veio determinar a aplicação de parte dos resultados, remetendo para diploma próprio o destino de cerca de M€ 22,0 (75,9 % dos resultados). A publicação desse diploma que deveria ser efetuada no prazo de 60 dias, até de 2 janeiro de 2014, ainda não ocorreu.

O total a entregar nos cofres do Estado pelo ICP-ANACOM, com origem em resultados, é de cerca de M€ 54,3, condicionado à emissão de decisões do Ministro da Economia e da Ministra de Estado e das Finanças relativamente:

- ◆ à proposta de aplicação de resultados de 2010, na qual se prevê a entrega nos cofres de Estado de M€ 30,9;
- ◆ à aplicação de M€ 1,4 relativos aos resultados de 2011, dado que o montante transferido ficou aquém da decisão pelos motivos já explanados;
- ◆ ao montante de cerca de M€ 22,0, correspondente a parte dos resultados cuja aplicação deveria constar de diploma próprio, que não foi ainda publicado.

O artigo 8.º da Lei 12-A/2010, de 30 de junho, dispõe que constituem receita geral do Estado de 2010 85% do valor acumulado dos saldos de gerência e resultados transitados apurados no final do exercício de 2009 das entidades reguladoras, designadamente do ICP-ANACOM.

Esta entidade devido ao facto de não ter resultados transitados no final do exercício de 2009 e de considerar que não dispõe de saldos de gerência, embora os mesmos constem dos Orçamentos do Estado e das Contas Gerais do Estado, não efetivou qualquer transferência para os cofres do Estado ao abrigo daquele preceito legal.

Salienta-se, no entanto, que o ICP-ANACOM, em sede do exercício do contraditório, no âmbito do Parecer sobre a CGE/2010, no que respeita ao cumprimento do disposto no artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, apesar de considerar não dispor de saldos de gerência referiu que “*tendo em consideração a conjuntura económico-financeira que o País atravessa, e dado que isso não comprometeria a sua actividade corrente, propôs a entrega ao Estado durante o primeiro trimestre de 2011 do total das suas Reservas Especiais, constantes do Balanço à data de 31.12.2010, no valor de € 38.295.175. juntando ao ofício um projecto de Portaria para permitir o enquadramento legal desta transferência financeira. Todavia, nunca foi publicada a referida Portaria, pelo que a transferência desta verba nunca se chegou a concretizar.*”

Esta proposta do ICP-ANACOM foi aceite pelo Governo, conforme despachos do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento<sup>28</sup>.

A entrega deste valor de reservas será uma situação análoga à ocorrida em 2001 e 2002, em que o ICP-ANACOM entregou ao Estado reservas no valor, respetivamente, de € 54.797.857 e € 50.421.656.

---

<sup>26</sup> Janeiro de 2014.

<sup>27</sup> Da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Economia, publicada no DR, 1.ª série.

<sup>28</sup> Despachos de 1 de março e de 4 de março de 2011, proferidos sobre a Nota Informativa n.º 15/2011/TP.



No quadro que se segue discriminam-se as verbas, num total de M€ 92,6 que o ICP-ANACOM poderá entregar como receita do Estado.

**Quadro 11 - Valores a entregar, potencialmente, como receita do Estado**

(em milhões de euros)

Origem	Valor
Reservas especiais em 31 de dezembro de 2010	38,3
Resultados de 2010	30,9
Resultados de 2011	1,4
Resultados de 2012	22,0
<b>Total</b>	<b>92,6</b>

A entrega destas verbas pela ANACOM constituirá um contributo positivo para o aumento da receita e consequente diminuição do défice.

### 3.6 - Execução e controlo orçamental

#### 3.6.1 - Equilíbrio orçamental

O ICP-ANACOM na execução do seu orçamento de 2012 respeitou a regra de equilíbrio, aplicável aos fundos e serviços autónomos, estabelecida nos artigos 9.º, n.º 1, e 25.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto<sup>29</sup>.

#### 3.6.2 - Receita - Resultado das verificações

Em resultado da verificação e dos testes realizados observou-se que os processos relativos às receitas se encontravam devidamente instruídos, não se verificando procedimentos irregulares na sua cobrança, e que as operações que lhe estiveram subjacentes foram legais e regulares à exceção da operação de venda do espetro, conforme ponto seguinte.

##### 3.6.2.1 - Leilão de espetro multifaixa

Em 2012 o ICP-ANACOM realizou um leilão para atribuição de direitos de utilização de diversas frequências<sup>30</sup>. O regime aplicável ao leilão foi fixado pelo Regulamento n.º 560-A/2011<sup>31</sup>, aprovado pelo CA do ICP-ANACOM, em 17 de outubro de 2011<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

<sup>30</sup> Frequências nas faixas 450 MHz, 800 MHz, 900 MHz e 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz.

<sup>31</sup> Regulamento n.º 560-A/2011, publicado, em 19 de outubro, na 2.ª série do Diário da República, n.º 201.

<sup>32</sup> Foram verificadas as candidaturas e a prestação de cauções, a divulgação de resultados, a cobrança de montantes e a contabilização orçamental e patrimonial.

Conforme decisão do CA, constante do relatório final do leilão, de 6 de janeiro de 2012, o produto final foi de M€ 372.

Nos termos do artigo 30.º do Regulamento do leilão, os montantes finais seriam pagos pelas entidades licitantes no prazo de 5 dias a contar da notificação da decisão final, com exceção da situação seguinte: as entidades a quem fossem atribuídos direitos nas frequências das faixas dos 800 MHz e 900 MHz poderiam optar por pagar 1/3 do valor do espectro adquirido nessas frequências em 5 pagamentos iguais, a efetuar anualmente, nos 5 anos seguintes, o que implicava a prestação de novas cauções a favor do ICP-ANACOM. As entidades licitantes apresentaram as respetivas garantias bancárias, todas emitidas a favor do ICP-ANACOM, tendo os respetivos valores sido reduzidos em janeiro de 2013 em função dos pagamentos efetuados.

Assim, conforme quadro seguinte, foi cobrado o total de M€ 272 em 12 e 13 de janeiro de 2012 e M€ 100 serão recebidos até janeiro de 2017. Em 4 de janeiro de 2013 já foram arrecadados os M€ 20 previstos.

#### Quadro 12 - Leilão de direitos de frequências

(em milhões de euros)

Entidades		Valores finais de licitação	Cobrado em janeiro de 2012	A cobrar nos 5 anos seguintes, até janeiro de 2017 (1/3 valor dos direitos de frequências em 800 e 900 MHz)
Código	Nº de identificação ANACOM			
(A)	927282	146	106	40
(B)	925632	113	83	30
(C)	972411	113	83	30
<b>Total</b>		<b>372</b>	<b>272</b>	<b>100</b>

Fonte: Regulamento do leilão e relatório final do mesmo

Entretanto, a Portaria n.º 218/2012, de 19 de julho, veio determinar que a receita proveniente do leilão de espectro fosse entregue, na totalidade, nos cofres do Estado, explicitando desde logo os M€ 272 então já cobrados pelo ICP-ANACOM, bem como as receitas futuramente arrecadadas relativas ao diferimento do pagamento de 1/3 do valor das frequências das faixas dos 800 e 900 MHz<sup>33</sup>. O ICP-ANACOM procedeu às devidas entregas.

O preâmbulo da Portaria n.º 218/2012 esclarecia que, de acordo com disposições constantes nos Decretos-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, n.º 167/2006, de 16 de agosto, 264/2009, de 28 de setembro, e na Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, “(...) sempre que o procedimento de atribuição de frequências definido nos termos da lei pelo ICP-ANACOM seja o leilão, o valor da contrapartida efetivamente paga pelos interessados pela atribuição das frequências constitui receita daquela Autoridade, nos termos dos respetivos estatutos, podendo o Governo, mediante portaria dos membros responsáveis pelas áreas das comunicações eletrónicas e das finanças, determinar a sua entrega nos cofres do Estado.”

Em 12 e 13 de janeiro de 2012, os montantes cobrados de M€ 272 foram registados pelo ICP-ANACOM em extraorçamentais, na classificação 17.02.00. Em 29 de fevereiro do mesmo ano, este montante saiu como aplicação extraorçamental, na classificação 12.02.00.

Em fevereiro de 2012, na contabilidade orçamental os montantes cobrados em janeiro de 2012, de M€ 272, foram inscritos como receitas correntes do ICP-ANACOM no artigo 04.01.99 – Taxas

<sup>33</sup>Relativamente aos M€ 272, a sua entrega nos cofres do Estado devia realizar-se até ao 5.º dia útil após a entrada em vigor da Portaria n.º 218/2012. Para as cobranças futuras, este prazo será até ao 5.º dia útil após a receção dos valores.



diversas. No mapa de execução orçamental da receita de julho de 2012 do ICP-ANACOM é evidenciada receita cobrada nesse artigo, no montante de cerca de M€ 275,6, e a restituição de M€ 272.

Com efeito, a DGO, através de ofício, com entrada no ICP-ANACOM em 4 de julho de 2012, face à determinação de esta entidade proceder à entrega nos cofres do Estado dos valores recebidos como contrapartida dos direitos de utilização de frequências atribuídos (cfr. Portaria prevista no artigo 20.º da Lei 20/2012, de 14 de maio<sup>34</sup>) indicou que a melhor forma para operacionalizar a entrega nos cofres do Estado dos valores do leilão recebidos em janeiro seria a seguinte:

- ◆ Efetuar uma restituição na classificação 04.01.99 – Taxas, multas e outras penalidades;
- ◆ Entregar a Receita na classificação 13.01.99.99.99 – outras receitas de capital, mediante a emissão de uma transferência bancária para o NIB correspondente do IGCP.

Relativamente à contabilidade patrimonial, após a decisão do CA de 6 de janeiro de 2012, constante do relatório final do leilão, o ICP-ANACOM não lançou em “Contas a receber e a pagar”<sup>35</sup> os montantes a cobrar às diversas entidades licitantes, no valor total de M€ 372. O ICP-ANACOM tem faturado e contabilizado parceladamente à medida que vai cobrando os montantes às várias entidades.

Desta forma, em 2012, a conta 27804 – “Débitos diversos C/C” foi debitada pela emissão de 3 faturas, uma em 12 de janeiro, pelo montante de M€ 106, e as outras duas em 13 de janeiro, ambas de M€ 83. Os recebimentos ocorreram nas mesmas datas e com a sua contabilização a conta ficou saldada<sup>36 37</sup>.

Assim, o balanço do ICP-ANACOM a 31 de dezembro de 2012 não reflete a dívida das empresas licitantes ao ICP-ANACOM, no valor total de M€ 100. Igualmente, nos anos seguintes os balanços da Autoridade vão continuar a não refletir os montantes em dívida por parte das empresas relativamente ao leilão de espetro.

O Relatório e Contas de 2012 refere a realização do leilão de espetro, o seu produto final de M€ 372 e que “*Este montante foi cobrado aos operadores e entregue ao Tesouro, não tendo qualquer impacto nas contas de 2012 do ICP-ANACOM.*” Como se verifica esta referência não é exata. O ICP-ANACOM cobrou M€ 272 e não M€ 372, sendo as operadoras licitantes devedoras de M€ 100 no final do exercício. A garantir aquele valor em dívida encontravam-se constituídas a favor do Instituto garantias bancárias.

No exercício do contraditório o ICP-ANACOM apresentou as alegações seguintes:

*“(…) à luz das regras contabilísticas do SNC que enquadram a apresentação e certificação de contas do ICP-ANACOM, este não pode fazer refletir nos seus documentos contabilísticos (neste caso, no balanço) a dívida das empresas licitantes no*

<sup>34</sup>Orçamento retificativo.

<sup>35</sup>Com o novo código de contas, utilizado no SNC, e aprovado pela Portaria n.º 1011/2009, de 9 de setembro, a classe de contas de terceiros denomina-se “Contas a receber e a pagar”.

<sup>36</sup>Em 12 e 13 de janeiro, com a emissão das faturas, o ICP-ANACOM debitou a conta 27804 – “Débitos diversos C/C” por contrapartida de créditos lançados na conta de terceiros 27814 – “Leilão Atribuição Direitos”. Ainda nas mesmas datas, com a cobrança das faturas debitou disponibilidades por contrapartida da conta 27804 - “Débitos diversos C/C”. Só a 29 de fevereiro de 2012 é que foi lançado o proveito de M€ 272, com o crédito dessa importância na conta 721109 - “Rendimento Leilão Atribuição Direitos”, por contrapartida do débito na conta 27814 – “Leilão Atribuição Direitos”.

<sup>37</sup>A 4 de janeiro de 2013, com a cobrança dos M€ 20 a conta 27804 – “Débitos diversos C/C” voltou a ser debitada pela emissão de 3 faturas perfazendo esse valor e creditada com as respetivas cobranças.

valor de M€100 porque, em virtude do disposto no artigo 2.º, n.º 3 da Portaria n.º 218/2012, estas verbas pertencem ao Estado.

(...) 115. *Tratando-se de receitas pertencentes ao Estado, não se vê como poderia o ICP-ANACOM especializar nas suas contas um Rédito, cujos fundos não lhe pertencem nem lhe proporcionam qualquer benefício económico, desvirtuando os seus Resultados e os valores do Balanço.*

116. *Deste modo, a referida verba constitui receita do Estado e é entregue diretamente nos cofres do Estado, não representando rendimento do ICP-ANACOM, não podendo, conseqüentemente, afetar o resultado líquido do exercício de 2012, nem os respetivos valores de balanço; caso contrário, estaríamos a afetar indevidamente o resultado”.*

Ainda quanto à contabilização do leilão do espectro na contabilidade patrimonial a Autoridade juntou, no mesmo sentido, a opinião do seu Conselho Fiscal, onde é referido que o ICP-ANACOM não deveria reconhecer qualquer rédito nas suas contas relativamente a esta matéria, tendo em conta a não existência de benefícios económicos para a entidade e a Norma Contabilística de Relato Financeiro (NCRF) n.º 20. Também, referindo-se à Estrutura Conceptual do SNC<sup>38</sup> regista que o montante de M€ 100,00 a receber das empresas licitantes não preenche os requisitos fixados no parágrafo 49 para ser classificado como ativo.

Assim, a Portaria n.º 218/2012 determinou a entrega nos cofres do Estado da totalidade da receita proveniente da venda dos direitos de utilização das referidas frequências, e nessa medida o produto dessa venda não poderá ser considerado rédito da entidade, de acordo com a definição constante na NCRF n.º 20. Igualmente, a dívida das empresas licitantes, no valor M€ 100, embora sendo um recurso sob controlo do ICP-ANACOM, não origina benefícios económicos futuros para esta entidade, não preenchendo assim os requisitos fixados no parágrafo 49 da estrutura conceptual do SNC para poder ser classificada como um ativo.

Relativamente à contabilização na ótica orçamental, o ICP-ANACOM alegou:

*“126. Quanto aos mapas de controlo de execução orçamental, o ICP-ANACOM seguiu sempre as orientações da DGO, ou seja, numa primeira fase a cobrança de 272 M€ foi evidenciada nos mapas de execução orçamental como receita.*

*127. Numa segunda fase, após a publicação da Portaria n.º 218/2012, ficou estabelecido que deveria ser entregue ao Estado a totalidade da receita proveniente do leilão do espectro, razão pela qual o ICP-ANACOM reclassificou, em termos de classificação pública, nas correspondentes contas extraorçamentais, dando coerência ao determinado na mencionada portaria.*

*128. Assim, a receita e a sua restituição deixaram de fazer parte das sucessivas execuções orçamentais mensais apresentadas até ao final do ano, situação que foi aceite pela DGO em 2012 e também em 2013.”*

Apesar do referido pelo ICP-ANACOM, conforme resulta dos factos atrás expostos, após a contabilização das receitas do leilão como restituição de receita orçamental de M€ 272, em julho de 2012, não há evidência da referida reclassificação nas contas extraorçamentais.

---

<sup>38</sup>Estrutura Conceptual do SNC homologada pelo Despacho n.º 589/2009/MEF do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais



### 3.6.3 - Despesa - Resultado das verificações

O exame e testes realizados permitiram verificar que os processos de despesa se encontravam devidamente instruídos e que os registos contabilísticos foram efetuados de forma regular.

Atestou-se a conformidade legal dos procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços selecionados, nomeadamente: existência de lei autorizadora e de dotação no orçamento, cumprimento dos princípios e regras orçamentais, incluindo a correta classificação orçamental, observância das normas do Código dos Contratos Públicos (CCP) e implementação da medida extraordinária da redução remuneratória, nos termos do disposto nos artigos 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

Confirmou-se ainda o adequado processamento contabilístico com o objetivo de confirmar se as peças finais contabilísticas refletem de modo apropriado as despesas do exercício bem como a coerência entre a classificação da despesa e o registo contabilístico, e se não existem pagamentos incorretos ou indevidos, atento o risco de realização de despesa sem suporte legal, de desconformidade na contabilização da despesa realizada, ou de inexatidão da informação e de pagamentos incorretos.

Verificou-se que as ordens de pagamento são conferidas<sup>39</sup>.

Por último, observa-se que no âmbito da análise das relações de documentos de despesa verificou-se que no agrupamento de despesa 04.00.00 “Transferências correntes” encontram-se contabilizados pagamentos de remunerações efetuados aos funcionários do ICP-ANACOM a prestar serviço na Fundação Portuguesa das Comunicações.

No âmbito do contraditório o ICP-ANACOM referiu que no ano de 2012, a sua participação para a Fundação Portuguesa das Comunicações (FPC) foi de € 736.759, tendo sido constituída por três componentes:

- *Comparticipação financeira, no montante de € 380.000;*
- *Cedência de pessoal no valor de € 354.907 e*
- *Fornecimentos e serviços, no valor de € 1.852, tendo estas verbas sido contabilizadas na conta "Outros gastos e perdas".*

Relativamente à cedência de pessoal, conforme resulta do Protocolo celebrado, em 1998, entre a Fundação e os seus fundadores – Instituto das Comunicações de Portugal, Correios de Portugal, SA, e Portugal Telecom, SA – “*representa como que o cumprimento, em espécie, das suas obrigações de ordem financeira e não uma mera e simples «prestação de serviços» entre Instituidores e Fundação*”, aquelas transferências consubstanciam apoios públicos, pelo que não foi observado o disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, que obrigava à publicitação das transferências correntes e de capital que, designadamente, os fundos e serviços autónomos efetuassem a favor de pessoas singulares ou coletivas exteriores ao setor público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo ou donativo, não se mostrando suficiente a publicidade efetuada no Relatório e Contas de 2012 do ICP-ANACOM, como defende esta entidade no âmbito do contraditório.

Conforme resulta ainda do alegado no contraditório, o ICP-ANACOM transferiu para a FPC, a título de participação financeira, € 380.000. No entanto, de acordo com a análise efetuada à relação dos documentos de despesa, observa-se que a participação financeira em questão foi também

<sup>39</sup>Tendo sido analisadas as propostas que foram conferidas com os respetivos documentos de despesa.

classificada no agrupamento de despesa 04.00.00 “Transferências correntes”<sup>40</sup>, consubstanciando igualmente uma subvenção pública, o que obrigava à sua publicitação nos termos atrás expostos.

Com efeito, apesar de a Autoridade das Comunicações questionar este entendimento ao referir na sua resposta que “(...) estando em causa uma Fundação da qual o ICP-ANACOM é fundador e instituidor e cujos fins se inserem na prossecução de atribuições estatutárias do próprio ICP-ANACOM (...) pode questionar-se se a cedência de trabalhadores do ICP-ANACOM para prestar serviços nessa estrutura comum tem a natureza de uma subvenção para efeitos da Lei n.º 26/94”, a FPC, de acordo com os estatutos, é uma instituição de direito privado<sup>41</sup>, considerada de utilidade pública por despacho publicado no D.R. Série II, n.º 250, de 26 de outubro de 1999<sup>42</sup>, pelo que os apoios concedidos por entidades públicas terão que ser considerados subvenções públicas.

### 3.7 - Disponibilidades

#### 3.7.1 - Unidade de tesouraria

No final de 2012 o Instituto possuía 12 contas bancárias em depósitos à ordem, 11 na banca comercial<sup>43</sup> e uma no IGCP.

O somatório dos valores depositados na banca comercial ascendia a € 129.425.732,11.

O Regime de Tesouraria do Estado (RTE) impõe que os serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo e empresarial, detenham a totalidade das suas disponibilidades em contas abertas no IGCP, por forma a ser otimizada a gestão global dos recursos públicos.

Também a Lei do Orçamento do Estado para 2012<sup>44</sup> preceitua no artigo 89.º, n.º 1, que: “*Toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos (...) é efetuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, I.P.*”

Assim, conclui-se que o ICP-ANACOM não cumpriu o RTE, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho (artigo 2.º, n.º 2), instituído de forma a ser otimizada a gestão global dos recursos públicos.

Nos termos do disposto na Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2012 e no Decreto-lei de execução orçamental, o incumprimento do princípio da unidade de tesouraria constitui fundamento para retenção das transferências e “*as receitas de todas as aplicações financeiras que sejam efetuadas em violação deste princípio revertem para o Estado*”<sup>45</sup>.

Verificou-se que não foram entregues nos cofres do Estado os juros creditados pelos bancos em 2012 que ascenderam a € 3.801.237,61, contrariando o disposto no artigo 89.º, n.º 8, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e no artigo 16.º, n.º 4, do Decreto-lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro.

---

<sup>40</sup>No que respeita aos fornecimentos e serviços, na relação dos documentos de despesa não foi possível a sua identificação.

<sup>41</sup>Criada por escritura pública a 6 de outubro de 1997.

<sup>42</sup>Observa-se que para efeitos da Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro - determinou a realização de um censo e a aplicação de medidas preventivas a todas as fundações, nacionais ou estrangeiras, que prosseguissem os seus fins em território nacional, com vista à avaliação do respetivo custo/benefício e viabilidade financeira e decidir sobre a sua manutenção ou extinção – a FPC é uma fundação pública de direito privado (cfr. alínea c) do artigo 2.º).

<sup>43</sup>As contas na banca comercial distribuem-se por sete instituições de crédito.

<sup>44</sup>Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

<sup>45</sup>Artigo 89.º, n.ºs 5 e 6, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e artigo 16.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro.



Nas suas alegações, o ICP-ANACOM, à semelhança do entendimento defendido no PCGE/2008, entende que não se encontra sujeito ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, argumentando, no essencial, o seguinte:

*151. Efetivamente e mesmo que se pretenda colocar a questão no plano estritamente formal (...) sem atender a princípios materiais como os da independência financeira ou da igualdade na repartição dos encargos públicos, que estão na base do autofinanciamento do ICP-ANACOM — não se pode esquecer (...) que a gestão financeira do ICP-ANACOM se rege por princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da atividade financeira dos fundos e serviços autónomos (artigo 41.º, n.º 2 dos estatutos do ICP-ANACOM), nem a contabilidade pública (artigo 41.º, n.ºs 4 e 5 dos estatutos do ICP-ANACOM).*

*(...) 153. Por conseguinte, a norma estatutária que sujeita a gestão financeira do ICP-ANACOM a princípios de direito privado e manda aplicar as regras do Sistema de Normalização Contabilística (anteriormente Plano Oficial de Contabilidade), equivale a uma opção de "privatização da gestão financeira e patrimonial do ICP-ANACOM", opção essa que foi feita pelo legislador no exercício da sua liberdade de conformação do setor público.*

*154. Tal opção — que é expressa no sentido de não ser aplicável ao ICP-ANACOM o regime geral da atividade financeira dos fundos e serviços autónomos — significa que esta Entidade Reguladora Independente está dispensada do cumprimento da regra da unidade de tesouraria, por derrogação estatutária, aprovada por ato legislativo.*

*155. Esta derrogação estatutária, por ter a natureza de norma especial, não foi alterada pelos sucessivos diplomas orçamentais ou de execução orçamental, incluindo os aplicáveis à gerência de 2012, uma vez que o artigo 89.º, n.º 2, alínea b) da Lei do Orçamento do Estado para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro de 2011) estabelece expressamente que «são dispensados do cumprimento da unidade de tesouraria os serviços e organismos que, por disposição legal, estejam excecionados do seu cumprimento».*

*(...) 157. Significa isto que a obrigatoriedade genérica de todos os serviços e fundos autónomos disporem de contas abertas junto da Direcção-Geral do Tesouro consente exceções, as quais podem ser introduzidas por ato legislativo (artigo 89.º, n.º 2, alínea b) da Lei do Orçamento do Estado para 2012) ou por mero despacho do Ministro das Finanças (artigo 89.º, n.º 2, alínea c) da Lei do Orçamento do Estado para 2012).*

*167. De resto, mesmo que se entenda que a dispensa da aplicação da regra da unidade de tesouraria não resulta do regime de gestão financeira e patrimonial a que se encontra sujeito o ICP-ANACOM por força do artigo 41.º dos respetivos estatutos, sempre tal dispensa há-de considerar-se conferida por mero despacho do Ministro das Finanças, em virtude da aprovação das contas de 2012 pela Portaria n.º 326-A/2013.*

Os responsáveis individuais membros do Conselho de Administração aderiram integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo ICP-ANACOM, acrescentando, de modo idêntico, que se limitaram a manter uma prática que já vinha de administrações anteriores, suportada em pareceres jurídicos devidamente fundamentados, pelo que não tinham quaisquer razões para contrariar o entendimento constante desses pareceres, tendo atuado sempre na convicção de que o estatuto especial do ICP-ANACOM determinava a dispensa da aplicação da regra da unidade da tesouraria, encontrando-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, devendo, designadamente, a responsabilidade financeira ser relevada por se encontrarem preenchidos os pressupostos do preceito legal referido.

O Diretor Financeiro e Administrativo e o Chefe da Área de Planeamento e Controlo Financeiro e Eficiência de Processos alegaram que, no exercício das suas funções, não lhes competia a definição de normas e procedimentos internos, mas sim assegurar o cumprimento das políticas, normas e procedimentos determinados, nomeadamente em matéria de cumprimento do RTE, não tendo tido qualquer intervenção na questão das divergências quanto à sua aplicação ao ICP-ANACOM, nem têm

qualquer poder de decisão nesta matéria, limitando-se a aplicar as políticas definidas superiormente, tendo atuado sempre no cumprimento de orientações superiores, pelo que não podem ser responsabilizados pela eventual infração financeira.

O alegado pelo ICP-ANACOM não colhe. Com efeito, o artigo 89.º, n.º 1, da LOE para 2012 dispõe que *“toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico do sector empresarial do Estado, é efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.”*

De acordo com o n.º 7 do preceito legal citado também as *“empresas públicas não financeiras devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP, I.P. (...) sendo-lhes para esse efeito aplicável o regime da Tesouraria do Estado (...)”*.

Apenas estão dispensados do cumprimento da unidade de tesouraria, designadamente (n.º 2 do referido preceito legal):

- b) Os serviços e organismos que, por disposição legal, estejam excepcionados do seu cumprimento;*
- c) Em situações excepcionais como tal reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer prévio do IGCP, I.P.*

Ora, tendo em conta que a atividade patrimonial e financeira do ICP - ANACOM se rege, para além do disposto nos seus Estatutos, subsidiariamente pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, não é correta a interpretação de que esta Autoridade está dispensada do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, por derrogação estatutária, aprovada por ato legislativo, uma vez que apesar da *“privatização da gestão financeira e patrimonial”* das entidades públicas empresariais, estas estão obrigadas ao cumprimento do princípio em questão. Não está, assim, o ICP-ANACOM legalmente excepcionado do cumprimento da unidade de tesouraria.

Relativamente à questão de se considerar conferida a dispensa do cumprimento da unidade de tesouraria por mero despacho do Ministro das Finanças, em virtude da aprovação das contas de 2012 pela Portaria n.º 326-A/2013, observa-se que a decisão dela constante é relativa à aplicação de resultados, não preenchendo os requisitos previstos artigo 89.º, n.º 2, alínea c) da LOE para 2012.

Também o argumento da incompatibilidade do cumprimento do princípio em causa com a necessária independência das entidades reguladoras, garantida, designadamente, pela sua autonomia financeira, não colhe, como resulta, aliás, do regime previsto nesta matéria na atual lei-quadro das entidades reguladoras<sup>46</sup>, que dispõe no artigo 38.º, n.º 3, que *“Às entidades reguladoras é aplicável o regime da Tesouraria do Estado e, em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria”*.

Do exposto resulta, no entanto, que apesar do não cumprimento do RTE ser suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, os factos expostos vão no sentido de que a censurabilidade da conduta dos responsáveis membros do Conselho Diretivo, respeitante à infração em causa, só lhes pode ser imputada a título de negligência. Assim, não se conhecendo registo de recomendação anterior – direta e imediatamente aplicável ao caso – de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, releva-se a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

---

<sup>46</sup>Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo.



Quanto ao Diretor Financeiro e Administrativo e o ao Chefe da Área de Planeamento e Controlo Financeiro e Eficiência de Processos, os factos evidenciam que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da eventual infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97.

Relativamente à falta de entrega nos cofres do Estado dos juros creditados pelos bancos em 2012, o ICP-ANACOM, no âmbito do contraditório, referiu “(...) *fazendo os juros parte integrante do resultado do exercício e sendo este objeto de entrega ao Estado, não se pode aceitar a afirmação de que os juros não foram depositados nos cofres do Estado.*”

Sobre o alegado observa-se que prevendo a LOE, como sanção, que as receitas das aplicações financeiras efetuadas em violação do princípio da unidade de tesouraria revertem para o Estado, o montante de juros apurado em 2012 deveria ter sido entregue na íntegra e autonomamente ao processo de distribuição de resultados.

A propósito ainda desta matéria, no âmbito do contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças informou que “(...) *Relativamente ao incumprimento do princípio da unidade de tesouraria por parte do ICP ANACOM, a DGO submeteu uma proposta de sanção através do processo P2239/2013, que obteve despacho favorável em 18/07/2013. A proposta era a seguinte: “(...) 2. A entrega dos juros recebidos, como receita geral do Estado, na quantia de € 3.801.238, no estrito cumprimento do artigo 124.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (unidade de tesouraria do Estado)”.*”

### **3.7.2 - Reconciliações bancárias**

Da conferência das reconciliações e certidões bancárias apresentadas pelo ICP-ANACOM, relativas a 31 de dezembro de 2012, apurou-se que as certidões apresentavam valores coincidentes com os montantes inscritos nos respetivos extratos bancários.

Observou-se também que as reconciliações bancárias são efetuadas mensalmente.

### **3.7.3 - Fundos fixos de caixa**

No ICP-ANACOM existem vários Fundos Fixos de Caixa (FFC), que funcionam de acordo com procedimentos idênticos aos dos fundos de maneo, previstos no artigo 32.º do Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de julho.

Os procedimentos, regras de funcionamento, tipificação de despesas e valor de cada FFC encontram-se estabelecidos no Manual das Tesourarias, aprovado pela Deliberação DE041208CA, de 28 de novembro de 2008.

O ICP-ANACOM tem em funcionamento cinco tesourarias que se encontram localizadas em Lisboa (sede), Barcarena, Porto, Funchal e Ponta Delgada.

A tesouraria da sede tem um local de atendimento próprio, atendendo simultaneamente clientes internos e externos. O atendimento interno é destinado a assegurar a concessão de adiantamentos aos colaboradores que se deslocam ao estrangeiro e que os solicitem em euros ou em moeda estrangeira.

Para os clientes externos, está implementado o serviço de atendimento ao público, que articula com a Tesouraria os assuntos financeiros, nomeadamente os pagamentos de licenciamentos, das alterações às licenças, dos pedidos de ITED's<sup>47</sup>, etc.

A cada tesouraria estão afetos colaboradores com função de caixa, autorizados pelo Administrador responsável pela área, com base em proposta apresentada pelos serviços ao Diretor Financeiro e Administrativo, que depois de emitir parecer a submete ao Administrador para aprovação. Os colaboradores dependem hierarquicamente do serviço onde a tesouraria está integrada e funcionalmente da DFA.

Os FFC autorizados em 31 de Dezembro de 2011 eram:

- ◆ Porto - € 7.500
- ◆ Barcarena - € 12.500
- ◆ Funchal - € 3.250
- ◆ Ponta Delgada - € 4.000
- ◆ A sede funciona com um fundo variável de caixa.

As cobranças são depositadas diariamente e é elaborada uma folha de caixa que é devidamente conferida pela contabilidade.

São efetuados casuisticamente, e sem aviso prévio, balanceamentos às tesourarias por técnicos designados para o efeito.

### 3.8 - Imobilizado - Terrenos e Edifícios

Tendo em conta o disposto no artigo 116.º, n.º 1 e 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto<sup>48</sup>, o inventário dos imóveis do Estado e dos institutos públicos destina-se a assegurar o conhecimento da natureza, da utilização e do valor dos mesmos, abrangendo o registo, nomeadamente, da sua avaliação.

Na sequência do disposto nos artigos 113.º, 114.º, n.º 3, e 116.º, n.º 4, do referido diploma legal, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008<sup>49</sup> e a Portaria n.º 95/2009<sup>50</sup> aprovaram o Programa de Inventariação 2009-2012 e as respetivas medidas de implementação e controlo, o qual se encontra ainda a decorrer, o ICP-ANACOM tem, neste âmbito, a obrigatoriedade de proceder à avaliação dos seus imóveis.

---

<sup>47</sup> Infraestruturas de telecomunicações em edifícios.

<sup>48</sup> Estabeleceu, designadamente, o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos e os deveres de coordenação de gestão patrimonial e de informação sobre bens imóveis dos sectores públicos administrativo e empresarial, designadamente para efeitos de inventário (cfr. artigo 1.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2).

<sup>49</sup> Publicada no DR, 1.ª série, n.º 207, de 24 de outubro.

<sup>50</sup> Publicada no DR, 1.ª série, n.º 20, de 29 de janeiro.



Entre outubro de 2008 e dezembro de 2010 cerca de 99% dos terrenos e edifícios propriedade do ICP-ANACOM foram objeto de avaliação<sup>51</sup>. O seu valor foi indicado por peritos avaliadores profissionais, conforme quadro seguinte.

**Quadro 13 - Avaliações de terrenos e edifícios**

(em euros)

Instalações do ICP-ANACOM	Balço em 31-12-2012 Terrenos e Edifícios			Avaliações	
	Valor bruto	Amortizações acumuladas	Valor líquido	Data	Valor
Funchal	1 777 618	1 037 939	739 679	30.12.2010	1 350 000
Ponta Delgada	682 181	415 067	267 114	30.12.2010	630 000
Porto	3 859 658	1 955 621	1 904 037	10.12.2010	2 135 000
Barcarena	5 259 936	4 035 818	1 224 118	10.12.2010	6 013 000
Sesimbra	2 170 577	1 726 888	443 689	24.10.2008	536 000
<b>Total</b>	<b>13 749 970</b>	<b>9 171 332</b>	<b>4 578 638</b>		<b>10 664 000</b>

Fonte: Ficheiro do ICP-ANACOM de inventário de ativos fixos tangíveis, subcontas: 431-“Terrenos e recursos naturais”; 432-“Edifícios e outras construções”; 438-“Depreciações acumuladas”, em 31.12.2012, Relatórios de Avaliações e Fichas de imóveis do PGPI.

Contabilisticamente os terrenos e os edifícios encontram-se valorizados ao custo de aquisição<sup>52</sup>. As diferenças entre os valores contabilísticos e os das avaliações efetuadas são significativas.

As instalações, terrenos e edifícios que o ICP-ANACOM detém e utiliza na sua atividade encontram-se devidamente classificadas na conta 43 - “Ativos fixos tangíveis” do SNC.

Tendo o ICP-ANACOM optado como política contabilística pela valorização dos seus ativos fixos tangíveis, nomeadamente os imóveis, segundo o modelo do custo, previsto na NCRF n.º 7, § 29, não está obrigado a aplicar o modelo da revalorização.

### 3.9 - Dívida

#### 3.9.1 - Dívida do ICP-ANACOM

No balanço de 2012 o ICP-ANACOM evidenciava dívidas no montante de cerca de M€ 7,0. Nos quadros 11 e 12, respetivamente, sintetiza-se a evolução e a estrutura da dívida (por contas do balanço), durante o triénio 2010-2012.

<sup>51</sup>Em 31 de dezembro de 2012 o ICP-ANACOM detinha um ativo líquido em terrenos e edifícios de € 4.622.762,17 (subcontas 431,432 e 438). Foram objeto de avaliação terrenos e edifícios que perfazem € 4.578.637,60.

<sup>52</sup>O Relatório e Contas de 2012 refere que “Os ativos tangíveis transferidos dos ex-CTT e os adquiridos diretamente pelo ICP-ANACOM até 31 de Dezembro de 1992 foram reavaliados antes da data de transição para o SNC (1 de Janeiro de 2009) (...)”.

**Quadro 14 - Evolução da dívida do ICP-ANACOM ao longo do triénio 2010-2012**

(em milhões de euros)

	2010	2011	Variação 2010-2011		2012	Variação 2010-2012		Variação 2011-2012	
			Valor	%		Valor	%	Valor	%
22 - Fornecedores	1,2	1,3	0,1	6,1	1,5	0,2	18,9	0,2	12,1
24 - Estado e outros entes públicos	0,7	0,3	-0,4	-55,0	0,6	-0,1	-13,8	0,3	91,6
27 - Outras contas a pagar	6,8	3,1	-3,6	-53,8	4,9	-1,9	-28,1	1,7	55,6
<b>Total</b>	<b>8,7</b>	<b>4,8</b>	<b>-4,0</b>	<b>-45,4</b>	<b>7,0</b>	<b>-1,8</b>	<b>-20,2</b>	<b>2,2</b>	<b>46,0</b>

Fonte: Balanços de 2010, 2011 e 2012

**Quadro 15 - Estrutura da dívida do ICP-ANACOM, por contas do balanço, no triénio 2010-2012**

(em milhões de euros)

	2010		2011		2012	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
22 - Fornecedores	1,2	14,2	1,3	27,7	1,5	21,2
24 - Estado e outros entes públicos	0,7	8,3	0,3	6,9	0,6	9,0
27 - Outras contas a pagar	6,8	77,4	3,1	65,5	4,9	69,8
<b>Total</b>	<b>8,7</b>	<b>100,0</b>	<b>4,8</b>	<b>100,0</b>	<b>7,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Balanços de 2010 a 2012

O ano de 2011 apresenta uma dívida mais baixa do que os anos 2010 e 2012. A dívida desceu de 2010 para 2011, M€ 4,0 (-45,4%), e subiu em 2012 face a 2011, M€ 2,2 (+46,0%).

Esta situação é explicada essencialmente pela variação verificada na conta “Outras contas a pagar”, cujo peso na estrutura da dívida, em termos de contas do balanço, variou ao longo do triénio entre 65,5% e 77,4%.

No quadro seguinte apresenta-se a decomposição da conta “Outras contas a pagar” e a sua variação no triénio 2010-2012.

**Quadro 16 - Decomposição e evolução da conta “Outras contas a pagar” no triénio 2010-2012**

(em milhares de euros)

	2010	2011	Variação 2010-2011		2012	Variação 2010-2012		Variação 2011-2012	
			Valor	%		Valor	%	Valor	%
271 - Fornecedores gerais	1 212,1	119,4	-1 092,7	-90,1	59,8	-1 152,3	-95,1	-59,6	-49,9
<b>Acréscimos de gastos</b>									
27221 - Remunerações a liquidar	2 686,6	2 704,6	18,2	0,7	2 656,5	-29,9	-1,1	-48,1	-1,8
27222 - Seguros a liquidar	156,5	4,2	-152,4	-97,3	8,2	-148,3	-94,7	4,1	98,2
27228 - Outros	17,1	20,6	3,6	20,9	1 965,7	1 948,7	11 422,7	1 945,1	9 431,9
<b>Subtotal</b>	<b>2 860,0</b>	<b>2 729,4</b>	<b>-130,6</b>	<b>-4,6</b>	<b>4 630,5</b>	<b>1 770,5</b>	<b>61,9</b>	<b>1 901,1</b>	<b>69,7</b>
278 - Outros Credores	2 696,8	279,1	-2 417,6	-89,6	177,1	-2 519,7	-93,4	-102,1	-36,6
<b>Total</b>	<b>6 768,1</b>	<b>3 127,9</b>	<b>-3.640,9</b>	<b>-53,8</b>	<b>4 867,4</b>	<b>-1 901,4</b>	<b>-28,1</b>	<b>1 739,5</b>	<b>55,6</b>

Fonte: Balançotes finais e Relatórios e contas de 2010, 2011 e 2012

O valor da dívida do ICP-ANACOM em 2010 e 2012, acentuadamente maior que em 2011, é explicado, essencialmente, pelo seguinte:



- ◆ Em 2010 a conta “Outros credores” englobou um montante de cerca de m€ 2.219,1 para devolver a operadores de comunicações eletrónicas, no seguimento de processos judiciais;
- ◆ Em 2012 a conta “Outros acréscimos de gastos” integra cerca de m€ 1.948,00 destinados a uma compensação a pagar no âmbito da alteração da consignação dos canais radioelétricos para o serviço de Televisão Digital Terrestre (TDT).

Salienta-se a significativa quebra do saldo da conta de “Fornecedores gerais” que passa de €M 1,2, em 2010, para m€ 60, em 2012.

### 3.9.2 - Dívida ao ICP-ANACOM

O valor da dívida ao ICP-ANACOM contabilizado no balanço de 2012 é de M€ 25,7. No quadro seguinte sintetiza-se essa dívida.

**Quadro 17 - Dívida corrente ao ICP-ANACOM em 2012**

(em milhões de euros)

Contas	Valor	%
21 - Clientes	23,0	89,8
Outra contas a receber	2,6	10,2
<b>Total</b>	<b>25,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Balanço de 2012

O valor registado na conta 21 - “Clientes” em 2012, M€ 23,0, tem um peso muito significativo na estrutura da dívida, representando 89,8% do total e 13,1% do valor do ativo. Os valores contabilizados nesta conta dizem respeito, essencialmente, a taxas liquidadas e não pagas.

No quadro que se segue apresenta-se a decomposição da conta 21 - “Clientes” e a sua variação ao longo do triénio 2010-2012:

**Quadro 18 - Decomposição da conta 21 - “Clientes” e variação no triénio 2010-2012**

(em milhões de euros)

Contas	2010	2011	Variação 2010-2011		2012	Variação 2010-2012		Variação 2011-2012	
			Valor	%		Valor	%	Valor	%
(1) 211 – Clientes c/c	3,5	3,2	-0,3	-8,1	23,1	19,6	561,2	19,9	619,4
(2) 213 - Clientes de cobrança duvidosa	3,0	3,3	0,2	7,3	3,3	0,3	10,0	0,1	2,5
(3)=(1)+(2) <b>Subtotal</b>	<b>6,5</b>	<b>6,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>26,5</b>	<b>19,9</b>	<b>305,1</b>	<b>20,0</b>	<b>308,9</b>
(4) 219 - Perdas por imparidades	3,2	3,4	0,2	6,1	3,4	0,3	8,7	0,1	2,4
<b>(5)=(3)-(4) 21 - Clientes</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>-7,6</b>	<b>23,0</b>	<b>19,7</b>	<b>584,1</b>	<b>19,9</b>	<b>640,2</b>

Fonte: Relatório e Contas e Balancetes finais de 2010, 2011 e 2012

Da leitura do quadro anterior verifica-se o seguinte:

- ◆ O valor contabilizado em 21 - “Clientes” aumentou em 2012 relativamente a 2011 e 2010, respetivamente, M€ 19,9 (+640,2%) e M€ 19,7 (+584,1%), tendo a variação sido pouco significativa, de 2010 para 2011;

- ◆ Em função da análise da decomposição da conta 21 - “Clientes” constata-se que a variação registada ao longo do triénio tem origem na conta 211 - “Clientes c/c”, não tendo sido significativas as variações verificadas nas contas 213 - “Clientes de cobrança duvidosa” e 219 - “Perdas por imparidades”.

A excecional subida verificada em 2012 é explicada pelo facto do pagamento de taxas, da responsabilidade de dois operadores, relativas ao período de 2012, só ter sido efetuado no início de 2013. Esta situação é explicada no ponto seguinte.

### 3.9.2.1 - Dívida ao ICP-ANACOM contabilizada na conta 211 - “Clientes c/c”

No final de 2012 a dívida contabilizada na conta 211 - “Clientes c/c”, era de M€ 23,1.

Nos quadros 19 e 20, relativamente às 5 maiores dívidas contabilizadas naquela conta, sintetiza-se, respetivamente, a evolução trienal e o ponto de situação das mesmas a julho de 2013. O valor associado a estas 5 dívidas, em 31 de dezembro de 2012, representa 96,9% do total da dívida contabilizada nesta conta.

**Quadro 19 - Evolução da dívida no triénio 2010-2012 das 5 entidades com maior dívida contabilizada em 2012 na conta 211 - “Clientes c/c”**

(em milhares de euros)

Entidades		2010	2011	2012	Variação 2010-2011		Variação 2010-2012		Variação 2011-2012	
Código	Nº de identificação ANACOM				Valor	%	Valor	%	Valor	%
(C)	972411	0,0	0,0	11 884,0	0,00	0,0	11 884,0	...	11 884,0	...
(B)	925632	0,0	0,0	9 154,2	0,00	0,0	9 154,2	...	9 154,2	...
(E)	982933	570,4	757,5	744,0	187,05	32,8	173,6	30,4	-13,4	-1,8
(F)	607	667,7	507,4	564,4	-160,30	-24,0	-103,4	-15,5	56,9	11,2
(D)	20002510	0,0	0,0	75,2	0,00	0,0	75,2	...	75,2	...
<b>Total</b>		<b>1 238,2</b>	<b>1 264,9</b>	<b>22 421,8</b>	<b>26,75</b>	<b>2,2</b>	<b>21 183,6</b>	<b>1 710,9</b>	<b>21 156,9</b>	<b>1 672,6</b>

Fonte: Balancetes das entidades de 2010, 2011 e 2012.

**Quadro 20 - Situação, em 18-7-2013, das 5 entidades com maior dívida contabilizada em 2012 na conta 211 - “Clientes c/c”**

(em milhares de euros)

Entidades		Dívida em 31-12-2012	Pagamentos efetuados até julho de 2013 da dívida em 31-12-2012	Valor em dívida em 18-07-2013
Código	Nº de identificação ANACOM			
(C)	972411	11 884,0	11 884,0	0,0
(B)	925632	9 154,2	9 154,2	0,0
(E)	982933	744,0	744,0	0,0
(F)	607	564,4	0,0	564,4
(D)	20002510	75,2	75,2	0,0
<b>Total</b>		<b>22 421,8</b>	<b>21 857,4</b>	<b>564,4</b>

Fonte: Balancetes das entidades

Da análise efetuada a estas dívidas salienta-se o seguinte:



- ◆ Em julho de 2013, somente a entidade (F) não tinha pago o valor em dívida apurado a 31/12/2012. O ICP-ANACOM, após comunicação a essa entidade, solicitou às Finanças, em 11/04/2013, a cobrança coerciva do valor em dívida.
- ◆ A entidade (E) acordou com o ICP-ANACOM um plano de pagamento em 4 prestações do valor em dívida. O plano foi cumprido integralmente e, além do valor em dívida, foram pagos juros de mora no montante de € 10.509,38.
- ◆ O pagamento do valor em dívida das entidades (C) e (B) foi totalmente efetuado em Janeiro de 2013. A entidade (C) pagou, ainda, € 9.007,24 de juros de mora relativos ao atraso no pagamento de uma das faturas.
- ◆ O pagamento somente em 2013 de taxas relativas à atividade de 2012 por estas duas entidades teve um carácter excecional. Esta situação resultou de um diferendo entre o ICP-ANACOM e alguns operadores, entre eles, as entidades (C) e (B), com origem na interpretação da produção de efeitos do novo tarifário de utilização de frequência, aprovado pela Portaria n.º 291-A/2011, de 4 de novembro.
- ◆ Deste facto resultou o acentuado acréscimo da dívida contabilizada na conta 211 - “Clientes c/c”, como se constata da análise da evolução trienal da dívida destas duas entidades, em que de uma situação de inexistência de dívida, em 2010 e 2011, se passa para um valor global em dívida, em 2012, de m€ 21.038,2, sendo m€ 11.884,0 da entidade (C) e m€ 9.154,2 da entidade (B).

No âmbito da análise efetuada verificou-se o carácter corrente desta dívida, bem como a aplicação de procedimentos adequados à sua cobrança.

### 3.9.2.2 - Dívida ao ICP-ANACOM contabilizada na conta 213 - “Clientes de cobrança duvidosa”

A dívida contabilizada na conta 213 – “Clientes de cobrança duvidosa”, no final de 2012, era de M€ 3,3. A sua variação ao longo do triénio foi pouco significativa.

No quadro que se segue discriminam-se as cinco maiores dívidas contabilizadas, no final de 2012, na conta 213 – “Clientes de cobrança duvidosa”, as quais representam 52,9% do total da dívida contabilizada nesta conta e ainda a sua evolução, ao longo do triénio.

**Quadro 21 - Evolução da dívida no triénio 2010-2012 das 5 entidades com maior dívida contabilizada em 2012 na conta 213 – “Clientes de cobrança duvidosa”**

(em milhares de euros)

Entidades		2010	2011	2012	Variação 2010-2011		Variação 2010-2012		Variação 2011-2012	
Código	Nº de identificação ANACOM				Valor	%	Valor	%	Valor	%
(G)	990945	769,7	769,7	769,7	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(H)	113460	717,8	717,8	717,8	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(E)	982933	0,0	137,4	137,4	137,4	...	137,4	...	0,0	0,0
(I)	104467	76,4	76,4	76,4	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(J)	20052760	0,0	85,7	67,2	85,7	...	67,2	...	-18,4	-21,5
<b>Total</b>		<b>1 563,8</b>	<b>1 786,9</b>	<b>1 768,4</b>	<b>223,0</b>	<b>14,3</b>	<b>204,6</b>	<b>13,1</b>	<b>-18,4</b>	<b>-1,0</b>

Fonte: Balancetes finais de 2010, 2011 e 2012

Da análise realizada a estas dívidas salienta-se o seguinte:

- ◆ O ICN-ANACOM relativamente a todas estas dívidas solicitou à administração fiscal, após aviso às entidades devedoras, a sua cobrança coerciva;
- ◆ Só foram recuperados créditos relativos a duas entidades, à entidade (J) (m€ 18,4), em 2012, e à entidade (G) (m€ 59,0), de 2005 a 2008. Esta última entidade, conforme informação recolhida pelo ICP-ANACOM no sítio da Autoridade Tributária, cessou atividade em 2013;
- ◆ Relativamente à dívida da responsabilidade da entidade (I), a administração fiscal informou o ICN-ANACOM que esta entidade foi declarada falida, por decisão do Tribunal Judicial de Pampilhosa da Serra, de 14/02/2007, correndo naquele tribunal o processo de falência n.º 79/03.3TBPPS-A. O Instituto aguarda informação sobre a distribuição dos valores da sociedade pelos credores a efetuar pela comissão liquidatária;
- ◆ A dívida da entidade (E), no valor de m€ 137,4, tem origem num diferendo entre o ICP-ANACOM e a entidade, a qual interpôs uma ação em tribunal. O ICP-ANACOM solicitou a cobrança coerciva;
- ◆ A dívida da entidade (H) tem origem em faturação emitida de 1994 a 1997<sup>53</sup> por si impugnada<sup>54</sup>. Até julho de 2013, de todos os processos em tribunal, somente os relativos à faturação do 2.º semestre de 2004 e do 1.º semestre de 2006, tiveram decisão dos tribunais favorável à entidade (H)<sup>55</sup>.

Da análise efetuada constata-se que o ICP-ANACOM aplica procedimentos adequados para a recuperação da dívida, os quais se encontram definidos no Manual de Finanças aprovado por deliberação do Conselho de Administração em 4/02/2009.

### 3.10 - Conta de gerência

#### 3.10.1 - Demonstração numérica

No quadro seguinte apresenta-se a demonstração numérica das operações da gerência de 2012, cujos responsáveis se relacionam no Anexo II.

---

<sup>53</sup>Relativa a taxas referentes a “radiocomunicações privadas – SF – feixes hertzianos”.

<sup>54</sup>Esta entidade impugnou a faturação, alegando que as taxas deveriam ser liquidadas não com a natureza de “privativas” mas de “públicas”.

<sup>55</sup>No seguimento destas decisões judiciais o ICP-ANACOM efetuou a revisão da faturação relativa a esses dois semestres, tendo porém a entidade (H) recusado pagar essas faturas objeto de revisão. O processo relativo a esta faturação objeto de revisão encontra-se pendente de decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra (processo n.º 459/10.8BESNT)



**Quadro 22 - Demonstração numérica da gerência de 2012**

(em euros)

Recebimentos		Pagamentos	
Saldo da gerência anterior	131 346 707,19	Saído na gerência	341 575 010,39
Recebido na gerência	338 566 440,20	Saldo para a gerência seguinte	128 338 137,28
<b>Total</b>	<b>469 913 147,39</b>	<b>Total</b>	<b>469 913 147,67</b>

Fonte: Demonstração dos fluxos de caixa no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012 integrante do Relatório Contas de 2012 e Relação de outros recebimentos/pagamentos das atividades operacionais.

A demonstração numérica foi construída com a informação constante do mapa de demonstração dos fluxos de caixa no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012, modelo do SNC, e com as listagens de “*Outros recebimentos /pagamentos*” dos fluxos de caixa das atividades operacionais, tendo esta relação sido obtida no decurso do trabalho de campo.

Os “*Outros recebimentos/pagamentos*” das atividades operacionais indicados na demonstração dos fluxos de caixa, elaborada pelo ICP-ANACOM, no valor de € -5.752.086, resultam da agregação de 16.307 movimentos de recebimentos e pagamentos, os quais totalizam, respetivamente, € 282.200.430,20 e € 287.952.516,39.

### 3.10.2 - Juízo sobre as demonstrações financeiras

Analisou-se o sistema de controlo interno implementado, as operações de receita e de despesa realizadas, as demonstrações financeiras finais e outros documentos de prestação de contas da gerência de 2012. Para o efeito foram utilizados os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, os quais incluem a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas.

Tendo em conta as análises efetuadas, que fornecem uma base aceitável para a formulação de um juízo, é possível concluir que:

1. O sistema de controlo interno é bom;
2. As operações examinadas observam, em geral, os requisitos da conformidade legal e da regularidade financeira;
3. As demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2012 apresentam de forma verdadeira, nos aspetos materialmente relevantes, a posição financeira do ICP-ANACOM, pelo que a apreciação final sobre a sua fiabilidade é favorável.

## **4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer de concordância.

## **5 - EMOLUMENTOS**

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 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, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pelo ICP-ANACOM - Autoridade Nacional para as Comunicações.

## **6 - DETERMINAÇÕES FINAIS**

6.1 – O presente Relatório deve ser remetido:

- a) Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia;
- b) Ao ICP-ANACOM - Autoridade Nacional para as Comunicações;
- c) Aos responsáveis individuais a quem foi enviado o relato.

6.2 – Um exemplar do presente Relatório deve ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

6.3 – Após a entrega do Relatório às entidades referidas deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

6.4 – No prazo de seis meses deverá o ICP-ANACOM - Autoridade Nacional para as Comunicações informar o Tribunal sobre o acolhimento das recomendações ou apresentar justificação, em caso contrário.

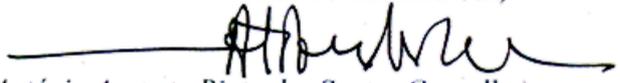


# Tribunal de Contas

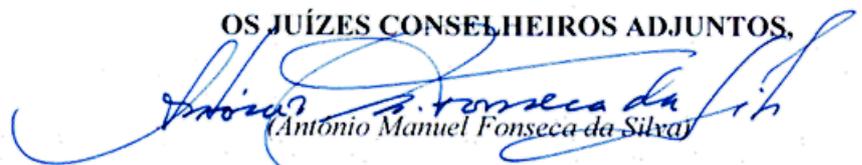
---

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 10 de julho de 2014

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,**

  
(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,**

  
(António Manuel Fonseca da Silva)

  
(José Manuel Monteiro da Silva)

Fui presente,

  
**O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO,**

## ANEXO I - RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS

Quadro 23 - Relação de responsáveis

Nome	Situação	Gerência <sup>56</sup>
José Manuel Amado da Silva	Presidente	1 de janeiro a 27 de maio
Alberto Souto de Miranda	Vice-presidente	1 de janeiro a 27 de maio
Eduardo Miguel Vicente de Almeida Cardadeiro	Vogal	1 de janeiro a 27 de maio
José Manuel Ferrari Careto	Vogal	1 de janeiro a 27 de maio
Filipe Alberto da Boa Baptista	Vogal	1 de janeiro a 27 de maio

Nome	Situação	Gerência <sup>57</sup>
Maria de Fátima Henriques da Silva Barros Bertoldi	Presidente	28 de maio a 31 de dezembro
José Manuel de Almeida Esteves Perdigoto	Vice-Presidente	28 de maio a 31 de dezembro
Filipe Alberto da Boa Batista	Vogal	28 de maio a 31 de dezembro
João Manuel Lourenço Confraria Jorge e Silva	Vogal	28 de maio a 31 de dezembro
Hélder Vasconcelos	Vogal	28 de maio a 31 de dezembro

---

<sup>56</sup>Cf. Resolução n.º 59/2006.

<sup>57</sup>Cf. Resolução n.º 24/2012, de 21 de junho.



**Tribunal de Contas**

---

**ANEXO II - RESPOSTAS NO ÂMBITO DO CONTRADITÓRIO**



27. JAN 14 00122

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA  
e-mail  
of. 20062SUA COMUNICAÇÃO DE  
23.12/2013NOSSA REFERÊNCIA  
Ent n.º. 460/2014  
Proc.: 02.01**Assunto: Auditoria Financeira ao ICP - ANACOM - Gerência de 2012***Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,*

No que respeita ao assunto em epígrafe, e quanto às recomendações formuladas por esse Digno. Tribunal, encarrega-me a Senhora Ministra de Estado e das Finanças de informar o seguinte, nos termos de informação veiculada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO):

**Recomendação 1a)**

Quanto à aplicação dos resultados dos exercícios de 2010 a 2012, de acordo com os elementos obtidos pela DGO junto do ICP - ANACOM, a situação é a seguinte:

Ano	Portaria	Processo SGD	Entidades beneficiárias	% sobre total RL	Montante	Pagamento efetuado	Nota explicativa
2012	n.º 326-A/2013, de 1 de novembro	P11925/2013	Receita Geral do Estado	76%	21.980.180,78	Não	Não foram entregues nos cofres do Estado e, segundo o Serviço será aplicado em diploma próprio, no prazo de 60 dias, conforme determinada na portaria indicada.
			Agência Espacial Europeia (ESA)	9%	2.626.431,00	Sim	
				85%	24.606.611,78		
2011	n.º 371/2012, de 16 de novembro	P3791/11901/2013	Receita Geral do Estado	38%	8.974.657,27	Sim	Não foi transferido para a ESA a totalidade do valor previsto na portaria, tendo sido faturado o montante de € 9,839,696,98. A diferença, no valor de € 1.435.470,02, deverá constituir receita do Estado mas, até à data, não foi publicada portaria a determinar a entrega nos cofres do Estado do remanescente dos Resultados líquidos de 2011.
			Agência Espacial Europeia (ESA)	47%	11.275.167,00	Parte	
				85%	20.249.824,27		
2010		P10237/2013					Até à data não foi publicada portaria que defina a aplicação dos resultados líquidos do ICP-ANACOM de 2010, que ascende a € 36.355.122, valor retirado das demonstrações financeiras à data de 31 de dezembro de 2010. O processo SGD indicado foi submetido à apreciação superior em Outubro 2013; desconhece-se decisão final.

**Recomendação 1b)**

Relativamente à entrega como receita do Estado de M€ 61,4, conforme estipulado no artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, o ICP - ANACOM tem argumentado que não lhe são aplicáveis nem as regras de contabilidade pública nem o regime geral dos serviços e fundos autónomos (por referência ao art.º 41 dos respetivos Estatutos). Sobre a entrega de 85% dos saldos de gerência, o organismo refere que implicaria o incumprimento de normas específicas às quais o mesmo se encontra vinculado, conforme exposto no ofício da ANACOM-SS64917/2010, de 5 de agosto de 2010, integrante do processo P8302/2013.



RSP



saldos de gerência de 2009 e anos seguintes - Autoridade Nacional das Comunicações (ICP-ANACOM) - Relatório da IGF.

**Pontos 17 a 19 - Conclusões**

Relativamente ao incumprimento do princípio da unidade de tesouraria por parte do ICP-ANACOM, a DGO submeteu uma proposta de sanção através do processo P2239/2013, que obteve despacho favorável em 18/07/2013, que se transcreve: «*Proceda-se à revisão da portaria no sentido do valor a entregar à ERC ter como contrapartida os resultados líquidos de 2011 da ICP-ANACOM. Proceda-se igualmente conforme proposto nos pontos 2, 3 e 4 do despacho do Senhor subdiretor-geral. Em 18.7.2013, o SEAO*» (**em anexo**).

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração,*

P) A Chefe de Gabinete

Cristina Sofia Dias

*Raquel Sabino Pereira*

C/c: Gab SEAO

DCIC 28 1 14 1773

Exm<sup>o</sup>. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

S/ referência  
Processo n.º 8/2013 –  
AUDIT

S/ comunicação

N/ referência  
ANACOM-S004796/2014

Data

30 Jan 2014

Assunto: Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações –  
Gerência de 2012 - Relato

**ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações**, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria *supra* referenciado, vem exercer o *contraditório institucional*, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

#### I) Introdução

1. Apesar de reconhecer que, nos termos dos respetivos estatutos<sup>1</sup> (artigo 41.º), o ICP-ANACOM não está sujeito ao regime financeiro aplicável aos fundos e serviços autónomos e que a sua gestão patrimonial e financeira se rege pelo direito privado (n.º 3.1.4 do relato) e de aceitar, também, que «para a elaboração da sua contabilidade patrimonial, conforme determinação legal estatutária, o ICP-ANACOM tem que adotar o SNC com a sua estrutura conceptual, o seu plano de contas e respetivas demonstrações financeiras» (n.º 3.3 do relato, p.19), o relato retira poucas ou nenhuma consequência destas especificidades.
2. Com efeito, caso tivesse procedido a uma adequada compreensão do estatuto jurídico-financeiro e patrimonial atribuído por lei ao ICP-ANACOM (matéria mencionada nos relatórios da 2ª Secção do Tribunal de Contas n.ºs 37/06 [págs. 12 e 27] e 18/2008 [págs. 14 e 15]) as suas conclusões e recomendações em matéria de prestação de contas, aplicação de resultados e execução da Lei n.º 12-A/2010, leilão de espetro

<sup>1</sup> Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro.

multifaixa, transferências para a FPC, unidade de tesouraria e juízo sobre a conta seriam, seguramente, bastante diferentes.

3. Por isso, torna-se necessário iniciar o presente contraditório institucional com um conjunto de considerações prévias sobre a natureza e a razão de ser do particular estatuto jurídico-financeiro e patrimonial atribuído por lei ao ICP-ANACOM.
4. Para tanto cumpre começar por referir os relatórios nºs 37/06 e 18/2008 da 2.ª secção do Tribunal de Contas, onde se procede ao enquadramento da regulação independente, salientando a necessidade de equidistância em relação a todos os interesses regulados, «inclusivamente do Estado acionista» (p. 8 do relatório nº 37/06), sendo assumido que os Estatutos do ICP-ANACOM se mostram «coincidentes com a informação, disponível à data da sua elaboração, sobre as melhores práticas aplicáveis à configuração das entidades administrativas independentes» (p. 11 do relatório nº 37/06), e que o REGICOM<sup>2</sup> veio reforçar a independência do ICP-ANACOM «como entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada do Governo, dotada dos meios necessários ao desempenho das suas funções» (p. 27 do relatório nº 37/06).
5. Aliás, é entendimento do Tribunal de Contas, expresso no relatório n.º 18/2008 da 2.ª Secção, que a independência assenta «num conjunto de fatores e mecanismos que têm em vista garantir proteção do regulador contra atuações externas que desvirtuem o respetivo carácter técnico», onde se inclui, além da *independência orgânica e funcional*, a **independência financeira** que, segundo o relatório n.º 18/2008 «possibilita um acesso aos recursos necessários, bem como a uma efetiva capacidade de planeamento da atividade, não sujeita a interferências ou pressões externas» (pp. 14 e 15).
6. Ora, foi precisamente para assegurar a não sujeição a «interferências ou pressões externas», que os Estatutos do ICP-ANACOM associaram a independência orgânica e funcional – recentemente realçada pelo Tribunal de Contas no ponto IV do Parecer emitido a propósito da Proposta de Lei n.º 132/XII/2<sup>3</sup> – à **independência financeira**, traduzida no *autofinanciamento pelo próprio setor regulado* (cf. n.º 3.4.1 do relato) e num modelo

<sup>2</sup> Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 32-A/2004, de 10 de Abril, alterada pelo Decreto-Lei n.º 176/2007, de 8 de Maio, objeto de um aditamento pela Lei n.º 35/2008, de 28 de Julho, novamente alterada pelo Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de Maio, pelo Decreto-Lei n.º 258/2009, de 25 de Setembro e pela Lei n.º 46/2011, de 24 de Junho, revista e republicada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de Setembro, novamente objeto de aditamento pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro e alterada pela Lei n.º 42/2013, de 3 de julho.

<sup>3</sup> Acessível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=37580>, onde se afirma que «a independência é a característica essencial que permite distinguir estas entidades de outras entidades administrativas, podendo ser entendida num sentido orgânico e num sentido funcional».

de gestão financeira e patrimonial assente na aplicação do direito privado, com exclusão das regras aplicáveis aos fundos e serviços autónomos e com sujeição ao Plano Oficial de Contabilidade (POC), hoje substituído pelo Sistema de Normalização Contabilística (SNC).<sup>4</sup>

7. Esta solução encontra-se hoje generalizada pelo artigo 38.º, n.º 1 da Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, que manda aplicar o SNC a todas as entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica; e pelo artigo 33.º do mesmo diploma que – pese embora a situação particular das entidades reguladoras financiadas por receitas provenientes da utilização de bens do domínio público ou de dotações do Orçamento do Estado – determina que as regras da contabilidade pública e o regime dos fundos e serviços autónomos, nomeadamente, as normas relativas à autorização de despesas, à transição e utilização dos resultados líquidos e às cativações de verbas, não são aplicáveis às entidades reguladoras.
8. No relatório n.º 18/2008 da 2.ª Secção, o Tribunal de Contas refere ainda que «este tipo de independência surge associado, também, ao conceito de autonomia» (p. 14) e que «a falta de autonomia, por falta de recursos financeiros (...), ou devido a trâmites administrativos de sanção obrigatoriamente ministerial (...), ou, ainda, de dificuldades na admissão de recursos humanos essenciais», é suscetível de comprometer o exercício da regulação independente (p. 15).
9. Assim se explica a solução encontrada nos estatutos do ICP-ANACOM (artigo 4.º) – que, recorde-se, foram considerados pelo Tribunal de Contas «coincidentes com a informação, disponível à data da sua elaboração, sobre as melhores práticas aplicáveis à configuração das entidades administrativas independentes» (p. 11 do relatório nº 37/06) – e confirmada no REGICOM<sup>5</sup> e nas Diretivas da União Europeia,<sup>6</sup> no sentido de garantir a esta *entidade*

<sup>4</sup> A isto acresce a aplicação supletiva do regime jurídico das entidades públicas empresariais (artigos 3.º e 41.º, n.º 1 dos Estatutos do IC-ANACOM)

<sup>5</sup> Nos termos do artigo 4.º, n.º 2 do REGICOM «é garantida pela presente lei e pelos Estatutos da ARN: a) **A independência como entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada do Governo, dotada dos recursos financeiros e humanos necessários e adequados ao desempenho das suas funções**, incluindo a participação ativa no ORECE; b) A independência como entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas e equipamento; c) A separação efetiva entre as funções de regulação e as competências ligadas à propriedade ou à direção das empresas do sector sobre as quais o Estado detenha a propriedade ou o controlo» (ênfase aditada).

<sup>6</sup> Nos termos do artigo 3.º da directiva-quadro (Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002) na redação resultante da Directiva 2009/140/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009, «os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades reguladoras nacionais disponham de recursos financeiros e humanos adequados para desempenhar as funções que lhes foram atribuídas», incluindo orçamentos anuais separados, os quais são tornados públicos e «os Estados-Membros devem também garantir que as autoridades reguladoras nacionais disponham de recursos financeiros e humanos adequados para poderem participar activamente no Organismo dos Reguladores Europeus das Comunicações Electrónicas (ORECE) e prestar-lhe o seu contributo».

*administrativa independente* (e não mero “Instituto” como é qualificado no relato) um *estatuto de autonomia financeira reforçado*, o qual se compreende também em função do *modo de legitimação das respetivas receitas*, que assentam no **autofinanciamento** pelo próprio setor regulado.

10. Essa solução foi reconhecida nas sucessivas leis orgânicas dos ministérios com a tutela do setor das comunicações,<sup>7</sup> que qualificavam o ICP-ANACOM como “Entidade Administrativa Independente”; na Lei dos Serviços Postais<sup>8</sup> e na lei-quadro das entidades reguladoras (aprovada pela Lei n.º 67/2013) onde expressamente se declara que «as entidades reguladoras são independentes no exercício das suas funções e não se encontram sujeitas a superintendência ou tutela governamental, sem prejuízo do disposto nos números seguintes» (artigo 45.º, n.º 1 da lei-quadro das entidades reguladoras).
11. Em face do exposto, torna-se difícil compreender a conceção que perpassa por todo relato e pelas suas conclusões e recomendações, parecendo ignorar o estatuto jurídico-financeiro e patrimonial atribuído por lei ao ICP-ANACOM e as suas especiais exigências e especificidades enquanto *entidade administrativa independente com funções de regulação da atividade económica nos setores das comunicações eletrónicas e serviços postais*, inclusivamente as que decorrem de vinculações ao direito da União Europeia, chegando mesmo a afirmar-se – com base em pressupostos errados, como adiante se demonstrará – que existem receitas a entregar nos cofres do Estado no valor de 118,3 milhões de euros, as quais dariam um contributo positivo para a redução do défice do orçamento do Estado (pp. 27 e 28 do relato).

Vejamos:

## II) Prestação de contas - Gerência de 2012 (Conclusão n.º 1, Recomendação n.º 2, a) e n.º 3.3 do relato)

<sup>7</sup> Veja-se, a título de exemplo, o artigo 6.º da Lei Orgânica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 210/2006 de 27 de Outubro) e o artigo 6.º da Lei Orgânica do Ministério da Economia e do Emprego (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 126-C/2011 de 29 de Dezembro).

<sup>8</sup> Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, em cujo artigo 8.º, n.º 3 se estabelece que «é garantida pela presente lei e pelos Estatutos do ICP-ANACOM: a) A **independência como entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada do Governo, dotada dos meios necessários ao desempenho das suas atribuições**; b) A independência como entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada dos prestadores de serviços postais; c) A separação efetiva entre as funções de regulação e as competências ligadas à propriedade ou à direção das empresas do setor sobre as quais o Estado detenha a propriedade ou o controlo» (ênfase aditada).

12. Com base no n.º 3.3 do relato é dito na conclusão n.º 1 que «o ICP-ANACOM não apresentou ao Tribunal de Contas os mapas de controlo orçamental da despesa e receita e dos fluxos de caixa, conforme pontos 7.1 a 7.3 do POCP (cfr. ponto 3.3)», o que terá conduzido à recomendação n.º 2, a), onde se recomenda ao ICP-ANACOM que passe a «incluir na prestação de contas ao Tribunal de Contas os mapas de controlo orçamental da despesa e da receita e dos fluxos de caixa, conforme as disposições e modelos constantes dos pontos 7.1 a 7.3 do POCP».
13. Esta “Conclusão” e correspondente “Recomendação” assentam em três equívocos:
- O primeiro equívoco corresponde ao entendimento veiculado a págs. 18 do relato, segundo o qual a Resolução n.º 1/93 do Tribunal de Contas<sup>9</sup> teria sido revogada pela Instrução n.º 1/2004, quando esta Instrução não é expressa no sentido de revogar a Resolução n.º 1/93, a qual é mantida em vigor para as entidades incluídas no âmbito de aplicação do POCP e planos sectoriais até que o plano oficial de contabilidade pública ou planos sectoriais sejam efetivamente adotados (cf. n.º VI.1 da Instrução n.º 1/2004);
  - O segundo equívoco decorre do primeiro e assenta no pressuposto de que, como a Resolução n.º 1/93 do Tribunal de Contas teria sido revogada pela Instrução n.º 1/2004, então o ICP-ANACOM «deve apresentar os mapas de controlo orçamental da despesa, de controlo orçamental da receita e dos fluxos de caixa, respetivamente, conforme as disposições e modelos constantes dos pontos 7.1, 7.2 e 7.3 do POCP (...)» (pág. 19 do relato);
  - O terceiro equívoco decorre de não se ter em consideração – mesmo na tese da revogação da Resolução n.º 1/93 – o n.º I.2 da Instrução n.º 1/2004, que diz respeito às «entidades do Sector Público Administrativo não abrangidas pelo POCP e planos sectoriais», as quais «deverão remeter os documentos de prestação de contas previstos no respetivo Plano Oficial de Contabilidade aplicável e ainda os documentos n.ºs 34, 35, 36 e 46 das presentes instruções».
14. Com efeito, a Instrução n.º 1/2004 delimita o seu âmbito de aplicação em função de três realidades distintas:
- **Entidades incluídas no âmbito de aplicação do POCP e planos sectoriais**, a saber: (i) serviços e organismos da administração central e regional, directa e indirecta; (ii) serviços, organismos e entidades da administração central e regional, que integram a administração, independente e autónoma, designadamente as

<sup>9</sup> Relativa aos requisitos a observar na organização e documentação das contas pelos organismos autónomos e fundos públicos e demais serviços com contabilidade patrimonial, publicada no Diário da República, I Série-B, de 21 de Janeiro de 1993.

universidades públicas e estabelecimentos do ensino politécnico público, incluindo as suas unidades orgânicas, faculdades, departamentos e escolas superiores que disponham de receita e despesa global inscrita no Orçamento do Estado; (iii) instituições do sistema de solidariedade e segurança social e (iv) todas as demais entidades previstas nas alíneas a), b), c), e), f), g), h), i), j), n), o) e p) do n.º 1.º do artigo 51º da LOPTC (n.º I.1 da Instrução n.º 1/2004);

- **Entidades do Sector Público Administrativo não abrangidas pelo POCP e planos sectoriais** (n.º I.2 da Instrução n.º 1/2004);
  - **Entidades abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17/12 (SPE) e pelo POCAL** (n.º I.3 da Instrução n.º 1/2004).
15. Ora, é apenas em relação ao primeiro núcleo de entidades que a Instrução n.º 1/2004 mantém em vigor, transitoriamente, «as atuais instruções aplicáveis à organização e documentação das contas (Instruções aprovadas para a organização e documentação das contas dos fundos, organismos e serviços com contabilidade orçamental de 13/11/85; Resolução n.º 1/93 de 21/01; Instruções 1/97 de 03/03; e Instruções 2/97 de 03/03)» (cf. n.º VI.1 da Instrução n.º 1/2004).
  16. E dizemos *transitoriamente* porque a Instrução n.º 1/2004 determina a sua aplicação às entidades incluídas no âmbito de aplicação do POCP e planos sectoriais «a partir da gerência de 2004 ou do ano económico em que o plano oficial de contabilidade pública ou planos sectoriais sejam efectivamente adoptados», mantendo em vigor, até à efetiva adoção do POCP ou dos planos sectoriais, as instruções aprovadas para a organização e documentação das contas dos fundos, organismos e serviços com contabilidade orçamental de 13/11/85, Resolução n.º 1/93 de 21/01, e Instruções n.º 1/97 de 03/03 e n.º 2/97 de 03/03.
  17. Significa isto que não se pode afirmar – como se faz no relato – que houve uma revogação direta e imediata da Resolução n.º 1/93 pela Instrução n.º 1/2004, uma vez que *aquela foi mantida em vigor transitoriamente para as entidades incluídas no âmbito de aplicação do POCP e planos sectoriais* (n.º VI.1 da Instrução n.º 1/2004).
  18. Não foi, no entanto, mantida em vigor para o segundo grupo de entidades, anteriormente referido, as «Entidades do Sector Público Administrativo não abrangidas pelo POCP e planos sectoriais», **onde se inclui o ICP-ANACOM**, por não estar sujeito à contabilidade pública, mas sim ao POC, entretanto substituído pelo SNC.
  19. Estas entidades passaram a prestar contas nos termos do n.º I.2 da Instrução n.º 1/2004, onde se estabelece o seguinte:

«As entidades do Sector Público Administrativo não abrangidas pelo POCP e planos sectoriais e obrigadas a prestar contas ao Tribunal de Contas, deverão remeter os documentos de prestação de contas previstos no respetivo Plano Oficial de Contabilidade aplicável e ainda os documentos n.ºs 34, 35, 36 e 46 das presentes instruções».

20. Significa isto que, na prestação de contas a que se encontra obrigado por força do disposto no artigo 51.º, n.º 1, alínea f) da LOPTC, o ICP-ANACOM deve remeter ao Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas previstos no SNC (Balanço e Demonstração de Resultados) e os documentos n.ºs 34 (guia de remessa), 35 (relação nominal de responsáveis), 36 (ata da reunião de apreciação das contas pelo órgão competente) e 46 (relatório e parecer do órgão de fiscalização e cópia da certificação legal de contas, quando emitidos) mencionados no anexo I à Instrução n.º 1/2004, os quais já faziam parte da lista de documentos constante do artigo 5.º, n.º 1 da Resolução n.º 1/1993 e foram sempre remetidos pelo ICP-ANACOM no âmbito da prestação anual de contas, sem que tal facto alguma vez tenha suscitado reparo por parte do Tribunal de Contas.<sup>10</sup>
21. Por isso, ao enviar a conta de acordo com a Resolução n.º 1/93, de 21/01 – que sempre utilizou sem qualquer reparo por parte do Tribunal de Contas – o ICP-ANACOM cumpriu a Instrução n.º 1/2004, tendo enviado todos os documentos exigidos

<sup>10</sup> Observe-se que a Resolução do Tribunal de Contas n.º 1/93 tinha em vista, precisamente os organismos autónomos, fundos públicos e demais serviços com **contabilidade patrimonial** e que os documentos exigidos em sede de prestação de contas são praticamente os mesmos que decorrem da aplicação do n.º 1.2 da Instrução n.º 1/2004:

- Guia de remessa (modelo n.º 1);
- Relação nominal dos responsáveis (modelo n.º 2);
- Cópia da ata da reunião de apreciação das contas pelo órgão competente;
- Documentos de prestação de contas:
  - D.1 - Relatório da gestão;
  - D.2 - Relatório e parecer do órgão de fiscalização e cópia da certificação legal de contas, quando emitidos;
  - D.3 - Balanço;
  - D.4 - Demonstração dos resultados;
  - D.5 - Anexo ao balanço e à demonstração dos resultados;
  - D.6 - Mapa dos fluxos financeiros (modelo n.º 3);
  - D.7 - Mapa do tesoureiro caucionado (modelo n.º 4);
  - D.8 - Mapas do controlo orçamental:
    - Mapa da receita (modelo n.º 5);
    - Mapa da despesa (modelo n.º 5-A);
  - D.9 - Demonstração da origem e aplicação de fundos (modelo n.º 6), incluindo as variações dos fundos circulantes;
  - D.10 - Balancetes do Razão Geral, analíticos e sintéticos, antes e depois dos lançamentos de regularização e de apuramento dos resultados, devidamente identificados.

7 *AS*

- pelo n.º I.2 da Instrução n.º 1/2004 e ainda documentos os exigidos pela Resolução n.º 1/93, pelo que, se algum reparo pode ser feito ao ICP-ANACOM nesta matéria é o de ter cumprido a Instrução n.º 1/2004 por excesso, enviando mais documentos do que os legalmente exigidos.
22. O relato assenta, pois, no equívoco de considerar o ICP-ANACOM no âmbito do n.º I.1 da Instrução n.º 1/2004 (**Entidades incluídas no âmbito de aplicação do POCP e planos sectoriais**) quando esta entidade se situa no âmbito do n.º I.2 da mesma Instrução n.º 1/2004 (**Entidades do Sector Público Administrativo não abrangidas pelo POCP e planos sectoriais**).
23. Esse equívoco é uma consequência de o relato tratar o ICP-ANACOM como um instituto público de regime geral, quando, à luz da lei-quadro dos institutos públicos,<sup>11</sup> o ICP-ANACOM é um *instituto público de regime especial*, precisamente por ter a natureza de **entidade administrativa independente**(artigo 48.º, n.º 1, alínea f) da lei-quadro dos institutos públicos) devido às garantias de independência orgânica, funcional e financeira (salientadas pelo Tribunal de Contas nas auditorias sobre regulação anteriormente referidas) que visam assegurar o exercício das funções de regulação económica que lhe estão atribuídas pelo Direito da União Europeia, pelo REGICOM e pela Lei dos Serviços Postais, em condições de independência e neutralidade (cf. o parecer emitido pelo Tribunal de Contas a propósito da Proposta de Lei n.º 132/XII/2ª).
24. É esta especialidade de regime (agora reafirmada pelos artigos 33.º e 38.º da lei-quadro das entidades reguladoras) que nunca é reconhecida pelo relato, ao ponto de entender e de recomendar ao ICP-ANACOM a prestação de contas em violação do n.º I.2 da instrução n.º 1/2004 do próprio Tribunal de Contas, que não obriga o ICP-ANACOM a prestar contas com base em normas contabilísticas que não lhe são aplicáveis.
25. Aliás, até ao presente relato, o ICP-ANACOM sempre prestou contas com base na Resolução n.º 1/93, que, como se viu, acaba por não diferir da solução constante do n.º I.2 da Instrução n.º 1/2004, precisamente por aí se prever a figura das «Entidades do Sector Público Administrativo não abrangidas pelo POCP e planos sectoriais», referidas na Resolução n.º 1/93 como organismos autónomos e fundos públicos e demais serviços **com contabilidade patrimonial**.

<sup>11</sup> Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na redação resultante do Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro.

26. Por conseguinte, é forçoso concluir que o ICP-ANACOM não se encontra obrigado a remeter, em sede de prestação de contas, os mapas de controlo orçamental da despesa e da receita e dos fluxos de caixa, conforme as disposições e modelos constantes dos pontos 7.1 a 7.3 do POCP, devendo apenas apresentar os modelos próprios do SNC, nos termos do n.º 1.2 da Instrução n.º 1/2004.
27. Seja como for, foram disponibilizados em sede de auditoria todos os elementos solicitados, incluindo os mapas de controlo orçamental da despesa e da receita com os elementos constantes dos modelos a que se referem os pontos 7.1 e 7.2 do POCP, conforme se reconhece na pág. 19, nota 16, do relato, e o mapa de fluxos de caixa do exercício que consta do Relatório e Contas de 2012, conforme se assinala na pág. 19, nota 18 do relato.
28. Nestes termos conclui-se que não tem fundamento a Conclusão n.º 1 e a Recomendação n.º 2, a), as quais violam o n.º 1.2 da Instrução n.º 1/2004, devendo ser reformulado o n.º 3.3 do relato.

### III) Receita e Despesa (n.ºs 3.4.1 e 3.4.2 do relato)

29. No que diz respeito aos n.ºs 3.4.1 e 3.4.2 do relato, importa começar por notar que está em causa uma análise de fluxos de caixa, que considera como receita todas as entradas de caixa (recebimentos) e como despesa todas as saídas de caixa (pagamentos), independentemente da sua natureza contabilística, quando **a contabilidade do ICP-ANACOM é patrimonial e não orçamental.**
30. Por conseguinte, o exercício feito sob os n.ºs 3.4.1 e 3.4.2 do relato é absolutamente irrelevante e desadequado para a apreciação da situação financeira e patrimonial do ICP-ANACOM e fator de uma enorme confusão, que se vai refletir no capítulo da aplicação de resultados e verificação do cumprimento da Lei n.º 12-A/2010 (capítulo 3.5 do relato).
31. Com efeito, no valor das receitas próprias cobradas em 2012 não foram considerados os pagamentos recebidos em 2 de Janeiro de 2013, mas referentes a faturação emitida em 2012, o que deu origem a que se constatasse «a acentuada descida destas receitas em 2012 face aos dois anos anteriores» devido ao facto de o «pagamento de dois dos operadores, com maior peso, relativo a faturação emitida em 2012, só ter sido efetuado em Janeiro de 2013». Esta

análise reflete a ótica de caixa mas não a realidade patrimonial, na qual os valores foram faturados e a respetiva dívida evidenciada no balanço.

32. Mas as insuficiências de uma ótica de caixa, como a seguida no relato, não se ficam por aqui e tornam-se ainda mais evidentes do lado da despesa. O relato trata indiscriminadamente como despesa um gasto que se consome/esgota num único exercício (ex.: consumível informático) e um gasto num bem que serve e é usado em vários exercícios (ex.: servidor informático).
33. No sistema contabilístico patrimonial SNC, no qual o ICP-ANACOM apresenta as suas contas, estes dois gastos têm um tratamento diferenciado, ao nível de resultados e balanço, e um impacto importante ao nível da análise da situação financeira e patrimonial, objeto do n.º 3.4. do relato.
34. Adicionalmente, o relato considera despesas nas rubricas de transferências correntes ou de capital, **decisões de aplicação dos resultados do ICP-ANACOM.**
35. Repare-se bem: **na ótica seguida no relato, se o Estado determina a distribuição dos resultados do exercício, a despesa do ICP-ANACOM aumenta, se não o faz, a despesa do ICP-ANACOM diminui.**
36. Veja-se o que se escreve no relato ao analisar a despesa numa ótica de caixa no triénio 2010-2012:

«No triénio em análise, a despesa apresentou valores claramente mais baixos em 2011 que nos dois outros anos do triénio. A despesa em 2011, face a 2010 e 2012, foi menor, respetivamente, em M€ 11,4 (-18,8%) e M€ 10,6 (-21,5%), pelo facto de em 2011 não se terem registado transferências de capital. Tal deveu-se a não ter havido decisão relativa à aplicação dos resultados de 2010 e, consequentemente, não terem sido transferidos, em 2011, para o Estado e outras entidades parte dos resultados, tal como o foram em 2010 e 2012, no que respeita aos anos de 2009 e 2011».

37. Como é evidente, não se pode fazer uma auditoria financeira ao ICP-ANACOM, que está sujeito à apresentação de contas numa ótica patrimonial, com base nas regras do SNC, a partir de uma pura ótica de caixa, sob pena de se chegar a resultados absurdos e totalmente imprestáveis à luz das próprias regras de apreciação das contas constantes da instrução n.º 1/2004:

O Tribunal de Contas não pode apreciar as contas de uma entidade sujeita a SNC, certificadas por auditores externos e independentes, com base nas regras aplicáveis a entidades com contabilidade orçamental. Isto viola o ***princípio da legalidade***

**financeira**, uma vez que as contas têm que ser apreciadas com base no sistema contabilístico aplicável por lei à entidade que presta contas e não com base em regras contabilísticas que não lhe são aplicáveis.

38. As diferentes óticas seguidas são particularmente expressivas quando se comparam os totais do quadro 2 (evolução e origem das receitas no triénio 2010-2012) com a rubrica de rendimentos do quadro 9 (evolução dos resultados no triénio 2010-2012).
39. Se as diferenças não são significativas nos anos de 2010 e 2011, no ano de 2012 a diferença é praticamente de 20 milhões de euros, precisamente porque houve receitas de 2012 que foram recebidas em 2 de Janeiro de 2013 e não são consideradas numa ótica de caixa, quando são consideradas numa ótica patrimonial, de acordo com as regras do SNC.
40. Idênticas diferenças ocorrem quando se comparam os totais do quadro 6 (estrutura da despesa no triénio 2010-2012) com a rubrica de gastos do quadro 9 (evolução dos resultados no triénio 2010-2012): em 2010 a despesa foi de 60,6 milhões de euros numa ótica de caixa e de 44 milhões de euros numa ótica patrimonial. As discrepâncias não são significativas em 2011, mas em 2012, a despesa foi de 59,8 milhões de euros numa ótica de caixa e de 43,5 milhões de euros numa ótica patrimonial.
41. Para além das discrepâncias de valores, saliente-se que as conclusões quanto à evolução da performance económica e financeira, expressa na variação anual dos agregados, saem totalmente alteradas e enviesadas.
42. Por outro lado, mesmo numa ótica de caixa, não se compreende que a transferência de 9,8M€ para a Agência Espacial Europeia (ESA) seja classificada como "transferência corrente" (p. 23 do relato), quando a Portaria n.º 371/2012, de 16 de novembro declara que está em causa a aplicação dos «resultados líquidos do exercício de 2011» e que a parte transferida para a ESA diz respeito ao «pagamento de despesas relativas aos projetos ARTES, no âmbito das responsabilidades assumidas pelo Estado».
43. Aliás, todo o preâmbulo da Portaria n.º 371/2012 é dedicado a explicar os fundamentos da aplicação dos resultados líquidos do exercício de 2011 do ICP - ANACOM na satisfação dos compromissos financeiros resultantes «da participação de Portugal nos projetos e atividades do programa ARTES da Agência Espacial Europeia (ESA)».
44. Verifica-se, assim, que o relato não tem em conta que, com a decisão de distribuição de resultados, as verbas em causa deixam de pertencer ao ICP-ANACOM, tornando-se receita do Estado no capítulo de dividendos a receber, pelo que quaisquer atos de

aplicação dessa receita dizem respeito a uma receita que já não é do ICP-ANACOM e pertence ao Estado, isto é, a um **pagamento que o ICP-ANACOM faz por conta do Estado, em aplicação de resultados distribuídos ao Estado.**

45. Neste sentido, a verba transferida para a ESA, não sendo uma responsabilidade do ICP-ANACOM, não pode ser classificada como uma “transferência corrente” do ICP-ANACOM para a ESA, mas antes como uma “transferência de capital” para o Tesouro que, *motu continuo*, decidiu aplicar essa verba na ESA, para satisfazer as «responsabilidades assumidas pelo Estado» no âmbito dos projetos ARTES<sup>12</sup>:

O ICP-ANACOM limitou-se a transferir para a ESA verbas respeitantes a resultados distribuídos ao Estado que, no exercício dos respetivos poderes de disposição patrimonial, entendeu afetar essas verbas à ESA.

46. Assim, no ano de 2012, foram transferidos para o Estado resultados no valor 20,2M€, correspondentes a 85% do resultado líquido do exercício de 2011 e retidos 3,6M€ pelo ICP-ANACOM para aplicação na rubrica «reservas de investimento.
47. Por outro lado e nos termos que adiante melhor se detalharão em contraditório relativo ao n.º 3.5 do relato (aplicação de resultados e verificação do cumprimento da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho) não faz qualquer sentido a afirmação constante da página 23 do relato, quando entende que as transferências relativas à aplicação dos resultados de 2009 e 2011 dizem respeito a parte do pagamento de 85% dos *salDOS* acumulados no final de 2009, nos termos do disposto no art.º 8.º da Lei n.º 12-A/201023, de 30 de junho.
48. Seja como for, importa ainda notar que foram detetadas as seguintes incorreções no relato:

<sup>12</sup> Observe-se que o compromisso financeiro resultante da participação de Portugal nos projetos e atividades do programa ARTES (*Advanced Research on Telecommunications Systems*) da Agência Espacial Europeia (ESA) para o período compreendido entre os anos 2000 e 2005, foi fixado, pelo despacho conjunto n.º 269/2001, de 9 de janeiro, dos Ministros do Equipamento Social, da Economia e da Ciência e da Tecnologia (DR, 2.ª série, n.º 73, de 23 de março de 2001), no montante global de 6 milhões de euros, determinando-se no referido despacho conjunto que o montante em causa seria suportado pelo ICP-ANACOM. Posteriormente, o despacho conjunto n.º 215/2002, de 28 de fevereiro, dos Ministros do Equipamento Social, da Economia e da Ciência e da Tecnologia (DR, 2.ª série, n.º 67, de 20 de março de 2002), fixou em 7,5 milhões de euros o montante do incremento da participação de Portugal para o financiamento do plano de longo prazo do programa ARTES, a executar no período de 2002-2006 (depois prorrogado até final de 2011 pelo Despacho 21229/2007, DR, 2.ª Série, n.º 177, de 13 de Setembro de 2007) e determinou que o montante da participação em causa seria suportado pelo ICP-ANACOM.

V/S

- Quadro 4 – O valor da entidade (D) de 2012 está incorreto. Ao invés de 17,2 M€ deverá estar 11,5 M€. O total terá que ser ajustado, bem como a percentagem o texto do último parágrafo da pág. 20 do relatório (em vez da percentagem 94,1% deverá estar 86,1%, por força da correção efetuada);
- No último parágrafo do n.º 3.4.1 refere-se que as variações nas receitas de juros, de 2011 para 2012, se devem «primordialmente, à evolução crescente da taxa de juro». Efetivamente assim é de 2010 para 2011. No entanto, de 2011 para 2012 a taxa de juro média baixou. Não obstante, o aumento do capital médio investido de ano para ano, em virtude dos atrasos nas decisões de distribuição de resultados por parte do Estado, e o facto de em 2009 se ter efetuado uma aplicação a 4 anos que venceu juros e os concentrou em 2012 (cerca de 1.541 mil euros) compensou a redução da taxa média de juro nesse ano e fez que em 2010 e 2011 não se vencessem juros dessa aplicação, reduzindo os juros totais vencidos nesses anos, verificando-se aqui, uma vez mais, um desfasamento entre a contabilidade patrimonial cujas normas determinam a especialização anual dos juros que geram um determinado rédito e a contabilidade pública numa ótica de caixa, que apenas considera o rédito pela cobrança efetiva do seu valor ao fim de 4 anos, sem especialização económica anual a cada exercício a que os juros respeitam

#### IV) Situação Patrimonial (n.º 3.4.3 do relato)

49. No n.º 3.4.3 do relato já vem o Tribunal de Contas utilizar para análise da situação patrimonial os valores do SNC reportados pelo ICP-ANACOM, mas que estão numa ótica diferente das receitas e despesas apresentadas nos n.ºs 3.4.1 e 3.4.2, o que evidencia uma forte inconsistência metodológica e gera uma análise confusa e contraditória quanto à apreciação da situação financeira e patrimonial do ICP-ANACOM.
50. Sendo o SNC o sistema de contabilidade adotado pelo ICP-ANACOM, é dentro desse enquadramento que o Tribunal de Contas deve efetuar a análise, mesmo quando se trate de fazer uma análise de caixa (ou tesouraria) pois o SNC também disponibiliza mapas nessa ótica que são elaborados e aprovados também anualmente, tal como a conta de resultados e balanço.

V) **Aplicação de resultados e verificação do cumprimento da Lei n.º 12-A/2010 de 30 de Junho (Conclusões n.ºs 8, 9 e 10, Recomendação n.º 1, a) e b) e n.º 3.5 do relato)**

51. Na apreciação das conclusões n.ºs 8, 9 e 10, recomendação n.º 1, a) e b) e n.º 3.5 do relato importa, ter em conta o seguinte:

**O ICP-ANACOM, por estar sujeito ao POC, agora SNC, não apura saldos de gerência, mas resultados do exercício.**

52. O artigo 8.º, n.º 1, alínea h) da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, determina que «constituem receita geral do Estado de 2010 85% do valor acumulado dos saldos de gerência e resultados transitados apurado no final do exercício de 2009 das entidades reguladoras, designadamente o ICP-Autoridade Nacional de Comunicações».

53. No entanto, na interpretação e aplicação desta norma, não pode deixar de se ter em conta o facto de esta contrapor o conceito de valor acumulado dos **saldos de gerência** ao conceito de valor acumulado dos **resultados transitados**, o que equivale ao reconhecimento da existência de dois sistemas contabilísticos aplicáveis às entidades reguladoras referidas no artigo 8.º, n.º 1 da Lei n.º 12-A/2010: a contabilidade privada ou patrimonial e a contabilidade pública ou orçamental.

54. É um tremendo erro técnico e de interpretação poder pensar-se que se poderiam somar – para entregar ao Estado – os valores dos saldos de Caixa e Depósitos Bancários (que fazem parte do Ativo) com o saldo da rubrica Resultados Transitados (que faz parte do Capital Próprio), dado que haveria duplicação de valores a entregar.

55. Os Resultados Transitados são constituídos em parte pelos próprios saldos de Caixa e Bancos e pelas restantes rúbricas do Ativo.

56. Além disso, é importante notar que a própria Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, estabelece no n.º 2 do artigo 8.º que «a aplicação do número anterior será feita sem prejuízo das normas especiais constantes dos diplomas orgânicos das entidades abrangidas».

57. Claramente o legislador procurou preservar os diferentes enquadramentos contabilísticos aplicáveis às entidades reguladoras abrangidas pelo artigo 8.º, n.º 1, estipulando tratamentos diferentes:

**Resultados (líquidos) transitados para os reguladores com SNC e saldos de gerência para os reguladores com contabilidade pública.**

58. Com efeito, uma vez que o ICP-ANACOM nos termos dos seus Estatutos aplica o SNC, tem uma contabilidade patrimonial e, por isso, produz uma Demonstração de Resultados e um Balanço, a interpretação e aplicação do artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010 terá que ter em conta essa realidade, tal como resulta do seu n.º 2.
59. No Balanço os valores do Ativo financiam as responsabilidades do passivo, designadamente as provisões, razão pela qual os saldos de Caixa e os Depósitos Bancários não constituem excedentes que estejam disponíveis e possam ser entregues ao Estado, tal como entende o Tribunal de Contas no relato objeto de apreciação em contraditório.<sup>13</sup>
60. Por outro lado e considerando a sua sujeição às regras da contabilidade privada, para aplicar ao ICP-ANACOM o artigo 8.º, n.º 1, alínea h) da Lei n.º 12-A/2010, torna-se necessário apurar o *valor acumulado dos resultados transitados apurados no final do exercício de 2009*.
61. *Resultados transitados* são necessariamente resultados não distribuídos em anos anteriores e que transitam para o exercício seguinte.
62. No final de 2009 o valor de resultados transitados no ICP-ANACOM era de zero, como se poderá constatar na consulta no balanço aprovado nas contas de 2009.
63. Ora, com exceção do ano de 2010 (quadro 10 do relato), os resultados do ICP-ANACOM são todos os anos distribuídos ao Estado à razão de 85%, decidindo ainda o Estado manter os restantes 15% no ICP-ANACOM a título de "reservas especiais", que constituem uma reserva especial para investimento.
64. Neste sentido, as reservas especiais não fazem, objetivamente, parte dos resultados transitados a distribuir.
65. A este respeito, importa recordar que também em 2004 foi publicada legislação determinando a entrega ao Estado de 85% dos **saldos de gerência** existentes em 31 de Dezembro de 2003, da CMVM, do ICP-ANACOM, da ERSE e do ISP (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 241-B/2004, de 30 de Dezembro) e que nessa altura foi estudada a questão pela Secretaria de Estado do Orçamento, tendo o Secretário de Estado do Orçamento em funções ao tempo, exarado um despacho de concordância (com data de 1 de Fevereiro de 2005) sobre um parecer jurídico em que se concluía que «a letra do L n.º 241-B/2004, de 30 de Dezembro, pode ser objecto de uma redução teleológica no seguinte sentido, tendo em conta a sua ratio: **sempre que a transferência para o Estado de 85% do saldo de gerência**

<sup>13</sup> Sobre esta matéria cf. o parecer dos auditores PriceWaterhouse Coopers (PwC) junto como anexo I.

***implique o incumprimento de outras normas legais que os Institutos Públicos estejam vinculados, nomeadamente em matéria de constituição de provisões, a base da transferência pode ser os resultados líquidos e não o saldo de gerência» (anexo 2).***

66. Nesse parecer jurídico – que mereceu a concordância do Secretário de Estado do Orçamento em funções – concluía-se ainda «ser correcto que a transferência de valores para o Estado estatuida pelo DL n.º 241-B/2004, de 30 de Dezembro, tenha por base de incidência os resultados líquidos e não o saldo de gerência».
67. Assim se explicará, porventura como antecedente histórico, o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, que manda respeitar as «normas especiais constantes dos diplomas orgânicos das entidades abrangidas».
68. Seja como for, à data da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2010, ainda não tinham sido distribuídos ao Estado os resultados apurados no final do exercício de 2009, pelo que foi deliberado pelo Conselho de Administração do ICP-ANACOM, em 3 de Novembro de 2010, a sua entrega ao Estado à razão de 85%, tendo em conta «o teor da Lei n.º 12-A/2010 e o despacho de Sua Excelência, o Senhor Secretário de Estado do Orçamento de 01.02.2005, bem como a prática adotada no passado sobre esta matéria».
69. Nesta conformidade, a entrega ao Estado dos resultados apurados no final do exercício de 2009 foi efetuada em cumprimento do estabelecido no artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010.
70. Significa isto que não é correta a afirmação constante da página 23 do relato, na medida em que confunde as transferências relativas à aplicação dos resultados de 2009 e 2011 (porque os resultados de 2010 continuam por distribuir) com o pagamento de 85% dos *saldos* acumulados no final de 2009, nos termos do disposto no art.º 8.º da Lei n.º 12-A/201023.
71. Como já se disse, o ICP-ANACOM não tem *saldos* acumulados, mas sim resultados transitados (valores de resultados líquidos de exercícios anteriores ainda não distribuídos ao Estado) e valores acumulados de resultados aplicados (15% em cada ano), que serviram para constituir a já referida “reserva especial para investimento”.
72. A entrega nos cofres do Estado da verba relativa aos resultados de 2009 corresponde apenas e tão só à execução da proposta de aplicação dos resultados constante do relatório e contas de 2009, a qual teve em conta o disposto na Lei n.º 12-A/2010, o despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 01.02.2005, bem como a prática adotada no passado sobre esta matéria.

73. Com efeito, compulsadas as diversas decisões relativas à aplicação de resultados do ICP-ANACOM,<sup>14</sup> desde a Portaria n.º 39/2006, de 12 de janeiro (aplicação dos resultados de 2004), até à recente Portaria n.º 326-A/2013, de 1 de novembro (aplicação dos resultados de 2012) confirma-se sempre a afetação de 15% a reservas especiais para investimento e a distribuição de 85% ao Estado.
74. Por isso, não se considera inteiramente correta a afirmação constante da pág. 26 do relato de que «no que respeita à proposta de aplicação dos resultados apurados no exercício de 2009, constante do relatório e contas de 2009, não houve qualquer decisão da tutela e do Ministério das Finanças»: estava em causa o cumprimento da Lei n.º 12-A/2010 pelo que seria um ato inútil a publicação da habitual Portaria conjunta da tutela e do Ministério das Finanças que anualmente determina a distribuição de resultados.
75. É incorreta a afirmação constante da pág. 26 do relato quando se diz «que dos €11.275.167 previstos para a ESA, foram transferidos apenas €9.839.696,98, por ser esse o valor das faturas apresentadas».
76. Desde logo porque **não houve quaisquer faturas apresentadas pela ESA ao ICP-ANACOM**<sup>15</sup> e porque, como já se disse, nos termos da Portaria n.º 371/2012, de 16 de novembro, a parte dos resultados líquidos do exercício de 2011 transferida para a ESA diz respeito a «responsabilidades assumidas pelo Estado» e, por conseguinte, corresponde a uma “transferência de capital” para o Tesouro que, *motu continuo*, decidiu aplicar essa verba na ESA: **o ICP-ANACOM limitou-se a transferir para a ESA verbas respeitantes a resultados distribuídos ao Estado que, no exercício dos respetivos poderes de disposição patrimonial, entendeu afetar essas verbas à ESA.**
77. Também é incorreta a afirmação subsequente, quando se diz que «neste contexto ficaram por aplicar €1.435.470, montante sobre o qual deverá ser tomada uma decisão em termos da sua aplicação».
78. Não há qualquer decisão a tomar pelo ICP-ANACOM no que diz respeito à aplicação dos €1.435.470: esse montante faz parte dos €11.275.167 que o Estado, dispondo dos resultados do exercício de 2011, entendeu aplicar na ESA, no âmbito das suas responsabilidades financeiras (cf. Portaria n.º 371/2012).

<sup>14</sup> Acessíveis em <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=323656#horizontalMenuArea>.

<sup>15</sup> Estão em causa contribuições financeiras dos Estados-Membros para programas desenvolvidos pela ESA, no caso o Programa ARTES, revestido os pedidos de verba da ESA a natureza “Call-up of Contributions” e não a natureza de faturas. Vejam-se os artigos 5.º e 13.º da Convenção ESA, aprovada para adesão pela Resolução da Assembleia da República n.º 66/2000 (DR, I Série-A, n.º 242, de 19 de Outubro de 2000).

79. O que simplesmente sucede é que a ESA não efetuou atualizações de valor baseadas no IHPC e aplicou uma redução de valor nalguns pedidos de contribuição financeira ("Call-up of Contributions"), tendo sido apurado um saldo no valor de €1.435.470.
80. Caberá, naturalmente ao Estado, na sua qualidade de titular dessa verba, decidir quanto à sua aplicação, mas, na perspetiva do ICP-ANACOM, **estão em causa resultados já distribuídos ao Estado.**
81. Em relação à afirmação constante da pág. 27 do relato, relativa à aplicação dos resultados de 2012, embora se mostre correta quando reportada à data de início dos trabalhos de campo, é inexata à data do relato, uma vez que a aplicação dos resultados de 2012 foi decidida pela Portaria n.º 326-A/2013, de 1 de novembro.
82. A referência a esta Portaria, mesmo que não conste do corpo do relato, deveria integrar uma nota de rodapé com o seguinte texto:
- «Após o termo dos trabalhos de campo foi publicada a Portaria n.º 326-A/2013, de 1 de novembro, relativa à aplicação dos resultados de 2012».
83. Ainda no que diz respeito à verificação do cumprimento da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, a págs. 27 e 28, o relato pura e simplesmente confunde os conceitos de **saldos de gerência** e **resultados transitados**, que têm uma base contabilística diferente; do mesmo modo que ignora o n.º 2 artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, onde se determina expressamente, no respeito pelas normas estatutárias aplicáveis às entidades reguladoras, que «a aplicação do número anterior será feita sem prejuízo das normas especiais constantes dos diplomas orgânicos das entidades abrangidas».
84. A circunstância de não considerar o facto de o ICP-ANACOM estar sujeito à contabilidade privada ou patrimonial, conduz o relato a um erro técnico que se considera grave e à violação do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010 quando afirma que
- «O valor acumulado dos saldos de gerência do ICP-ANACOM, no final de 2009, era de €86.788.729, nos quais se incluem €14.597.596 respeitantes ao resultado apurado no exercício de 2009».
85. Na verdade, esta afirmação encerra um duplo erro técnico: (i) o erro de se considerar que o ICP-ANACOM está sujeito a uma contabilidade de caixa ou orçamental; (ii) e o erro de se considerar que a execução do seu orçamento gera excedentes ou saldos de gerência, com o sentido que esse conceito assume na contabilidade pública.

86. O valor de €86.788.729 corresponde ao saldo de gerência do ICP-ANACOM apurado no final de 2009 pela Direcção-Geral do Orçamento, de uma forma totalmente errada do ponto de vista técnico, equiparando os conceitos de saldo de gerência da contabilidade pública com o conceito de Caixa + Bancos do SNC.
87. Como já se explicou atrás (n.ºs 54 e 55) esta equiparação constitui um erro técnico grave, provocado pelo desconhecimento que a DGO tem globalmente sobre o SNC e especificamente sobre o significado do saldo de Caixa + Bancos, uma vez que considera este saldo como disponível, que verdadeiramente não é.
88. Com efeito, apesar de serem os dois saldos do ativo com maior liquidez, os mesmos estão a cobrir responsabilidades do passivo, não se encontrando totalmente livres para serem distribuídos conforme se demonstra no parecer da PwC junto como anexo 1.
89. A contabilidade privada a que se encontra sujeito o ICP-ANACOM não produz informação que responda de forma imediata e direta às necessidades prevalecentes em sede de contabilidade pública, obrigando o ICP-ANACOM a converter em contabilidade pública a informação disponibilizada pelo SNC.
90. Esta conversão visa apenas e tão só responder às *necessidades de informação orçamental* para efeitos de contabilidade pública e não substitui a contabilidade patrimonial do ICP-ANACOM pela contabilidade orçamental – daí o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010.
91. Assim sendo, o ICP-ANACOM não tem contabilidade orçamental pública, pelo que a execução do seu orçamento não gera excedentes ou saldos de gerência, com o sentido que este conceito assume em contabilidade pública.
92. As contas do ICP-ANACOM dão origem a demonstrações financeiras (balanço e demonstração de resultados, entre outros mapas) e ao apuramento de um **resultado líquido do exercício**, conceito que melhor traduz o excedente económico e financeiro que resulta da atividade anual do ICP-ANACOM e está disponível para ser distribuído, por decisão do Estado.
93. Por isso, não se pode aceitar que o relato pretenda aplicar ao ICP-ANACOM a Lei n.º 12-A/2010, tomando como referência um saldo resultante do SNC, mas que tem uma natureza totalmente distinta da natureza do saldo de gerência da contabilidade pública orçamental.

94. Além disso, a apropriação pelo Estado de eventuais excedentes de execução orçamental apurados numa ótica de contabilidade pública, levaria a que esta Autoridade se encontrasse sujeita a dois regimes: por um lado, entregava anualmente ao Estado 85% dos resultados líquidos obtidos no ano anterior (o que sucede atualmente); por outro lado, entregava também saldos de gerência (que não têm enquadramento e definição em SNC).
95. A aplicação cumulativa destes dois regimes não é possível, quer de um ponto de vista jurídico, quer do ponto de vista financeiro, sendo certo que, como já se disse, é o próprio artigo 8.º da Lei 12-A/2010, a contrapor a figura dos *saldos de gerência* à figura dos *resultados transitados* e a salvaguardar normas estatutárias aplicáveis às entidades reguladoras.
96. Não existe, por isso, à luz do artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, o saldo de M€118,3 indicado a págs. 27 do relato.
97. Nesta conformidade, os quadros 11 e 12 da pág. 27, elaborados de acordo com o regime contabilístico aplicável ao ICP-ANACOM, deverão ter a seguinte redação:

**Quadro 11 – Ponto de situação do cumprimento do art.º 8º da Lei n.º 12-A/2010**

**O quadro deverá ser retirado, devendo ser mencionado que, à data atual, não existe nenhum valor por entregar.**

**Quadro 12 - Valor a entregar ao Estado – Aguarda a publicação de Portaria de aplicação de resultados**

(em milhões de euros)

Origem	Valor
Aplicação de resultados de 2010	30,9

98. Esta redação resulta do facto de os resultados de 2011 e 2012 já terem sido entregues ao Estado nos termos das Portarias n.ºs 371/2012 e 326-A/2013.
99. Tendo em conta a situação relativa à aplicação de resultados pelo Estado, deverá ser aditado um quadro 12-A com a seguinte redação:

**Quadro 12-A – Valores a entregar, como receita do Estado**  
(em milhões de euros)

Origem	Valor
Aplicação de resultados de 2010 (Portaria a publicar)	30,9
Valor remanescente da aplicação de resultados de 2011 (Portaria publicada)	1,4
Valor remanescente da aplicação de resultados de 2012 (Portaria publicada)	22,0
<b>Total</b>	<b>54,3</b>

100. As conclusões 8, 9 e 10 e a recomendação 1), b) deverão ser revistas em conformidade com o exposto.

**VI) Leilão do espectro multifaixa (Conclusões n.ºs 11 a 14, Recomendação n.º 2, f) e n.º 3.6.2.1 do relato)**

101. Com base no n.º 3.6.2.1 do relato, é dito nas conclusões n.ºs 11 e 12 que «o mapa de execução orçamental da receita da gerência de 2012 não reflete a receita efetivamente cobrada relativa ao leilão para atribuição de direitos de frequências, no montante de M€ 272» e que «o mapa de execução orçamental da receita da gerência de 2012 também não reflete a entrega nos cofres do Estado de M€ 272 quando a mesma ocorreu de facto e deveria ser classificada como restituição, conforme instruções da tutela financeira».

102. Mais uma vez o relato ignora ou não tem minimamente em conta o regime contabilístico a que se encontra sujeito o ICP-ANACOM (o SNC), nem tão pouco considera o disposto na alínea b) do n.º 13 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, na redação dada pelo artigo 20.º, n.º 1 da Lei n.º 20/2012, de 14 de Maio (retificativo do OE 2012), bem como o disposto no artigo 20.º, n.º 2 da mesma Lei n.º 20/2012.

103. Nos termos do artigo 19.º, n.º 13, alínea b) do Decreto-Lei n.º 151-A/2000 (na redação dada pelo artigo 20.º, n.º 1 da Lei n.º 20/2012) «o valor da contrapartida efetivamente paga pelos interessados pela atribuição das frequências constitui receita do ICP-ANACOM, nos termos dos respetivos Estatutos, podendo o Governo mediante portaria dos membros responsáveis pelas áreas das comunicações eletrónicas e das finanças determinar a sua transferência para os cofres do Estado» (ênfase aditada).

104. Por outro lado, nos termos do artigo 20.º, n.º 2 da Lei n.º 20/2012 «a alteração ao Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, (...), aplica-se a todos os leilões para atribuição de direitos de utilização de frequências do espectro radioelétrico em que o pagamento da contrapartida pela atribuição de direitos de utilização se efetive a partir de 1 de janeiro de 2012, independentemente da fase em que se encontrem».
105. Significa isto que a contrapartida paga pelos interessados pela atribuição das frequências só constitui receita do ICP-ANACOM se o Governo, mediante portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das comunicações eletrónicas e das finanças, não determinar a sua entrega nos cofres do Estado.
106. Nesta eventualidade e não estando em causa a distribuição de resultados mas a entrega, em singelo, de uma receita que, de outra forma, seria distribuída sob a forma de resultados do exercício de 2012, terá que entender-se que **o legislador deixou na disponibilidade do Governo a decisão de receber a contrapartida paga pela atribuição das frequências diretamente, em singelo, ou através da distribuição dos resultados anuais do ICP-ANACOM.**
107. Ora, ao determinar a entrega nos cofres do Estado do montante relativo à totalidade da receita proveniente do leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 450 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz, **a Portaria n.º 218/2012, de 19 de Julho, veio retirar essa receita ao ICP-ANACOM, atribuindo-a diretamente ao Estado.**
108. Por isso, o artigo 2.º, n.º 2 da Portaria n.º 218/2012 determina que «os valores recebidos em janeiro de 2012 como contrapartida da atribuição dos direitos de utilização de frequências, que ascendem a um total de 272 000 000 euros, serão entregues nos cofres do Estado até ao 5.º dia útil após a entrada em vigor da presente portaria» e artigo 2.º, n.º 3 prescreve que «a entrega dos valores cujo pagamento foi diferido nos termos dos n.ºs 4 a 7 e 9 do artigo 30.º do regulamento n.º 560-A/2011, de 19 de outubro, (...), é realizada anualmente, à medida que forem efetuados os depósitos pelas entidades beneficiárias dos direitos de utilização de frequências, devendo a mesma ocorrer até ao 5.º dia útil após a receção dos valores em causa pelo ICP-ANACOM».
109. Nesta conformidade, se até à entrada em vigor da Portaria n.º 218/2012 o ICP-ANACOM poderia presumir que as receitas em causa lhe pertenciam, a partir dessa data e tendo sido exercida pelo Estado a opção de antecipar o recebimento das receitas do leilão de espectro multifaixa, não se vê a que título tais receitas deveriam ter sido incluídas nas contas, uma vez que, de acordo com as regras contabilísticas do

SNC, a inexistência de benefícios económicos para o ICP-ANACOM não lhe permite o reconhecimento destas verbas como receitas..

110. Caso estes valores fossem considerados como receitas do ICP-ANACOM, os mesmos deveriam integrar os resultados e ser distribuídos no processo anual de distribuição de resultados ao Estado, não tendo sido isso o preconizado, uma vez que foi exigida a transferência das verbas para o Estado em 5 dias úteis.
111. Refere ainda o relato na conclusão n.º 13, com base no n.º 3.6.2.1, que «o ICP-ANACOM deveria ter contabilizado em contas de terceiros os montantes a cobrar a essas entidades, no valor total de M€ 372. O ICP-ANACOM tem contabilizado parceladamente à medida que vai emitindo faturas e cobrando os montantes às várias entidades. Assim, o balanço a 31 de dezembro de 2012 não reflete a operação do leilão de espetro e não reflete a dívida de cada uma das empresas licitantes no valor total de M€ 100».
112. Esta conclusão seria correta caso não tivesse sido essa receita atribuída diretamente ao Estado e exercida pelo Estado a opção de antecipar o recebimento das receitas do leilão de espetro multifaixa, sem as fazer passar pelos resultados do ICP-ANACOM.
113. Na realidade, à luz das regras contabilísticas do SNC que enquadram a apresentação e certificação de contas do ICP-ANACOM, este não pode fazer refletir nos seus documentos contabilísticos (neste caso, no balanço) a dívida das empresas licitantes no valor de M€100 porque, em virtude do disposto no artigo 2.º, n.º 3 da Portaria n.º 218/2012, estas verbas pertencem ao Estado.
114. Não tem, por isso, qualquer fundamento legal ou técnico do ponto de vista contabilístico, a conclusão n.º 13 do relato, nem a afirmação de que «os balanços, vão continuar a não refletir os montantes em dívida por parte das empresas relativamente ao leilão do espetro» (n.º 3.6.2.1, p. 30) e a conclusão n.º 14 de que «o Relatório do CA de 2012 não contém a informação exata respeitante ao leilão de atribuição de direitos de frequências».
115. Tratando-se de receitas pertencentes ao Estado, não se vê como poderia o ICP-ANACOM especializar nas suas contas um Rédito, cujos fundos não lhe pertencem nem lhe proporcionam qualquer benefício económico, desvirtuando os seus Resultados e os valores do Balanço.
116. Deste modo, a referida verba constitui receita do Estado e é entregue diretamente nos cofres do Estado, não representando rendimento do ICP-ANACOM, não podendo, conseqüentemente, afetar o resultado líquido do exercício de 2012, nem os respetivos valores de balanço; caso contrário, estaríamos a afetar indevidamente o resultado

líquido do exercício, o qual é anualmente entregue ao Estado em 85% do seu valor e isso desvirtuaria completamente o montante e prazo de entrega destas verbas ao Estado.

117. Reafirme-se que ao aprovar a Portaria n.º 218/2012 o Estado optou por receber diretamente e em singelo a contrapartida paga pela atribuição das frequências não a fazendo passar pelo processo habitual de distribuição dos resultados anuais do ICP-ANACOM.

118. De resto, deve notar-se que foi consultado o Conselho Fiscal desta Autoridade sobre este assunto, que emitiu o seguinte parecer (anexo 3):

«Por força do normativo contabilístico em vigor em sede de SNC, nomeadamente pela NCRF20 – Rédito, o ICP não deveria reconhecer, como não reconheceu, qualquer rédito nas suas contas relativamente a esta matéria, tendo em conta que os fundos revertem na totalidade para o Estado».

119. Também foi consultada a PriceWaterhouseCoopers (PWC) – empresa que auditou as contas do ICP-ANACOM relativas ao ano de 2012 – a qual expressou a mesma opinião do Conselho Fiscal (cf. anexo 1).

120. Caso esta Autoridade seguisse a orientação expressa nas Conclusões 13 e 14 e na Recomendação 2, f) do relato, as contas do exercício de 2012 teriam sido objeto de uma Reserva na opinião dos Auditores da PWC, por estarem a registar como próprios rendimentos do Estado .

121. Nessa situação, já se poderia argumentar com propriedade que as contas do ICP-ANACOM não evidenciarão de forma verdadeira a sua posição financeira e económica, obtendo dessa forma uma apreciação desfavorável por parte do Revisor Oficial de Contas relativamente à fiabilidade das demonstrações financeiras apresentadas.

122. Com efeito, caso se optasse por contabilizar no balanço os 100 milhões como dívida a receber dos operadores, deveria ser igualmente contabilizado igual valor a entregar ao Estado. No entanto, e à luz das regras do SNC, não há qualquer base para contabilizar nenhuma das duas situações: a primeira porque as verbas não pertencem ao ICP-ANACOM mas sim ao Estado, a segunda porque não tendo ainda o ICP-ANACOM recebido os valores em causa, também não os pode contabilizar como valores a entregar ao Estado.

123. Desta forma qualquer registo desta importância de 100 milhões de euros no balanço de final de 2012 constituiria um desvirtuamento das contas do ICP-ANACOM (cf. parecer da PwC junto como anexo 1 e parecer do Conselho Fiscal junto como anexo 3).
124. Refira-se ainda que até à publicação da Portaria n.º 218/2012, o ICP-ANACOM evidenciou a cobrança de 272 M€ nos mapas de execução orçamental e contabilizou a receita em termos de SNC como um rendimento.
125. Após a publicação da Portaria n.º 218/2012 e tendo ficado estabelecido que deveria ser entregue ao Estado a totalidade da receita proveniente do leilão do espectro, o ICP-ANACOM reclassificou em SNC o valor recebido em contas de terceiros que saldou posteriormente quando fez a entrega dos valores ao Estado.
126. Quanto aos mapas de controlo de execução orçamental, o ICP-ANACOM seguiu sempre as orientações da DGO, ou seja, numa primeira fase a cobrança de 272 M€ foi evidenciada nos mapas de execução orçamental como receita.
127. Numa segunda fase, após a publicação da Portaria n.º 218/2012, ficou estabelecido que deveria ser entregue ao Estado a totalidade da receita proveniente do leilão do espectro, razão pela qual o ICP-ANACOM reclassificou, em termos de classificação pública, nas correspondentes contas extraorçamentais, dando coerência ao determinado na mencionada portaria.
128. Assim, a receita e a sua restituição deixaram de fazer parte das sucessivas execuções orçamentais mensais apresentadas até ao final do ano, situação que foi aceite pela DGO em 2012 e também em 2013.
129. Termos em que deverão ser revistas as conclusões 11 a 14 e a recomendação 2), f).

**VII) Legalidade da cedência de pessoal à Fundação Portuguesa das Comunicações e do pagamento das respetivas remunerações pelo ICP-ANACOM. Sendo uma despesa de pessoal não foi observado o classificador económico das despesas (Conclusões n.ºs 15 e 16, Recomendação n.º 2, b) e n.º 3.6.3 do relato)**

130. Na conclusão n.º 16 e com base no n.º 3.6.3 do relato, «questiona-se a Autoridade das Comunicações sobre a legalidade da cedência de pessoal e do pagamento das respetivas remunerações pelo ICP-ANACOM».

131. Para responder a esta questão importa ter em conta o seguinte:

- A Fundação Portuguesa das Comunicações (FPC) foi instituída por escritura pública de 6 de Outubro em 1997 e reconhecida em 8 de Maio de 1998.<sup>16</sup> O seu património inicial foi composto pelos acervos museológicos das comunicações dos CTT, da Portugal Telecom e do ICP-ANACOM, por partes de edifícios situados em Lisboa, por material e equipamento e por uma quantia em dinheiro (cf. artigos 5.º e 6.º, n.º 1 dos estatutos da FPC<sup>17</sup>);
- A participação do ICP-ANACOM na instituição da FPC foi autorizada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, alínea g) do Decreto-Lei n.º 283/89, de 23 de Agosto, diploma em vigor na altura e que sujeitava a aprovação dos Ministros das Finanças e da Tutela «a participação do ICP no capital de empresas, bem como a sua associação com terceiros»;
- À data da sua instituição (6/10/1997) todos os Fundadores pertenciam ao setor público; mas, à data do seu reconhecimento (8/5/1998), já tinha decorrido a 3.ª fase de reprivatização do capital social da Portugal Telecom, que, em virtude da alienação de cerca de 75% do respetivo capital social pelo Estado, passou a integrar o setor privado dos meios de produção;
- Com a privatização dos CTT – concluída no final do ano de 2013<sup>18</sup> – a maioria dos instituidores passou a ser constituída por entidades integradas no setor privado, pelo que, à luz do disposto no artigo 4.º da Lei-quadro das Fundações,<sup>19</sup> a FPC é uma «*fundação privada*»<sup>20</sup> com utilidade pública, declarada por despacho do Primeiro-Ministro de 7 de Outubro de 1999<sup>21</sup> e confirmada por despacho do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros de 23 de Janeiro de 2013;<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Cf. em <http://www.fpc.pt>.

<sup>17</sup> Acessíveis em <http://www.fpc.pt/Portals/0/PDF%20Diversos/Estatutos%20FPC.pdf>.

<sup>18</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 129/2013, de 6 de setembro e regulamentada pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 62-A/2013, de 10 de outubro e n.º 72-B/2013 de 18 de novembro.

<sup>19</sup> Lei n.º 24/2012, de 9 de julho.

<sup>20</sup> Cf. Parecer n.º 10/2013 do Conselho Consultivo das Fundações.

<sup>21</sup> Publicado no *Diário da República*, n.º 250, II Série, de 26.10.1999.

<sup>22</sup> Despacho n.º 2384/2013, Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 30, de 12.02.2013.

- Nos termos do artigo 19.º, n.º 1 dos respetivos estatutos, a FPC é integralmente financiada pelos rendimentos de imóveis e por **contribuições regulares ou extraordinárias dos fundadores** e de novos membros, por subsídios que lhe sejam atribuídos, pelo produto da venda de objetos, trabalhos e serviços, pelas contrapartidas financeiras obtidas no âmbito de protocolos ou contratos com instituições nacionais ou estrangeiras, pelas receitas provenientes de aplicações financeiras e por quaisquer bens ou valores de que seja herdeira, legatária, donatária ou usufrutuária;
- O artigo 19.º, n.º 2 dos estatutos da FPC estabelece que «*cada um dos Fundadores entregará anualmente à Fundação, durante o mês de Janeiro, a contribuição regular destinada a suportar as despesas de funcionamento*» (ênfase acrescentada) e o seu parágrafo primeiro dispõe que «*o valor relativo aos custos com o pessoal, que poderá ser destacado ou cedido pelos Fundadores a pedido expresso da Fundação, será anualmente incluído no orçamento da Fundação*», determinando o artigo 20.º que «*as despesas de exploração da Fundação, incluindo os custos com o pessoal referido no artigo anterior, serão repartidas, pelos instituidores, de acordo com o orçamento anual a aprovar nos termos estatutários*».

132. A cedência de trabalhadores do ICP-ANACOM para exercer funções na FPC, processa-se nos termos do protocolo celebrado em 1998 entre o ICP-ANACOM e a FPC.

133. De acordo com esse protocolo, correm por conta do ICP-ANACOM todos os encargos com a remuneração dos trabalhadores cedidos (incluindo segurança social, seguros e subsistema de saúde), os quais mantêm, na íntegra, todos os direitos detidos no ICP-ANACOM à data da cedência, bem como os que automaticamente adquiririam se tivessem permanecido ao seu serviço.

134. Quer isto dizer que os trabalhadores cedidos à FPC continuam a manter o seu vínculo contratual com o ICP-ANACOM e que, apesar de se encontrarem a prestar serviço na FPC, mantêm a qualidade de trabalhadores do ICP-ANACOM, o qual continua responsável pelo pagamento das respetivas remunerações e encargos para a segurança social.

135. Tal é, de resto, uma consequência das regras gerais do Código do Trabalho em matéria de *cedência de trabalhadores*, o qual é aplicável ao ICP-ANACOM nos termos do artigo 46.º, n.º 1 dos respetivos estatutos.<sup>23</sup>
136. Com efeito, o trabalhador cedido continua a fazer parte dos quadros do empregador cedente, que mantém a qualidade de empregador e a titularidade do poder disciplinar, não sendo sequer considerado nos quadros do cessionário para efeito da determinação das obrigações do cessionário que tenham em conta o número de trabalhadores empregados (artigo 293.º, n.º 1 do Código do Trabalho).
137. Nos termos dos artigos 288.º e 289.º do Código do Trabalho, a cedência consiste na **disponibilização temporária de um ou mais trabalhadores vinculados ao empregador cedente por contrato de trabalho sem termo para prestar trabalho ao cessionário**, que terá que ser uma sociedade em relação de grupo com a empresa cedente ou uma **estrutura organizativa comum ao cedente e ao cessionário**.<sup>24</sup>
138. O trabalhador mantém o vínculo contratual com o empregador cedente, mas passa a atuar sob as ordens e direção do cessionário, cabendo no acordo de cedência a celebrar nos termos do artigo 290.º do Código do Trabalho a definição dos exatos termos da cedência, incluindo a questão de saber se a remuneração é paga pelo cedente ou pelo cessionário e em que termos.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> A mesma solução consta do artigo 32.º, n.º 1 da Lei n.º 67/2013.

<sup>24</sup> O conceito de “estrutura organizativa comum” visa cobrir outras formas de organização colaborativa estabelecidas entre cedente e cessionário que não tenham natureza societária, podendo, como ocorre no caso que nos ocupa, ter natureza fundacional, ou outra, mesmo que não personificada (cf. Pedro Romano Martinez, Luís Miguel Monteiro, Joana Vasconcelos, Pedro Madeira de Brito, Guilherme Machado Dray, Luís Gonçalves da Silva, *Código do Trabalho Anotado*, 9.ª edição, Almedina, pp. 640-641). De resto, a generalidade dos autores que se pronunciou sobre esta matéria no âmbito de vigência da Lei do Trabalho Temporário (LTT), que disciplinava a cedência ocasional de trabalhadores até à entrada em vigor do Código do Trabalho de 2003 (artigos 26.º a 30.º do Decreto-Lei n.º 358/89, de 17 de Outubro, alterado pela Lei n.º 39/96, de 31 de Agosto e pela Lei n.º 146/99, de 1 de Setembro), sempre entendeu que o conceito de «empresas jurídicas ou financeiramente associadas ou economicamente interdependentes» usado nos artigos 27.º, n.º 1, alínea c) e 28.º da LTT abrangia uma realidade mais vasta que as formas de coligação societária, cobrindo estruturas de mera cooperação empresarial como o consórcio, a associação em participação ou os agrupamentos complementares de empresas, prevalecendo as relações económicas entre empresas em detrimento da sua configuração jurídica (cf. Maria Regina Gomes Redinha, *A Relação Laboral Fragmentada*, Coimbra Editora, 1995, p. 159, nota 373 e Catarina Nunes de Oliveira Carvalho, *Da Mobilidade dos Trabalhadores no âmbito dos Grupos de Empresas Nacionais*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2001, pp. 286-297; João Nuno Zenha Martins, *Cedência de Trabalhadores e Grupos de Empresas*, Almedina, 2002, pp. 85-91 e Nuno Gouveia, *Cedência de Trabalhadores em ambiente de Grupo*, Minerva, Revista de Estudos Laborais, Ano I, N.º 2, 2003, pp. 127-130).

<sup>25</sup> O artigo 291.º, n.º 6 do Código do Trabalho prevê que a cedência deve observar as condições constantes do contrato de trabalho do trabalhador cedido e a alínea a) do n.º 5 da mesma disposição legal garante ao trabalhador cedido o direito à retribuição mínima que, em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho aplicável ao cedente ou ao cessionário, corresponda às suas funções, ou à praticada por este para as mesmas funções, ou à retribuição auferida no momento da cedência, consoante a que for mais elevada. Além disso, artigo

139. Devido à sua própria configuração jus-laboral, a cedência ocasional de trabalhadores só é lícita quando ocorra **entre empregadores que tenham estruturas organizativas comuns** (artigo 289.º, n.º 1, alínea b) do Código do Trabalho).
140. Estando em causa uma Fundação da qual o ICP-ANACOM é fundador e instituidor e cujos fins se inserem na prossecução de atribuições estatutárias do próprio ICP-ANACOM (cf. artigo 6.º, n.º 1 alíneas h) e s) e n.º 2 alínea a) dos estatutos do ICP-ANACOM e artigos 3.º e 4.º dos estatutos da FPC) não pode oferecer dúvidas que está em causa uma estrutura organizativa comum e que a cedência ocasional de trabalhadores do ICP-ANACOM para prestar serviços nessa *estrutura organizativa comum* encontra o seu fundamento legal no Código do Trabalho.
141. Na conclusão n.º 16 e com base no n.º 3.6.3 do relato afirma-se que sendo a cedência de pessoal e o pagamento das respetivas remunerações pelo ICP-ANACOM uma despesa de pessoal, «não foi observado o classificador económico das despesas ou, sendo uma transferência, não foi observada a Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, que obriga à sua publicitação».
142. A este respeito cumpre observar que no ano de 2012 a contribuição do ICP-ANACOM para a FPC foi de € 736.759, tendo sido constituída por três componentes:
- Participação financeira, no montante de € 380.000;
  - Cedência de pessoal no valor de € 354.907 e
  - Fornecimentos e serviços, no valor de € 1.852, tendo estas verbas sido contabilizadas na conta "Outros gastos e perdas".
143. O adequado relato financeiro foi publicamente divulgado no Relatório e Contas de 2012 desta Autoridade, no Anexo às Demonstrações Financeiras, ponto 23.2.
144. Efetivamente, além da participação financeira, a cedência de pessoal também faz parte da contribuição do ICP-ANACOM, tal como está estabelecido nos Estatutos da FPC e no Protocolo assinado pelos instituidores, tendo estas participações sido assumidas pelos três instituidores (além desta Autoridade, os CTT- Correios de Portugal e a PT Comunicações).

---

291.º, n.º 5, alínea b) do Código do Trabalho garante ao trabalhador cedido o direito a férias, subsídios de férias e de Natal e outras prestações regulares e periódicas a que os trabalhadores do cessionário tenham direito por idêntica prestação de trabalho, em proporção da duração da cedência.

145. Assim sendo, contrariamente ao sustentado no relato, a natureza da despesa dos trabalhadores cedidos à FPC nunca poderia ser classificada como "Gastos com o pessoal", uma vez que, por um lado, desvirtuaria o valor efetivo das despesas com o pessoal do ICP-ANACOM, que constituem inclusivamente uma base para o cálculo das taxas de regulação (princípio da orientação para os custos) e, por outro lado, desoneraria o valor real da comparticipação do ICP-ANACOM nas despesas da FPC. Por esta razão, a referida verba não foi classificada como "Gastos com o pessoal", mas sim como "Outras despesas e encargos".
146. No que diz respeito à publicitação, é duvidoso que a cedência ocasional de trabalhadores no âmbito de uma "estrutura organizativa comum" consubstancie um subsídio ou uma subvenção para efeitos da Lei n.º 26/94.
147. Na realidade, estando em causa uma Fundação da qual o ICP-ANACOM é fundador e instituidor e cujos fins se inserem na prossecução de atribuições estatutárias do próprio ICP-ANACOM (cf. artigo 6.º, n.º 1 alíneas h) e s) e n.º 2 alínea a) dos estatutos do ICP-ANACOM e artigos 3.º e 4.º dos estatutos da FPC) pode questionar-se se a cedência de trabalhadores do ICP-ANACOM para prestar serviços nessa estrutura comum tem a natureza de uma subvenção para efeitos da Lei n.º 26/94.
148. Seja como for, o valor das remunerações pagas aos trabalhadores cedidos à FPC encontra-se devidamente publicitado no Relatório e Contas de 2012 desta Autoridade (e nos anteriores), no Anexo às Demonstrações Financeiras, ponto 23.2., sendo materialmente respeitados os princípios de publicidade e transparência constantes da Lei n.º 26/94, entretanto substituída pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.
149. Nestes termos, deverá ser revista a conclusão 16 e a Recomendação n.º 2, b) do relato.

**VIII) Unidade de tesouraria (Conclusões n.ºs 17 a 19, Recomendação n.º 2, c) e d) e n.º 3.7.1 do relato)**

150. A questão da vinculação do ICP-ANACOM à aplicação das suas disponibilidades financeiras junto do IGCP e à movimentação da sua tesouraria através dos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP não pode ser analisada na ótica estrita seguida no relato.

151. Efetivamente e mesmo que se pretenda colocar a questão no plano estritamente formal – como se faz no relato, sem atender a princípios materiais como os da *independência financeira* ou da *igualdade na repartição dos encargos públicos*, que estão na base do autofinanciamento do ICP-ANACOM<sup>26</sup> – não se pode esquecer, como consta do n.º 3.1.4 do relato, que a gestão financeira do ICP-ANACOM se rege por princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da atividade financeira dos fundos e serviços autónomos (artigo 41.º, n.º 2 dos estatutos do ICP-ANACOM), nem a contabilidade pública (artigo 41.º, n.ºs 4 e 5 dos estatutos do ICP-ANACOM).
152. Esta disposição estatutária revela, desde logo, que o RTE – aplicável à generalidade dos fundos e serviços autónomos – não é estritamente aplicável ao ICP-ANACOM, na medida em que a respetiva gestão financeira se rege por princípios de direito privado.
153. Por conseguinte, a norma estatutária que sujeita a gestão financeira do ICP-ANACOM a princípios de direito privado e manda aplicar as regras do Sistema de Normalização Contabilística (anteriormente Plano Oficial de Contabilidade), equivale a uma opção de “*privatização da gestão financeira e patrimonial do ICP-ANACOM*”, opção essa que foi feita pelo legislador no exercício da sua liberdade de conformação do setor público.<sup>27</sup>
154. Tal opção – que é expressa no sentido de não ser aplicável ao ICP-ANACOM o regime geral da atividade financeira dos fundos e serviços autónomos – significa que esta Entidade Reguladora Independente está dispensada do cumprimento da regra da unidade de tesouraria, por derrogação estatutária, aprovada por ato legislativo.
155. Esta derrogação estatutária, por ter a natureza de norma especial, não foi alterada pelos sucessivos diplomas orçamentais ou de execução orçamental, incluindo os aplicáveis à gerência de 2012, uma vez que o artigo 89.º, n.º 2, alínea *b*) da Lei do Orçamento do Estado para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro de 2013)

<sup>26</sup> Vejam-se, a este propósito, as posições do Tribunal de Contas expressas nos Relatórios de Auditoria da 2.ª Secção n.ºs **29/2006** (Auditoria à Regulação no Sector do Transporte Ferroviário) **37/2006** (Auditoria à Regulação no Sector das Comunicações) **9/2007** (Auditoria à Regulação no Sector das Águas) **7/2007** (Auditoria à Regulação na Área da Concorrência) **21/2007** (Auditoria à Regulação no Sector Energético) **1/2008** (Auditoria à Regulação na Área da Saúde) e no Relatório Síntese sobre a Temática da Regulação (Relatório n.º **18/2008**) e, mais recentemente, no parecer sobre a proposta de lei n.º 132/XII/2.ª (GOV) que aprova a Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (acessível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=37580>) onde se acolhe a ideia de *independência funcional*, embora não se apreciem todas as implicações deste princípio, nomeadamente no plano da gestão financeira e patrimonial, incluindo a gestão de tesouraria.

<sup>27</sup> Sobre a administração pública de direito privado, falando num “direito privado administrativo”, cf. Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 2013, pp. 30-32 e 467-468.

estabelece expressamente que «são dispensados do cumprimento da unidade de tesouraria os serviços e organismos que, por disposição legal, estejam excecionados do seu cumprimento».

156. Aliás, também a Lei do Orçamento do Estado para 2009<sup>28</sup> (artigo 132.º, n.º 1) a Lei do Orçamento do Estado para 2010<sup>29</sup> (artigo 63.º, n.º 1) e a Lei do Orçamento do Estado para 2011<sup>30</sup> (artigo 77.º, n.º 1) determinavam que a movimentação de fundos tivesse lugar por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, *salvo disposição legal em contrário*.
157. Significa isto que a obrigatoriedade genérica de todos os serviços e fundos autónomos disporem de contas abertas junto da Direção-Geral do Tesouro consente *exceções*, as quais podem ser introduzidas por ato legislativo (artigo 89.º, n.º 2, alínea *b*) da Lei do Orçamento do Estado para 2012) ou por mero despacho do Ministro das Finanças (artigo 89.º, n.º 2, alínea *c*) da Lei do Orçamento do Estado para 2012).
158. Por outro lado, importa notar – ainda no plano formal em que se situa a análise do relato – que a regra da unidade de tesouraria não tem consagração constitucional, nem tão pouco faz parte da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), pelo que não goza de qualquer valor paramétrico ou de primariedade material e hierárquica sobre os diplomas que aprovam os estatutos dos serviços e fundos autónomos, no caso, sobre o Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, que aprovou os Estatutos do ICP-ANACOM
159. A este propósito entende-se dever salientar que o Tribunal de Contas está bem ciente da importância da autonomia financeira das entidades reguladoras e da relevância dessa autonomia no contexto da independência e das diversas formas de a garantir.
160. Recorde-se que, nessa matéria, os Estatutos do ICP-ANACOM, com as suas especiais características, mereceram apreciação positiva do Tribunal de Contas em dois relatórios de auditoria – o Relatório de Auditoria à Regulação no Sector das Comunicações (nº 37/2006) e o Relatório Síntese sobre a Temática da Regulação (nº 18/2008). Neste último e passando em revista as características de independência que devem estar presentes no enquadramento institucional das autoridades reguladoras, o Tribunal de Contas referiu a autonomia financeira e concluiu que «na sua globalidade, os Estatutos do ICP-ANACOM mostram-se coincidentes com a informação, disponível à data da sua

<sup>28</sup> Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

<sup>29</sup> Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.

<sup>30</sup> Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

elaboração, sobre as melhores práticas aplicáveis à configuração das entidades administrativas independentes».

161. Em síntese e tal como consta do parecer jurídico mencionado no relato, o ICP-ANACOM beneficia de um regime especial de gestão financeira e patrimonial, que implica a dispensa da aplicação da regra da unidade de tesouraria.<sup>31</sup>
162. Esta conclusão foi acolhida pela Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC) em ação inspetiva cujo extrato se junta (anexo 4) e é confirmada caso se pretenda passar do plano jurídico-formal – em que se baseia o relato – para o plano substantivo dos princípios que estão na base da legitimação das receitas públicas, do autofinanciamento das Entidades Reguladoras Independentes e da garantia da independência funcional destas entidades, na vertente da respetiva gestão financeira e patrimonial.
163. Com efeito, o ICP-ANACOM é uma entidade administrativa independente, integralmente financiada por receitas próprias provenientes de taxas de regulação e de taxas de utilização do domínio público radioelétrico que lhe estão legalmente consignadas, não dependendo de transferências do orçamento do Estado e estando classificada em contabilidade nacional fora do perímetro das administrações públicas, em S11001 – sociedades não financeiras públicas.
164. Por outro lado, no caso específico do ICP-ANACOM, a exigência de independência financeira decorre de normas de direito da União Europeia diretamente aplicáveis na ordem interna e que vinculam o Estado Português (cf. artigo 3.º, n.ºs 2, 3 e 3-A da Directiva-quadro na redação da Diretiva 2009/140/CE) **não sendo compatível com essa exigência o financiamento do Estado através dos saldos de tesouraria do ICP-ANACOM, fora do processo normal de distribuição dos respetivos resultados anuais.**
165. Na verdade, os resultados do ICP-ANACOM, incluindo os provenientes de aplicações financeiras, são entregues anualmente ao Estado nos termos de portaria conjunta dos

<sup>31</sup> Apesar de o artigo 38.º, n.º 3 da Lei-quadro das Entidades Reguladoras (aprovada pela Lei n.º 67/2013) declarar aplicável às entidades reguladoras o regime da Tesouraria do Estado e, em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria, tal norma não é de aplicação imediata (nem tão pouco de aplicação retroativa), dependendo da adaptação dos estatutos de cada entidade reguladora, conforme resulta do artigo 3.º, n.º 5 do diploma preambular, onde se dispõe que «até à entrada em vigor dos diplomas a que se refere o n.º 1, as entidades reguladoras atualmente existentes continuam a reger-se pelas disposições e atos normativos, regulamentares e administrativos que lhes são aplicáveis».

Ministros da Finanças e da Tutela sectorial (cf. a Portaria n.º 371/2012, de 16 de novembro e a Portaria n.º 326-A/2013, de 1 de Novembro) pelo que não é correto afirmar, como se faz no n.º 3.7.1 do relato «que não foram entregues nos cofres do Estado os juros creditados pelos bancos em 2012 que ascenderam a €3.879.144,73»:

Os resultados do ICP-ANACOM relativos ao exercício de 2012, incluindo os juros provenientes de aplicações financeiras, foram entregues ao Estado, nos termos da Portaria n.º 326-A/2013.

166. Com efeito, fazendo os juros parte integrante do resultado do exercício e sendo este objeto de entrega ao Estado através de portaria, em 85% do seu valor – no exercício de 2012 ascendeu a € 24.606.611 – implicitamente, os juros são entregues ao Estado, não se podendo aceitar a afirmação de que os juros não foram depositados nos cofres do Estado, mesmo que se aguarde a indicação do Governo sobre para quem deverá ser transferido o remanescente de € 21.980.180, dado que do valor atrás mencionado apenas foi transferida para a ESA a verba de € 2.626.180
167. De resto, mesmo que se entenda que a dispensa da aplicação da regra da unidade de tesouraria não resulta do regime de gestão financeira e patrimonial a que se encontra sujeito o ICP-ANACOM por força do artigo 41.º dos respetivos estatutos, sempre tal dispensa há-de considerar-se conferida por mero despacho do Ministro das Finanças, em virtude da aprovação das contas de 2012 pela Portaria n.º 326-A/2013.
168. Assim sendo, importa reconhecer que, no caso do ICP-ANACOM, além de a sua gestão financeira e patrimonial não estar sujeita à contabilidade pública nem às regras gerais aplicáveis aos SFA, os juros decorrentes de aplicações financeiras, que constituem receita própria do ICP-ANACOM (artigo 43.º, alínea g) dos respetivos estatutos) não podem ser objeto de transferência para o Estado fora do contexto da aplicação anual de resultados, sob pena de ser posta em causa a independência financeira desta entidade reguladora.
169. Aliás, dificilmente se compreenderia, numa perspetiva de autofinanciamento do ICP-ANACOM, que receitas provenientes de taxas ou contribuições financeiras setoriais (como por exemplo, as taxas de regulação cobradas aos operadores para financiar diretamente a atividade operacional do regulador setorial, que são taxas orientadas para custos) pudessem ser utilizadas para financiar os gastos gerais da Administração, sem pôr em causa o respetivo modo de legitimação; e dificilmente se compreenderia que uma entidade que é autofinanciada por receitas próprias (cf. n.º 3.4.1 do relato), **não recebendo qualquer transferência do orçamento do Estado**, pudesse estar abrangida por regras cuja racionalidade consiste em reduzir os custos

de financiamento do próprio Estado, em prejuízo da sua independência financeira decorrente de normas de direito da união europeia diretamente aplicáveis e que vinculam o Estado Português (cf. artigo 3.º, nºs 2, 3 e 3-A da Directiva-Quadro na redação da Directiva 2009/140/CE).

170. Dir-se-á, como consta do relato, que a regra da unidade de tesouraria visa «otimizar a gestão global dos recursos públicos» porque os custos de financiamento do Estado são superiores junto da banca comercial do que junto do próprio sector público administrativo e empresarial.<sup>32</sup>
171. Porém, nessa ótica, a unidade de tesouraria sobrepor-se-ia à independência financeira e ao próprio modelo de autofinanciamento das autoridades reguladoras, implicando a apropriação pelo Estado de receitas próprias do ICP-ANACOM financiar as suas atividades operacionais diretamente junto dos operadores do setor, pondo em causa o modo de legitimação dessas receitas à luz do *princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos* e à luz do *princípio do Estado Fiscal*.<sup>33</sup>
172. *A otimização da gestão global dos fundos públicos*, com conseqüente redução dos encargos financeiros do Estado, só tem justificação naqueles casos em que os fundos e serviços autónomos e as entidades públicas empresariais «têm o SPA como principal origem dos fundos, seja na forma das respectivas dotações de capital seja na forma de transferências do Orçamento do Estado, seja ainda através das suas receitas próprias derivadas de serviços prestados ao SPA» (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2006).
173. Quando tal não sucede, isto é, quando os fundos e serviços autónomos e as entidades públicas empresariais são financiados por receitas próprias, como sucede no caso do ICP-ANACOM, a afetação dessas receitas ao financiamento do Estado coloca problemas de legitimação, de boa gestão financeira<sup>34</sup> e de respeito pela independência financeira do ICP-ANACOM, a qual tem sido reconhecida pelo Tribunal de Contas como fazendo parte das boas práticas a seguir em matéria de regulação.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> É esta a justificação do princípio da unidade de tesouraria que se encontra na Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/99 e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2006.

<sup>33</sup> Cf. José Casalta Nabais, *O Princípio do Estado Fiscal*, in Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao professor João Lumbrales, Lisboa, 2000, pp. 363-393.

<sup>34</sup> Cf. Eduardo Paz Ferreira e Sérgio Gonçalves do Cabo, *A Regra da Unidade de Tesouraria e a Boa Gestão Financeira do Setor Público*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Volume V, Coimbra Editora, 2012, pp. 650 e segs.

<sup>35</sup> Cf. o Relatório de Auditoria à Regulação no Sector das Comunicações (nº 37/2006) e o Relatório Síntese sobre a Temática da Regulação (nº 18/2008).

174. No caso concreto do ICP-ANACOM, a afetação das suas disponibilidades de tesouraria ao financiamento do Estado importaria ainda uma redução significativa dos respetivos proveitos financeiros e uma concomitante redução dos respetivos resultados.
175. Por outro lado, a integração da tesouraria do ICP-ANACOM na tesouraria do Estado introduziria restrições operacionais no funcionamento do ICP-ANACOM, que redundariam numa menor eficiência e agilidade na gestão da instituição, atendendo à impossibilidade de manter contas junto da banca comercial e ao facto de os serviços bancários oferecidos pelo IGCP não serem de modo algum equivalentes aos oferecidos pela banca comercial.<sup>36</sup>
176. Sem embargo do exposto, importa ainda notar que o ICP-ANACOM dispõe de uma conta bancária aberta junto do IGCP, através da qual recebe os montantes das cobranças coercivas, entrega a parte das coimas decorrentes das ações de fiscalização e de regulação que reverte a favor do Estado, bem como outras eventuais transferências que existam, como é o caso da que é efetuada, anualmente, relativa à entrega ao Estado de 85% dos resultados líquidos do exercício do ano anterior.
177. O que está realmente em causa no relato é a existência de uma suposta obrigação de manter todas as disponibilidades de tesouraria e as aplicações financeiras exclusivamente junto do IGCP, a qual não se verifica, quer por dispensa legal, quer porque as receitas do ICP-ANACOM não têm origem em transferências do orçamento do Estado e não afetam as respetivas necessidades de financiamento; quer ainda porque a gestão patrimonial e financeira desta entidade reguladora independente se encontra sujeita ao direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da atividade financeira dos fundos e serviços autónomos (artigo 41.º, n.º 2 dos estatutos do ICP-ANACOM) nem a contabilidade pública (artigo 41.º, n.ºs 4 e 5 dos estatutos do ICP-ANACOM).
178. No primeiro parágrafo do n.º 3.7.1 o relato refere que o ICP-ANACOM tem 16 contas bancárias em depósitos à ordem, no entanto, o número correto é 12 contas, 11 das quais detidas na banca comercial.

<sup>36</sup> Ainda recentemente, para depositar na conta bancária que detém junto do IGCP dois cheques no valor de 38 milhões de euros, relativos ao pagamento dos direitos de utilização de frequências no âmbito do leilão do espetro multifaixa, foi exigida ao ICP-ANACOM a celebração de um protocolo com um dos três bancos possíveis (CGD, BCP e BES) pois o IGCP não tem a possibilidade de aceitar cheques e serve-se da banca comercial para o efeito. Além disso, o IGCP também não oferece a possibilidade de realização de cobranças por multibanco, as quais são essenciais para o pagamento das faturas/notas de liquidação de taxas emitidas pelo ICP-ANACOM.

179. No terceiro parágrafo da pág. 32 do relato é afirmado que não foram entregues nos cofres do Estado os juros creditados pelos bancos em 2012 que ascenderam a € 3.876.144,74". O valor indicado não está correto, pois o montante dos juros efetivamente creditados pelos bancos ascendeu a € 3.801.237,61. Os restantes € 74.907,13 são relativos a juros de mora cobrados por incumprimentos dos prazos de pagamento das faturas. Acresce que, como já se disse, fazendo os juros parte integrante do resultado do exercício e sendo este objeto de entrega ao Estado, não se pode aceitar a afirmação de que os juros não foram depositados nos cofres do Estado.

180. Nestes termos, deverão ser revistas as conclusões 17 a 19, as Recomendações n.º 2, alíneas c) e d) e o n.º 3.7.1 do relato.

**IX) Imobilizado – Terrenos e Edifícios (Conclusões n.ºs 20 a 23, Recomendação n.º 2, e) e n.º 3.8 do relato)**

181. A RCM n.º 162/2008, de 24 de outubro, aprovou o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI) para o quadriénio 2009-2012, o qual dá execução aos objetivos de coordenação de gestão patrimonial previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, estabelecendo as medidas a aplicar na administração dos bens imóveis. De entre elas consta a avaliação dos imóveis, o que o ICP-ANACOM efetuou (cf. pág. 34, 1.º par. do relato), dando cumprimento ao estabelecido no referido decreto-lei.

182. O Decreto-lei n.º 280/2007 não estabelece qualquer obrigatoriedade de registo contabilístico do resultado das avaliações efetuadas. Os valores das avaliações são meramente indicativos e importantes para se ter noção do valor atualizado do património do Estado e servir de base para a eventual venda dos imóveis.

183. Não se conhece nenhuma norma no SNC que obrigue à revalorização do imobilizado, muito pelo contrário, todas as normas apontam para a possibilidade de se poder **optar** pelo valor de aquisição ou pelo valor revalorizado, sendo neste último caso obrigatório revalorizar todos os bens da mesma natureza.

184. Assim, o ICP-ANACOM optou sempre pela contabilização ao *custo de aquisição*, bem como pela reavaliação dos bens imóveis sempre que foram publicadas portarias para esse efeito, não sendo do nosso conhecimento que exista, quer no âmbito do SNC,

quer em alguma legislação avulsa, qualquer norma que obrigue à contabilização pelo valor revalorizado.

185. Relativamente à NCRF 7 - Ativos fixos tangíveis, quanto à «**Mensuração após reconhecimento (parágrafos 29 a 65)**» citada a págs. 34 do relato, importa salientar que nos termos do parágrafo 29 da NCRF 7 «uma entidade deve escolher ou o modelo de custo do parágrafo 30 ou o modelo de revalorização do parágrafo 31 a como sua política contabilística e deve aplicar essa política a uma classe inteira de ativos fixos tangíveis» (ênfase aditada).
186. Significa isto, como já se deixou assinalado, que nem PGPI, nem o Decreto-Lei n.º 280/2007, nem tão-pouco o SNC, impõem a revalorização dos ativos fixos tangíveis como política contabilística a seguir, pelo que não se pode aceitar que o relato conclua que «em função do resultado das avaliações o ICP-ANACOM não procedeu à revalorização dos ativos terrenos e edifícios» (conclusão 22) chegando mesmo a recomendar ao ICP-ANACOM que proceda «à revalorização dos terrenos e edifícios de que o ICP-ANACOM é proprietário e que utiliza nas suas atividades» (recomendação n.º 2, e)).
187. Trata-se de uma conclusão e de uma recomendação sem qualquer apoio legal e que claramente não é exigida pelo SNC, ao contrário do afirmado a págs. 34-35 do relato, quando se escreve que o SNC «dá prioridade à utilização do justo valor na mensuração dos elementos patrimoniais» pelo que «o ICP-ANACOM deveria considerar a revalorização desses ativos».
188. Ora, tendo em consideração que o ICP-ANACOM escolheu como política contabilística a valorização dos seus ativos fixos tangíveis, nomeadamente os imóveis, segundo o modelo do custo, conforme permitido pelo parágrafo 29 da NCRF 7, não está obrigado a aplicar o modelo da revalorização, como pretende o relato.
189. Para justificar a necessidade de aplicação do modelo de revalorização o relato transcreve (parcialmente) o parágrafo 31 da NCRF 7:

«Após o reconhecimento como um ativo, um item do ativo fixo tangível cujo justo valor possa ser mensurado fiavelmente deve ser escriturado por uma quantia revalorizada, que é o seu justo valor à data da revalorização menos qualquer depreciação acumulada subsequente e perdas por imparidade acumuladas subsequentes. As revalorizações devem ser feitas com suficiente regularidade para assegurar que a quantia escriturada não difira materialmente daquela que seria determinada pelo uso do justo valor à data do balanço».

190. No entanto, o parágrafo 31 da NCRF 7 parcialmente transcrito no relato, apenas é aplicável a quem optar pelo modelo da revalorização, o que não é o caso do ICP-ANACOM.
191. O relato indica ainda que as avaliações de imóveis efetuadas por esta Autoridade, não se encontram explicitadas no relatório e contas de 2012 (conclusão 23) e argumenta que os valores destas avaliações deveriam estar refletidos na contabilidade, pois o valor contabilístico difere do da avaliação, dando o SNC prioridade à utilização do justo valor.
192. Contudo, dado que o ICP-ANACOM optou pelo **modelo do custo** (parágrafo 31 da NCRF 7), não tem de efetuar qualquer “Divulgação” sobre as avaliações dos imóveis, sendo que o SNC apenas obriga a “Divulgar” o justo valor dos imóveis para as Propriedades de Investimento.
193. O modelo do custo é aquele que melhor se ajusta a uma entidade como o ICP-ANACOM, com um reduzido número de imóveis que têm uma relevância diminuta para a atividade exercida, sendo que é ainda o modelo que apresenta menores custos administrativos, já que a opção pelo modelo de revalorização implicaria a realização periódica de avaliações imobiliárias (anual, na fase atual de flutuações fortes no valor de mercado dos imóveis).
194. Ainda e conforme já referido, o ICP-ANACOM, de acordo com o SNC, não tem de utilizar o modelo da revalorização, pois, embora o SNC possa privilegiar a utilização do justo valor, a permissão de utilização do modelo do custo configura uma exceção à utilização do justo valor (a este propósito veja-se o parecer dos auditores externos do ICP-ANACOM junto como anexo 1).
195. Justificar-se-ia, no entanto, a utilização dos valores de avaliações dos imóveis nas contas de 2012 caso existissem imparidades, o que não sucede, pois o valor das avaliações é superior ao valor líquido contabilístico.
196. Quanto à divulgação nas notas anexas ao Relatório e Contas, não existe também no SNC ou em legislação avulsa qualquer norma que obrigue a fazê-lo, embora se possa ponderar a possibilidade de o fazer, quando se proceder a uma atualização das avaliações, uma vez que desde 2010 o mercado imobiliário sofreu alterações significativas, eventualmente não refletidas nas avaliações de 2010.
197. Termos em que deve ser revisto e n.º 3.8 do relato, as conclusões n.ºs 20 a 23, e a recomendação n.º 2, e).

**X) Juízo sobre a Conta (n.º 28 das Conclusões)**

198. Em face de tudo quanto vem de se expor (especialmente no capítulo VI, *ut supra*, n.ºs 101 a 129), o ICP-ANACOM discorda totalmente do juízo desfavorável sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras da gerência de 2012 constante da conclusão 28 do relato.
199. Com efeito, de acordo com as normas do SNC, designadamente a NCRF 20 – Rêdito, sistema contabilístico aplicável ao ICP-ANACOM de acordo com o artigo 41.º, n.ºs 2, 4 e 5 dos seus Estatutos, não é tecnicamente possível, à luz das regras do SNC, suportar a solução preconizada no relato e que consiste em contabilizar como receita própria (e dívida própria) uma receita (e dívida) que pertence ao Estado, nos termos da Portaria n.º 218/2012, de 19 de julho.
200. Se o ICP-ANACOM tivesse aplicado a solução preconizada no relato, teria tido Reservas às suas contas de 2012, quer no parecer do Conselho Fiscal, quer na Opinião dos Auditores da PWC, pois estaria a reconhecer como rédito uma receita que, nos termos da lei, pertence ao Estado.
201. Quanto aos mapas de controlo de execução orçamental, o ICP-ANACOM seguiu sempre as orientações da DGO, ou seja, numa primeira fase a cobrança de 272 M€ foi evidenciada nos mapas de execução orçamental e em termos de SNC a receita foi contabilizada como um rendimento.
202. Numa segunda fase, após a publicação da Portaria n.º 218/2012, ficou estabelecido que deveria ser entregue ao Estado a totalidade da receita proveniente do leilão do espectro, razão pela qual o ICP-ANACOM reclassificou o valor recebido em contas de terceiros e, em termos de classificação pública, nas correspondentes contas extraorçamentais, dando coerência ao determinado na mencionada portaria.
203. Assim, a receita e a sua restituição deixaram de fazer parte das sucessivas execuções orçamentais mensais apresentadas até ao final do ano, situação que foi aceite pela DGO em 2012 e também em 2013.
204. Não se pode, por isso, aceitar, que os registos contabilísticos das receitas provenientes do leilão do espetro multifaixa venham agora a merecer um juízo de censura no relato, quando não existe qualquer dívida das empresas licitantes para

com o ICP-ANACOM e os mapas de controlo de execução orçamental da gerência de 2012 foram corrigidos em conformidade com a Portaria n.º 218/2012, de 19 de julho.

205. Termos em que o juízo desfavorável sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras da gerência de 2012 deverá ser substituído por um juízo favorável.

A Presidente do Conselho de Administração,



*Fátima Barros*  
Presidente do Conselho de Administração

Anexos:

- (i) Parecer da PricewaterhouseCoopers&Associados – SROC, Lda.;
- (ii) Informação e Despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 1 de Fevereiro de 2005;
- (iii) Parecer do Conselho Fiscal do ICP-ANACOM de 24 de janeiro de 2014;
- (iv) Extrato de ação inspetiva da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC).

BGTG 30 1-14 1970

José Manuel Amado da Silva  
Rua das Acácias, 124 A - 2º D  
2750-596 CASCAIS

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Processo n.º 8/2013 – AUDIT**

Lisboa, 29 de Janeiro de 2014

**Assunto:** Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012 - Relato

*Caro Dr. José Tavares:*

José Manuel Amado da Silva, Presidente do Conselho de Administração do ICP-ANACOM no período de 1 de Janeiro a 27 de Maio de 2012, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal* declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo ICP-ANACOM de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que o entendimento de que o ICP-ANACOM não se encontra vinculado à regra da unidade de tesouraria foi sempre comunicado ao Tribunal de Contas no âmbito do contraditório dos sucessivos pareceres sobre a conta geral do Estado e que uma tal vinculação põe em causa a independência financeira e funcional do ICP-ANACOM garantida pelo direito da União Europeia e o princípio geral da igualdade na repartição dos encargos públicos.

Além disso, os resultados das aplicações financeiras pertencem, por norma estatutária expressa, ao ICP-ANACOM (artigo 43.º, alínea g)) e todos os anos, 85% dos resultados de exploração (onde se incluem os resultados financeiros) são entregues ao Estado nos termos de sucessivas portarias conjuntas do Ministério das Finanças e do Ministério responsável pelo setor das comunicações, pelo que a retenção dos juros das aplicações financeiras não constitui prejuízo para o Estado, já que este valor é-lhe entregue sob a forma de resultados líquidos do exercício.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da inaplicabilidade das normas em causa ao ICP-ANACOM, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se a manter uma prática que já vinha de administrações anteriores, suportada em pareceres jurídicos devidamente fundamentados, pelo que não tinha quaisquer razões para contrariar o entendimento constante desses pareceres jurídicos.

A considerar-se aplicável ao ICP-ANACOM a regra da unidade de tesouraria – pondo em causa os seus estatutos, a sua independência financeira e a sua autonomia de gestão – terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do

n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, o signatário atuou sempre na convicção fundada nos referidos pareceres jurídicos, de que o estatuto especial do ICP-ANACOM determinava a dispensa da aplicação da regra da unidade da tesouraria a um universo de receitas próprias cuja gestão cabia ao ICP-ANACOM e que não podia ficar sob a alçada do Estado, sob pena de se comprometerem as condições de funcionamento do ICP-ANACOM. Na sua dimensão prática e de gestão corrente, a unidade de tesouraria obriga à inscrição de verbas em contabilidade orçamental quando o ICP-ANACOM tem contabilidade patrimonial e impede o funcionamento dos serviços.

Neste sentido, a considerarem-se preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira, então, no plano subjetivo, terá sempre que se entender que o signatário atuou em erro de direito ou de facto que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1 do Código Penal, exclui o dolo. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao ICP-ANACOM no sentido de implementar a regra da unidade de tesouraria. As recomendações constantes dos pareceres sobre a conta geral do Estado foram sempre dirigidas ao Ministério das Finanças, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário pela prática de uma eventual infração financeira, devendo aqui mencionar-se que os órgãos de controlo interno, como é o caso da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC), têm sancionado o entendimento de que o ICP-ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, conforme extrato de processo inspetivo que se anexa. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Com os melhores cumprimentos, *perno tsc*



José Manuel Amado da Silva

Anexo: extrato de processo inspetivo da IGOPTC

DETC 30 1 14 1920

Luxemburgo, 22 de Janeiro de 2014

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Processo n.º 8/2013 – AUDIT**

**Assunto:** Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012 - Relato

Alberto Afonso Souto de Miranda, Vice-Presidente do Conselho de Administração do ICP-ANACOM no período de 1 de Janeiro a 27 de Maio de 2012, tendo sido notificado(a) para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal* declarando aderir integralmente ao contraditório institucional que será (ou já foi) apresentado pelo ICP-ANACOM de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda o seguinte:

a) O entendimento de que o ICP-ANACOM não se encontra vinculado à regra da unidade de tesouraria e que uma tal vinculação põe em causa a independência financeira e funcional do ICP-ANACOM - garantida pelo direito da União Europeia e o princípio geral da igualdade na repartição dos encargos públicos -, foi sempre comunicado ao Tribunal de Contas, no âmbito do contraditório dos sucessivos pareceres sobre a conta geral do Estado

b) Os resultados das aplicações financeiras pertencem, por norma estatutária expressa, ao ICP-ANACOM (artigo 43.º, alínea g)) e todos os anos, 85% dos resultados de exploração (onde se incluem os resultados financeiros) são entregues ao Estado nos termos de sucessivas portarias conjuntas do Ministério das Finanças e do Ministério responsável pelo setor das comunicações, pelo que a retenção dos juros das aplicações financeiras não constitui prejuízo para o Estado, já que este valor é-lhe entregue sob a forma de resultados líquidos do exercício.

c) No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da inaplicabilidade das normas em causa ao ICP-ANACOM, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se a manter uma prática que já vinha de administrações anteriores, suportada e confirmada em pareceres jurídicos devidamente fundamentados, pelo que não tinha quaisquer razões para contrariar o entendimento constante desses pareceres jurídicos.

d) A considerar-se aplicável ao ICP-ANACOM a regra da unidade de tesouraria – pondo em causa os seus estatutos, a sua independência financeira e a sua autonomia de gestão – terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos

pressupostos. Na verdade, o signatário atuou sempre na convicção fundada nos referidos pareceres jurídicos, de que o estatuto especial do ICP-ANACOM determinava a dispensa da aplicação da regra da unidade da tesouraria a um universo de receitas próprias cuja gestão cabia ao ICP-ANACOM e que não podia ficar sob a alçada do Estado, sob pena de se comprometerem as condições de funcionamento do ICP-ANACOM. Na sua dimensão prática e de gestão corrente, a unidade de tesouraria obriga à inscrição de verbas em contabilidade orçamental quando o ICP-ANACOM tem contabilidade patrimonial e impede o funcionamento dos serviços.

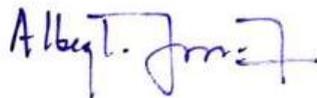
e) Neste sentido, a considerarem-se preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira, então, no plano subjetivo, terá sempre que se entender que o signatário atuou em erro de direito ou de facto que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1 do Código Penal, exclui o dolo. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

f) Nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao ICP-ANACOM no sentido de implementar a regra da unidade de tesouraria. As recomendações constantes dos pareceres sobre a conta geral do Estado foram sempre dirigidas ao Ministério das Finanças, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

g) Nunca o Tribunal de Contas censurou o signatário pela prática de qualquer eventual infração financeira, devendo aqui mencionar-se que os órgãos de controlo interno, como é o caso da IGOPTC, têm sancionado o entendimento de que o ICP-ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, conforme extrato de parecer que se anexa no contraditório institucional e que para todos os efeitos se dá aqui por reproduzido. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Luxemburgo, 22 de Janeiro de 2014  
Alberto Afonso Souto de Miranda



DGTC 27 1 14 1651

Eduardo Cardadeiro  
Rua Mira Golf, 125  
2765-601 ESTORIL

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Processo n.º 8/2013 – AUDIT**

*Lisboa, 29 de Janeiro de 2014*

**Assunto:** Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012 - Relato

Eduardo Miguel Vicente de Almeida Cardadeiro, Vogal do Conselho de Administração do ICP-ANACOM no período de 1 de Janeiro a 27 de Maio de 2012, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal* declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo ICP-ANACOM de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que o entendimento de que o ICP-ANACOM não se encontra vinculado à regra da unidade de tesouraria foi sempre comunicado ao Tribunal de Contas no âmbito do contraditório dos sucessivos pareceres sobre a conta geral do Estado e que uma tal vinculação põe em causa a independência financeira e funcional do ICP-ANACOM garantida pelo direito da União Europeia e o princípio geral da igualdade na repartição dos encargos públicos.

Além disso, os resultados das aplicações financeiras pertencem, por norma estatutária expressa, ao ICP-ANACOM (artigo 43.º, alínea g)) e todos os anos, 85% dos resultados de exploração (onde se incluem os resultados financeiros) são entregues ao Estado nos termos de sucessivas portarias conjuntas do Ministério das Finanças e do Ministério responsável pelo setor das comunicações, pelo que a retenção dos juros das aplicações financeiras não constitui prejuízo para o Estado, já que este valor é-lhe entregue sob a forma de resultados líquidos do exercício.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da inaplicabilidade das normas em causa ao ICP-ANACOM, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se a manter uma prática que já vinha de administrações anteriores, suportada em pareceres jurídicos devidamente fundamentados, pelo que não tinha quaisquer razões para contrariar o entendimento constante desses pareceres jurídicos.

A considerar-se aplicável ao ICP-ANACOM a regra da unidade de tesouraria – pondo em causa os seus estatutos, a sua independência financeira e a sua autonomia de gestão – terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do

n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, o signatário atuou sempre na convicção fundada nos referidos pareceres jurídicos, de que o estatuto especial do ICP-ANACOM determinava a dispensa da aplicação da regra da unidade da tesouraria a um universo de receitas próprias cuja gestão cabia ao ICP-ANACOM e que não podia ficar sob a alçada do Estado, sob pena de se comprometerem as condições de funcionamento do ICP-ANACOM. Na sua dimensão prática e de gestão corrente, a unidade de tesouraria obriga à inscrição de verbas em contabilidade orçamental quando o ICP-ANACOM tem contabilidade patrimonial e impede o funcionamento dos serviços.

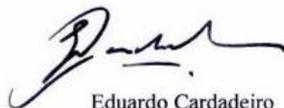
Neste sentido, a considerarem-se preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira, então, no plano subjetivo, terá sempre que se entender que o signatário atuou em erro de direito ou de facto que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1 do Código Penal, exclui o dolo. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao ICP-ANACOM no sentido de implementar a regra da unidade de tesouraria. As recomendações constantes dos pareceres sobre a conta geral do Estado foram sempre dirigidas ao Ministério das Finanças, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário pela prática de uma eventual infração financeira, devendo aqui mencionar-se que os órgãos de controlo interno, como é o caso da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC), têm sancionado o entendimento de que o ICP-ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, conforme extrato de processo inspetivo que se anexa. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Com os melhores cumprimentos,



Eduardo Cardadeiro

Anexo: extrato de processo inspetivo da IGOPTC

BGTC 30 1'14 1919

Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Processo n.º 8/2013 – AUDIT**

**Assunto:** Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012 - Relato

José Manuel Ferrari Bigares Careto, Vogal do Conselho de Administração do ICP-ANACOM no período de 1 de Janeiro a 30 de Março de 2012, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal* nos termos seguintes.

Como ponto prévio, referindo que do documento remetido em anexo à notificação, intitulado “extracto do relatório relativo à auditoria financeira ao ICP-ANACOM Gerência de 2012” faz parte um anexo intitulado “Anexo I – Eventual Infração Financeira” que por sua vez contém um quadro (Quadro I) descrito como sintetizando “a irregularidade apontada no relato susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira”, sendo que tal quadro não relata qualquer irregularidade referente ao ICP-ANACOM mas sim ao IAPMEI, razão pela qual não é possível realizar o *contraditório* em termos concretos.

Em todo o caso, declara aderir integralmente ao *contraditório* institucional apresentado pelo ICP-ANACOM de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que o entendimento de que o ICP-ANACOM não se encontra vinculado à regra da unidade de tesouraria foi sempre comunicado ao Tribunal de Contas no âmbito do *contraditório* dos sucessivos pareceres sobre a conta geral do Estado e que uma tal vinculação punha em causa a independência financeira e funcional do ICP-ANACOM garantida pelo direito da União Europeia – e que o signatário se comprometeu respeitar – bem como o princípio geral da igualdade na repartição dos encargos públicos.

Além disso, os resultados das aplicações financeiras pertencem, por norma estatutária expressa, ao ICP-ANACOM (artigo 43.º, alínea g)) e todos os anos, 85% dos resultados de exploração (onde se incluem os resultados financeiros) são entregues ao Estado nos termos de sucessivas portarias conjuntas do Ministério das Finanças e do Ministério responsável pelo setor das comunicações, pelo que a não entrega autónoma

dos juros das aplicações financeiras não constitui prejuízo para o Estado, já que este valor é-lhe entregue sob a forma de resultados líquidos do exercício.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da inaplicabilidade das normas em causa ao ICP-ANACOM, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se a manter uma prática que já vinha de administrações anteriores, suportada em pareceres jurídicos devidamente fundamentados, pelo que não tinha quaisquer razões para contrariar o entendimento constante desses pareceres jurídicos.

A considerar-se aplicável ao ICP-ANACOM a regra da unidade de tesouraria – pondo em causa os seus estatutos, a sua independência financeira e a sua autonomia de gestão – terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, o signatário atuou sempre na convicção fundada nos referidos pareceres jurídicos, de que o estatuto especial do ICP-ANACOM determinava a dispensa da aplicação da regra da unidade da tesouraria a um universo de receitas próprias cuja gestão cabia ao ICP-ANACOM e que não podia ficar sob a alçada do Estado, sob pena de se comprometerem as condições de funcionamento do ICP-ANACOM. Na sua dimensão prática e de gestão corrente, a unidade de tesouraria obriga à inscrição de verbas em contabilidade orçamental quando o ICP-ANACOM tem contabilidade patrimonial e impede o funcionamento regular dos serviços.

Neste sentido, a considerarem-se preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira, então, no plano subjetivo, terá sempre que se entender que o signatário atuou em erro de direito ou de facto que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1 do Código Penal, exclui o dolo. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao ICP-ANACOM no sentido de implementar a regra da unidade de tesouraria. As recomendações constantes dos pareceres sobre a conta geral do Estado foram sempre dirigidas ao Ministério das Finanças, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o signatário é confrontado com a intenção de censura pelo Tribunal de Contas de uma eventual infração financeira, devendo aqui mencionar-se que os órgãos de controlo interno, como é o caso da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC), têm sancionado o entendimento de que o ICP-ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, conforme extrato de processo inspetivo que se anexa. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos da eventual infração

financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of connected loops and strokes, ending with a small dot.

Anexo: extrato de processo inspetivo da IGOPTC

BETC 30 1 14 1968

3

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Processo n.º 8/2013 – AUDIT**

Lisboa, 28 de janeiro de 2014

**Assunto:** Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012 - Relato

Filipe Alberto da Boa Baptista, Vogal do Conselho de Administração do ICP-ANACOM no período de 28 de Maio a 31 de Dezembro de 2012, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal* declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo ICP-ANACOM de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que o entendimento de que o ICP-ANACOM não se encontra vinculado à regra da unidade de tesouraria foi sempre comunicado ao Tribunal de Contas no âmbito do contraditório dos sucessivos pareceres sobre a conta geral do Estado e que uma tal vinculação põe em causa a independência financeira e funcional do ICP-ANACOM garantida pelo direito da União Europeia e o princípio geral da igualdade na repartição dos encargos públicos.

Além disso, os resultados das aplicações financeiras pertencem, por norma estatutária expressa, ao ICP-ANACOM (artigo 43.º, alínea g)) e todos os anos, 85% dos resultados de exploração (onde se incluem os resultados financeiros) são entregues ao Estado nos termos de sucessivas portarias conjuntas do Ministério das Finanças e do Ministério responsável pelo setor das comunicações, pelo que a retenção dos juros das aplicações financeiras não constitui prejuízo para o Estado, já que este valor é-lhe entregue sob a forma de resultados líquidos do exercício.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da inaplicabilidade das normas em causa ao ICP-ANACOM, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se a manter uma prática que já vinha de administrações anteriores, suportada em pareceres jurídicos devidamente fundamentados, pelo que não tinha quaisquer razões para contrariar o entendimento constante desses pareceres jurídicos.

A considerar-se aplicável ao ICP-ANACOM a regra da unidade de tesouraria – pondo em causa os seus estatutos, a sua independência financeira e a sua autonomia de gestão – terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.



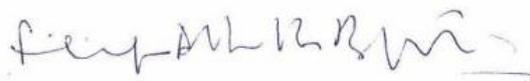
Na verdade, o signatário atuou sempre na convicção fundada nos referidos pareceres jurídicos, de que o estatuto especial do ICP-ANACOM determinava a dispensa da aplicação da regra da unidade da tesouraria a um universo de receitas próprias cuja gestão cabia ao ICP-ANACOM e que não podia ficar sob a alçada do Estado, sob pena de se comprometerem as condições de funcionamento do ICP-ANACOM. Na sua dimensão prática e de gestão corrente, a unidade de tesouraria obriga à inscrição de verbas em contabilidade orçamental quando o ICP-ANACOM tem contabilidade patrimonial e impede o funcionamento dos serviços.

Neste sentido, e sem conceder, a considerarem-se preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira, então, no plano subjetivo, terá sempre que se entender que o signatário atuou em erro de direito ou de facto que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1 do Código Penal, exclui o dolo. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao ICP-ANACOM no sentido de implementar a regra da unidade de tesouraria. As recomendações constantes dos pareceres sobre a conta geral do Estado foram sempre dirigidas ao Ministério das Finanças, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas interpela para a censurabilidade do signatário pela prática de uma eventual infração financeira, devendo aqui mencionar-se que os órgãos de controlo interno, como é o caso da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC), têm sancionado o entendimento de que o ICP-ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, conforme extrato de processo inspetivo que se anexa. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.



Anexo: extrato de processo inspetivo da IGOPTC

DGTC 30 1.14 1971

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Processo n.º 8/2013 – AUDIT**

**Lisboa, 28 de janeiro de 2014**

**Assunto:** Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012 - Relato

Maria de Fátima Henriques da Silva Barros Bertoldi, Presidente do Conselho de Administração do ICP-ANACOM no período de [1 de Janeiro a 27 de Maio de 2012 / 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2012 / 28 de Maio a 31 de Dezembro de 2012], tendo sido notificado(a) para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal* declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo ICP-ANACOM de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que o entendimento de que o ICP-ANACOM não se encontra vinculado à regra da unidade de tesouraria foi sempre comunicado ao Tribunal de Contas no âmbito do contraditório dos sucessivos pareceres sobre a conta geral do Estado e que uma tal vinculação põe em causa a independência financeira e funcional do ICP-ANACOM garantida pelo direito da União Europeia e o princípio geral da igualdade na repartição dos encargos públicos.

Além disso, os resultados das aplicações financeiras pertencem, por norma estatutária expressa, ao ICP-ANACOM (artigo 43.º, alínea g)) e todos os anos, 85% dos resultados de exploração (onde se incluem os resultados financeiros) são entregues ao Estado nos termos de sucessivas portarias conjuntas do Ministério das Finanças e do Ministério responsável pelo setor das comunicações, pelo que a retenção dos juros das aplicações financeiras não constitui prejuízo para o Estado, já que este valor é-lhe entregue sob a forma de resultados líquidos do exercício.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da inaplicabilidade das normas em causa ao ICP-ANACOM, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se a manter uma prática que já vinha de administrações anteriores, suportada em pareceres jurídicos devidamente fundamentados, pelo que não tinha quaisquer razões para contrariar o entendimento constante desses pareceres jurídicos.

A considerar-se aplicável ao ICP-ANACOM a regra da unidade de tesouraria – pondo em causa os seus estatutos, a sua independência financeira e a sua autonomia de gestão – terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, o signatário atuou sempre na convicção fundada nos referidos pareceres jurídicos, de que o estatuto especial do ICP-ANACOM determinava a dispensa da aplicação da regra da unidade da tesouraria a um universo de receitas próprias cuja gestão cabia ao ICP-ANACOM e que não podia ficar sob a alçada do Estado, sob pena de se comprometerem as condições de funcionamento do ICP-ANACOM. Na sua dimensão prática e de gestão corrente, a unidade de tesouraria obriga à inscrição de verbas em contabilidade orçamental, quando o ICP-ANACOM tem contabilidade patrimonial, e impede o funcionamento dos serviços.

Neste sentido, e sem condescender, a considerarem-se preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira, então, no plano subjetivo, terá sempre que se entender que o signatário atuou em erro de direito ou de facto que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1 do Código Penal, exclui o dolo. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao ICP-ANACOM no sentido de implementar a regra da unidade de tesouraria. As recomendações constantes dos pareceres sobre a conta geral do Estado foram sempre dirigidas ao Ministério das Finanças, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas interpela para a censurabilidade do signatário o signatário pela prática de uma eventual infração financeira, devendo aqui mencionar-se que os órgãos de controlo interno, como é o caso da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC), têm sancionado o entendimento de que o ICP-ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, conforme extrato de processo inspetivo que se anexa. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.



Anexo: extrato de processo inspetivo da IGOPTC

DGTC 30 1 14 1973

Lisboa, 28 de Janeiro de 2014

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Processo n.º 8/2013 – AUDIT**

**Assunto:** Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012 - Relato

José Manuel de Almeida Esteves Perdigoto, Vice-Presidente do Conselho de Administração do ICP-ANACOM no período de 28 de Maio a 31 de Dezembro de 2012], tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal* declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo ICP-ANACOM de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que o entendimento de que o ICP-ANACOM não se encontra vinculado à regra da unidade de tesouraria foi sempre comunicado ao Tribunal de Contas no âmbito do contraditório dos sucessivos pareceres sobre a conta geral do Estado e que uma tal vinculação põe em causa a independência financeira e funcional do ICP-ANACOM garantida pelo direito da União Europeia e o princípio geral da igualdade na repartição dos encargos públicos.

Além disso, os resultados das aplicações financeiras pertencem, por norma estatutária expressa, ao ICP-ANACOM (artigo 43.º, alínea g)) e todos os anos, 85% dos resultados de exploração (onde se incluem os resultados financeiros) são entregues ao Estado nos termos de sucessivas portarias conjuntas do Ministério das Finanças e do Ministério responsável pelo setor das comunicações, pelo que a retenção dos juros das aplicações financeiras não constitui prejuízo para o Estado, já que este valor é-lhe entregue sob a forma de resultados líquidos do exercício.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da inaplicabilidade das normas em causa ao ICP-ANACOM, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se a manter uma prática que já vinha de administrações anteriores, suportada em pareceres jurídicos devidamente fundamentados, pelo que não tinha quaisquer razões para contrariar o entendimento constante desses pareceres jurídicos.

A considerar-se aplicável ao ICP-ANACOM a regra da unidade de tesouraria – pondo em causa os seus estatutos, a sua independência financeira e a sua autonomia de gestão – terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.



Na verdade, o signatário atuou sempre na convicção fundada nos referidos pareceres jurídicos, de que o estatuto especial do ICP-ANACOM determinava a dispensa da aplicação da regra da unidade da tesouraria a um universo de receitas próprias cuja gestão cabia ao ICP-ANACOM e que não podia ficar sob a alçada do Estado, sob pena de se comprometerem as condições de funcionamento do ICP-ANACOM. Na sua dimensão prática e de gestão corrente, a unidade de tesouraria obriga à inscrição de verbas em contabilidade orçamental quando o ICP-ANACOM tem contabilidade patrimonial e impede o funcionamento dos serviços.

Neste sentido, a considerarem-se preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira, então, no plano subjetivo, terá sempre que se entender que o signatário atuou em erro de direito ou de facto que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1 do Código Penal, exclui o dolo. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao ICP-ANACOM no sentido de implementar a regra da unidade de tesouraria. As recomendações constantes dos pareceres sobre a conta geral do Estado foram sempre dirigidas ao Ministério das Finanças, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário pela prática de uma eventual infração financeira, devendo aqui mencionar-se que os órgãos de controlo interno, como é o caso da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC), têm sancionado o entendimento de que o ICP-ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, conforme extrato de processo inspetivo que se anexa. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

*José Manuel de Almeida Esteves Perdigão*

Anexo: extrato de processo inspetivo da IGOPTC

IGTC 29 1'14 1852

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Processo n.º 8/2013 – AUDIT**

Lisboa, 28 de janeiro de 2014

**Assunto:** Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012 - Relato

João Manuel Lourenço Confraria Jorge e Silva, Vogal do Conselho de Administração do ICP-ANACOM no período de 28 de Maio a 31 de Dezembro de 2012, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal* declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo ICP-ANACOM de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que o entendimento de que o ICP-ANACOM não se encontra vinculado à regra da unidade de tesouraria foi sempre comunicado ao Tribunal de Contas no âmbito do contraditório dos sucessivos pareceres sobre a conta geral do Estado e que uma tal vinculação põe em causa a independência financeira e funcional do ICP-ANACOM garantida pelo direito da União Europeia e o princípio geral da igualdade na repartição dos encargos públicos.

Além disso, os resultados das aplicações financeiras pertencem, por norma estatutária expressa, ao ICP-ANACOM (artigo 43.º, alínea g)) e todos os anos, 85% dos resultados de exploração (onde se incluem os resultados financeiros) são entregues ao Estado nos termos de sucessivas portarias conjuntas do Ministério das Finanças e do Ministério responsável pelo setor das comunicações, pelo que a retenção dos juros das aplicações financeiras não constitui prejuízo para o Estado, já que este valor é-lhe entregue sob a forma de resultados líquidos do exercício.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da inaplicabilidade das normas em causa ao ICP-ANACOM, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se a manter uma prática que já vinha de administrações anteriores, suportada em pareceres jurídicos devidamente fundamentados, pelo que não tinha quaisquer razões para contrariar o entendimento constante desses pareceres jurídicos.

A considerar-se aplicável ao ICP-ANACOM a regra da unidade de tesouraria – pondo em causa os seus estatutos, a sua independência financeira e a sua autonomia de gestão – terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

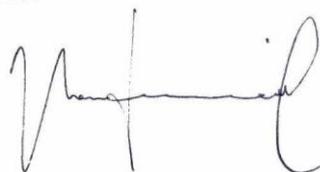
Na verdade, o signatário atuou sempre na convicção fundada nos referidos pareceres jurídicos, de que o estatuto especial do ICP-ANACOM determinava a dispensa da aplicação da regra da unidade da tesouraria a um universo de receitas próprias cuja gestão cabia ao ICP-ANACOM e que não podia ficar sob a alçada do Estado, sob pena de se comprometerem as condições de funcionamento do ICP-ANACOM. Na sua dimensão prática e de gestão corrente, a unidade de tesouraria obriga à inscrição de verbas em contabilidade orçamental quando o ICP-ANACOM tem contabilidade patrimonial e impede o funcionamento dos serviços.

Neste sentido, e sem conceder, a considerarem-se preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira, então, no plano subjetivo, terá sempre que se entender que o signatário atuou em erro de direito ou de facto que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1 do Código Penal, exclui o dolo. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao ICP-ANACOM no sentido de implementar a regra da unidade de tesouraria. As recomendações constantes dos pareceres sobre a conta geral do Estado foram sempre dirigidas ao Ministério das Finanças, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas interpela para a censurabilidade do signatário pela prática de uma eventual infração financeira, devendo aqui mencionar-se que os órgãos de controlo interno, como é o caso da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC), têm sancionado o entendimento de que o ICP-ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, conforme extrato de processo inspetivo que se anexa. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.



Anexo: extrato de processo inspetivo da IGOPTC

DGTC 30 1-14 1972

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Processo n.º 8/2013 – AUDIT**

Lisboa, 28 de janeiro de 2014

**Assunto:** Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012 - Relato

Hélder Ferreira Vasconcelos, Vogal do Conselho de Administração do ICP-ANACOM no período de 28 de Maio a 31 de Dezembro de 2012, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal* declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pelo ICP-ANACOM de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que o entendimento de que o ICP-ANACOM não se encontra vinculado à regra da unidade de tesouraria foi sempre comunicado ao Tribunal de Contas no âmbito do contraditório dos sucessivos pareceres sobre a conta geral do Estado e que uma tal vinculação põe em causa a independência financeira e funcional do ICP-ANACOM garantida pelo direito da União Europeia e o princípio geral da igualdade na repartição dos encargos públicos.

Além disso, os resultados das aplicações financeiras pertencem, por norma estatutária expressa, ao ICP-ANACOM (artigo 43.º, alínea g)) e todos os anos, 85% dos resultados de exploração (onde se incluem os resultados financeiros) são entregues ao Estado nos termos de sucessivas portarias conjuntas do Ministério das Finanças e do Ministério responsável pelo setor das comunicações, pelo que a retenção dos juros das aplicações financeiras não constitui prejuízo para o Estado, já que este valor é-lhe entregue sob a forma de resultados líquidos do exercício.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da inaplicabilidade das normas em causa ao ICP-ANACOM, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se a manter uma prática que já vinha de administrações anteriores, suportada em pareceres jurídicos devidamente fundamentados, pelo que não tinha quaisquer razões para contrariar o entendimento constante desses pareceres jurídicos.



A considerar-se aplicável ao ICP-ANACOM a regra da unidade de tesouraria – pondo em causa os seus estatutos, a sua independência financeira e a sua autonomia de gestão – terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

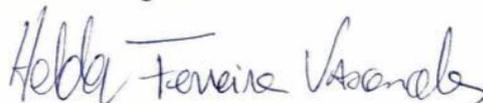
Na verdade, o signatário atuou sempre na convicção fundada nos referidos pareceres jurídicos, de que o estatuto especial do ICP-ANACOM determinava a dispensa da aplicação da regra da unidade da tesouraria a um universo de receitas próprias cuja gestão cabia ao ICP-ANACOM e que não podia ficar sob a alçada do Estado, sob pena de se comprometerem as condições de funcionamento do ICP-ANACOM. Na sua dimensão prática e de gestão corrente, a unidade de tesouraria obriga à inscrição de verbas em contabilidade orçamental quando o ICP-ANACOM tem contabilidade patrimonial e impede o funcionamento dos serviços.

Neste sentido, e sem conceder, a considerarem-se preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira, então, no plano subjetivo, terá sempre que se entender que o signatário atuou em erro de direito ou de facto que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1 do Código Penal, exclui o dolo. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao ICP-ANACOM no sentido de implementar a regra da unidade de tesouraria. As recomendações constantes dos pareceres sobre a conta geral do Estado foram sempre dirigidas ao Ministério das Finanças, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas interpela para a censurabilidade do signatário pela prática de uma eventual infração financeira, devendo aqui mencionar-se que os órgãos de controlo interno, como é o caso da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC), têm sancionado o entendimento de que o ICP-ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, conforme extrato de processo inspetivo que se anexa. Por conseguinte encontra-se preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos da eventual infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.



Anexo: extrato de processo inspetivo da IGOPTC

DGTC 30 1 14 1974

Fernando Manuel Carreiras  
Rua Pedro Monjardino, n.º4-3.ºDt.  
1600 – 892 LISBOA

Lisboa, 28 de Janeiro de 2014

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Processo n.º 8/2013 – AUDIT**

**Assunto:** Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012 - Relato

**Fernando Manuel Carreiras**, Diretor Financeiro e Administrativo do ICP-ANACOM, abreviadamente designado por DFA, tendo sido notificado para se pronunciar sobre o não cumprimento pelo ICP-ANACOM do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), vem, no exercício do *contraditório pessoal*, dizer a Vossa Excelência que não compreende a que título e com que fundamentos é identificado como eventual responsável pela alegada irregularidade relativa ao incumprimento do RTE pela instituição em que exerce funções.

Com efeito, enquanto DFA compete ao signatário assegurar a gestão dos recursos financeiros, a relação com fornecedores, uma gestão eficiente de edifícios e outros equipamentos do ICP-ANACOM; assegurar as aquisições de bens e serviços e a gestão de contratos; gerir e operacionalizar os sistemas e tecnologias de informação destinados à satisfação das partes interessadas e dependentes da função destes sistemas (cf. anexo 1 – DE3422011 CA de 10-11-2011)

As suas atribuições situam-se, pois, no plano da gestão corrente do ICP-ANACOM, competindo-lhe:

- Elaborar o plano de meios e o orçamento do ICP-ANACOM, acompanhar a sua execução e assegurar o controlo orçamental em articulação com as demais direções;
- Elaborar o Relatório e Contas;
- Assegurar a gestão orçamental e a atividade patrimonial e financeira do ICP-ANACOM;
- Elaborar e manter atualizada a contabilidade do ICP-ANACOM;
- Processar os vencimentos e demais remunerações dos colaboradores do ICP-ANACOM;

- Assegurar a gestão corrente da correspondência recebida ou remetida pelo ICP-ANACOM;
- Assegurar a manutenção e zelar pelo funcionamento dos edifícios, instalações e equipamentos do ICP-ANACOM;
- Assegurar a gestão das aquisições de bens e serviços e a gestão de contratos;
- Participar no planeamento estratégico de sistemas e tecnologias de informação (STI);
- Gerir e operacionalizar os níveis de capacitação tecnológica inerentes às necessidades inerentes aos processos de trabalho do ICP-ANACOM e administrar os diversos parques tecnológicos;
- Participar na melhoria contínua dos processos de trabalho do ICP-ANACOM, promovendo a inclusão tecnológica e implementando soluções que estimulem níveis incrementais de inovação e valor;
- Prestar apoio aos utilizadores dos STI do ICP-ANACOM, promovendo mecanismos de conhecimento e o aumento generalizado de competência na utilização de STI, garantindo para tanto a manutenção adequada do portefólio de produtos e serviços, bem como a sua correta comunicação às partes interessadas;
- Assegurar a intervenção do ICP-ANACOM em grupos de trabalho, organismos ou noutras instâncias nacionais, comunitárias e internacionais, no âmbito do desenvolvimento das suas atribuições;
- Zelar, em conformidade com as melhores práticas, pela concretização dos objetivos de segurança interna no âmbito das atribuições das várias unidades orgânicas/funcionais da Direção;
- Assegurar, em articulação com as outras unidades orgânicas/funcionais do ICP-ANACOM, o contributo próprio e dos seus colaboradores para os planos de contingências e de segurança adotados (cf. anexo 1).

No exercício das suas funções, não compete ao signatário a definição das normas e procedimentos internos, nomeadamente em matéria de cumprimento do RTE. Tanto assim que o signatário não teve qualquer intervenção na questão das divergências quanto à aplicação do RTE ao ICP-ANACOM, nem tem qualquer poder de decisão nessa matéria, limitando-se a aplicar as políticas definidas superiormente.

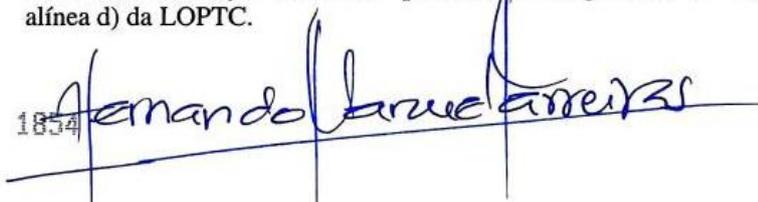
Nestes termos, não existe nada no relato que permita imputar ao signatário qualquer responsabilidade em matéria de infração ao RTE, uma vez que não é responsável pela definição das regras de gestão da tesouraria do ICP-ANACOM.

Tal responsabilidade cabe, nos termos legais, ao Conselho de Administração, pelo que não se compreende a notificação recebida.

Em qualquer caso, o signatário atuou sempre no cumprimento de orientações superiores, pelo que não pode ser responsabilizado pela eventual infração financeira.

Nestes termos, deverá considerar-se que, em relação ao signatário não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da eventual infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC.

DGTC 29 1 14 1854



Lisboa, 30 de Janeiro de 2014

Rogério António Carvalho de Pina  
Rua Diogo de Silves n.º 17 – 5º B  
2675-589 ODIVELAS

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Processo n.º 8/2013 – AUDIT**

**Assunto:** Auditoria Financeira ao ICP-ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações – Gerência de 2012 - Relato

**Rogério António Carvalho de Pina**, chefe da área de planeamento e controlo financeiro e eficiência de processos do ICP-ANACOM, abreviadamente designada por (DFA-PCF), tendo sido notificado para se pronunciar sobre o não cumprimento pelo ICP-ANACOM do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), vem, no exercício do *contraditório pessoal*, dizer a Vossa Excelência que não compreende a que título e com que fundamentos é identificado como eventual responsável pela alegada irregularidade relativa ao incumprimento do RTE pela instituição em que exerce funções.

Com efeito, enquanto chefe da DFA-PCF compete ao signatário:

- Planear, organizar, controlar e coordenar a divisão financeira;
- Plano estratégico – assegurar a elaboração do plano de meios e financeiro;
- Plano operacional – assegurar a sua elaboração, controlo e divulgação;
- Controlo orçamental – assegurar a preparação, análise e disponibilização aos órgãos de gestão, direções e entidades fiscalizadoras;
- Orçamento público – assegurar a preparação, analisar e executar de acordo com as normas em vigor;
- Relatório e Contas – assegurar a preparação da vertente financeira;
- Conta de gerência – assegurar a preparar e remessa ao Tribunal de Contas;
- Indicadores financeiros – preparar e disponibilizar a informação de gestão;
- Auditores e entidades fiscalizadoras – coordenar e acompanhar as atividades;
- Seguros – coordenar e acompanhar a atividade;
- Gestão corrente – assinar cheques, transferências bancárias e visar faturas e outros documentos equivalentes;
- Assegurar o cumprimento das políticas, normas e procedimentos determinados superiormente;

- Propor medidas de eficiência dos processos de trabalho (cf. anexo 1 – DE3422011 CA de 10-11-2011).

No exercício das suas funções, não compete ao signatário a definição das normas e procedimentos internos (antes pelo contrário, compete-lhe assegurar o cumprimento das políticas, normas e procedimentos determinados superiormente), nomeadamente em matéria de cumprimento do RTE. Tanto assim que o signatário não teve qualquer intervenção na questão das divergências quanto à aplicação do RTE ao ICP-ANACOM, nem tem qualquer poder de decisão nessa matéria, limitando-se a aplicar as políticas definidas superiormente.

Nestes termos, não existe nada no relato que permita imputar ao signatário qualquer responsabilidade em matéria de infração ao RTE, pelo que não deverá ser considerado responsável pela definição das regras de gestão da tesouraria do ICP-ANACOM.

Tal responsabilidade cabe, nos termos legais, ao Conselho de Administração, pelo que não se compreende a notificação recebida.

Em qualquer caso, o signatário atuou sempre no cumprimento de orientações superiores, pelo que não pode ser responsabilizado pela eventual infração financeira.

Nestes termos, deverá considerar-se que, em relação ao signatário não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da eventual infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC.



DGTC 29 1 14 1853