



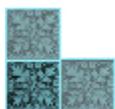
TRIBUNAL DE CONTAS



# Controlo do Setor Empresarial do Estado efetuado pelo Ministério das Finanças

*Relatório de Auditoria*







---

Relatório



# AUDITORIA AO CONTROLO DO SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO EFETUADO PELO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

---

NOVEMBRO 2016



### Ficha Técnica

#### EQUIPA AUDITORIA

Cristina Salvador  
Francisco Machado

(Com a colaboração de Líliliana Soares  
para a elaboração do Anexo I do  
documento)

#### COORDENAÇÃO GERAL

António Garcia  
(Auditor Coordenador do DA IX)  
Conceição Botelho dos Santos  
(Auditora Chefe do DA IX)

#### CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

*Este Relatório de Auditoria está disponível no  
sítio do Tribunal de Contas [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)*

*Para mais informações sobre o Tribunal de  
Contas contacte:*

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

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





---

## COMPOSIÇÃO DA 2.ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU ESTE RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro José Luís Pinto Almeida

Adjuntos:

Conselheiro António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

Conselheiro António José Avérous Mira Crespo

---



2.





## ÍNDICE

1. SUMÁRIO EXECUTIVO .....	5
2. INTRODUÇÃO .....	7
3. ÂMBITO, OBJETIVO E METODOLOGIA.....	9
4. CONTRADITÓRIO .....	10
5. OBSERVAÇÕES.....	13
5.1. Reforço do quadro legal de controlo do SEE .....	13
5.2. Reavaliação do regime jurídico .....	14
5.3. Implementação do controlo previsto no RJSPE.....	15
5.4. Sistemas de informação .....	16
5.5. Âmbito do controlo .....	19
5.6. Controlo dos planos de atividades, investimentos e orçamentos.....	21
5.7. Avaliação do desempenho e contratualização de serviço público .....	22
5.8. Aprovação dos documentos de prestação de contas.....	23
5.9. Materialidade das fragilidades de controlo.....	24
5.9.1. Maioria da carteira principal de participações sociais .....	24
5.9.2. Maior empresa pública - CGD .....	25
6. CONCLUSÕES .....	28
7. RECOMENDAÇÕES.....	31
8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	33
9. DECISÃO .....	33
10. ANEXOS .....	37
ANEXO I - Reservas nas certificações legais de contas .....	37
ANEXO II - Necessidade de reformulação dos sistemas de informação - o exemplo do controlo da UTE .....	43
ANEXO III - Opinião, por critério de auditoria .....	45
ANEXO IV - Principais funções desempenhadas .....	49





## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Sistemas de informação de base informática e respetivos utilizadores.....	8
Quadro 2 - Fatores fortes e fracos, oportunidades e ameaças do SIRIEF.....	17
Quadro 3 - Âmbito de acompanhamento de empresas públicas e participadas pela DGTf .....	19
Quadro 4 - Défice de controlo nas onze empresas mais significativas .....	24
Quadro 5 - CGD, matérias de interesse para o acionista - exposição e imparidades .....	27



R.



## SIGLAS

<b>ACE</b>	Agrupamento complementar de empresas
<b>CA</b>	Conselho de Administração
<b>CGD</b>	Caixa Geral de Depósitos, S.A.
<b>CMVM</b>	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
<b>CNSA</b>	Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria
<b>CSC</b>	Código das Sociedades Comerciais
<b>DGAEP</b>	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
<b>DGO</b>	Direção-Geral do Orçamento
<b>DGTC</b>	Direção-Geral do Tribunal de Contas
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>EGP</b>	Estatuto do Gestor Público
<b>EPNF</b>	Empresa pública não financeira
<b>EPNR</b>	Empresa pública não reclassificada
<b>EPR</b>	Empresa pública reclassificada
<b>GPEARI</b>	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
<b>IGCP</b>	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>IPE</b>	Instituto de Participações do Estado, S.A.
<b>IPG</b>	Instrumentos previsionais de gestão
<b>MF</b>	Ministério das Finanças
<b>PAEF</b>	Plano de Assistência Económica e Financeira
<b>PAO</b>	Plano de atividades, investimento e orçamento
<b>PCGE</b>	Parecer sobre a Conta Geral do Estado.
<b>RJSPE</b>	Regime jurídico do setor público empresarial
<b>ROC</b>	Revisor oficial de contas
<b>SEATF</b>	Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças
<b>SEE</b>	Setor Empresarial do Estado
<b>SEF</b>	Secretário de Estado das Finanças
<b>SEL</b>	Setor Empresarial Local
<b>SET</b>	Secretário de Estado do Tesouro
<b>SIGO</b>	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
<b>SIOE</b>	Sistema de Informação da Organização do Estado
<b>SIPART</b>	Sistema de Informação das Participações do Estado
<b>SIRIEF</b>	Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira
<b>SNC-AP</b>	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
<b>SOL</b>	Sistema <i>On-line</i> (da DGO)
<b>SPE</b>	Setor Público Empresarial
<b>TdC</b>	Tribunal de Contas
<b>UTAM</b>	Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial
<b>UTE</b>	Unidade da Tesouraria do Estado

Q.



## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O atual Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (RJSPE)<sup>1</sup> aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, rege a relação entre o Estado e as suas empresas, prosseguindo objetivos de boa gestão, transparência, não distorção da concorrência, bem como de contratualização de serviço público e de controlo das finanças públicas.
2. Aquele regime surgiu da necessidade de intensificar o controlo do setor público empresarial (SPE) e de dar cumprimento aos compromissos assumidos, pelo Estado Português, no âmbito do Programa de Assistência Económica Financeira (PAEF).
3. Decorridos quase dois anos da publicação do RJSPE, o TdC conclui que o controlo instituído pelo Ministério das Finanças não é eficaz em todo o universo das empresas do setor empresarial do Estado (SEE).
4. O SEE ascende a 21,6 mil milhões de euros, tendo a presente auditoria incidido em 86% (18,6 mil milhões de euros) daquele valor.
5. Aquela conclusão resulta das seguintes conclusões particulares:
  - A publicação do RJSPE, em 2013, no contexto do PAEF, foi uma medida legislativa positiva para o controlo do SEE.
  - Apenas em 2015 começaram a estar reunidas as condições para o exercício da função acionista, tal como disposto no RJSPE. Foi nesse ano que a UTAM – Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial<sup>2</sup>, nova entidade criada para apoiar o Ministro das Finanças no exercício da sua função acionista, ficou dotada de dois terços dos seus recursos humanos e que a repartição de tarefas, entre esta entidade e a DGTF, se iniciou.
  - O RJSPE não se encontra totalmente definido, nem os controlos nele previstos integralmente implementados, ou em execução. Contudo, existem controlos já instituídos em áreas importantes como as do controlo orçamental das EPR, efetuado pela DGO, do controlo do financiamento, realizado pela DGTF e pelo IGCP, e do apoio técnico ao exercício da função acionista, da responsabilidade da UTAM<sup>3</sup>.
  - O âmbito de aplicação dos controlos previstos no RJSPE tem vindo a aumentar, mas no final de 2015 abrangia apenas cerca de metade do número total das empresas<sup>4</sup> do SEE.
  - Existe falta de capacidade de resposta do Estado acionista no cumprimento das suas obrigações para com as empresas públicas, dadas as insuficiências verificadas na celebração dos contratos de gestão, na aprovação dos planos de atividades, investimentos e orçamentos (PAO) e na aprovação dos documentos de prestação de contas, o que, em parte, é motivado pela exiguidade de recursos

<sup>1</sup> O setor público empresarial (SPE) compreende o setor empresarial do Estado (SEE) e o setor empresarial local (SEL).

<sup>2</sup> O desempenho das suas funções foi residual em 2014, dada a insuficiência de recursos.

<sup>3</sup> Independentemente de existir margem para implementar melhorias.

<sup>4</sup> Universo estimado pelo Ministério das Finanças.



humanos e pela falta de adequação de um dos principais sistemas de informação de apoio ao exercício da função acionista, o Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF).

- Tais fragilidades de controlo abrangem empresas que representam 80% da carteira de participações diretamente detidas pelo Estado e geridas pelo Ministério das Finanças, tendo por consequências:
  - Estar em causa a permanência em funções dos gestores públicos, uma vez que não tendo celebrado contratos de gestão, face à legislação em vigor, as respetivas nomeações são nulas, decorrido o prazo de três meses<sup>5</sup>;
  - Ser questionável a legalidade dos atos de gestão, nomeadamente no domínio do investimento, dado o Estado acionista<sup>6</sup> não ter aprovado os planos de atividades e investimentos e os orçamentos;
  - Inexistirem objetivos claros e um quadro de previsibilidade para a gestão das empresas públicas, em consequência de o Estado não ter definido objetivos de gestão;
  - Impossibilidade de uma adequada responsabilização dos gestores públicos, devido à falta de contratos de gestão e da inerente avaliação de desempenho;
  - Significativo défice de controlo do SEE, por parte do Estado.
- Das empresas do SEE em que o controlo do Estado era insuficiente, destaca-se a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD), que representava aproximadamente um terço da carteira principal de participações sociais do Estado gerida pelo Ministério das Finanças. Os relatórios da comissão de auditoria desta empresa financeira referem a sua exposição a matérias de especial risco. No entanto, não foram obtidas evidências de o acionista ter solicitado à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) ações de fiscalização e a aprovação dos documentos de prestação de contas foi efetuada com base em informação incompleta.

---

<sup>5</sup> Art.º 18.º, do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março (Estatuto do Gestor Público).

<sup>6</sup> Alínea b), do n.º 5, e n.º 6, do art.º 25.º, e n.º 9, do art.º 39.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (RJSPE).



## 2. INTRODUÇÃO

6. O SEE, avaliado em 21,6 mil milhões de euros<sup>7</sup> integra as empresas públicas e as empresas participadas.
7. As empresas públicas incluem quer as entidades empresariais, constituídas sob a forma de responsabilidade limitada, dotadas de capital social, sob influência dominante do Estado<sup>8</sup>, quer as Entidades Públicas Empresariais, dotadas de capital estatutário integralmente público.
8. As empresas participadas são aquelas sobre as quais o Estado não exerce influência dominante, em regra por nelas deter participações minoritárias.
9. A relação do Estado com as suas empresas públicas foi regulada por um regime próprio em 1999, o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de setembro.
10. A crise económica e financeira e o PAEF induziram novas exigências de controlo orçamental e o alargamento do perímetro do Estado, este imposto pela União Europeia, no âmbito do Sistema Europeu de Contas.
11. A partir de 2012, foram sendo incluídas no perímetro orçamental do Estado um número crescente de empresas públicas, englobadas nas designadas entidades públicas reclassificadas (EPR), sujeitas às regras e disciplina da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>9</sup> e cujas receitas, despesas e saldos passaram a integrar o Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado.
12. É neste contexto que é revogado o Decreto-Lei n.º 558/99 e que foi aprovado o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, o qual definiu o atual RJSPE.
13. O RJSPE teve como objetivo tornar mais coerente e abrangente o quadro normativo aplicável às empresas públicas, submetendo «(...) a um mesmo regime as matérias nucleares referentes a todas as organizações empresariais direta ou indiretamente detidas por entidades públicas, de natureza administrativa ou empresarial, independentemente da forma jurídica que assumam»<sup>10</sup>.
14. As empresas públicas estão, ainda, sujeitas, no que respeita à sua relação com o Estado, a legislação avulsa baseada em critérios de transparência, de não distorção da concorrência, de serviço público e de controlo das finanças públicas e ao disposto no Código das Sociedades Comerciais (CSC).
15. As empresas públicas do SEE têm deveres de informação que devem ser satisfeitos por intermédio de diferentes sistemas de informação no âmbito do Ministério das Finanças, dos quais se destacam os indicados no quadro 1.

---

<sup>7</sup> Valor calculado, em 31 de dezembro de 2015, com base nas carteiras principal (capital social/estatutário, excluindo o Fundo de Estabilização da Zona Euro, S.A., e o Mecanismo Europeu de Estabilidade) e acessória (participações sociais, excluindo as do BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A.) da DGTF.

<sup>8</sup> A influência dominante do Estado pode ter origem em disposições estatutárias, embora a situação mais comum seja a que decorre da detenção da maioria do capital social por uma ou várias entidades do setor público administrativo, empresarial ou local.

<sup>9</sup> Cfr. n.º 5, do art.º 2.º, da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 91/2001, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho) e n.º 4, do art.º 2.º, da nova Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

<sup>10</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.



QUADRO 1 - SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DE BASE INFORMÁTICA E RESPECTIVOS UTILIZADORES

Sistema de informação	Objetivo do sistema de informação	Destinatário privilegiado da informação	Principal função do utilizador do sistema de informação
Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO)	Permitir o controlo do Orçamento do Estado e da respetiva execução.	Direção-Geral do Orçamento (DGO)	Controlo do Orçamento do Estado e da respetiva execução.
Sistema de Informação das Participações do Estado (SIPART)	Centralizar a informação relativa às participações do Estado.	Inspeção-Geral de Finanças (IGF)	Controlo de nível estratégico no sistema de controlo Interno da administração financeira do Estado.
Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF)	Constituir o canal de reporte das empresas públicas ao Ministério das Finanças.	Inspeção-Geral de Finanças (IGF)	Idem.
		Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)	Coordenação entre o Ministério das Finanças e as tutelas setoriais. Execução dos atos inerentes à tutela financeira e ao exercício da função acionista do Estado.
		Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM)	Apoio técnico (pareceres técnicos) ao Ministro das Finanças no exercício da função acionista.
Grupo Parpública <sup>11</sup>	Gestão de participações em sociedades com finalidades específicas, tais como a gestão do património imobiliário público, a concessão de serviços de interesse económico geral, bem como a prestação de serviços de apoio técnico, nomeadamente em processos de privatização e de reestruturação.		
Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE)	Caracterizar as entidades públicas.	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)	Apoio ao Governo na definição das políticas de organização do Estado e da gestão dos respetivos recursos humanos.

FONTE: Equipa de auditoria

16. O controlo das empresas públicas, e do desempenho dos respetivos gestores, concretizado pelo Ministério das Finanças, efetua-se através de quatro instrumentos principais:

- Emissão das orientações e dos objetivos para as empresas<sup>12</sup>;
- Celebração de contratos de gestão entre os gestores públicos e o Estado<sup>13</sup>;
- Apreciação e eventual aprovação dos planos de atividades, investimentos e orçamentos (PAO)<sup>14</sup>;
- Apreciação e eventual aprovação dos relatórios e contas<sup>15</sup>.

17. Sobre aqueles instrumentos destaca-se o seguinte:

- Quanto aos contratos de gestão
  - De acordo com o art.º 18.º do Estatuto do Gestor Público<sup>16</sup>, «o contrato de gestão é celebrado no prazo de três meses contado a partir da data da designação do gestor público entre este, os titulares da função acionista e o membro do Governo responsável pelo respetivo sector de atividade, sendo nulo o respetivo ato de nomeação quando ultrapassado aquele prazo».

<sup>11</sup> Grupo empresarial público detido pelo Ministério das Finanças (cujas empresas públicas participadas utilizam igualmente o SIRIEF, enquanto canal de reporte).

<sup>12</sup> Nomeadamente as de caráter estratégico, através de Resolução do Conselho de Ministros, prevista no n.º 1, do art.º 24.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, bem como as orientações constantes de outros documentos, como a Lei do Orçamento do Estado. As orientações setoriais e específicas estão previstas em instrumentos como os planos estratégicos setoriais, os contratos-programa e os contratos de serviço público.

<sup>13</sup> Previstos no art.º 18.º do Estatuto do Gestor Público, Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março. Integram as orientações e objetivos fixados e aplicáveis à empresa em causa e definem indicadores e quantificam os objetivos a alcançar, com o propósito de a gestão ser avaliada com uma base previsível e objetiva.

<sup>14</sup> Este controlo permite confirmar a adequação dos instrumentos previsionais de gestão às orientações e objetivos que foram fixados à empresa pública. Os PAO consubstanciam a estratégia de cada empresa para determinado ano (com impacto num triénio), ou seja, traduzem a forma como se perspetiva que se articulem os objetivos que lhe foram fixados, no respeito por determinados pressupostos macroeconómicos e na adequação dos recursos, incluindo o financiamento. Conforme, nomeadamente, os números 4 e 6, do art.º 25.º, e a alínea b), do n.º 1, do art.º 38.º, e números 6, 7, 8 e 9, do art.º 39.º, todos do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>15</sup> Pela entidade a quem compete o exercício da função acionista, para o que relevam, concomitantemente, os pareceres dos órgãos de fiscalização das empresas, dos revisores oficiais de contas, da UTAM, bem como o disposto nos PAO e nos contratos de gestão. Conforme, nomeadamente, art.º 13.º e alínea d), do n.º 1, do art.º 38.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>16</sup> Na atual redação do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março.



- ii. Os contratos de gestão devem traduzir as formas de concretização das orientações do Estado, os parâmetros de eficiência de gestão e os objetivos específicos da empresa<sup>17</sup>.
- b) Quanto aos PAO
- i. Com vista à sua posterior aprovação pelo acionista, a UTAM dá pareceres sobre os PAO, para o que examina os instrumentos previsionais de gestão (IPG)<sup>18</sup> remetidos ao Ministério das Finanças pelas empresas, em cumprimento das instruções emitidas pela DGTF.
  - ii. Nos termos do RJSPE, os PAO «(...) não produzem quaisquer efeitos até à respetiva aprovação pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do sector de atividade»<sup>19</sup>.
  - iii. É também exigida a autorização prévia do titular da função acionista para «a celebração de todo e qualquer ato ou negócio jurídico do qual resultem para a empresa responsabilidades financeiras (...) que ultrapassem o orçamento anual, ou que não decorram do plano de investimentos aprovado pelo titular da função acionista»<sup>20</sup>.
  - iv. No domínio da responsabilização dos gestores, o RJSPE prevê que «(...) a realização de operações ou investimentos não previstos no plano de atividades e orçamento, constitui os titulares do órgão de administração das empresas públicas em responsabilidade civil, criminal e financeira, nos termos da lei»<sup>21</sup>.
  - v. Os PAO servem também para demonstrar a exequibilidade de ser atingida a sustentabilidade económica, social e ambiental das empresas, identificando-se, para tal, os objetivos a atingir e os instrumentos adequados de planeamento, execução e controlo<sup>22</sup>.
- c) Quanto aos documentos de prestação de contas
- i. A apreciação dos documentos de prestação de contas é efetuada pela DGTF, que nela integra a informação resultante do controlo efetuado pela UTAM sobre o conteúdo dos relatórios de governo societário.

### 3. ÂMBITO, OBJETIVO E METODOLOGIA

- 18. O âmbito da auditoria incide no controlo exercido pelo Ministério das Finanças sobre o SEE, excluindo as empresas do setor da saúde e as empresas objeto de processo de liquidação e de privatização, no período de 2013 a 2015.
- 19. O objetivo da auditoria consiste em avaliar a eficácia daquele controlo através do exame da sua definição, implementação e execução, tendo como referência o atual RJSPE<sup>23</sup>.
- 20. A auditoria desenvolveu-se de acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do TdC, tendo também como referência as linhas de orientação da INTOSAI. Às entidades auditadas foi sendo dado conhecimento do estágio dos trabalhos, das conclusões e da necessidade da informação solicitada<sup>24</sup>.
- 21. Os procedimentos de auditoria foram executados durante o trabalho de campo, que ocorreu entre 28 de janeiro e 29 de abril de 2016, junto da Direção-Geral do Tesouro (DGTF), da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial (UTAM), da Direção Geral do Orçamento (DGO) e da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP., E.P.E. (IGCP). No mesmo período, foram também solicitados esclarecimentos à Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

<sup>17</sup> Artigos 18.º e 30.º do Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25 de janeiro.

<sup>18</sup> Os quais comportam, nomeadamente, o balanço previsional, a demonstração de resultados por natureza previsional, o plano de investimentos e financiamento, o plano de redução de custos e o plano de reestruturação.

<sup>19</sup> N.º 9, do art.º 39.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>20</sup> Alínea b), do n.º 5, do art.º 25.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>21</sup> N.º 6, do art.º 25.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>22</sup> Conforme ofícios circulares da DGTF, com instruções para a elaboração dos IPG.

<sup>23</sup> Excluíram-se as empresas que foram objeto de processos de extinção, com ou sem processos em contencioso, e de privatização, as participações no Mecanismo Europeu de Estabilidade e no Fundo de Estabilização da Zona Euro e ainda as empresas do setor da saúde.

<sup>24</sup> Abordagem sem surpresas.



22. A amostra de empresas públicas selecionada na fase de planeamento foi reduzida em função da verificação do estágio de implementação e de execução do RISPE, já que se constatou que tal não iria afetar significativamente a cobertura dos riscos previamente identificados e que permitiria uma maior eficiência dos trabalhos.
23. Foi recolhida informação sobre os atributos de 45 empresas, com registo no SIRIEF, incluindo um grupo de nove que representam 80% do total do capital social/estatutário da carteira principal de participações gerida pela DGT<sup>25</sup>.
24. A apreciação do controlo orçamental das empresas públicas reclassificadas circunscreveu-se à relação direta entre estas e a DGO relativamente aos principais circuitos de informação do SIGO<sup>26</sup>.

#### 4. CONTRADITÓRIO

25. Para efeitos de contraditório, o relato de auditoria foi remetido ao Gabinete do Ministro das Finanças, à DGT, à DGO, à UTAM, à IGF, ao IGCP, à CMVM<sup>27</sup> e às empresas referidas no quadro 4 do presente relatório.
26. Às entidades referidas no Anexo I, que respeita à temática das reservas e ênfases expressas nas certificações legais de contas de 2013 e de 2014, foi enviado um extrato do relato de auditoria<sup>28</sup>.
27. Estas empresas não foram objeto da auditoria e o referido anexo ao relatório tem apenas como objetivo ilustrar uma matéria que aconselha a atempada análise e aprovação das contas das empresas públicas pelo Estado<sup>29</sup>.
28. As respostas dadas em contraditório foram devidamente analisadas e ponderadas pelo TdC e, em tudo o que contribuíram para aclarar e fixar a matéria do texto, foram tidas em conta na redação final deste relatório. Aquelas respostas, na sua versão integral, constam do processo de auditoria.
29. Das respostas recebidas destaca-se, genericamente, o que segue.
30. Não foi manifestada oposição, por parte das entidades auditadas, à generalidade das observações e das conclusões sujeitas a contraditório.
31. O projeto de recomendações apresentado às mesmas entidades mereceu, desde já, acolhimento de princípio, e em alguns casos são referidas medidas empreendidas após o final dos trabalhos de campo, as quais, em sede de futuras auditorias, poderão contribuir para a conclusão de implementação das recomendações do TdC.

---

<sup>25</sup> Excluindo as participações no Mecanismo Europeu de Estabilidade e no Fundo de Estabilização da Zona Euro.

<sup>26</sup> E residualmente dos Serviços *On-Line* (SOL) da DGO, na medida em que o reporte documental é efetuado através deste sistema.

<sup>27</sup> Que atualmente desempenha funções antes atribuídas ao Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria, de acordo com o Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria aprovado pela Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro.

<sup>28</sup> Para além das observações, conclusões e recomendações pertinentes, este extrato incluiu integralmente os pontos relativos à introdução e à metodologia. O envio efetuou-se de acordo com os processos de extinção de empresas e de reorganização setorial entretanto ocorridos, o que acima de tudo releva para o setor das águas e resíduos, conforme observável em <http://www.aguasdocentro.pt/index.php/pt/menu/empresa/historia/>.

<sup>29</sup> A SANJIMO – Sociedade Imobiliária, S.A., e a Wolfpart, SGPS, S.A. chamam a atenção para o facto de não serem entidades auditadas. Cabe dizer que esse facto justifica que estas empresas apenas tenham sido ouvidas na fase de contraditório, em função de serem referidas no texto do relato de auditoria. A mesma situação ocorreu para a generalidade das empresas referidas no mesmo anexo relativo às ênfases e às reservas incluídas nas certificações legais de contas. Semelhante situação ocorreu com entidades administrativas, as quais tendo sido referidas no relato de auditoria, mas com as quais não foram desenvolvidos contactos diretos durante a execução da auditoria, foram ouvidas em sede de contraditório. Este procedimento é corrente e enquadra-se no art.º 13.º da Lei 98/97, de 26 de agosto. Não há, assim, motivos objetivos para excluir a SANJIMO e a Wolfpart do anexo em causa, ou de anonimizar a informação a elas relativa.



32. O **Gabinete do Ministro das Finanças** refere que *«(...) constituindo o controlo do Setor Empresarial do Estado pelo Ministério das Finanças um desiderato de primordial importância, cuja plena concretização assume complexidade acrescida e caráter necessariamente gradual, (...) [o texto que lhe foi presente oferecia] uma relevante visão de conjunto do estágio de implementação do RJSEP (Regime Jurídico do Setor Empresarial Público), instrumento legal que lhe dá suporte, e constitui-se como tal uma referência relevante para o seu aprofundamento, objetivo em que este Ministério está firmemente empenhado»*.
33. A **DGTF**, no contexto da utilização de critérios de risco no controlo das empresas públicas<sup>30</sup>, destaca algumas das matérias abordadas no texto do relato de auditoria, nomeadamente que tem vindo a transmitir às empresas públicas orientações sobre a elaboração dos instrumentos previsionais de gestão e sobre a necessidade de reporte de informação. Esta entidade salienta também ter diligenciado no sentido de promover o controlo do risco nas empresas públicas através de orientações sobre a elaboração do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas<sup>31</sup>, bem como pela divulgação das recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção de 2015<sup>32</sup>.
34. Ainda no mesmo âmbito, destaca-se como positivo o facto de a DGTF referir o seu propósito de intensificar o acompanhamento das mesmas empresas, reforçando o controlo da carteira de participações a seu cargo, tendo presente que o relatório conclui pela existência de um conjunto materialmente significativo de empresas cujo controlo apresenta margem para melhoria.
35. A **DGO** reitera que tem procedimentos que permitem minorar alguns dos constrangimentos à obtenção da informação necessária ao controlo orçamental das entidades do SEE. Não só durante a auditoria foi obtida documentação que permite confirmar o que é sublinhado pela DGO, como as medidas invocadas já eram referidas, no que é agora o Anexo IV ao relatório.
36. O **IGCP** prontificou-se expressamente a passar a enviar os relatórios trimestrais que elabora, em cumprimento do RJSPE, para a IGF.
37. A **UTAM** reforça os aspetos positivos da sua atividade expressos no relato de auditoria, detalha as funções desempenhadas e a desempenhar e reitera o progressivo alargamento da aplicação dos controlos da UTAM a um conjunto maior de empresas públicas<sup>33</sup>. A informação que foi apresentada em anexo ao contraditório desta entidade motivou a introdução de notas no Anexo IV ao relatório.
38. O **Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais do Ministério das Finanças** (GPEARI) corrobora o entendimento dado às respetivas funções no texto submetido a contraditório e que, para o que releva para o tema tratado, as circunscreve à avaliação do impacto macroeconómico das reformas estruturais.
39. A **IGF** considera que a sua *«(...) intervenção de controlo no domínio financeiro, face à autonomia da respetiva regulação, caberá essencialmente a entidades externas como o Tribunal de Contas»*, entendimento suscetível de criar um vazio no controlo interno, por parte do Estado, das empresas públicas do setor financeiro e diminuir o potencial de sinergias entre o controlo externo e o controlo interno da administração financeira do Estado.
40. A **CGD** considera<sup>34</sup> ter estado dispensada do envio dos seus PAO ao acionista, para efeitos de análise pela UTAM. Tal posição, contrária ao despacho de exceção aplicável e ao RJSPE, já era conhecida através dos elementos recolhidos junto da UTAM e da DGTF.

<sup>30</sup> Recomendação n.º 11 neste relatório.

<sup>31</sup> Ofício Circular n.º 847, de 30 de Janeiro de 2013.

<sup>32</sup> Ofício Circular n.º 4766, de 10 de agosto de 2015.

<sup>33</sup> O Gabinete do Ministro das Finanças veio também sublinhar tal alargamento.

<sup>34</sup> Nomeadamente, ponto 20 do contraditório remetido pela CGD.



41. A CGD nada adianta<sup>35</sup> quanto à ausência dos contratos de gestão entre o Estado e os gestores públicos, no período compreendido entre 2013 e 2015. No entanto, é mencionada a alteração ao estatuto do gestor público, pelo Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho, que exclui os gestores da CGD do respetivo âmbito de aplicação e, assim, da obrigatoriedade de celebração de contratos de gestão<sup>36</sup>.
42. A propósito de se ter concluído pelo insuficiente controlo da CGD pelo acionista, esta empresa refere<sup>37</sup> também o quadro legal aplicável às instituições de crédito, no qual se inclui a supervisão. Ora, cabe ao acionista definir e acompanhar metas e indicadores de rentabilidade e eventualmente de serviço público. A atuação das instituições de regulação e de supervisão previstas na legislação setorial não garante ao acionista nem a maximização dos resultados financeiros, nem uma otimização da atividade da empresa que conduza a um determinado impacto económico ou social<sup>38</sup>.
43. Para um horizonte posterior ao período auditado, o Gabinete do Ministro das Finanças menciona que «(...) foi já aprovado pelo acionista o “plano industrial”, o qual contempla um plano de negócios a ser implementado no mandato 2016-2019, e que inclui (i) uma análise económica, (ii) um plano de negócios viável, incluindo desinvestimentos em operações não estratégicas (iii), uma análise detalhada dos resultados da CGD, S.A., e da evolução expectável do seu balanço, com projeções após aumento de capital, (iv) os retornos projetados para o investimento acionista e, ainda (iv) a projeção da calendarização de tais retornos». É igualmente mencionado que independentemente de, no passado, o controlo da CGD poder ter sido assegurado de forma mais direta pelas entidades de supervisão financeira se pretende colocar igualmente ênfase no cabal cumprimento do RJSPE.
44. A CGD afirma que enviou ao Gabinete do Ministro das Finanças os relatórios trimestrais do seu órgão de fiscalização até ao final do segundo mês subsequente a cada período de referência. Porém, mantém-se que não existe evidência, nem foi feita prova, de que tais relatórios tenham sido tidos em conta nos pareceres previstos pelo RJSPE, bem como o facto de apenas em 2016 ter sido colocado no sistema de informação pelo qual se efetua o reporte das empresas públicas ao Ministério das Finanças<sup>39</sup>, o conjunto dos relatórios trimestrais de 2015.
45. A CGD também dá nota da sua preocupação com a relação entre a divulgação de informação e a sua competitividade no mercado. No entanto, não manifestou oposição à divulgação de qualquer matéria específica constante do texto sujeito a contraditório e apenas diz que ela própria está impedida de divulgar informação com origem em entidades de supervisão e sobre clientes. Os dados que se incluem no presente relatório foram tratados de forma a possibilitarem o suporte das conclusões e a excluir o detalhe existente nas fontes, desnecessário para os presentes efeitos.

<sup>35</sup> Nomeadamente, pontos 21, 22 e 26 do contraditório remetido pela CGD.

<sup>36</sup> Dado que o mesmo diploma surgiu após o encerramento dos trabalhos de campo, o impacto desta redução dos mecanismos de controlo apenas poderá ser avaliado em futuras auditorias.

<sup>37</sup> Nomeadamente no ponto 4 e seguintes do contraditório remetido pela CGD.

<sup>38</sup> Os requisitos prudenciais não impedem em absoluto a eventual existência de má gestão nas instituições de crédito.

<sup>39</sup> SIRIEF - Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira.





## 5. OBSERVAÇÕES

### 5.1. Reforço do quadro legal de controlo do SEE

46. O atual RJSPE (Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro) inclui as seguintes medidas de reforço ao controlo do SEE:
- O exercício da função acionista efetuado em exclusivo pelo Ministro das Finanças, em todas as empresas do SEE<sup>40</sup>. Tal alteração implica que o acompanhamento pelo Ministério das Finanças seja efetuado a um conjunto mais vasto de empresas, para além das diretamente participadas pelo Estado. O exercício da função acionista, bem como a articulação com os ministérios sectoriais, é efetuado através da DGTF.
  - A criação de uma nova entidade administrativa de apoio técnico ao exercício da função acionista pelo Ministro das Finanças, a UTAM<sup>41</sup>.
  - A exigência de pareceres prévios da UTAM, nomeadamente, sobre os PAO<sup>42</sup>, a criação de novas empresas<sup>43</sup> e as alienações e aquisições de participações sociais<sup>44</sup>.
  - O reforço do controlo das operações de financiamento das empresas públicas não financeiras (EPNF), que requerem autorização da DGTF<sup>45</sup>, após a emissão de pareceres vinculativos pelo IGCP<sup>46</sup>, entidade que efetua trimestralmente relatórios sobre o endividamento no SEE<sup>47</sup>.
47. O atual RJSPE trouxe também:
- A referência, num único diploma, aos principais circuitos subjacentes à relação das empresas públicas com o Ministério das Finanças e com os ministérios setoriais, nas principais matérias relativas ao SEE (estatuto do gestor público, nomeação para os órgãos sociais, regime de tesouraria do Estado, financiamento e endividamento, regime laboral, práticas de bom governo, transformação, fusão, cisão e extinção, etc.);
  - A regulação dos fluxos de informação a ocorrer entre as diversas entidades do Ministério das Finanças<sup>48</sup>.
48. No âmbito do RJSPE, as entidades do Ministério das Finanças intervenientes no controlo do SEE já implementaram medidas relevantes, as quais se encontram identificadas ao longo dos pontos seguintes e no Anexo IV deste relatório<sup>49</sup>.

<sup>40</sup> De acordo com o n.º 1, do art.º 39.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, a «função acionista nas empresas públicas do sector empresarial do Estado é exercida exclusivamente pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, com faculdade de delegação, sem prejuízo da devida articulação com o membro do Governo responsável pelo respetivo sector de atividade». Estão abrangidas todas as entidades públicas empresariais e todas as sociedades de responsabilidade limitada sobre as quais o Estado exerça influência dominante, independentemente da titularidade das participações (art.º 5.º do mesmo Decreto-Lei).

<sup>41</sup> Art.º 68.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, e Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, em especial no n.º 1 do art.º 3.º.

<sup>42</sup> Números 7, 8 e 9, do art.º 39.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, e alínea e), do n.º 1, do art.º 4.º, do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro.

<sup>43</sup> N.º 1, do art.º 10.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>44</sup> N.º 4, do art.º 11.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>45</sup> Art.º 29.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na redação dada pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.

<sup>46</sup> Art.º 29.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na redação dada pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, bem como o Despacho n.º 4663-A/2014, de 4 de março, da Secretária de Estado do Tesouro.

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> Ainda que atualmente de forma incompleta, conforme se referirá adiante no relatório. Sobre esta matéria, o que já existe, para além do referido no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, corresponde ao Despacho n.º 4663-A/2014, de 4 de março, da Secretária de Estado do Tesouro.

<sup>49</sup> Sem prejuízo de melhorias que poderiam ser identificadas em auditorias específicas, bem como das fragilidades que a seguir se expressam neste relatório.



## 5.2. Reavaliação do regime jurídico

49. Foi revogada<sup>50</sup> a Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 22 de abril, que fixava os objetivos estratégicos para as empresas públicas, não tendo sido publicada outra em sua substituição, ainda que tal esteja previsto no atual RJSPE<sup>51</sup>.
50. Também não tinha sido publicado o despacho previsto pelo Decreto Regulamentar 1/2014, de 10 de fevereiro, que formalizaria a articulação entre a DGTF e a UTAM<sup>52</sup>.
51. O apoio técnico ao exercício da função acionista atribuído pelo RJSPE à UTAM era, na vigência do regime anterior, efetuado pela DGTF<sup>53</sup>, pelo que as atribuições destas duas entidades carecem de clarificação formal, no que respeita à divisão de tarefas<sup>54</sup>.
52. Foram tomadas medidas, ainda que provisórias, para minorar os inconvenientes referidos nos dois parágrafos anteriores. Existe evidência<sup>55</sup> de ter sido efetuado uma proposta de articulação entre aquelas duas entidades, mas sem sequência em diploma legal. Foi referida, pela DGTF e pela UTAM, a prática de reuniões semanais de coordenação entre os responsáveis pelas duas entidades<sup>56</sup>.
53. Também se verificou que foi iniciado, na DGTF, em dezembro de 2015, um processo de reavaliação das normas do RJSPE com vista a apresentação de uma proposta de alteração legislativa<sup>57</sup>.
54. Aquele processo abrange prioritariamente matérias que suscitaram dúvidas à DGTF na interpretação e/ou aplicação<sup>58</sup> nos âmbitos da aquisição e da alienação de participações sociais, dos regimes remuneratórios, da autonomia de gestão das empresas públicas, do princípio da unidade da tesouraria, do endividamento e das competências e regime da função acionista.
55. No período auditado, o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, sofreu a sua primeira alteração pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro<sup>59</sup>, no sentido de passar a ser permitido o acesso ao financiamento bancário pelas empresas públicas não reclassificadas sujeitas a influência dominante de empresas públicas reclassificadas<sup>60</sup>.

<sup>50</sup> Alínea c), do art.º 74.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>51</sup> N.º 1, do art.º 24.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>52</sup> Conforme n.º 5, do art.º 9.º, do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro. Bem como o despacho de articulação entre a UTAM e a DGTF, embora o âmbito da auditoria não abranja o SEL - conforme n.º 3, do art.º 5.º, do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro.

<sup>53</sup> Ainda que no contexto do controlo do SEE decorrente do regime jurídico então em vigor.

<sup>54</sup> As atuais funções da DGTF foram-lhe legalmente atribuídas pela Portaria n.º 229/2013, de 18 de julho, antes de a UTAM ter tido definidas as suas atribuições, organização e funcionamento pelo Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2014, de 9 de julho.

<sup>55</sup> Documento/proposta de repartição de funções datado de 9 de fevereiro de 2015.

<sup>56</sup> Das mesmas reuniões não são lavradas atas. Existem pontos de situação dos processos apreciados e em apreciação pela UTAM, que de acordo com entrevistas realizadas foram objeto das referidas reuniões semanais.

<sup>57</sup> Evidências obtidas em 7 de abril de 2016.

<sup>58</sup> A DGTF refere que deste processo ainda não resultou qualquer documento sancionado superiormente.

<sup>59</sup> Que procedeu à segunda alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014).

<sup>60</sup> Alteração ao art.º 29.º do RJSPE. Esta alteração implica a recontextualização do disposto no Despacho n.º 4663-A/2014, de 4 de março, que estabelece a articulação entre a DGTF e o IGCP, no que respeita à sua intervenção nos processos de financiamento das empresas públicas. As empresas públicas reclassificadas são entidades do SEE que, mantendo a respetiva forma jurídica, por força da lei de enquadramento orçamental e dos critérios definidos no Sistema Europeu de Contas, são objeto de reclassificação para o âmbito das administrações públicas, passando a estar englobadas no perímetro orçamental do Estado. A listagem das entidades englobadas no âmbito das administrações públicas é divulgada pelo INE no contexto do Procedimento dos Défices Excessivos ([https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=224706232&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=224706232&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)).



### 5.3. Implementação do controlo previsto no RJSPE

56. A implementação do RJSPE não está completa. A UTAM encontra-se em funcionamento, mas no final de 2015 estava dotada de dois terços dos seus recursos e só em 2016 prevê apresentar o seu primeiro Plano de Atividades. Em 18 de julho de 2016, foi recebida a versão provisória do referido documento.
57. Em conformidade com o exposto a Comissão Europeia constatou<sup>61</sup> que, em 2015, a UTAM estava «*quase totalmente operacional*» e que deu os primeiros passos para a recolha de dados no sentido de produzir relatórios sobre as empresas públicas.
58. A DGTF identificou<sup>62</sup> a mudança de Governo, ocorrida no quarto trimestre de 2015, como indutora de atraso na execução do controlo previsto no RJSPE.
59. Relativamente ao cumprimento das suas principais funções, a UTAM dispõe de metas temporais a atingir até 2017<sup>63</sup>.
60. Nas várias entidades envolvidas no controlo do SEE, os recursos humanos são insuficientes, o que decorre em parte das restrições orçamentais do Estado verificadas no período objeto de auditoria<sup>64</sup>.
61. O acompanhamento da implementação de alterações legislativas, nomeadamente as respeitantes a regimes legais setoriais, como é o caso do RJSPE, é condição necessária para a identificação de impactos e para a implementação de medidas corretivas<sup>65</sup>.
62. No entanto, não foram obtidas evidências da atribuição da responsabilidade de acompanhamento transversal da implementação do controlo previsto no RJSPE<sup>66</sup>.
63. A IGF não efetuou ações orientadas para aquele fim<sup>67</sup>.

---

<sup>61</sup> *Post-Programme Surveillance Report Portugal, Spring 2015*, Comissão Europeia, página 18, em [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/ip006\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/ip006_en.htm)

<sup>62</sup> Informação prestada, em 28 de abril de 2016, a propósito da elaboração de informações para a celebração de contratos de gestão, que não chegaram a ser celebrados.

<sup>63</sup> Estas metas estão subjacentes ao referido no Anexo IV do relatório, quanto às funções ainda não exercidas pela UTAM.

<sup>64</sup> Existem referências à exiguidade dos recursos humanos nos planos e relatórios de atividades das entidades auditadas. No que respeita ao IGCP, os relatórios trimestrais de acompanhamento da execução do RJSPE referem falta de meios para a identificação sistemática de incumprimentos, para além da que resulta diretamente dos mecanismos inerentes ao RJSPE (obrigações de informação das empresas ao IGCP e reporte pelo IGCP à DGTF). A insuficiência de recursos é também referida nos esclarecimentos prestados pelas entidades auditadas. Existem dados específicos relativos a cada uma destas entidades na coluna de observações do Anexo IV do relatório.

<sup>65</sup> Por exemplo, esta preocupação está subjacente à fixação, pelo Conselho Europeu, de um objetivo específico de avaliação para Portugal com referência a 2015: «*(...) Set up a functionally independent central evaluation unit at government level, which assesses and reports every six months on the implementation of (...) reforms, including consistency with the ex-ante impact assessment, with corrective action if needed (...)*». Ver *Post-Programme Surveillance Report Portugal, Spring 2015*, Comissão Europeia, páginas 32 a 34, em [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/ip006\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/ip006_en.htm). A avaliação ali espelhada deve ter em conta que as atribuições feitas ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) pelo Decreto regulamentar n.º 3/2015, de 15 de abril, do Ministério das Finanças, são apenas no âmbito da avaliação e da quantificação do impacto macroeconómico das reformas estruturais e não da implementação de sistemas de controlo. A avaliação de impacto regulatório (normativo) é prática internacionalmente em uso, nomeadamente pelos países anglo-saxónicos e pela Comissão Europeia ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2016\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm)).

<sup>66</sup> Também os comentários produzidos pelas entidades auditadas, nas reuniões ocorridas desde a fase de planeamento da auditoria, indicaram que tal atribuição era desconhecida.

<sup>67</sup> A IGF confirma-o através de informação remetida em 11/3/2016 (nomeadamente, no parágrafo 12 do documento anexo aos esclarecimentos prestados). A IGF, inspeção de nível estratégico, refere não ter recursos humanos suficientes para acomodar no seu planeamento ações desta natureza.



#### 5.4. Sistemas de informação

64. As obrigações declarativas das empresas públicas processam-se através de diversos sistemas de informação de base informática, dos quais são exemplo os quatro sistemas atrás referidos no quadro 1, do ponto 2, do presente relatório, o que implica riscos de dispersão de informação e de maior dispêndio de tempo e recursos, nomeadamente para as empresas.
65. Pese embora as obrigações declarativas das empresas junto do SIPART se mantenham, este sistema é entendido pela sua entidade gestora, a IGF, como de reduzida utilidade para efeitos de controlo, face a outras formas de acesso e de cruzamento de informação, bem como um sistema datado que perdeu relevância face a outros meios e formas de circularizar e aceder à informação, nomeadamente o SIRIEF<sup>68</sup>.
66. O SIRIEF, sistema de informação que é utilizado pelas empresas para veicular a informação ao Ministério das Finanças e que possibilita à DGTF e à UTAM o exercício das suas funções, carece de melhoria.
67. A introdução de informação naquele sistema é frequentemente efetuada pelas empresas fora dos prazos fixados e não existem sistemas de alerta que indiquem aos utilizadores dessa informação a ocorrência de alterações aos dados, problema que está na origem de ainda não ter sido publicado o relatório anual do SEE relativo a 2014<sup>69</sup>.
68. A UTAM não possuía até abril de 2016 um acesso remoto ao SIRIEF adequado à extração direta de relatórios de dados quantitativos<sup>70</sup>, o que origina atrasos na produção daqueles documentos.
69. Os boletins trimestrais de acompanhamento do SEE, produzidos pela UTAM, estão dependentes da fidedignidade da informação introduzida pelas empresas no SIRIEF. Existindo incorreções não sanadas ou faltas de informação, as empresas públicas são excluídas da análise<sup>71</sup>.
70. Por outro lado, o SIRIEF não possuía registadas todas as entidades do SEE identificadas pelo Ministério das Finanças. Em fevereiro de 2016, no SIRIEF, estavam registadas 130 sociedades anónimas e entidades públicas empresariais<sup>72</sup>, o que é inferior às 208 empresas públicas da mesma natureza identificadas pelo SIOE, o qual identifica ainda 20 outras entidades diferentes, sociedades por quotas e agrupamentos complementares de empresas (ACE), que também não estão registadas no SIRIEF.
71. Constatou-se estar em preparação a reformulação do SIRIEF, tendo em conta um diagnóstico de necessidades efetuado pela DGTF, datado de 15 de julho de 2015. Nesse documento é preconizada a interação entre o SIOE e o SIRIEF. De acordo com a informação recolhida, ocorreu uma candidatura a apoios financeiros para reformulação do SIRIEF, em 2015, que foi rejeitada, estando prevista uma nova candidatura para 2016<sup>73</sup>.
72. O mencionado diagnóstico apresenta uma estimativa de investimento de 198,2 mil euros a que corresponderia um retorno anual<sup>74</sup> de 130,6 mil euros, dos quais 30 mil euros para as empresas do SEE e o restante para a DGTF.

---

<sup>68</sup> Esclarecimentos prestados em 11/3/2016 e em 21/3/2016, tendo sido obtidas evidências da relevância atribuída pela IGF ao SIPART para controlo do SEL (Informação da IGF n.º 1455/2009). De facto, o sistema referido no RJSPE é o SIRIEF e o mesmo regime dá relevo aos circuitos entre DGTF e UTAM, os quais têm por base informação disponibilizada pelas empresas.

<sup>69</sup> Após a elaboração do Relatório Anual do SEE relativo ao exercício de 2014, pela UTAM, cerca de um terço das empresas analisadas alteraram a informação inserida no SIRIEF. Informação prestada em 6 de abril de 2016.

<sup>70</sup> Informação prestada em 6 de abril de 2016.

<sup>71</sup> Existem várias referências às situações descritas nas páginas 8 e 9 do Boletim Informativo do Setor Empresarial do Estado – 3.º trimestre de 2015, bem como nos documentos análogos relativos a trimestres anteriores.

<sup>72</sup> Total que não conta com as empresas extintas e em processo de liquidação, nem com as empresas do setor empresarial da Região Autónoma da Madeira registadas no SIRIEF.

<sup>73</sup> Foi obtida evidência deste levantamento de necessidades. A referência às candidaturas ocorreu por parte da DGTF e da IGF, embora não tenham sido apresentadas evidências documentais.

<sup>74</sup> Não é diretamente especificada pela DGTF a natureza do retorno, embora haja referência à limitação da criação de novos sistemas de informação.

73. Relativamente ao SIRIEF, a DGTF identifica, no mencionado relatório, como pontos fracos e fortes, oportunidades e ameaças, os constantes do quadro seguinte.

QUADRO 2 - FATORES FORTES E FRACOS, OPORTUNIDADES E AMEAÇAS DO SIRIEF



FONTE: DGTF

74. Confirmam-se os aspetos identificados no quadro anterior, a que acrescem as notas seguintes<sup>75</sup>.
75. O relatório de necessidades para a reformulação do SIRIEF prevê a existência de funções de alerta para situações de risco de desvio, face a dados previsionais, bem como para a ocorrência de alterações aos dados previamente introduzidos no sistema.
76. Nos pontos fortes, o quadro supra refere a maior qualidade de informação e a maior facilidade de acesso, o que se entende ter por base a comparação com a situação anterior à utilização deste sistema de informação. Atualmente, o mesmo carece de melhoria, nos termos descritos no presente relatório.
77. Nas oportunidades, deverão estar subjacentes ao «*aumento da eficácia e de eficiência no Ministério das Finanças*»:
- a) A compatibilização do sistema de informação com as obrigações de divulgação e de transparência previstas pelo Decreto-Lei n.º 133/2013<sup>76</sup>;
  - b) A eliminação de redundâncias nas obrigações de reporte das empresas públicas<sup>77</sup>;
  - c) O alargamento dos objetivos do sistema de informação, não os circunscrevendo à função de canal de reporte das empresas ao Ministério das Finanças, o que poderá contribuir para a eliminação das redundâncias antes referidas, para a divulgação pública de informação e para um maior envolvimento das empresas públicas<sup>78</sup>;

<sup>75</sup> Notas que não se destinam a vincular o Ministério das Finanças aquando da reformulação do SIRIEF, mas a evidenciar a necessidade de atualização do SIRIEF. No que respeita aos pontos fracos, não foi recolhida informação que permita confirmar a fraca interação entre os serviços da DGTF.

<sup>76</sup> Por exemplo, a UTAM refere que teve dificuldade em efetuar, no seu sítio na internet, a publicação dos documentos das empresas públicas a que está obrigada pelo RJSPE, pelo que optou por publicar um atalho para os sítios das empresas públicas, nos quais já existe essa publicação.

<sup>77</sup> O levantamento de necessidades menciona o objetivo de o SIRIEF vir a contribuir para a racionalização das tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública, evitando «(...) a burocratização e redundância de informação, permitindo às empresas submeter informação económico-financeira num só sistema, à qual poderão ter acesso as diversas instituições que dela necessitem, nomeadamente, DGTF, UTAM, IGF, Parpública, DGO e DGAEP».

<sup>78</sup> Nomeadamente através da introdução e melhoria de funcionalidades. O relatório de satisfação dos utilizadores do SIRIEF relativo a 2015, resposta à questão 16, indica que o desenvolvimento de funcionalidades de consulta de informação é o mais pretendido pelas empresas.



- d) A cobertura das necessidades da DGO no que respeita à informação financeira de carácter patrimonial para o exercício das suas funções, de forma a permitir identificar atempadamente insuficiências na informação que lhe é prestada pelas empresas e uma maior facilidade no cumprimento das recomendações efetuadas, designadamente pelo TdC;
- e) A necessidade de cruzamento de informação entre os diferentes intervenientes no controlo do SEE<sup>79</sup>;
- f) A racionalização da utilização dos recursos no controlo do SEE, nomeadamente no contexto de limitações de recursos humanos;
- g) O aperfeiçoamento do controlo transversal das matérias abrangidas pelo RJSPE, de que é exemplo o controlo do cumprimento do princípio da unidade da tesouraria.
78. No Anexo II deste relatório apresenta-se um exemplo de um problema decorrente dos atuais sistemas de informação relativo ao controlo do cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado.
79. No domínio do controlo orçamental sobre as empresas públicas reclassificadas, o aperfeiçoamento dos sistemas de informação depende de alterações estruturais de âmbito mais alargado, uma vez que a maior eficiência dos procedimentos e a fiabilidade dos dados dependem da implementação do SNC-AP, prevista inicialmente para 2017<sup>80 81</sup> e que contribuirá para mitigar os três constrangimentos a seguir identificados<sup>82</sup>.
- Falta de referencial contabilístico apropriado - até à implementação do SNC-AP a classificação das receitas e despesas será objeto de enviesamentos decorrentes da transformação da informação de base de acréscimo em informação orçamental<sup>83</sup>, bem como, neste âmbito, de eventuais práticas diferenciadas entre EPR e consequente falta de uniformidade.
  - Dificuldade na identificação da natureza das operações – relaciona-se com a inexistência do referencial apropriado (classificação), que ao não existir torna mais difícil saber a exata natureza das operações efetuadas pelas empresas públicas. A natureza das operações tem que ser conhecida pelos serviços da DGO, pois é em sua função que se determinam quais as autorizações necessárias para as alterações orçamentais<sup>84</sup>, recorrentes ao longo do ano. Para o menor impacto deste constrangimento contribuem a articulação da DGO com as entidades coordenadoras dos programas orçamentais e os esclarecimentos solicitados às empresas públicas reclassificadas.
  - Calendário e estrutura variáveis – apesar de o ciclo previsto no CSC e o ciclo orçamental do Estado terem o mesmo período de referência<sup>85</sup>, o processo de orçamentação do Estado não se dá sempre de acordo com o mesmo calendário, sendo influenciados pelas alterações de Governos. A implementação do SNC-AP facilitará a adaptação às mudanças de calendário e de estrutura orçamental<sup>86</sup>.
80. O TdC tem identificado nos seus PCGE as limitações dos sistemas de informação e de controlo orçamental, e em especial a necessidade de compatibilização da informação proveniente das empresas públicas reclassificadas nos sistemas de informação utilizados pelo Ministério das Finanças para o controlo orçamental.

<sup>79</sup> Por exemplo, para o desempenho de algumas funções ainda não executadas pela UTAM, nomeadamente as relativas às alíneas b), h) e j), do art.º 4.º, do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, é necessária informação que permita estimar adequadamente o impacto orçamental da atividade e das políticas relativas às empresas públicas, informação também relevante para a DGO. O levantamento de necessidades da DGTF refere também o eventual desenvolvimento de interfaces com outros sistemas para recolha e disponibilização de informação, a entidades externas entre as quais o TdC.

<sup>80</sup> Conforme Circular Série A n.º 1381, da DGO, o SNC-AP encontra-se a ser aplicado a um conjunto de entidades piloto, entre as quais algumas empresas públicas, nomeadamente e para além de empresas do setor da saúde, a Agência de Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E., a EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra Estruturas do Alqueva, S.A., a Metro-Mondego, S.A., a Metro do Porto Consultoria, Unip, Lda., a Parpública – Participações Públicas, S.A., a Rádio Televisão de Portugal, S.A., a Sociedade Portuguesa de Empreendimentos S.P.E., S.A., e o Teatro Nacional de S. João, E.P.E.

<sup>81</sup> Segundo informação do Ministério das Finanças, a implementação plena do SNC-AP foi diferida para 1 de janeiro de 2018.

<sup>82</sup> Principais conclusões do acompanhamento de circuito efetuado na DGO.

<sup>83</sup> Os dois sistemas de prestação de contas a que as empresas públicas reclassificadas estão sujeitas implicam critérios de reconhecimento e de mensuração diferentes.

<sup>84</sup> O regime de aprovação de atos de gestão e de contas subjacente ao CSC difere do regime de aprovação das operações e de utilização de saldos orçamentais.

<sup>85</sup> Ano civil.

<sup>86</sup> A estrutura orçamental e, nesse âmbito, a área de governação que recai sobre cada empresa, varia em função da lei orgânica de cada Governo. As responsabilidades de coordenação dos programas orçamentais também se alteram, podendo ser atribuídas a diferentes entidades coordenadoras, estas nem sempre coincidentes com as Secretarias-Gerais de cada Ministério. Este contexto implica um risco tanto maior quanto menor for a fiabilidade de informação na sua origem, ou seja, nas empresas.



81. No PCGE de 2014, o TdC referiu que o Ministério das Finanças não forneceu informação suficiente para garantir que está assegurada a coordenação dos diferentes intervenientes da administração pública na definição das necessidades e no controlo da qualidade dos sistemas de informação para que a transição para o SNC-AP obedeça a critérios de economia, eficiência e eficácia<sup>87</sup>.

### 5.5. Âmbito do controlo

82. Até 2015, as empresas objeto de controlo pela DGTF e pela UTAM continuaram a ser maioritariamente as empresas diretamente participadas pelo Estado, embora se verifique um progressivo alargamento do âmbito do controlo.
83. Estão identificadas pelo Ministério das Finanças, através do SIOE, 228 entidades do SEE<sup>88</sup>.
84. Contudo, a DGTF inclui no seu âmbito de acompanhamento 96 empresas<sup>89</sup>, na maioria da sua carteira principal<sup>90</sup>, das quais 40 do setor da saúde e 13 da sua carteira acessória<sup>91</sup>.

QUADRO 3 - ÂMBITO DE ACOMPANHAMENTO DE EMPRESAS PÚBLICAS E PARTICIPADAS PELA DGTF

Carteira	Empresas/Participações	Número
Carteira principal	Do setor da saúde	40
	De outros setores	43
	<b>Total</b>	<b>83</b>
Carteira acessória	Setores diversos	13
	<b>Total Geral</b>	<b>96</b>

FONTE: DGTC, com base em informação fornecida pela DGTF

85. De referir que a empresa Parques de Sintra – Monte da Lua, S.A., que se encontra inserida na carteira principal gerida pela DGTF, efetua o seu reporte através do SIRIEF e tem o exercício da função acionista exercido diretamente pelo Ministério das Finanças<sup>92</sup>, apesar de a participação direta ser minoritária (35%). Esta situação decorre da existência de influência dominante do Estado na empresa, nos termos do RJSPE, já que as restantes participações minoritárias são detidas por institutos públicos e por uma autarquia.
86. No que se refere à carteira acessória, constata-se a existência de duas empresas sediadas em território estrangeiro, a WTC Macau – World Trade Center Macau<sup>93</sup>, SARL, e a IPE Macau – Investimentos e Participações Empresariais, SARL<sup>94</sup>. Sobre estas empresas a DGTF referiu<sup>95</sup> que «*Apesar dos esforços levados a cabo, a escassa ou quase nula informação que nos foi entregue no final do processo de extinção do IPE e a localização geográfica destas duas empresas não permitem a esta Direção-Geral desempenhar a sua função de acionista*».

<sup>87</sup> PCGE 2014, Sumário, parágrafo 13.

<sup>88</sup> Entidades registadas no SIOE que incluem sociedades anónimas, entidades públicas empresariais, agrupamentos complementares de empresas e sociedades por quotas.

<sup>89</sup> No âmbito de acompanhamento incluem-se ainda mais três fundos, dois fundos de capital de risco e o Fundo de Resolução.

<sup>90</sup> Carteira principal disponível no sítio da DGTF, na internet, em <http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/carteira-de-participacoes-do-estado>, a qual integra as participações consideradas estrategicamente relevantes para o Estado ou para a prossecução do interesse público. No mesmo sítio encontra-se a carteira acessória que integra as participações diretas do Estado consideradas de reduzida utilidade para a prossecução do interesse público e, em geral, de fraca expressão económica que chegam à posse do Estado por um conjunto variado de razões (liquidação da participação diretamente detida, extinção do organismo público que a detinha, dação em pagamento de dívidas fiscais, conversão de créditos em capital, prescrição a favor do Estado por abandono ou ausência de herdeiros).

<sup>91</sup> Esclarecimentos prestados em 22/2/2016.

<sup>92</sup> A variação no número de empresas que, após intervenção da DGTF, tiveram representantes do Estado nas suas Assembleias Gerais não apresentou diferenças significativas durante o período de análise, cerca de 40 empresas, com ligeiras diferenças de ano para ano, em função da alteração da carteira de participações gerida por aquela entidade.

<sup>93</sup> Detida em 2,5% através da DGTF, correspondentes a uma parte no capital social de 83.865,41 euros. De acordo com a DGTF, esta empresa sedeada em Macau, criada com o objetivo de contribuir para a expansão do comércio internacional e promover e proteger esse tipo de atividade em Macau, veio à posse do Estado, em 2004, no âmbito do processo de extinção da IPE – Instituto de Participações do Estado, S.A.

<sup>94</sup> Detida a 100% através da DGTF, correspondentes ao capital social de 111.820,55 euros. De acordo com a DGTF, esta empresa, sedeada em Macau, com o objeto social de gestão e participações sociais próprias ou alheias, veio à posse do Estado no âmbito do processo de extinção da IPE – Instituto de Participações do Estado, SA.

<sup>95</sup> Esclarecimentos prestados em 12/5/2016.



87. No que respeita ao endividamento, o controlo é mais vasto, sendo que as autorizações de financiamento, cujas propostas de autorização são preparadas pela DGTF, com parecer prévio do IGCP, abrangem também empresas do grupo Parpública e do grupo Águas de Portugal.
88. Os referidos pareceres do IGCP são vinculativos. O IGCP elabora relatórios trimestrais em que identifica as empresas que efetuaram contratos de financiamento sem o seu parecer prévio<sup>96</sup>. Tais relatórios são enviados à DGTF, mas não à IGF. O RJSPE não prevê expressamente o envio à IGF destes relatórios, mas a mesma diligência constituiria um aperfeiçoamento do sistema de controlo, no que respeita à articulação entre a monitorização do SEE e a função de auditoria.
89. A UTAM, nos boletins trimestrais de acompanhamento do SEE produzidos no período em análise, abrangeu as entidades que constituíam as carteiras principais de participações geridas pela DGTF e pela Parpública, como já acontecia, antes do atual RJSPE, no mesmo tipo de documentos produzidos pela DGTF<sup>97</sup>. No boletim trimestral do terceiro trimestre de 2015 foram consideradas 67 empresas.
90. Já o relatório da UTAM sobre o cumprimento das práticas de bom governo relativo a 2014 abrangeu 92 empresas públicas<sup>98</sup>.
91. Este relatório é efetuado com base nas informações de análise das práticas de governo societário, constatando-se que, em 2015, foram efetuadas várias versões relativas a cada uma das empresas, na sequência dos sucessivos pedidos de alteração dos relatórios de governo societário das empresas públicas. Tal comprova o efeito disciplinador sobre esta matéria que a UTAM está a ter e valida a prioridade que atribuiu a esta tarefa. Concorre para a mesma validação a informação que consta no pontos seguintes.
92. A análise dos relatórios de governo societário pela UTAM envolve também a comparação da execução financeira, por comparação com os PAO aplicáveis e destina-se a ser remetida à DGTF para incorporação nos processos de apreciação dos documentos de prestação de contas.
93. Em 2015, a emissão de pareceres pela UTAM, nomeadamente sobre os relatórios de governo societário e sobre os PAO, foi alargado às empresas indiretamente participadas pelo Estado, nomeadamente às empresas do grupo Parpública e do grupo REFER, e em 2016 passou a abranger o grupo Águas de Portugal<sup>99</sup>. Destaca-se, também em 2016, a elaboração de um parecer relativo ao PAO de um ACE<sup>100</sup>.
94. Algumas situações particulares também foram objeto de parecer pela UTAM, de que é exemplo a alienação das participações da Finangeste, S.A., pela CGD<sup>101</sup>.
95. O controlo dos instrumentos previsionais de gestão das empresas públicas teve também um âmbito limitado, conforme referido no ponto seguinte do relatório.
96. A UTAM refere<sup>102</sup>, para 2016, a cobertura de um maior número de empresas públicas, no âmbito dos controlos por si já instituídos<sup>103</sup>.

---

<sup>96</sup> No âmbito das funções do IGCP estabelecida pelo RJSPE, refira-se que os derivados contratados pelas empresas públicas reclassificadas passaram a ser objeto de contratos de mandato, pelos quais o IGCP passou a efetuar a respetiva gestão (art.º 72.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro). O valor dos derivados (*notional* – aferido pelo valor dos ativos subjacentes) geridos pelo IGCP ascende a cerca de 3,7 mil milhões de euros, conforme informação recebida em 20 de abril de 2016.

<sup>97</sup> Com as limitações referidas nos pontos deste relatório sobre a CGD e sobre o SIRIEF.

<sup>98</sup> Disponível em <http://www.utam.pt/documentos/Relatório%20sobre%20o%20Cumprimento%20das%20Práticas%20de%20Bom%20Governo%20-%202014.pdf>.

<sup>99</sup> A AdP, SGPS, S.A. é detida maioritariamente pela Parpública, S.A. (esta detida a 100% pelo Estado e integrada na carteira principal da DGTF), pelo que as empresas da carteira da AdP, SGPS, S.A são empresas participadas de terceiro nível.

<sup>100</sup> Transportes Intermodais do Porto, ACE.

<sup>101</sup> Embora a alienação do conjunto das participações públicas naquela sociedade, que incluía as participações detidas pelo Banco de Portugal, não tenha sido objeto de análise por parte da UTAM.

<sup>102</sup> Nomeadamente, na informação prestada em 20 de novembro de 2015, em 18 de março de 2016 e em 3 de maio de 2016.

<sup>103</sup> Conforme se refere no Anexo IV ao presente relatório.



## 5.6. Controlo dos planos de atividades, investimentos e orçamentos

97. As instruções para apresentação, ao acionista Estado, dos Planos de Atividades, Investimentos e Orçamento (PAO)<sup>104</sup>, para 2014 e para 2015, foram difundidas pela DGTF, através de ofícios circulares aplicáveis às empresas públicas, incluindo as indiretamente participadas pelo Estado<sup>105</sup>.
98. Verifica-se que estas circulares detalham o conjunto dos IPG que deve ser enviado ao Ministério das Finanças, através do SIRIEF, e que, relativamente a cada exercício, são o plano de atividades anual, o balanço previsional, a demonstração de resultados por natureza previsional, a demonstração dos fluxos de caixa previsional, o plano de investimentos/financiamento anual e o plano de redução de custos discriminado e respetivas medidas a adotar. Relativamente a cada triénio, e em harmonia com os documentos já referidos, as mesmas circulares obrigam ao envio do plano de reestruturação e do plano de investimentos/financiamento plurianual e respetivo orçamento.
99. Porém, constata-se que vários PAO não foram objeto de aprovação<sup>106</sup>. Em 2014, regista-se uma melhoria comparativamente ao ano anterior.
100. De 43 empresas públicas acompanhadas pela DGTF<sup>107</sup>, 38, cerca de 88%, não teve PAO aprovados relativamente a 2013. Quanto a 2014 e a 2015, 21 empresas públicas, 49%, não tiveram os seus PAO aprovados<sup>108</sup>.
101. Em 2015, a UTAM analisou os PAO de 86 empresas<sup>109</sup>, prevendo analisar, em 2016, os PAO de 130 empresas de um universo estimado em 228<sup>110</sup>.
102. Em 13 de janeiro de 2016, a UTAM elaborou uma informação sobre 61 processos pendentes relativos à análise e à aprovação dos PAO referentes a 2015<sup>111</sup>, na qual propôs, ao SEATF, o arquivamento dos processos relativos a 2015, tendo em conta que corria já o ano de 2016. Foi ainda proposta a «(...) *ratificação dos atos dos CA [por parte dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial, desde que verificada a sua validade e legalidade, enquanto ratificação administrativa (...)]*».
103. A mesma entidade considerou que não seria justificada a sua intervenção nesse processo de ratificação, porquanto não se deveria tratar de uma apreciação de práticas de administração, mas sim de atos em concreto e de forma exaustiva.
104. Não foram obtidas evidências de despacho sobre aquela informação, ou de ter sido efetuada a verificação exaustiva dos atos de gestão nos casos de ratificação, ou de proposta de ratificação dos atos de gestão.
105. Constata-se, pelas informações da UTAM relativas à análise dos PAO, que estas promovem não só o controlo financeiro das empresas públicas logo na fase do respetivo planeamento estratégico e financeiro<sup>112</sup>, como permitem dirimir tempestivamente diferenças de interpretação quanto às orientações do Estado e aos seus pressupostos de aplicação.

<sup>104</sup> Conforme parágrafos 16 e 17.

<sup>105</sup> N.º 6, do art.º 39.º, do Decreto-Lei 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>106</sup> De acordo com a informação fornecida pela DGTF, tratada pela DGTC, e de cujas conclusões se fala nos parágrafos seguintes.

<sup>107</sup> Excluindo as do setor da saúde. Empresas com participações detidas pela DGTF, sendo 39 da carteira principal e 4 da carteira acessória. Para fins estatísticos utilizou-se o total de 43, dada a existência para 2013 e para 2014 da REFER, E.P., e da EP, S.A., que vieram a constituir, por fusão, a IP, S.A., em 2015, pelo Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio.

<sup>108</sup> Os atos de gestão relativos a cinco destas empresas foram, ou tinham proposta da DGTF para serem ratificados em 2015, o que levanta reservas face ao disposto no RJSPE.

<sup>109</sup> Que corresponderam a 125 relatórios.

<sup>110</sup> Estimativa baseada nos dados constantes do SIOE.

<sup>111</sup> Informação n.º 1/2016 da UTAM.

<sup>112</sup> Como, por exemplo, no domínio dos gastos operacionais.



106. Confirma-se, pelo exposto no parágrafo anterior, a necessidade de alargar o âmbito da análise efetuada e de lhe conferir uma maior eficácia, através do alargamento do número de empresas abrangidas e pela aprovação formal dos PAO pelo acionista.

## 5.7. Avaliação do desempenho e contratualização de serviço público

107. A celebração de contratos de gestão para o período auditado ocorreu em apenas oito, de 43 empresas públicas acompanhadas pela DGTF<sup>113</sup>, o que corresponde a 19%<sup>114</sup>.

108. Na ausência dos contratos de gestão é efetuada pela DGTF uma apreciação geral da gestão, aquando da análise dos relatórios e contas, tendo em conta os pareceres dos órgãos de fiscalização das empresas, bem como a ausência de indícios de irregularidades.

109. Tal conduz a que, em regra, ocorram, em assembleia geral, votos de confiança nos gestores públicos, mas não exista qualquer apreciação pelo acionista efetuada com base em compromissos pré-assumidos pelos referidos gestores.

110. Para aquela ausência de compromissos contribui também a falta de publicação da Resolução do Conselho de Ministros, prevista no RJSPE, que deveria fixar os objetivos estratégicos para as empresas públicas, o que dificulta a celebração de contratos de gestão e a elaboração das propostas de IPG.

111. O desempenho das empresas públicas e dos seus gestores fica ainda prejudicada pela ausência de contratualização do serviço público nas empresas públicas, o que também afeta a transparência da sua relação financeira com o Estado<sup>115</sup>.

112. Os setores dos transportes, das infraestruturas, da cultura e da comunicação social englobaram 14 empresas<sup>116</sup> que receberam indemnizações compensatórias do Estado, das quais apenas quatro tiveram entre 2013 e 2015 o seu serviço público contratualizado<sup>117</sup>.

113. As indemnizações compensatórias relativas às empresas com serviço público contratualizado corresponderam a cerca de 99,3 milhões de euros, 29% do total das indemnizações compensatórias pagas entre 2013 e 2015, que totalizaram 343,9 milhões de euros.

114. A importância da disciplina da relação entre as empresas públicas que recebem verbas do Orçamento do Estado é ilustrada pela REFER - Rede Ferroviária Nacional, EPE, ao referir que<sup>118</sup> «(...) a efetiva contratualização com o Estado dos deveres e responsabilidades, de ambas as partes, associados ao exercício do serviço público da gestão da infraestrutura ferroviária se revela indispensável na prossecução de uma estratégia assente no equilíbrio operacional e no compromisso com a sustentabilidade».

115. Aquela empresa menciona também um valor de um corte na despesa de investimento, incluída na proposta de Orçamento do Estado relativa a 2015, cuja origem lhe era desconhecida, o que evidencia o risco de desarticulação no domínio orçamental.

---

<sup>113</sup> Idem nota de rodapé 95.

<sup>114</sup> Informação prestada pela DGTF, em 28 de abril de 2016, e ajustada em função dos contratos de gestão também remetidos e da amostra utilizada para verificação dos outros atributos. Contratos celebrados com um ou vários dos gestores nomeados, em parte, ou no total do período considerado.

<sup>115</sup> Celebrados, nomeadamente, de acordo com o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas, Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto. O preâmbulo deste diploma refere várias vezes o objetivo de transparência.

<sup>116</sup> Excluindo a SATA - Air Açores, S.A.

<sup>117</sup> RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S.A., LUSA - Agência de Notícias de Portugal, S.A., Transtejo - Transportes do Tejo, S.A., Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes, S.A. De acordo com dados fornecidos pela DGTF.

<sup>118</sup> Informação recolhida da Informação n.º 2/2014, da UTAM, de 31/12/2014, relativa à análise do PAO da REFER para o triénio 2015-2017.



## 5.8. Aprovação dos documentos de prestação de contas

116. Existiram demoras significativas na aprovação das contas das empresas públicas pelo Estado. Pese embora, se registe em 2014, uma melhoria comparativamente ao ano anterior.
117. De 43 empresas públicas acompanhadas diretamente pela DGTF<sup>119</sup> e que integram o âmbito da auditoria, 25 empresas (58%) teve as suas contas de 2013 aprovadas após maio de 2014<sup>120</sup>. 16 empresas (37%) também tiveram as suas contas de 2014 aprovadas após maio de 2015<sup>121</sup>.
118. Em abril de 2016, encontravam-se por aprovar as contas relativas a 2013 de uma empresa pública e as contas de 2014 referentes a cinco empresas públicas.
119. A demora na aprovação dos documentos de prestação de contas, ou a sua falta, implica também dificuldades no cumprimento formal do disposto no RJSPE relativamente à autorização pela DGTF de novos financiamentos<sup>122</sup>, bem como na eficácia do acompanhamento de reservas e ênfases emitidas pelos ROC, no âmbito dos processos de certificação legal de contas.
120. Foram recolhidas evidências do acompanhamento pela DGTF das reservas emitidas na certificações legais de contas, nomeadamente as das empresas diretamente participadas pelo Estado. Tal foi efetuado através dos relatórios trimestrais dos órgãos de fiscalização, bem como através de pedidos de esclarecimentos<sup>123</sup>.
121. Contudo, a demora na aprovação das contas, ou a sua falta, é suscetível de por em causa a eficácia e a celeridade da implementação de medidas corretivas pelo acionista às reservas e às ênfases emitidas pelos ROC.
122. Para ilustrar a incidência de reservas e de ênfases nas certificações legais de contas, relativas a 2013 e a 2014, elaborou-se o Anexo I ao presente relatório<sup>124</sup>, do qual resulta que:
- 30% das empresas, em 2013, e 20% das empresas, em 2014, apresentam reservas nas respetivas certificações legais de contas;
  - 29 reservas inseridas nas certificações legais de contas de 2014 já haviam sido identificadas, pelo menos, no exercício anterior;
  - A quase totalidade das empresas públicas apresenta ênfases;
  - 29 certificações legais de contas com reservas apresentam ênfases que colocam em causa a continuidade das empresas, face ao seu desempenho financeiro e aos níveis de capitais próprios, ou que incidem sobre matérias da responsabilidade do próprio Estado, regulador ou concedente;
  - O valor dos agregados contabilísticos das demonstrações financeiras, em que incidem as reservas, é estimado em 13,1 mil milhões de euros<sup>125</sup>;
  - Aproximadamente 41% das empresas com reservas, em 2013, e 38% das empresas com reservas, em 2014, são empresas reclassificadas, o que implica risco orçamental para o Estado.

<sup>119</sup> Excluindo as do setor da saúde. Empresas com participações detidas pela DGTF, sendo 39 da carteira principal e quatro da carteira acessória.

<sup>120</sup> Quatro destas empresas tiveram as suas contas de 2013 aprovadas em 2015.

<sup>121</sup> Ver art.º 65.º do Código das Sociedades Comerciais.

<sup>122</sup> N.º 4, do art.º 29.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na redação dada pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.

<sup>123</sup> Junto dos ROC, conforme evidências relativas às empresas Metropolitan de Lisboa, E.P.E., Parups, S.A., e Parvalorem, S.A.

<sup>124</sup> O conjunto de empresas representadas no Anexo I proporciona uma referência por defeito da materialidade das matérias sobre as quais incidem as reservas emitidas pelos ROC e não engloba empresas dos setores da saúde, da defesa e da cultura, tendo sido selecionadas de entre as empresas que constituem o domínio de controlo afeto ao departamento de auditoria que executou a presente auditoria. A informação é proveniente da prestação de contas ao TdC.

<sup>125</sup> O total expresso em euros tem por base os valores referidos nas certificações legais de contas, as quais nem sempre quantificam os agregados em causa, ou os efeitos nas demonstrações financeiras. Existem também casos em que é referido o valor do impacto nas demonstrações financeiras, mas não o valor do agregado de que resulta, tendo sido considerado o primeiro dos valores. Desta forma, considera-se que o total referido é um valor por defeito.



123. Identifica-se também o risco de a emissão de pareceres pelos ROC ser incompleta. A IGF refere que «considera preocupante as insuficiências manifestas nas opiniões dos ROC e facilmente identificáveis na simples apreciação das contas das (...) [empresas públicas], como é o caso de situações de incumprimento de obrigações legais pelas (...) [empresas públicas], sem reserva ou ênfase por parte do ROC (por exemplo, cumprimento do princípio de unidade da tesouraria)». O risco de não emissão de reservas e de ênfases foi também exposto pelo Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA) <sup>126</sup>.

124. Não foi obtida evidência de ter existido, até ao final de 2015, a prática de o CNSA notificar as empresas acerca das suas conclusões relativas à qualidade do trabalho desenvolvido por cada ROC <sup>127</sup>. Assim, o acionista não teve oportunidade para recontextualizar o seu juízo sobre a apreciação efetuada pelos ROC às contas das suas empresas, nos casos em que o CNSA concluiu que os ROC utilizaram meios insuficientes ou metodologias desapropriadas.

## 5.9. Materialidade das fragilidades de controlo

### 5.9.1. Maioria da carteira principal de participações sociais

125. Relativamente à falta de aprovação de contas e de PAO, destacam-se, pela sua materialidade, os casos expostos no quadro seguinte quanto a 11 empresas, que representam cerca 17 mil milhões de euros, 80% do valor das empresas públicas da carteira principal da DGTF <sup>128</sup>.

QUADRO 4 - DÉFICE DE CONTROLO NAS ONZE EMPRESAS MAIS SIGNIFICATIVAS

Empresa pública	Capital social/estatutário (€) no final de 2015	Aprovação de contas e de PAO, pelo acionista, relativamente ao período de 2013 a 2015.
AICEP-Agência para Investimento Comércio Externo de Portugal, E.P.E.	114.927.979,87	Sem contas aprovadas relativamente a 2014 e sem PAO aprovados entre 2013 e 2015 <sup>129</sup> . Sem contratos de gestão.
CGD - Caixa Geral de Depósitos, S.A.	5.900.000.000,00	Sem PAO aprovados relativamente ao período 2013-2015. Sem contratos de gestão.
CP-Comboios de Portugal, E.P.E.	2.678.800.000,00	Sem contas aprovadas relativamente a 2014. Sem PAO aprovados relativamente a 2013 e a 2014. Sem contratos de gestão.
IP - Infraestruturas de Portugal, S.A. (ex-REFER e ex-EP)	3.095.375.000,00	Sem PAO aprovado para 2015. Sem contratos de gestão.
Metro do Porto, S.A.	7.500.000,00	Sem PAO aprovados relativamente a 2013 e a 2015. Sem contratos de gestão.
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1.818.134.980,86	Sem contas aprovadas relativamente a 2013 e a 2014. Sem PAO aprovados relativamente a 2013 e a 2015. Sem contratos de gestão.
Parpública-Participações Públicas SGPS, S.A.	2.000.000.000,00	Sem PAO aprovados relativamente a 2013 e a 2015.
RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S.A.	1.422.373.340,00	Sem contas aprovadas relativamente a 2014 e sem PAO aprovados entre 2013 e 2015. Sem contratos de gestão.
TRANSTEJO-Transportes do Tejo, S.A.	58.248.220,00	Sem contas aprovadas relativamente a 2013 e a 2014. Sem PAO aprovados relativamente a 2013 e a 2014. Sem contratos de gestão.
EP - Estradas de Portugal, S.A.	Não aplicável para efeitos de total, dado que foram incorporadas, por	Sem PAO aprovado relativamente a 2013. Sem contratos de gestão.

<sup>126</sup> No período em análise, esta entidade efetuou a avaliação da qualidade do trabalho desenvolvido pelos ROC e divulgou relatórios nos quais categorizou as suas conclusões em termos de gravidade das insuficiências detetadas. As suas funções, não circunscritas ao âmbito das empresas públicas, são atualmente desempenhadas pela CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários ([http://www.cmvm.pt/pt/CMVM/CNSA/Pages/CNSA\\_int.aspx](http://www.cmvm.pt/pt/CMVM/CNSA/Pages/CNSA_int.aspx)). Sobre a referência ao risco de omissão de reservas e de ênfases, ver entrevista do Presidente do CNSA em [http://www.oroc.pt/revista/detalhe\\_artigo.php?id=326](http://www.oroc.pt/revista/detalhe_artigo.php?id=326).

<sup>127</sup> O CNSA tem divulgado os resultados do controlo de qualidade que efetua, mas sem identificar os ROC, ou as empresas em causa (<http://www.cnsa.pt/SCQ/resultados.html>). A única informação tornada pública com referências nominais aos ROC é a relativa aos processos de contraordenação (<http://www.cnsa.pt/comunicados/contra-ordenacoes.html>).

<sup>128</sup> Sem inclusão das participações no Mecanismo Europeu de Estabilidade e no Fundo de Estabilização da Zona Euro, mas incluindo, neste caso, as empresas do setor da saúde.

<sup>129</sup> A AICEP veio referir informação suscetível de provocar divergência relativamente à fornecida pela DGTF, mas que não afastaria a sua referência no presente quadro. Os relatórios e contas individuais e consolidados relativos a 2014 foram carregados no SIRIEF já em 2016 (respetivamente, em maio e julho).



Empresa pública	Capital social/estatutário (€) no final de 2015	Aprovação de contas e de PAO, pelo acionista, relativamente ao período de 2013 a 2015.
REFER - Rede Ferroviária Nacional, E.P.E.	fusão, em 2015, na IP- Infraestruturas de Portugal, S.A.	Sem contas aprovadas relativamente a 2013 e a 2014. Sem PAO aprovados relativamente a 2013 e a 2014. Sem contratos de gestão.
<b>A</b> Total relativo às empresas acima identificadas, em 2016	<b>17.095.359.520,73</b>	
<b>B</b> Total do valor das empresas da carteira principal da DGTF <sup>130</sup>	<b>21.329.211.333,93</b>	
<b>A/B</b> Representatividade das empresas acima identificadas no total da carteira principal da DGTF.	<b>80,15%</b>	

FONTE: DGTC, com base em informação fornecida pela DGTF, pela CP e pela Parpública.

### 5.9.2. Maior empresa pública - CGD

126. Pelas razões a seguir enunciadas, procedeu-se a uma apreciação mais detalhada do controlo exercido, ou não, sobre a CGD:

- A CGD é a maior das empresas da carteira de participações do Estado<sup>131</sup> e representa a quase totalidade do setor financeiro<sup>132</sup> do SEE;
- O valor do capital social da CGD<sup>133</sup> é perto do dobro do pertencente à segunda maior empresa, a IP-Infraestruturas de Portugal S.A.<sup>134</sup>, é substancialmente mais do que todo o valor do capital social do setor da gestão de infraestruturas<sup>135</sup> do SEE, é mais do que todo o do setor dos transportes<sup>136</sup> e é mais do dobro do total do capital das empresas públicas do setor da saúde<sup>137</sup>;
- O valor do ativo líquido consolidado do Grupo CGD foi, em 2015<sup>138</sup>, de 101 mil milhões de euros, o que equivale a 57% do OE para 2016<sup>139</sup>;
- Existem deficiências significativas de controlo junto da CGD, resultantes da falta de informação relevante para as análises técnicas previstas no RJSPE, a cargo da UTAM e da DGTF.

127. O Ministério das Finanças, enquanto tutela, estabeleceu as orientações estratégicas para a CGD numa carta de missão, em 31 de maio de 2013<sup>140</sup>. Nesse documento refere-se que «(...) o Governo não pretende interferir na Gestão da Caixa<sup>141</sup>, mas apresentar grandes linhas e objetivos claros<sup>142</sup>, que, na evolução da atual missão da CGD, permitam à gestão do banco delinear a melhor estratégia para alcançar os objetivos, apresentando resultados concretos e mensuráveis (...)».

<sup>130</sup> Em 2016, sem as participações no Mecanismo Europeu de Estabilidade e no Fundo de Estabilização da Zona Euro.

<sup>131</sup> Em termos de capital social, a CGD representa 27,7% do total da carteira principal de participações do Estado, geridas pela DGTF. Sem inclusão das participações no Mecanismo Europeu de Estabilidade e no Fundo de Estabilização da Zona Euro, mas incluindo, neste caso, as empresas do setor da saúde.

<sup>132</sup> O capital social das empresas do setor financeiro representa cerca de 28,3% do total das empresas presentes na carteira principal de participações do Estado, geridas pela DGTF.

<sup>133</sup> Conforme referido no quadro anterior, o capital social da CGD é de 5,9 mil milhões de euros.

<sup>134</sup> Com um capital social de 3,1 mil milhões de euros.

<sup>135</sup> Cuja soma do capital social ascende a 3,7 mil milhões de euros.

<sup>136</sup> Cuja soma do capital social/estatutário ascende a 4,9 mil milhões de euros.

<sup>137</sup> Cuja soma do capital social/estatutário ascende a 2,8 mil milhões de euros.

<sup>138</sup> Conforme Relatório e Contas 2015 da CGD, em <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-aos-Investidores/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/2015/Documents/Relatorio-Contas-CGD-2015.pdf>, página 116.

<sup>139</sup> 177 mil milhões de euros, valor correspondente aos totais relativos aos Serviços Integrados e aos Fundos e Serviços Autónomos, conforme a Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

<sup>140</sup> Entregue à administração da CGD, na Assembleia Geral realizada em 31 de maio de 2013, conforme ata remetida pela DGTF ao TdC.

<sup>141</sup> A não interferência na gestão decorre do RJSPE para qualquer empresa pública, conforme, entre outros, os artigos 25.º e 37.º a 39.º, e, em especial, o art.º 30.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>142</sup> O que decorre, para qualquer empresa pública, nomeadamente do art.º 24.º do RJSPE.



128. Porém, não foram encontradas evidências de que exista controlo sobre a forma como tais objetivos e estratégia se projetam em cada ano económico<sup>143</sup>, os quais, nos termos da lei, constariam no PAO e seriam objeto do parecer técnico competente, pela UTAM.
129. A UTAM refere<sup>144</sup> que «*de acordo com informação prestada pela CGD (no âmbito do seu Relatório de Governo Societário), a CGD está dispensada de apresentação da proposta de PAO, nos termos do n.º 3 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, à UTAM, por despacho n.º 1361 do Senhor Secretário de Estado das Finanças (...)*» e que «*(...) não recebeu qualquer proposta de PAO da CGD ou do Grupo CGD e não definiu procedimentos nem propôs ou adotou qualquer metodologia para apreciação de plano de atividade, orçamento ou plano de investimentos para a CGD, nem emitiu relatórios, pareceres ou informações neste âmbito*».
130. Na DGTF, o Gabinete de Apoio e Coordenação de Setor Empresarial do Estado (GACSE), responsável pelo acompanhamento da CGD, confirmou que esta empresa pública não procede ao envio de PAO.
131. Aquele despacho n.º 1361 do Secretário de Estado das Finanças (SEF) refere-se apenas à isenção, dada à CGD<sup>145</sup>, relativamente ao cumprimento das obrigações de divulgação de informação e não ao dever de informação ao acionista único e também tutela, que lhe permitiria, através da DGTF e da UTAM, o controlo da prestação de garantias, da assunção de dívidas e de passivos, dos planos de atividades, incluindo planos de investimento e fontes de financiamento, e do orçamento anual e plurianual<sup>146</sup>.
132. A CGD entendeu alargar o âmbito do despacho n.º 1361 do SEF à alínea i), do n.º 1, do art.º 44.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, pelo que também se dispensou da remessa dos relatórios trimestrais de execução orçamental acompanhados dos relatórios do órgão de fiscalização<sup>147</sup>.
133. A comissão de auditoria da CGD refere, nos pareceres aos documentos de prestação de contas, o envio dos seus relatórios trimestrais ao Ministério das Finanças, o que é reafirmado pela empresa em sede de contraditório. Porém, no SIRIEF apenas constam quatro relatórios trimestrais da comissão de auditoria, relativos a 2015, mas introduzidos no sistema já em 2016<sup>148</sup>, e não existem evidências de que os relatórios relativos aos anos anteriores tenham sido tidos em consideração na análise técnica prévia à aprovação dos documentos de prestação de contas, no decurso do período de 2013-2015<sup>149</sup>.
134. No relatório da comissão de auditoria do 4.º trimestre de 2015 são identificadas «*matérias de interesse para a tutela*» que comportam, entre outras, os créditos com acompanhamento individual e garantidos por ações, bem como as cedências de ativos e a evolução da situação relativa ao Novo Banco, S.A., para a qual a comissão de auditoria alertou para a necessidade de lhe ser disponibilizada informação «*(...) por forma a acautelar/avaliar eventuais impactos para a CGD*».
135. As matérias tratadas naquele relatório da comissão de auditoria revelam a existência de imparidades no valor de 1,5 mil milhões de euros e a exposição da CGD em 4,5 mil milhões de euros<sup>150</sup>. Ainda assim, não há evidências de que esta empresa tenha sido objeto de qualquer ação inspetiva da IGF solicitada pelo acionista.

<sup>143</sup> Controlo pelos instrumentos previsionais de gestão.

<sup>144</sup> Esclarecimentos prestados em 6 de abril de 2016.

<sup>145</sup> E às empresas do Grupo CGD.

<sup>146</sup> Das matérias referidas nas alíneas d), f) e g), do n.º 1, do mesmo art.º 44.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013.

<sup>147</sup> Conforme página 5 do relatório de análise n.º 65/2015, de 8 de maio, da UTAM.

<sup>148</sup> Tendo por isso utilidade reduzida no controlo tempestivo da empresa.

<sup>149</sup> As informações da DGTF e da UTAM referenciam os documentos consultados para elaboração de cada parecer ou informação e não são citados os relatórios trimestrais do órgão de fiscalização da CGD.

<sup>150</sup> Excluindo a exposição a dívidas públicas nacional e estrangeiras, do fundo de resolução, ao plano de pensões e a sociedades intervenientes na gestão de créditos com origem no processo de reestruturação do BPN – Banco Português de Negócios, S.A.

QUADRO 5 - CGD, MATÉRIAS DE INTERESSE PARA O AÇIONISTA - EXPOSIÇÃO E IMPARIDADES<sup>151</sup>

(Unidade: milhões de euros)

Origem	Exposição	Imparidade
Créditos com acompanhamento individual	2.448,9	1.083,2
Créditos garantidos por ações e outros ativos	1.191,6	293,7
Cedência de ativos	876,0	159,3
<b>Totais</b>	<b>4.516,5</b>	<b>1.536,2</b>

FONTE: Relatório, 4.º trimestre de 2015, da comissão de auditoria da CGD

136. Algumas operações efetuadas e a efetuar para obter a diminuição da exposição acima mencionada, de 4,5 mil milhões de euros, são também de risco<sup>152</sup>. A comissão de auditoria da CGD identifica, ainda, fragilidades de controlo interno<sup>153</sup>.

137. A DGTF, nos boletins trimestrais de acompanhamento do SEE relativos a 2014, excluiu da análise as empresas públicas financeiras, incluindo a CGD. No entanto, esta empresa foi objeto de análise individualizada no relatório anual da DGTF sobre o SEE relativo a 2013<sup>154</sup>.

138. A UTAM, na análise efetuada nos boletins trimestrais sobre o SEE de 2015, também não incluiu a CGD<sup>155</sup> <sup>156</sup> e não foram encontradas evidências de que a CGD venha a ser objeto de análise individualizada no relatório anual do SEE de 2014<sup>157</sup>, elaborado pela mesma entidade.

139. A falta de controlo pelo Estado, entre 2013 e 2015, ocorre num contexto em que foi efetivada a recapitalização de 2012 da CGD, no montante de 1,65 mil milhões de euros, e que fixou o capital social da empresa no seu montante atual<sup>158</sup>.

140. De notar que a ata n.º 2/2016 da assembleia geral da CGD de 25 de maio de 2016 refere que o relatório de gestão e contas de 2015, apresentado em 2016, «(...) é, pela primeira vez um relatório integrado, incluindo informação relevante no âmbito da sustentabilidade».

141. O relatório de análise n.º 65/2015, da UTAM, de 8 de maio, sobre o relatório do governo societário da CGD, refere o que segue.

«A UTAM procede normalmente à análise do Governo societário de 2014 das empresas segundo duas perspetivas complementares:

- *Apreciação da informação que consta do “Relatório de Governo Societário de 2014”, desenvolvida num ponto, e,*
- *Apreciação dos dados de execução do Plano de Atividades e Orçamento 2014 (PAO vs Relatório e Contas), avaliada num outro ponto.*

No presente caso, a análise limita-se ao “Relatório do Governo Societário 2014” (...).

<sup>151</sup> Não são mencionadas as entidades financiadas, embora as mesmas estejam identificadas no documento citado como fonte.

<sup>152</sup> Operações de cedência e de aceitação de ativos, que implicam a tempestiva e adequada reavaliação dos mesmos.

<sup>153</sup> Alguma melhoria superveniente neste campo não afasta as devidas reservas sobre as operações realizadas na vigência das fragilidades de controlo. Acresce que, de acordo com o mesmo documento, aquela melhoria resulta do impacto da supervisão setorial que tem objetivos não inteiramente coincidentes com os do acionista, ao qual cabe a avaliação da gestão, responsabilizando esta pela maximização do resultado das operações e do exercício, bem como pela melhoria das condições de sustentabilidade da empresa.

<sup>154</sup> Datado de outubro de 2014.

<sup>155</sup> Ainda que tenha incluído o setor financeiro. Com a UTAM, a agregação por setores passou a ser feita por códigos de atividade económica, pelo que cada setor é agora composto por conjuntos diferentes de empresas públicas. Algumas empresas públicas da mesma natureza, mas às quais foram atribuídos códigos de atividade diferentes, figuram em setores diferentes.

<sup>156</sup> Ainda que tenha incluído o setor financeiro. Com a UTAM, a agregação por setores passou a ser feita por códigos de atividade económica, pelo que cada setor é agora composto por conjuntos diferentes de empresas públicas. Algumas empresas públicas da mesma natureza, mas às quais foram atribuídos códigos de atividade diferentes, figuram em setores diferentes.

<sup>157</sup> Foi fornecida pela UTAM uma versão provisória deste relatório, ainda sujeita a ajustamentos em função da informação existente no SIRIEF <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-aos-Investidores/Divulgacao-Informacao/Informacao-Privilegiada/Documents/Comunicado-Plano-Recapitalizacao-CGD.pdf>.



142. Assim, a falta dos PAO da CGD impossibilitou a UTAM de avaliar adequadamente as práticas de governo societário, o cumprimento das orientações e objetivos de gestão e o desempenho anual do órgão de administração<sup>159</sup> da CGD.
143. Os resultados da análise pela UTAM<sup>160</sup> deveriam ter sido integrados no processo de apreciação dos documentos de prestação de contas<sup>161</sup>, pelo que também a aprovação das contas da CGD não foi efetuada com base na informação devida.
144. Não foi obtida evidência de contratos de gestão com base nos quais pudesse ser feita a avaliação de desempenho dos gestores da CGD.
145. A DGTF referiu que na CGD a gestão da comissão executiva é acompanhada e avaliada pela comissão de estratégia, governação e avaliação e que a mesma tem o dever de apresentar anualmente, ao Ministério das Finanças, um relatório de avaliação do grau e das condições de cumprimento das orientações de gestão definidas para a sociedade<sup>162</sup>.
146. Porém, as informações elaboradas pela DGTF de análise dos documentos de prestação de contas, com proposta para a sua aprovação, não mencionam terem sido tidos em consideração tais relatórios.

## 6. CONCLUSÕES

### Quanto ao contexto de controlo

147. **O RJSPE, aprovado em 2013, veio reforçar o quadro legal de controlo do SEE**, pela introdução de mecanismos de controlo importantes, destacando-se os relativos ao financiamento, com intervenção da DGTF e da UTAM, bem como as funções de apoio técnico ao exercício da função acionista pelo Ministro das Finanças, atribuídas à UTAM. (Ver ponto 5.1).
148. **O RJSPE encontra-se num estágio intermédio de implementação e em 2015 começaram a estar reunidas condições para o exercício da função acionista, nos termos do mesmo regime.** Apenas em 2015 é que a UTAM, nova entidade para o apoio ao exercício da função acionista pelo Ministro das Finanças<sup>163</sup>, ficou dotada da maioria dos seus recursos e que se iniciou a repartição de tarefas entre esta nova entidade e a DGTF. O período em que foi implementado e em que se iniciou a execução do RJSPE foi marcado por constrangimentos orçamentais e por uma mudança de Governo, fatores suscetíveis de dificultar a imediata implementação do RJSPE. (Ver pontos 5.2 e 5.3).

<sup>159</sup> Conforme página 1 do relatório de análise n.º 65/2015 da UTAM e conforme resulta da alínea f), do n.º 1, do art.º 4.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro.

<sup>160</sup> Inclusive ao PAO.

<sup>161</sup> Idem. A apreciação dos documentos de prestação de contas é efetuada pela DGTF e culmina com a proposta de intervenção na assembleia geral.

<sup>162</sup> Os membros da comissão de estratégia, governação e avaliação, bem como os administradores executivos, são designados pelos membros não executivos do próprio conselho de administração. A gestão executiva *corrente*, de acordo com os estatutos da CGD, é efetuada por delegação dos restantes administradores (art.º 17.º dos Estatutos da CGD, disponíveis em <https://www.cgd.pt/Institucional/Governo-Sociedade-CGD/Regulamentos/Documents/Estatutos-da-CGD.pdf>). Os administradores não executivos reservaram para si a instituição de comissões no âmbito do conselho de administração (conforme Relatório e Contas de 2014, da CGD, disponível em <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-aos-Investidores/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/2014/Documents/Relatorio-Contas-CGD-2014.pdf>). A criação da referida comissão, por deliberação de 27 de julho de 2011, enquadra-se na legislação anterior ao RJSPE, à qual todas as empresas públicas deveriam obedecer. O n.º 17, do Anexo à Resolução de Conselho de Ministros n.º 49/2007, revogada pelo atual RJSPE, referia que «os membros não executivos dos órgãos de administração, os membros do conselho geral e de supervisão ou, quando estes não existam, os membros do órgão de fiscalização devem emitir anualmente um relatório de avaliação do desempenho individual dos gestores executivos, bem como uma apreciação global das estruturas e dos mecanismos de governo em vigor na empresa».

<sup>163</sup> No RJSPE o exercício da função acionista é atribuído em exclusivo ao Ministro das Finanças.



149. **Não foram obtidas evidências de ter sido atribuída a uma entidade a responsabilidade do acompanhamento da implementação do RJSPE.** A IGF, que efetua o controlo de nível estratégico, também não efetuou ações nesse sentido. O acompanhamento da implementação de alterações legislativas, nomeadamente regimes legais setoriais é um aspeto essencial para a possibilidade de empreender a identificação de impactos e a definição de medidas corretivas. (Ver ponto 5.3).
150. **Existe carência de recursos humanos e de harmonização e potenciação dos sistemas de informação, o que constringe a plena implementação do RJSPE.** A carência de recursos impede a correta articulação entre as entidades intervenientes e contribui para a existência de fragilidades de controlo num conjunto materialmente significativo de empresas. O custo-benefício, quantificado pelo Ministério das Finanças, do projeto de reformulação do SIRIEF não aconselha o respetivo adiamento. (Ver pontos 5.3 e 5.4).

### Quanto aos controlos instituídos

151. **Existe uma progressiva melhoria do controlo no período 2013-2015.** (Ver pontos 5.5, 5.6 e 5.8).
152. **Constata-se uma falta de capacidade de resposta do Estado acionista relativamente às suas obrigações de controlo, o que implica que alguns dos controlos efetuados ao longo do exercício têm eficácia limitada.** Isto leva a que o acionista pretenda sanar os efeitos da não aprovação dos PAO através da ratificação dos atos de gestão, após o final do ano económico, prática que não responde ao seu desígnio principal que é o controlo prévio sobre a gestão das empresas públicas. A falta de tempestiva aprovação de relatórios e contas significa que, por exemplo, o acompanhamento e a resolução das situações na origem das ênfases e das reservas seja menos eficaz. (Ver pontos 5.6, 5.7, 5.8 e 5.9).
153. **O controlo e a transparência das operações de financiamento encontram-se reforçados nas empresas em que os procedimentos previstos no RJSPE são aplicados,** já que o IGCP emite pareceres vinculativos e efetua o reporte trimestral dos casos de incumprimento detetados. (Ver pontos 5.1 e 5.5).
154. **O controlo das práticas de governo societário das empresas públicas, efetuado pela UTAM, promoveu a transparência, a responsabilização e a disciplina das empresas públicas,** bem como o respetivo autocontrolo, o que tem especial importância no contexto das fragilidades dos restantes controlos diretos sobre as mesmas empresas, pelo acionista. (Ver pontos 5.1 e 5.5).
155. **O controlo orçamental das EPR está enquadrado em sistemas de informação, que têm como limitação os diferentes referenciais contabilísticos atualmente em vigor,** dependendo a eficiência dos procedimentos e a fiabilidade da informação da implementação do SNC-AP. (Ver ponto 5.4).

### Quanto aos controlos por instituir

156. **Até ao final de 2015, o controlo previsto no RJSPE estava a ser exercido sobre cerca de metade das empresas públicas,** e nestas de modo não uniforme, de um total de 228, calculado pelo Ministério das Finanças, o que é manifestamente insuficiente. (Ver pontos 5.3, 5.5 e 5.6).
157. **Existe défice de controlo sobre as contas das empresas públicas,** já que parte importante das empresas não tinha esses documentos aprovados no período 2013-2015. Os documentos de prestação de contas que foram aprovados, foram-no com atrasos significativos. (Ver ponto 5.6).
158. **O alargamento do âmbito de controlo, nomeadamente sobre os relatórios e contas das empresas públicas, é relevante,** entre outros fatores, pelo número de empresas cujas contas de 2013 e de 2014 foram objeto de ênfases e de reservas pelos revisores oficiais de contas. Algumas destas empresas estão integradas no perímetro orçamental do Estado, pelo que os riscos relativos às suas demonstrações financeiras também se poderão refletir ao nível do controlo orçamental do Estado. (Ver ponto 5.8).
159. **Existe défice de controlo do acionista relativamente à estratégia de gestão desenhada e prosseguida pelas empresas públicas.** Relativamente a uma parte significativa das empresas públicas, a falta de PAO aprovados pelo acionista implica a falta de controlo do Estado relativamente à forma como, em cada exercício, e nos exercícios seguintes, as empresas pretendem atingir os respetivos objetivos. (Ver pontos 5.5 e 5.6).



160. **O Estado acionista não controla as participações sociais da carteira da DGTF em empresas em território estrangeiro**, nomeadamente no WTC Macau – World Trade Center Macau, SARL, e no IPE MACAU – Investimentos e Participações Empresariais, SARL, esta integralmente detida pelo Estado. (Ver ponto 5.5).
161. **Existe um défice de responsabilização dos gestores públicos**, uma vez que se constata a ausência quase generalizada de contratos de gestão. (Ver ponto 5.7).
162. **Existe falta de transparência na relação financeira do Estado com as empresas que beneficiam de indemnizações compensatórias**, dada a falta significativa de contratualização de serviço público. (Ver ponto 5.7).
163. **As fragilidades de controlo incidem sobre a maioria da carteira principal de participações sociais do Estado gerida pela DGTF.** (Ver ponto 5.9.1).
164. **A CGD foi uma das empresas que no período de 2013 a 2015 não teve os planos de atividades, investimentos e orçamentos aprovados pelo acionista.** Porém, o seu caso é diferente dos demais, os quais resultam do âmbito ainda limitado de aplicação do RJSPE, ou da falta de capacidade de resposta do acionista Estado para a devida aprovação<sup>164</sup>. No caso desta empresa, por alegação de uma exceção não aplicável, os instrumentos previsionais de gestão não foram dados a conhecer à UTAM, entidade que deveria ter dado parecer sobre os mesmos. (Ver ponto 5.9.2).
165. **O controlo da CGD carece de transparência**, particularmente evidenciada pela não remessa ao acionista dos documentos exigidos pelo RJSPE. Esta empresa representa, em termos de valor do capital social, cerca de 1/3 do SEE e a quase totalidade do setor financeiro. (Ver ponto 5.9.2).
166. **A aprovação de contas da CGD foi efetuada com lacunas de informação.** A falta de conhecimento dos instrumentos previsionais de gestão da CGD pela UTAM teve ainda por consequência que esta Unidade não tenha podido efetuar o acompanhamento dos compromissos que deveriam ter sido assumidos em tais documentos. Assim, tal informação não foi remetida à DGTF, para incorporação no processo de apreciação dos documentos de prestação de contas, o que fez com que o acionista tenha aprovado os mesmos sem a informação completa. A falta de controlo, no período 2013-2015, deu-se após a recapitalização da CGD em 1,65 mil milhões de euros, a qual ocorreu em 2012. (Ver ponto 5.9.2).
167. **O Ministério das Finanças não solicitou à Inspeção-Geral de Finanças auditorias à CGD**, apesar da existência de matérias e de operações de risco, bem como de fragilidades de controlo interno identificadas pela comissão de auditoria daquela empresa. (Ver ponto 5.9.2).
168. **O reporte público pelo Ministério das Finanças, sobre a evolução do SEE, consubstanciado nos boletins trimestrais, não engloba a CGD.** O último relatório anual de acompanhamento do SEE publicado, em que se efetuou uma análise individualizada desta empresa, é o referente a 2013. (Ver ponto 5.9.2).

## Quanto ao risco legislativo

169. **O RJSPE não se encontra formalmente completo**, uma vez que a articulação entre a DGTF e a UTAM carece da publicação da regulamentação prevista. O Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, que define quais as atribuições a desempenhar pela UTAM, previu a existência de um despacho de articulação<sup>165</sup> entre esta entidade e a DGTF, o qual ainda não foi publicado<sup>166</sup>. (Ver ponto 5.2).

<sup>164</sup> Pontos 5.5 e 5.6.

<sup>165</sup> N.º 5, do artigo n.º 9, do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro.

<sup>166</sup> Embora o Setor Empresarial Local (SEL) esteja fora do âmbito da auditoria, o n.º 3 do art.º 5.º, do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, prevê a existência de um despacho de articulação entre a UTAM e a DGAL, o qual também não foi publicado.



170. **Não se encontram publicadas as orientações estratégicas para as empresas públicas**, que deveriam ter sido fixadas através da Resolução do Conselho de Ministros prevista no n.º1, do art.º 24.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro. (Ver ponto 5.2).

### Quanto às possíveis implicações legais<sup>167</sup>

171. **Colocam-se reservas relativamente à regularidade formal das operações realizadas por parte significativa das empresas públicas**, já que não possuem IPG aprovados e que do RJSPE resultam fortes restrições legais à prática e efeitos de atos de gestão nessas condições. (Ver ponto 5.6).
172. **Grande parte dos gestores públicos encontra-se formalmente em situação irregular**. De acordo com o Estatuto do Gestor Público, a inexistência de contratos de gestão torna nulas as nomeações dos gestores públicos decorridos três meses da data da respetiva designação. (Ver pontos 2 e 5.7).

## 7. RECOMENDAÇÕES

### Ao Governo

1. Publique a Resolução do Conselho de Ministros prevista no n.º 1, do art.º 24.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, com as orientações estratégicas para as empresas públicas e com o conjunto de medidas ou diretrizes relevantes para o equilíbrio económico e financeiro do setor empresarial do Estado.
2. Promova a contratualização do serviço público, com a devida intervenção do Ministro das Finanças e dos ministros setoriais, nos termos do RJSPE.
3. Atribua a responsabilidade de acompanhamento da execução do RJSPE, numa lógica de avaliação de impactos. Neste contexto, deverão ser ciclicamente programados objetivos, aferidos resultados, identificadas fragilidades, definidas medidas corretivas e planeada a atribuição de recursos aos intervenientes no controlo do setor empresarial do Estado, incluindo à Inspeção-Geral de Finanças.

### Ao Ministro das Finanças

4. Aplique os procedimentos de controlo previstos no RJSPE a todas as entidades do SEE, e nomeadamente à Caixa Geral de Depósitos, S.A., a maior empresa pública, de forma a possibilitar às entidades competentes a análise técnica prevista por lei, sem lacunas de informação, e a tornar possível ao acionista o controlo da empresa em condições de transparência e de forma sustentada.
5. Promova o tempestivo exame das principais operações e áreas de negócio de maior risco, nomeadamente no setor financeiro. Tal avaliação, complementar à que decorra da regulação e da supervisão existentes, deverá garantir os imperativos de legalidade, de transparência, de concorrência, de maximização do resultado financeiro, de responsabilização, bem como gerar informação para aperfeiçoar o controlo das empresas públicas.
6. Publique as normas de articulação em falta no regime jurídico do setor público empresarial, nomeadamente no que diz respeito à articulação entre a DGTF e a UTAM previstas no n.º 5, do art.º 9.º, do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro.

---

<sup>167</sup> A auditoria não tem como objetivo aferir a legalidade dos atos de gestão praticados pelas empresas e dos atos de controlo efetuados pelos serviços competentes, pelo que o referido se enquadra na identificação dos riscos decorrentes do atual estágio de implementação do RJSPE.



7. Cumpra tempestivamente as obrigações do Estado acionista para com as empresas públicas, nomeadamente pela aprovação dos instrumentos previsionais de gestão e dos documentos de prestação de contas.
8. Celebre contratos de gestão com todos os gestores públicos do SEE.
9. Proceda ao controlo acionista nas empresas detidas pelo Estado em território estrangeiro.
10. Melhore os sistemas de informação do Ministério das Finanças com os objetivos de possibilitar o cumprimento da recomendação anterior e de eliminar as redundâncias nas obrigações de informação das empresas públicas.

À DGTF - Direção-Geral do Tesouro e Finanças e à UTAM - Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial

11. Utilize, com celeridade, critérios de risco no controlo das empresas públicas, nomeadamente tendo em conta a materialidade dos interesses do Estado.

À Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.

12. Remeta à Inspeção-Geral de Finanças os relatórios trimestrais previstos no n.º 7, do artigo 29º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.



## 8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

173. Foi dada vista à Sr.ª Procuradora-Geral Adjunta, que emitiu o respetivo Parecer (autuado no processo) entendendo que «*dada a natureza, âmbito e objetivo desta ação de controlo dela não resultou a evidência de infrações financeiras que incumba ao Ministério Público conhecer nesta jurisdição*».

## 9. DECISÃO

174. Aprovar, em subsecção, o presente relatório.

175. O Governo, através do Ministro das Finanças, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, a UTAM - Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E. destinatários das recomendações identificadas no ponto 7 do relatório, devem transmitir ao Tribunal, por escrito, no prazo de 60 dias, as medidas a adotar para dar cumprimento às recomendações e, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas e os resultados obtidos.

176. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, dos quais € 1.716,40 a suportar pela UTAM - Unidade Técnica de Acompanhamento e de Monitorização do Setor Público Empresarial e o remanescente a suportar em partes iguais pela DGTF - Direção-Geral do Tesouro e Finanças e pela DGO - Direção-Geral do Orçamento, no montante individual de € 7.723,80, nos termos previstos no 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.

177. Remeter cópia deste relatório e seus anexos para as entidades seguintes:

- À Presidência da República
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
  - Presidente da Assembleia da República;
  - Comissão do Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa;
  - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo, com a seguinte distribuição:
  - Primeiro-Ministro;
  - Ministro das Finanças.
- À Diretora-Geral do Tesouro e Finanças
- Diretor da Unidade Técnica de Acompanhamento e de Monitorização do Setor Público Empresarial
- À Diretora-Geral do Orçamento
- Diretor-Geral do Gabinete de Planeamento Estratégia e Relações Internacionais do Ministério das Finanças
- Ao Diretor-Geral da Administração e do Emprego Público
- Ao Presidente do Conselho Diretivo da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
- Ao Presidente do CA da CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
- Ao Inspetor-Geral de Finanças



- Aos seguintes responsáveis de empresas públicas e entidades equiparadas nos termos do RJSPE;
  - Presidente do CA da AICEP-Agência para Investimento Comércio Externo de Portugal, E.P.E.;
  - Presidente do CA da CGD - Caixa Geral de Depósitos, S.A.;
  - Presidente do CA da CP-Comboios de Portugal, E.P.E.;
  - Presidente do CA da IP - Infraestruturas de Portugal, S.A.;
  - Presidente do CA da Metro do Porto, S.A.;
  - Presidente do CA do Metropolitano de Lisboa, E.P.E. e da Transtejo - Transportes do Tejo, S.A.;
  - Presidente do CA da Parpública-Participações Públicas SGPS, S.A.;
  - Presidente do CA da RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S.A.;
  - Presidente do Conselho de Administração da AdP Energias – Energias Renováveis e Serviços Ambientais, S.A.;
  - Presidente do Conselho de Administração da Águas da Região de Aveiro, S.A.;
  - Presidente do Conselho de Administração da Águas de Lisboa e Vale do Tejo, S.A.;
  - Presidente do Conselho de Administração da Águas do Norte, S.A.;
  - Presidente do CA da AMARSUL - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.;
  - Presidente do CA da APL - Administração do Porto de Lisboa, S. A.;
  - Presidente do CA da APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.;
  - Presidente do CA da DOCAPESCA - Portos e Lotas, S. A.;
  - Presidente do CA da ECODETRA-Sociedade de Tratamento e Deposição de Resíduos, S.A.;
  - Presidente do CA da EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A.;
  - Presidente do CA da EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, S.A.;
  - Presidente do CA da Engenharia e Sistemas de Transportes - ENSITRANS, A.E.I.E.;
  - Presidente do CA da ENMC - Entidade Nacional para o mercado de Combustíveis, E.P.E.;
  - Presidente do CA da FERCONSULT - Consultoria, Estudos e Projetos de Engenharia de Transportes, S.A.;
  - Presidente do CA da G.I.L. - Gare Intermodal de Lisboa, S.A.;
  - Presidente do CA da INCM - Imprensa Nacional Casa da Moeda, S.A.;
  - Presidente do CA da MARF -Mercado Abastecedor da Região de Faro, S.A.;
  - Presidente do CA da Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, E.P.E.;
  - Presidente do CA da PARPARTICIPADAS, SGPS, S.A.;
  - Presidente do CA da PARUPS, S.A.;
  - Presidente do CA da PARVALOREM, S.A.;
  - Presidente do CA da SANJIMO - Sociedade Imobiliária, S.A.;
  - Presidente do CA da SILOPOR - Empresa de Silos Portuários, S.A.;
  - Presidente do CA da SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.;
  - Presidente do CA da SPE - Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, S.A.;
  - Presidente do CA da VALORLIS - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.;
  - Presidente do CA da WOLFPART, SGPS, S.A.
  
- Ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4, do artigo 29.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

178.O Ministério das Finanças deverá proceder à divulgação do presente relatório junto de todas as entidades do SEE.

179. Que após as diligências que antecedem, o relatório e seus anexos seja divulgado no sítio do Tribunal de Contas na *Internet* e aos órgãos de comunicação social.



Tribunal de Contas, em 03 de novembro de 2016

O Conselheiro Relator

(José Luís Pinto Almeida)

Os Conselheiros Adjuntos

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

(António José Avérous Mira Crespo)

Fui presente  
A Procuradora-Geral Adjunta



2.

10. ANEXOS

## ANEXO I - Reservas nas certificações legais de contas

O presente Anexo ilustra a incidência de reservas e ênfases nas certificações legais de contas das empresas públicas e proporciona uma referência por defeito da materialidade dos objetos de incidência das reservas.

As empresas foram selecionadas de entre as que constituem o domínio de controlo do departamento de auditoria do TdC responsável pelas auditorias ao setor empresarial do Estado. A informação tem origem na prestação de contas ao TdC e exclui as empresas dos setores da saúde, da defesa, da cultura e da educação e inclui as empresas em liquidação.

O quadro seguinte apresenta o número de empresas públicas cujas certificações legais de contas, relativas a 2013 e a 2014, apresentaram reservas e ênfases. Consideraram-se 100 empresas em 2013 e 119 empresas em 2014.

O total exposto em euros tem por base os valores referidos nas certificações legais de contas, as quais nem sempre quantificam os agregados em causa, ou os efeitos nas demonstrações financeiras. Existem também casos em que é referido o valor do impacto nas demonstrações financeiras, mas não o valor do agregado de que resulta, tendo sido considerado o primeiro dos valores. Desta forma, considera-se que o total referido é um valor por defeito.

## EMPRESAS COM RESERVAS E ÊNFASES NAS CERTIFICAÇÕES LEGAIS DE CONTAS

Empresas públicas	2013		2014	
	Empresas com reservas	Empresas com ênfases	Empresas com reservas	Empresas com ênfases
Indiretamente participadas pelo Estado	17	69	15	87
Diretamente participadas pelo Estado	15	24	9	26
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>93</b>	<b>24</b>	<b>113</b>
EPNR	19	62	15	77
EPR	13	31	9	36
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>93</b>	<b>24</b>	<b>113</b>

FONTE: DGTC, com base na prestação de contas, excluindo as empresas dos setores da saúde, da defesa, da cultura e da educação e incluindo as empresas em liquidação.

30% das empresas em 2013 e 20% das empresas em 2014 apresentam reservas nas respetivas certificações legais de contas<sup>168</sup>.

Nas contas de 2013, os ROC formularam<sup>169</sup> reservas em 32 empresas e ênfases em 93. Nas de 2014, foram formuladas reservas em 24 empresas e ênfases em 113.

Aproximadamente 41% das empresas com reservas, em 2013, e 38% das empresas com reservas, em 2014, são empresas reclassificadas, o que implica risco orçamental para o Estado.

<sup>168</sup> Em 2013 e em 2014, respetivamente, 32/100 e 24/119.

<sup>169</sup> As certificações legais de contas de algumas empresas apresentam simultaneamente ênfases e reservas.



A lista seguinte identifica as empresas para as quais foram emitidas reservas. Constatam-se que 29 reservas inseridas nas certificações legais de contas de 2014 já haviam sido formuladas no exercício anterior. Assinalam-se também os casos em que as ênfases têm por objeto matérias relacionadas com a atividade desenvolvida por entidades públicas, ou com o risco de continuidade.

**Empresas públicas com reservas relativas às demonstrações financeiras de 2013 e de 2014**

(Unidade: euros)

Empresa Pública	Exercício	Reservas			Ênfases mais relevantes <sup>170</sup>
		Causa	Transitada	Valor sobre que incidem	
AdP Energias - Energias Renováveis e Serviços Ambientais, S. A.	2013	Falta de constituição de perda por imparidade relativa a participação financeira.		327.000	
	2014	Falta de constituição de perda por imparidade relativa a participação financeira.	Sim	327.000	
AdRA - Águas da Região de Aveiro, S. A.	2014	Sobreavaliação do ativo e do passivo não correntes.		43.600.000	
Águas do Centro, S. A.	2013	Sobrevalorização do ativo não corrente e dos capitais próprios.		638.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa, bem como à perda de mais de metade do capital social. Refere-se ainda a falta de aprovação pelo concedente do estudo de viabilidade financeira.
	2014	Sobrevalorização do ativo não corrente e dos capitais próprios.	Sim	463.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa, bem como à perda de mais de metade do capital social. Refere-se ainda a falta de aprovação pelo concedente do estudo de viabilidade financeira.
Águas do Noroeste, S. A.	2013	Discordância quanto à recuperabilidade de prejuízos fiscais.		550.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa.
	2014	Discordância quanto à recuperabilidade de prejuízos fiscais.	Sim	1.360.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa e à antiguidade de saldos dos municípios.
	2014	Excesso de gastos capitalizados no imobilizado em curso.		1.750.000	
Águas do Oeste, S. A.	2013	Incerteza quanto à recuperabilidade de valores a receber e juros de mora.		11.535.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa.
	2014	Incerteza quanto à recuperabilidade de valores a receber e juros de mora.	Sim	14.194.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa.
AMARSUL - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S. A.	2013	Sobreavaliação de contas a receber.		819.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa.
	2014	Sobreavaliação de contas a receber.	Sim	200.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa.
APL - Administração do Porto de Lisboa, S. A.	2013	Encontram-se sobreavaliados os resultados transitados.		480.000	
	2013	Desconhecem-se os efeitos nas demonstrações financeiras decorrentes da decisão do Tribunal Constitucional de considerar ilegal o aditamento de um contrato de concessão.		Não quantificado	
	2013	Estão por apurar e acordar os valores a faturar decorrentes de um protocolo assinado em 2011 com a autarquia de Oeiras, desconhecendo-se o impacto nas Demonstrações Financeiras.		Não quantificado	
	2013	Falta de decisão do Estado sobre a compensação a receber pela desapropriação de terrenos ocorrida em 1998.		Não quantificado	

<sup>170</sup> Para efeitos da presente auditoria.



2.

Empresa Pública	Exercício	Reservas			Ênfases mais relevantes <sup>170</sup>
		Causa	Transitada	Valor sobre que incidem	
	2014	Desconhecem-se os efeitos nas demonstrações financeiras decorrentes da decisão do Tribunal Constitucional de considerar ilegal o aditamento de um contrato de concessão.	Sim	Não quantificado	
	2014	Estão por apurar e acordar os valores a faturar decorrentes de um protocolo assinado em 2011 com a autarquia de Oeiras, desconhecendo-se o impacto nas Demonstrações Financeiras.	Sim	Não quantificado	
	2014	Falta de decisão do Estado sobre a compensação a receber pela desapropriação de terrenos ocorrida em 1998.	Sim	Não quantificado	
APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.	2013	Resultados subavaliados.		493.000	
Costapolis - Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Costa da Caparica, S.A.	2013	Falta de atualização de provisões.		44.971.010	
DOCAPESCA - Portos e Lotas, S. A.	2013	Atividade não alicerçada em contratos de concessão devidamente desenvolvidos e atualizados e suas consequências na valorização e depreciação de ativos.		Não quantificado	Inclui ênfase relativa ao capital social totalmente perdido e risco de continuidade.
	2013	Impossibilidade de refletir a alteração na idade de reforma para 66 anos no valor dos benefícios pós-emprego.		Não quantificado	
	2013	Responsabilidades respeitantes a taxas de movimentação de pescado		11.501.000	
	2014	Incapacidade de quantificar o impacto financeiro da transferência dos ativos e passivos do Instituto Portuário e do Transportes Marítimos, IP, para a Docapesca, S.A.		Não quantificado	
	2014	Informação insuficiente sobre uma provisão para compromissos assumidos.		950.000	
ECODETRA-Sociedade de Tratamento e Deposição de Resíduos, S.A.	2013	Terrenos e recursos naturais relativamente aos quais não é possível quantificar a imparidade.		2.163.707	
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S. A.	2013	Ausência de compensação por investimentos em bens do Estado.		182.179.000	Inclui ênfase relativamente à perda de mais de metade do capital próprio, e sobre a concretização do plano de investimentos estar dependente do financiamento do Estado e/ou da União Europeia.
	2014	Ausência de compensação por investimentos em bens do Estado.	Sim	270.248.000	Inclui ênfase relativamente ao capital próprio negativo e à necessidade de apoio financeiro por parte do Estado.
EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, S.A.	2013	Impossibilidade de pronúncia pela recuperabilidade de participações financeiras em empresa.		6.825.000	
	2013	Sobrevalorização de ativos.		3.000.000	
Engenharia e Sistemas de Transportes - ENSITRANS, A. E. I. E.	2013	Falta de resposta ao pedido de informações solicitado a banco estrangeiro.		Não quantificado	
	2014	Falta de resposta ao pedido de informações solicitado a banco estrangeiro.	Sim	Não quantificado	
ENMC - Entidade Nacional para o mercado de Combustíveis, E.P.E.	2013	Eventual correção da matéria coletável em resultado de inspeção tributária.		9.085.277	
FERCONSULT - Consultoria, Estudos e Projetos de Engenharia de Transportes, S. A.	2013	Sobreavaliação do resultado líquido.		373.616	Inclui ênfase relativa à acumulação de prejuízos e à dependência de apoios do Estado (que é semelhante à de 2012, ano em que já existiam ênfases semelhantes).
	2013	Incerteza quanto ao impacto de projetos de investimento.		143.038	
	2013	Dúvida relativamente ao valor de participação financeira.		407.478	
	2013	Dúvida relativamente ao recebimento de um saldo em dívida.		669.000	
	2013	Registos de pagamentos a fornecedores sem receção de faturas.		101.000	
	2013	Razoabilidade dos registos de uma provisão para um processo de reestruturação iniciado no exercício de 2011.		285.140	
	2014	Incerteza quanto ao impacto de projetos de investimento.	Sim	5.064.963	Inclui ênfase relativa à acumulação de prejuízos e à dependência de apoios do Estado.
	2014	Dúvida relativamente ao recebimento de um saldo em dívida.	Sim	637.000	
	2014	Incerteza sobre efeitos da participação em		282	



Empresa Pública	Exercício	Reservas			Ênfases mais relevantes <sup>170</sup>
		Causa	Transitada	Valor sobre que incidem	
		ACE com capitais próprios negativos.			
	2014	Dúvida relativamente ao valor de participação financeira.	Sim	384.426	
G.I.L. - Gare Intermodal de Lisboa, S. A.	2013	Falta acordo com empresa pública sobre o valor dos terrenos, onde se encontra implantada a Gare Intermodal de Lisboa, e dos trabalhos a mais.		2.167.616	Inclui ênfase no âmbito do art.º 35.º do CSC - perda de metade do capital social e risco de continuidade.
	2013	Dúvidas quanto à tempestividade e forma da cobrança da dívida da autarquia de Lisboa		1.994.285	
	2014	Dúvidas quanto à tempestividade e forma da cobrança da dívida da autarquia de Lisboa	Sim	2.018.829	Inclui ênfase no âmbito do art.º 35.º do CSC - perda de metade do capital social e risco de continuidade
INCM - Imprensa Nacional Casa da Moeda, S.A.	2013	Falta de cumprimento do princípio da Unidade da tesouraria do Estado.		Não quantificado	
MARF - Mercado Abastecedor da Região de Faro, S.A.	2013	Falta de detalhe das quantias escrituradas dos montantes líquidos relativos a ativos.		453.402	Inclui ênfase relativa a capitais próprios negativos e à necessidade de continuação de apoio pelo Estado.
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	2013	Obras efetuadas e não faturadas.		55.707.366	Inclui ênfase sobre a atividade cronicamente deficitária e dependente da manutenção do suporte financeiro do Estado.
	2013	Contabilização de montantes relativos a infraestruturas de longa duração, por ausência de contratualização com o Estado.		4.361.698.546	
	2013	Possibilidade de virem a existir gastos de impostos não reconhecidos nas demonstrações financeiras.		28.000.000	
	2013	Responsabilidades com benefícios pós-emprego em função da sua constitucionalidade.		216.987.145	
	2013	Incerteza quanto à rubrica de participações financeiras.		25.683.810	
	2014	Contabilização de montantes relativos a infraestruturas de longa duração, por ausência de contratualização com o Estado.	Sim	4.677.424.000	Inclui ênfase sobre perda de mais de metade do capital social
	2014	Incerteza quanto à rubrica de participações financeiras.		2.936.887	
	2014	Necessidade de reforço de provisão para responsabilidades decorrentes da participação em dois agrupamentos complementares de empresas.	Sim	26.166.000	
	2014	Obras efetuadas e não faturadas.	Sim	54.651.573	
Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, E.P.E.	2013	Impossibilidade de concluir sobre a realização de dívidas contabilizadas como a receber.		6.629.442	
	2014	Impossibilidade de concluir sobre a realização de uma dívida contabilizada como a receber.	Sim	8.437.618	
PARPARTICIPADAS, SGPS, S. A.	2013	Subavaliação do passivo.		17.526.000	
	2014	Insuficiência de informação sobre o impacto nas demonstrações financeiras do processo judicial levantado por terceiro contra uma das suas participadas (montante reclamado).		6.840.000	
	2014	Subavaliação do passivo.	Sim	17.526.000	
PARUPS, S. A.	2013	Reservas em relatórios de auditoria relativos a fundos de investimento imobiliário e de capital de risco.		571.662.000	Inclui ênfase relativa à existência de capitais próprios negativos ao risco de continuidade. Existência de adiantamento do estado Português que não foi objeto de formalização, no valor de 35.193.000 euros.
	2013	Falta de relatórios de auditoria relativos a três fundos de capital de risco		11.269.000	
	2014	Reservas em relatórios de auditoria relativos a fundos de investimento imobiliário e de capital de risco.	Sim	515.064.000	Inclui ênfase relativa à existência de capitais próprios negativos ao risco de continuidade. Existência de adiantamento do estado Português que não foi objeto de formalização, no valor de 35.193.000 euros.
	2014	Falta de relatório de auditoria relativo a um fundo de capital de risco.	Sim	4.232.000	
PARVALOREM, S. A.	2013	Falta de resposta a pedidos de informação a advogados.		Não quantificado	Inclui ênfases relativas à existência de capitais próprios negativos, bem como a um "empréstimo não formalizado" pelo Estado no valor de 111.695.000 euros.
	2013	Rubricas para as quais não é possível efetuar juízo sobre a suficiência das imparidades (contas a receber e		1.039.901.000	





2.

Empresa Pública	Exercício	Reservas			Ênfases mais relevantes <sup>170</sup>
		Causa	Transitada	Valor sobre que incidem	
		aditamentos a fornecedores).			
	2013	As demonstrações financeiras não incluem um conjunto de divulgações exigidas pelas Normas Internacionais de Relato Financeiro: "IFRS 7 - Instrumentos financeiros - Divulgações" e "IFRS 13 - Mensuração ao justo valor".		Não quantificado	
	2014	As demonstrações financeiras não incluem um conjunto de divulgações exigidas pelas Normas Internacionais de Relato Financeiro: "IFRS 7 - Instrumentos financeiros - Divulgações" e "IFRS 13 - Mensuração ao justo valor".	Sim	Não quantificado	Inclui ênfases relativas à existência de capitais próprios negativos, bem como a um "empréstimo não formalizado" pelo Estado no valor de 111.695.000 euros.
	2014	Rubricas para as quais não é possível efetuar juízo sobre a suficiência das imparidades (contas a receber e aditamentos a fornecedores).	Sim	761.302.000	
	2014	Falta de resposta a pedidos de informação a advogados.	Sim	Não quantificado	
<b>SANJIMO - Sociedade Imobiliária, S.A.</b>	2013	Imóveis para os quais não é possível fazer juízo sobre o respetivo valor de balanço (Parque Industrial da ex-Oliva, em S. João da Madeira – imóveis parcialmente onerados).		3.912.280	
	2014	Imóveis para os quais não é possível fazer juízo sobre o respetivo valor de balanço. (Parque Industrial da ex-Oliva, em S. João da Madeira – imóveis parcialmente onerados).	Sim	3.124.756	
<b>SIEV - Sistema de Identificação de Veículos, S.A.</b>	2013	Impossibilidade de pronúncia sobre montantes a receber.		2.012.240	
	2013	Impossibilidade de pronúncia sobre montantes a receber.		290.447	
<b>SILOPOR - Empresa de Silos Portuários, S. A.</b>	2013	Valor da dívida à DGTF.		9.000.000	
	2014	Valor da dívida à DGTF.	Sim	5.000.000	
<b>SIMDOURO - Saneamento do Grande Porto, S. A.</b>	2013	Sobreavaliação de passivos e de ativos.		7.827.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa.
	2014	Sobreavaliação de ativos e passivos.		6.009.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa.
	2014	Excesso de amortizações.		354.000	
	2014	Excesso nas prestações de serviços do exercício, por registo incorreto.		233.000	
<b>SIMLIS - Saneamento Integrado dos Municípios do Lis, S. A.</b>	2013	Recuperabilidade de saldos a receber.		4.300.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa, bem como à perda de mais de metade do capital social. Refere-se ainda a falta de aprovação pelo concedente do estudo de viabilidade financeira.
	2014	Recuperabilidade de saldos a receber.	Sim	4.300.000	Inclui ênfase relativa à aprovação pelas entidades competentes de mecanismos que permitam remunerar capitais investidos e recuperar custos no âmbito da concessão da empresa, bem como à perda de mais de metade do capital social. Refere-se ainda a falta de aprovação pelo concedente do estudo de viabilidade financeira.
<b>SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.</b>	2013	Sobreavaliação do ativo.		250.000	
<b>SPE - Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, S. A.</b>	2013	Impacto nas demonstrações financeiras de dois processos de contencioso.		11.756.812	Inclui ênfase sobre perda total de capital social e relativamente a que 97% do ativo total está dependente do desfecho dos processos de contencioso.



Empresa Pública	Exercício	Reservas			Ênfases mais relevantes <sup>170</sup>
		Causa	Transitada	Valor sobre que incidem	
	2014	Impacto nas demonstrações financeiras de dois processos de contencioso.	Sim	13.665.148	Inclui ênfase sobre perda total de capital social e relativamente a que 97% do ativo total está dependente do desfecho dos processos de contencioso.
Transtejo - Transportes Tejo, S.A.	2013	Impossibilidade de pronúncia sobre os efeitos decorrentes de protocolos com terceiros.		13.583.391	Inclui ênfase relativa à perda total do capital e ao agravamento do capital próprio negativo.
VALORLIS - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S. A.	2013	Sobrevalorização do capital próprio.		1.060.000	
	2014	Sobrevalorização do capital próprio.	Sim	952.000	
WOLFPART, SGPS, S. A.	2014	Subavaliação de provisão relativa a participação em sociedade.		4.000.000	
	2014	Reforço de provisões relativas a imóvel detido por empresa participada, gerado em exercícios anteriores.		5.000.000	
<b>34</b>		<b>93</b>	<b>29</b>	<b>13.128.633.530</b>	<b>29</b>

FONTE: DGTC, com base na prestação de contas, excluindo as empresas dos setores da saúde, da defesa, da cultura e da educação e incluindo as empresas em liquidação.



## ANEXO II - Necessidade de reformulação dos sistemas de informação - o exemplo do controlo da UTE

O controlo do cumprimento do princípio de unidade da tesouraria do Estado (UTE) pela DGTF é efetuado através do cruzamento de informação proveniente do SIRIEF e de informação remetida pelo IGCP, sobre os montantes de disponibilidades e de depósitos no Tesouro, por cada empresa<sup>171</sup>, sendo apurada a taxa de centralização de fundos<sup>172</sup>.

A informação é utilizada para a elaboração de parte de cada boletim trimestral e do relatório anual, ambos sobre o SEE e efetuados pela UTAM. Há também evidências de que a DGTF procede a pedidos de esclarecimentos às empresas públicas sobre o cumprimento do princípio de unidade da tesouraria do Estado, nomeadamente quando há divergências entre os montantes reportados pelo IGCP e os reportados diretamente à DGTF, via SIRIEF<sup>173</sup>.

A DGTF efetuou um relatório interno sobre o regime de unidade da tesouraria, incluindo a temática do cumprimento das recomendações que lhe foram feitas pelo TdC, em sede de auditorias e de Parecer sobre a Conta Geral do Estado<sup>174</sup>. No mesmo relatório, é referida a introdução de um formulário eletrónico para introdução direta de dados no SIRIEF com vista ao controlo do cumprimento da UTE.

Porém, o indicador utilizado pela DGTF não é suficiente para identificar as empresas incumpridoras<sup>175</sup>, já que considera em incumprimento todas as empresas que tenham fundos fora do Tesouro.

A existência de saldos fora do tesouro, nos casos de empresas parcialmente excecionadas do cumprimento do princípio de unidade da tesouraria, pode não corresponder, de facto, a situações de incumprimento.

A DGO utiliza também como indicador a taxa de centralização, mas com um critério de interpretação oposto ao utilizado pela DGTF.

No seu relatório de Avaliação do cumprimento do princípio da Unidade da tesouraria do Estado 4º trimestre – 2015, a DGO refere que «*Os organismos que obtiveram despacho de dispensa parcial, nos termos da alínea b) do n.º 5 do artigo 43.º do DLEO/2015, por razões de operacionalização interna da DGO, estão a ser considerados como totalmente dispensados do cumprimento do princípio da UTE, partindo-se do pressuposto que apenas mantêm fora do Tesouro os fundos autorizados pelo respetivo despacho*».

Embora as duas óticas sejam imprecisas, a utilizada pela DGO não atinge indiscriminadamente as empresas dispensadas, por falhas imputáveis ao Ministério das Finanças nos seus sistemas de informação.

É de referir que a DGO, no relatório citado, identifica também as empresas que não prestaram a devida informação, o que constitui risco maior de incumprimento e de eventual não entrega de rendimentos provenientes de aplicações fora do Tesouro<sup>176</sup>.

Se bem que a DGTF processe os pedidos de dispensa de cumprimento do princípio da UTE, com intervenção do IGCP, os documentos são carregados no SIRIEF unicamente pelas empresas públicas, e o mesmo sistema de informação atualmente não abrange todo o SEE<sup>177</sup>.

<sup>171</sup> O IGCP refere que não dispõe de instrumentos que lhe permitam controlar as exceções ao RJSPE. As exceções são identificadas caso a caso aquando da remessa de operações para efeitos de parecer prévio ou para efeitos de reporte mensal. Em caso de falta de informação, esta é solicitada à DGTF ou às empresas públicas.

<sup>172</sup> Há evidências de que a DGTF procede a pedidos de esclarecimentos às empresas públicas sobre o cumprimento do princípio de unidade de tesouraria do Estado, nomeadamente sobre a divergência entre os montantes reportados pelo IGCP e os reportados diretamente à DGTF, via SIRIEF.

<sup>173</sup> Sistema de informação que apresenta as limitações já expostas no presente relatório.

<sup>174</sup> A DGTF referiu pretender efetuar um relatório de acompanhamento do mesmo tema a partir de 30 de abril de 2016.

<sup>175</sup> Nomeadamente, no caso das empresas às quais foi concedida exceção parcial do cumprimento do princípio de unidade de tesouraria. O referido indicador é importante, para aferir, de forma genérica, a aplicação do princípio.

<sup>176</sup> O IGCP referiu em 20-4-2016 que «A proposta de Regime de Tesouraria do Estado já entregue à Tutela poderá vir a alterar com alguma relevância as funções do IGCP neste domínio. Nessa altura terá que ser reavaliada a necessidade de recursos adicionais».

<sup>177</sup> Conforme se encontra explanado no relatório.



Constatou-se, por consulta ao sistema, que existem falhas no carregamento dos documentos pelas empresas públicas, nomeadamente no que respeita quer às dispensas de cumprimento do princípio da UTE, quer aos comprovativos de entrega de juros<sup>178</sup>.

Assim, o SIRIEF não permite, só por si, identificar com segurança as empresas cumpridoras, dado que não possui campos qualitativos, nomeadamente para preenchimento pelas empresas, ou pela DGTF, sobre a existência de exceção relativamente ao cumprimento do princípio da UTE e do respetivo âmbito total ou parcial, o que a acontecer permitiria confirmar os casos em que no sistema não constam nem os despachos autorizadores da exceção, nem os comprovativos de entrega dos juros obtidos com aplicações fora do Tesouro.

---

<sup>178</sup> Foi efetuado um cruzamento da informação documental presente no SIRIEF, utilizando um racional igual ao que se referiu ser utilizado pela DGO, indiciador de um grau de incumprimento geral, mas que não permitia identificar com segurança as empresas cumpridoras e incumpridoras.





## ANEXO III - Opinião, por critério de auditoria

O presente anexo resume a sustentação da opinião de auditoria relativamente a cada um dos critérios e subcritérios definidos na fase de planeamento, sem prejuízo da relevância das matérias expostas no texto do relatório. É incluída a referência, também resumida, às medidas implementadas pelas entidades do Ministério das Finanças, bem como ao contexto de controlo do SEE.

	Objetivo PGA	Conclusão	Resposta da auditoria	Medidas das Entidades e fatores de contexto
Questão	O controlo efetuado pelo Ministério das Finanças ao SEE é eficaz?	O sistema de controlo do SEE é centrado no atual RJSPE. Face ao disposto no mesmo regime, o grau de eficácia é ainda baixo, conforme se constata pelo preenchimento dos critérios a seguir referidos.	Não	A UTAM desempenha um papel central na implementação do RJSPE, dado que é responsável pelo apoio técnico ao Ministro das Finanças no exercício, em exclusivo, da função acionista. Esta entidade autónoma constitui uma novidade no contexto institucional e apenas ficou dotada da maioria dos seus recursos em 2015 e encontra-se a desenvolver as metodologias que lhe possibilitarão cobrir as suas responsabilidades, o que prevê que possa vir a acontecer até 2017. A DGTF e a UTAM têm procurado a sua articulação, embora falte a respetiva definição formal, por diploma legal. O sistema de informação sobre o SEE que serve estas duas entidades (SIRIEF) é um aspecto crítico ainda não resolvido. O âmbito de aplicação do RJSPE é de cerca de metade do número estimado de empresas públicas. Os controlos instituídos pelo RJSPE são relevantes, mas a sua eficácia é ainda reduzida, uma vez que não são completamente executados, ou que o são de forma tardia, como nos casos da aprovação dos instrumentos previsionais de gestão e dos documentos de prestação de contas, a celebração de contratos de gestão e de serviço público. A avaliação de desempenho e a responsabilização dos gestores é insuficiente. A capacidade de resposta do acionista às suas obrigações para com as empresas públicas é também insuficiente. O sistema de controlo não é ainda eficaz.
1.	Os princípios e regras aplicáveis ao controlo do SEE estão definidos e são identificáveis?	Os princípios e regras do RJSPE não se encontram completamente definidos e existem áreas a clarificar por diploma legal, nomeadamente no que respeita ao exercício da função acionista e no âmbito da articulação entre várias entidades (DGTF, UTAM, DGAL, empresas).	Não	Parte dos diplomas não está ainda publicada. Está em curso um processo eventualmente conducente a uma proposta de revisão do RJSPE. No domínio da articulação entre entidades, é referida a existência de procedimentos de articulação mitigadores da ausência da legislação.
1.1.	Todos os diplomas previstos no RJSPE foram publicados?	Em dezembro de 2015 não tinham sido publicados os despachos de articulação previstos no RJSPE (articulação UTAM/DGAL e articulação UTAM/DGTF). Existem áreas de sobreposição das funções atribuídas por lei à DGTF, o que gera indefinição na repartição de tarefas. Também não foi publicada a RCM que deveria ter fixado, nos termos do RJSPE, as orientações estratégicas para as empresas públicas.	A melhorar	Em sede de entrevista e comentários escritos a DGTF e a UTAM referem a existência de reuniões de articulação semanais, mas não foram obtidas evidências documentais. No entanto existe um documento datado de 9 de fevereiro de 2015, bem como um despacho do SEATF que comprovam documentalmente o esforço para a identificação de uma melhor articulação entre DGTF e UTAM.
1.2.	Há necessidade de clarificação de aspetos práticos essenciais para a prossecução dos princípios do RJSPE?	A DGTF entendeu existir necessidade de clarificar os art.os 11.º, 18.º, 25.º, 28.º, 29.º, 37.º e 39.º do RJSPE, mas ainda não houve sequência em proposta legislativa.	A melhorar	Está em curso a apreciação do RJSPE, com vista a uma proposta de alteração legislativa.
1.3.	Existem exclusões do âmbito de aplicação do sistema de controlo?	Existem exclusões de âmbito do RJSPE, mas que obedecem a procedimentos próprios, como é o caso, das unidades de participação em fundos de capital de risco, cujo controlo é efetuado pelos técnicos aos quais está atribuído o acompanhamento das empresas públicas. Não estão previstos procedimentos para a gestão de participações em sociedades sediadas em território estrangeiro presentes na carteira de participações sociais da DGTF.	A melhorar	Ainda que as participações em sociedades em território estrangeiro e incluídas na carteira de participações do Estado geridas pela DGTF (WTC MACAU – World Trade Center Macau, SARL e IPE MACAU – Investimentos e Participações Empresariais, SARL) não têm acompanhamento. A DGTF que <i>«Apesar dos esforços levados a cabo, a escassa ou quase nula informação que nos foi entregue no final do processo de extinção do IPE e localização geográfica destas duas empresas não permitem a esta Direção-Geral desempenhar a sua função de acionista»</i> .
1.4.	Existem todas as delegações de competências necessárias?	A competência para o exercício da função acionista, está atribuída, pelo RJSPE, em exclusivo, ao Ministro das Finanças. As delegações de competências existem para as empresas diretamente participadas pelo Estado através da DGTF. O facto de as delegações de competências serem atualmente suficientes radica na insuficiente implementação do RJSPE, ou seja, serem abrangidas poucas participações indiretas, não ser ainda clara a interpretação do Ministério das Finanças sobre o regime de exercício da função acionista, e o âmbito de aplicação do regime ser ainda limitado.	Suficiente, no estágio atual de implementação	Uma vez que as empresas acompanhadas se circunscrevem às diretamente participadas, as delegações de competências existentes neste campo são as do MF para o SET e deste para a DGTF, o que corresponde ao caso geral previsto no RJSPE.
2.	O sistema de controlo do SEE está implementado?	O sistema de controlo não se encontra completamente implementado, uma vez que há evidências de não terem sido acautelados todos os recursos necessários (sistemas de	Não	No domínio dos sistemas de informação, está prevista a reformulação do SIRIEF, sistema que serve a DGTF, a IGF, a Parpublica, a UTAM e a respetiva disponibilização à DGO.

	Objetivo PGA	Conclusão	Resposta da auditoria	Medidas das Entidades e fatores de contexto
		informação, recursos humanos), nem definidos indicadores, ou objetivos de índole empresarial específicos para cada setor.		A UTAM prevê vir a desenvolver a análise de risco, em função do histórico de informação dos seus boletins trimestrais. Com caráter de urgência, existe a necessidade de o Ministério das Finanças estabelecer prioridades de controlo de acordo com a materialidade dos interesses do Estado nas empresas.
2.1.	As entidades responsáveis pelo controlo estão constituídas e dotadas de meios, tal como previsto?	Todas as entidades previstas pelo RJSPE estão constituídas, mas existem evidências de falta de recursos humanos na DGO, DGTF, IGF. Os recursos que têm saído anualmente (2013-2015), ou que não se encontram nas funções originais (caso da IGF) não foram, no período em análise, objeto de substituição na sua totalidade. A inexistência de uma entidade que efetue o acompanhamento transversal da implementação do RJSPE prejudica a identificação precisa dos recursos em falta. No final de 2015, UTAM ainda não tinha o seu quadro de pessoal completo.	A melhorar	O período em análise foi marcado por restrições orçamentais e mudança de Governo.
2.2.	Os sistemas de informação disponíveis permitem uma monitorização sistemática por critérios de risco?	O SIRIEF é o sistema de informação de base informática utilizado para o acompanhamento do SEE e circunscreve-se às participações diretas da DGTF e da Parpública. O sistema não dispõe de indicadores qualitativos, ou de estágio processual (ex. aprovação, não aprovação de documentos remetidos). As metodologias utilizadas pela UTAM incluem análises de desvios e de posicionamento relativo das empresas no domínio do desempenho financeiro, porém as condições de acesso da UTAM ao SIRIEF carecem de melhoria, o que causa atrasos na produção de relatórios e impede análises tempestivas. O exercício da função acionista carece da intervenção da UTAM e da DGTF, entidades que, em articulação, terão que atribuir prioridade ao controlo das empresas de acordo com a materialidade dos interesses do Estado, conforme evidencia o relatório. O sistema de informação da DGO revela-se coerente, tanto ao nível do sistema informático (SIGO) como ao nível dos controlos efetuados pela DGO e pelo conteúdo do reporte periódico. Os procedimentos de orçamentação e de acompanhamento de execução orçamental incluem cruzamentos de informação e de análise de desvios. A implementação do SNC-AP poderá vir a melhorar a capacidade de controlo sobre as EPR.	A melhorar	O SIRIEF foi desenvolvido num contexto anterior ao RJSPE, essencialmente como canal de reporte documental e de informação quantitativa de inserção direta pelas empresas. Encontra-se prevista a reformulação do SIRIEF, mas o detalhe da futura estrutura de dados não está definida. Prevê-se que venham a ser registadas no sistema mais entidades do SEE. As entidades do SEE (EPR) pelo SIGO, da DGO, sistema já antes existente para as entidades do SPA (SFA) e a sua preparação ocorreu antes da publicação do Decreto-Lei n.º 133/2013, ou seja, desde 2012, ano em que se deu pela primeira vez a integração das EPR no OE. A UTAM prevê, para 2016, a constituição de uma base de dados e o desenvolvimento de uma metodologia de acompanhamento e avaliação das empresas públicas centrada na evolução da sua situação financeira, bem como melhorar a análise de risco com o desenvolvimento de algoritmos de previsão de receitas e/ou procura.
2.3.	Existem objetivos e indicadores de desempenho definidos?	Existem restrições para a gestão definidas, nomeadamente pelo Orçamento do Estado, ou pelo RJSPE e legislação conexa (endividamento, gastos operacionais e outros). No entanto, a fixação de objetivos falha por falta de orientação geral governativa, bem como, no que respeita aos compromissos exigidos aos gestores. A Resolução do Conselho de Ministros que fixa os objetivos para o SEE foi revogada pelo RJSPE e não foi publicada outra em sua substituição. Na maioria dos casos, não existem contratos de gestão celebrados entre o Estado e os gestores públicos, nem contratualização de serviço público.	A melhorar	A insuficiente aplicação do RJSPE motiva a falta de objetivos de desempenho claros, mensuráveis e estabelecidos com o aval do acionista.
3.	O sistema de controlo do SEE em adequado funcionamento?	<b>Nem todas as entidades do SEE identificadas reportam ainda pelo SIRIEF e as que o fazem não são acompanhadas em tempo útil. Há falta de controlo sobre os IPG e falta a maioria dos contratos de gestão, pelo que não há controlo ex-ante sobre a gestão e sobre os gestores públicos. Há pouca capacidade de resposta do Estado e as empresas e seus gestores não têm retorno adequado da sua participação no sistema de controlo, uma vez que os PAO e os documentos de prestação de contas não são aprovados tempestivamente. Apesar de responsabilidade que recai sobre os gestores nos termos da lei, existe uma reduzida possibilidade de estes serem responsabilizados, pelo acionista, quanto ao seu desempenho de gestão.</b>	Não	Existe falta de recursos humanos e o principal sistema de informação ainda não foi reformulado. A UTAM desenvolveu a sua atividade essencialmente a partir de 2015. O Ministério das Finanças tem progressivamente alargado o âmbito de aplicação dos controlos previstos no RJSPE. Verifica-se uma melhoria no controlo entre 2013 e 2015.
3.1.	Estão identificadas as entidades em que o Estado exerce influência dominante e todas as participações públicas?	A DGAEP publica uma lista de entidades públicas da administração direta e indireta, na qual estão incluídas as entidades do SEE. Já o SIRIEF apenas identifica, essencialmente, as entidades do SEE diretamente participadas pela Parpública e pela DGTF, dado que foi concebido para tal e ainda não foi alterado. O INE publica uma listagem das EPR que é retomada pela DGO nas suas circulares (instruções) para a preparação do Orçamento do Estado de cada ano. Estas duas listagens divergem, dado que algumas entidades saem de EPR em função do provimento dos seus requerimentos para tal, ou por motivos de extinção.	A melhorar	É válido o referido na linha 2.2 do presente quadro. Existe alguma identificação das entidades do SEE, mas a integração dessa informação no SIRIEF (sistema disponível na DGTF) ainda não está completa.
3.2.	O conjunto das entidades em que o Estado exerce influência dominante é analisado pelos serviços do MF nas vertentes definidas no RJSPE	A estrutura dos boletins de acompanhamento do SEE pela UTAM coincide com a dos anteriores boletins elaborados pela DGTF, pelo que o conjunto de matérias abrangidas pelo RJSPE continua a ser objeto de análise. No final de 2015, não havia ainda a versão definitiva do relatório anual do SEE de 2014, por necessidade de rever a informação financeira e por dificuldades no acesso da UTAM ao SIRIEF. O acompanhamento e a divulgação de informação trimestral também se mostra	A melhorar	A falta de capacidade de resposta do acionista relaciona-se com a falta de recursos humanos e de sistemas de informação. No caso da realização de operações, ou investimentos não previstos em PAO aprovados, o RJSPE prevê a possibilidade de responsabilidade financeira, civil e criminal para os gestores públicos (n.º 6, do art.º 25.º). A análise tem como limitação o facto de o RJSPE não estar a ser aplicado ao universo do SEE, a inexistência de



	Objetivo PGA	Conclusão	Resposta da auditoria	Medidas das Entidades e fatores de contexto
	(endividamento, boas práticas de governação, aprovação de planos de atividade e orçamentos, ...)?	passível de melhoria, já que no final de 2015 apenas se encontrava publicado o boletim trimestral do segundo trimestre do mesmo ano. A abordagem, pela UTAM das obrigações de informação das práticas de bom governo societário do exercício de 2014 deu-se até ao final de 2015, altura em que o relatório ainda não tinha tido aprovação do SET (oprocessado de elaboração deste relatório também teve impactos positivos, vd. 3.6). O acompanhamento das empresas do SEE, âmbito da função acionista que cabe ao Ministro das Finanças, é efetuado pela DGTF, através da análise dos relatórios e contas, com informações com uma análise abrangente das obrigações de direito privado e de direito público, com ênfase nestas últimas. As práticas de bom governo encontravam-se, em 2015, a ser acompanhadas quanto à respetiva obrigação de informação que sobre elas impende, isto é, quanto à transparência do reporte. Os PAO para serem aprovados carecem da correção das deficiências identificadas pela UTAM. No entanto, o trabalho de análise técnica por parte desta entidade não tem sequência nas diligências efetuadas através da DGTF e os PAO não chegam, na sua maioria, a ser aprovados pelo acionista. Os pareceres vinculativos sobre a contratação de novos financiamentos e os relatórios que o IGCP envia à DGTF sobre a mesma matéria são um aspecto positivo da implementação do RJSPE.		objetivos de desempenho e a falta de eficácia na responsabilização de gestores e do próprio acionista. Existe um conjunto materialmente relevante de empresas públicas
3.3.	O universo de entidades e de participações é caracterizado e analisado de acordo com critérios de risco (setores, atividade específica, dimensão, ...)?	O conjunto de critérios de risco, que esteve subjacente à formulação do critério de auditoria, não se encontra a ser acompanhado transversalmente, com exceção dos financeiros (objeto de análise nos relatórios e boletins periódicos da UTAM). Até ao final de 2015 verificou-se também que a análise se restringiu às participações diretas da DGTF e da Parpública.	A melhorar	A UTAM prevê vir a definir critérios de risco para acompanhamento de empresas ainda em 2016.  A UTAM prevê para 2016 abranger um conjunto mais vasto de empresas, por exemplo, com a análise dos PAO de 130 empresas de um total de cerca de 230.
3.4.	Existe uma gestão de risco no acompanhamento de ênfases e de reservas formuladas na sequência da Certificação Legal de Contas?	O acompanhamento de reservas e de ênfases é efetuado através dos relatórios trimestrais dos ROC, recebidos pela DGTF, sendo realizadas diligências junto das empresas quando esta entidade entende ser justificado. A análise de reservas e de ênfases é efetuada aquando da análise aos relatórios e contas, para efeitos da respetiva aprovação. Apesar disso, a aprovação dos documentos de prestação de contas, e as recomendações do acionista, sofre atrasos, ou não se verifica, o que é suscetível de colocar em causa a eficácia do acompanhamento de reservas.	A melhorar	A Direcção da DGTF que acompanha maior número de empresas efetua-o com recurso a apenas seis técnicos, os quais desempenham ainda várias outras tarefas, o que é um fator de risco para o alargamento previsto do número de empresas objeto de acompanhamento.
3.5.	Existe articulação entre a monitorização das entidades e das participações e a função de auditoria?	De acordo com o legalmente previsto, há evidências de que a DGO reporta à IGF os casos de incumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso. A IGF efetua auditorias ao SEE, nas áreas já anteriormente abrangidas pelo anterior regime do setor. O facto de não existir a recolha e a divulgação de informação sobre o estágio de implementação do RJSPE (ver linha 3.9 do presente quadro) e de os relatórios trimestrais do IGCP não serem remetidos por esta entidade à IGF são fatores suscetíveis de prejudicar a função de auditoria, desde a fase de planeamento das ações. A utilidade final dos relatórios e pareceres dos ROC, para efeitos de acompanhamento das empresas é prejudicada pelo atraso da aprovação dos relatórios e contas, factor que é mitigado pela presença de elementos propostos pela DGTF nos órgãos de fiscalização das empresas.	A melhorar	
3.6.	Há evidências de medidas corretivas na implementação e no funcionamento do sistema de controlo?	Ao nível dos procedimentos há exemplos de medidas corretivas do funcionamento do sistema de controlo, como a alteração do manual da LCPA pela DGO, a elaboração de uma ficha para a instrução dos pedidos de autorização de financiamento, pela DGTF, a alteração das circulares e instruções da DGTF e da UTAM. O facto de a articulação com a função de auditoria estar prejudicada pelos motivos referidos em 3.5 e pelo facto de não haver evidências de acompanhamento global de implementação, referido em 3.7, penaliza a identificação de procedimentos a corrigir. De salientar que no domínio da implementação há evidências da antecipação de riscos. A demora na elaboração do relatório sobre práticas de bom governo societário pela UTAM, já referida decorreu de terem sido exigidas às empresas diversas versões dos seus relatórios sobre práticas de governo societário, tendo sido elaboradas também internamente várias informações de análise relativamente a cada empresa. Verifica-se que com esta abordagem se obteve um ganho na transparência pretendida pela obrigação de reporte e a disciplina das empresas, com o objetivo de obter ganhos de eficiência em anos posteriores.	A melhorar	A identificação e a introdução de procedimentos corretivos é também prejudicada pela existência de várias áreas em que é incompleta a implementação do RJSPE (funções da UTAM ainda não implementadas, pela limitação às empresas diretamente participadas do exercício da função acionista, pela DGTF, falta de RCM que fixe objetivos e de contratos de gestão, etc.). Assim, as medidas que se verificam têm sido mais de implementação do que de correção, tendo motivado a publicação de despachos e de regulamentação posterior à publicação do Decreto Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (Decreto Regulamentar n.º 1/2014, Despacho 4663-A/2014) no sentido de dar, pela primeira vez, base legal à definição de circuitos a seguir para a implementação do RJSPE.



	Objetivo PGA	Conclusão	Resposta da auditoria	Medidas das Entidades e fatores de contexto
3.7.	Existe de um consequente acompanhamento de indicadores de desempenho?	A falta de contratos de gestão, a falta de aprovação dos PAO, bem como os atrasos na aprovação de contas, implicam a falta de adequada avaliação de desempenho e das respetivas consequências.	A melhorar	
3.8.	Há retorno para as empresas da sua participação no sistema de controlo (celeridade, redução de redundâncias nas obrigações de informação, facilidade no cumprimento de objetivos...)?	Para as empresas públicas do SEE mantem-se a obrigatoriedade de prestação de informação para o SIPART, embora tal seja considerado redundante face ao SIRIEF. Para as empresas, o SIRIEF serve apenas como canal de reporte e os respetivos comentários na área reservada a aferir a satisfação e recolher sugestões (aspeto positivo do sistema) revela pouco interesse. Muitas empresas não vêm os seus IPG aprovados, nem lhe são fixadas orientações estratégicas, pelo que o seu reporte tem consequências reduzidas.	A melhorar	Prevê-se que o SIRIEF venha a ser alterado o que poderá trazer maior eficácia global no controlo das empresas e maior cumprimento das obrigações do acionista. A situação da aprovação dos relatórios e contas e da aprovação dos PAO melhorou ao longo do período de análise, mas não cumpre na globalidade o disposto no RJSPE e no Código das Sociedades Comerciais.
3.9.	Existe um sistema de reporte que abranja os pontos acima enunciados?	O reporte anual sobre o SEE, bem como os boletins trimestrais de acompanhamento são efetuados pela UTAM. Neles se inclui o acompanhamento das principais matérias respeitantes ao SEE. No final de 2015 apenas estavam publicados os boletins trimestrais do SEE dos dois primeiros trimestres de 2015. Não existia ainda a versão definitiva do Relatório do SEE relativo a 2014, nem do relatório sobre as práticas de governo societário. No final de 2015, a UTAM ainda não dava cumprimento a todas as obrigações de divulgação no seu sítio da internet, previstas no RJSPE. A DGO efetua o reporte de execução orçamental (nomeadamente, sínteses de execução, contas provisórias, relatório relativo à Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, Relatório do OE, Conta Geral do Estado). Não foi obtida evidência de relatórios de acompanhamento da implementação global do RJSPE.	A melhorar	O sítio da UTAM na Internet ficou disponível no segundo semestre de 2015.





## ANEXO IV - Principais funções desempenhadas

Entidade	Principais funções desenvolvidas até ao final de 2015	Principais funções por desenvolver	Principais medidas mitigadoras de riscos já implementadas	Principais impactos da implementação parcial (riscos)	Observações
Nível ministerial (Ministro das Finanças, Secretários de Estado)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação e publicação do RJSPE e do despacho de articulação entre DGTF e IGCP.</li> <li>Delegação de competências para o exercício da função acionista nas empresas diretamente participadas.</li> <li>Despachos para a intervenção nas assembleias gerais.</li> <li>Aprovação de alguns PAO e de alguns contratos de gestão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação dos despachos de articulação entre a UTAM e a DGAL e entre a UTAM e a DGTF.</li> <li>Estabelecimento de objetivos para as empresas públicas por Resolução do Conselho de Ministros.</li> <li>Aprovação generalizada e célere dos PAO e dos relatórios e contas.</li> <li>Aprovação generalizada e célere dos contratos de gestão.</li> <li>Aprovação de contratos de serviço público.</li> <li>Atribuição da responsabilidade de acompanhamento da implementação do RJSPE.</li> <li>Resposta célere às propostas apresentadas pelos serviços do Ministério das Finanças<sup>179</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autorizações, por despachos diversos, das medidas que foram sendo propostas pelas entidades do Ministério das Finanças.</li> <li>Primeira alteração ao Decreto-Lei 133/2013 (art.º 29.º, pela Lei 75-A/2014)<sup>180</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regime legal incompleto.</li> <li>Indução de descoordenação funcional e temporal dos intervenientes, incluindo empresas;</li> <li>Limitação da responsabilização dos intervenientes na gestão e no controlo, tanto ao nível do MF, como das empresas.</li> <li>Falta de cumprimento atempado dos deveres para com as empresas e seus gestores (aprovação de relatórios e contas, de PAO, celebração de contratos de gestão).</li> <li>Ocorrência de irregularidades (necessidade de ratificação de atos de gestão tardiamente por falta de aprovação tempestiva dos PAO).</li> </ul>	O ano de 2015, no seu quarto trimestre, foi marcado por uma alteração de Governo.
Entidade responsável pelo acompanhamento da implementação do RJSPE  (não existe ainda uma entidade a quem esteja atribuída esta reponsabilidade – ver coluna de observações)	Não aplicável	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompanhamento e reporte da implementação do RJSPE.</li> <li>Definição de metas de implementação do RJSPE.</li> <li>Reporte da implementação do RJSPE.</li> <li>Identificação das necessidades de recursos.</li> <li>Avaliação do impacto do RJSPE.</li> <li>Identificação de oportunidades e de ameaças.</li> <li>Proposta de medidas corretivas.</li> </ul>	Não aplicável	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menor coerência na implementação da reforma legislativa e de correspondentes metas temporais.</li> <li>Inércia na reformulação dos sistemas de informação.</li> <li>Falta de sistematização de informação sobre os constrangimentos ao desempenho da gestão do setor.</li> <li>Maior possibilidade de desarticulação funcional e temporal.</li> <li>Falta de identificação e de divulgação do conhecimento acumulado e de casos de estudo.</li> <li>Descontinuidade da implementação, em caso de mudança de atores.</li> <li>Falta de responsabilização e de transparência.</li> <li>Falta de identificação dos meios em falta nos diversos intervenientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O acompanhamento da implementação de alterações legislativas, nomeadamente regimes legais setoriais, é um aspeto essencial para a possibilidade de empreender medidas corretivas, posteriormente à identificação de impactos<sup>181</sup>. Não foram obtidas evidências do acompanhamento da implementação do RJSPE, que não seja de forma fragmentada.</li> <li>A IGF, entidade de controlo de nível estratégico referido não ter sido incumbida da realização ações de fiscalização neste âmbito.</li> <li>A articulação e a divisão de tarefas entre as entidades do MF tem tido uma base voluntarista e enquadrada pelas funções que lhes cabem dentro das respetivas orgânicas, que necessitam de clarificações.</li> </ul>

<sup>179</sup> Não foram obtidas evidências de despacho sobre a informação da UTAM n.º 1/2016, ou sobre o relatório sobre práticas de governo societário relativas a 2014, também da UTAM.

<sup>180</sup> Evidência de uma medida de alteração legislativa entendida como necessária pelo Governo.

<sup>181</sup> Por exemplo, esta preocupação está subjacente à fixação pelo Conselho Europeu de um objetivo específico para Portugal em 2014, com avaliação em 2015: "(...) *Set up a functionally independent central evaluation unit at government level, which assesses and reports every six months on the implementation of (...) reforms, including consistency with the ex-ante impact assessment, with corrective action if needed (...)*". Ver *Post-Programme Surveillance Report Portugal, Spring 2015*, Comissão Europeia, páginas 32 a 34, em [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/ip006\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/ip006_en.htm). A avaliação ali espelhada deve ter em conta que as atribuições feitas ao GPEARI pelo Decreto regulamentar n.º 3/2015, de 15 de Abril, do Ministério das Finanças, são apenas no âmbito da avaliação e da quantificação do impacto macroeconómico das reformas estruturais e não da implementação de sistemas de controlo.



Entidade	Principais funções desenvolvidas até ao final de 2015	Principais funções por desenvolver	Principais medidas mitigadoras de riscos já implementadas	Principais impactos da implementação parcial (riscos)	Observações
				<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de informação para as empresas e para os ROC sobre a implementação do RJSPE.</li> <li>Menor informação disponível para o planeamento de ações inspetivas e de auditoria.</li> </ul>	
UTAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de Relatório sobre práticas de governo societário.</li> <li>Projeto de relatório sobre PAO (relativos a 2014).</li> <li>Projeto de relatório sobre o SEE, relativo a 2014.</li> <li>Boletins trimestrais sobre o SEE, em 2015 (primeiro e segundo trimestre<sup>182</sup>).</li> <li>Pareceres sobre criação de empresas<sup>183</sup>.</li> <li>Pareceres sobre aquisições e alienações de participações sociais.</li> <li>Pareceres sobre relatórios de governo societário.</li> <li>Pareceres sobre propostas de planos de atividades e orçamentos.</li> <li>Propostas de indicadores macroeconómicos e de referenciais de atividade para elaboração de PAO.</li> <li>Estruturação do respetivo sítio na internet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alargamento do âmbito de controlo e monitorização pela abrangência de mais empresas de segundo nível e seguintes (integração das respetivas análises nos relatórios periódicos e generalização dos pareceres previstos por lei).</li> <li>Desenvolvimento de análise de risco e de modelização.</li> <li>Publicação de informação obrigatória no sítio da internet da UTAM e controlo das publicações obrigatórias nos sítios das empresas públicas na internet<sup>184</sup>.</li> <li>Relatório anual sobre o SEE relativo a 2014.</li> <li>Avaliação anual dos gestores públicos<sup>185</sup>.</li> <li>Pareceres para aprovação dos PAO para 2016.</li> <li>Proposta de política anual e plurianual de financiamento das empresas do SPE (prevista para 2016, relativamente a 2017).</li> <li>Propostas de programas anuais e plurianuais para melhoria da gestão, sustentabilidade e redução do esforço financeiro do Estado<sup>186</sup>.</li> <li>Análise de propostas de contratualização de serviços de interesse geral e das suas compensações financeiras<sup>187</sup>.</li> <li>Parecer prévio à respetiva orçamentação sobre os montantes de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procedimentos e metodologias em fase de desenho, teste e aprovação formal.</li> <li>Programação das funções ainda não implementadas, nomeadamente a fornecida durante a auditoria e a constante na proposta de plano de atividades para 2016, entretanto já aprovado e disponibilizado no sítio da UTAM na internet.</li> <li>Medidas corretivas no domínio das práticas de governo societário (sucessivos pedidos às empresas de relatórios para completa avaliação e responsabilização quanto à transparência das práticas de governo societário).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessidade de reavaliação de recursos, em função do progressivo desempenho de tarefas e do número de entidades abrangidas.</li> <li>Dependência funcional (de acordo com a sua legislação orgânica, a sua atuação em algumas áreas é limitada aos atos que lhe sejam submetidos - aquisições e alienações de participações sociais, por exemplo).</li> <li>Irregularidade dos atos de gestão, nomeadamente no âmbito do investimento, por falta de PAO aprovados.</li> <li>Falta de responsabilização dos gestores por falta de avaliação do respetivo desempenho.</li> <li>Falta de acompanhamento da totalidade das empresas públicas.</li> <li>Menor eficácia da DGTF, dada a complementaridade entre as suas funções e as da UTAM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No final de 2015, a UTAM possuía 13 dos 19 consultores que constituíam a totalidade dos recursos para desenvolver as suas funções<sup>184</sup>.</li> <li>O desempenho da UTAM depende do seu acesso ao SIRIEF e da qualidade e suficiência da informação que consta deste sistema. A falta de reformulação do SIRIEF e da possibilidade de aceder direta e de forma célere à extração de dados prejudica, nomeadamente, a possibilidade de emissão de publicação tempestiva dos relatórios anuais sobre o SEE.</li> <li>A possibilidade de desempenho das suas funções depende do cumprimento das obrigações de informação das empresas públicas, via SIRIEF, e da existência do prévio exercício da função acionista através da DGTF (fixação de objetivos e contratos de gestão).</li> <li>O primeiro plano de atividades da UTAM é relativo a 2016<sup>185</sup> e inclui informação sobre a metodologia de análise.</li> <li>O controlo das empresas de segundo nível principiou em 2015 e continuou a ser alargado em 2016, com a apreciação dos PAO das empresas públicas participadas pela Parpública (previsão de elaboração de pareceres relativos a 130 empresas em 2016, num universo estimado de 230). Os pareceres sobre os PAO revelaram-se de grande importância, tendo identificado disparidades entre a informação dos IPG, apresentados à DGTF, e a informação apresentada à DGO para efeitos orçamentais. Os mesmos pareceres identificaram também incorreções nos valores introduzidos pelas empresas no SIRIEF, salientaram a necessidade de contratualização de serviço público, identificaram a falta de referência a projetos e a fontes de financiamento e verificaram o não cumprimento de limites de endividamento e de gastos operacionais. No entanto, a elaboração destes pareceres não foi inteiramente eficaz, dado que grande parte dos PAO acabou por não ser aprovada pelas tutelas.</li> <li>O relatório sobre as práticas de governo societário não tinha</li> </ul>

<sup>182</sup> Boletim relativo ao terceiro trimestre foi divulgado em 2016.

<sup>183</sup> MM – Gestão Partilhada, S.A.

<sup>184</sup> Algum controlo já era efetuado, em 2015, no domínio da publicação obrigatória de informação pelas empresas, nomeadamente no âmbito da análise das práticas de governo societário e a UTAM prevê o desenvolvimento de procedimentos de forma a reforçar o impacto desta sua competência. Em 2016, constata-se ter vindo a ser alargada a publicitação de informação das empresas no sítio da UTAM, na Internet, <http://www.utam.pt/>.

<sup>185</sup> Para além da efetuada no âmbito da análise das práticas de governo societário. Esta função requer a existência de contratos de gestão.

<sup>186</sup> Previsto para 2017.

<sup>187</sup> Carece da existência de processos de contratualização e da remessa de informação à UTAM.





Entidade	Principais funções desenvolvidas até ao final de 2015	Principais funções por desenvolver	Principais medidas mitigadoras de riscos já implementadas	Principais impactos da implementação parcial (riscos)	Observações
		<p>compensações indemnizatórias a pagar pelo Estado<sup>188</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parecer anual sobre a estrutura de financiamento e a evolução dos custos de financiamento das entidades do SPE<sup>189</sup>.</li> <li>• Informação sobre situação económica e financeira das empresas públicas e identificação das situações suscetíveis de provocar agravamento do esforço financeiro do setor público<sup>190</sup>.</li> <li>• Acompanhamento e monitorização do SEL e respetivo reporte<sup>191</sup>.</li> <li>• Parecer sobre os documentos relativos às entidades do SEL, nomeadamente sobre os instrumentos previsionais de gestão e de prestação de contas<sup>192</sup>.</li> <li>• Acompanhamento das experiências internacionais relativas ao SPE e estabelecimento de relações com instituições congéneres.</li> <li>• Ações de formação aos quadros técnicos do SPE<sup>193</sup>.</li> </ul>			<p>sido aprovado no final de abril de 2016. O seu processo de elaboração implicou pedidos de várias versões dos relatórios às empresas públicas. Em anexo ao relatório sobre práticas de governo societário, a UTAM apresenta a evolução verificada entre as várias versões de relatórios que recebeu das empresas. Em consequência, a UTAM induziu disciplina nas empresas públicas e a responsabilização dos órgãos sociais e obteve-se maior transparência de práticas de governo societário, com efeitos positivos a verificarem-se nos anos seguintes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma vez que se trata de um órgão de apoio técnico, a eficácia plena da sua ação depende da obtenção de despacho favorável do SET e remessa dos documentos produzidos para a DGTF, para efeitos de exercício da função acionista.</li> <li>• A UTAM tem sido utilizada para funções que não lhe estão atribuídas legalmente, fora do âmbito do setor público empresarial, como, por exemplo, as relacionadas com entidades reguladoras. Para além da necessidade de adequação do respetivo enquadramento legal, o referido implica menor disponibilidade de recursos para o controlo do SEE.</li> </ul>
DGTF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exercício da função acionista nas empresas diretamente participadas.</li> <li>• Análise dos relatórios e contas e propostas de intervenção nas assembleias gerais.</li> <li>• Análise dos pedidos de autorização de financiamento de empresas públicas diretamente participadas pelo Estado e de algumas indiretamente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlo e monitorização das empresas de segundo nível e seguintes.</li> <li>• Exercício da função acionista relativamente às empresas de segundo nível e seguintes.</li> <li>• Identificação de todas as participações do Estado e controlo das suas obrigações de informação no SIRIEF.</li> <li>• Reformulação do SIRIEF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propostas e diligências para a divisão de funções de controlo com a UTAM.</li> <li>• Levantamento inicial de necessidades para revisão geral do SIRIEF.</li> <li>• Introdução de alterações pontuais no SIRIEF.</li> <li>• Disciplina dos pedidos de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de reavaliação da suficiência dos recursos humanos.</li> <li>• Não cumprimento do controlo previsto no RJSPE para todas as empresas públicas.</li> <li>• Gestores públicos em situação irregular.</li> <li>• Falta de responsabilização dos gestores públicos, por falta de contratos de gestão.</li> <li>• Diferenciação injustificada do tratamento das empresas e dos seus gestores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Direção de Serviços de Participações do Estado da DGTF efetua o acompanhamento de cerca de 90 empresas com recurso a seis técnicos superiores aos quais está atribuída responsabilidade sobre um conjunto de empresas públicas (existindo especialização), mas 24 empresas públicas, algumas muito relevantes, como as administrações portuárias, centros hospitalares, Carris, RTP, STCP, Lusa, Transtejo, e outras, não se encontram distribuídas.</li> <li>• O SIRIEF foi até abril de 2016 gerido apenas com recurso a dois</li> </ul>

<sup>194</sup> No final de 2014 a UTAM tinha 5 consultores. Os processos de recrutamento decorreram ao longo de 2014, de 2015 e de 2016 (no caso de um coordenador).

<sup>195</sup> Disponível em <http://www.utam.pt/documentos/Plano%20de%20Atividades%20para%202016.pdf>.

<sup>188</sup> Previsto para 2016, embora o respetivo cumprimento dependa da remessa da informação pertinente à UTAM.

<sup>189</sup> Previsto para 2017. A UTAM, em sede de contraditório, apresenta as vertentes principais de análise para cumprimento desta responsabilidade.

<sup>190</sup> Em parte, este acompanhamento resulta da elaboração dos boletins trimestrais e de outra informação veiculada superiormente pela UTAM. Em 2016 esta entidade prevê a construção de uma base de dados que permitirá a implementação do Modelo de Acompanhamento de Empresas Públicas que é detalhado no seu plano de atividades para 2016, disponível em <http://www.utam.pt/documentos/Plano%20de%20Atividades%20para%202016.pdf>. A UTAM prevê também a criação de um quadro de indicadores que constituam um sistema de alerta que lhe permita trabalhar de forma automatizada e concentrar-se tempestiva e prioritariamente nos desvios mais significativos.

<sup>191</sup> A UTAM refere ter, entretanto, produzido uma análise relativa a 2015. Prevê-se para 2017 o reporte sobre a situação de 2016, em função da informação que lhe for disponibilizada e de uma estrutura de análise a definir.

<sup>192</sup> Em sede de contraditório a UTAM refere que no âmbito do SEL já efetuou pareceres relativamente a operações de alienação de participações sociais de entidades do SEL e que a sua análise dependerá da remessa de documentos por parte de outras entidades.

<sup>193</sup> A UTAM refere que em 2016 dará início à identificação das carências formativas mais importantes para a boa gestão e que para o efeito serão ouvidas as empresas públicas. As ações serão orientadas para quadros com elevado nível de qualificação, versando matérias de gestão pública. Ainda de acordo com a mesma entidade, este processo enquadrar-se-á também no acompanhamento das experiências internacionais pertinentes.



Entidade	Principais funções desenvolvidas até ao final de 2015	Principais funções por desenvolver	Principais medidas mitigadoras de riscos já implementadas	Principais impactos da implementação parcial (riscos)	Observações
	<p>participadas (empresas do grupo Águas de Portugal e do grupo Parpública) e solicitação dos respetivos pareceres ao IGCP.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de propostas de contratualização de serviço público.</li> <li>• Propostas de contratos de gestão, incluindo pedidos de indicadores de desempenho às tutelas setoriais, quando caso disso.</li> <li>• Articulação com as empresas e com as tutelas setoriais, nomeadamente para efeitos de aprovação dos PAO e para intervenção nas assembleias gerais.</li> <li>• Gestão do SIRIEF, incluindo validação de dados.</li> <li>• Controlo do endividamento das empresas públicas diretamente participadas.</li> <li>• Elaboração de dois capítulos para integração no Boletim Trimestral do SEE<sup>196</sup>.</li> <li>• Emissão de circulares/instruções relativas a temas diversos, das quais se destacam as relativas às propostas de PAO, com indicação expressa de aplicação às empresas públicas direta e indiretamente participadas.</li> <li>• Orientações para a elaboração do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.</li> <li>• Divulgação das recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção.</li> <li>• Inserção das exclusões de âmbito do RJSPE em circuitos análogos aos utilizados para as participações abrangidas pelo mesmo regime<sup>197</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimento de circuitos, definição da informação e documentação para o controlo do cumprimento do princípio da unidade da tesouraria.</li> <li>• Processos tendentes à contratualização de serviço público para as empresas públicas que recebem indemnizações compensatórias.</li> <li>• Maior controlo sobre o setor financeiro do SEE, representado pela CGD, que se encontra sem contratos de gestão, sem aprovação de PAO e cujas contas são analisadas com falta de informação pertinente.</li> <li>• Exercício da função acionista para empresas sediadas em território estrangeiro.</li> </ul>	<p>autorização de financiamento e da sua análise e seguimento através da elaboração de ficha própria.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura de análise dos relatórios e contas muito completa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de controlo sobre a estratégia e os objetivos de gestão nas empresas públicas.</li> <li>• Menor eficácia da UTAM, dada a dependência das suas funções, relativamente às da DGTf.</li> </ul>	<p>técnicos superiores, os quais estão também envolvidos no projeto de reformulação do SIRIEF.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A DGTf é uma entidade que se situa entre o nível de decisão política (com os inerentes pedidos de informação) e o exercício da função acionista, a qual exige prévia análise no domínio das matérias não reservadas à UTAM. Assim, coexiste a imperatividade de cumprimento das atribuições da área, com outras não programadas e de natureza de urgente.</li> <li>• Para além disso, por recurso aos técnicos já referidos, a DGTf dá resposta aos pedidos de informação de entidades nacionais e estrangeiras, efetuados ao Ministério das Finanças, entre as quais as que desempenham auditorias. Parte destas solicitações verifica-se nos períodos em que, face ao disposto na lei, nomeadamente no CSC, é necessária a análise da informação com vista a aprovação das contas das empresas públicas pelo acionista. Em julho de 2016, a DGTf refere ter tido a necessidade de efetuar, em 2016, o acompanhamento de três auditorias simultâneas do TdC, incluindo a presente, que exigiu aos respetivos serviços uma sobrecarga substancial, o que se confirma. A futura atribuição de recursos deverá ter também em conta o papel central da DGTf na <i>accountability</i> do Estado, nomeadamente na que decorre da articulação com a função de auditoria interna e externa.</li> <li>• Dadas as suas funções, e o seu posicionamento na orgânica do Ministério das Finanças, a DGTf é também a entidade em que mais se reflete a necessidade de acompanhar as alterações legislativas, o que implica uma pressão sobre os recursos disponíveis e já escassos. A presente auditoria evidencia esta situação, dado que incide sobre o cumprimento de um regime legal especialmente exigente (RJSPE). Mas, a DGTf referiu outras alterações legislativas que têm suscitado esforço de interpretação de resolução de questões emergentes, nomeadamente com a adequação de procedimentos.</li> <li>• O integral desempenho de funções pela UTAM, a clarificação da divisão de tarefas com esta entidade e a desejável suficiência de recursos humanos e de sistemas de informação poderão potenciar uma maior eficácia na resposta aos pedidos de informação e a melhor divisão interna de tarefas.</li> </ul>
DGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Receção e análise da execução orçamental, via SIGO.</li> <li>• Análise dos saldos de caixa e das suas variações, pelo confronto com as justificações enviadas pelas empresas.</li> <li>• Instruções para Orçamentação das propostas de Orçamento das EPR e para</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação generalizada do SNC-AP (prevista para 2017) que permitirá reduzir os riscos relativos à informação utilizada para efeitos de controlo orçamental.</li> <li>• Acesso ao SIRIEF para recolha da informação em SNC e harmonização de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusão de empresas no perímetro orçamental do Estado iniciada em 2012, antes do surgimento do RJSPE, em 2013.</li> <li>• Propostas legislativas prévias à aprovação da Lei do Orçamento do Estado e do Decreto-Lei de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falhas de controlo por envios na análise decorrentes da ainda não estar implementado o SNC-AP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A DGO refere que no final de 2015 a DGO possuía 176 efetivos, tendo registado uma saída de 57 efetivos.</li> <li>• O nível de recursos, crítico para as funções de controlo do setor público administrativo, agudizou-se, desde 2012, com o surgimento das EPR, tanto pelo aumento do número de entidades, como pelo facto de as operações serem diferenciadas e carecerem de recursos humanos com maior experiência. A diminuição de</li> </ul>

<sup>196</sup> Sobre o princípio da unidade de tesouraria e sobre responsabilidades contingentes.

<sup>197</sup> Caso das unidades de participação em fundos de capital de risco.



Entidade	Principais funções desenvolvidas até ao final de 2015	Principais funções por desenvolver	Principais medidas mitigadoras de riscos já implementadas	Principais impactos da implementação parcial (riscos)	Observações
	<p>registo e envio dos projetos de orçamento.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Análise de Reportes mensais da Execução Orçamental da Receita e da Despesa, de alterações orçamentais e de pedidos de solicitações e transferências de fundos e de fundos disponíveis.</li><li>• Reporte sobre execução orçamental, unidade da tesouraria do Estado e pagamentos em atraso e encargos plurianuais.</li><li>• Análise dos documentos de prestação de contas.</li><li>• Articulação com as empresas e com as entidades coordenadoras dos programas orçamentais.</li></ul>	<p>metodologias com os restantes utilizadores do sistema de informação.</p>	<p>Execução Orçamental.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Desenvolvimento de procedimentos simplificados para as EPR que não tenham transferências de e para o OE.</li><li>• Articulação com as entidades coordenadoras dos programas orçamentais em reuniões mensais.</li><li>• Pedidos de esclarecimento às empresas sobre desvios relativamente aos montantes orçamentados.</li></ul>		<p>recursos está refletida nos planos e relatórios de atividade da DGO.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Existe também o risco de o aumento de recursos humanos vir a ser absorvido pelas funções desempenhadas no âmbito do setor público administrativo, não se repercutindo diretamente no controlo do SEE.</li></ul>
IGCP	<ul style="list-style-type: none"><li>• Controlo de operações relativas às empresas no âmbito da gestão de clientes.</li><li>• Pareceres e controlo de financiamentos, contratos de derivados e unidade da tesouraria do Estado.</li><li>• Gestão de derivados, por contratos de mandato.</li><li>• Reportes à DGTF sobre o SEE (UTE, financiamento)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cobertura do universo do SEE (o que, no entanto, decorre da prévia identificação das empresas pela DGTF e pela UTAM).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• O reporte do IGCP sobre o endividamento é efetuado em boletins trimestrais que identificam as empresas que efetuaram contratos de financiamento sem o parecer prévio obrigatório.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Insuficiente controlo do SEE, no domínio da UTE e do endividamento.</li><li>• Menor eficácia da articulação com a função de auditoria, dado não haver obrigatoriedade de remessa dos boletins trimestrais sobre endividamento do SEE à IGF.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A insuficiência de recursos é uma questão que se poderá vir a colocar na sequência de alterações legislativas, como por exemplo as respeitantes ao regime da unidade da tesouraria do Estado.</li></ul>

2.