

*FINANCIAMENTO
PÚBLICO
DA EFACEC*

RELATÓRIO DE AUDITORIA 9/2024

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

*FINANCIAMENTO
PÚBLICO
DA EFACEC*

*O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EFACEC
SALVAGUARDOU AS FINANÇAS PÚBLICAS?*

Setembro de 2024

PRINCIPAIS SIGLAS E ANACRÓNIMOS

AG	Assembleia Geral
AVD	Acordo de Venda Direta
BPF	Banco Português de Fomento
BPI	Banco Português de Investimento
CA	Conselho de Administração
CCVA	Contrato de Compra e Venda de Ações
CE	Comissão Executiva
CGD	Caixa Geral de Depósitos
DGTF	Direção Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DST	DST - SGPS, SA
EBITDA	Lucro Antes dos Juros, Impostos, Depreciação e Amortização
Efacec	Efacec Power Solutions, SGPS, SA
EGP	Estatuto do Gestor Público
ENDE-EP	Empresa Nacional de Distribuição de Eletricidade – ENDE, EP
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE
M€	Milhão de euros
MGI Capital	MGI Capital, SGPS, SA
MEM	Ministro da Economia e do Mar
METD	Ministério da Economia e da Transição Digital
MEETD	Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital
Montepio	Caixa Económica Montepio Geral
Mutares	Mutares Iberia SL
Norgarante	Norgarante – Sociedade de Garantia Mútua, SA
Parpública	Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA
R&C	Relatório de Gestão e Contas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJAP	Regime Jurídico de Apropriação Pública
SEAE	Secretário de Estado Adjunto e da Economia
SGM	Sociedades de Garantia Mútua
SPGM	Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua
TdC	Tribunal de Contas
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
UE	União Europeia

SUMÁRIO

A Efacec tem por objeto a gestão de participações sociais nas áreas de negócio da energia, da mobilidade e do ambiente. Em 2020, o seu capital social era detido em 71,73% pela Winterfell 2, empresa do universo da empresária Isabel dos Santos, e o restante permanecia na MGI Capital, participada em partes iguais pelos Grupos José de Mello Capital e Têxtil Manuel Gonçalves.

Em 02/07/2020, na sequência do arresto preventivo da participação indireta detida por Isabel dos Santos, o Estado procede à apropriação pública, por via da nacionalização, dessa participação social (71,73%) e inicia o processo de reprivatização da Efacec.

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria reporta-se ao processo de financiamento público da Efacec para examinar se esse financiamento salvaguardou as finanças públicas, nas condições descritas nos Termos de Referência (**ver 2**), e conclui pela não salvaguarda das mesmas, pois:

- ⇒ A Nacionalização da Efacec foi realizada sem fundamentação, técnica e independente, do interesse público evocado no Decreto-Lei 33-A/2020 que a efetivou. O Estado nacionalizou-a, sem validar as alegações da sua administração: empresa estratégica nacional, viável e economicamente sustentável, em situação de dificuldade provisória. Nem fez acompanhar tal decisão pela previsão do seu impacto nas finanças públicas, como deveria, em desfavor do direito dos contribuintes a essa transparência.
- ⇒ Nenhum dos objetivos da Nacionalização foi alcançado: não foi evitada a deterioração da situação financeira e comercial da Efacec, não foi estabilizado o seu valor financeiro e operacional e não foram salvaguardados os postos de trabalho. A entrada do Estado no capital não regularizou a relação com os bancos financiadores, não evitou a entrada em falência técnica e, até 2022, quase um quarto dos trabalhadores tinha deixado a empresa.
- ⇒ A MGI Capital, acionista minoritário, não acompanhou o Estado no apoio financeiro à Efacec, nem teve despesa própria com a reprivatização, havendo risco material de as suas responsabilidades contingentes perante a empresa serem ressarcidas pelo Estado, nos termos do contrato celebrado com a Mutares (acionista único desde 31/10/2023).
- ⇒ O financiamento da Efacec até à reprivatização (203 M€ em empréstimos acionistas e 101 M€ em garantias públicas) foi o solicitado pela empresa, sem apreciação técnica da Párpública que validasse a sua razoabilidade. Da sua dívida (394 M€), 87% (345 M€) foi incluída na pré-capitalização e no financiamento públicos, 9% (35 M€) foi perdoada por instituições de crédito e obrigacionistas e 4% (15 M€) foi reembolsada pela Mutares, com a liquidez da capitalização realizada na empresa.
- ⇒ A reprivatização culminou, até 17/05/2024, no financiamento público de 484 M€ (445 M€ pela Párpública e 35 M€ pelo BPF, mais 4 M€ gastos com avaliações e assessorias do processo). E há risco de subir até 564 M€, face às responsabilidades contingentes assumidas (80 M€). A venda em 5 anos, projetada pela Mutares, mas dependente do sucesso desse projeto, prevê o retorno de 385 M€ para a Párpública e de 178 M€ para a Mutares (que “gastou” 15 M€).
- ⇒ A Lei Quadro das Privatizações não foi aplicada quanto à obrigação expressa no Contrato de Compra e Venda de Ações de os trabalhadores manterem, na empresa reprivatizada, todos os direitos e garantias de que eram titulares. A opção em não constituir a Comissão Especial de Acompanhamento não garantiu a plena observância dos princípios da transparência, do rigor, da isenção, da imparcialidade e da melhor defesa do interesse público. Os critérios de seleção das propostas não mitigaram riscos de discricionariedade e de parcialidade na sua apreciação.

As conclusões da auditoria (**ver 4**) suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações (**ver 5**) dirigidas às entidades responsáveis, visando a correção das deficiências reportadas.

ÍNDICE GERAL

1	ENQUADRAMENTO.....	6
2	TERMOS DE REFERÊNCIA.....	15
3	OBSERVAÇÕES.....	20
3.1	Nacionalização.....	20
3.1.1	Eventos prévios à Nacionalização.....	20
3.1.2	Conformidade do processo de nacionalização, por apropriação pública.....	23
3.1.3	Transferência das ações da DGTF para a Parpública.....	27
3.2	Apoios Financeiros do Estado à Efacec.....	28
3.2.1	Garantias Pessoais do Estado.....	29
3.2.2	Suprimentos realizados pela Parpública.....	35
3.3	Auxílios de Estado.....	40
3.4	Evolução do desempenho da Efacec durante a Nacionalização.....	43
3.5	Monitorização da Efacec pela Parpública.....	48
3.6	Reprivatização da Efacec.....	53
3.6.1	Regularidade da aplicação da Lei Quadro das Privatizações.....	53
3.6.2	Primeiro Processo de Reprivatização (Dez/2020 – Nov/2022).....	56
3.6.3	Segundo Processo de Reprivatização (Nov/2022 – Out/2023).....	58
3.7	Resultado da Nacionalização Parcial da Efacec.....	76
4	CONCLUSÕES.....	79
5	RECOMENDAÇÕES.....	81
6	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	83
7	EMOLUMENTOS.....	83
8	DECISÃO.....	83
9	ANEXOS.....	85
	Anexo 1 – Detentores do capital social da EFACEC antes da Nacionalização.....	85
	Anexo 2 – Estrutura acionista da Efacec: 2015-2022.....	86
	Anexo 3 – Garantias do Estado a contratos de crédito.....	87
	Anexo 4 – Empréstimos da Parpública à Efacec.....	88
	Anexo 5 – Audição do Relato da Auditoria.....	89

OUTROS ÍNDICES

Índice de Quadros

Quadro 1 – Evolução do capital social até à reprivatização da Efacec.....	8
Quadro 2 – Participação do Estado.....	12
Quadro 3 – Titularidade das ações, à data da Nacionalização.....	20
Quadro 4 – Avaliações da Efacec para cálculo de eventual indemnização pela Nacionalização.....	26
Quadro 5 – Evolução dos resultados consolidados.....	43
Quadro 6 – Evolução da posição financeira (31/12).....	43
Quadro 7 – Contratos de crédito bancário.....	45
Quadro 8 – Evolução do número de trabalhadores e dos gastos com pessoal (2019-2022).....	47
Quadro 9 – Avaliações independentes da Efacec.....	54
Quadro 10 – Termos financeiros do 1.º Processo de Reprivatização.....	56
Quadro 11 – Apreciação das propostas vinculativas melhoradas (2.º Processo).....	60
Quadro 12 – Comparação das componentes económicas das BAFO.....	60
Quadro 13 – Reestruturação da dívida da Efacec.....	68
Quadro 14 – Capitalização prévia da Efacec para a reprivatização (em 20/03/2024).....	69
Quadro 15 – Saldo da Efacec com a MGI Capital.....	74
Quadro 16 – Financiamento Público da Nacionalização.....	77

Índice de Figuras

Figura 1 – Cronologia dos principais eventos.....	6
Figura 2 – Empréstimos concedidos pela Parública.....	36

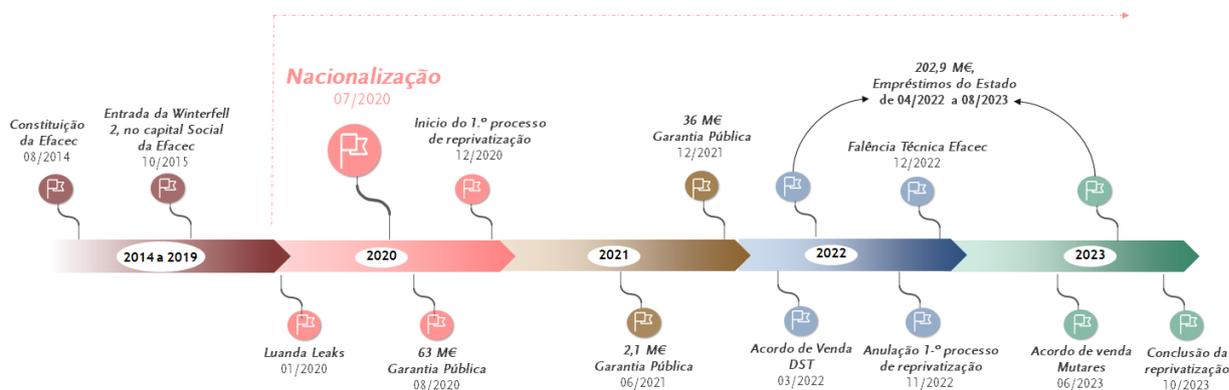
Índice de Gráfico

Gráfico 1 – Necessidades mensais de tesouraria apresentadas pela Efacec.....	38
--	----

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Cristina Francisco Costa
Coordenação da Equipa	Conceição Botelho dos Santos
Equipa de Auditoria	Ana Isabel Brázia
	Ana Mafalda Vieira
	Daniel Filipe Rodrigues
	Liliana Catarina Soares
Colaboração	Ângela Maria Castro

Figura 1 – Cronologia dos principais eventos



1 ENQUADRAMENTO

1. A **Efaced Power Solutions, SGPS, SA** (Efaced ou Grupo Efaced) é uma sociedade, com sede em Portugal, constituída em 2014¹, cujo objeto é a gestão de participações sociais em 23 empresas, localizadas em 13 países, como forma indireta do exercício de atividades económicas industriais desenvolvidas nas áreas de negócio da energia, mobilidade e ambiente. Trata-se de uma empresa exportadora (2016 a 2022; 74% das encomendas provinham de mercados externos²). Em 2014, a Efaced era detida pela MGI Capital, SGPS, SA (MGI Capital), participada em partes iguais pelos Grupos José de Mello Capital e Têxtil Manuel Gonçalves.

Participação da Winterfell 2 no capital social da Efaced

2. Em 2015, a procura de parceiro estratégico para potenciar o crescimento e a internacionalização da Efaced culminou na escolha da **Winterfell 2 Limited** (Winterfell 2). Esta empresa, com sede em Malta e parte do universo acionista da empresária Isabel dos Santos (Anexo 1), tornou-se, em 23/10/2015, acionista majoritária da Efaced, com 72,63% do capital social (participação reduzida para 71,73% em 2019). O capital restante permaneceu na MGI Capital.
3. Nessa data, a Assembleia Geral (AG) da Efaced delibera o aumento do capital social em 52 milhões de euros³ (M€) correspondentes à emissão de novas ações integralmente subscritas pela nova acionista que ficou com 41.525.275 ações (Anexo 2):
 - ⇒ 10.400.000 ações do aumento de capital adquiridas ao preço nominal contabilístico (de 5,00 euros por ação, totalizando 52 M€);
 - ⇒ 31.125.275 ações adquiridas à MGI Capital por 135 M€, um valor inferior ao contabilístico (quase 4,34 euros por ação, totalizando 135 M€).
4. A operação implicou o investimento de 195 M€ (135 M€ na compra das ações à MGI Capital, 52 M€ no aumento de capital social e 8 M€ em prémios de emissão).

¹ Em resultado da reestruturação da Efaced Capital, SGPS, SA.

² Efaced, Relatório e Contas (R&C) 2022: página 5.

³ De 233.874.030 € para 285.874.030 € [o acionista MGI Capital que detinha 46.774.806 ações (233.874.030,00 €) passa a deter 15.649.531 ações (78.247.655 €) e o acionista Winterfell 2 passa a deter 41.525.275 ações (207.626.375 €)] – Efaced, R&C 2015: página 116.

5. O controlo da Efacec pela Winterfell 2 foi objeto de decisão de não oposição pela Autoridade da Concorrência.⁴
6. O negócio que financiou a entrada da Winterfell 2 na Efacec envolveu:
 - ⇒ Constituição de duas empresas com sede em Malta (Winterfell 2 e Winterfell Industries Limited, detendo a segunda 100% do capital da primeira);
 - ⇒ Participação de uma empresa pública de Angola (Empresa Nacional de Distribuição de Eletricidade – ENDE, EP) na Winterfell Industries, com 40% do capital inicial, mais tarde reduzida para 16%.
 - ⇒ Recurso a contratos de crédito bancário no valor de 160 M€, dos quais 135 M€ obtidos no sistema bancário português (95 M€ via Winterfell 2, 40 M€ via Winterfell Industries):
 - Caixa Geral de Depósitos (CGD): 22,7 M€;
 - Caixa Económica Montepio Geral (Montepio): 40,0 M€;
 - Novo Banco: 34,7 M€;
 - Banco Português de Investimento (BPI): 25,0 M€;
 - Millennium BCP: 12,6 M€.Os restantes 25 M€ provieram de entidade bancária angolana⁵.
 - ⇒ Entrega de ações da Efacec como garantia dos contratos de crédito celebrados pela Winterfell 2.
7. Para o Banco de Portugal *“a atuação da generalidade dos bancos intervenientes nesta operação é aceitável em termos de prevenção de BCFT [Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo], na medida em que procederam aos deveres de identificação e de diligência reforçada no que respeita às pessoas singulares e interventivas, assim como os fluxos financeiros da mesma”*.⁶
8. Apenas 30% da operação envolveu capital estrangeiro (60 M€: 35 M€ de capitais próprios e 25 M€ de empréstimo de entidade bancária angolana).
9. A operação implicou o reforço dos capitais próprios da Efacec, através da entrada de 60 M€ (52 M€ correspondentes à emissão de novas ações e 8 M€ a prémios de emissão), por via da emissão de 10.400.000 novas ações e da conversão de 35,9 M€ de dívida em prestações acessórias tituladas pelos acionistas, na proporção das suas participações⁷.
10. Desde então ocorreram as seguintes alterações do capital social (Quadro 1 e Anexo 2):
 - ⇒ Em 2017, aumento de 28,36 M€ integralmente realizado pela acionista MGI Capital, mediante a emissão de 5.672.226 novas ações, realizadas por entrada em espécie, passando a deter 33,96% do capital social da Efacec.⁸

⁴ Processo Ccent. 30/2015 Winterfell*Efacec Capital / EPS.

⁵ Documento do Banco de Portugal, de 13/11/2015.

⁶ Documento do Banco de Portugal, de 13/11/2015: página 8.

⁷ 26.074.170 € realizados pela Winterfell 2 Ltd e 9.825.830 € pela MGI Capital, SGPS, SA – Efacec, R&C 2017: página 355. As prestações acessórias seguem o regime jurídico das prestações suplementares. As prestações suplementares estão previstas nos artigos 210.º e seguintes do Código das Sociedades Comerciais.

⁸ Efacec, R&C 2017: páginas 208, 233 e 355. E ata da AG da Efacec, de 21/07/2017.

- ⇒ Em 2018, redução de 5,29 M€, através da extinção de 1.057.182 ações da acionista MGI Capital, reduzindo a sua participação para 32,80% do capital⁹, para compensar o pagamento não concretizado de um contrato de crédito celebrado entre a Efacec e a MGI Capital no mesmo valor¹⁰. O capital próprio teve outra redução atribuível aos detentores do capital que conduziu a um reembolso parcial das prestações acessórias no valor de 24,41 M€ (16,65 M€ à Winterfell 2 e 7,76 M€ à MGI Capital)¹¹.
- ⇒ Em 2019, a acionista Winterfell 2 reforça a sua posição e aumenta a participação de 67,20% para 71,73% do capital social (por transferência da MGI Capital) correspondendo a mais 2.793.981 ações (13,97 M€: valor contabilístico).

Quadro 1 – Evolução do capital social até à reprivatização da Efacec

Ano	Constituição	Aumento de capital	Redução de capital	Capital Social (€)
2014	19 797 255	214 076 775	-	233 874 030
2015	-	52 000 000	-	285 874 030
2016	-	-	-	285 874 030
2017	-	28 361 130	-	314 235 160
2018	-	-	- 5 285 910	308 949 250
2019 a 2022	-	-	-	308 949 250
2014 a 2022	19 797 255	294 437 905	- 5 285 910	308 949 250

Fonte: Efacec, R&C 2014 a 2022.

Pandemia e “Luanda Leaks”

- Em 2019 a Efacec começa a revelar dificuldades. O volume de encomendas desce (para 355 M€, quando nos anos anteriores superara sempre 400 M€) e os resultados operacionais e líquidos consolidados passam a negativos (em - 11 M€ e - 28,4 M€, respetivamente)¹².
- Nesse ano, a empresa obtém um empréstimo obrigacionista de 58 M€ para refinarar dívida corrente (com vencimento em julho de 2024).
- Segundo a Efacec *“a atividade de 2019 foi fortemente marcada pelo significativo aumento de fundo maneio gerido (fundo de maneio excluindo Fornecedores) durante o primeiro semestre do exercício. Este aumento provocou uma enorme pressão na tesouraria, criando um ciclo negativo, com atrasos na cadeia de abastecimento e correspondente impacto na execução, comprometendo definitivamente a performance do quarto trimestre que historicamente representa 40% da atividade anual do Grupo e, justificando assim, os desvios negativos”*.¹³
- Em 2020 dois factos externos à empresa agravam as dificuldades de tesouraria: a pandemia da Covid-19¹⁴ e a designada crise acionista espoletada por notícias sobre a publicação dos ficheiros denominados *“Luanda Leaks”*¹⁵, que visavam os negócios da detentora (indireta) da maioria do capital social da Efacec, a empresária Isabel dos Santos.

⁹ Esta operação foi deliberada em AG, de 13/12/2018, e resultou da concretização de acordos de acionistas decorrente do contrato de compra e venda de ações de 23/10/2015. Por força do artigo 463.º/2/b), do Código das Sociedades Comerciais, foi constituída uma reserva especial de igual valor, que fica sujeita ao regime da reserva legal (cfr. Efacec, R&C 2018: páginas 208-209).

¹⁰ Ata da AG da Efacec, de 13/12/2018.

¹¹ Efacec, R&C 2018: páginas 97, 208-209; R&C 2019: página 158.

¹² Efacec, R&C 2019, R&C 2022 e Quadro 5.

¹³ Efacec, R&C 2019: página 130.

¹⁴ Nome atribuído pela Organização Mundial da Saúde à doença provocada pelo vírus SARS-COV-2.

¹⁵ O *International Consortium of Investigative Journalists* revelou mais de 715 mil ficheiros, sob a designação *“Luanda Leaks”*, relativos ao funcionamento dos negócios da empresária Isabel dos Santos. As primeiras notícias datam de janeiro de 2020.

15. A pandemia teve, à semelhança do que aconteceu à generalidade do tecido empresarial, impacto na capacidade produtiva da Efacec, por força, designadamente, das medidas adotadas com vista à segurança dos trabalhadores (e.g. redução de equipas, constituição de grupos de reserva, equipas em quarentena obrigatória, paragem de áreas de produção para desinfeção) e do cumprimento das regras de confinamento e de proteção determinadas pelo Governo.
16. Esse impacto foi ampliado pelo facto de a Efacec ser uma empresa exportadora e, como tal, ter de enfrentar disrupções no movimento de pessoas e mercadorias, situações de quarentena obrigatória e de emergência nos diversos países estrangeiros onde operava e dificuldades na obtenção de matérias-primas e de componentes para os seus produtos, dado importar parte dos materiais e ter relevante número de fornecedores no exterior (e.g. Itália, Espanha, China).
17. É neste contexto adverso, que a Efacec se depara com a perda reputacional e a quebra de confiança motivados pelo episódio “Luanda Leaks”, o qual desencadeou uma sucessão de reações que prejudicaram as relações com clientes, com fornecedores e, em particular, com o sistema financeiro, destacando-se os efeitos seguintes:¹⁶
 - ⇒ Logo no primeiro trimestre de 2020, os principais bancos financiadores bloqueiam as relações de *trade finance*¹⁷ (e.g. *factoring*, *confirming*, cartas de crédito, garantias bancárias e linhas de conta corrente) e de financiamento de tesouraria, condicionando o desbloqueio a nova estrutura acionista¹⁸.
 - ⇒ As seguradoras de crédito reduzem os limites de exposição ou suspendem a sua atribuição, o que faz aumentar as exigências de fornecedores, dificultando as condições de pagamento acordadas ou até obrigando a antecipar pagamentos.
 - ⇒ A agência de notação financeira *Axisor*, utilizada como referência no processo de emissão obrigacionista, reduz o *rating* da Efacec para “*non investment grade*” (BB+) devido à incerteza acionista e ao receio do impacto no desempenho empresarial.¹⁹
18. Esta situação concorreu para acentuar a redução de receitas e, assim, agravar as condições de tesouraria, prejudicando a capacidade de a Efacec pagar, atempadamente, aos fornecedores, com o conseqüente constrangimento na cadeia de abastecimento a gerar atrasos na execução de projetos e dificultar a obtenção de novas encomendas²⁰. Em março de 2020, as receitas da Efacec tinham reduzido 48% e os recebimentos 30%, face ao período homólogo²¹.
19. Face ao impacto do “Luanda Leaks”, em 23/01/2020, o Conselho de Administração (CA) da Efacec solicita à acionista majoritária que coloque a sua participação à venda. Na mesma data, a empresária Isabel dos Santos informa que “*decidi sair da estrutura acionista da empresa*” e solicita ao CA que encete todas as diligências necessárias, incluindo a nomeação de assessores, que conduzam à venda da sua posição na Efacec²². A empresa deu, assim, início a um processo de consulta de potenciais investidores.

¹⁶ Efacec, R&C 2019: páginas 303 e 304 e R&C 2020: páginas 8, 18 e 19.

¹⁷ De acordo com o AICEP: “*O trade finance é um conjunto de instrumentos importantes para as empresas exportadoras, uma vez que diz respeito a produtos e serviços financeiros cujo objetivo é facilitar as transações internacionais*”.

¹⁸ Efacec R&C 2019: página 145.

¹⁹ Efacec, R&C 2019: páginas 303 e 304 e R&C 2020: páginas 18 e 19. Em 03/02/2021 a *Axisor* corta a notação para BB (em observação) e em 28/10/2021, suspende o *rating* da Efacec por faltar: visibilidade do processo de reprivatização da empresa e informação atualizada e completa.

²⁰ Efacec, R&C 2019: páginas 11, 303, 304 e 305.

²¹ Efacec, R&C 2019: página 304 e R&C 2020: página 16.

²² Carta de 23/01/2020 dirigida por Isabel dos Santos ao CA da Efacec.

20. Ainda na mesma data, o Presidente do CA da Efaced, Mário Leite da Silva (gestor nomeado pela empresária Isabel dos Santos) renuncia ao cargo²³. Em 28/01/2020 renuncia o Presidente da Mesa da AG, Jorge Brito Pereira. Isabel dos Santos, vogal não executiva aquando da entrada da Winterfell 2 na Efaced, já tinha renunciado em 06/06/2016.

Arrestos de bens e direitos

21. Em 24/01/2020, o Tribunal Supremo de Angola decreta o arresto de bens e direitos de quatro arguidos. O arresto incidiu, designadamente, sobre as 67,20% das participações sociais que Isabel dos Santos detinha indiretamente na Efaced.
22. Em finais de janeiro de 2020, a Procuradoria Geral da República de Angola, através de carta rogatória (210/20.4TELSB) e ao abrigo de cooperação judiciária internacional, pede o arresto preventivo daqueles bens e direitos ao Estado Português²⁴.
23. Em reação a esses eventos, desde 12/02/2020, o Ministério da Economia e da Transição Digital (METD), através de representantes, participou em reuniões, com a presença de representantes da Efaced, do Estado Angolano, dos bancos financiadores da Efaced²⁵ e do Ministério das Finanças, bem como recebeu sucessivas comunicações da Efaced, dando conta da evolução do desempenho da empresa e da necessidade de uma solução para o seu problema acionista²⁶.
24. Numa dessas comunicações ao Governo, em 19/02/2020, a Efaced alega que a hipótese de uma solução negociada entre os bancos financiadores da Winterfell 2 e a acionista maioritária não seria bem sucedida, designadamente porque, ainda que possível, ocorreria num prazo incompatível com a sobrevivência da empresa e que, por isso, era necessária *“uma solução alternativa, que permita dar pronta visibilidade ao processo, desejavelmente célere, de alteração da estrutura acionista”*.²⁷
25. Em 11/03/2020, o Tribunal Central de Instrução Criminal de Lisboa decreta o arresto preventivo da participação detida por Isabel dos Santos, através da Winterfell 2, correspondente a 41.525.275 ações (67,20% do capital social)²⁸. À data, a Winterfell 2 já detinha 71,73% do capital social.
26. Em 16/03/2020, a Efaced, em carta dirigida ao Primeiro Ministro e ao Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital (MEETD), alega que, como *“as negociações entre os bancos e a acionista se arrastam há 2 meses numa teia de complexidades e condicionalismos, nomeadamente o arresto dos bens (...) e a necessidade de satisfazer as condições requeridas pelos bancos para a retoma do financiamento corrente à empresa (...) a única forma de evitar a queda da empresa é, neste momento, a intervenção direta do Estado no seu capital social”*.²⁹

²³ Carta de 23/01/2020 dirigida por Mário Leite Ferreira ao CA da Efaced.

²⁴ Carta Rogatória de 19/02/2020.

²⁵ Reuniões: Em 12/02/2020 (manhã) no METD [Presentes por Angola: Secretário de Estado das Finanças, Procuradora Eduarda Vicente e respetivas equipas. Presentes por Portugal: Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital (MEETD), Secretário de Estado Adjunto e das Finanças e respetivas equipas]. Em 12/02/2020 (tarde) na sede da CGD [Presentes por Angola: Ministro das Relações Exteriores, Secretário de Estado das Finanças, Procuradora e respetivos Gabinetes. Presentes por Portugal: Presidente da Comissão Executiva da CGD e equipa (como líder do sindicato bancário) e dois Adjuntos do MEETD]. Em 18/02/2020 no METD [Presentes pelo Governo: MEETD e Secretário de Estado Adjunto e da Economia (SEAE) e 2 adjuntos do gabinete do MEETD. Presentes pela Efaced: PCA, CFO e COO da empresa]. Em 05/05/2020 (Teams) [Presentes: MEETD, Ministro de Estado e das Finanças, Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, CGD, Millennium BCP e NB]. Em 18/05/2020 [Presentes: MEETD, SEAE e Grupo Mello]. Em 25/05/2020 [Presentes: MEETD e MEF e gabinetes e Bancos]. Em 29/06/2020 (Teams) [Presentes: Efaced, Stormharbour e gabinete do MEETD]. Em 30/06/2020 [Presentes: Efaced, MEETD, SEAE e Assessor do gabinete do MEETD] – Fonte: Efaced, em 13/11/2023.

²⁶ “Cronologia Efaced” do Gabinete do Ministro da Economia e do Mar (MEM) (comunicação de 13/11/2023).

²⁷ Carta de 19/02/2020 do CEO da Efaced dirigida ao então Ministro Adjunto e da Economia e Carta de 16/03/2020 do CA da Efaced dirigida ao Primeiro Ministro e MEETD – Fonte: Efaced, em 13/11/2023.

²⁸ Carta rogatória do Tribunal Central de Instrução Criminal de Lisboa, de 30/03/2020.

²⁹ Carta de 16/03/2020 dirigida pelo Presidente da Comissão Executiva da Efaced ao Primeiro Ministro e ao MEETD – Fonte: Efaced, em 13/11/2023.

27. Em 27/03/2020 é celebrado um Memorando de Entendimento (MOU) entre CGD, Novo Banco e Millennium BCP, Winterfell 2 e Isabel dos Santos para viabilizar a alienação da participação social desta última na Efacec.³⁰
28. Em 15/05/2020, o Presidente da Comissão Executiva (CE) da Efacec dirige-se ao METD alertando para a situação difícil da empresa e alegando: *“não compreendemos o facto de a banca continuar a bloquear todo o trade finance que necessitamos para o normal desenvolvimento do negócio, nomeadamente garantias bancárias e cartas de crédito, e o deixar condicionado à efetiva saída da ainda acionista. Ora, temos hoje todos claro que o processo de saída da acionista é irreversível, o que quer que seja o método. Mas ainda demorará meses! A empresa terá muitas dificuldades em sobreviver”* e *“não aguenta este quadro infinitamente, sendo o infinito cada semana que passa”*.³¹
29. Em 04/06/2020, informa terem sido cancelados 20,4 M€ de encomendas e alega: *“este é o quadro de erosão da nossa carteira de encomendas que decorre da falta de instrumentos financeiros para suportar a nossa operação, o que amplifica as nossas dificuldades de tesouraria. É urgente que a banca e Governo, e empresa naturalmente convirjam na solução que impeça o colapso da Efacec”*. E em 16/06/2020 alega que a *“degradação do negócio da empresa entrou em fase exponencial”*.³²
30. Em 22/06/2020, a Winterfell 2 comunica ao Presidente da CE da Efacec: *“a Winterfell 2 Limited e a acionista maioritária subscreveram, então, um Memorando de Entendimento com entidades diversas, em estado de necessidade e sob a ameaça concreta de uma nacionalização iminente da Efacec”*.³³
31. Em 27/06/2020, a Efacec recebe propostas não vinculativas para a compra de ações, seis das quais com equity value (valor a pagar), para 100% do capital social, entre 147 e 276 M€. ³⁴
32. Em 28/06/2020, a Efacec reporta que seis das propostas incluem o compromisso de um processo rápido até à conclusão da operação³⁵ e que a generalidade das propostas refere a necessidade de uma entidade veículo especialmente criada para o efeito em vez da aquisição direta à Winterfell 2. Mas alega: *“mesmo num processo acelerado, a aquisição de uma posição de controlo (...) demorará ainda 3 a 5 meses a concretizar-se. É por isso urgente criar condições de normalização (...) nomeadamente através do apoio de tesouraria e de trade finance. Sem isso a empresa dificilmente conseguirá enfrentar os próximos meses”*.
33. Em 29/06/2020, a Efacec pede diligência rápida para os acordos necessários à constituição desse veículo e consequente passagem transitória das ações³⁶. A eficácia daquela estratégia requeria, designadamente, o acordo dos demais bancos credores de financiamento concedido à Winterfell 2 garantido por penhor de ações da Efacec (Quadro 3). Porém, não houve acordo entre a acionista dominante e os bancos financiadores.

³⁰ Tratava-se de uma solução negocial, sem intervenção direta do Estado Português, correspondente à transferência das ações detidas pela Winterfell 2 Ltd. na Efacec por 1€ para um veículo detido por entidade a definir pelos bancos – Fonte: Documento Cronologia Efacec recebido do Gabinete do MEM em 13/11/2023, com comunicação eletrónica do CEO da Efacec ao Gabinete do MEETD, em 01/07/2020.

³¹ Comunicação eletrónica em 15/05/2020, de Ângelo Ramalho – Fonte: Efacec, em 13/11/2023.

³² Fonte: Efacec, em 13/11/2023.

³³ Carta de 22/06/2020 da Winterfell 2 Ltd. para Presidente da Comissão executiva da EPS – Fonte: Efacec, em 13/11/2023.

³⁴ Comunicação eletrónica, em 28/06/2020, do CEO da Efacec ao Gabinete do MEETD; Project Spark: Non-Binding Offers Review, de 29/06/2020 – Fonte: Efacec, em 13/11/2023.

³⁵ Comunicação eletrónica, em 28/06/2020, do CEO da Efacec ao Gabinete do MEETD – Fonte: Efacec, em 13/11/2023.

³⁶ Comunicação eletrónica, em 01/07/2020, do CEO da Efacec ao Gabinete do MEETD, a informar o envio (29/6/2020) de comunicação eletrónica a seis bancos – Fonte: Efacec, em 13/11/2023.

34. Em 01/07/2020, a Efacec comunica ao METD: “O não pagamento de subsídio de férias [é] praticamente certo nas atuais circunstâncias”.³⁷

Nacionalização da participação da Winterfell 2

35. Em 02/07/2020, o Estado Português procede à apropriação pública, por via da nacionalização, da totalidade da participação social detida pela Winterfell 2 na Efacec (71,73%), nos termos do Decreto-Lei (DL) 33-A/2020 (Nacionalização).
36. Deste DL consta o seguinte: “A repercussão dos acontecimentos relacionados com a estrutura acionista da Efacec e, particularmente, do arresto de ativos de alguns dos seus acionistas, incluindo as contas onde estão depositadas as ações da empresa, levaram à impossibilidade de exercício dos direitos inerentes às participações que correspondem à maioria do capital da empresa, gerando diversas dificuldades no plano comercial e operacional e, em consequência, comprometeu a situação financeira desta, que se tem vindo a deteriorar substancialmente e a um ritmo acelerado, agravada ainda mais em virtude do impacto da pandemia COVID-19”.
37. O DL apresenta como objetivos da Nacionalização (Preâmbulo):
- ⇒ Alterar a estrutura acionista da empresa “por forma a evitar a deterioração irreversível da situação financeira e comercial da Efacec, agravada pelo cumprimento de regras de compliance por parte de fornecedores e clientes, assegurar a sua estabilidade e evitar a incerteza sobre a titularidade acionista decorrente da mencionada apreensão judicial”.
 - ⇒ Garantir “a estabilidade do seu valor financeiro e operacional, permitindo a salvaguarda dos postos de trabalho, da valia industrial, do conhecimento técnico e da excelência em áreas estratégicas, assim assegurando a prossecução do interesse público”.
38. Aquele DL dispõe ainda e designadamente:
- ⇒ Ter a Nacionalização natureza transitória, indo o Estado alienar a participação no mais curto prazo possível por venda direta, nos termos da Lei-Quadro das Privatizações (artigo 9.º).
 - ⇒ Continuar a Efacec a reger-se pela legislação comercial e pelos seus estatutos, não lhe sendo aplicável o Regime Jurídico do Sector Público Empresarial (artigo 3.º/2).
 - ⇒ Transmitir ao Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), as ações representativas da participação social, livres de quaisquer ónus ou encargos (artigo 4.º/1).
 - ⇒ Reconhecer aos titulares da participação nacionalizada, ou a eventuais titulares de ónus ou encargos constituídos sobre a mesma, o direito a indemnização, quando devido (artigo 5.º).
39. Com a Nacionalização, o Estado passou a ser o principal acionista (Quadro 2).

Quadro 2 – Participação do Estado

Denominação Social	NIPC	Capital Social	Participação Pública	
			Quantidade títulos	% capital detido
EFACEC Power Solutions, SGPS, SA	513 180 966	308 949 250,00 euros	44 319 256	71,73

Fonte: Efacec, R&C 2020 e 2022.

40. Em 29/07/2020, 30/07/2020 e 31/08/2020, CGD, Novo Banco, BCP, BPI e Montepio comunicam ao Ministério das Finanças deterem penhor financeiro sobre ações tituladas pela Winterfell 2 e que o direito a indemnização a definir, nos termos do artigo 5.º do DL 33-A/2020, lhes era devido³⁸.

³⁷ Fonte: Efacec, em 13/11/2023.

³⁸ Fonte: Comunicação do Gabinete do Ministro das Finanças, em 16/11/2023.

41. Em 14/08/2020, ao abrigo das “Linhas de Apoio à Economia COVID-19”, o Estado Português e o Fundo de Contragarantia Mútuo³⁹ celebram um contrato de garantia de 63 M€, destinado a prestar garantia sobre 90% do financiamento concedido por um sindicato bancário (CGD, Novo Banco, BCP, Montepio e BPI) a duas empresas do Grupo Efacec.
42. Em 01/10/2020, a DGTF endossa as ações nacionalizadas à Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA (Parpública).
43. Em 04/11/2020, após pedido rogado do Estado Angolano, o Juiz do Tribunal Central de Instrução Criminal determina o arresto preventivo do direito à indemnização devida pela Nacionalização de 67,20% do capital social da Efacec.
44. Tendo as ações da Efacec sido dadas como garantia dos contratos de crédito e na sequência de diligências de entidades bancárias após a Nacionalização, foi deliberado, por acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa, em 14/09/2021 e em 12/01/2023:
 - ⇒ Reconhecer que o direito real de garantia de que eram titulares, respetivamente, o Novo Banco (9.094.312 ações) e o BPI (9.971.832 ações) se transmitiu para a indemnização devida pela nacionalização, tendo-se determinado a exclusão dessas ações do arresto preventivo decretado, na medida em que este impedisse as entidades bancárias de executar o direito real de garantia de que eram titulares relativamente àquelas ações.
45. Assim, o direito à indemnização pela participação é atribuído (i) aos titulares da participação social nacionalizada (Winterfell 2) ou (ii) aos titulares de ónus ou encargos constituídos sobre a mesma (bancos detentores de ações da Efacec por via de penhor financeiro por empréstimos concedidos).
46. Em 11/12/2020, a Winterfell 2 apresenta contestação no Supremo Tribunal Administrativo ao ato de Nacionalização (DL 33-A/2020).

Reprivatização da Efacec

47. Em 21/12/2020, é publicada a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) 113/2020 que deu início ao processo de reprivatização da Efacec com a aprovação do caderno de encargos (1.º Processo).
48. Em 16/06/2021 e 10/12/2021, ao abrigo das referidas Linhas de Apoio, o Estado presta garantias de 2,1 M e 36 M€, por 80% de cinco operações de financiamento concedidas a três empresas do Grupo Efacec (Efacec Energia, Efacec Engenharia e Sistemas, e Efacec Electric Mobility).
49. Em 25/02/2022, nos termos da RCM 26/2022, é selecionada a DST, SGPS, SA, com o respetivo Acordo de Venda Direta a ser celebrado em 25/03/2022.
50. Porém, em 21/11/2022, nos termos da RCM 107-A/2022, é anulado o 1.º Processo, “por não se encontrarem verificadas as condições previstas no acordo de venda direta e, conseqüentemente, não se encontrar garantido o interesse público subjacente” e, simultaneamente, é aprovado o caderno de encargos para o 2.º Processo, com efeitos desde a data da sua aprovação (17/11/2022). O n.º 4 da RCM autoriza a Parpública a assegurar a manutenção da atividade da empresa, nomeadamente em termos de apoio de tesouraria, para viabilizar as condições que permitam a concretização da operação de reprivatização.

³⁹ Criado pelo DL 229/98, de 22/07, para alavancar o financiamento concedido às empresas e assegurar a solvabilidade do sistema.

51. Entretanto, consta do R&C de 2022 da Efacec: *“reduzimos mais de 30% do número total de colaboradores, com impacto nos resultados operacionais superiores a 25%/ano”*.
52. Em 13/06/2023, nos termos da RCM 57/2023, é selecionada a Mutares Iberia SL (Mutares).
53. Em 22/06/2023, a Comissão Europeia (DG Concorrência) conclui preliminarmente que a venda da participação da Parpública à Mutares, nas condições acordadas, não aparenta o envolvimento de auxílio de estado na aceção do artigo 107.º/1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia E em 25/10/2023 informa não alterar essa conclusão preliminar.
54. Em 02/08/2023, a Autoridade da Concorrência toma a decisão de inaplicabilidade da obrigação de notificação prévia da transação.
55. Em 23/06/2023, é assinado o Contrato de Compra e Venda de Ações (CCVA) do capital social da Efacec, entre a Parpública (vendedora) e a Mutares Holding-65 GMBH e a Mutares Holding-66 GMBH (compradoras) e a Mutares SE & CO. KGAA, enquanto acionista das compradoras. Esta última é acionista da Mutares Iberia SL.
56. A transação exige prévia reestruturação do capital próprio da Efacec culminada com o afastamento da MGI Capital da estrutura acionista e cobertura das perdas financeiras, à data da conclusão da operação (31/10/2023), por:
 - ⇒ Redução a zero do capital social (308,9 M€) e das prestações acessórias (11,5 M€) dos acionistas Parpública e MGI Capital, para cobertura de perdas;
 - ⇒ Aumento do capital social (300 M€) com emissão de novas ações, subscritas pela Parpública (95%), através da conversão de créditos por si titulados (209,4 M€) e entrada em dinheiro (75,5 M€), e pela Mutares-65 GMBH (5%), através de entrada em dinheiro (15 M€);
 - ⇒ Ágio (140 M€) da Parpública, seguido de redução para absorção das perdas remanescentes.
57. Nessa mesma data, a Parpública transferiu a totalidade da sua participação (95%) para a Mutares Holding-65 GMBH (75%) e para a Mutares Holding-66 GMBH (20%).
58. Entre 22/04/2022 e 28/08/2023, a Efacec, ao abrigo do n.º 4 da RCM 107-A/2022, foi beneficiando de empréstimos de curto prazo concedidos pela Parpública (202,9 M€) para colmatar necessidades de tesouraria, sobretudo para pagar encargos com salários, fornecedores e serviço da dívida. Este apoio não foi acompanhado pela acionista minoritária, a MGI Capital. O Despacho 221/2023-SET, de 29/05, determinou que o Estado assumiria todos os encargos associados à Efacec, ressarcindo a Parpública de todos os apoios concedidos à empresa.
59. A RCM 133-A, de 26/10/2023, aprovou uma Adenda ao CCVA com ajustamentos, designadamente, sobre o envolvimento do Banco Português de Fomento (BPF) através do Fundo de Capitalização e Resiliência e sobre os pressupostos associados à reestruturação da dívida, após negociações com os bancos financiadores da Efacec, os obrigacionistas e o BPF.
60. A privatização da Efacec, condição da conclusão da operação, implicou financiamento público de 484,4 M€⁴⁰, incluindo 4 M€ (até 17/05/2024) em avaliações e assessorias do processo, bem como responsabilidades contingentes de 80 M€. Em 01/11/2023, o então Ministro da Economia e do Mar, durante a conferência de imprensa sobre a conclusão da venda da Efacec, declara: *“hoje é um dia que é feliz para a economia portuguesa”*.

⁴⁰ Incluindo a reestruturação prévia do capital antes referida, os ajustamentos realizados em 2024, após auditoria de fecho das contas de 31/10/2023 e processo de ajustamento ao preço, estabelecido no CCVA. Ver quadros 14 e 16.

2 TERMOS DE REFERÊNCIA

61. **Fundamento** – Em 22/12/2022, ao abrigo da norma da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁴¹, que estatui a solicitação anual pela Assembleia da República ao Tribunal de Contas da auditoria de dois organismos, no âmbito do controlo da execução orçamental, a Comissão de Orçamento e Finanças, solicita uma “Auditoria à economia, eficiência e eficácia dos apoios públicos à Efacec”. Em 05/01/2023, o pedido é acolhido por deliberação da 2.ª Secção do Tribunal, o que significa:
- ⇒ A validação da auditoria solicitada como ação de controlo priorizada pela análise de risco em que assenta a atividade do Tribunal de Contas e se destina a alocar de forma económica, eficiente e eficaz os seus recursos às áreas com riscos mais elevados, em termos de impacto e probabilidade, como os de limitações à recuperação da atividade económica ou de instabilidade e ameaça à sustentabilidade das finanças públicas.
62. Em 26/11/2023, o Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas aprova o plano global da auditoria ao financiamento público da EFACEC, com os termos de referência enunciados de seguida.
63. **Objeto** – Processo de Financiamento Público da Efacec iniciado com a apropriação pública da sua participação social maioritária por via da Nacionalização do respetivo controlo acionista, nos termos do DL 33-A/2020, de 2 de julho, incluindo os apoios públicos recebidos desde então (designadamente empréstimos e garantias públicas), bem como os processos de reprivatização da referida participação.
64. **Objetivo** – Avaliar se o financiamento público da Efacec salvaguardou o interesse público nacional, o que, neste contexto, significa salvaguardar as finanças públicas através das condições seguintes:
- a) Processo de nacionalização regular, transparente e demonstrativo do excecional interesse público declarado pelo Governo.
 - b) Objetivos da nacionalização e dos apoios financeiros públicos atingidos (eficácia).
 - c) Responsabilidades financeiras assumidas pelo Estado proporcionais à sua participação no capital social (economia).
 - d) Apoio financeiro público fundamentado em documentação técnica robusta que confirme as necessidades que visou colmatar, a sua efetiva aplicação nos fins a que se destinava e o seu previsto reembolso (economia).
 - e) Impacto financeiro neutro ou positivo para o Estado, através de reprivatização com retorno igual ou superior à despesa pública incorrida e aos encargos futuros com risco material (eficácia e eficiência).
 - f) Processos de reprivatização regulares e transparentes.
65. **Incidência** – Desde 01/07/2020, com a Nacionalização do controlo acionista da Efacec, até 31/12/2023, sem prejuízo da apreciação de factos antecedentes ou supervenientes relevantes.
66. **Entidade auditada** – Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA, sem prejuízo do exame da intervenção de outras entidades, que seja pertinente para a opinião a emitir.
67. **Metodologia** – Aplicação de métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas para recolha de evidência de auditoria (considerando normas internacionais geralmente aceites), designadamente através de questionários, de análises documentais, de ficheiros de dados, de entrevistas a responsáveis e do exame das respostas e da demais informação obtida.

⁴¹ Aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações subsequentes.

Consideração de *Standards e Guidelines* da INTOSAI (*Internacional Organization of Supreme Audit Institutions*), como a GUID 5320 (*Guidance on Performance Audit of Privatisation*), referências bibliográficas técnicas e académicas pertinentes, bem como resultado de ações de controlo do Tribunal, nomeadamente nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado pertinentes.

68. **Critérios** – Principais referenciais legais: Regime Jurídico de Apropriação Pública por via da nacionalização; Lei Quadro das Privatizações; DL 33-A/2020, de 02/07; princípios da transparência e da economia, eficiência e eficácia da despesa pública previstos na LEO; Resoluções do Conselho de Ministros (e.g. RCM 107-A/2022, de 21/11; RCM 113/2020, de 21/12; RCM 26/2022, de 25/02; RCM 22-C/2023, de 3/03; RCM 57/2023, de 13/06); Despachos da Secretária de Estado do Tesouro (e.g. Despacho 328/2020-SET, Despacho 221/2023-SET).

69. **Principais Riscos Identificados** (face ao objetivo da auditoria):

- ⇒ A Nacionalização não atingir os objetivos pretendidos e gerar encargos com impacto material nas finanças públicas sem isso ter sido previsto aquando da decisão.
- ⇒ A despesa pública e os encargos contingentes resultantes da Nacionalização serem superiores ao encaixe que vier a ser obtido com a venda das ações da Efacec.
- ⇒ O Estado não alcançar, à luz das evidências disponíveis, o melhor negócio possível com a reprivatização da Efacec, por deficiências a si imputáveis.
- ⇒ Faltar notificar a Comissão Europeia sobre a Nacionalização e os apoios financeiros públicos.
- ⇒ A reatividade da Parpública aos pedidos de financiamento da Efacec não incluir mecanismos de monitorização eficazes para assegurar a economia e o reembolso do financiamento público.
- ⇒ Os apoios financeiros públicos não estarem a ser aplicados nos fins a que se destinavam e não atingirem os objetivos pretendidos.
- ⇒ O Estado assumir responsabilidades financeiras assimétricas face ao capital social de que é detentor, não acautelando a economia do dinheiro público envolvido.

70. **Condicionantes:**

- ⇒ Inexistência de tradução oficial do *Share Purchase Agreement (SPA)*⁴², celebrado entre a Parpública e a Mutares, em 23/06/2023, em língua inglesa.
- ⇒ Indisponibilidade da versão integral do *SPA (CCVA)*, com necessidade de insistir para obter anexos e outros documentos em falta, que constavam de *data room* virtual.

71. **Audição** – Nos termos e para os efeitos legais, o relato foi enviado aos responsáveis pelas áreas governamentais da Economia e das Finanças dos XXIII e XXIV Governos Constitucionais, pela Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA, pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças e pela Efacec – Efacec Power Solutions, SGPS, SA. As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório. A apreciação que essas respostas suscitam consta deste e dos demais pontos pertinentes do relatório. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas constam, na íntegra, da última parte do relatório.

- ⇒ **Pronúncia do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Economia do XXIV Governo Constitucional:** “em resposta à (...) auditoria, e em face das respetivas conclusões, sendo matéria relacionada com o XXII Governo, este Governo nada tem a acrescentar em sede de contraditório.”

⁴² Em português, Contrato de Compra e Venda de Ações (CCVA).

Apreciação – Tratando-se de processo com origem no XXII Governo Constitucional, assumindo os membros do Governo as responsabilidades que, nos termos da Constituição e da lei, competem ao Governo em abstrato, cabe aos membros que o integram atualmente acompanhar esses processos, sobretudo para maximizar o retorno do financiamento público e prevenir, em processos futuros, as deficiências identificadas, designadamente através do acolhimento das recomendações que o Tribunal de Contas lhes dirige.

Reitera-se⁴³ que a *“importância do reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, por exemplo através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, ser extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas.”* A importância das recomendações do Tribunal foi reforçada com a alteração realizada pela Lei 48/2006, de 29/08, na Lei 98/97, de 26/08, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que passou a prever o seu não acatamento reiterado e injustificado como suscetível de imputação de responsabilidade financeira sancionatória (ver artigo 65.º/1/j) da Lei 98/97 na redação atualmente em vigor).

⇒ **Pronúncia do Ministro da Economia e do Mar do XXIII Governo Constitucional** – Aludindo aos limites temporais do seu mandato (23/03/2022 – 02/04/2024) e às competências que detinha enquanto Ministro da Economia e do Mar, pronuncia-se sobre o 2.º processo de privatização, dando relevância às cartas da DG Concorrência da Comissão que concluem: *“Um acionista numa posição semelhante à da Parpública também venderia as ações do Estado nos termos estabelecidos no projeto de contrato de compra de ações. A este respeito, afigura-se que a oferta vinculativa da Mutares resulta de um processo de concurso aberto, incondicional e transparente, (...). Do mesmo modo, antes de tomarem a sua decisão, as autoridades portuguesas procederam à avaliação financeira que um vendedor de mercado também realizaria. A venda prevista resultará na saída total do Estado da participação na Efacec e as condições propostas por Mutares proporcionam o maior retorno em contrapartida da participação do Estado a um nível que se afigura adequado em termos absolutos e mais ainda assim em comparação com os oferecidos pela DST SGPS SA.”*

Contradita o parágrafo 89 do Relatório e a respetiva nota de rodapé, que reportam não ter sido *“entregue evidência da previsão de despesas, encargos, responsabilidades e receitas de curto, médio e longo prazos para as finanças públicas que, naturalmente, qualquer processo de nacionalização e reprivatização deve originar”*, alegando que a matéria *“transcende o âmbito temporal e material do meu mandato, das minhas competências e do meu acervo documental.”*

Apreciação – As cartas da DG Concorrência foram objeto de exame pela auditoria na parte referente ao seu propósito (ver 3.3): saber se o ato de nacionalização e os apoios financeiros concedidos à Efacec foram notificados à Comissão Europeia (CE) para efeitos do controlo que esta exerce em matéria dos auxílios de Estado, considerando o risco de a CE e/ou os tribunais virem a considerar os apoios ilegais. A intervenção da CE tem por objetivo concluir se um apoio é ou não um auxílio do Estado e, sendo-o, avaliar a sua compatibilidade com o mercado interno europeu, visando a minimização do impacto na concorrência. Ora, o Tribunal de Contas, para efeito da presente auditoria, aprecia a boa gestão financeira dos recursos públicos, fixando para o efeito os termos de referência do seu exame. Os âmbitos de atuação, não sendo incompatíveis, são distintos.

⁴³ Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2021 e Relatório 16/2023 – 2.ª Secção – Auditoria à Privatização da ANA.

Na parte citada da carta da DG Concorrência, esta pretende responder à questão de saber se, em circunstâncias semelhantes às da Parpública, um investidor privado, a operar em condições normais de mercado, venderia a participação do Estado nos termos acordados com a Mutares⁴⁴, tendo concluído “preliminarmente” o transcrito no citado segundo parágrafo da pronúncia. Se não o tivesse concluído, estar-se-ia perante um auxílio de Estado.

Apesar do alegado sobre o parágrafo 89 e a respetiva nota de rodapé, é fundamental, neste e noutros processos de financiamento público, por razões de gestão, transparência e auditabilidade, haver informação devidamente organizada e acessível que traduza os atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos sejam eles políticos ou administrativos. A complexidade do processo da Efacec, com várias operações (nacionalização; apoios públicos; privatização) e diversas instâncias competentes, reforça a necessidade de arquivo apropriado. Quando, no exercício do direito do Tribunal de Contas à coadjuvação de todas as entidades públicas e privadas (artigo 10.º da Lei 98/97), a auditoria pretende informação que se encontra ou deve encontrar na posse das instâncias competentes, ainda que os responsáveis se sucedam no tempo, esse dever de colaboração impõe disponibilizar a informação em arquivo ou justificar a sua inexistência, não relevando, para o efeito, o âmbito temporal dos mandatos nem o referido acervo documental.

- ⇒ **Pronúncia do Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional** – Releva, na parte introdutória e em termos gerais, que a “*intervenção do Estado foi decisiva para a sobrevivência da empresa*” e que “*sem a mesma, face às condicionantes colocadas pela situação acionista e ao contexto da crise global, com toda a incerteza e riscos que lhes estavam associados, certamente teriam ditado o seu desaparecimento*”. Pronuncia-se, ainda sobre pontos concretos, discordando nuns da relevância que lhes foi dada e noutros da opinião emitida.

Apreciação – A pronúncia não coloca em causa os factos apurados na auditoria, remetendo-se para os pontos concretos a que respeitam, a sua síntese e apreciação detalhada.

- ⇒ **Pronúncia do Conselho de Administração da Parpública** – Pronuncia-se sobre pontos concretos, discordando nalguns da opinião emitida. Suscita correções a valores constantes dos Quadros 5, 6 e 11 e do §282.

Apreciação – A pronúncia não coloca em causa os factos apurados na auditoria, remetendo-se para os pontos concretos a que respeitam, a sua síntese e apreciação detalhada. As observações referentes aos Quadros 5, 6 e 11 e ao §282, quando pertinentes, deram origem a alterações aos mesmos, não implicando, porém, a revisão das observações e conclusões.

- ⇒ **Pronúncia da Diretora-Geral do Tesouro e Finanças** – Declara não “*ter qualquer comentário a formular relativamente às conclusões e recomendações refletidas no relato, salientando-se que esta Direção-Geral remeteu oportunamente a esse Tribunal a documentação relativa à garantia pessoal do Estado, único aspeto do financiamento público da Efacec em que esteve envolvida.*”

Apreciação – As conclusões e recomendações deste relatório concorrem para o exercício eficaz da missão da DGTF (assegurar a efetivação das operações de intervenção financeira do Estado, acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do setor público administrativo e empresarial e da função acionista nos termos da lei).

⁴⁴ Ver ponto 4.2.1 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO C 262 de 19.7.2016, p. 1). Trata-se do critério do Operador numa Economia de Mercado (OEM), também referenciado como “teste MEO” (*Market Economy Operator Test*) nas pronúncias do Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional e do Presidente do Conselho de Administração da Parpública.

⇒ **Pronúncia do Conselho de Administração da Efacec** – Entende, em geral, que “*não lhe cabe pronunciar-se sobre as imputações, qualificações ou recomendações que constam do Relato e que têm como destinatários outras entidades intervenientes no procedimento de Nacionalização e posterior reprivatização, por considerar que compete exclusivamente às entidades visadas o oferecimento da respetiva pronúncia em sede de contraditório*”, notando, no entanto, que a Efacec “*continuou a ser um relevante fabricante*”, “*manteve ativa uma carteira de encomendas de centenas de milhões de euros, a maioria das quais para exportação*” e “*foi capaz de preservar a grande maioria dos postos de trabalho que tinha à data da Nacionalização*”. Suscita, ainda, correções a valores constantes do Quadro 8.

Apreciação – O quadro descrito quanto ao desempenho da Efacec implicou o financiamento público de 484 M€ (ver 3.7), até 17/05/2024, cujo retorno depende do sucesso do investidor privado na implementação do seu plano de negócios e na execução do processo de venda. Apesar desse apoio público (ver 3.2), a auditoria conclui que o objetivo de salvaguardar os postos de trabalho durante a Nacionalização não foi atingido (em 2022 quase um quarto dos trabalhadores já tinha deixado a empresa) e que o volume de encomendas decresceu, passando de 240,6 M€, em 2020, para 138,9 M€, em 2022 (ver 3.4). Os valores do Quadro 8 foram mantidos por se encontrarem suportados nos Relatórios e Contas da Efacec.

⇒ **Facto Superveniente Relevante** – A divulgação pública de parte do conteúdo do relato da auditoria, à qual o presente relatório se reporta, foi feita à revelia da aplicação das regras de acesso aos processos e de divulgação de atos do Tribunal de Contas legalmente estabelecidas, que visam garantir o equilíbrio entre a publicidade e o segredo processuais. Tal facto lesa o regular funcionamento da instituição e não defende o interesse público, divulgando resultados de uma auditoria ainda em curso, sem que estes tenham sido apreciados e aprovados pela instância competente do Tribunal para o efeito. O relato de uma auditoria do Tribunal de Contas é, pela sua própria natureza, confidencial, visto tratar-se de um documento de trabalho em curso, que não consubstancia um relatório de auditoria apreciado e aprovado nos termos referidos (desde logo, por, face a este, ainda não incluir a ponderação da pronúncia dos auditados no exercício do princípio do contraditório) e que, por isso, não vincula, nem pode vincular, o Tribunal.

3 OBSERVAÇÕES

3.1 NACIONALIZAÇÃO

Em 2020, antes da nacionalização, os bancos tinham um duplo interesse na Efacec: eram titulares de penhor sobre as suas ações (em 2019, 98% penhoradas) e credores de financiamentos concedidos à sua atividade (em 2019, 119 M€ de dívida financeira). Porém, com o “*Luanda Leaks*” bloquearam o financiamento à Efacec, exigindo a saída de Isabel dos Santos da estrutura acionista e garantias do Estado. Já o Estado nacionalizou a empresa, sem validar as alegações da administração da Efacec de esta ser uma empresa estratégica nacional, viável e economicamente sustentável, numa situação de dificuldade provisória: a Nacionalização foi efetuada sem fundamentação técnica e independente do interesse público da Efacec, conforme exigido pelo Regime Jurídico de Apropriação Pública (RJAP), e sem previsão do impacto financeiro para as finanças públicas, lesando o direito dos contribuintes a essa transparência.

3.1.1 Eventos prévios à Nacionalização

72. Como demonstra a factualidade elencada, os acionistas contraíram créditos bancários dando ações da Efacec como garantia. Em 2019, quase 98% das ações da Efacec encontravam-se penhoradas a favor de bancos portugueses, 6% das quais com penhores constituídos nesse ano (Quadro 3). Em 2020, a situação estava inalterada, tendo o Estado Nacionalizado 71,73% do capital social, do qual 97,71% respeitava a ações penhoradas.

Quadro 3 – Titularidade das ações, à data da Nacionalização

		Sem penhor	Ações dadas em penhor a instituições de crédito					
			CGD + BCP + Novo Banco	CGD + Novo Banco	Novo Banco + BCP	BPI	Montepio	EuroBIC
Winterfell 2	(%)	2,36%	7,36%		7,36%	16,14%	24,51%	14,00%
	Ações	1 458 607	4 547 156		4 547 156	9 971 833	15 143 405	8 651 099
	Euros	7 293 035,00	22 735 780,00		22 735 780,00	49 859 165,00	75 717 025,00	43 255 495,00
	Arrestadas	2 000 000,00	21 302 340,00		18 635 580,00	46 715 935,00	75 717 025,00	43 255 495,00
MGI	(%)		25,33%	2,95%				
	Ações		15 649 531	1 821 063				
	Euros		78 247 655,00	9 105 315,00				
Total	Ações	1 458 607	20 196 687	1 821 063	4 547 156	9 971 833	15 143 405	8 651 099
Data penhor			19/12/2014 (15.649.531) 23/10/2015 (4.260.468) 19/06/2019 (286.688)	19/06/2019 (1.821.063)	23/10/2015 (3.727.116) 29/06/2019 (820.040)	23/10/2015 (9.343.187) 24/06/2019 (628.646)	23/10/2015	23/10/2015

Fonte: Livro de registo de ações da Efacec, atualizado a 30/03/2020 (via DGTF, em 09/11/2023).

73. Após o “*Luanda Leaks*”, a perceção do risco inerente e as regras de *governance* das entidades financiadoras da Efacec conduziram ao bloqueio das relações de financiamento e *trade finance*⁴⁵, fundamentais para o regular funcionamento da empresa, tais como celebrar, executar e concluir contratos, levando ao “*estrangulamento operacional*”⁴⁶ e agravando as dificuldades de tesouraria.

⁴⁵ Artigo 128.º da Contestação ao Ato de Nacionalização.

⁴⁶ Carta de 16/03/2020 do CA da Efacec dirigida ao Primeiro Ministro e ao MEETD e artigo 131.º da Contestação ao Ato de Nacionalização.

74. Desde o primeiro trimestre de 2020, os bancos colocavam a alteração da estrutura acionista⁴⁷ como condição prévia para desbloquear o apoio financeiro.
75. Nesse sentido, os principais bancos financiadores (CGD, Novo Banco e Millennium BCP) e os representantes da acionista maioritária da Efacec atuaram em conjunto para promover a transferência da participação da acionista maioritária para uma entidade veículo transitória e a posterior venda dessa participação. Do Memorando de Entendimento (MOU, em 27/03/2020) constam os termos seguintes⁴⁸:
- ⇒ Transferência dos 71,73% da Winterfell 2 para um veículo transitório por 1,00 euro;
 - ⇒ Lançamento de um processo de venda competitivo com o objetivo de, 6 meses após a transmissão para a *empresa veículo*, ter um novo acionista;
 - ⇒ Apoio financeiro à Efacec durante a fase transitória até à venda final.

E as condições precedentes:

- ⇒ Acordo, entre os bancos subscritores do MOU e os demais que financiaram a Winterfell 2, sobre a transmissão das ações;
 - ⇒ Aceitação, por escrito, de todos os bancos em libertar os penhores financeiros que oneravam as ações da Efacec, contra o recebimento do preço que lhes fosse entregue para reembolso dos respetivos financiamentos com o produto da venda final da Efacec;
 - ⇒ Revogação do acordo parassocial entre Niara Holdings, ENDE e Winterfell Industries;
 - ⇒ Renúncia da MGI Capital aos direitos de preferência e acompanhamento na transmissão;
 - ⇒ Autorização dos Obrigacionistas relativamente à transmissão para a *empresa veículo* sem exigir amortização ou compra das obrigações.
76. O CA da Efacec lançou, em maio de 2020, um processo para apresentação de manifestações de interesse e de propostas não vinculativas. As propostas foram apresentadas em 27/06/2020⁴⁹.
77. Já com o processo de venda em curso, o Presidente da CE da Efacec comunica ao Gabinete do MEETD que o *“banco líder [CGD] reafirmou-nos hoje, o que já nos tinha pronunciado, de que os apoios à empresa estão condicionados à Garantia Soberana”* e *“que embora fosse já irreversível a saída da acionista, a banca continuava a bloquear todo o trade finance que necessitamos para o normal desenvolvimento do negócio”*.⁵⁰
78. Assim, os bancos fizeram depender o acesso da Efacec aos instrumentos financeiros da alteração acionista ou de garantia pessoal do Estado, mesmo com a situação financeira da empresa a degradar-se⁵¹, e procuraram uma solução para a crise acionista da Efacec sem a intervenção direta do Estado Português.
79. **Em suma, os bancos tinham duplo interesse na Efacec, como detentores de penhor de ações e como financiadores, mas mantiveram-se firmes em só voltarem a financiar o Grupo depois de substituída a acionista Isabel dos Santos e, até lá, mediante garantia pessoal do Estado.**

⁴⁷ Efacec R&C 2019: página 145 e carta de 18/02/2020 da Caixa Leasing e Factoring (grupo CGD) dirigida à EPS, carta de 19/02/2020 do CEO da Efacec dirigida ao então Ministro Adjunto e da Economia, carta de 16/03/2020 do CA da Efacec dirigida ao Primeiro Ministro ao MEETD e comunicação eletrónica, em 15/05/2020, do CEO da Efacec para o Gabinete do MEETD.

⁴⁸ Documento Cronologia Efacec recebido do Gabinete do MEM, em 13/11/2023; R&C 2019: páginas 303-304; R&C 2020: páginas 18-19.

⁴⁹ Comunicação eletrónica, em 01/07/2020, do CEO da Efacec ao Gabinete do MEETD.

⁵⁰ Comunicação eletrónica, em 15/05/2020, do CEO da Efacec ao Gabinete do MEETD.

⁵¹ Comunicações eletrónicas, em 15/05/2020 e 01/07/2020, do CEO da Efacec ao Gabinete do MEETD.

80. Desde o espoletar do “*Luanda Leaks*”, a Efacec atuou junto do Estado como se este fosse responsável por solucionar o problema da substituição da acionista Winterfell 2.
81. Em 16/03/2020, mesmo durante negociações entre os bancos e representantes da Winterfell 2, já a Efacec deixava clara a sua preferência ao alegar que “*a única forma de evitar a queda da empresa é, neste momento, a intervenção direta do Estado no seu capital social*”.
82. Aliás, a Nacionalização já era opção pois, como reportou a Winterfell 2, o MOU foi subscrito “*em estado de necessidade e sob a ameaça concreta de uma nacionalização iminente da Efacec*”.
83. A Efacec encontrava-se em situação difícil, pois precisava de financiamento bancário que, por sua vez, estava dependente da conclusão da operação de venda das ações da Winterfell 2, mas esta, segundo alegava, não iria verificar-se em período compatível com a urgência desse financiamento.
84. Concretizada em 02/07/2020, a Nacionalização permitiu à Efacec aceder a linhas de financiamento e liquidez, tendo celebrado com um sindicato bancário, em 14/08/2020, o contrato de financiamento para apoio à tesouraria (70 M), através do qual pagou dívidas a fornecedores críticos⁵². Porém, apesar do Estado Português ser o acionista maioritário, esse contrato só foi conseguido mediante uma garantia pública de 90% do capital financiado (ver em 3.2.1).
85. A Efacec foi eficaz em associar o Governo à solução, antecipando a substituição acionista através da Nacionalização. Com tal decisão, o Estado assumiu o papel da perspetivada *empresa veículo*.
86. O acesso ao sistema financeiro só ocorreu após o afastamento da Winterfell 2. Porém, o benefício material imediato da Nacionalização para a Efacec, obter empréstimos bancários, só foi conseguido com garantias públicas, concedidas no âmbito das “*Linhas de Apoio à Economia Covid-19*”, o que não exigia ter o Estado como acionista da empresa beneficiária (ver em 3.2.1).
87. **Em suma, a Efacec foi eficaz em associar o Estado à responsabilidade de viabilizar a empresa, tornando desnecessária a opção prosseguida pela acionista maioritária e pelos bancos, que buscavam, concomitantemente, uma solução sem a intervenção direta do Estado Português.**
88. Em 02/07/2020, o Conselho de Ministros aprova o decreto-lei que nacionaliza 71,73% do capital social da Efacec, correspondente à participação detida indiretamente por Isabel dos Santos, o MEETD afirma que “*a nacionalização visa resolver o impasse acionista*” e o Governo delibera também “*iniciar o processo de reprivatização da empresa*”, havendo já interessados na compra das ações nacionalizadas⁵³.
89. Porém, não foi entregue evidência⁵⁴ da previsão de despesas, encargos, responsabilidades e receitas de curto, médio e longo prazos para as finanças públicas que, naturalmente, qualquer processo de nacionalização e reprivatização deve originar.
90. Trata-se de insuficiência relevante por colidir com o dever de informação e transparência no processo de decisão, que pretende informar os cidadãos sobre os impactos na despesa e na receita pública da decisão, mas também limitar a discricionariedade dos decisores⁵⁵.

⁵² Efacec, R&C 2020: páginas 18 e 19.

⁵³ Comunicação da página do XXII Governo, “Governo nacionaliza parte da Efacec para salvar a empresa”, de 02/07/2020.

⁵⁴ Pretendida em comunicações aos Gabinetes dos Ministros das Finanças e da Economia e do Mar em 02/11/2023.

⁵⁵ O dever de informação e transparência no processo de decisão veio a ter consagração na Lei de Enquadramento Orçamental (artigo 75-A), a partir de 23/08/2020 (Lei 151/2015, de 11/09, aditado pela Lei 41/2020, de 18/08), sem prejuízo da consagração já existente do princípio da transparência (artigos 19.º e 73.º a 76.º).

91. A aprovação de iniciativas legislativas com implicações orçamentais por parte do Governo deve ser acompanhada pela quantificação dos seus impactos na despesa ou na receita para o ano corrente e para anos futuros, bem como do efeito potencial sobre as contas públicas, nos termos do artigo 75.º-A da LEO.
92. **Em suma, a decisão do Estado em Nacionalizar não foi acompanhada de previsão do impacto financeiro para as finanças públicas, lesando o princípio da transparência.**

3.1.2 Conformidade do processo de nacionalização, por apropriação pública

93. A Nacionalização foi concretizada nos termos do Regime Jurídico de Apropriação Pública (RJAP), aprovado em anexo à Lei 62-A/2008, de 11/11, exceto quanto à transformação da Efacec em empresa pública prevista no artigo 12.º do RJAP, cujo regime foi derogado pelo artigo 2.º, n.º 2, do DL 33-A/2020, que procedeu à apropriação pública da Efacec, por via da nacionalização. Apreciada a conformidade dos atos da Nacionalização com o RJAP destaca-se o seguinte.

→ Quanto ao artigo 1.º do RJAP (Finalidade)

94. O RJAP prevê a apropriação pública, por via de nacionalização, *“quando, por motivos excecionais e especialmente fundamentados, tal se revele necessário para salvaguardar o interesse público”* (artigo 1.º).
95. O DL 33-A/2020 dispõe proceder à apropriação pública *“com vista à salvaguarda do interesse público nacional”* (artigo 1.º) e que esta se reveste de *“excecional interesse público, tendo em conta a valia industrial [da Efacec], o seu reconhecimento técnico, e a sua excelência em áreas estratégicas para a economia nacional, incluindo o perfil fortemente tecnológico, inovador e exportador da empresa, o seu contributo para as exportações nacionais, o seu peso no emprego, em particular no que respeita à mão-de-obra qualificada, e o seu contributo para o quadro da descarbonização da economia”* (artigo 2.º). O preâmbulo do DL afirma a *“enorme relevância estratégica para a economia nacional”* da Efacec.
96. Instados os Gabinetes dos Ministros da Economia e do Mar (MEM)⁵⁶ e das Finanças (MF)⁵⁷ a apresentarem explicação detalhada e fundamentada deste *“excecional interesse público”*:

⇒ O Gabinete do MEM não respondeu à questão.⁵⁸

⇒ O Gabinete do MF alegou que a *“intervenção do Estado na estrutura acionista da Efacec foi efetuada num contexto muito particular, por razões de ordem política económica, tendo constituído uma medida de intervenção de última ratio”*. Acrescenta que *“o arresto determinado pelos tribunais conduziu à apreensão das contas bancárias e à impossibilidade de exercício dos direitos sociais inerentes à maioria do capital da Efacec Power Solutions, inviabilizando o seu exercício, o que gerou sérias dificuldades no plano comercial e operacional e afetou a situação financeira”*.⁵⁹

Apesar da referência por parte do Gabinete do MF à apreensão das contas bancárias, a evidência recolhida pela auditoria mostra que o Tribunal Central de Instrução Criminal de Lisboa proferiu dois arrestos, mas nenhum deles incidiu sobre contas bancárias da Efacec⁶⁰.

⁵⁶ Comunicações eletrónicas em 02/11/2023 e em 02/01/2024.

⁵⁷ Comunicação eletrónica em 02/11/2023.

⁵⁸ Comunicações eletrónicas em 09/11/2023, 13/11/2023 e 11/01/2024.

⁵⁹ Comunicação em 16/11/2023.

⁶⁰ Cartas da Efacec, de 09/11/2023 e de 16/11/2023; comunicação eletrónica da DGTf, em 09/11/2023.

97. O RJAP exige a existência de uma relação direta entre a apropriação pública e a salvaguarda do interesse público e que tal relação resulte de motivos excepcionais e especialmente fundamentados.
98. No caso presente, aquele DL fundamenta a apropriação pública no interesse público da Efacec, dada a relevância no setor em que atua e para a economia nacional (artigo 2.º). Porém, examinada a documentação enviada à auditoria como constituindo o processo de Nacionalização existente no MEM e no MF, verificou-se que é a Efacec, na correspondência trocada com o então METD, que reitera a sua condição de empresa estratégica nacional, viável e economicamente sustentável, alegando uma situação de dificuldade provisória⁶¹, não tendo sido entregue evidência de qualquer exame técnico por parte dos representantes do Estado e seus serviços que validasse essa condição.
99. A Efacec informou o Governo de ter estado em situação de pré-falência em 2015 (antes da entrada da acionista Winterfell 2) e de, depois de três anos consecutivos de resultados positivos, enfrentar em 2019 dificuldades financeiras decorrentes, essencialmente, do aumento de fundo de maneiço por atrasos simultâneos em projetos relevantes. Esta situação deu origem à execução de um Plano de Ação, cujo progresso foi interrompido pela eclosão do “Luanda Leaks”.⁶²
100. Esta informação, só por si, mereceria, da parte do Estado atenção e apreciação técnica detalhada sobre a robustez da qualificação, feita pela Efacec, como sendo uma empresa estratégica e viável.
101. A este propósito, a Norgarante, uma Sociedade de Garantia Mútua (SGM), em análises efetuadas em 2021 e 2022, refere o “*histórico de baixa fiabilidade das previsões enviadas*” pela Efacec, que “*Habitualmente as previsões da EFACEC induzem em erro os utilizadores destas por sobrestimação de valores*” e que, as perdas de rentabilidade da Efacec, “*se deviam a ineficiências operacionais (atrasos na execução de projetos), sendo um problema interno e não de mercado*”.⁶³
102. Uma apreciação técnica independente seria ainda mais relevante por não estar regulamentado em que situações e circunstâncias se pode considerar que uma empresa é estratégica para a economia nacional, não estando, assim, limitada a discricionariedade do Estado nessa qualificação.
103. Também não foi prestada evidência dos motivos excepcionais e especialmente fundamentados, exigidos pelo RJAP⁶⁴.
104. Assim, o Estado não fundamentou apropriadamente a Nacionalização, faltando fundamentação técnica que demonstrasse o interesse público anunciado e a necessidade do recurso à apropriação pública, por via da nacionalização. Ora, mesmo tendo-o decidido no último momento, como alega o Gabinete do Ministro das Finanças, foi o Governo que, por ato legislativo, se vinculou ao RJAP.
105. O cumprimento do RJAP, através de fundamentação robusta da Nacionalização e da sua comunicação transparente são essenciais para o escrutínio público da decisão e para a confiança dos cidadãos nas decisões dos representantes do Estado.
106. **Em suma, a Nacionalização foi concretizada, em 02/07/2020, sem fundamentação técnica e independente sobre o interesse público da Efacec, como exige o RJAP.**

⁶¹ Carta de 19/02/2020 do CEO da Efacec ao então Ministro Adjunto e da Economia, carta de 16/03/2020 do CA da Efacec ao Primeiro Ministro e ao MEETD.

⁶² Idem.

⁶³ Relatório - Análise Individual de Imparidade (18/01/2021) e Relatório de acompanhamento/imparidade (3/09/2021).

⁶⁴ Comunicações eletrónicas aos Gabinetes do MEM e do MF em 02/11/2023.

→ Quanto ao artigo 2.º do RJAP (Ato de nacionalização)

107. O n.º 2 do artigo 2.º do RJAP determina que o DL da apropriação pública “*evidencia sempre o reconhecimento do interesse público subjacente ao ato de nacionalização, com a observância dos princípios da proporcionalidade, da igualdade e da concorrência*”.
108. Como referido, o artigo 2.º do DL 33-A/2020 reconhece o interesse público da Efacec de forma genérica, pela valia industrial, reconhecimento técnico, experiências em áreas estratégicas, contributo para as exportações, peso no emprego, mão-de-obra qualificada, contributo para a descarbonização, acrescentando que a apropriação pública é “*adequada, necessária e proporcional à salvaguarda desses valores*”.
109. Apesar do risco de vantagem concorrencial com a operação realizada, nem o DL da Nacionalização nem a documentação examinada na auditoria demonstram a proporcionalidade da medida e a observância dos princípios da igualdade e da concorrência, os quais nem são referidos no DL.
110. **Em suma, o DL de Nacionalização não evidencia a observância dos princípios da proporcionalidade, da igualdade e da concorrência na decisão de apropriação pública, como exige o RJAP.**

→ Quanto ao artigo 4.º (Indemnização) e artigo 5.º (Avaliação)

111. O artigo 4.º do RJAP reconhece o direito a indemnização. O artigo 5.º do DL 33-A/2020 remeteu para Despacho a fixação do valor da indemnização a pagar pela apropriação pública, se devida.
112. Já o artigo 5.º do RJAP menciona a necessidade de, para efeitos da fixação do valor da indemnização, o Governo promover a realização de uma avaliação a efetuar, pelo menos, por duas entidades independentes, designadas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças. E que a avaliação deve estar concluída no prazo de 30 dias, prorrogáveis.
113. A auditoria verificou, em síntese, o seguinte:⁶⁵
 - ⇒ As empresas que procederam à avaliação foram escolhidas, com base num procedimento concorrencial, tendo a adjudicação sido efetuada pelo Despacho 530/2020-SET, de 08/09/2020.
 - ⇒ Os relatórios de avaliação apuraram como valor da participação da Winterfell 2, correspondente a 71,73% do capital social, -38 M€ (Empresa 2) e -24,6 M€ (Empresa 1). Os relatórios foram apresentados em 27/11/2020 (após duas prorrogações do prazo).
 - ⇒ Em 27/01/2021, os representantes da anterior titular da participação social e os beneficiários de ónus ou encargos constituídos sobre a mesma foram notificados para exercerem o direito de audição prévia⁶⁶.
 - ⇒ Tendo a participação social da Winterfell 2 valor negativo, o Despacho 214/2021-SET, de 24/03/2021, determina que a indemnização a atribuir é nula.
 - ⇒ A DGTF pagou pela avaliação da Efacec 153.504 euros (Quadro 4).

⁶⁵ Com base na comunicação do Gabinete do MF, em 16/11/2023.

⁶⁶ Notificação para exercício de audição prévia. A notificação foi realizada através de ofícios dirigidos à Winterfell 2 Ltd, ao Banco Comercial Português, SA, ao Montepio, SA, à Caixa Geral de Depósitos, SA, ao Novo Banco, SA, ao Banco BIC, SA (Angola), e ao BPI, SA, em 28/12/2020 e 27/01/2021 (BIC Angola). Não apresentou pronúncia a Winterfell 2 Ltd., o BCP, SA, e o Banco BIC, SA – Fonte: DGTF Nota Interna do Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro, de 24/03/2021.

Quadro 4 – Avaliações da Efaced para cálculo de eventual indemnização pela Nacionalização

	Data relatório	Valorização de 71.73% do Capital Social da Efaced	Honorários pagos pelos serviços prestados (com IVA)
Empresa 1: PKF II Portugal	27/11/2020	-24,6 Milhões de Euros	52.029,00 Euros
Empresa 2: BTCFAM, Lda.	27/11/2020	-38,0 Milhões de Euros	101.475,00 Euros
		Total de honorários	153.504,00 Euros

Fonte: Ordens de pagamento e faturas - Informação da DGTF em 29/09/2020.

114. **Em suma, na sequência da Nacionalização e em cumprimento do RJAP, a Efaced foi avaliada por duas entidades independentes para cálculo de eventual indemnização a pagar, tendo, em resultado, o Despacho 214/2021-SET fixado o valor da indemnização como nulo.**

→ Quanto ao artigo 9.º (Dissolução dos órgãos sociais)

115. O artigo 9.º do RJAP determina que se consideram dissolvidos, com efeitos imediatos, os órgãos sociais da pessoa coletiva em causa. Dispõe ainda que os membros cessantes se mantêm em funções, embora limitados à gestão corrente, até serem designados novos membros.
116. O artigo 8.º/1 do DL 33-A/2020 determinou a dissolução dos órgãos sociais da Efaced. Porém, os novos órgãos só foram eleitos três meses depois (Assembleia Geral em 02/10/2020⁶⁷). Ademais:
- ⇒ A Parpública ficou representada por Jaime Serrão Andrez (presidente do CA) e Carlos Ribeiro (também quadro da Parpública), ambos administradores não executivos;
 - ⇒ A influência de Ângelo Ramalho, desde 2015 presidente da Comissão Executiva (CE), foi reforçada ao ter sido nomeado presidente do CA (*chairman*);
 - ⇒ Foram mantidos 4 dos 10 membros do CA;
 - ⇒ A remuneração bruta do CA diminuiu de 1,80 M€, em 2019, para 1,03 M€, no ano seguinte.
117. Com a Nacionalização pretendia-se minimizar o impacto, na Efaced, dos danos reputacionais da empresária Isabel dos Santos, para recuperar a confiança de clientes e fornecedores e do sistema financeiro. Porém, precisar de três meses para nomear novos órgãos sociais e, sobretudo, reforçar o poder do presidente da CE, associado à Winterfell 2, não concorreu para o pretendido.
118. Competindo ao CA vigiar e supervisionar o desempenho e a atividade da CE⁶⁸, decidir acumular a liderança da CE com a do CA, enfraqueceu a independência e a exigência daquela competência que deveria ser estimulada, em primeira linha, pelo Presidente do CA.
119. **Em suma, a Parpública precisou de 3 meses para nomear um novo CA para a Efaced e reforçou o poder do antigo Presidente da CE, que passou também a liderar o CA, decisões que não concorreram para afastar a Efaced dos danos reputacionais provocados pela anterior acionista, nem para a independência do controlo de gestão a exercer pelo CA.**

⁶⁷ Deliberação Unânime por Escrito da Parpública, em 02/10/2020.

⁶⁸ Efaced, R&C 2020: página 34; R&C 2021: página 38 e R&C 2022: página 18.

Em contraditório, o *Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional*, alega que a matéria reputacional “*não foi mais invocada*” após a intervenção do Estado.

Apreciação – Ainda que a matéria reputacional não tenha sido invocada, num processo que se pretendia rápido, manter os órgãos sociais, eleitos com a participação da Winterfell 2, durante três meses, não contribuiu para recuperar a confiança de clientes e fornecedores e do sistema financeiro. Também o reforço dos poderes do, até então, Presidente da CE não contribuiu para a independência do controlo do desempenho e atividade da CE da responsabilidade do CA.

→ Quanto ao artigo 12.º do RJAP (Transformação em empresa pública)

120. Apesar da Efacec ter maioria de capital público, preenchendo uma das situações que a qualificaria como empresa pública⁶⁹ e a sujeitaria ao regime jurídico do setor público empresarial (RJSPE), o artigo 3.º/2 do DL 33-A/2020 determinou não ser “*aplicável o regime jurídico do setor público empresarial, nem o artigo 12.º do regime jurídico de apropriação pública [a transformação em sociedade anónima de capitais públicos]*, considerando o disposto no artigo 9.º do presente decreto-lei”, ou seja, a natureza transitória da Nacionalização.
121. Porém, nem o período transitório expectável da Nacionalização foi objetivado ou balizado⁷⁰, designadamente face a cenários mais ou menos otimistas, nem a decisão de excecionar a Efacec da aplicação do regime jurídico do setor empresarial do Estado e do artigo 12.º do RJAP foi alterada, quando já era seguro que a reprivatização da Efacec não ocorreria no curto prazo. De facto, tal só veio a ocorrer três anos depois da Nacionalização.
122. Ora, a decisão de não qualificar a Efacec como empresa pública devido à natureza transitória da Nacionalização só é justificável a curto prazo. Porém, o Estado, sem limitar a transitoriedade nem revogar a situação excecional, quando a reprivatização tardava e se revelava incerta, permitiu à Efacec operar fora do regime jurídico aplicável às empresas públicas, incluindo o Estatuto do Gestor Público e os mecanismos de acompanhamento e controlo do setor público empresarial, por tempo indeterminado.
123. **Em suma, o Estado não reverteu a decisão de não transformar a Efacec em empresa pública, quando era já conhecido que a reprivatização não ocorreria no curto prazo, permitindo que a Efacec operasse, por tempo indeterminado, fora das regras aplicáveis às empresas públicas.**

3.1.3 Transferência das ações da DGTF para a Parpública

124. Na sequência da Nacionalização, o Despacho 328/2020-SET, de 09/07⁷¹, determinou que:
 - ⇒ a DGTF transferisse as ações para a Parpública (n.º 1). O título foi endossado em 01/10/2020.
 - ⇒ o valor das ações fosse determinado em função do montante que viesse a ser obtido com a reprivatização, deduzido das despesas em que a Parpública incorresse com o processo de reprivatização, “*devendo para o efeito ser apresentado pela Parpública o correspondente orçamento*” (n.º 2).

⁶⁹ Artigos 5.º e 9.º/1/a do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (DL 133/2013, de 03/10).

⁷⁰ Comunicações eletrónicas do Gabinete do Ministro da Economia e do Mar, em 13/11/2023 e em 11/01/2024, e do Gabinete do Ministro das Finanças, em 9/11/2023, sobre o “*Prazo que estava previsto para a concretização da reprivatização da Efacec e documentação que o fundamenta*”.

⁷¹ Despacho 328/2020-SET.

- ⇒ o valor das ações fosse pago pela Parpública à DGTF após a liquidação financeira da operação de reprivatização e o apuramento e validação dos encargos suportados com o processo (n.º 5).
125. E o Despacho 221/2023-SET, de 29/05, acrescentou o ressarcimento à Parpública dos apoios de tesouraria concedidos à Efacec.
126. Sobre a transferência das ações do Estado, através da DGTF, para a Parpública, em 2020, o Relatório da respetiva Conta Geral do Estado omitiu, na informação sobre participações do Estado, os valores da entrada (na DGTF) e da saída (para a Parpública) da participação na Efacec quando, *“por uma questão de transparência, deveriam estar refletidas (...) todas as entradas e saídas ocorridas no ano”*.⁷²
127. A Conta Geral do Estado (anos 2020 a 2022) informa sobre a participação detida pela Parpública, as transferências do Estado para esta empresa e os apoios financeiros concedidos pela mesma à Efacec. A Parpública regista no Balanço os suprimentos realizados, mas não consolida contas com a EFACEC, nem regista qualquer gasto com a reprivatização.
128. Os Relatórios de Gestão e Contas (R&C) da Parpública de 2020, 2021 e 2022, reportam que o *“não reconhecimento da participação e do passivo conexo”* da Efacec, nas demonstrações financeiras consolidadas, foi determinado pela *“ausência de impacto futuro na atividade e nas contas”* da Parpública, *“por força da imposição de um preço neutro [atento o n.º 2 do Despacho 328/2020-SET], aliado à inexistência de fiabilidade na sua mensuração”*, nos termos e ao abrigo do referencial contabilístico aplicável. Ora, nestes termos e enquanto faltarem as demonstrações financeiras que a LEO prevê, a informação relativa a operações de nacionalização e reprivatização não é objeto de adequada divulgação nas contas do Estado.⁷³
129. A falta de informação integral sobre ativos e passivos da Efacec nas contas públicas subtraiu aos contribuintes, durante mais de três anos, o seu direito à imagem verdadeira e apropriada da exposição das Finanças Públicas à situação económica e financeira da Efacec.⁷⁴
130. **Em suma, a ausência de reporte nas contas públicas, de informação integral sobre ativos e passivos da Efacec contraria o princípio da transparência e coloca em causa a sua fiabilidade.**

3.2 APOIOS FINANCEIROS DO ESTADO À EFACEC

A Nacionalização não alterou a perceção de risco do sistema bancário sobre a Efacec, tendo esta sobrevivido, num primeiro período, através de financiamentos com garantias públicas e, num segundo período, através de suprimentos do acionista público porque o sistema bancário impunha exigências correspondentes ao risco a assumir. Pelo contrário, o Estado aumentou, acriticamente, a sua exposição, estando amarrado à decisão de Nacionalização e à necessidade de não interromper o processo de privatização da Efacec.

131. A Nacionalização constitui, ela própria, um apoio do Estado à Efacec com o objetivo genérico da sua preservação. Desde então até 31/10/2023, o Estado, direta ou indiretamente, concedeu os apoios financeiros seguintes:
- ⇒ 101,1 M€ garantidos pelo Estado a contratos de crédito celebrados por empresas do Grupo Efacec, em 2020 e 2021.

⁷² Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020: página 99.

⁷³ Ver Relatório 9/2023 – 2.ª Secção – Auditoria ao Processo de Preparação da Conta Geral do Estado de 2023, em www.tcontas.pt.

⁷⁴ *Para ser útil, a informação financeira deve ser uma representação fiel dos fenómenos económicos e outros que pretende representar. Consegue-se uma representação fiel quando a descrição dos fenómenos é completa, neutra e isenta de erros materiais* – estrutura concetual da informação financeira pública constante do SNC-AP.

⇒ 202,9 M€ em empréstimos acionistas concedidos pela Parpública, em 2022 e 2023.

3.2.1 Garantias Pessoais do Estado

Regime especial para a concessão de garantias

132. No contexto do surto de COVID-19, a Comissão Europeia autorizou regimes de garantia do Estado Português, no âmbito do Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio à economia, incluindo a prestação de garantias a empréstimos a executar no âmbito do sistema de garantia mútua português⁷⁵.
133. Em 26/03/2020 foi criado o regime especial para a concessão de garantias pessoais do Estado aprovado pelo DL 10-J/2020, de 26/03⁷⁶, que estabelece a possibilidade de o Estado prestar garantias pessoais, em virtude da emergência económica causada pela pandemia (artigo 11.º).
134. Para implementar aquele regime, o Estado recorreu ao Sistema Nacional de Garantia Mútua⁷⁷, coordenado pelo Banco Português de Fomento (BPF, ex-Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua, SPGM), que inclui, para a mesma operação de crédito:
 - ⇒ contratos de financiamento celebrados entre instituições de crédito e beneficiários;
 - ⇒ garantias prestadas por Sociedades de Garantia Mútua (SGM), como a Norgarante, SA, às instituições de crédito financiadoras;
 - ⇒ contragarantias prestadas, obrigatória e automaticamente, pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), fundo integralmente público, às garantias prestadas pelas SGM. O FCGM é gerido pelo BPF. Em caso de incumprimento, a SGM paga o valor da garantia à instituição de crédito e o FCGM paga à SGM, automaticamente, o valor da contragarantia prestada;⁷⁸
 - ⇒ garantias pessoais de 3.º grau do Estado às contragarantias prestadas pelo FCGM.
135. Foram disponibilizadas linhas de crédito com garantia do Estado (através do FCGM), designadas “Linhas de Apoio à Economia COVID-19”⁷⁹. Os empréstimos concedidos ao abrigo dessas *Linhas* beneficiaram de condições mais favoráveis, nomeadamente a redução do risco, taxas de juros mais baixas, maturidades e períodos de carência mais alargados (e.g. aplicação de moratória até 9 meses aos períodos de carência de capital)⁸⁰.
136. Em conformidade com as decisões da Comissão Europeia⁸¹, as linhas protocoladas foram enquadradas nas seguintes condições:
 - ⇒ os beneficiários finais são empresas que exercem a sua atividade em Portugal, independentemente da sua dimensão e que não estavam em dificuldade em 31/12/2019;

⁷⁵ Decisões da Comissão Europeia de 22/03/2020 [State Aid SA.56755 (2020/N) — Portugal Guarantee schemes related to Covid-19] e de 04/04/2020 [State Aid SA.56873 (2020/N) — Portugal COVID-19: Direct grant scheme and loan guarantee scheme].

⁷⁶ O DL 10-J/2020, de 26/03, teve várias alterações [Lei 8/2020, de 10/04; DL 26/2020, de 16/06; Lei 27-A/2020, de 27/07; DL 78-A/2020, de 29/09; DL 107/2020, de 31/12; DL 22-C/2021, de 22/03; DL 63/2021, de 28/07; Lei 50/2021, de 30/07; DL 119-A/2021, de 22/12 e DL 66-A/2022, de 30/09 (este revoga o diploma com exceção do artigo 5.º-B)], pelo que as menções ao mesmo respeitam ao texto em vigor à data dos eventos. A este regime “é aplicável, subsidiariamente, o disposto na Lei 112/97, de 16 de setembro, na sua redação atual (...)” (artigo 11.º/3) que estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público.

⁷⁷ Relatórios do TdC 7/2019-2.ª S. e 1/2021-AEO-2.ª S.

⁷⁸ <https://www.spgm.pt/pt/institucional/fundo-de-contragarantia-mutuo/apresentacao/>. O capital do FCGM é reforçado, para cada linha de crédito, pelas entidades públicas financiadoras, no valor correspondente às expectativas máximas de perda, através de dotações financeiras e, em substituição destas, por garantias de 3.º grau prestadas pelo Estado.

⁷⁹ <https://www.iapmei.pt/Paginas/COVID-19-Medidas-de-Apoio-as-Empresas-Financia.aspx>.

⁸⁰ Através de alteração ao DL 10-J/2020, de 26/03, introduzida pelo DL 22-C/2021, de 22/03.

⁸¹ State Aid SA.56873 (2020/N) – Portugal COVID-19: Direct grant scheme and loan guarantee scheme e carta da SPGM, em 30/06/2020.

- ⇒ os empréstimos são destinados exclusivamente ao financiamento de investimento e de necessidades de tesouraria, não cobrindo operações de reestruturação financeira e/ou de consolidação de crédito vivo, nem operações destinadas a liquidar ou substituir financiamentos;
 - ⇒ o limite máximo de garantia a prestar pelas SGM era de 90%, ainda que, a então, SPGM previsse (30/07/2020⁸²) aplicar este limite a micro e pequenas empresas e o de 80%, no caso das médias empresas, *small mid cap*, *mid cap* e grandes empresas, situação em que se enquadram as empresas do Grupo Efacec⁸³.
137. Em novembro de 2021, a segunda condição foi alterada, quanto à não elegibilidade de operações destinadas a liquidar ou substituir financiamentos, para “*Não são aceites ao abrigo desta linha: (...) operações destinadas exclusivamente a liquidar ou substituir*” financiamentos⁸⁴.
138. Entre 2020 e 2021, ao abrigo das *Linhas*, o Estado prestou garantia a seis operações de crédito para apoio da tesouraria de duas empresas do Grupo Efacec (Anexo 3), como se reporta de seguida.

63 M€ com Garantia do Estado (2020)

139. Em 14/08/2020, foram celebrados dois contratos de crédito (70 M€) com garantia do Estado, entre um sindicato bancário (CGD, Novo Banco, Millennium BCP, Montepio e BPI) e as empresas Efacec Energia (50 M€) e a Efacec Engenharia e Sistemas (20 M€)⁸⁵. Na mesma data, através do Despacho 8029-A/2020, do Ministro de Estado e das Finanças, com parecer favorável do Ministro de Estado, da Economia e Transição Digital, foram aprovadas garantias (63 M€) que correspondiam a 90% do financiamento⁸⁶ desses contratos de crédito.
140. Apesar de o Despacho 8029-A/2020, publicado no Diário da República em 17/08/2020, aprovar a linha de apoio “*Produto Financeiro, Garantias Financeiras COVID-19*”, cujo montante estava integralmente destinado⁸⁷ ao apoio às sociedades do Grupo Efacec, não faz qualquer referência às mesmas, dando a aparência de se destinar a qualquer “*empresa sedeadada em território nacional*” nas condições da Ficha Técnica que o acompanha. Também não foi acompanhado da minuta dos contratos de financiamento a celebrar pelas sociedades da Efacec, beneficiando da não aplicação do artigo 16.º da Lei 112/97, de 16/09, estabelecida no artigo 11.º/3 do DL 10-J/2020, de 26/03, que considerou o artigo 16.º incompatível com o regime especial de garantias pessoais do Estado.
141. Suportando-se num pedido da SPGM que previa aplicar o limite máximo garantido de 90% a Micro e Pequenas Empresas, a aplicação deste limite aos créditos da Efacec não foi objeto de qualquer fundamentação adicional nem no pedido da SPGM, nem na informação da DGTF que suportou o Despacho 8029-A/2020, nem neste Despacho.
142. A falta de referência, no Despacho 8029-A/2020, às sociedades beneficiárias da garantia do Estado e a falta de fundamentação da aplicação do limite de 90% evidencia a opacidade do processo. A não inclusão da minuta dos contratos de financiamento a celebrar pelas sociedades da Efacec, apesar de suportada no artigo 11.º/3 do DL 10-J/2020, de 26/03, reforça ainda mais a opacidade.

⁸² Carta da SPGM, em 30/06/2020 e Pedido de concessão de uma garantia de Estado emitido pela SPGM, SA, em 02/08/2020.

⁸³ Considerando os indicadores para a qualificação de micro, pequenas e médias empresas, constantes da Recomendação da Comissão de 06/05/2003 e de *Small Mid Cap* (empresa de pequena-média capitalização) e *Mid Cap* (empresa de média capitalização), constantes do DL 81/2017, de 30/06, e as empresas do Grupo Efacec serem empresas associadas para efeitos de aplicação dos referidos indicadores.

⁸⁴ Adenda ao Protocolo entre o IAPMEI, a SPGM, as instituições de crédito e as sociedades de garantia mútua relativo à Linha de apoio à economia COVID-19, de novembro de 2021. Sublinhado nosso.

⁸⁵ Efacec, R&C 2021: página 101.

⁸⁶ O despacho teve por base pedido da SPGM, de 30/07/2020, e foi precedido de despacho do MEETD e do MEF, de 14/08/2020, para efeitos do artigo 13.º/1 do DL 10-J/2020, de pareceres da Agência IGCP, nos termos do artigo 7.º/1/t dos Estatutos aprovados pelo DL 200/2012, de 27/08, e de Informação da DGTF, em 14/08/2020.

⁸⁷ O pedido da SPGM, de 30/06/2020, os pareceres do IGCP e a Informação da DGTF, de 14/08/2020, referem a EFACEC.

A incompatibilidade, *de jure*, do artigo 16.º da Lei 112/97, de 16/09, com linhas de apoio destinadas a quaisquer empresas que reunissem as condições nelas estabelecidas (preconizadas no DL 10-J/2020, de 26/03), não implica a incompatibilidade, *de facto*, na situação em análise, porquanto, como se referiu, o produto da linha estava à partida esgotado com o apoio financeiro às empresas do Grupo Efacec e as minutas dos contratos a celebrar eram já conhecidas dos decisores, tendo sido objeto de análise nas informações de suporte ao Despacho 8029-A/2020.

143. Em 06/08/2020, a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IP (IGCP), no exercício das suas atribuições no âmbito da criação das linhas de apoio⁸⁸, emite parecer “favorável” à concessão de garantias naquela *Linha*, mas ressalva que “o custo dos financiamentos solicitados pelas empresas do grupo Efacec junto destas linhas (e respetiva garantia do Estado, através do FCGM) é considerado desadequado”, designadamente:⁸⁹
- ⇒ “O custo dos financiamentos é excessivo para uma entidade cuja posição maioritária pertence ao Estado (...). O custo all-in do empréstimo corresponde a 2.42% quando o custo de financiamento equivalente da República se situa em torno de -0.37%”;
 - ⇒ “As condições contratuais da minuta do contrato entre a Efacec Energia e os bancos apresentam um conjunto de cláusulas que são significativamente desproporcionais para as partes, em desfavor da Efacec, atribuindo aos bancos direitos e garantias que podem ter impactos materiais”;
 - ⇒ “O IGCP deu recentemente pareceres desfavoráveis à utilização de linhas de crédito com garantia mútua por empresas públicas devido ao seu custo excessivo”.
144. Mais ressalva que “o IGCP entende que, perante o processo de privatização em curso, não dispõe de toda a informação necessária e que a análise dos contratos de financiamento das empresas do grupo não deve ser desassociada desse processo. Desta forma, uma decisão final sobre a utilização destas linhas de crédito deverá, em última análise, ser decidida pelo seu acionista, dentro do enquadramento legal aplicável e na defesa dos melhores interesses para a empresa e para o Estado Português.”
145. Em parecer de 12/08/2020⁹⁰, sobre a versão final da minuta contratual de financiamento a celebrar pelas empresas do Grupo Efacec, a Agência IGCP mantém as ressalvas anteriores e acrescenta os argumentos da inexistência de fontes de financiamento alternativas exequíveis a curto prazo e da morosidade de um processo de notificação prévia à Comissão Europeia para um financiamento direto do Estado às empresas, para sustentar a não emissão de um “parecer negativo” à contratação, “devendo a decisão final sobre esta operação ser avaliada dentro do processo de privatização em curso e na melhor defesa dos interesses do Estado”.
146. Em suma, as conclusões dos pareceres do IGCP não são corolário lógico da sua fundamentação e revelam a necessidade de não limitar a opção a tomar pelo Estado, remetendo para este a decisão final sobre a operação. Evidenciam, também, que o Estado, condicionado pela decisão de Nacionalização e a necessidade de garantir a viabilidade da empresa até à reprivatização, optou por apoio financeiro que enquadrou em decisão da Comissão Europeia já existente⁹¹, em vez do seu financiamento direto que, exigindo notificação prévia à Comissão Europeia para controlo da sua compatibilidade com o mercado interno europeu, seria, segundo o parecer do IGCP, menos oneroso e arriscado para as empresas beneficiárias e, conseqüentemente, para o Estado Português.

⁸⁸ Artigo 7.º/1/t dos Estatutos aprovados pelo DL 200/2012, de 27/08.

⁸⁹ Informação da Agência IGCP em 06/08/2020.

⁹⁰ Informação da Agência IGCP, em 12/08/2020, na qual também se refere que as condições financeiras e contratuais do contrato com a Efacec Engenharia são idênticas às condições da minuta contratual com a Efacec Energia.

⁹¹ State Aid SA.56873 (2020/N).

147. Não sendo os pareceres do IGCP vinculativos, as suas ressalvas exigiam fundamentação robusta da decisão do Estado, vertida no Despacho 8029-A/2020, de 17/08, do Ministro de Estado e das Finanças, precedida de parecer anexo do Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital, o que não se verificou. Com efeito, esta padece do mesmo vício da fundamentação da decisão da própria Nacionalização, sustentando-se em afirmações tecnicamente não demonstradas, como:
- ⇒ *“empresas que permitem contribuir para o relançamento do crescimento económico”;*
 - ⇒ *“empresas que são uma referência em setores vitais para a economia nacional”;*
 - ⇒ *“preservar a capacidade produtiva e a manutenção dos postos de trabalho de empresas viáveis”;*
 - ⇒ *“vantagem da garantia do Estado se traduz (...) em maior volume de financiamento, carteiras mais arriscadas, menores exigências de garantias e menores taxas de juro”.*⁹²
148. Sobre estas duas operações de crédito, consta do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020⁹³ que *“suscitaram reservas por parte do IGCP (...) quanto aos custos do financiamento, considerado excessivo para uma entidade maioritariamente pública⁹⁴, e às condições contratuais do vencimento antecipado dos empréstimos, classificadas como desfavoráveis para o Estado⁹⁵. As condições do financiamento e da garantia mútua (90%, quando a regra para as grandes empresas é de 80%), bem como o risco dos créditos, classificados na categoria de acompanhamento, a que corresponde um significativo risco de default⁹⁶, colocam reservas quanto à transparência do processo adotado para satisfazer as necessidades de financiamento das empresas do Grupo EFACEC Power Solutions, nomeadamente no que toca ao facto de ter sido lançada uma linha de crédito exclusivamente para este efeito, e quanto ao cumprimento do serviço da dívida dos empréstimos”.*
149. Sobre a capacidade de a Efacec cumprir o serviço da dívida resultante daqueles contratos de crédito, a Parpública declarava (em 13/08/2020) que *“as disponibilidades do grupo apresentam-se sempre positivas no período 2020-2025, acomodando a amortização do empréstimo a contratar bem como o cumprimento das demais obrigações assumidas”.* Porém, tal declaração era baseada nas estimativas da Efacec e não em exame técnico da Parpública, que também alertava: ⁹⁷
- ⇒ *“A operação da Efacec encontrava-se praticamente parada devido ao bloqueio da cadeia de abastecimento, dado o atraso no pagamento a fornecedores. A regularização da dívida era fundamental para a normalização da operação”.*
 - ⇒ *“No decurso das iniciativas desenvolvidas para obter financiamento junto dos principais bancos com que se relacionava, a Efacec foi informada de que a concessão de financiamento pelas entidades bancárias em regime de empréstimo sindicato apenas poderia ser equacionada se devidamente garantido por uma garantia do Estado, ou equivalente”.*

⁹² Parecer do Ministro de Estado, da Economia e Transição Digital, anexo ao Despacho 8029-A/2020 do Ministro de Estado e das Finanças.

⁹³ PCGE 2020: p. 242.

⁹⁴ *“Considerando os custos de financiamento da República.”*

⁹⁵ *“A morosidade de um processo de notificação à CE para um financiamento direto do Estado às empresas e a inexistência de fontes de financiamento alternativas, conduziu a uma proposta de parecer do IGCP não desfavorável.”*

⁹⁶ *“Manual de Rating, SPGM-Sociedade de Investimentos, SA (antecessora do BPF), fevereiro de 2015”.*

⁹⁷ Apreciação da Parpública, em 13/08/2020.



Em contraditório, o *Conselho de Administração da Parpública* alega que “esta operação foi objeto de análise, acompanhamento e Parecer, para além da Parpública, por parte da DGTF, IGCP, Ministério da Economia e da Transição Energética e Ministério das Finanças, SPGM, e, não tendo merecido parecer negativo de nenhuma delas, foi objeto de autorização pelo Senhor Ministro das Finanças. Acresce que em agosto de 2020, havia a expectativa de que a reprivatização da EFACEC iria ser concretizada até ao final do ano de 2020, com a consequente criação das condições de retoma da normalidade das operações o que permitiria o cumprimento dos pressupostos apresentados pela empresa.”

Apreciação – O alegado não contraria as observações da auditoria, na medida em que a existência de pareceres favoráveis, por parte de entidades terceiras, não exige a Parpública de realizar a apreciação técnica que lhe compete, de emitir os pareceres correspondentes e de assegurar o acompanhamento e o controlo eficazes. Apoiar a decisão de nacionalizar a Efacec, no pressuposto da sua venda a curto prazo, implicou a desproteção dos interesses financeiros do Estado face ao risco desse pressuposto não se concretizar. Com a Nacionalização, o Estado assumiu o compromisso de manter a atividade da empresa até à privatização, o que encerra riscos elevados, já que o processo de privatização não depende apenas da ação do Estado e é incerto no seu termo.

150. Em 14/08/2020, o acionista Estado (Despacho 458/2020-SET) autoriza o CA da Efacec a celebrar os contratos de crédito (com cumprimento a monitorizar pela Parpública) com estas condições:
- a) até à reprivatização são vedados pagamentos à Winterfell 2 e à MGI Capital, bem como a qualquer outra entidade em relação de domínio ou de grupo com estas sociedades, relativos a quaisquer distribuições deliberadas antes da Nacionalização, ou a qualquer outro saldo credor da acionista pré-nacionalização;
 - b) a utilização dos financiamentos de montante superior a 60 M€ está sujeita a aprovação prévia do acionista Estado.
151. A utilização dos fundos remanescentes (10 M€) veio a ser aprovada pela Parpública, em julho de 2021, na qualidade (entretanto adquirida) de acionista⁹⁸. Contudo, não foi prestada evidência de a Parpública ter desenvolvido procedimentos que garantissem que o produto dos contratos de crédito não fosse utilizado em pagamentos à Winterfell 2 e à MGI Capital e a sociedades com elas relacionadas, ao contrário do determinado no despacho.
152. O financiamento (70 M€) visava o pagamento de fornecedores (52,1 M€, 74%⁹⁹), necessidades específicas de projetos, salários e impostos e reserva para urgências.¹⁰⁰

2,1 M€ com Garantia do Estado (2021)

153. Em 16/06/2021, a Efacec Energia e a Efacec Engenharia celebram cada uma um contrato ao abrigo da “Linha de Apoio à Economia COVID-19 Empresas Exportadoras da Indústria e do Turismo”¹⁰¹, no montante total de 2,6 M€ com o Banco Montepio, na qualidade de mutuante, e o FCGM, representado pelo BPF, na qualidade de garante de 80% dos empréstimos (2,1 M€).
154. A garantia do Estado que veio a ser concedida à linha de apoio, no montante global de 199,5 M€, foi autorizada pelo Despacho 1017/2022, de 17/01, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República de 26/01/2022.

⁹⁸ Carta da Parpública em 09/11/2023.

⁹⁹ Parpública, Evolução da tesouraria e controlo pagamentos a fornecedores, em 28/09/2020.

¹⁰⁰ Anexo 2 da carta da Efacec, em 13/08/2020.

¹⁰¹ RCM 101/2020, de 20/11.

36 M€ com Garantia do Estado (2021)

155. Ainda em 2021, o Estado voltou a prestar garantia sobre mais dois contratos de crédito de 45 M€, celebrados, em 10/12/2021, com o mencionado sindicato bancário e as mesmas empresas: Efacec Energia (31,5 M€) e Efacec Engenharia e Sistemas (13,5 M€)¹⁰².
156. Desta vez, a garantia do Estado foi concedida ao abrigo da “Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Apoio às Médias Empresas, Small Mid Caps, Mid Caps”, por um prazo de 6 anos e a percentagem do crédito garantida também foi de 80% (36 M€), integrando-se na autorização conferida pelo Despacho 12149/2021, de 29/11, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República de 15/12/2021, no montante global de 793,7 M€.
157. Com a alteração, em novembro de 2021, às condições protocoladas¹⁰³ para esta linha de apoio, 10,5 M€ dos referidos empréstimos foram utilizados para reembolso e cancelamento parcial de dívida que havia sido contraída por contrato celebrado em 25/02/2014 com a CGD, Novo Banco e Millennium BCP. Essa amortização resultou do aditamento, em 10/12/2021, a esse contrato¹⁰⁴.
158. Estes contratos de crédito são similares aos celebrados em agosto de 2020, quanto a condições e características¹⁰⁵, e o termo das garantias é em 2027 (nos contratos de 70 M€ ia até 31/12/2026)¹⁰⁶.
159. Toda a dívida da Efacec foi reestruturada no âmbito da reprivatização, por Acordos celebrados, em 30/10/2023, entre os devedores (Efacec Energia e Efacec Engenharia) e os credores (CGD, Novo Banco, Montepio, BCP e BPI), ao abrigo do Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas¹⁰⁷.
160. Nessa data procedeu-se à amortização parcial da dívida e à extinção da remanescente¹⁰⁸ e as garantias do Estado foram libertadas. Dos Acordos consta que “a sociedade apresenta uma situação económica difícil sendo que a sua viabilidade se pode encontrar comprometida se tiver de honrar a totalidade das suas responsabilidades financeiras nos termos que se encontram contratados (...), nomeadamente junto dos Bancos ao abrigo dos contratos de financiamento”.¹⁰⁹
161. Assim, a alteração acionista e a entrada do Estado no capital social da Efacec não alteraram a perceção de risco por parte das entidades bancárias, que só voltaram a conceder crédito com o respaldo da garantia pessoal do Estado ou do FCGM (fundo dotado com fundos públicos). Ora, como para prestar aquelas garantias não era exigível que a Efacec tivesse capital público, a sua Nacionalização não teve eficácia para normalizar as suas relações com o sistema financeiro.

Em contraditório, o **Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional** alega que deve ser feito reconhecimento de que “apesar da existência de limitações ao financiamento na sequência da apropriação, foi ultrapassado o bloqueio total de financiamento que, a manter-se, iria inevitavelmente conduzir à insolvência e liquidação da empresa”.

Apreciação – O alegado não contraria a constatação de auditoria: o que desbloqueou o acesso ao financiamento bancário foi a concessão de garantias pessoais do Estado no quadro das linhas de apoio Covid-19, o que não dependia da titularidade pública ou privada do capital social das empresas.

¹⁰² Efacec, R&C 2021: página 101.

¹⁰³ Passaram a ser inelegíveis apenas “as operações destinadas exclusivamente a liquidar ou substituir, de forma direta ou indireta, ainda que em condições diversas, financiamentos anteriormente acordados com o Banco”.

¹⁰⁴ Nos termos dos contratos de reestruturação celebrados, em 30/10/2023 entre Bancos, Efacec Energia e Efacec Engenharia.

¹⁰⁵ Efacec, R&C 2022: página 160.

¹⁰⁶ Comunicação eletrónica da DGTF, em 09/11/2023.

¹⁰⁷ Lei 8/2018, de 2/03.

¹⁰⁸ Carta de Cobertura (Cover Letter) da Efacec, em 09/11/2023. Ver ponto 3.6.3.

¹⁰⁹ Acordo de Reestruturação, de 30/10/2023: ponto 3, páginas 16 e 17.

162. As garantias públicas concedidas (em 2020) logo após a Nacionalização incidiram em contratos de crédito desvantajosos para a Efacec, face à taxa de juro sinalizada pelo IGCP e ao favorecimento concedido à Efacec através de uma Linha de apoio a ela dirigida, com garantia pública de 90%, quando o habitual era 80%, o que sinaliza a perceção de risco pelos sindicatos bancários, apesar da Nacionalização. A Efacec também utilizou disponibilidades resultantes dos contratos celebrados no âmbito das linhas de crédito COVID-19 com garantia do Estado (em 2021) para reestruturação de dívida precedente, beneficiando da alteração das condições protocoladas.
163. Além disso, não foi entregue evidência de qualquer exame técnico robusto elaborado pela Parpública sobre a situação financeira das empresas beneficiárias das garantias públicas, que examinasse a impreteribilidade dos montantes envolvidos, o impacto dos mesmos na viabilidade das empresas e a capacidade de cumprirem o serviço da dívida.
164. Em suma, a alteração acionista não modificou a perceção de risco por parte das instituições de crédito, que continuaram a requerer garantia pública para os empréstimos à Efacec. Em 2020 e 2021, o Estado deu garantia (101,1 M€) a empréstimos contraídos pelas empresas do Grupo Efacec junto da banca comercial no âmbito das “Linhas de Apoio à Economia Covid-19”. Todavia, esses créditos bancários concedidos não inverteram os problemas financeiros da empresa que, em finais de 2023, continuava com problemas de viabilidade.
165. Em 2020, o Estado privilegiou a Efacec ao criar uma linha de apoio específica e exclusiva para empresas do Grupo, o “Produto Financeiro, Garantias Financeiras COVID-19”. O processo enferrou de falta de transparência, visto que o divulgado (publicado em Diário da República) não mencionava a Efacec, dando a aparência da linha de apoio se destinar a qualquer “empresa sedeadada em território nacional” que cumprisse as condições estabelecidas, e que as opções tomadas (garantia sobre 90% do montante do financiamento; contratos de financiamento com maior onerosidade e risco para as empresas da Efacec e para o Estado do que o financiamento direto por este) não se encontravam fundamentadas.
166. Não foi entregue evidência de a Parpública ter confirmado, como lhe competia face ao determinado no Despacho 458/2020-SET, a não utilização do produto dos empréstimos para pagamentos à Winterfell 2 e à MGI Capital ou a qualquer outra entidade em relação de domínio ou de grupo com estas sociedades. E em 2021, a Efacec utilizou 10,5 M€ dos empréstimos garantidos celebrados com CGD, Novo Banco, Millennium BCP, Montepio e BPI no reembolso e cancelamento de dívida contraída em 2014 com CGD, Novo Banco e Millennium BCP, no âmbito da “Linha de Apoio à Economia Covid-19”.

3.2.2 Suprimentos realizados pela Parpública

167. Entre abril/2022 e agosto/2023, a Parpública concedeu 202,9 M€ sob a forma de oito empréstimos de curto prazo, através de contratos¹¹⁰ celebrados por seis meses reembolsáveis de uma só vez (3 contratos com aditamento¹¹¹), sujeitos a taxa de juro (variável em função da data da celebração dos contratos¹¹²) e destinados à cobertura de carência de tesouraria da Efacec.

¹¹⁰ Contratos de empréstimo de 22/04/2022 (Contrato 50 M), de 24/11/2022 (Contrato 20,5 M, com Aditamento ao Contrato 20,5 M), de 30/01/2023 (Contrato 18,2 M, com Aditamento ao Contrato 18,2 M), de 23/03/2023 (Contrato 24,1 M, com Aditamento ao Contrato 24,1 M), de 17/05/2023 (Contrato 19,2 M), de 26/06/2023 (Contrato 33,5 M), de 28/07/2023 (Contrato 23,7 M) e de 28/08/2023 (Contrato 13,7 M).

¹¹¹ Os Contratos celebrados em 24/11/2022, 30/01/2023 e 23/03/2023 tiveram aditamentos para prorrogação do prazo por mais seis meses e consequente agravamento da taxa de juro aplicada.

¹¹² 3,8% (Contratos de empréstimo de 22/04/2022, de 24/11/2022 e de 30/01/2023), 4,7% (Contrato de 23/03/2023), 5,1% (Contrato de 17/05/2023 e Aditamento de 27/07/2023 ao Contrato de 24/11/2022), 5,11% (Contrato de 26/06/2023), 5,42% (Contrato de 28/07/2023), 5,45% (Aditamento de 18/10/2023 ao Contrato de 30/01/2023), 5,5% (Contrato de 28/08/2023) e 5,72% (Aditamento de 18/10/2023 ao Contrato de 23/03/2023).

Figura 2 – Empréstimos concedidos pela Parpública



168. Os contratos foram pedidos à Parpública pela Efacec em função do detalhe semanal das suas necessidades de tesouraria, com base em projeções assumidas pelo seu órgão de gestão, sempre apresentadas como “necessidades mínimas de tesouraria” para manter a empresa a funcionar. Não foi, contudo, entregue evidência dessa projeção de fluxos de tesouraria ter sido previamente esclarecida em detalhe, apreciada tecnicamente e validada pela Parpública, nem de o produto dos empréstimos ter sido utilizado como previsto. Também a DGTF, sobre alterações orçamentais da Parpública necessárias à concessão daquele apoio financeiro, assume não lhe ser possível “*aferir a razoabilidade do mesmo, na medida em que não dispomos de elementos que permitam essa validação (...) incumbindo à Parpública, enquanto acionista da EFACEC, a respetiva verificação*”.¹¹³
169. Assim, os empréstimos atribuídos pela Parpública à Efacec, para reforçar a tesouraria da empresa, foram suportados pelos pedidos da empresa ao seu acionista maioritário, sem apreciação técnica prévia da Parpública para validar a razoabilidade dos montantes solicitados.
170. Os empréstimos foram financiados pelos saldos de gerência da Parpública, obtida a autorização prévia dos Secretários de Estado do Tesouro e do Orçamento para integrar parte desses saldos e ajustados os respetivos Planos de Atividades e Orçamento.¹¹⁴
171. Destaca-se a dimensão do apoio concedido e a alteração do financiador da Efacec, que deixa de ser a banca comercial e passa a ser a Parpública. A Parpública (em nota interna de 12/04/2022) alega:
- ⇒ A Efacec “*tem vindo a realizar periodicamente, desde outubro de 2020, reuniões com os bancos onde são apresentados os resultados trimestrais. (...) Não obstante, os bancos mantiveram-se desde sempre intransigentes na realização de operações de trade finance, à exceção dos casos em que a empresa apresenta colateral de 100% do montante das garantias a emitir*”.
 - ⇒ “*Apesar dos esforços realizados desde que ocorreu a nacionalização, para alcançar junto da banca um acordo para a normalização das operações de trade finance que permitisse à empresa voltar a operar em condições normais de mercado, esforços esses que foram acompanhados de uma forte redução da exposição da banca em garantias bancárias (...), continua a ser exigida a prestação de colaterais por depósito de valores equivalentes aos montantes das garantias (...). Importa também referir que todos os financiamentos intercalares a que empresa teve acesso, apenas foram possíveis com o envolvimento de garantias públicas*”.
 - ⇒ “*Os bancos têm adotado uma postura muito defensiva relativamente ao seu envolvimento com a Efacec. Perante o recente aumento de penhoras de contas bancárias e processos de execução intentados pelos seus fornecedores, esta postura dos bancos tem-se agravado levando mesmo, não só à recusa de emissão de garantias bancárias, mas também à recusa de renovação de linhas de financiamento que estavam contratadas*”.

¹¹³ Informação da DGTF, em 22/11/2022, e Informação da DGTF, em 25/01/2023.

¹¹⁴ 50 M€: Despacho 27/2022-SET, de 21/04, e Despacho 27/2022/SEO, de 22/04; 28,5 M€: Despacho 406/2022-SET, de 22/11, e Despacho 608/2022/SEO, de 23/11; 18,2 M€: Despacho 11/2023-SET, de 29/01, e Despacho 39/2023/SEO, de 30/01; 24,1 M€: Despacho 105/2023-SET, de 16/03, e Despacho 196/2023/SEO, de 23/03; 19,2 M€: Despacho 178/2023-SET, de 9/05, e Despacho 365/2023/SEO, de 17/05; 70,9 M€: Despacho 270/2023-SET, de 26/06 e Despacho 503/2023/SEO, de 27/06.

- ⇒ “A Efacec tem mantido um acesso muito limitado à realização de operações com o sistema financeiro e verificou um agravamento desta situação nos últimos meses. De facto, já depois de ser conhecido o investidor e de ser do conhecimento público a assinatura do AVD, a empresa continua a deparar-se com a recusa de manutenção ou renovação de linhas de crédito”.
172. Assim, infirma-se o argumento de que bastaria a alteração acionista para a Efacec normalizar a sua relação com as instituições financeiras, as quais mantiveram uma postura defensiva quando a atividade da empresa se degradava, ao contrário do Estado que ia aumentando a sua exposição por estar amarrado à necessidade de não interromper o processo de privatização da Efacec.
173. Em 18/03/2022, três meses após o último contrato com garantia do Estado que concedeu 45 M€ à Efacec (em dezembro de 2021), já a Efacec, em vésperas do *Fecho (closing)*¹¹⁵ do Acordo de Venda Direta (AVD) celebrado com a DST para reprivatização, pedia à Parpública, mais 50 M€ para reforço de tesouraria, sob risco de incumprimento perante fornecedores, bancos e impostos (IVA, IRS e Segurança Social), não pagamento de salários e consequente paralisação da empresa em abril de 2022, situação que inviabilizaria o negócio de venda¹¹⁶.
174. Em 07/04/2022, também a DST solicitava à Efacec a entrega imediata dos 77,2 M€ de aumento de capital, antecipando o calendário previsto no AVD para a realização do montante de Capitalização Pré-Fecho¹¹⁷ (Cláusula 10), face à “*significativa e persistente degradação*” da situação financeira da empresa, que se acentuava exponencialmente nos últimos meses de 2022, e ao crescimento da Dívida Financeira Líquida que tornava “*objetivamente impossível*” à Efacec manter os níveis de operação para viabilizar o respetivo negócio¹¹⁸.
175. A Parpública justifica a atribuição daquele apoio por ser necessário à “*continuidade e viabilidade da empresa até ao closing*”, pois “*a não concessão do apoio de tesouraria solicitado irá contribuir para a entrada da empresa numa situação de insolvência que poderá inviabilizar a venda*”.¹¹⁹
176. É nesse cenário que, em 22/04/2022, é celebrado, entre Parpública e Efacec, o contrato de empréstimo¹²⁰ de 50 M€ para cobertura da carência de tesouraria da empresa.
177. Não obstante os termos contratualizados, a restituição do empréstimo não era expectável, pois, como declara o Revisor Oficial de Contas da Efacec, o montante (50 M€) seria “*numa primeira etapa registado como Suprimentos de acionista (maioritário) e em momento seguinte é assumida a conversão em item de Capital próprio em momento compatível com o denominado closing da operação de reprivatização e, desta, enquadrado no designado mecanismo de ajustamento*”.¹²¹
178. Mesmo assim, o processo de reprivatização não foi concluído. A RCM 107-A/2022, de 21/11, anula o processo de reprivatização e aprova a realização de um novo processo, mas também autoriza a Parpública a assegurar a manutenção da atividade da Efacec, nomeadamente em termos de apoio de tesouraria, para viabilizar a concretização da nova operação de reprivatização.

¹¹⁵ “Fecho da Venda Direta” significa a execução de todos os atos materiais e jurídicos necessários à efetiva transmissão de Ações – Fonte: Acordo de Venda Direta, de 25/03/2022, página 8.

¹¹⁶ Nota interna Parpública, de 12/04/2022: páginas 2, 4 e 5.

¹¹⁷ Nota interna Parpública, de 12/04/2022: páginas 2 e 15.

¹¹⁸ Carta da DST, de 7/04/2022.

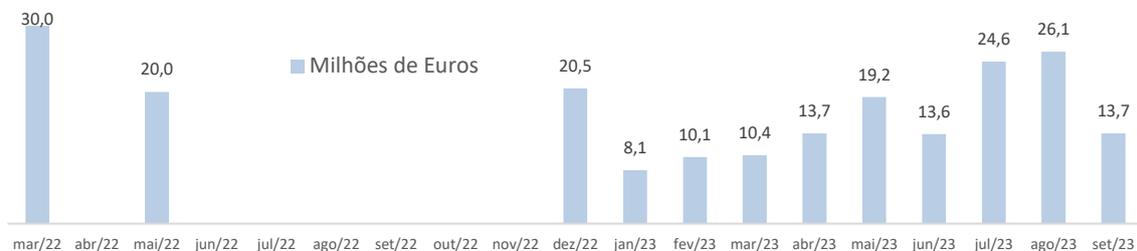
¹¹⁹ Nota interna Parpública, de 12/04/2022: página 2.

¹²⁰ Contrato de 50 M, em 22/04/2022.

¹²¹ Declaração do ROC, em 07/04/2022: página 2.

179. Antes disso (em 16/11/2022), já a Efacec pedia mais financiamento à Parpública. Desde então e ao abrigo daquela RCM, a Efacec foi apresentando, com base em cenários trimestrais, as suas necessidades de tesouraria (Gráfico 1) que visavam essencialmente o pagamento de amortização e juros de empréstimos, salários, impostos e amortização de linhas *confirming* (pagamento a fornecedores com antecipação do recebimento de clientes).

Gráfico 1 – Necessidades mensais de tesouraria apresentadas pela Efacec



Fonte: cartas da Efacec, de 2022 (março e 16/11) e de 2023 (10/02, 11/05, 16/05 e 19/06).

180. Constam dos pedidos do Presidente do CA da Efacec à Parpública:

⇒ Em 10/02/2023, reforço da tesouraria em 43,3 M€, de março a maio, para “cumprimento apenas de obrigações essenciais” (março: 10,4 M€; abril: 13,7 M€; maio: 19,2 M€).¹²²

⇒ Em 08/03/2023, insistência no que designa de “necessidades mínimas de tesouraria” para naquele período conseguir pagar impostos, salários e à banca. Mas acrescenta:¹²³

□ A eventual incapacidade de a empresa prover às suas obrigações durante o período em que iria decorrer a próxima fase do processo de privatização [fase da negociação com os proponentes ao concurso], o que poderia fazer perigar a sua conclusão.

□ Risco de não pagamento e entrega ao Estado dos montantes devidos em IRS e Segurança Social relativos aos salários de fevereiro dos seus trabalhadores e entrega do IVA do mês anterior, o que, ao implicar responsabilidade pessoal, “pode obrigar os administradores a ponderarem a tomada de decisões previstas na lei relativas à solvabilidade da empresa, sob pena de responsabilidade pessoal”.

⇒ Em resposta, a Parpública celebra contratos de empréstimo de 24,1 M€, em 23/03/2023, e de 19,2 M€, em 17/05/2023.

181. A Efacec foi sempre imputando ao Estado a responsabilidade pela sua sobrevivência. Antes da Nacionalização, insistindo para o Estado tomar as ações da Winterfell 2, porque a empresa poderia não sobreviver o tempo necessário para se concretizar o processo de venda das ações, então em curso. Depois da Nacionalização, persistindo na necessidade de injeções financeiras periódicas para manutenção da atividade mínima da empresa.

182. Mas a acionista MGI Capital não efetuou qualquer apoio financeiro à Efacec durante o período em que a Parpública foi a acionista maioritária, tendo recaído sobre o Estado toda a despesa necessária à manutenção da empresa para viabilizar a reprivatização em curso.

183. A auditoria instou a Parpública a entregar evidência da validação das necessidades de tesouraria apresentadas pela Efacec¹²⁴. Como resposta foram entregues documentos da própria Efacec¹²⁵ e foi alegado:

¹²² Carta da Efacec, em 10/02/2023.

¹²³ Carta da Efacec, em 08/03/2023.

¹²⁴ Por comunicação eletrónica enviada à Parpública, em 22/03/2024.

¹²⁵ Carta da Efacec, em 03/04/2024.

“A validação dos montantes solicitados pela Efacec foi efetuada a vários níveis, desde logo, pelo acompanhamento direto na Efacec por dois administradores não executivos designados pela Parpública, que supervisionavam a atividade geradora das necessidades financeiras da empresa. Na supervisão dos pedidos que a Efacec efetuava, eram verificadas as rubricas sendo os valores limitados ao funcionamento da sociedade (remunerações, impostos, fornecedores, etc.) e posteriormente confirmados pela Parpública”. Porém, não foi entregue qualquer evidência dessa confirmação por parte da Parpública.

184. Ora, da informação entregue consta que, entre novembro de 2022 a setembro de 2023, o peso médio dos empréstimos do Estado no total dos recebimentos da Efacec ascendeu a 72%, enquanto as amortizações dos empréstimos bancários representam, em média, 22% dos pagamentos efetuados pela Efacec no mesmo período (Anexo 4).
185. Assim, não foi apresentada evidência robusta por parte da Parpública de os serviços técnicos desta empresa terem apreciado e confirmado as necessidades de tesouraria.
186. Em 09/05/2023, o Despacho 221/2023-SET determina que o Estado assumirá todos os encargos associados à Efacec, ressarcindo a Parpública de todos os apoios concedidos à empresa¹²⁶.
187. A Efacec nunca chegou a amortizar nenhum daqueles empréstimos, nem a pagar os juros devidos. Contudo, a Parpública alega que “procedeu ao reconhecimento dos juros, tendo em conta o princípio de periodização económica, que totalizaram 6 550 768,96 euros, os quais, nos termos dos Contratos de Venda, foram convertidos em capital da Parpública e vendidos à Mutares”¹²⁷.
188. Em suma, desde 2022, a Parpública financia a Efacec, em substituição dos bancos que dificultam a concessão de crédito, a um ritmo cada vez maior até passar a mensal. São entregues 202,9 M€ em 16 meses (13 M€/mês), todo o montante solicitado pela Efacec como indispensável para não pôr em perigo concluir a reprivatização. A MGI não acompanhou o Estado neste financiamento.
189. Os 202,9 M€ não amortizados pela Efacec acrescidos dos 6,6 M€ de juros, também não pagos, foram convertidos em capital da Efacec, aquando da reprivatização, contribuindo, desse modo, para os encargos públicos da Nacionalização.

Em contraditório, o *Conselho de Administração da Parpública* (sobre o §175) alega “Quanto às questões do controlo dos pagamentos envolvendo as autorizações da DST, o *modus operandi* decorre do próprio AVD sendo que as regras adicionais impostas quanto à formulação do pedido pela EFACEC foram analisadas pela PARPÚBLICA (...) pelo que a PARPÚBLICA considera que houve envolvimento alargado na sua implementação”. Junta cinco documentos.

Apreciação – Estas alegações e os documentos aduzidos não contrariam as observações da auditoria (ver também 3.5) sobre os empréstimos acionistas da Parpública terem sido concedidos acriticamente, sem avaliação técnica prévia da razoabilidade dos reforços de tesouraria solicitados pela Efacec, e sobre a falta de mecanismos de controlo e fiscalização para garantir a utilização dos fundos públicos nos fins previstos. O contexto em que o Estado se exime das funções de monitorização e controlo dos recursos públicos alocados à Efacec, não assegurando o seu alinhamento com o interesse público, gera limitações ao escrutínio público e à prossecução dos princípios de transparência e de responsabilização.

¹²⁶ Parpública, R&G 2022: página 263 e Efacec, R&C 2022: página 68.

¹²⁷ Comunicação da Parpública, em 09/11/2022.

3.3 AUXÍLIOS DE ESTADO

O Estado, em regra, não notificou previamente a Comissão Europeia sobre os apoios concedidos à Efacec, como estabelecem as regras europeias. No entanto, a “*avaliação preliminar*” da DG Concorrência concluiu que os apoios concedidos em toda a operação não constituíam auxílios de Estado. A não notificação prévia dos apoios concedidos, pelas entidades nacionais que os concederam, gera incerteza e insegurança jurídicas, criando o risco de a Comissão Europeia e/ou os tribunais virem a considerar os apoios ilegais.

190. Independentemente da forma que assumam (empréstimos, garantias, isenções fiscais, subvenções, participações sociais ou outras), os auxílios de Estado, na medida em que afetam o mercado interno europeu, são objeto de controlo pelas instituições europeias.
191. O artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹²⁸ estabelece serem incompatíveis com o mercado interno, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções. Mas também prevê auxílios compatíveis com o mercado interno, como os destinados a remediar os danos causados por acontecimentos extraordinários (n.º 2), e auxílios que a Comissão Europeia pode considerar compatíveis, designadamente os destinados a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro ou os destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum (n.º 3).
192. O artigo 108º/1º do Tratado dispõe: “*A Comissão procederá, em cooperação com os Estados-Membros, ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses Estados*”. E nos termos do Regulamento (UE) 2015/1589, do Conselho, de 13/07/2015¹²⁹, os auxílios:
- ⇒ Estão sujeitos à obrigação de notificação à Comissão Europeia (artigo 2.º/1);
 - ⇒ A execução carece de decisão favorável, por parte da Comissão, quanto à sua compatibilidade com as regras concorrenciais (artigo 3.º);
 - ⇒ A execução sem a prévia notificação à Comissão, ou a execução de auxílios não antecedida de decisão favorável da Comissão, determina a ilegalidade dos mesmos (artigo 1.º/f);
 - ⇒ A ilegalidade dos auxílios concedidos pode resultar na exigência ao Estado-Membro, por parte da Comissão, da recuperação dos auxílios concedidos (artigo 16º).
193. “*As decisões da Comissão (de autorização da concessão de auxílios - decisões positivas, de não autorização da concessão de auxílios - decisões negativas, de autorização sujeita ao respeito de determinadas condições - decisões condicionais, etc.), assim como as decisões dos Estados (de concessão de auxílios sem autorização da Comissão, de concessão de auxílios em contravenção do disposto numa norma de isenção categorial, de não exigência de recuperação dos auxílios ilegais junto das empresas beneficiárias, etc.), podem ser alvo de recurso para os tribunais europeus e, em certos casos (no que toca às decisões dos Estados), para os tribunais nacionais*”.¹³⁰
194. Atuando a Efacec num mercado concorrencial, a Nacionalização, a concessão de garantias do Estado e os empréstimos acionistas concedidos pela Parpública podiam ser considerados auxílios de Estado, pelo que careciam de comunicação à Comissão, nos termos do Tratado.
195. Da apreciação da factualidade sobre esta matéria¹³¹, foi feita prova da informação seguinte:

¹²⁸ Versão consolidada publicada no Jornal Oficial da União Europeia (C 202/49), em 7/06/2016.

¹²⁹ Regulamento que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

¹³⁰ Ver João Nogueira de Almeida, *Controlo e Política do Regime dos Auxílios de Estado*, Formação Tribunal de Contas, 2023, e *Sobre o controlo dos auxílios de Estado na União Europeia*, 2020, e Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 23/04/2013, proc. 029/13.

¹³¹ Comunicação do Gabinete do Ministro das Finanças, em 16/11/2023.

⇒ Em 17/05/2022, notificação *draft* ¹³² do processo de reprivatização (1.º Processo) à Comissão, não por se considerar constituir um auxílio na aceção do artigo 107.º/1 do TFUE, mas por *segurança jurídica*. Dessa notificação constam referências:

- À Nacionalização através do DL 33-A/2020 e respetivas motivações e objetivos;
É referido que o Estado interveio na Efacec para garantir a estabilidade do seu valor financeiro e operacional, permitindo a salvaguarda dos postos de trabalho, do valor industrial, do conhecimento técnico e da excelência em áreas estratégicas, assegurando assim a prossecução do interesse público.
- Ao AVD celebrado com a DST e ao negócio envolver um aumento de capital prévio e a recapitalização da Efacec através do Fundo de Capitalização e Resiliência, gerido pelo BPF;
- Às garantias do Estado de 90% e 80% dos financiamentos contraídos pela Efacec;
- À contratação de financiamento de curto prazo (22/04/2023) no montante de 50 M€ entre a Parpública e a Efacec, remunerado com juros à taxa de 3,8%, idêntica à aplicável ao empréstimo acionista a realizar pela DST nos termos da Cláusula 12.ª do AVD. Foi reportado que o empréstimo, concedido pela Parpública, seria convertido em capital aquando do Aumento de Capital Pré-Conclusão do processo de reprivatização.

⇒ Em 19/01/2023, carta da Comissão (DG Concorrência), em resposta à carta de Portugal de 27/12/2022, reportando ter sido informada:

- Da decisão de abertura de novo processo de reprivatização;
- Da intenção de a Parpública conceder à Efacec mais um empréstimo de curto prazo até 38,7 M€ limitado ao mínimo necessário e, do ponto de vista da Parpública, preferível a colocar em risco a viabilidade económica e a reprivatização da Efacec.

A este propósito, a DG Concorrência reporta que os serviços da Comissão continuam empenhados em continuar a prestar apoio às autoridades portuguesas na definição de quaisquer planos futuros para a Efacec, em conformidade com as regras comunitárias em matéria de auxílios. E que qualquer apoio do Estado às necessidades imediatas de liquidez da Efacec se deve limitar ao mínimo necessário para o seu funcionamento, que um acionista responsável do mercado forneceria.

⇒ Em 04/04/2023, carta da DG Concorrência, em resposta à carta de Portugal de 31/03/2023, reportando ter sido informada:

- Da abertura do processo de reprivatização, em novembro de 2022;
- Que a Parpública pretende conceder um empréstimo acionista adicional de 19,2 M€;
Com efeito, na carta de 31/03/2023, o Ministério dos Negócios Estrangeiros dá conta de que o acionista está a apoiar a Efacec com vista a manter o seu valor de mercado e a reprivatização, elencando os empréstimos já concedidos [50 M€ (abril/2022), 20,5 M€ (novembro/2022), 18,2M€ (janeiro/2023) e 24,1 M€ (março/2023)] e a intenção de conceder um novo empréstimo de curto prazo até 19,2 M€ (maio/2023).

¹³² Comunicação eletrónica do Banco Português de Fomento para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em 19/05/2022.

- ⇒ Em 23/06/2023, carta da DG Concorrência, em resposta à carta de Portugal de 31/03/2023, reportando, sucintamente, que a concessão de empréstimos pela Parpública, a concessão de empréstimos bancários garantidos de 80 a 90% pela Norgarante e o Contrato de Compra e Venda de Ações a realizar (2.º Processo de privatização) pelo Estado, através da Parpública como vendedora, foram avaliados e que foi concluído “preliminarmente” não envolverem um auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e, em particular, uma vantagem para a Efacec ou para a Mutares, uma vez que um acionista, em situação semelhante à da Parpública, também venderia as ações do Estado nas condições previstas no projeto do contrato.
- Reporta ainda que as medidas a implementar até à conclusão da venda não parecem configurar um auxílio de Estado que a República Portuguesa deva notificar à Comissão nos termos do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho.
- ⇒ Em 03 e 18/10/2023, comunicações eletrónicas “European Commission update” para envio à DG Concorrência, designadamente, do ficheiro Project Fenix – DG Comp (atualizado a 03/10/2023) com referência aos empréstimos acionistas, agora no montante de 202,9 M€.
- ⇒ Em 25/10/2023, carta da DG Concorrência, sobre a atualização das autoridades portuguesas de 19/10/2023, da qual consta que os termos finais do processo de reprivatização da Efacec se mantêm em linha com a avaliação anterior e não alteram a opinião preliminar daqueles serviços da Comissão, tal como constava da carta de 22/06/2023.
196. Face ao reportado à auditoria, o Estado não notificou previamente a Comissão Europeia sobre os apoios concedidos à Efacec (Nacionalização, garantias do Estado e empréstimos acionistas) como estabelecem as regras europeias e isso só veio a ocorrer no âmbito da reprivatização (1.º processo), para satisfazer uma das condições suspensivas da conclusão da operação de venda¹³³, a obtenção, no prazo de seis meses após a assinatura do AVD, de declaração escrita da Comissão Europeia em como “*as obrigações assumidas pela Parpública no Acordo não consubstanciam qualquer Auxílio do Estado, nos termos do Tratado*”. Apesar das diligências da Parpública, não foi obtida declaração no prazo acordado, consubstanciando um dos motivos da resolução do AVD (ver 3.6.2).
197. Desde então, o Estado informou a DG Concorrência de todos os apoios concedidos, ainda que, em regra, *a posteriori*, salvo para dois empréstimos [18,2 M€ (janeiro/2023) e 19,2 M€ (maio/2023)].
198. A não notificação prévia dos apoios concedidos, pelas entidades nacionais que os concederam, gera incerteza e insegurança jurídicas, criando o risco de a Comissão Europeia e/ou os tribunais virem a considerar os apoios ilegais.
199. A DG Concorrência, já no decurso do 2.º processo de reprivatização e fazendo notar que isso não consubstanciava uma decisão formal da Comissão Europeia, concluiu “preliminarmente” que quer a Nacionalização, quer os apoios financeiros concedidos à Efacec, bem como a despesa pública resultante da recapitalização da Efacec e da reestruturação da dívida no âmbito da venda não constituíam um auxílio de Estado na aceção do Tratado.
200. **Em suma, o Estado, em regra, não notificou previamente a Comissão Europeia sobre os apoios concedidos à Efacec, como estabelecem as regras europeias. No entanto, a DG Concorrência, fazendo notar que isso não consubstanciava uma decisão formal da Comissão Europeia, concluiu preliminarmente que os apoios concedidos em toda a operação não constituíam auxílios de Estado na aceção do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.**

¹³³ Cláusula 5.1 do AVD.

Em contraditório, o *Conselho de Administração da Parpública* alega que “*Resulta [da] Auditoria, em especial do ponto 195 (...), que Portugal manteve a Comissão Europeia informada das medidas de apoio à Efacec no quadro das diversas fases do processo de privatização.*” e que “*Não tendo as medidas de apoio sido consideradas auxílios de Estado não existia qualquer obrigação de as notificar à Comissão Europeia nos termos do Regulamento (EU) 2015/1589.*”

Apreciação – A não notificação prévia de apoios suscetíveis de virem a ser considerados auxílios de Estado pela Comissão Europeia e pelos próprios Tribunais nacionais gera incerteza e insegurança jurídicas. No caso da Efacec, a evidência demonstra que a Comissão Europeia apenas foi notificada em 17/05/2022, após o ato de nacionalizar, a assunção das garantias públicas e o primeiro suprimento.

3.4 EVOLUÇÃO DO DESEMPENHO DA EFACEC DURANTE A NACIONALIZAÇÃO

A Nacionalização não se revelou eficaz em “*evitar a deterioração irreversível da situação financeira e comercial da Efacec*” e garantir “*a estabilidade do seu valor financeiro e operacional, permitindo a salvaguarda dos postos de trabalho, da valia industrial, do conhecimento técnico*”.

Quadro 5 – Evolução dos resultados consolidados

(em M€)	2018	2019	2020	2021	2022
Volume de Encomendas	461,3	355,2	250,8	254,0	138,9
Receitas	426,6	353,6	236,7	224,3	160,9
EBITDA ^(*)	41,2	22,0	-50,8	-38,9	-90,6
Resultado Operacional	17,5	-11,4	-67,5	-176,6	-43,0
Resultados Líquido consolidado	14,2	-28,9	-73,4	-184,0	-52,8

Fonte: Efacec, R&C (2020: dados comparáveis em 2021). Nota: O EBITDA obtém-se deduzindo os custos diretos e indiretos às receitas.

Quadro 6 – Evolução da posição financeira (31/12)

(em M€)	2018	2019	2020	2021	2022
Total do Ativo	730,6	714,6	627,1	482,8	498,1
Capital Próprio	316,2	259,8	180,2	0,1	-52,1
Capital Social	308,9	308,9	308,9	308,9	308,9
Reservas e Result. Acumulados	11,4	-37,8	-111,8	-295,7	-348,6
Total do Passivo	414,4	454,8	446,9	482,7	550,2
Dívida Financeira (inst. crédito)	94,7	119,3	182,5	220,9	204,2
Fornecedores	112,7	125,7	81,5	84,7	87,9
Suprimentos	3,4	0,0	0,0	0,0	70,5

Fonte: Efacec, R&C (2020: dados comparáveis em 2021).

201. A evolução da Efacec entre 2018 e 2022 (Quadros 5 e 6) revela a ineficácia da Nacionalização em “*evitar a deterioração irreversível da situação financeira e comercial da Efacec*” e garantir “*a estabilidade do seu valor financeiro e operacional, permitindo a salvaguarda dos postos de trabalho, da valia industrial, do conhecimento técnico*”¹³⁴. Com efeito:

→ Quanto à situação financeira e comercial da Efacec

- As dificuldades financeiras da Efacec antecedem o episódio “*Luanda Leaks*” e a Pandemia. Em 2019 a empresa já mostrava dificuldade na execução de projetos relevantes.

Consta do Relatório de Análise Individual de Imparidade (18/01/2021), da Norgarante, sobre a Efacec: “*No R&C de 2019 a gestão apontou os atrasos na execução de projetos importantes como principal culpado de quebra de atividade, o que nos leva a concluir que a falha na estratégia deve-se a causas de ineficiência operacional e não a fatores de mercado*”.¹³⁵

¹³⁴ DL 33-A/2020 de 02/07: Preâmbulo.

¹³⁵ Relatório Norgarante - Análise Individual de Imparidade (18/01/2021): página 5.

- Desde então, a atividade operacional foi-se contraindo (encomendas e volume de negócios a diminuir), o EBITDA (resultados antes de juros, impostos, depreciação e amortização) atingiu valores negativos (-20,2 M€) no ano da Nacionalização (2020) e a sua trajetória decrescente não mais recuperou. Em 2022 o volume de encomendas e de negócios era inferior a metade do de 2020.

Do citado Relatório da Norgarante também consta que, embora a quebra dos custos seja de 39% em 2020, *“o valor de subcontratos pouco mexe, o que pode indiciar falta de know-how ou capacidade instalada nas áreas em que mantiveram atividade”*.¹³⁶

- Em 31/12/2021, o capital próprio da Efacec era já inferior a metade do valor do capital social, situação à qual é aplicável o artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais¹³⁷. O assunto foi discutido em AG, que deliberou aguardar pela conclusão do processo de reprivatização para tomar as medidas necessárias à capitalização que repusesse os capitais próprios da Efacec¹³⁸.

Em reunião do CA (21/01/2022) sobre o exercício de 2021, o seu Presidente *“reforçou a opinião de que foi um ano muito complicado em que a empresa não se conseguiu aproximar de números de break-even, dando nota de que ao longo do ano se foi assistindo ao não atingimento das projeções financeiras e à continua revisão das mesmas”*.¹³⁹

- Em 2022, a situação da empresa continua a degradar-se. Neste ano, os resultados, menos negativos face aos do ano anterior, *“não reflete[m] qualquer tipo de melhoria em termos operacionais, sendo certo que em termos de atividade, margens obtidas e, conseqüente rentabilidade operacional, a situação registou mesmo alguma degradação face ao exercício anterior”*¹⁴⁰. O detalhe das demonstrações financeiras revela que a evolução dos resultados consolidados resultou, sobretudo, dos registos contabilísticos seguintes:
 - Não terem sido reconhecidas perdas por imparidade após testes a *goodwill*¹⁴¹ e marca (em 2021, geraram perdas de 75,4 M€)¹⁴². Os pressupostos que sustentam os testes de imparidade resultam de estimativas dos gestores da empresa.
 - Ter sido contabilizada a reversão de 46,8 M€ por alteração do procedimento de reconhecimento de ativos por impostos diferidos, *“em consequência da alteração do n.º 1 do artigo 52.º do Código do IRC (...) que eliminou os prazos anteriormente previstos para a dedução dos prejuízos fiscais”*.¹⁴³
- O total do passivo também não parou de crescer. A dívida às instituições de crédito reduziu 16,7 M€ em 2022, mas esse efeito foi anulado pelos 70,5 M€ de empréstimos concedidos pela Parpública (suprimentos). A dívida estava concentrada nos contratos de crédito (Quadro 7), num empréstimo obrigacionista de 58 M€, emitido em julho de 2019, e em empréstimos de curto prazo concedidos pela Parpública.

¹³⁶ Relatório Norgarante - Análise Individual de Imparidade (18/01/2021): página 2.

¹³⁷ Que determina que, constando das contas a perda de metade do capital (quando o capital próprio da sociedade for igual ou inferior a metade do capital social), devem os administradores requerer prontamente a convocação da assembleia geral, a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes (n.º 1 e n.º 2). Do aviso convocatório da assembleia geral constarão, pelo menos, os seguintes assuntos para deliberação pelos sócios (n.º 3): a) A dissolução da sociedade; b) A redução do capital social para montante não inferior ao capital próprio da sociedade, com respeito, se for o caso, do disposto no n.º 1 do artigo 96.º; c) A realização pelos sócios de entradas para reforço da cobertura do capital.

¹³⁸ Reuniões da AG, de 31/05/2022 e de 05/05/2023.

¹³⁹ Efacec, Ata 88 do CA em 21/01/2022.

¹⁴⁰ Efacec, R&C 2022: página 243.

¹⁴¹ *“O goodwill representa o excesso do custo de aquisição face ao justo valor dos ativos e passivos identificáveis da subsidiária na data de aquisição”* – Efacec, R&C 2022: página 125.

¹⁴² Efacec, R&C 2022: páginas 115, 150 e 238.

¹⁴³ Efacec, R&C 2022: páginas 73 e 238.

Quadro 7 – Contratos de crédito bancário

Montantes contratualizados			
Data dos contratos	Efacec Energia	Efacec Engenharia	Entidades financiadoras
31/10/2003	2,5 M€		BPI
25/02/2014	29,7 M€		CGD, Millennium BCP, Novo Banco
10/05/2019	10,0 M€		CGD
14/08/2020	50,0 M€	20,0 M€	CGD, BPI, Millennium BCP, Montepio, Novo Banco <i>Garantia 90% da Norgarante</i>
16/06/2021	1,0 M€	1,0 M€	Montepio <i>Garantia 80% do BPF</i>
10/12/2021	31,5 M€	13,5 M€	CGD, Millennium BCP, Novo Banco <i>Garantia 80% da Norgarante</i>

Fonte: Efacec, R&C 2022 e Acordo de Reestruturação, de 30/10/2023.

- A dívida a fornecedores, reduzida no ano da Nacionalização por utilização do produto do crédito com garantia do Estado, voltou a crescer, apesar da diminuição das vendas. Sobre esta dívida, consta da Ata da reunião do CA da Efacec em 11/03/2022 que “*só a liquidação integral da dívida vencida dos fornecedores da empresa permitirá retomar a normalidade das operações*” e que os cenários apresentados “*apenas mitigam parcialmente o problema, ajudando a desbloquear situações críticas para evitar acréscimos de penalidades e contingências*”.¹⁴⁴
- Desde 2022, a Parpública financiou as necessidades de tesouraria da Efacec com suprimentos, permitindo a esta cumprir as obrigações para com trabalhadores, Estado (fisco e segurança social), serviço da dívida bancária e pagamentos prioritários a fornecedores, mantendo-a, desse modo, em atividade até se concluir a reprivatização, através da entrega de 202,9 M€.
- O financiamento da Parpública correspondia às projeções da Efacec sobre necessidades de tesouraria mensais. Porém, tal como constatava o CA da Efacec (11/03/2022), nem os fundos colocados à disposição da empresa faziam reverter a sua situação operacional e financeira, nem as projeções com a utilização dos fundos se confirmavam, “*desfasamento [que] retira confiança e capacidade de procurar instrumentos financeiros alternativos de apoio à empresa*”.¹⁴⁵
- A falta de acesso ao *trade finance* era apontado pela Efacec como o principal obstáculo à retoma da atividade operacional, o qual persistia apesar dos apoios financeiros do Estado.

Os primeiros contratos de crédito (70 M€) após a Nacionalização destinavam-se a normalizar as relações com o sistema financeiro e voltar a aceder a *trade finance*, em 2021¹⁴⁶. Tal não se verificou, alegando a Efacec (22/12/2021) que a não normalização de *trade finance* implicou perda superior a 100 M€ de encomendas, em cerca de um ano¹⁴⁷, e que só a assinatura de um contrato de reprivatização permitiria o acesso ao *trade finance*.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Efacec, Ata 90 do CA em 11/03/2022.

¹⁴⁵ Efacec, Ata 90 do CA em 11/03/2022.

¹⁴⁶ Efacec Reforecast 2020/2021 de 12/08/2020 (página 19).

¹⁴⁷ Efacec Targets 2022.

¹⁴⁸ Efacec, Ata do CA em 22/12/2021: páginas 59 e 60.

Também a Parpública reconhece (12/04/2022) que “os bancos mantiveram-se desde sempre intransigentes na realização de operações de trade finance, à exceção dos casos em que a empresa apresenta colateral de 100% do montante das garantias a emitir. Apesar dos esforços realizados desde que ocorreu a nacionalização, para alcançar junto da banca um acordo para a normalização das operações de trade finance que permitisse à empresa voltar a operar em condições normais de mercado, esforços esses que foram acompanhados de uma forte redução da exposição da banca em garantias bancárias que se reduziu em cerca de 50 M€ desde o início de 2020, continua a ser exigida a prestação de colaterais por depósito de valores equivalentes aos montantes das garantias o que representa uma dificuldade acrescida na gestão da tesouraria e das operações comerciais. Importa também referir que todos os financiamentos intercalares a que empresa teve acesso, apenas foram possíveis com o envolvimento de garantias de públicas”.¹⁴⁹

- Além do apoio financeiro do Estado, foram relevantes os *Acordos Tripartidos* celebrados com clientes e fornecedores¹⁵⁰ que permitiam a antecipação de tesouraria. Em reunião do CA da Efacec (03/02/2022) sobre o ponto de situação da tesouraria do Grupo, foi declarado:
 - “Os valores destes acordos representam cerca de 80% dos montantes necessários aos materiais e serviços desses projetos [objeto dos acordos], tendo a empresa estado a conseguir assegurar os restantes 20% com a margem libertada pela atividade, mesmo que reduzida”;
 - “toda a atividade operacional da empresa [está] dependente atualmente destes acordos”.
- Em 2022, com o processo de reprivatização em curso, a Efacec entra em situação de falência técnica, com a perda total do seu capital próprio (-52 M€).
- A Efacec foi atribuindo o mau desempenho aos fundamentos invocados para a Nacionalização: “consequências dos eventos que ocorreram na primeira metade do ano de 2020”. E apontava a conclusão do processo de reprivatização, como condição necessária para a normalização da relação da empresa com o sistema financeiro: “Não obstante a nacionalização parcial ocorrida em julho de 2020, a completa normalização da relação com o sistema financeiro e o consequente acesso (regular e normalizado) a produtos de trade finance, essenciais para a continuidade e para o desenvolvimento da atividade de forma equilibrada, ficou sempre dependente de uma visão clara por parte do sistema financeiro sobre a situação acionista futura do grupo, decorrente da conclusão do processo de reprivatização”.¹⁵¹
- Nas contas da Efacec foram debitados à MGI: 1,5 M€, em 2020; 0,6 M€, em 2021, e 0,3 M€, em 2022, decorrente do Acordo de Transição (*Transition Agreement*) celebrado, em 23/10/2015, entre a MGI Capital (à data Efacec Capital), a Winterfell 2, a Efacec, a Efacec Engenharia e Sistemas e a Efacec Energia. Este contrato prevê que a Efacec transfira para a MGI Capital todos os impactos positivos ou negativos nos resultados do Grupo com origem num conjunto de entidades/projetos identificados à data da sua celebração¹⁵².

¹⁴⁹ Parpública, Nota Interna de 12/04/2022: página 12.

¹⁵⁰ Efacec, Ata 100 do CA em 03/02/2022. Através destes acordos, os clientes aceitavam proceder a adiantamentos do preço dos contratos, contra compromisso assumido com a Efacec de utilização exclusiva desses adiantamentos no pagamento aos fornecedores de matérias primas e serviços necessários à execução daqueles contratos. Os fornecedores eram também eles parte desses *acordos tripartidos* assumindo a obrigação de entregar equipamentos e serviços contra estes pagamentos a pronto, independentemente da existência de dívidas mais antigas da Efacec.

¹⁵¹ Efacec, R&C 2021 e 2022.

¹⁵² Efacec, R&C 2021, página 198.

202. Assim, a degradação da atividade operacional é anterior aos eventos do 1.º semestre de 2020 e a Nacionalização não resolveu o principal obstáculo à retoma da atividade que era o acesso aos instrumentos de *trade finance*. O Estado nacionalizou uma empresa dependente de financiamento externo para a sua atividade regular. E a sua entrada no capital social da mesma foi insuficiente para as instituições financeiras acreditarem na capacidade de os gestores da Efacec, escolhidos pela Parpública, dinamizarem o negócio de modo a gerar fluxos suficientes para cumprir o serviço da dívida, pelo que mantiveram a exigência de garantia como proteção do risco de incumprimento.
203. Apesar dos créditos bancários com garantia pública, dos empréstimos da Parpública e dos acordos tripartidos, a Efacec não retomou a sua atividade regular, nem qualquer equilíbrio operacional, o que implicou o agravamento reiterado dos resultados e do endividamento, tendo mesmo a empresa entrado em falência técnica dois anos depois da Nacionalização.
204. A alusão, em reunião do CA da Efacec, à ineficácia das previsões feitas sobre a evolução das necessidades de tesouraria, deveria espoletar uma apreciação reforçada por parte da Parpública aos pedidos de apoio à tesouraria apresentados pela Efacec, considerando, aliás, que esse órgão era constituído por dois representantes da Parpública, um deles o Presidente da Parpública.
205. No mesmo sentido, já em 2021, a Norgarante questionava a falta de fiabilidade dos elementos remetidos pela Efacec “tanto históricos, como atuais”.¹⁵³
206. Em suma, o Estado nacionalizou uma empresa dependente de financiamento alheio e com dificuldade em aceder aos instrumentos financeiros (*trade finance*) necessários à regularidade comercial, mas essa entrada no capital social e no órgão de gestão da empresa não alterou significativamente essa situação. Com a Nacionalização, e apesar dos apoios financeiros concedidos pelo Estado (202,9 M€ em empréstimos e 101,1 M€ garantias), a situação financeira e comercial da Efacec agravou-se e a empresa entrou em falência técnica, frustrando um dos objetivos da Nacionalização.

→ Quanto à salvaguarda dos postos de trabalho

207. Também aqui o objetivo da Nacionalização não se concretizou (Quadro 8).

Quadro 8 – Evolução do número de trabalhadores e dos gastos com pessoal (2019-2022)

	2019	2020	Variação 2020/2019	2021	Variação 2021/2020	2022	Variação 2022/2021
Número de trabalhadores	2.531	2.304	-9,0%	2.046	-11,2%	1.928	-5,8%
Portugal	2.199	1.999	-9,1%	1.769	-11,5%	1.673	-5,4%
Gastos com pessoal (Euros)	92.481.757	82.084.198	-11,2%	83.131.643	+1,3%	77.527.539	-6,7%
Remuneração CA (Euros)	1.796.638	1.450.646		1.030.400		1 030 400	

Fonte: Efacec, R&C (2020: dados comparáveis em 2021).

208. Entre 2019 e 2022, dois anos e meio depois da Nacionalização, a Efacec já tinha perdido 24% dos trabalhadores. Eram menos 526 trabalhadores em Portugal, 77% (406), dos quais, com categoria de responsável, coordenador ou especialista¹⁵⁴, e menos 77 trabalhadores fora do país.

¹⁵³ Relatório Norgarante - Análise Individual de Imparidade (18/01/2021): página 19.

¹⁵⁴ Efacec, R&C 2019 e 2022.

209. Já antes da Nacionalização, entre setembro/2019 e julho/2020, face às dificuldades da empresa, tinham saído da Efacec, 411 trabalhadores, 46% (191), dos quais, por iniciativa própria¹⁵⁵. De setembro/2019 a novembro/2021, 56% das saídas foram por iniciativa dos trabalhadores, 15% por mútuo acordo, 12% por cessação do contrato a termo incerto e 9% por iniciativa da empresa¹⁵⁶. Em março de 2021, os gestores da Efacec negociavam mais saídas de trabalhadores, incluindo do “grupo de salários mais elevados da empresa” para reduzir custos operacionais¹⁵⁷.
210. Em 2021, ano com mais saídas de trabalhadores da empresa (258), os gastos salariais subiram 1,3%, devido à decisão de aumentar salários. Não sendo aplicável à Efacec o regime jurídico do setor público empresarial, também não foram aplicadas as regras constantes do Estatuto do Gestor Público, incluindo sobre remunerações, exceto quanto aos membros designados pelo Estado¹⁵⁸. Com o Estado como acionista e até 31/12/2022, a Efacec gastou 4 M€ com rescisões contratuais¹⁵⁹.
211. **Em suma, apesar de um objetivo da Nacionalização ser salvaguardar os postos de trabalho, a factualidade revela, antes da Nacionalização, a saída voluntária de trabalhadores integrados nos grupos mais qualificados da empresa, e durante a Nacionalização, a opção gestionária de continuar a redução dos trabalhadores mais bem remunerados, ou seja, novamente os mais qualificados. Em 2022, quase um quarto dos trabalhadores já tinha deixado a empresa.**

3.5 MONITORIZAÇÃO DA EFACEC PELA PARPÚBLICA

A Parpública não implementou um apropriado e eficaz sistema de monitorização e controlo dos apoios públicos à Efacec, nem promoveu a valorização da empresa e da participação acionista pública.

212. Com a Nacionalização, o Estado determinou, em 09/07/2020, que “a Parpública deve, desde já, promover todos os procedimentos adequados tendo em vista a contratação dos serviços que se mostrem necessários e indispensáveis à preparação, estruturação e execução da operação de reprivatização” (Despacho 328/2020-SET).
213. Em 02/10/2020, foram dissolvidos os órgãos sociais da Efacec. O novo CA integrou dois vogais, não executivos, indicados pela Parpública: Jaime Serrão Andrez e Carlos Ribeiro. O primeiro era Presidente do CA da Parpública para o mandato 2020-2022 e foi substituído, em 31/10/2023, por José Realinho de Matos para o mandato 2023-2025¹⁶⁰. O segundo era assessor do CA da Parpública.
214. Em 16/11/2023, a Parpública alega que o sistema de monitorização da Efacec que implementou compreendeu, no essencial, as cinco dimensões seguintes¹⁶¹.
- i) Participação no órgão de administração da Efacec:
- “A atuação no órgão de administração da Efacec concentrou-se no acompanhamento da situação e da evolução financeira da empresa, pautando-se por um contributo contínuo para a melhoria da qualidade da informação financeira reportada pela Efacec, designadamente para efeitos da sua relação com o sistema bancário (...) e no acompanhamento e controlo permanentes da gestão da empresa, evidenciada, por exemplo, na verificação dos montantes pagos a anteriores administradores e trabalhadores com funções de direção (...)”.

¹⁵⁵ Efacec Headcount de 16/12/2021.

¹⁵⁶ Efacec Headcount de 16/12/2021.

¹⁵⁷ Comunicação eletrónica da Efacec em 19/03/2021.

¹⁵⁸ Artigo 2.º, n.º 1, do EGP.

¹⁵⁹ Efacec, R&C 2020: p. 133; R&C 2021: p.140; R&C 2022: p.115

¹⁶⁰ DUE de 31 /10/2023, com efeitos a partir de 06/11/2023.

¹⁶¹ Comunicação da Parpública em 16/11/2023.

O “Regulamento do Conselho de Administração da Efacec, aprovado na reunião de 09.10.2020, reforçou a capacidade de acompanhamento e monitorização da gestão, pelo Conselho de Administração da Efacec (...), estabelecendo um conjunto de limitações à atuação da Comissão Executiva e reservando para o Conselho de Administração a competência para a deliberação das matérias de maior relevância”.

- ii) Introdução de condicionantes na utilização do financiamento de 70 M€ (14/08/2020) que vedou, até à conclusão do processo de reprivatização, pagamentos à Winterfell 2 e à MGI e que limitou 10 M€ do empréstimo à sua autorização prévia.
- iii) Autorização prévia para utilizar o empréstimo de apoio à tesouraria, de 50 M€ (22/04/2022), (nos termos da Cláusula 5.^a do Contrato de Empréstimo¹⁶²) e exigência de “detalhe individualizado dos pagamentos e da prestação de esclarecimentos adicionais pela Efacec (...) para efeitos da verificação do pedido e respetiva autorização pela Parpública, estando ainda sujeita a validação pela DST, nos termos previstos no Acordo de Venda Direta”.
- iv) Para os demais empréstimos de apoio à tesouraria concedidos pela Parpública, cada pedido “foi obrigatoriamente acompanhado de mapas com detalhe dos pagamentos a realizar e demonstração da correta e efetiva utilização dos montantes dos financiamentos anteriores”.
- v) “O acompanhamento e a monitorização da gestão da Efacec foi realizada com base nos elementos técnicos e financeiros da empresa, permanentemente atualizados, com especial foco no acompanhamento do plano de negócios, dos resultados do grupo e da sua situação financeira e de tesouraria”.

215. Sobre esse sistema de monitorização, a auditoria verificou o seguinte.¹⁶³

⇒ Após a Nacionalização, em 02/10/2020, o novo CA da Efacec passou a integrar dois vogais não executivos indicados pela Parpública. A última reunião do CA da Efacec com presença, como Vogal, do Presidente do CA da Parpública decorreu em 22/09/2023. Nas reuniões seguintes apenas esteve presente o Vogal, assessor do CA da Parpública. Este Vogal:

Foi escrutinando e reportando a informação financeira da Efacec ao Presidente da Parpública (que também era vogal do CA da Efacec)¹⁶⁴. É exemplo disso, em 07/11/2020 e sobre a evolução das disponibilidades de tesouraria da Efacec, requerer aos serviços da empresa: “análise dos desvios por rubrica face aos valores orçamentais”, “informação relativa às disponibilidades de tesouraria e sua evolução e desvio face ao previsto” e critério estabelecido para pagamento a fornecedores.

Também acompanhou as negociações com vista à saída de trabalhadores e respetivo impacto nas despesas operacionais.¹⁶⁵

Detetou, ainda, pagamentos irregulares, referentes a 2020, a membros dos órgãos sociais, o que espoletou, por sugestão sua, uma auditoria interna que deu origem, designadamente, à reposição de montantes pagos indevidamente.¹⁶⁶

¹⁶² Contrato de empréstimo para cobertura de carência de tesouraria.

¹⁶³ Comunicação da Parpública, em 16/11/2023.

¹⁶⁴ Comunicações eletrónicas em 07/11/2020, 30/09/2021 e 08/10/2021 (entre Efacec e assessor da Parpública); comunicações eletrónicas em 07/11/2020 e 30/09/2021 (do assessor para o Presidente da Parpública).

¹⁶⁵ Comunicação eletrónica em 19/03/2021.

¹⁶⁶ Comunicação eletrónica da Parpública em 04/11/2020.

Sobre a auditoria ao processamento salarial de 14/05/2021 e *follow up* de junho de 2021¹⁶⁷, declarou: *“Os findings revelados no relatório de auditoria interna (RAI) são preocupantes e denotam dificuldades de controlo na área dos RH que resultam em: - incapacidade para fazer cumprir e implementar as decisões dos órgãos competentes em matéria de vencimentos - incumprimento das normas legais nomeadamente ao nível do CSC e da segurança social, fiscal, (em alguns casos apesar dos alertas realizados por membros do CA) - adoção de práticas desajustadas (...). Estas falhas resultaram quase sempre em prejuízos para a empresa. Relativamente aos valores a repor que foram indevidamente pagos, será adequado ponderar o respetivo processo judicial caso não haja uma regularização voluntária.”*¹⁶⁸

⇒ Quanto aos empréstimos no montante global de 70 M€, a utilização superior a 60 M€ estava dependente da aprovação prévia do acionista público¹⁶⁹, que foi concedida¹⁷⁰. Contudo, não há evidência dessa autorização ter sido precedida de apreciação técnica pelos serviços da Parpública sobre as projeções de atividade apresentadas pela Efacec e foi dada autonomia, margem e poder de gestão ao CE da Efacec sobre 86% do financiamento (60 M€).

Ainda sobre aqueles empréstimos, o Despacho 458/2020-SET dispôs que o cumprimento da determinação de que o produto do empréstimo não poderia ser utilizado para efetuar pagamentos à Winterfell 2 e a MGI teria de ser objeto de monitorização pela Parpública. Porém, também não foi encontrada evidência dessa monitorização.

⇒ Quanto ao empréstimo de 50 M€ (22/04/2022), a Cláusula 5.^a do Contrato de Empréstimo determinou que a sua utilização carecia de prévia autorização da Parpública.

O mencionado Vogal estabeleceu *“Regras para a utilização dos 50 M€”*, com procedimentos para instrução dos pedidos de utilização (e.g. pagamentos exclusivo a fornecedores que cumpram determinados critérios, situações resultantes de acordos e contencioso acompanhada de informação detalhada, pedidos validados pelo responsável da área financeira da Efacec). Contudo, tais pedidos foram recebidos e reencaminhados para a DST, nos termos do AVD, e, após consentimento desta, foi dada aprovação para a utilização¹⁷¹, mas sem evidência de que, em algum momento, a Parpública tenha validado tais pedidos à luz daquelas Regras e verificado a conformidade dos pagamentos face à autorização.

Aliás, sobre o 7.º pedido de utilização parcial daquele empréstimo, a DST¹⁷² *“para melhor entender o enquadramento do pedido”* pede à Parpública a informação adicional seguinte:

- *“histórico detalhado do montante acumulado de pagamentos efetivamente realizados com recurso ao financiamento de curto prazo para cobertura de carências de tesouraria no montante de €50.000.000 (cinquenta milhões de euros), concedido pela acionista Parpública”;*
- *“motivo pelo qual as necessidades de tesouraria constantes do pedido de consentimento não foram acauteladas em tempo útil, ou seja, antes do seu vencimento, atendendo à previsibilidade dos mesmos”;*
- *“quais as medidas que estão a ser implementadas para compensar a não alocação destes fundos à atividade operacional”;*
- *“ponto de situação quanto ao cumprimento do plano operacional estabelecido pela EPS” [Efacec Power Solutions, no presente documento designada por Efacec].*

¹⁶⁷ Efacec. Relatório do Gabinete de Auditoria Interna. Processamento Salarial – EPS de 14/05/2021.

¹⁶⁸ Comunicação eletrónica da Parpública em 11/08/2021.

¹⁶⁹ Efacec, Ata 67 do CA em 14/08/2020.

¹⁷⁰ Carta da Parpública em 09/11/2023.

¹⁷¹ Comunicação eletrónica da Efacec em 05/05/2022.

¹⁷² Comunicação eletrónica da DST em 24/08/2022.

E no dia seguinte¹⁷³, depois de referir ter constatado que a Efacec se encontrava em situação de rutura de tesouraria, acrescenta as questões seguintes:

- *“Como é que a Parpública pretende assegurar a solvabilidade da Efacec na sequência da utilização do montante remanescente do financiamento de tesouraria prestado pela Parpública em 22 de abril de 2022”?*
- *“Que atos é que a Parpública irá empreender para que a Efacec possa voltar ao curso normal dos respetivos negócios, cumprindo com as respetivas obrigações perante fornecedores e clientes”?*

Na apreciação à resposta obtida, a DST identifica divergências entre os montantes utilizados pela Efacec e os constantes dos pedidos de consentimento apresentados à Parpública pela Efacec, *“quer em montantes quer na sua distribuição”*¹⁷⁴, designadamente:

- Pagamentos que não constavam dos pedidos de consentimento;
- Pagamentos efetivos superiores ou inferiores aos do pedido de consentimento; pagamentos de adiantamentos ao invés de serviços prestados; pagamentos em duplicado;
- Execuções de penhoras pagas sem constarem da lista de pedidos de consentimento;
- Pedidos de consentimento para constituição de colaterais que não foram efetivamente constituídos;
- Incoerência de informação prestada e diferença de saldos.

A Efacec respondeu à DST sobre as divergências identificadas por esta¹⁷⁵. Contudo, não há evidência de resposta da Parpública às questões suscitadas pela DST, declarando esta que:¹⁷⁶

“tem vindo a alertar a Parpública e a Efacec, de forma reiterada, acerca da situação de rutura da Efacec, tendo questionado por diversas vezes qual o plano que Parpública e Efacec propõem para reverter a situação. Destaca-se ainda a permanente ausência de resposta da Parpública e da Efacec às questões e preocupações da DST nesta matéria”;

“o Business Plan disponibilizado aos bancos financiadores da Efacec, incluindo o Banco de Fomento, não é minimamente representativo da situação atual em que a Efacec se encontra, transmitindo assim às entidades financiadores uma ideia errónea da realidade do negócio e solvabilidade da Efacec”.

216. Apesar da situação de iminente rutura de tesouraria e de falência técnica da empresa, a Parpública não implementou qualquer mecanismo formal de monitorização e controlo da Efacec.
217. A operacionalização das cinco dimensões mencionadas pela Parpública consistiu no trabalho dos vogais do CA da Efacec indicados pela Parpública, inerente e expectável ao exercício de tais funções, e na obtenção de informação da Efacec, sem qualquer apreciação técnica independente por parte de serviços da Parpública que, designadamente, se pronunciasse sobre a exatidão e razoabilidade da informação que fundamentava os pedidos de financiamento e sem uma estrutura de monitorização e controlo da utilização desse financiamento.

¹⁷³ Comunicação eletrónica da DST em 25/08/2022.

¹⁷⁴ Comunicação eletrónica da DST em 01/09/2022.

¹⁷⁵ Comunicação eletrónica da Efacec em 07/09/2022.

¹⁷⁶ Comunicação eletrónica da DST em 14/09/2022.

218. O foco da Parpública esteve em concluir o processo de reprivatização, financiando a Efacec para a manter em atividade, sem diligenciar pela implementação de um plano com vista ao “turnaround” económico e financeiro da empresa que beneficiasse o seu valor e a participação acionista pública.
219. Em suma, a Parpública não implementou um sistema de acompanhamento e monitorização da Efacec apropriado e eficaz para assegurar o exame da empresa, que fosse para além da presença de dois vogais no seu Conselho de Administração, nem diligenciou pela adoção de medidas que impulsionassem a atividade da empresa, em favor do respetivo valor económico.

Em contraditório, o **Conselho de Administração da Parpública** contesta a conclusão da auditoria de a Parpública não ter implementado sistema, apropriado e eficaz, de monitorização e controlo dos apoios públicos, considerando que são suscetíveis “de dar uma ideia equívoca de que a Parpública, enquanto acionista, poderia ter ido mais além do que foi em termos da monitorização dos referidos apoios públicos”. Alega:

- ⇒ “A margem de atuação da Parpública era limitada não lhe tendo sido atribuído mandato nem condições para promover uma reestruturação ou turnaround da EFACEC como resulta aliás dos diversos despachos dos membros do governo e resoluções do CM [Conselho de Ministros].”
- ⇒ O disposto “no n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 33-A/2020, de 2 de julho, (...), o qual não deixa margem para dúvidas de que (...) a Efacec mantinha-se fora do setor empresarial do Estado, continuando a reger-se pela legislação comercial e pelos seus estatutos, em tudo quanto não contrariasse o disposto no diploma da nacionalização.”
- ⇒ O “disposto no n.º 3 do artigo 373.º do Código das Sociedades Comerciais [CSC], que sobre matérias de gestão os acionistas apenas podem intervir a pedido do conselho de administração, estando-lhes, pois, vedada por lei qualquer intervenção em matérias daquela natureza, como indubitavelmente seria a monitorização e controlo dos apoios”.
- ⇒ A “monitorização e controlo desses apoios por intermédio dos dois vogais por ela indicados para o conselho de administração estava também condicionada pela legislação comercial”, aludindo ao artigo 64.º, n.º 1, al. b), do CSC.¹⁷⁷

Apreciação– As limitações alegadas confirmam as observações e conclusão sobre a insuficiência do sistema de acompanhamento e monitorização da Efacec, atentos os deveres de diligência da Parpública, face:

- ⇒ ao mandato que lhe foi conferido pelo DL 209/2000, de 02/09, relativamente à gestão das participações sociais que lhe são confiadas¹⁷⁸, mais abrangente do que o conferido nos diversos despachos dos membros do governo e nas resoluções do Conselho de Ministros;
- ⇒ à sua sujeição ao princípio da prossecução do interesse público, que incluem os interesses financeiros do Estado;
- ⇒ ao direito à informação dos acionistas que consta do CSC¹⁷⁹ destacando-se em especial, o direito coletivo à informação estabelecido no artigo 291.º, nos termos do qual “podem solicitar, por escrito, ao conselho de administração ou ao conselho de administração executivo que lhes sejam prestadas, também por escrito, informações sobre assuntos sociais”.

¹⁷⁷ Que estabelece: “1 - Os gerentes ou administradores da sociedade devem observar: (...) b) Deveres de lealdade, no interesse da sociedade, atendendo aos interesses de longo prazo dos sócios e ponderando os interesses dos outros sujeitos relevantes para a sustentabilidade da sociedade, tais como os seus trabalhadores, clientes e credores.”

¹⁷⁸ De acordo com o artigo 1.º do DL 209/2020, a Parpública tem por finalidade a “gestão integrada, sob forma empresarial, da carteira de participações pública” e de acordo com o artigo 4.º dos Estatutos, por ele aprovados, essa gestão incide sobre as “participações sociais públicas que integrem o seu património” e sobre “a gestão de ativos financeiros do Estado”, no âmbito do apoio ao Ministro das Finanças.

¹⁷⁹ Ver artigos 288 a 292.º CSC.

3.6 REPRIVATIZAÇÃO DA EFACEC

A reprivatização da Efacec demorou três anos e quatro meses. Após um 1.º Processo fracassado, a operação, com realização prevista no “*mais curto prazo possível*”, foi concluída em 31/10/2023, com 449 M€ de despesa pública paga pelo Estado (Parpública)¹⁸⁰ e risco de pagar que incide sobre, pelo menos, 80 M€ de contingentes. O retorno para o Estado (Parpública), estimado em 385,3 M€, depende do sucesso da Mutares em inverter a tendência de degradação do volume de negócios da Efacec e vender a Efacec em 5 anos pelo valor projetado. Já o retorno estimado para a Mutares, da injeção de 15 M€ de capital na Efacec¹⁸¹, é de 178 M€.

Há, ainda, a registar 35 M€ de financiamento concedido através do BPF, cujo reembolso também depende do sucesso da reprivatização da Efacec, nos termos descritos.

220. Em 02/07/2020, o DL 33-A/2020 determinou que o Estado procederia à reprivatização da participação social da Efacec nos termos abaixo sintetizados (artigo 9.º):

⇒ **Prazo:** *o mais curto possível.*

⇒ **Regime jurídico:** Lei 11/90, de 05/04¹⁸², que estabelece o quadro legal aplicável à reprivatização dos meios de produção e bens nacionalizados depois de 25/04/1974 (Lei Quadro das Privatizações).

⇒ **Modalidade:** venda direta da alienação de capital ou da subscrição de ações representativas do aumento de capital.

221. Em 09/07/2020, o Despacho 328/2020-SET determinou:

⇒ **Ações:** as correspondentes a 71,73% do capital social da Efacec são transferidas da DGTf para a Parpública (n.º 1).

⇒ **Entidade encarregue do processo:** Parpública, que ficou mandatada para celebrar os contratos de prestação de serviços e promover os demais atos e instrumentos jurídicos necessários à execução da operação de reprivatização (n.º 3).

3.6.1 Regularidade da aplicação da Lei Quadro das Privatizações

Avaliação prévia (artigo 5.º)

222. Nos termos da Lei Quadro das Privatizações, ambos os processos de reprivatização foram precedidos de avaliações prévias da Efacec elaboradas por duas entidades independentes.

223. Quanto ao 1.º Processo, os dois relatórios de avaliação foram emitidos antes da publicação do caderno de encargos (21/12/2020). A participação social de 71,73% com as prestações acessórias (anteriormente detidas pela Winterfell 2) foram avaliadas em 49,6 M€ e em 59,9 M€ (Quadro 9).

224. Porém, as avaliações não consideraram as contingências que a Parpública referia consumirem a totalidade dos valores avaliados, “*pelo que se poderão vislumbrar avaliações do equity value (...) nulas e mesmo negativas*”.¹⁸³

225. No âmbito do 2.º Processo, os dois novos relatórios de avaliação independente da Efacec, elaborados pelas mesmas empresas e com data anterior ao prazo para entrega das propostas dos potenciais investidores, reportaram avaliações negativas, de -215,3 M€ e de -226,0 M€ (Quadro 9).

¹⁸⁰ Incluindo 15 M€ retidos até à conclusão do processo de ajustamento ao preço e 3,6 M€ de despesas com prestação de serviços de assessoria e de avaliação.

¹⁸¹ Na negociação com os bancos sobre a reestruturação da dívida da Efacec, comprometeu-se ainda com 60 M€ de garantias, relativas a operações de *trade finance*, disponibilizadas por aqueles à Efacec, no montante de até 94,4 M€.

¹⁸² Com as alterações introduzidas pelas Leis 102/2003, de 15/11, e 50/2011, de 13/09.

¹⁸³ Relatório Parpública, de 28/09/2020 (apreciação síntese das avaliações).

Quadro 9 – Avaliações independentes da Efacec

	Data relatório	Enterprise Value	Equity Value	Valor da participação nacionalizada
Avaliação: 1.º Processo de reprivatização: à data de 30/06/2020				
Empresa 1: MONERIS, SA ¹⁸⁴	18/09/2020	179,0 M€	56,0 M€	49,6 M€ (71,73%*56 M + 9,4 M€ prestações acessórias)
Empresa 2: Ernst&Young, SA ¹⁸⁵	22/09/2020	215,2 M€	70,3 M€	59,9 M€ (71,73%*70,3 M€ + 9,4 M€ de prestações acessórias)
Avaliação: 2.º Processo de reprivatização: à data de 31/12/2022				
Empresa 1: MONERIS, SA	Janeiro/2023	65,1 M€	-315,1 M€	-226,0 M€
Empresa 2: Ernst & Young, SA	07/02/2023	36,1 M€	- 300,2 M€	- 215,3 M€

Fontes: Relatórios de avaliação da Efacec por duas entidades independentes, de 18 e 22/09/2020 (1.º Processo) e de janeiro de 2023 e 07/02/2023 (2.º Processo).

226. Os encargos com a contratação dos serviços de avaliação prévia ascenderam a 276.135 euros (1.º Processo: 145.939,50; 2.º Processo: 130.195,50)¹⁸⁶.

Destino das receitas obtidas e inscrição orçamental (artigo 16.º e 18.º)

227. O contrato de venda da Efacec, de 23/06/2023, prevê a possibilidade de reembolso da despesa em que o Estado incorreu, através do mecanismo de capitalização prévia, quando a Mutares vender a empresa, não existindo decisão sobre o destino dessa receita de concretização incerta (ver 3.6.3).

Garantia dos direitos dos trabalhadores (artigo 19º)

228. A Parpública declarou: “O cumprimento do artigo 19.º da Lei n.º 11/90, de 5 de abril, é assegurado no âmbito das garantias do Vendedor, ponto 17. (Colaboradores) Anexo 12 ao SPA [Share Purchase Agreement – Contrato de Compra e Venda de Ações, CCVA]” celebrado com a Mutares.¹⁸⁷
229. Porém, aquele ponto¹⁸⁸ não refere que os trabalhadores mantêm os direitos e obrigações de que sejam titulares, nem o seu contrário, esclarecendo no respetivo n.º 5: “Os pagamentos e benefícios dos Colaboradores são concedidos no âmbito da discricionariedade do empregador, não podendo ser interpretados como um benefício permanente ou direito adquirido dos Colaboradores”.¹⁸⁹
230. Assim, o CCVA é omissivo sobre a manutenção de todos os direitos e obrigações de que os trabalhadores eram titulares, não estando formalmente assegurado o cumprimento do artigo 19.º da Lei Quadro das Privatizações.

¹⁸⁴ Enterprise value corresponde ao valor do negócio da empresa. O equity value traduz o valor líquido da empresa para os acionistas.

¹⁸⁵ Equity value respeita ao justo valor dos Capitais Próprios do Grupo Efacec à data.

¹⁸⁶ Empresa 1: 117.834,00; Empresa 2: 158.301,00 (faturas).

¹⁸⁷ Carta da Parpública, em 28/02/2024.

¹⁸⁸ Numeração da versão portuguesa do CCVA. Na versão inglesa do CCVA, a que faz fé (ver 3.6.3), é o ponto 13. A divergência resulta de formatação diferente na numeração.

¹⁸⁹ Contrato de Compra e Venda de Ações, de 23/06/2023: páginas 117 e 126.

Comissões Especiais (artigo 20º)

231. O Governo não nomeou a comissão especial de acompanhamento do processo de reprivatização da Efacec¹⁹⁰, como prevê o artigo 20.º da Lei 11/90. Ora, mesmo sendo facultativa, a esta comissão incumbe não só apoiar tecnicamente o processo de reprivatização, mas também garantir “a plena observância dos princípios da transparência, do rigor, da isenção, da imparcialidade e da melhor defesa do interesse público”. Nestes termos, face à sua relevância, a decisão de não nomear esta comissão deveria ter fundamentação robusta e não há evidência disso.
232. Em suma, nos processos de reprivatização não foi aplicado o disposto na Lei Quadro das Privatizações, quanto à referência expressa no Contrato de Compra e Venda de Ações de os trabalhadores manterem, na empresa reprivatizada, todos os direitos e garantias de que eram titulares (artigo 19.º). A opção em não constituir a Comissão Especial de Acompanhamento (artigo 20.º) não garantiu a plena observância dos princípios da transparência, do rigor, da isenção, da imparcialidade e da melhor defesa do interesse público.

Em contraditório, o *Conselho de Administração da Parpública* não aceita o entendimento de “que a Lei-Quadro das Privatizações não foi aplicada nos processos de reprivatização da Efacec”, argumentando, quanto à matéria versada nos §§228 - 232 que:

- ⇒ O “artigo 19.º da Lei Quadro das Privatizações” é “uma norma imperativa, cuja disciplina, atenta a importância dos interesses tutelados (indisponíveis por natureza), se impõe às partes” e que “o facto de a mesma não se encontrar expressamente consagrada no CCVA não tem relevância de um ponto de vista jurídico.”
- ⇒ A “nomeação de comissões especiais de acompanhamento a processos de reprivatização configura, desde a revisão da Lei Quadro das Privatizações, operada pela Lei 50/2011, de 13 de setembro, uma mera faculdade, e não uma obrigação”, cabendo “assim, na discricionariedade do Governo a sua nomeação, em função do que entender ser a solução mais adequada em face das exigências de interesse público, tendo sido no exercício desse seu poder e liberdade que o Governo decidiu que não se justificaria ter uma comissão especial de acompanhamento nestes processos de privatização da Efacec.”. Entende também, a este propósito que “não ficou (...) demonstrado o fundamento pelo qual o Tribunal de Contas terá entendido terem sido alegadamente violados os princípios que invocou, sendo entendimento da Parpública que todos os princípios legais aplicáveis foram respeitados integralmente.”

Apreciação – As observações de auditoria assentam no exame direto da documentação dos processos de nacionalização e privatização apresentada e nas declarações emitidas pelas entidades auditadas em resposta a questões suscitadas por aquele exame.

Assim, apesar da interpretação jurídica feita pela Parpública quanto ao carácter imperativo do artigo 19.º da Lei 11/90, que não compete a este Tribunal validar, facto é que o CCVA não estabelece que os trabalhadores mantêm, na empresa reprivatizada, todos os direitos e garantias de que eram titulares, o que aumenta o risco de os trabalhadores não verem reconhecidos os direitos e garantias que o artigo pretende proteger.

Acresce que o n.º 5 citado no texto (ver §229), ao referir que “Os pagamentos e benefícios dos Colaboradores são concedidos no âmbito da discricionariedade do empregador, não podendo ser interpretados como um benefício permanente ou direito adquirido dos Colaboradores” agrava o risco assinalado.

Quanto à não aplicação do disposto no artigo 20.º da Lei 11/90 sobre a constituição da Comissão Especial de Acompanhamento, reforça-se que, face à relevância da sua missão, a faculdade nele estabelecida, enquanto legalmente prevista, não pode ser vista como um poder isento de fundamentação. Ora, o que se constatou no presente processo, é que não foi apresentada evidência da justificação para a não constituição da Comissão.

¹⁹⁰ Carta da Parpública, em 28/02/2024.

Mesmo se discricionário, o exercício do poder deve ser fundamentado, em especial quando estão em causa processos com potencial impacto significativo nas finanças públicas e a constituição da Comissão está vinculada, nos termos da própria Lei, à garantia da plena observância dos princípios da transparência, do rigor, da isenção, da imparcialidade e da melhor defesa do interesse público.

3.6.2 Primeiro Processo de Reprivatização (Dez/2020 – Nov/2022)

233. A RCM 113/2020, de 21/12, aprovou o caderno de encargos da venda direta a realizar no âmbito do 1.º processo de reprivatização de ações da Efacec. Assim, desde a nacionalização das ações (03/07/2020) até à aprovação do primeiro caderno de encargos decorreram mais de 5 meses.

234. Deste 1.º Processo consta evidência do seguinte:

- ⇒ Execução em três fases: (i) entrega de propostas não vinculativas; (ii) entrega de propostas vinculativas; (iii) período de negociações com entrega de propostas melhoradas e finais.
- ⇒ Das 10 propostas não vinculativas apresentadas, cinco foram selecionadas para a segunda fase do processo, das quais duas apresentaram propostas vinculativas.
- ⇒ A despesa com os serviços de assessoria económico-financeira e jurídica contratados pela Parpública ascendeu a 1.140.635,57 euros¹⁹¹.
- ⇒ Apenas a proponente DST-SGPS, SA (DST) apresentou uma proposta melhorada e final.
- ⇒ A Parpública, no seu relatório de 06/12/2021, quanto à proposta vinculativa melhorada da DST, refere que *“apresentava condições globalmente suficientes para o cumprimento dos objetivos críticos da operação, tal como definidos pelo Governo e fixados no Caderno de Encargos, sendo ainda considerada globalmente mais favorável que a proposta vinculativa antes apresentada e até que a outra proposta vinculativa apresentada pelo outro investidor”*.
- ⇒ Em 25/02/2022, o Governo, através da RCM 26/2022, seleciona a DST para proceder à aquisição das ações objeto do processo de venda direta, com base na minuta de instrumento jurídico que aprovou, tendo sido assinado, em 25/03/2022, o Acordo de Venda Direta (AVD) relativo a ações representativas de 71,73% do capital social da Efacec.

235. A execução do AVD implicaria a exposição do Estado em 363,6 M€, dos quais 207,6 M€ com o processo de capitalização da Efacec (Quadro 10) e 156 M€ com responsabilidades contingentes:¹⁹²

Quadro 10 – Termos financeiros do 1.º Processo de Reprivatização

		Capitalização(M€)	% da capitalização
Estado	Parpública	107,6	72%
	Fundo de Capitalização e Resiliência	100,0	
Privados	DST	81,0	28 %

Fonte: Acordo de 25/03/2022, Notificação da CE de 16/05/2022 e Relatório da Parpública de 16/11/2022

- ⇒ Redução do capital da Efacec com a assunção dos resultados acumulados negativos pelos acionistas, Parpública e MGI-Capital. O capital social seria reduzido a 0 (zero) euros.

¹⁹¹ Assessoria económico-financeira (Haitong Bank, SA): 689.604,42 euros; assessoria jurídica (Sociedade Rebelo de Sousa & Advogados, RL): 451.031,15 (faturas).

¹⁹² Acordo de Venda Direta, de 25/03/2022, Notificação da CE, de 16/05/2022, recebida com o Ofício do Gabinete do Ministro das Finanças, de 16/11/2023 e Relatório da Parpública - Memorando Síntese, de 16/11/2022: páginas 10, 15 e 19.

- ⇒ Aumento do capital Pré-Fecho, de 107,6 M€, da responsabilidade da Parpública¹⁹³.
- ⇒ Capitalização de 81 M€ a realizar pela DST.
- ⇒ Financiamento de 100 M€ pelo Fundo de Capitalização e Resiliência (FdCR)¹⁹⁴, gerido pelo BPF, por meio de obrigações convertíveis e a concretizar por empréstimo concedido pelo Estado Português, no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), visando designadamente reconfigurar a dívida da Efacec e libertar as garantias prestadas pelo Estado.
- ⇒ Responsabilidades contingentes de 156 M€ assumidas pela Parpública.
- ⇒ Venda de ações da Efacec. O preço de venda das ações e das prestações acessórias seria de 1,00 euro, sujeito a ajustamento (abaixo do respetivo valor nominal de 5,00 euros cada).
- ⇒ A sede e direção efetiva da Efacec seria mantida em Portugal, durante cinco anos¹⁹⁵.

236. Concorreu para a resolução do AVD:¹⁹⁶

- ⇒ Faltar a confirmação escrita da Comissão Europeia de que “*as obrigações assumidas pela Parpública no Acordo não consubstanciam qualquer Auxílio do Estado, ou, em qualquer caso, qualquer Auxílio de Estado incompatível, nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*”, no prazo de 6 meses após a assinatura do AVD, apesar das diligências da Parpública, gerando o direito de resolução do Acordo (Cláusulas 5.1 (B) e 8.1 do AVD).
- ⇒ Não haver perspectiva de a linha de recapitalização junto do BPF para financiar o Plano de Reconfiguração de Dívida Financeira das Sociedades do Grupo Efacec ir ser contratualizada, no curto/médio prazo, em termos satisfatórios para ambas as partes, constituindo a não conclusão do Plano justa causa de resolução do Acordo (Cláusula 9.7).
- ⇒ Estar a crescer o montante de pré-capitalização que o Estado se obrigara a realizar. Em 31/12/2021, fora estimado pela Efacec em 65,0 M€ e, em 30/06/2022, já era de 107,6 M€, acima do montante equivalente a 25% do capital social da Efacec à data das contas de referência (i.e. 77,2 M€), detendo a Parpública o direito, de forma discricionária, de resolver o AVD (Cláusula 10.6).

237. A Parpública resolveu o AVD com efeitos a partir de 26/11/2022¹⁹⁷ e a RCM 107-A/2022 anulou o processo da venda direta, “*por não se encontrarem verificadas as condições previstas no acordo de venda direta e, conseqüentemente, não se encontrar garantido o interesse público subjacente*”.

238. **Em suma, apesar do objetivo da Nacionalização em reprivatizar a Efacec no mais curto prazo possível, o 1.º processo de reprivatização foi resolvido 2 anos e 4 meses depois da Nacionalização, designadamente porque a Comissão Europeia não confirmou por escrito que os auxílios públicos inerentes ao processo de venda eram compatíveis com o mercado interno, na asserção do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.**

¹⁹³ Estimativa da EPS, para 30/06/2022, não auditada (Parpública, “Processo de Reprivatização da Efacec Power Solutions, SGPS, SA – Memorando Síntese”, de 16/11/2022: páginas 18 e 19).

¹⁹⁴ Criado pelo DL 63/2021, de 28/07 no contexto do Plano de Recuperação e Resiliência da República Portuguesa. O FdCR dispõe de dotação a assegurar pelo IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, IP (IAPMEI), através de verbas com origem nos empréstimos que lhe são concedidos pelo Estado Português, através da Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”, no âmbito do PRR, e a desembolsar em função da execução dos programas promovidos pelo FdCR.

¹⁹⁵ Cláusula 13/1/c do AVD.

¹⁹⁶ Relatório da Parpública - Memorando Síntese, de 16/11/2022: página 20.

¹⁹⁷ Carta da Parpública em 27/10/2022 e Carta da DST em 31/10/2022.

3.6.3 Segundo Processo de Reprivatização (Nov/2022 – Out/2023)

Caderno de encargos

239. Em 21/11/2022, a RCM 107-A/2022 aprovou novo caderno de encargos para a venda direta da participação no capital social da Efacec. Deste 2.º Processo consta evidência do seguinte:
- ⇒ Execução em duas fases: (i) entrega de propostas vinculativas; (ii) entrega de propostas melhoradas.
 - ⇒ Das seis propostas vinculativas apresentadas, cinco foram selecionadas para a segunda fase do processo, das quais quatro apresentaram propostas vinculativas melhoradas¹⁹⁸. A DST não apresentou proposta neste procedimento.
 - ⇒ A Parpública contratou novos assessores. A despesa com os serviços de assessoria económico-financeira e jurídica ascendeu, até 17/05/2024, a 2.425.074,44 euros, podendo haver ainda lugar a faturação subsequente.¹⁹⁹
240. O caderno de encargos manteve os seis critérios do 1.º Processo para a seleção da proposta, embora com ajustamentos em três critérios:
- ⇒ O conhecimento e a experiência técnica dos proponentes [critério d) do 1.º Processo face ao critério f) do 2.º Processo] e o aumento do capital social da Efacec [critério b) do 1.º Processo face ao critério c) do 2.º Processo] deixaram de ser critérios.
 - ⇒ O menor encargo que possa resultar da reprivatização para o Estado, quanto à assunção de responsabilidades passadas, contingentes ou futuras [critério a) do 1.º Processo face ao critério d) do 2.º Processo], passou a ser critério e relevante, porque os passivos contingentes da Efacec ascendiam, em 31/12/2022, a 185 M€ (3 M€: volatilidade de preços das matérias primas; 45 M€: contratos em contencioso²⁰⁰; 137 M€: garantias prestadas).
241. Aquelas alterações aos critérios revelam, por um lado, menor exigência face aos potenciais investidores, privilegiando a concorrência face à capacidade técnica, e, por outro lado, a intenção de proteger o Estado das responsabilidades contingentes resultantes da reprivatização.
242. Tal como no processo anterior, os critérios de seleção não foram associados a ponderações, métricas e prioridades, aumentando os riscos de discricionariedade e de parcialidade na apreciação das propostas, face à subjetiva grelha de avaliação (adequado, adequado globalmente, adequado parcialmente e globalmente não adequado) e à falta de comissão especial de acompanhamento do processo de reprivatização.
243. **Em suma, o caderno de encargos do processo de reprivatização, que culminou na venda da Efacec, foi menos exigente quanto à capacidade técnica dos potenciais investidores e os critérios de seleção não foram associados a ponderações, métricas e prioridades, o que, associado à falta de comissão especial de acompanhamento do processo de reprivatização, fez aumentar os riscos de discricionariedade e de parcialidade na apreciação das propostas.**

¹⁹⁸ Mutares Iberia, SL, Oaktree Capital Management, LP, Oxy Capital – SGOIC, SA, e Agrupamento Grupo Visabeira, SA, e SODECIA – Participações Sociais, SGPS, SA (as três primeiras haviam apresentado proposta não vinculativa ao 1.º Processo de reprivatização).

¹⁹⁹ Carta da Parpública, em 9/11/2023 com atualização em 17/05/2024. Assessoria económico-financeira: 1.482.824,04; assessoria jurídica: 942.250,40 (faturas).

²⁰⁰ Se ao contrato em contencioso com a Companhia Paulista de Transportes Metropolitanos²⁰⁰ for aplicado o *Transition Agreement*, celebrado entre a Efacec e a MGI Capital, que transfere o resultado dessa responsabilidade contingente para a MGI Capital, os passivos contingentes resultantes de litígios contratuais com risco de constituírem encargos para a Efacec reduzem-se a 9,8 M€, em 31/12/2022.



Em contraditório, o *Conselho de Administração da Parpública* alega:

- ⇒ A decisão sobre os critérios de seleção das propostas “*pertence (...) à discricionariedade do Governo Português, não tendo ficado demonstrado, por outro lado, e de forma alguma, que os critérios de seleção determinados tenham por alguma forma colocado em risco a discricionariedade ou a parcialidade do processo de privatização.*”
- ⇒ Os “*critérios de seleção adotados permitiram diferenciar, sempre com objetividade e de forma justificada, a avaliação das propostas apresentadas, não tendo havido qualquer desvio ou tratamento menos isento dos participantes no processo, como se comprova (...) da ausência de qualquer reclamação ou manifestação de desagrado às decisões tomadas ao longo do mesmo.*”
- ⇒ Os “*relatórios de análise das propostas (...) são bastante claros, objetivos e contêm métricas concretas e mensuráveis, (...), que, no seu conjunto, evidenciam de forma muito objetiva as classificações atribuídas e consequentes propostas de seleção*” e justifica “*Não se utilizaram ponderadores porque a avaliação era qualitativa, suportada na apreciação da “adequação” de cada critério, combinada com dois outros fatores de apreciação: a expectativa de compatibilidade com os auxílios e a recuperação potencial do investimento.*”

Apreciação – A conclusão da auditoria assenta no exame dos documentos dos processos de privatização e a própria Parpública, apesar do alegado, reconhece que “*a avaliação era qualitativa, suportada na apreciação da “adequação” de cada critério, combinada com dois outros fatores de apreciação: a expectativa de compatibilidade com os auxílios e a recuperação potencial do investimento.*”

Ora, uma avaliação qualitativa suportada em critério de adequação comporta maior risco de discricionariedade e de parcialidade na apreciação das propostas face a uma avaliação baseada em ponderadores, métricas e prioridades, não sendo relevante, para essa apreciação a “*ausência de qualquer reclamação ou manifestação de desagrado às decisões tomadas ao longo*” do processo por parte dos investidores interessados. Em processos com potencial impacto significativo nas finanças públicas, a discricionariedade da decisão deve ser balizada por critérios objetivos.

4 propostas vinculativas melhoradas (Fase II: Best And Final Offers - BAFO)

244. A Parpública avaliou as quatro propostas vinculativas melhoradas, tendo proposto a seleção da proposta da Mutares Iberia, SL, por ser a de maior mérito, com base no seguinte:²⁰¹
- ⇒ *Experiência do investidor no setor da Efacec e em processos de recuperação de empresas, apresentando condições globalmente suficientes para o cumprimento dos objetivos críticos da operação e adequadas a garantir o integral respeito pelos critérios seletivos constantes do artigo 5.º fixados no caderno de encargos;*
 - ⇒ *Expectativa de compatibilidade com as regras europeias referentes aos Auxílios de Estado;*
 - ⇒ *Melhores perspetivas de recuperação a curto-médio prazo do valor investido pela Parpública.*
245. A avaliação das quatro propostas, quanto ao cumprimento dos critérios do caderno de encargos e à expectativa de compatibilidade com as regras para auxílios de Estado, consta do Quadro 11.

²⁰¹ Relatório da Efacec, que acompanha a RCM da Conclusão, em 25/10/2023: página 2.

Quadro 11 – Apreciação das propostas vinculativas melhoradas (2.º Processo)

Critérios	Mutares	Oaktree	Oxy Capital	Visabeira/Sodecia
Âmbito da proposta	100% Efaced	100% Efaced	71,73% Efaced	Unidades Efaced
A) Idoneidade, capacidade financeira e garantias prestadas	Adequado	Adequado globalmente	Adequado	Adequado
B) Qualidade, credibilidade e garantia de execução do projeto estratégico apresentado	Adequado globalmente	Adequado	Adequado parcialmente	Adequado parcialmente
C) Reforço capacidade económico-financeira e estrutura de capital da Efaced	Adequado globalmente	Adequado parcialmente	Globalmente não adequado	Adequado globalmente
D) Preço por ação / menor encargo para o Estado (certo ou contingente)	Adequado globalmente	Adequado globalmente	Adequado parcialmente	Adequado parcialmente
E) Condicionantes para concretização da operação	Adequado globalmente	Globalmente não adequado	Globalmente não adequado	Globalmente não adequado
F) Conhecimento e experiência demonstrados no setor onde opera a Efaced	Adequado	Adequado	Adequado	Adequado
Proposta referente aos Auxílios de Estado	Expetativa de compatibilidade	Incerteza sobre a compatibilidade	Expetativa de não compatibilidade	Expetativa de não compatibilidade

Fonte: Relatório da Parpública de 29/05/2023: Análise das BAFO – Anexo I.

246. A proposta da Mutares foi a única sem apreciação de “Globalmente não adequado” quanto aos critérios e com expetativa de ser compatível com as regras europeias para os auxílios de Estado. Contudo, fragilizam esta avaliação: i) insuficiências detetadas na definição dos critérios; ii) limitar à mera expetativa, a compatibilidade do proposto com as regras de auxílios de Estado, quando a sua incompatibilidade determina a anulação de todo o negócio, como ocorreu no 1.º Processo.
247. Quanto à componente económica das propostas, a avaliação consta, em síntese, do Quadro 12.

Quadro 12 – Comparação das componentes económicas das BAFO

Unidade: Milhões de Euros	Mutares	Oaktree	Oxy Capital	Visabeira Sodecia	Liquidação
Investimento do proponente					
Injeção de fundos	15	70	0	80	0
Garantias prestadas	40	30	0	0	0
1. Estado: Encargo bruto total certo	411	285	416	253	166
Encargos já aportados - suprimentos e empréstimo com garantia estatal ²⁰²	201	250	250	250	217
Encargos incrementais - aporte de novo capital	210	35	166	3	-51
2. Estado: Encargos incrementais → Contingentes	100	50	0	88	0
Estado: Encargo bruto máximo certo e contingente (1+2)	511	335	416	342	166
3. Estado: Recuperação potencial do investimento (cenário ajustado)	459	71	252	88	0
Parpública: Fluxos de caixa gerados	82	67	252	0	
Parpública: Encaixe com venda	327	0	0	88	
BPF/Norgarante: recuperação financiamento	50	4	0	0	
Parpública: TIR sem suprimentos e contingências	14% (5 anos)	8% ²⁰³ (10 anos)	4% (20 anos)	-1% (5 anos)	NA
Parpública: TIR com suprimentos e contingências	0%	-14%	-2%	-21%	NA

Fonte: Relatório da Parpública de 29/05/2023: Análise das BAFO – Anexo I.

248. A proposta vinculativa melhorada da Mutares (Quadro 12):

²⁰² Suprimentos (empréstimos acionistas da Parpública) de 166 M€ (até julho de 2023) e empréstimo com garantia estatal, no caso da proposta da Mutares, de 35M€ e, no caso das restantes propostas, de 84 M€. Os suprimentos (203 M€ e juros) vieram a ser convertidos em capital social, na data da conclusão (ver quadro 14).

²⁰³ A TIR apurada para a Oaktree pressupõe, conforme a proposta deste investidor, que os 85 M€ aportados pelo BPF são reembolsados *pari passu* com os empréstimos acionistas da Parpública. O *feedback* obtido pelo BPF quanto a esta proposta foi negativo, pelo que a Parpública não a considerou exequível, não obstante apresentar os valores de rentabilidade esperados caso a mesma fosse exequível.

- ⇒ Era das que propunha investir menos na Efacec (15 M€ em fundos e 40 M€ em garantias);
 - ⇒ Exigia maior esforço financeiro público adicional (para além dos empréstimos acionistas entretanto concretizados pela Parpública) estimado em 240 M€ (aos 210 M€ indicados no quadro anterior acrescem 30 M€ por conta de contingentes²⁰⁴), constando do Relatório da Parpública (de 29/05/2023) a possibilidade de ser “*superior, dependendo do resultado das negociações com bancos, obrigacionistas e Banco Português de Fomento*”;
 - ⇒ Exigia a maior despesa pública certa, 441 M€ (411 M€ + 30 M€), mais 25 M€ e mais 188 M€, respetivamente, face à segunda proposta mais exigente e à menos exigente, implicando maior encargo bruto máximo para o Estado (incluindo contingentes), até 511 M€;
 - ⇒ Implicava das maiores exposições da Parpública a contingências e litígios (100 M€, dos quais 30 M€ já considerados nos 240 M€ de aporte adicional pela Parpública);
 - ⇒ Era que apresentava expectativa de maior retorno, 459 M€, em cinco anos, quase o dobro da segunda melhor proposta (252 M€) e o retorno desta era a longo prazo (20 anos).
 - ⇒ Oferecia a melhor Taxa Interna de Rentabilidade (TIR)²⁰⁵ (retorno do investimento), 14%, considerando um valor acumulado de saída projetado pela Mutares, ao fim de cinco anos, de 597 M€ (409 M€: Parpública; 188 M€: Mutares).
249. A TIR das propostas foi calculada exclusivamente para os encargos incrementais (no caso da Mutares, 210 M€), desconsiderando-se a despesa pública da Parpública com a Efacec, até então (empréstimos que não seriam reembolsados à Parpública, 201 M€ no caso da Mutares).
250. Para a proposta da Mutares, a TIR só foi calculada para 210 M€, sem os 30 M€ para a cobertura parcial de contingências com projetos²⁰⁶. Considerando o investimento inicial de 240 M€ a realizar pela Parpública, a TIR baixaria para 11,3%, ainda assim superior à de qualquer outra proposta.
251. Segundo a estimativa da Parpública (Quadro 12), a liquidação da Efacec seria a opção com menor despesa pública total (166 M€) e, em todas as propostas, o Estado teria de pagar para reprivatizar. Tendo presente essa realidade, o Estado optou por assentar a avaliação das propostas numa perspetiva do retorno, que qualificou como “*investimento na Efacec*”, e não, linearmente, sobre a proposta que, mantendo a empresa a funcionar, representaria a menor despesa pública.
252. Em suma, o Estado ao escolher a proposta que apresentava maior TIR sobre a despesa pública adicional, introduziu risco à operação, uma vez que, optando por alcançar maior retorno ainda que incerto, dispôs-se a realizar mais despesa pública (240 M€) para além da já concretizada através dos empréstimos acionistas e outros. Decisão ainda mais arriscada por ficar dependente do sucesso do investidor vencedor em inverter a tendência de degradação do volume de negócios da Efacec (desde 2019) e vender a empresa a médio prazo (5 anos), pelo menos, por 597 M€, como projetado pela Mutares.

²⁰⁴ Nos termos das alíneas (i) e (iv) da página 11 do Relatório da Parpública, de 29/05/2023: os fundos incrementais (adicionais) solicitados à Parpública estavam estimados em 240 M€, dos quais 30 M€ correspondiam a contingências e litígios. No Quadro 12, que reproduz, em síntese, um quadro da Parpública, os 30 M€ estão incluídos nos 100 M€, relativos a *Estado: Encargos incrementais → Contingentes*

²⁰⁵ Taxa que o investidor obtém em média pelo período do investimento sobre os capitais que se mantêm investidos no projeto, enquanto o investimento inicial é recuperado progressivamente. Teoricamente, é o retorno esperado do investimento. Para avaliar se uma empresa beneficiou de uma vantagem económica, aplica-se o chamado teste do operador numa economia de mercado (“teste MEO”). Esta avaliação deve basear-se nas informações disponíveis e na evolução previsível à data em que o financiamento público foi concedido, não devendo assentar em qualquer análise baseada em situação posterior.

²⁰⁶ Não se consideram (30 M€) “como investimento da Parpública as Contingências Operacionais, uma vez que estão cobertas pelas Declarações e Garantias padrão do SPA e, portanto, não seriam consideradas como um investimento inicial do Vendedor” – tradução nossa de comunicação eletrónica da Deloitte, em 18/10/2023.

Em contraditório, o **Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional** alega não ser “possível acompanhar o referido nos pontos 251 e 252 do Relato sobre a escolha da melhor proposta para o Estado”, argumentando que:

- ⇒ No critério de seleção previsto no artigo 5.º, al. e) do caderno de encargos, aprovado em anexo à RCM 107-A/2022, de 21/12 (evidenciado no Quadro 11: “E) Condicionantes para a concretização da operação”), “as 3 propostas vinculativas melhoradas não selecionadas foram classificadas como “Globalmente Não Adequado”, sendo esta “uma matéria crítica para a tomada de qualquer decisão de escolha, pois respeita à avaliação da exequibilidade dos termos e da própria transação que é proposta, e que naturalmente condiciona o juízo de comparação (absoluto e relativo) dos valores das diferentes propostas”;
- ⇒ A TIR apresentada “na perspetiva de encargos incrementais (...) é a que corresponde (...) à avaliação subjacente ao teste MEO, essencial para a tomada de posição da Comissão Europeia espelhada na carta de 22 de junho de 2023”;
- ⇒ De “acordo com os pressupostos do Teste MEO (...). É também necessário que o retorno esperado esteja alinhado com a perspetiva de risco assumida (um maior risco assumido exige uma perspetiva de maior retorno)”.

O **Conselho de Administração da Parpública** alega de modo semelhante, reforçando: Conforme “auscultações efetuadas e está referido na própria carta da DG Comp datada de 22 de junho 2023, num caso de privatização, o Estado deverá atuar como um agente privado, relevando a perspetiva de retorno que orienta as decisões de investimento / despesa que possa tomar. A escolha de uma proposta que embora envolvesse um menor investimento inicial não proporcionasse uma perspetiva de retorno, conforme auscultações efetuadas, reúne as condições para se constituir como um caso de auxílio de Estado.”

Apreciação – A informação constante dos Quadros 11 e 12 sintetiza o Anexo I do Relatório da Parpública, de 29/05/2023. A maior ou menor “criticidade” do critério “E) Condicionantes para a concretização da operação”, face aos outros, designadamente os estabelecidos no artigo 5.º, als. c) e d), do caderno de encargos (evidenciados no Quadro 11: “C) Reforço capacidade económico-financeira e estrutura de capital da Efacec”; “D) Preço por ação / menor encargo para o Estado (certo ou contingente)”), não foi estabelecida nesse documento do processo. Aliás, sobre a determinação dos critérios de seleção das propostas e a avaliação das propostas, a auditoria verificou (§§242 e 243) que os critérios de seleção não foram associados a ponderações, métricas e prioridades.

Quanto às alegações apresentadas para o cálculo da TIR apenas com base nos encargos incrementais e para a escolha da proposta com maior retorno da despesa adicional necessária para concretizar a venda da Efacec, o designado teste MEO²⁰⁷ aplicado pela DG Concorrência visando concluir se as responsabilidades assumidas pelo Estado com a venda constituíam ou não auxílio de Estado, recorda-se que, para além dos encargos incrementais, o processo de privatização da Efacec implicou também a conversão em capital dos valores aportados pela Parpública durante a fase da Nacionalização para acorrer a necessidades de tesouraria e ainda há risco de efetivação de responsabilidades contingentes à custa, uma vez mais, das finanças públicas.

Na gestão financeira dos recursos públicos, aquela que compete ao Tribunal de Contas apreciar, constitui obrigação do Estado, por questões de transparência, proceder a cálculos que deem uma imagem verdadeira e apropriada do retorno da totalidade dos valores gastos na Efacec e do pior cenário desse retorno, incluindo os valores das responsabilidades contingentes.

A escolha da proposta com maior retorno da despesa adicional necessária para concretizar a venda da Efacec, podendo contribuir para diminuir a probabilidade da intervenção do Estado ser considerada um auxílio de Estado sujeito à aprovação da Comissão Europeia, não invalida o Estado se ter disposto a realizar mais despesa pública, escolhendo a proposta que apresentava maior retorno, de realização incerta e dependente do sucesso do investidor na implementação do plano de negócios e na venda da Efacec.

²⁰⁷ Market Economy Operator Test ou, em português, teste do “Operador numa Economia de Mercado (OEM), ver 2.

A transação com a Mutares: Contrato de Compra e Venda de Ações

253. A venda da Efacec é complexa, incluindo, como condições prévias para a conclusão da transação, autorizações imperativas, reestruturação da dívida, “*operação harmónio*”,²⁰⁸ capitalização e, aquando da saída da Mutares da Efacec (e.g. revenda, liquidação), um mecanismo em cascata de partilha de benefícios (Cláusulas 3, 5 e 6 do CCVA).
254. O CCVA foi celebrado, em 23/06/2023, em língua inglesa, e os litígios emergentes serão exclusivamente resolvidos por arbitragem também em língua inglesa, ainda que desenvolvidos, em Lisboa, de acordo com o Regulamento de Arbitragem do Centro de Arbitragem da Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa (cláusula 24).
255. A tradução para português entregue à auditoria não se encontra assinada, nem se configura como versão oficial formalmente aceite pela Mutares²⁰⁹, visto que a sua motivação consistiu, tal como consta da ata da reunião do Conselho de Administração da Parpública, de 14/09/2023²¹⁰, na necessidade de enviar os documentos da reprivatização ao Tribunal de Contas.
256. Ora, como o Tribunal de Contas já havia enfatizado²¹¹, a Constituição da República Portuguesa (CRP)²¹² consagra o português como língua oficial da República Portuguesa e determina que uma das tarefas fundamentais do Estado consiste em: “*Assegurar o ensino e a valorização permanente, (...) defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa*”. Do disposto na CRP decorre, designadamente: (i) o uso exclusivo do português pelos titulares dos órgãos do Estado e das entidades públicas, tanto no país como no estrangeiro; (ii) a produção em português de todos os atos do Estado e de todos os procedimentos e processos a eles tendentes (políticos, legislativos, administrativos, jurisdicionais)²¹³.
257. A adoção pelo Estado Português de língua estrangeira para celebrar este contrato complexo, com impacto relevante na despesa pública e na assunção de responsabilidades contingentes públicas, bem como na partilha de receitas futuras, fomenta conflitos de interpretação e prejudica a sua transparência, a sua auditabilidade, o seu escrutínio e a sua responsabilização, constituindo reiterada má prática na condução e celebração dos negócios públicos.
258. A informação disponibilizada em sala de consulta de dados virtual (*Data Room*), durante o processo de reprivatização e até 20/06/2023, incluindo anexos e documentos complementares que integram o CCVA²¹⁴, foi gravada em quatro dispositivos de armazenamento de dados (*Pen USB*), com conteúdo certificado pelo prestador de serviços de *Data Room*. Segundo a Parpública²¹⁵, um dos dispositivos está na sua posse, dois foram entregues à Cuatrecasas, Gonçalves Pereira e Associados, Sociedade de Advogados, SP, RL, um dos quais era destinado à Mutares, e o restante foi entregue à Vieira de Almeida & Associados - Sociedade de Advogados, SP, RL.

²⁰⁸ Redução de capital social a zero, para cobertura de perdas, seguida de um aumento desse mesmo capital.

²⁰⁹ Tradução para português do *Share Purchase Agreement concerning the sale of 95% of the share capital of Efacec*.

²¹⁰ Ata da 528 Reunião do CA da Efacec, realizada em 14/09/2023.

²¹¹ Relatório 7/2021 – 2.ª Secção, aprovado em 29/04/2021 (Financiamento do Novo Banco).

²¹² Artigos 9.º, alínea f), e 11.º, n.º 3.

²¹³ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, Lisboa, Univ. Católica Editora, 2017, p. 204 e ss.

²¹⁴ Documentos complementares ao Anexo (*Schedule*) 12, sobre as Garantias do Vendedor, Anexo 16.1.1.(c), sobre a Exposição MGI 202305, e Anexo 16.2.1, sobre a Lista Inicial de Projetos.

²¹⁵ Carta de 23/05/2024, com alegações sobre as cláusulas 12.3, 12.4 e Anexo 1.1. do CCVA, divergentes da cláusula 12.3 que estabelece que o dispositivo seria entregue pela Parpública à Mutares e não que um dos entregues à Cuatrecasas, Gonçalves Pereira e Associados, Sociedade de Advogados, SP, RL, seria para esta o entregar à Mutares.

259. Nos termos do CCVA, as sociedades de advogados são “*depositárias*” do conteúdo da sala de consulta de dados gravado nestes dispositivos e, em caso de litígio sobre esse conteúdo, são os dispositivos depositados nessas sociedades que serão consultados pelas partes.
260. Alega a Parpública ter sido “*acordado que os depositários das pens USB seriam as sociedades de advogados (...) por serem os assessores jurídicos das Partes na Transação, conforme á prática do negócio, e, em virtude dos deveres deontológicos a que estão sujeitos, serem independentes e idóneos para o efeito*”.
261. Ora, tratando-se de informação relevante para análise e acompanhamento de um contrato que envolve o Estado Português, a entrega da sua guarda a prestadores de serviços privados dificulta o acesso a essa informação em caso de litígio e transfere os riscos relacionados com a sua guarda para entidades que não estão sob a administração do Estado Português e que, apesar de poderem ser responsabilizados por este, não estão sob o escrutínio dos cidadãos portugueses.
262. **Em suma, num negócio com impacto material para as finanças públicas e contribuintes portugueses, o contrato foi redigido em língua inglesa e a informação relevante está depositada em entidades privadas, fora do perímetro da administração do Estado Português.**

Em contraditório, o **Conselho de Administração da Parpública** alega:

- ⇒ O recurso “*à língua inglesa para a redação do CCVA, (...) deveu-se a razões ponderosas que não podiam ter sido ignoradas*”, aludindo: ao “*tipo de contrato em causa*” que “*– pela sua natureza, especificidade técnico-financeira, e pelo conjunto de direitos e obrigações que do mesmo resultam – tem necessariamente de consagrar a utilização de expressões e de declarações negociais respeitantes a específicas prestações económicas de elevada complexidade técnica, em que é a língua inglesa que é comumente utilizada*”; à atratividade do processo para investidores estrangeiros; ao risco para “*o próprio Estado Português, face à incerteza da terminologia utilizada quando traduzida para a língua portuguesa*”.
- ⇒ O depósito de informação final contratual em entidades privadas “*consubstancia uma prática usual no mercado internacional para este tipo de transações*” e “*foi facultada uma versão integral de toda a documentação contratual relevante que se encontra arquivada nos cofres públicos, em concreto na Parpública e no Ministério das Finanças.*”

Apreciação– Estas alegações não invalidam as observações, em especial sobre a utilização da língua inglesa, que o Tribunal tem criticado²¹⁶ ser utilizada pelo Estado Português em processos com financiamento público relevante. No caso concreto da Efacec e face às alegações apresentadas, reforça-se:

- ⇒ A complexidade técnica do contrato torna ainda mais pertinente a necessidade da sua redação em língua portuguesa, sendo Portugal o país onde este contrato é executado;
- ⇒ A redação em língua portuguesa ou a tradução devidamente legalizada dos documentos deve constituir uma condição deste tipo de procedimentos. Por analogia com a contratação pública que também visa promover a concorrência atraindo, no caso dos concursos públicos internacionais, potenciais interessados estrangeiros, a língua portuguesa é a língua oficial;
- ⇒ Nos termos do próprio CCVA (Cláusula 24) a legislação é a portuguesa e os litígios emergentes serão exclusiva e definitivamente resolvidos por arbitragem, nos termos do Regulamento de Arbitragem da Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa, e o local de arbitragem será Lisboa. Não obstante, e, mais uma vez, numa cedência do interesse público nacional, o CCVA prevê que a língua de arbitragem seja a inglesa.

²¹⁶ Ver Relatório de Auditoria 7/2021 – 2.ª Secção – Financiamento Público do Novo Banco.

A transitoriedade do contrato celebrado com a Mutares

263. Nos termos do CCVA, a Mutares comprometeu-se, no período de três anos após a conclusão da transação, a não vender, nem acordar vender, parte ou todas as ações, exceto se houver acordo escrito da Parpública (Cláusula 5.1.1). A Mutares tem a expectativa de vender a Efacec no prazo de 3/5 anos após a compra, sendo o período de cinco anos o do cenário para o retorno²¹⁷.
264. A detenção da Efacec pela Mutares será, assim, transitória, não estando prevista uma estratégia de gestão do negócio a longo prazo, mas apenas de rentabilização do mesmo, pelo que a subsistência de atividades, que o Estado considerou estratégicas e de interesse público, não está assegurada para além dos cinco anos, frustrando, nessa medida, o objetivo da Nacionalização.
265. A Autoridade da Concorrência tomou uma decisão de inaplicabilidade da obrigação de notificação prévia da transação²¹⁸ e a Comissão Europeia (DG Concorrência) concluiu preliminarmente que a despesa pública resultante da recapitalização da Efacec e da reestruturação da dívida no âmbito da venda da participação da Parpública à Mutares não constituiu um auxílio de Estado na aceção do TFUE, porque um acionista em posição semelhante à da Parpública também venderia as ações do Estado nos termos estabelecidos no projeto do CCVA (ver 3.3).
266. **Em suma, apesar de o interesse público da Nacionalização ter sido justificado genericamente por características relevantes da Efacec em áreas estratégicas para a economia nacional, tal qualificação é inconsistente com vender a Efacec no prazo de cinco anos após a reprivatização, sem garantir que, desde essa venda, as atividades estratégicas subsistam.**

Em contraditório, o *Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional* alega: “o modelo de venda assenta (...) no alinhamento de interesses entre o Comprador e Vendedor” e “o teste MEO não é compatível com o desenvolvimento de condicionalismos de natureza contratual aos termos em que um operador económico desenvolve a sua atividade”.

Também o *Conselho de Administração da Parpública* discorda das “conclusões apresentadas nos §§266 e 301” do Relatório que, no seu entender, induzem “os destinatários a retirarem conclusões que a realidade da privatização (a par da realidade contemporânea) desmentem factualmente”.

O §301 refere: “nenhum dos objetivos da Nacionalização foi alcançado, esta já custou 484 M€ ao Estado e o risco moral dos acionistas, financiadores e administradores ficam protegidos contra as consequências das suas ações ou omissões aumentou” – ver 3.7.

Segundo a Parpública o “*simples facto de a privatização ter sido concluída com sucesso, para mais com uma empresa internacional com experiência industrial comprovada, a qual se comprometeu a investir na Efacec e aposta na sua manutenção e viabilização, constitui, só por si, a melhor garantia possível de que ficaram asseguradas as condições para se assegurar não apenas a manutenção, mas, inclusive, o desenvolvimento sustentável da valia industrial, do conhecimento técnico, da excelência em áreas estratégicas para a economia nacional, do perfil fortemente tecnológico, inovador e exportador da Efacec, deste modo se reforçando o seu contributo para as exportações nacionais, o seu peso no emprego, em particular no que respeita à mão-de-obra qualificada, e o seu contributo para o quadro da descarbonização da economia*”.

²¹⁷ Comunicação eletrónica da Deloitte, em 18/10/2023, “RE: Efacec - European Commission update”.

²¹⁸ Carta da Autoridade da Concorrência, em 02/08/2023.

Alega que referindo a auditoria que os objetivos da Nacionalização não foram cumpridos “parte do equívoco de que a recuperação da empresa se faria durante o processo de venda; pelo contrário, é exatamente a venda que irá permitir a recuperação económica e financeira e a salvaguarda dos postos de trabalho”. No seu entender, durante a Nacionalização: “Evitou-se (...) um nível de deterioração financeira e comercial da empresa que implicasse a sua paralisação e, conseqüentemente, impossibilitasse a sua venda em atividade”; “foi mantida a sua valia industrial”; “Foram salvaguardados um número muito significativo dos postos de trabalho, ao evitar-se a insolvência e ao concretizar-se a venda da empresa”.

E continua: “Manter a empresa em funcionamento, mantendo um número considerável de trabalhadores, foi um exercício de gestão meritório já que a empresa nunca beneficiou (...) de trade finance, ao contrário do pressuposto quando da nacionalização. Na verdade, ela suportou-se na expectativa de os Bancos reabrirem o trade finance após a saída de Isabel dos Santos, o que nunca veio a acontecer.”

Apreciação – O alegado pelo Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional não contraria a observação de auditoria: apesar do (invocado) alinhamento dos interesses do investidor, o fundamento para a nacionalização assentou na preservação da Efacec atento o seu valor em áreas estratégicas para a economia nacional, não existindo garantia dessas atividades estratégicas se manterem após a venda que se prevê realizar.

Já a premissa do Conselho de Administração da Parpública de a recuperação da empresa ser posterior à venda, é desmentida no diploma que procedeu à Nacionalização, o DL 33-A/2020, de 02/07, cujo preâmbulo explicita os objetivos da intervenção do Estado com a Nacionalização. Segundo esse preâmbulo, “é necessário e urgente proceder à alteração da estrutura acionista da empresa” para: “evitar a deterioração irreversível da situação financeira e comercial da Efacec, agravada pelo cumprimento de regras de compliance por parte de fornecedores e clientes”; “assegurar a sua estabilidade e evitar a incerteza sobre a titularidade acionista decorrente da (...) apreensão judicial”.

E acrescenta: “Impõe-se, então, uma intervenção do Estado que garanta a estabilidade do seu valor financeiro e operacional, permitindo a salvaguarda dos postos de trabalho, da valia industrial, do conhecimento técnico e da excelência em áreas estratégicas, assim assegurando a prossecução do interesse público.”

Seria expectável que os objetivos da Nacionalização se mantivessem após a privatização, caso contrário, o ato de nacionalizar e o esforço financeiro público envolvido perderiam sentido.

Ora, quanto aos objetivos da Nacionalização, a auditoria verificou (ver pontos 3.2 e 3.4.), com base na evidência que a suporta, que:

- ⇒ Não foi evitada a deterioração da situação financeira e comercial da Efacec;
- ⇒ Não foi estabilizado o valor financeiro e operacional da Efacec (a Parpública reconhece que não foram normalizadas as relações com o sistema financeiro, “ao contrário do pressuposto quando da nacionalização”);
- ⇒ Não foram salvaguardados postos de trabalho.

E quanto à futura venda da Efacec, a auditoria verificou não ter o CCVA garantido manter as características e atividades estratégicas que fundamentaram o ato de Nacionalização e o subsequente financiamento público.

A transação com a Mutares: A capitalização prévia da Efacec

267. O processo de capitalização da Efacec incluiu a reestruturação da dívida financeira obrigacionista, bancária²¹⁹ e acionista, nas condições seguintes.²²⁰

Dívida obrigacionista	<ul style="list-style-type: none"> 10% perdão da dívida²²¹ e 90% com reembolso da Parpública.
Dívida sem garantia do Estado	<ul style="list-style-type: none"> 80% perdoada pelos bancos (<i>write-off</i>). 20% paga pela Efacec aos bancos com financiamento da Parpública, após a conclusão do processo de reprivatização.
Dívida com garantia do Estado	<p>Componente garantida com reembolso integral após a conclusão da reprivatização e libertando a totalidade das garantias prestadas pela Norgarante:</p> <ul style="list-style-type: none"> 35,0 M€ reembolsados pelo FdCR gerido pelo BPF; Foi celebrado um acordo, em 25/09/2023, entre o BPF e a Mutares sobre o financiamento a ser prestado pelo FdCR, sob a forma de obrigações convertíveis em capital, por um período de oito anos (sem prejuízo do reembolso antecipado, nomeadamente num cenário de revenda da Efacec pela Mutares), com juros capitalizados a uma taxa de juro anual de 6%. 15,0 M€ de capitalização efetuada pela Mutares; Remanescente pago pela Parpública, no âmbito da capitalização prévia. <p>Componente não garantida:</p> <ul style="list-style-type: none"> 10% perdoada pelos bancos; 90% paga pela Efacec financiada pela Parpública, após a conclusão do processo.
Dívida acionista	<ul style="list-style-type: none"> Desde a Nacionalização, a Parpública concedeu 202,9 M€ ²²² em empréstimos acionistas, acrescidos de 6,6 M€ em juros vencidos. Este financiamento público veio a ser convertido em capital social da Efacec.

268. Como resultado da reestruturação, 8,8% (34,6 M€) da dívida total da Efacec foi perdoada, 78,5% (309,8 M€) foi reembolsada ou convertida em capital pela Parpública, 8,9% (35 M€) foi reembolsada com financiamento do BPF e 3,8% (15 M€) foi compensada pela entrada da Mutares no capital social da Efacec (Quadro 13). A Caixa Geral de Depósitos, instituição bancária de capital público, perdeu 11,3 M€ ²²³.

²¹⁹ Foi acordado com os principais bancos financiadores (Caixa Geral de Depósitos, Millennium BCP, Novo Banco, Montepio e BPI) que a reestruturação da dívida financeira do Grupo Efacec era enquadrável, no que respeita às sociedades Efacec Engenharia e Sistemas, SA, e Efacec Energia – Máquinas e Equipamentos Elétricos, SA, no Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas (RERE), criado pela Lei 8/2018, de 02/03, tendo sido celebrados acordos de reestruturação financeira entre cada uma das sociedades e os bancos, em 30/12/2023 – Fonte: Acordo RERE Efacec Energia e Acordo RERE Efacec Engenharia.

²²⁰ Anexo 10.3 (e) da Adenda ao CCVA, de 30/10/2023 e Relatório da Parpública, de 25/10/2023: página 7.

²²¹ Ata da Assembleia Geral dos Obrigacionistas, em 12/10/2023.

²²² Empréstimos acionistas para apoio à tesouraria: 50,0 M€ (até nov/2022), 38,7 M€ (dez/22 a fev/23), 43,3 M€ (mar/23 a mai/23), 33,5 M€ (jun/23 e jul/23), 23,7 M€ (ago/23) e 13,7 M€ (set/23) e 7 M€ de juros vencidos (até out/2023). Autorizados pelas RCM 107-A/2022, RCM 22- C/2023 e RCM 57/2023.

²²³ 11 262 314,38 euros, a que acrescem juros – Fonte: Carta da Parpública, em 03/04/2024.

Quadro 13 – Reestruturação da dívida da Efacec

Discriminação da Dívida (em 23/10/2023)	Dívida (euros)	Reembolso (euros)
Obrigacionista	58.000.000	52.200.000: Parpública
Sem garantia do Estado – CGD, NB, BCP e Montepio	34.383.164	6.876.633: Parpública
Sem garantia do Estado – remanescente	8.127.644	8.127.644: Parpública
Com garantia do Estado - parte não garantida	12.799.760	11.519.784: Parpública
Com garantia do Estado - parte garantida	71.615.707	21.615.707: Parpública 35.000.000: BPF 15.000.000: Mutares
Subtotal	184.926.275	150.339.768
Acionista	209.450.769	209.450.769: Parpública
Total	394.377.044	359.790.537

Fonte: Adenda ao CCVA, de 30/10/2023: páginas 23 e 25. Nota: a dívida não garantida e a dívida acionista inclui juros vencidos, custos e comissões associados à anulação.

269. O CCVA, celebrado em 23/06/2023, previa a disponibilização por instituições bancárias, em *trade finance* adicional, até 160 M€ (e.g. garantias bancárias), dos quais 40 M€ contragarantidos pela Mutares. Porém, no âmbito da reestruturação da dívida entretanto realizada, aquelas instituições rejeitaram o montante estabelecido no CCVA e a Mutares aceitou a redução para 100 M€ e o aumento da contragarantia para 60 M€. Nestes termos, as instituições bancárias assumiram 94,4 M€²²⁴, em *trade finance*, e a Parpública colmatou os remanescentes 5,6 M€, com um montante equivalente de disponibilidades a manter na Efacec à data da conclusão da operação, incorporado no valor da capitalização prévia a essa conclusão²²⁵.
270. O quadro seguinte sistematiza o financiamento público com a reprivatização da Efacec, até 20/03/2024²²⁶, não obstante, aquando da Nacionalização, não ter sido previsto impacto desta operação nas finanças públicas.

²²⁴ 73,0 M€ pela CGD, 15,4 M€ pelo Novo Banco e 3,0 M pelo EuroBIC – Fonte: Relatório da Parpública, de 25/10/2023.

²²⁵ Carta da Parpública, em 28/02/2024.

²²⁶ Após auditoria de fecho das contas de 31/10/2023 e processo de ajustamento ao preço, estabelecido no CCVA, que terminou em 20/03/2024, com a transferência de 20,1 M€ para a Efacec, dos quais 15 M€ já estavam incluídos no valor da capitalização à data de 31/10/2023, tendo a sua entrega efetiva sido retida até à conclusão do processo de ajustamento ao preço.

Quadro 14 – Capitalização prévia da Efacec para a reprivatização (em 20/03/2024)

Dívida	Responsabilidade a março de 2024 (euros)		BAFO Mutares
	Privada	Pública	
Investimento Mutares			
Injeção de fundos	15.000.000		15 M€
Garantias prestadas	60.000.000		40 M€
1. Suprimentos (empréstimos acionistas da Parpública) convertidos em capital		209.450.769	201 M€
	Empréstimos concedidos (nov/22 a set/23)	202.900.000	
	Juros vencidos até out/23	6.550.768,96	
		270.904.547	
2. Encargos incrementais (aporte de novo capital)		Parpública: 235.904.547 BPF: 35.000.000	240 M€ *
Reestruturação da dívida	49.587.000	135.339.768	
	Dívida obrigacionista	5.800.000	52.200.000
	Dívida não garantida	27.507.000	15.004.277,02
Dívida com garantia do Estado	Componente garantida	Mutares – capitalização: 15.000.000	Parpública: 21.615.707 BPF: 35.000.000
	Componente não garantida	1.279.976	11.519.784
Investimento em operações		135.564.780	
	Normalização do fundo de maneo da Efacec		87.564.779,76
	Reestruturação: 10 M€ para substituir 200 trabalhadores + 8 M€ para terminar o investimento na migração para SAP		18.000.000
	Contingências Operacionais		30.000.000
3. Contingentes		80.000.000	70 M€ *
Estado: Encargo bruto certo (1+2)		480.355.316	441 M€ *
Estado: Encargo bruto máximo (1+2+3)		560.355.316	511 M€
5. Recuperação potencial do investimento (Plano de negócios do investidor) – Parpública e Mutares (sem BPF)		563.207.273	597 M€
	Mutares 177.938.670	Parpública 385.268.603	Parp. 409 M€
TIR Parpública: Encargos incrementais		10,3%	14%
TIR Parpública: Despesa total (incluindo suprimentos)		- 2,9%	
TIR Parpública: Despesa total e contingências		- 6%	

Fonte: Project Fenix, de 24/10/2023 (Carta da Parpública, em 28/02/2024), Relatório da Parpública, de 25/10/2023, Nota Técnica da Parpública, de 15/03/2024 e Carta da Parpública, em 23/05/2024. *Ajustados – ver 248.

271. A auditoria verificou o seguinte:

- ⇒ A transação exigiu 480,4 M€ ao Estado, dos quais 35 M€ através de financiamento concedido pelo BPF. E há risco desse encargo subir para 560,4 M€, face à responsabilidade assumida com passivos contingentes (80 M€).
- ⇒ Os encargos públicos foram 39 M€ superiores aos constantes da proposta definitiva melhorada da Mutares (incluindo os 30 M€ para contingências operacionais que integrariam o investimento em operações) e a recuperação potencial da despesa pública realizada pela Parpública diminuiu 24 M€, sobretudo devido ao ajustamento do Plano de Negócios da Mutares para a Efacec, mais conservador em termos de geração de caixa²²⁷ (nos cinco anos).

²²⁷ Comunicação eletrónica da Deloitte, em 18/10/2023.

- ⇒ Para vender a empresa, o Estado teve de assumir 73% da dívida da Efacec (135,3 M€, dos quais 35 M€ através do BPF) aos principais bancos e obrigacionistas, bem como 100% (209,5 M€) dos empréstimos de curto prazo que tinha concedido à Efacec, como acionista. A necessidade de reprivatizar, no mais curto prazo possível, aliada ao facto de o Estado ser o acionista maioritário contribuiu para reforçar o poder negocial das instituições de crédito e obrigacionistas, tendo o maior esforço recaído sobre os contribuintes.
- ⇒ Por seu lado, o investimento da Mutares ascendeu a 75 M€, 15 M€ em injeção de capital e 60 M€ em garantias concedidas.
- ⇒ O Estado também pagou 10 M€ para a Mutares substituir 200 trabalhadores da Efacec e 8 M€ para custear o remanescente do processo de migração do sistema de planeamento de recursos empresariais (*Enterprise Resource Planning - ERP*).

As alegações do *Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional*, em contraditório, relevam factos que, constando do Relatório, têm abordagem diferente da nelas pretendida:

- ⇒ Deduz aos encargos financeiros incrementais (231 M€, à data do Relatório da Parpública de 25/10/2023; 236 M€, em 20/03/2024, ver Quadro 14), 72 M€ de exposição resultante da extinção da dívida com garantia pública (ver Quadro 13);
- ⇒ Sublinha os contributos de agentes privados para a viabilização da operação: assunção de perdas pelas instituições de crédito e pelos obrigacionistas no montante agregado de 35M€ (ver §268 e Quadro 13); prestação de garantias das instituições de crédito para o desenvolvimento de *trade finance* no montante de 94M€ (ver §269); prestação de garantias do comprador para o desenvolvimento de *trade finance* pela Efacec e respetivo aporte financeiro, num total de 75M€ (ver §§269 e 271); perda de capital total dos acionistas anteriores, 309 M€ (ver §272);
- ⇒ O retorno do financiamento do BPF (50 M€) (ver Quadro 12).

Apreciação – As alegações apresentadas em nada afetam as observações da auditoria, cujo foco foi o impacto nas finanças públicas do financiamento da Efacec.

Sobre a dedução de 72 M€ aos encargos financeiros incrementais, sublinha-se que 80% da extinção da dívida com garantia pública foi suportada pela Parpública (22 M€) e pelo BPF (35 M€) – ver Quadro 13.

Quanto aos contributos dos agentes privados, a auditoria verificou que:

- ⇒ As instituições de crédito e os obrigacionistas que financiaram a atividade da Efacec, assumindo o risco desse financiamento, perdoaram 35 M€, mas foram reembolsadas em 150 M€ (ver Quadro 13), dos quais 100 M€ suportados pela Parpública e 35 M€ pelo BPF;
- ⇒ A prestação de garantias das instituições de crédito (94 M€) e do comprador (60 M€), para além de não onerarem as finanças públicas, à data da transação consubstanciavam um compromisso e não um financiamento efetivo, ao contrário da conversão da dívida acionista da Parpública, dos encargos incrementais suportados com a venda e ainda do financiamento do BPF;
- ⇒ A perda de capital total dos acionistas anteriores (309 M€) responsáveis, aliás, pela gestão da Efacec até junho de 2020 e, no caso da Winterfell 2, pela reação dos financiadores e do mercado aos eventos que envolveram a sua acionista, compara com o financiamento público de 480 M€ (até 20/03/2024).

O retorno do financiamento de 35 M€ do BPF (obrigações convertíveis em capital), sendo distinto do da Parpública (capitalização), está, como este, dependente do sucesso do Plano de Negócios do investidor.

A transação com a Mutares: Processo pré e pós capitalização

272. O financiamento público foi aplicado para reestruturar o capital da Efacec com a pré-capitalização realizada à data da conclusão da reprivatização, em 31/10/2023, e que consistiu na redução sucessiva do capital social da Efacec a zero, para absorção de perdas, extinção de todas as ações anteriores, seguida de aumento de capital social com emissão de novas ações subscritas pela Parpública, 95%, e pela Mutares Holding-65 GmbH, 5%²²⁸, e ágio²²⁹ suportado pela Parpública, também reduzido para absorção de perdas. Após estas operações, mas na mesma data, as ações da Parpública foram transferidas para a Mutares Holding-65 GmbH (75%) e para a Mutares Holding-66 GmbH (20%). Em síntese, foram realizadas as seguintes operações²³⁰:

Parpública, 71,73%; MGI Capital, 28,7%

- ⇒ Redução do capital social (de 308,9 M€ para zero) para cobertura parcial dos prejuízos da Efacec, que passaram a ser de 113 M€, mediante a extinção da totalidade das 30.894.925.000 ações, pertencentes ao Estado e à MGI Capital.
- ⇒ Aumento do capital (para 11,5 M€) pela emissão de 1.149.005.246 novas ações, com valor nominal de 0,01 euro (um cêntimo) cada, a subscrever mediante a conversão de prestações acessórias: 9,4 M€ pela Parpública (prestações nacionalizadas) e 2,1 M€ pela MGI Capital.
- ⇒ Nova redução do capital social (para zero), destinada a nova cobertura parcial de prejuízos da Efacec, que passaram a ser de 101 M€ negativos.

No âmbito desta operação, a MGI Capital decidiu, para viabilizar a reprivatização, não subscrever, nem realizar novas entradas, para além da conversão de prestações acessórias.

Parpública, 95%; Mutares, 5%

- ⇒ Novo aumento de capital social (para 300 M€), mediante a emissão de 30.000.000.000 novas ações, com o valor nominal de um cêntimo cada, a subscrever por²³¹:
 - Parpública: 285 M€, mediante entradas em espécie (209,4 M€ com a conversão da totalidade dos créditos relativos a empréstimos para apoio de tesouraria e os juros entretanto vencidos) e em dinheiro (75,5M€);
 - Mutares Holding-65 GmbH, nova acionista: 15 M€ em dinheiro.
- ⇒ Ágio de 140 M€ suportado pela Parpública, acrescido de 15M€ retidos pela Parpública até 20/03/2024, após o processo de ajustamento ao preço estabelecido no CCVA.
- ⇒ Redução do ágio, para cobertura de prejuízos, assim reduzidos a zero.

Mutares, 100%

- ⇒ Transmissão, à Mutares Holding-65 GmbH (75%) e à Mutares Holding-66 GmbH (20%), das ações detidas pela Parpública.

²²⁸ Cláusula 3.1. do Acordo de Compra e Venda, de 23/06/2023.

²²⁹ Entrada em dinheiro realizada pela Parpública integrante do capital próprio, mas não do capital social. É a diferença entre o valor nominal da ação (no caso, 0,01 €) e a quantia que o acionista (a Parpública) desembolsou para as subscrever (ver artigo 295.º do CSC).

²³⁰ R&C Efacec 2022: página 191, comunicação eletrónica da Parpública à DG Concorrência, em 18/10/2023, e Ata da AG da Efacec, em 31/10/2023

²³¹ Carta da Parpública, em 28/02/2024.

273. Em suma, o 2.º processo de reprivatização implicou, até 20/03/2024, 480,4 M€ de encargos públicos (incluindo 35 M€ emprestados pelo BPF), montante superior aos 207,6 M€ previstos no âmbito do 1.º processo de reprivatização. E há risco daquele montante subir até 560,4 M€, face às responsabilidades contingentes assumidas.

Em contraditório, o *Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional* alega: “A propósito da comparabilidade que é efetuada no ponto 273 do Relato, convém referir que a Comissão Europeia, na sua carta de 22 de Junho de 2023, referiu expressamente que: «The expected sale will result in the full exit of the State from the shareholding in Efacec and the terms proposed by Mutares provide the highest return in consideration for the State shareholding at a level which appears adequate in absolute terms and more even so compared with those offered ... in the recent sale process that ended in October 2022 [...]»” (A venda prevista resultará na saída total do Estado da participação na Efacec e as condições propostas pela Mutares proporcionam o maior retorno em contrapartida da participação do Estado a um nível que se afigura adequado em termos absolutos e mais ainda se comparadas com as oferecidas ... no recente processo de venda que terminou em outubro de 2022 – tradução nossa).

Apreciação – O anterior processo de venda não se concretizou e o parágrafo contraditado compara o montante dos encargos públicos, sendo factual que os encargos decorrentes da venda à Mutares foram superiores aos encargos previstos no âmbito do 1.º processo de reprivatização.

Potencial retorno do financiamento público

274. O CCVA prevê, em caso da saída da Mutares do capital social da Efacec, o direito da Parpública a receber um preço acumulado (*Accrued Price*) composto por parte das receitas de saída (*Exit proceeds*) e parte das receitas em numerário recebidas pela Mutares (*Cash proceeds*), com base no seguinte mecanismo de estrutura em cascata (Cláusula 5.2.):
- ⇒ Até 35 M€, inclusive, (capitalizados à taxa de 6% para o período entre a Conclusão da reprivatização e a Saída) não há lugar a qualquer recebimento, sendo a totalidade da receita para cumprimento do crédito celebrado com o BPF: 100% BPF;
 - ⇒ De 35 a 50 M€, inclusive (capitalizados): 100% Mutares;
 - ⇒ De 50 a 220 M€ (capitalizados): 70% Parpública / 30% Mutares;
 - ⇒ De 220 a 400 M€ :100% Parpública;
 - ⇒ a partir de 400 M€: 30% Parpública, 70% Mutares.
275. A projeção dos assessores financeiros da Parpública considerou, designadamente, o plano de negócios da Mutares para a Efacec e o período para a revenda desta (Saída) entre 3 e 5 anos, tendo assumido o ano 5 por acomodar um cenário mais conservador. De acordo com essa projeção (18/10/2023), no período de 5 anos, a TIR esperada para o “*investimento adicional a realizar pela Parpública*” na Saída era de 13,9%.²³²
276. A TIR de 13,9% foi calculada para o investimento de 200,8 M€ pela Parpública, a título de encargo incremental (aporte de novo capital). Porém, esse cálculo excluiu: 209,4 M€, de empréstimos acionistas concedidos e convertidos em capital; 30 M€, relativos a contingências operacionais, incluídos, ainda em outubro de 2023²³³, na reestruturação do capital da Efacec, como aporte de novo capital; 5,1 M€ resultante da aplicação, já em 2024²³⁴, do mecanismo de ajustamento ao preço de compra previsto no CCVA.

²³² Comunicação eletrónica da Deloitte, em 18/10/2023 e Relatório da Parpública, de 25/10/2023. A TIR do investimento da Parpública, calculada em outubro de 2023, considerou 200,8 M€ de encargos incrementais (aporte de novo capital) e uma recuperação potencial do investimento de 385 M€. Na BAFO, de maio de 2023, o aporte e a recuperação previstos eram de 210 M€ e de 409 M€, respetivamente.

²³³ Ponto VI, página 12 do Relatório da Parpública, de 25/10/2023.

²³⁴ Nota Técnica da Parpública de 15/03/2024.

277. Com efeito (ver Quadro 14), considerando apenas os 235,9 M€²³⁵ de “encargos incrementais”, a TIR, isto é, o retorno dessa despesa pública, seria apenas de 10,3% e não 13,9%. Já a Mutares, tendo presente o investimento de 15 M€, teria um retorno de 64,0%.²³⁶
278. Utilizando o cenário da Parpública de revenda em 5 anos, o saldo para o Estado é sempre negativo, pois a TIR para o encargo público total (sem contingências) é de menos 2,9%.
279. Em suma, o Estado optou pela proposta com maior retorno da despesa adicional necessária para concretizar a venda da Efacec. Porém, no cenário desenvolvido pela Mutares para a venda da Efacec em 5 anos, o retorno da despesa adicional (235,9 M€) é de 10,3%, e não de 13,9% como apresentado pela Parpública. Já para a Mutares é de 64%.

Em contraditório, o *Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional* alega:

⇒ “A TIR apresentada de 13,9% foi calculada de acordo com a metodologia inerente ao Teste MEO, tal como para esse efeito reconhecida pela Comissão Europeia, que teve acesso aos cálculos integrais, também disponibilizados ao Tribunal de Contas”.

⇒ “Adicionalmente, relativamente aos pontos 277 e 279, a TIR apresentada para a MUTARES não toma em consideração a tomada de risco decorrente das garantias para o trade finance. Caso fosse considerado o seu investimento total (...), a respetiva TIR assim recalculada [seria de] (18,9%)”.

Apreciação – Sobre a alegação da TIR de 13,9% ter sido “calculada de acordo com a metodologia inerente ao Teste MEO”, remete-se para a apreciação do contraditório aos §§ 247-252. Regista-se que essa taxa, prevista à data da conclusão da operação (ver §275), foi atualizada no Relatório para 10,3%, face aos encargos incrementais efetivamente incorridos pela Parpública (ver §276 e Quadro 14).

Quanto ao cálculo da TIR apresentada para a Mutares não tomar em consideração 60 M€ de garantias por ela assumidas, para assegurar o compromisso das instituições bancárias relativo a operações de *trade finance*, reforça-se que a garantia não constitui, por si, um desembolso efetivo, ao contrário dos valores efetivamente desembolsados pela Parpública. No entanto, ainda que, no cálculo da TIR, se contemple o valor da garantia, a TIR da Mutares continua a ser superior: 18,9% contra 10,3% do financiamento público da Parpública, considerando apenas os encargos incrementais (a perspetiva do “Teste MEO”), e a taxa negativa de 2,9%, incluindo os suprimentos realizados pela Parpública e convertidos em capital na data da conclusão da operação de reprivatização.

A MGI Capital

280. No âmbito da reestruturação do capital da Efacec, a MGI Capital deixou de ser acionista.
281. Do Relatório de Análise e Avaliação das BAFO da Parpública, de 29/05/2023, consta o saldo líquido de 6 M€ que a Efacec tinha a receber da MGI Capital e reivindicações da Efacec contra terceiros e de terceiros contra a Efacec de 49M€ e de 59 M€, respetivamente, relativas a potenciais contingentes resultantes de projetos abrangidos pelo Acordo de Transição (AT), celebrado entre a MGI Capital (à data, Efacec Capital), a Winterfell 2 e a Efacec em 23/10/2015.

²³⁵ 200,8 M€, acrescido de 30 € para cobertura de contingências e de 5,1 M€ de ajustamento do preço de compra.

²³⁶ Considerando a seguinte fórmula: $(FCi / (1 + TIR)^i) - \text{Investimento inicial} = 0$, em que FCi corresponde ao retorno esperado (no caso da Parpública, 385 M€; no caso da Mutares, 178 M€); i, ao período do investimento (5 anos); e Investimento inicial, no caso da Parpública e considerando apenas os encargos incrementais, a 200,8 M€ (TIR 13,9%) e a 236M€ (TIR 10,3%), e, no caso da Mutares, a 15M€ (TIR 64,0%). Para aferir se a TIR é ou não atrativa foi considerada uma taxa de desconto (Taxa Mínima de Atratividade - TMA) para efeitos de cálculo do Valor Atual Líquido do retorno esperado, de 3,3% (corresponde à taxa de rendibilidade das obrigações do Tesouro de Portugal a 10 anos, em 27/04/2023). Da comparação da TIR com a TMA, o projeto é viável se a primeira é maior que a segunda.

Quadro 15 – Saldo da Efacec com a MGI Capital

Saldo líquido (a receber da MGI Capital)	5.986	Potenciais contingências/litígios	
Saldos a receber □ projeto CPTM (Brasil): 3.067 □ projeto Ensul Meci (Portugal): 6.266	9.408	Reivindicações da Efacec contra terceiros	48.599
Saldo a pagar (considerando 2.694 de prestações acessórias)	- 3.421	Reivindicações de terceiros contra Efacec	-59.045

Fonte: Anexo 3 do Relatório Parpública, de 29/05/2023. / Unidade: milhar de euros

282. Estes cálculos não foram atualizados à data da conclusão da operação, em 31/10/2023, apesar de a Parpública alegar em contraditório que, em 25/10/2023, o valor das prestações acessórias ter “*sido reduzido para 1.975 mil euros por contrapartida de redução de igual montante em saldo ativo da Efacec junto da MGI*”. Em reunião realizada na Parpública, em 17/05/2024, esta reportou que os saldos a receber, reconhecidos nas contas da Efacec, também tinham sido reduzidos, sem isso ter sido refletido nos documentos da conclusão da operação. Confirmou, ainda, terem sido estimados os valores respeitantes a potenciais contingências/litígios.
283. O AT prevê que a Efacec transfira para a MGI Capital todos os impactos positivos ou negativos nos resultados do Grupo com origem num conjunto de entidades/projetos identificados à data da sua celebração²³⁷.
284. O CCVA²³⁸ dispõe que a Parpública se compromete a indemnizar integralmente a Efacec, em caso de cessação, extinção ou não execução do AT e/ou das respetivas obrigações da MGI Capital para com a Efacec e/ou para com as Sociedades do Grupo Efacec e/ou violação ou incumprimento pela MGI Capital do mesmo. Bem como de quaisquer direitos ou créditos da MGI para com a Efacec e/ou para com as Sociedades do Grupo Efacec decorrentes ou relacionados com o AT ou de outra forma relacionados com a anterior participação da MGI Capital na Efacec. E independentemente de os valores a indemnizar terem sido provisionados nas contas sobre a Conclusão da reprivatização, sem limitar o valor máximo do risco assumido pela Parpública com o compromisso.
285. Assim, através do CCVA, a Parpública assume responsabilidades de valor indeterminado (não certo²³⁹) e não limitado, com origem num acordo que vincula a MGI Capital e a Efacec, a cuja celebração o Estado e a Parpública foram completamente alheios.
286. Trata-se de risco material, visto a MGI Capital em AG da Efacec, durante a Nacionalização, para apreciação do Relatório e Contas da Efacec, já ter defendido: “*no que se refere ao TA (Transition Agreement), um dos instrumentos contratuais outorgados pelo anterior acionista maioritária Winterfell, e que, em razão da Nacionalização operada consideramos inválida. Na verdade, o ato legislativo de nacionalização teve efeitos sobre todos os contratos e relações acionistas então existentes pelo que os inerentes pressupostos fácticos e jurídicos se alteraram*”.²⁴⁰

²³⁷ Efacec, R&C 2021: página 198.

²³⁸ Cláusulas 16.1.1(c) e 16.1.8. do CCVA.

²³⁹ Em carta de 31/05/2024, a Parpública reporta um valor “aproximado” de saldos a pagar pela Efacec à MGI Capital e um valor “estimado” com o “principal compromisso” assumido pela MGI no Acordo de Transição.

²⁴⁰ Ata da AG da Efacec, em 31/05/2022, e Ata da AG da Parpública, em 05/05/2023.

287. Sobre este compromisso, a Parpública²⁴¹ alega ser “*crítico para a conclusão da reprivatização que estivessem reunidas as condições necessárias para a verificação da Capitalização Prévia, o que implicava, necessariamente, a disponibilidade da MGI para renunciar ao seu direito de preferência na subscrição de novas ações a serem emitidas no âmbito das sucessivas operações integrantes da referida Capitalização Prévia. Para o efeito, foi negociado entre a Sociedade e a MGI os termos dessa renúncia*”²⁴². O compromisso revela a cedência da Parpública aos interesses dos acionistas privados, garantindo à Efacec e ao atual acionista o cumprimento de obrigações que a MGI Capital não cumpria e o ressarcimento à Efacec de pagamentos desta à MGI Capital.
288. O CCVA²⁴³ prevê um mecanismo de partilha de créditos efetivamente recebidos, se estes forem superiores à dívida efetivamente paga, a aplicar no momento da saída da Mutares do capital social da Efacec, cujo montante depende da assunção dos custos de recuperação e defesa desses créditos e dívida pela Parpública ou pela Mutares: 90% para a Parpública e 10% para a Mutares, se a Parpública assumir esses custos; 50% para cada uma das partes, se a Mutares assumir esses custos. Já se os montantes em dívida efetivamente pagos forem superiores aos recebidos, não há lugar a qualquer repartição, assumindo a Parpública a responsabilidade pela diferença.
289. O compromisso e a sua incerteza exigem à Parpública o dever de o acompanhar e monitorizar²⁴⁴, bem como de recuperar montantes que venham a ser pagos²⁴⁵, recordando-se o recomendado pelo TdC²⁴⁶ sobre aplicar os “*princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto*” de medidas, como a dos apoios financeiros à Efacec, “*na sustentabilidade das finanças públicas e na imputação de responsabilidades, nomeadamente quanto:*
- ⇒ (...) aos resultados das ações desencadeadas para imputação das perdas verificadas (...) aos seus responsáveis (por ação ou por omissão);
 - ⇒ Ao ciclo de responsabilização com o saldo das perdas que, neste âmbito, se encontrem por responsabilizar (imputar aos seus responsáveis) no final de cada período. Esse saldo final resulta do saldo inicial de perdas por responsabilizar, acrescido das perdas verificadas nesse período e deduzido das perdas imputadas aos seus responsáveis nesse período”.
290. Em suma, a MGI Capital, acionista minoritário da Efacec, não acompanhou o acionista Estado no apoio financeiro à Efacec, nem teve despesa com o processo de reprivatização, em flagrante contraste com o encargo de quase 500 M€ que este processo representou para o Estado.
291. E há risco de os encargos total certo (480,4 M€) e potencial (560,4 M€) que a Nacionalização representou para o Estado aumentarem, face ao compromisso, assumido pela Parpública no CCVA, em substituir a MGI Capital, se esta não cumprir as responsabilidades decorrentes do Acordo celebrado com a Winterfell 2 e a Efacec, em 2015, e em ressarcir a Efacec dos montantes em dívida que venham a ser pagos por esta à MGI Capital.

²⁴¹ Carta de 23/05/2024.

²⁴² Em carta de 31/05/2024, a Parpública reporta que não fez parte do acordo celebrado entre a Efacec e a MGI Capital. Em anexo a essa carta, é referido o acordo celebrado entre a Efacec e a MGI Capital, em 27/10/2023, ao qual a Mutares deu o seu acordo em 25/10/2023.

²⁴³ Cláusulas 5.2.1(c)ii), 16.1.1(c), 16.1.3(c) e al. b) ii. do Anexo 4.2. do CCVA.

²⁴⁴ Em carta de 31/05/2024, a Parpública alude a obrigações de informação semestral da Mutares à Parpública sobre a evolução das contingências associadas às responsabilidades específicas assumidas pela Parpública, onde se inclui o compromisso referente à MGI Capital (Cláusula 19.1 do CCVA).

²⁴⁵ Em carta de 31/05/2024, a Parpública refere o “*exercício do direito de regresso contra a MGI Capital, sempre que os danos que a Parpública está a ressarcir decorram de incumprimentos da MGI Capital*”.

²⁴⁶ Ver, por exemplo, Relatório 7/2021 – 2.ª Secção e Relatório 18/2022 – 2.ª Secção, ambos sobre o Novo Banco.

292. O compromisso e a sua incerteza exigem do Estado e da Parpública deveres de acompanhar e monitorizar as responsabilidades contingentes, de divulgar a sua execução e de recuperar os montantes a pagar.

Em contraditório, o *Conselho de Administração da Parpública* salienta que o tratamento dado às responsabilidades contingentes decorrentes do Acordo de Transição (AT) é usual em operações de fusões e aquisições (na pronúncia, “M&A”) e que “*não há qualquer espécie de entendimento da Parpública com a MGI, nomeadamente que tivesse que ver com o Acordo (...), ou que resultasse na obrigação da Parpública se substituir à MGI com respeito a qualquer obrigação.*”

Apreciação – É factual que, nesta matéria, se as contingências se verificarem porque as partes diretamente afetadas não cumpriram a obrigação decorrente do AT, será a Parpública a proceder ao pagamento. Nas suas alegações, a Parpública refere ser “*de equacionar o direito de regresso*” sobre a MGI Capital. Ora, verificando-se a situação de incumprimento da MGI Capital e o pagamento da Parpública, é obrigação desta, perante os cidadãos portugueses, acionar esse direito de regresso, sublinhando-se a recomendação constante do §289 do Relatório sobre os “*princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto*” de medidas, como a dos apoios financeiros à Efacec, “*na sustentabilidade das finanças públicas e na imputação de responsabilidades*”.

3.7 RESULTADO DA NACIONALIZAÇÃO PARCIAL DA EFACEC

Nenhum dos objetivos da Nacionalização foi alcançado e esta já custou 484 M€ ao Estado.

293. O DL 33-A/2020 determinou a Nacionalização da Efacec como medida necessária à sobrevivência desta empresa considerada estratégica para a economia do país.
294. A Nacionalização tinha os objetivos²⁴⁷ seguintes, inalterados desde a publicação daquele DL:
- ⇒ “*evitar a deterioração irreversível da situação financeira e comercial da Efacec, (...) assegurar a sua estabilidade e evitar a incerteza sobre a titularidade acionista decorrente da mencionada apreensão judicial*”.
 - ⇒ Garantir “*a estabilidade do seu valor financeiro e operacional, permitindo a salvaguarda dos postos de trabalho, da valia industrial, do conhecimento técnico e da excelência em áreas estratégicas, assim assegurando a prossecução do interesse público*”.
295. Face à amplitude e generalização daqueles objetivos e à excecionalidade da intervenção do Estado, a auditoria instou os membros do Governo responsáveis pelas áreas da Economia e das Finanças a entregar fundamentação técnica demonstrativa do respetivo nexos causal²⁴⁸. Contudo, não foi prestada evidência que demonstrasse a correlação entre os objetivos e a Nacionalização.
296. A Nacionalização era provisória pois, nos termos daquele DL, deveria findar “*no mais curto prazo possível*”²⁴⁹ e não foi prestada evidência de ter sido previsto qualquer encargo da Nacionalização para as finanças públicas.
297. Concluída a reprivatização da Efacec e como corolário do já reportado, a auditoria revelou:
- ⇒ A Nacionalização não evitou a deterioração da situação económica e financeira da Efacec. Não só a empresa entrou em falência técnica durante o período em que o Estado era acionista maioritário, como este, desde 2022, teve de injetar financiamento periódico para a Efacec não entrar em rutura financeira e ser possível concretizar a reprivatização.

²⁴⁷ DL 33-A/2020 (preâmbulo), negrito nosso.

²⁴⁸ Através de comunicações aos Gabinetes dos Ministros da Economia e do Mar e das Finanças em 02/11/2023.

²⁴⁹ DL 33-A/2020 (artigo 9.º).

- ⇒ A Nacionalização não impediu a perda de valor da Efacec. As avaliações da empresa apontavam o valor de 100% dos capitais próprios da Efacec:
- em junho de 2020, antes da Nacionalização, entre 147 e 276 M€;²⁵⁰
 - em setembro de 2000, entre 56,0 e 70,3 M€;²⁵¹
 - em novembro de 2020, entre -53 e -34 M€;²⁵²
 - em janeiro e fevereiro de 2023, entre -315,1 e -300,2 M€.²⁵³
- ⇒ A Nacionalização também não estancou a saída de trabalhadores da Efacec, incluindo os mais especializados. Durante a Nacionalização, a empresa adotou medidas para reduzir pessoal para diminuir os gastos operacionais. E a saída de trabalhadores continuará depois da reprivatização, já que no processo de recapitalização prévia da Efacec, o Estado financiou a saída de 200 trabalhadores.
- ⇒ A reprivatização demorou mais de 3 anos a concretizar, confirmando que a Nacionalização foi transitória, mas não foi a operação de curto prazo, como previa aquele DL.
- ⇒ A Nacionalização já custou 484 M€ ao Estado (Quadro 16) e há o risco deste financiamento subir até 564 M€ com contingentes assumidos no processo de reprivatização e decorrentes das relações entre a MGI Capital e a Efacec desde 2015. A expectativa de, em 2028, o Estado reaver 385,3 M€ e de ser amortizado o empréstimo de 35 M€ concedido pelo BPF (Quadro 14) depende do sucesso do investidor na implementação do seu plano de negócios.

Quadro 16 – Financiamento Público da Nacionalização

Natureza	Euros
Avaliação para cálculo de eventual indemnização	153.504,00
Avaliações independentes da Efacec	276.135,00
Assessoria económico-financeira e jurídica: 1.º Processo de reprivatização	1.140.635,57
Assessoria económico-financeira e jurídica: 2.º Processo de reprivatização, até 17/05/2024	2.425.074,44
Reprivatização da Efacec à Mutares, até 20/03/2024	480.355.316,29
Total	484.350.665,30

298. O processo de Nacionalização da Efacec e a assunção, exclusivamente, pelo Estado Português das necessidades de financiamento da Efacec (ver 3.2) e quase exclusivamente da sua dívida (ver 3.6.3) suscita, como noutros processos auditados pelo Tribunal de Contas²⁵⁴, o risco moral de desviar o foco da identificação das causas das perdas e dos seus responsáveis (por ação ou omissão) para onerar os contribuintes, considerando:

- ⇒ As dificuldades financeiras que já se verificavam em 2019, decorrendo do aumento de fundo de maneo por atrasos simultâneos em projetos relevantes, concluindo a Norgarante que se deviam a *“ineficiência operacional e não a fatores de mercado”* – ver 3.4.
- ⇒ O valor negativo da participação social da Winterfell 2, em 2020 – ver 3.1.2.

²⁵⁰ Propostas recebidas no âmbito da tentativa, anterior à Nacionalização, de alienar a participação da Winterfell 2 na Efacec (ver 1).

²⁵¹ Avaliação independente da Efacec 1.º Processo de reprivatização (ver Quadro 9).

²⁵² Avaliações da Efacec para cálculo de indemnização pela Nacionalização (ver Quadro 4).

²⁵³ Avaliação independente da Efacec no 2.º Processo de reprivatização (ver Quadro 9).

²⁵⁴ Relatórios de Auditoria 7/2021 – 2.ª Secção e 18/2022 – 2.ª Secção.

- ⇒ A extinção da participação social e dos créditos acionistas da MGI Capital para absorção de perdas, em 2023 – ver 3.6.3.
- ⇒ O perdão de 9% (35 M€) da dívida total da Efacec pelos credores, contra o reembolso ou conversão em capital de 78,5% (310 M€) pela Parpública e de 9% (35 M€) pelo BPF, também em 2023 – ver 3.6.3.
299. O financiamento público sem identificação das causas e dos responsáveis (v.g. acionistas, credores, administradores) aumenta o risco moral destes ficarem protegidos contra as consequências das suas ações ou omissões. Esta situação é ainda mais grave quando, tal como sucedeu na Efacec, a Nacionalização, que esteve na origem do financiamento público, foi efetuada sem fundamentação técnica e independente do seu interesse público (ver 3.1.2) e os apoios financeiros do Estado à Efacec responderam aos pedidos desta, sem apreciação técnica prévia da Parpública que validasse a sua razoabilidade (ver 3.2).
300. Para mitigar o risco moral, o Tribunal tem recomendado e reiterado nos seus Contributos para a Melhoria da Gestão Pública e da Sustentabilidade das Finanças Públicas, no Início de uma Nova Legislatura, de fevereiro de 2022 e de março de 2024, o “registro e a comunicação periódica do ciclo de responsabilização pelas perdas financiadas por despesa pública, identificando responsáveis, ações desencadeadas para recuperar os correspondentes montantes e resultados obtidos”.
301. **Em suma, nenhum dos objetivos da Nacionalização foi alcançado, esta já custou 484 M€ ao Estado e o risco moral dos acionistas, financiadores e administradores ficarem protegidos contra as consequências das suas ações ou omissões aumentou.**

Em contraditório, o *Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional* alega que a intervenção do Estado na Efacec permitiu a sobrevivência da empresa, manter os postos de trabalho, “sem prejuízo da redução descrita nos pontos 208 a 211”, ultrapassar o bloqueio total de financiamento pelo setor bancário.

Também, em contraditório, o *Conselho de Administração da Parpública* discorda das “conclusões apresentadas nos §§266 e 301” do Relatório (o primeiro sobre a justificação do interesse público da Nacionalização da Efacec, assegurar a atividade desta em áreas estratégicas para a economia nacional, ser inconsistente com vender a Efacec no prazo de cinco anos após a reprivatização, sem garantir que, desde essa venda, essas atividades subsistam).

Apreciação – Quanto ao alegado pelo Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional, as observações dos pontos 3.2 e 3.4., suportadas em evidência, demonstram:

- ⇒ A empresa sobreviveu com o apoio financeiro, direto e indireto, do Estado;
- ⇒ Em 2022, quase um quarto dos trabalhadores, integrados nos grupos mais qualificados e mais bem remunerados, já tinha deixado a empresa;
- ⇒ A normalização das relações com o sistema financeiro e o acesso a *trade finance* não se verificaram.

As alegações do Conselho de Administração da Parpública, foram objeto da apreciação efetuada a propósito do contraditório ao §266.

4 CONCLUSÕES

302. A Nacionalização da Efacec foi realizada sem fundamentação, técnica e independente, do interesse público evocado no Decreto-Lei 33-A/2020 que a efetivou. O Estado nacionalizou a empresa, sem validar as alegações da administração da Efacec de esta ser uma empresa estratégica nacional, viável e economicamente sustentável, numa situação de dificuldade provisória – ver 3.1.2.
303. A Nacionalização foi impulsionada pelos gestores da Efacec, estando estes, em simultâneo, a promover a venda de ações no mercado. Já as entidades financeiras, também titulares de penhores sobre as ações da Efacec, mantiveram-se firmes no posicionamento de só a voltarem a financiar depois de substituída a acionista indireta Isabel dos Santos – ver 3.1.1.
304. Sem atingir qualquer dos objetivos da Nacionalização, o financiamento público da Efacec apenas contribuiu para manter a empresa em atividade até à sua reprivatização três anos e quatro meses depois. Até 17/05/2024, o impacto negativo da Nacionalização nas finanças públicas ascendeu a 484 M€, sobretudo porque o Estado teve de pagar para vender a empresa – ver 3.7.
305. A decisão do Estado em nacionalizar a Efacec não foi acompanhada da previsão do seu impacto nas finanças públicas, como deveria, em desfavor do direito dos contribuintes a essa transparência, nem os objetivos da Nacionalização resultaram denexo causal fundamentado – ver 3.1.1. e 3.7.
306. Durante a Nacionalização, o Estado, direta ou indiretamente, concedeu à Efacec 101 M€ em garantias públicas entre 2020 e 2021, e 203 M€ em empréstimos acionistas de curto prazo, entre 2022 e 2023. Apesar desses apoios, a situação financeira e comercial da Efacec agravou-se e a empresa entrou em falência técnica – ver 3.2. e 3.4.
307. O financiamento da Efacec até à reprivatização foi o solicitado pela empresa, sem apreciação técnica da Parpública que validasse a sua razoabilidade e sem sistema de acompanhamento e monitorização apropriado e eficaz – ver 3.2. e 3.5.
308. Apesar do objetivo de salvaguardar os postos de trabalho, durante a Nacionalização, os gestores da Efacec continuaram a promover a política de emagrecimento da empresa, incidindo sobre os melhor remunerados, em regra, mais qualificados. Em 2022 quase um quarto dos trabalhadores tinha deixado a empresa – ver 3.4. e 3.7.
309. Após a Nacionalização, a Parpública levou três meses a nomear novo Conselho de Administração (CA) para a Efacec e reforçou o poder do Presidente da Comissão Executiva que também passou a liderar o CA. Decisões que não favoreceram a mitigação dos danos reputacionais provocados pela antiga acionista, nem a independência do controlo de gestão a exercer pelo CA – ver 3.1.2.
310. As contas públicas não divulgaram informação integral sobre ativos e passivos da Efacec, contrariando o princípio da transparência e colocando em causa a sua fiabilidade – ver 3.1.3.
311. O Estado privilegiou o Grupo Efacec ao criar uma linha de apoio Covid-19 específica e exclusiva para as suas empresas. O processo enfermou de falta de transparência, visto o publicado não mencionar a Efacec, dando a aparência desta linha se destinar a qualquer “empresa sediada em território nacional” que cumprisse as condições estabelecidas, e as opções tomadas não estarem fundamentadas. Nem há evidência de a Parpública ter confirmado, como lhe competia, que o produto dos empréstimos não foi utilizado para pagar à Winterfell 2 e à MGI Capital – ver 3.2.1.

312. O Estado notificou a Comissão Europeia, em regra *a posteriori*, dos apoios concedidos à Efacec, tendo aquela concluído preliminarmente não constituírem auxílios de Estado na aceção do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – ver 3.3.
313. A reprivatização da Efacec demorou três anos e quatro meses a ser concluída, após fracassar um primeiro processo, designadamente porque a Comissão Europeia não declarou que os auxílios públicos inerentes ao processo de venda eram compatíveis com o mercado interno – ver 3.6.2.
314. Num negócio com impacto material para finanças públicas e contribuintes portugueses, o Contrato de Compra e Venda de Ações foi redigido em língua inglesa e a informação relevante está depositada em entidades privadas, fora do perímetro da administração do Estado Português, em desfavor da transparência, da responsabilização e do acesso, havendo risco de guarda – ver 3.6.3.
315. A Lei Quadro das Privatizações não foi aplicada quanto à obrigação expressa no Contrato de Compra e Venda de Ações de os trabalhadores manterem, na empresa reprivatizada, todos os direitos e garantias de que eram titulares (artigo 19.º). A opção em não constituir a Comissão Especial de Acompanhamento (artigo 20.º) não garantiu a plena observância dos princípios da transparência, do rigor, da isenção, da imparcialidade e da melhor defesa do interesse público – ver 3.6.7.
316. O caderno de encargos do processo de reprivatização, que culminou na venda da Efacec, foi menos exigente quanto à capacidade técnica dos potenciais investidores e os critérios de seleção não foram associados a ponderações, métricas e prioridades, o que, associado à falta de comissão especial de acompanhamento do processo de reprivatização, fez aumentar os riscos de discricionariedade e de parcialidade na apreciação das propostas – ver 3.6.3.
317. O Estado ao escolher a proposta com maior Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) introduziu risco à operação, uma vez que, para obter retorno futuro, mas incerto, gastou mais 271 M€. Decisão ainda mais arriscada por ficar dependente do sucesso do investidor vencedor em inverter a tendência de degradação do volume de negócios da Efacec e vender a empresa a médio prazo (em 5 anos), pelo menos, por 563 M€, como projetado pela Mutares – ver 3.6.3.
318. A reprivatização culminou, até 17/05/2024, no financiamento público de 484 M€ (445 M€ pela Parpública e 35 M€ pelo BPF, mais 4 M€ gastos em avaliações e assessorias do processo), bem acima do dobro dos 208 M€ previstos no âmbito do 1.º processo. E há risco de subir até 564 M€, face às responsabilidades contingentes assumidas (80 M€). A venda prevê o retorno de 385 M€ para a Parpública e de 178 M€ para a Mutares (que gastou 15 M€) – ver 3.6.3 e 3.7.
319. A MGI Capital, acionista minoritário da Efacec, não acompanhou o Estado no apoio financeiro à Efacec, nem teve despesa com a reprivatização, em flagrante contraste com o encargo público. E há risco deste encargo aumentar, face ao compromisso, assumido pela Parpública no Contrato de Compra e Venda de Ações, em substituir a MGI Capital, se esta não cumprir as responsabilidades decorrentes do Acordo de Transição celebrado, em 2015, com a Winterfell 2 e a Efacec, e em ressarcir a Efacec dos valores em dívida que venham a ser pagos por esta à MGI Capital – ver 3.6.3.
320. Da dívida da Efacec (394 M€), 87% (345 M€) foi incluída na pré-capitalização e no financiamento públicos, 9% (35 M€) foi perdoada por instituições de crédito e obrigacionistas, e 4% (15 M€) foi reembolsada pela Mutares, com a liquidez da capitalização realizada na Efacec – ver 3.6.3.
321. O financiamento público da Efacec foi efetuado sem identificação das suas causas e responsáveis (v.g. acionistas, credores, administradores), aumentando o risco moral destes ficarem protegidos contra as consequências das suas ações ou omissões – ver 3.7.

5 RECOMENDAÇÕES

322. Ao Governo, através do membro pertinente.

1. Apresentar proposta legislativa da obrigação de constituir comissão especial para acompanhamento de cada processo de privatização, para os efeitos previstos na Lei Quadro das Privatizações.
2. Definir critérios para a classificação de empresa estratégica para a economia nacional.

323. Ao Governo, através dos membros responsáveis pelas áreas das Finanças e sectorial.

a) No quadro de nacionalizações

3. Acompanhar os decretos de nacionalização com fundamentação técnica apropriada e respetivo impacto potencial para as finanças públicas.
4. Demonstrar onexo causal entre a decisão de nacionalizar e os seus objetivos, potenciando a eficácia da decisão.
5. Associar os critérios de seleção constantes dos cadernos de encargos a ponderações, métricas e prioridades apropriadas.
6. Divulgar a apreciação técnica que fundamenta o interesse público prosseguido pelas decisões tomadas no âmbito do Regime Jurídico da Apropriação Pública.

b) No quadro da informação sobre participações financeiras

7. Assegurar aos contribuintes a imagem verdadeira e apropriada da exposição das Finanças Públicas à situação económica e financeira das entidades participadas pelo Estado, diretamente, através da DGTF, ou indiretamente, através da Parpública, incluindo divulgar informação integral sobre ativos e passivos não consolidados.

c) No quadro de auxílios de Estado

8. Notificar previamente os serviços da Comissão Europeia, nos termos aplicáveis do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

d) No quadro de privatizações

9. Fundamentar e divulgar os fundamentos da não constituição da comissão especial para acompanhamento de cada processo em que essa falta se verificar.

e) No quadro de financiamento público

10. Cumprir os princípios da transparência e da prestação de contas através da comunicação (pelo menos) anual do impacto na sustentabilidade das finanças públicas e na imputação de responsabilidades em operações de financiamento público de empresas, incluindo registar e comunicar (pelo menos) anualmente o ciclo de responsabilização pelas perdas objeto desse financiamento, identificando os seus responsáveis, as ações desencadeadas para recuperar os correspondentes montantes e os resultados obtidos.

f) No quadro da Efacec

11. Divulgar o encaixe para as finanças públicas com a venda da Efacec pela Mutares, quando esta se verificar, bem como a conta final e integral da Nacionalização.
12. Divulgar em detalhe a execução das responsabilidades contingentes com a reprivatização da Efacec, incluindo identificar as relacionadas com a MGI Capital.
13. Adotar as medidas necessárias para reaver dos acionistas da MGI Capital os encargos públicos que o Estado ou a Parpública venham a assumir em substituição daqueles, no âmbito da reprivatização da Efacec, incluindo divulgar os resultados dessas medidas.

324. À Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA**g) No quadro da gestão das participações**

14. Dar a imagem verdadeira e apropriada das suas participações financeiras, incluindo divulgar informação integral sobre ativos e passivos não consolidados.
15. Implementar eficazes sistemas de monitorização e controlo de cada empresa participada, incluindo identificar os responsáveis e as datas dos relatórios periódicos pertinentes.

h) No quadro da Efacec

16. Implementar medidas de monitorização e controlo das responsabilidades contingentes com a reprivatização da Efacec, incluindo as relacionadas com a MGI Capital, que minimizem o risco de financiamento público adicional pelo Estado ou pela Parpública.
17. Implementar medidas que assegurem a informação pertinente e detalhada sobre a execução das responsabilidades contingentes com a reprivatização da Efacec, incluindo identificar as relacionadas com a MGI Capital.
18. Adotar as medidas necessárias para reaver dos acionistas da MGI Capital os encargos públicos que a Parpública venha a assumir em substituição daqueles, no âmbito da reprivatização da Efacec, incluindo divulgar os resultados dessas medidas.

6 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

325. Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do artigo 29.º, n.º 5, da Lei 98/97, de 26/08, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (atuado no processo de auditoria).

7 EMOLUMENTOS

326. Nos termos do DL 66/96, de 31/05, Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, são devidos 17.164 euros de emolumentos, a suportar pela entidade auditada **Parpública – Participações Públicas SGPS, SA**, em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

8 DECISÃO

327. Os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - ⇒ *Presidente da Assembleia da República.*
 - ⇒ *Ministro de Estado e das Finanças do XXIV Governo Constitucional.*
 - ⇒ *Ministro da Economia do XXIV Governo Constitucional.*
 - ⇒ *Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional.*
 - ⇒ *Ministro da Economia e do Mar do XXIII Governo Constitucional.*
 - ⇒ *Presidente do Conselho de Administração da Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA.*
 - ⇒ *Diretora-Geral do Tesouro e Finanças.*
 - ⇒ *Presidente do Conselho de Administração da Efacec – Efacec Power Solutions, SGPS, SA.*
2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste Relatório ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto no artigo 65.º, n.º 1, al. j), da Lei 98/97, de 26/08.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em 17.164 euros, a suportar pela entidade auditada, como consta do ponto 7 deste Relatório.
4. Remeter cópia deste Relatório ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 29, n.º 4 e 54.º, n.º 4, este último conjugado com o artigo 55.º, n.º 2, todos da Lei 98/97.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no portal do Tribunal de Contas na Internet e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 26 de setembro de 2024.

O Juiz Conselheiro Relator



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos



(Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David)



(Ana Margarida Leal Furtado)



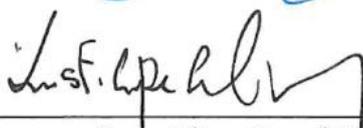
(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)



(António Manuel Fonseca da Silva)



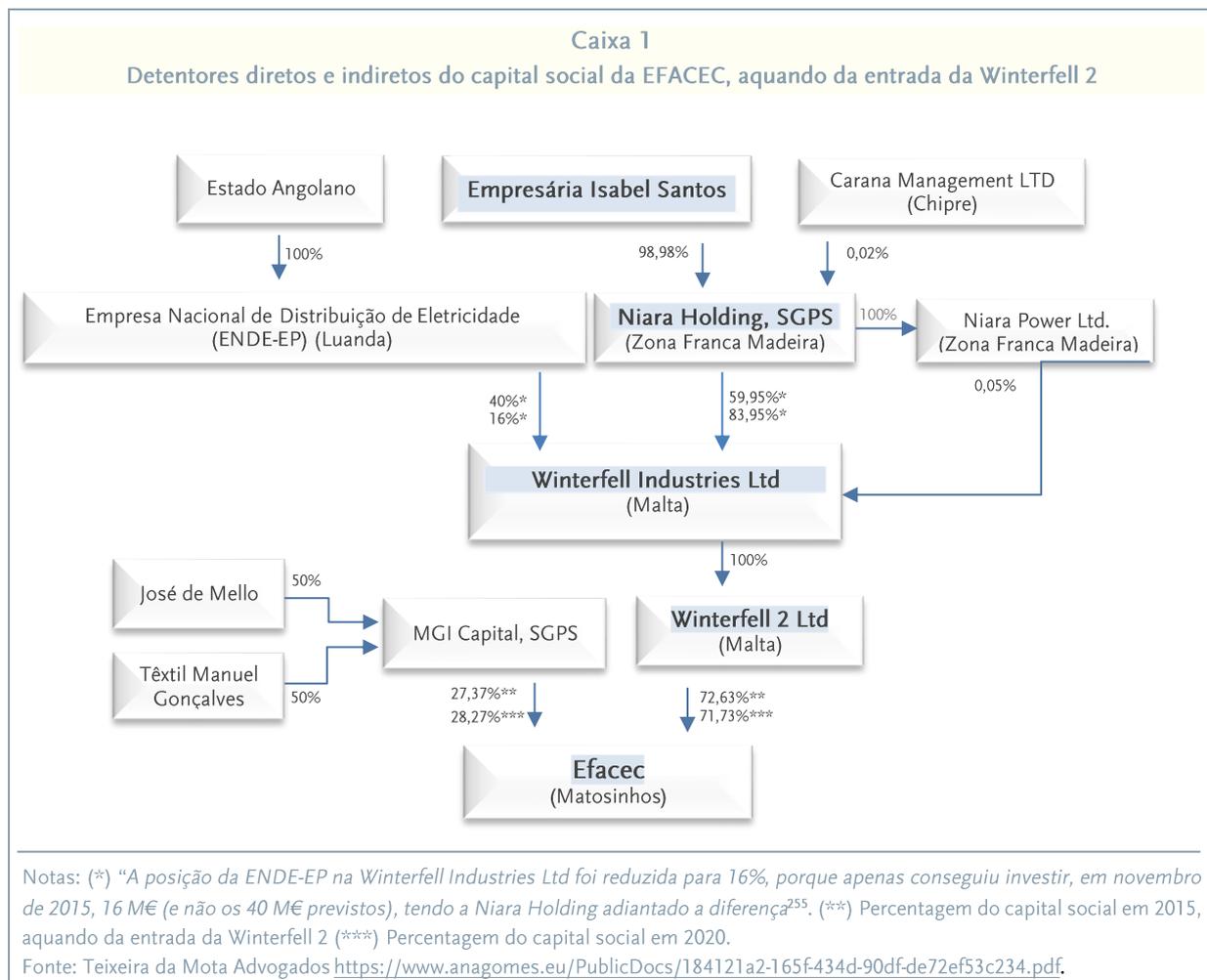
(Luís Filipe Cracel Viana)



(Mário António Mendes Serrano)

9 ANEXOS

Anexo 1 – Detentores do capital social da EFACEC antes da Nacionalização



²⁵⁵Jornal Expresso, de 17/11/2018, citando declarações escritas do porta voz de Isabel dos Santos: "Como Isabel dos Santos tomou conta da Efacec".



Anexo 2 – Estrutura acionista da Efacec: 2015-2022

	Capital Social (EUR)	N.º total de ações (*)	MGI Capital, SGPS ²⁵⁶		Winterfell 2 Limited		Parpública	
			%	N.º ações	%	N.º ações	%	N.º ações
2014	233.874.030,00 ²⁵⁷	46.774.806	100%	46.774.806				
2015	285.874.030,00	57.174.806	27,37	15.649.531	72,63	41.525.275		
2016	285.874.030,00	57.174.806	27,37	15.649.531	72,63	41.525.275		
2017	314.235.160,00	62.847.032	33,96	21.321.757	66,07	41.525.275		
2018	308.949.250,00	61.789.850	32,80	20.264.575	67,20	41.525.275		
2019	308.949.250,00	61.789.850	28,27	17.470.594	71,73	44.319.256		
2020	308.949.250,00	61.789.850	28,27	17.470.594			71,73	44.319.256
2021	308.949.250,00	61.789.850	28,27	17.470.594			71,73	44.319.256
2022	308.949.250,00	61.789.850	28,27	17.470.594			71,73	44.319.256

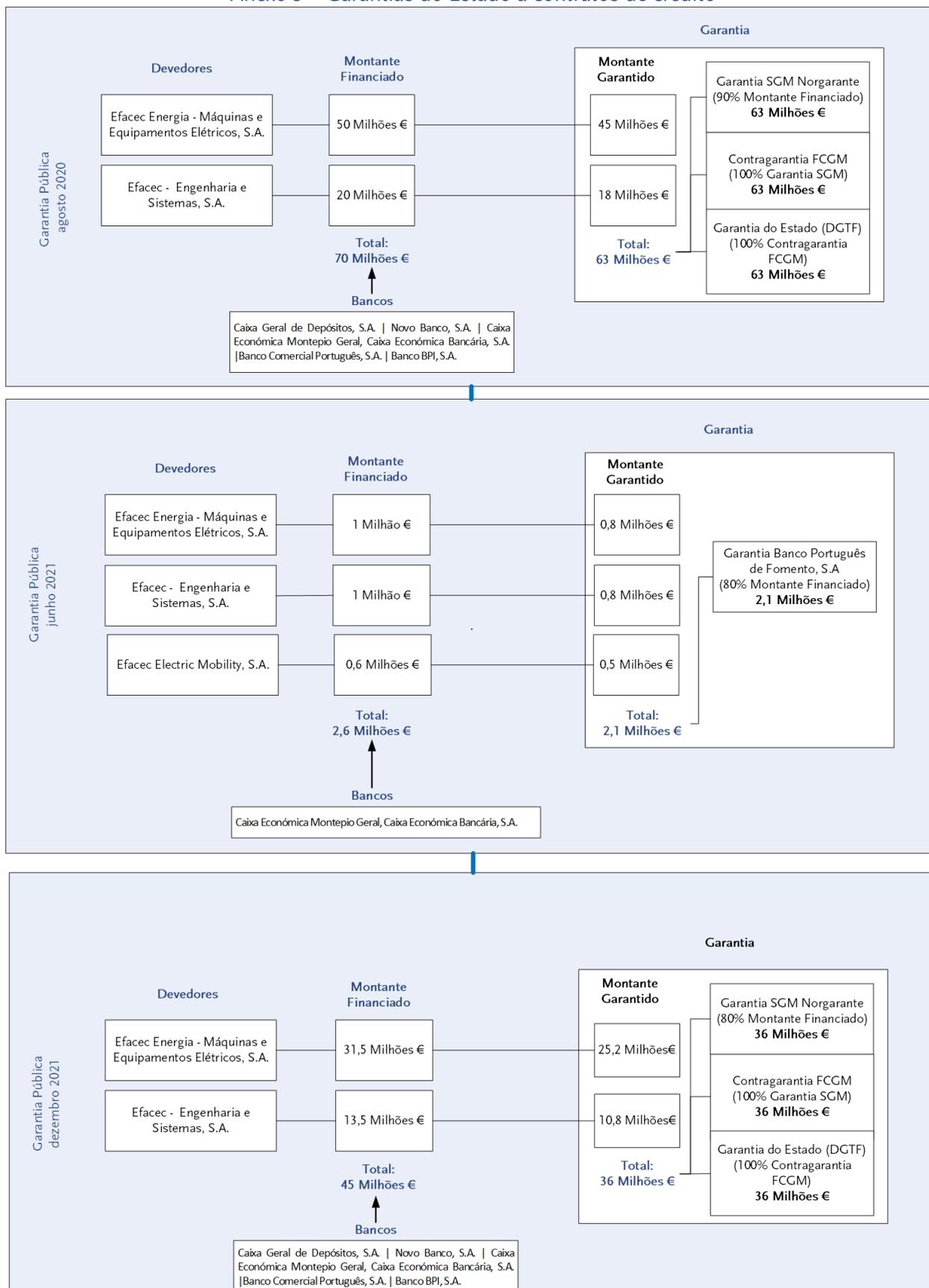
Nota: (*) Valor nominal = 5 EUR/ação; Fonte: Relatórios e Contas Consolidadas: 2015 a 2022.

²⁵⁶ Em 2014 era denominada por Efacec Capital, SGPS, SA.

²⁵⁷ Todas as realizações de capital foram em espécie, mediante a entrada de partes sociais e créditos titulados pela acionista Efacec Capital SGPS. Capital social em 2014 = 233.875.030 euros (constituição da sociedade: 19.797.255 euros; aumento de capital em outubro/2014: 10.076.775 euros; aumento de capital em dezembro/2014: 204.000.000 euros) – R&C 2014: página 21.

Handwritten signature

Anexo 3 – Garantias do Estado a contratos de crédito

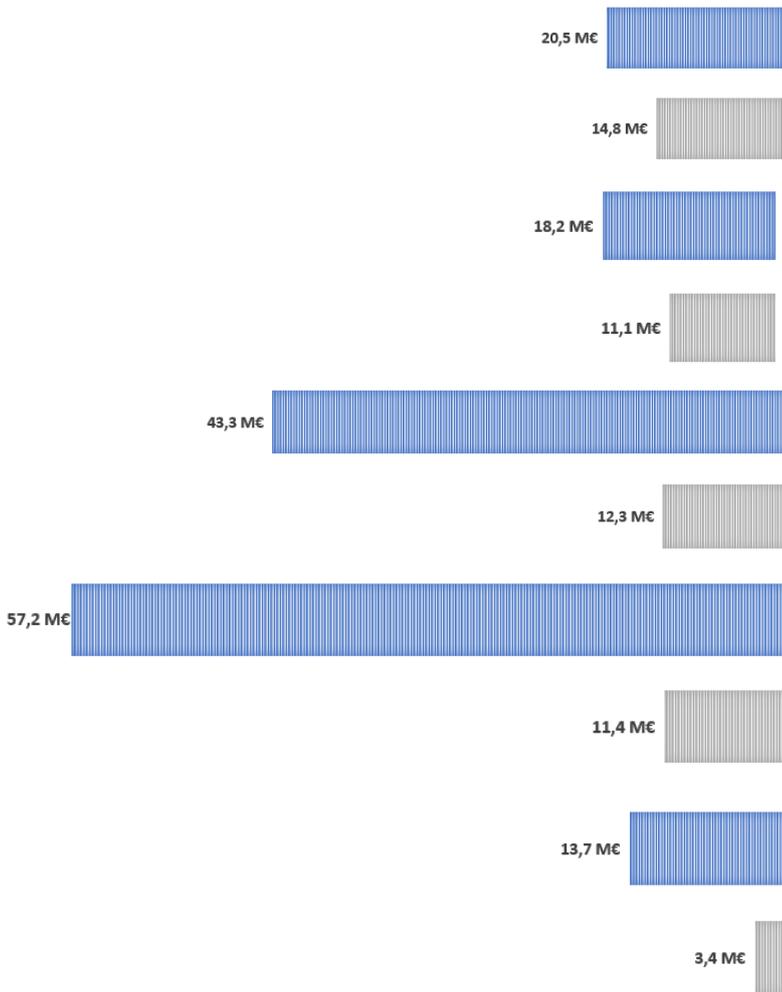




Anexo 4 – Empréstimos da Parpública à Efacec

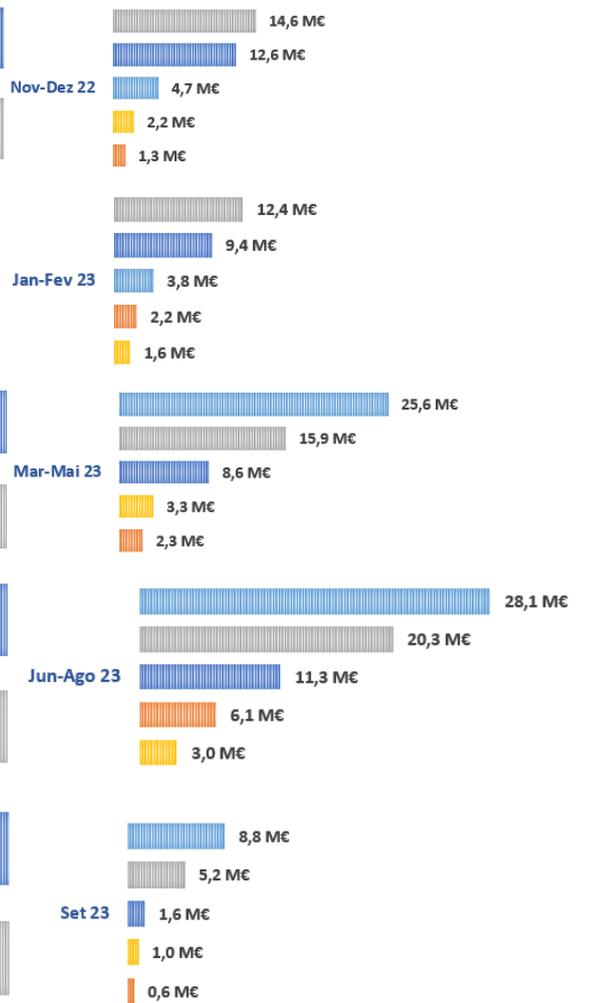
RECEBIMENTOS

■ Empréstimos do Estado ■ Outros Recebimentos



PAGAMENTOS

■ Custos c/Pessoal ■ Amortizações Empréstimos
■ Fornecedores ■ Impostos
■ Encargos Financeiros



Anexo 5 – Audição do Relato da Auditoria

Entidade	Resposta		Alegações	
	Sim	Não	Sim	Não
Exercício do Contraditório				
Ministro de Estado e das Finanças do XXIV Governo Constitucional	X			X
Ministro da Economia do XXIV Governo Constitucional	X			X
Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional	X		X	
Ministro da Economia e do Mar do XXIII Governo Constitucional	X		X	
Conselho de Administração da Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA	X		X	
Diretora-Geral do Tesouro e Finanças	X			X
Conselho de Administração da Efacec – Efacec Power Solutions, SGPS, SA	X		X	



Financiamento Público da EFACEC – Relato de Auditoria - Audição
Ministro de Estado e das Finanças do XXIV Governo Constitucional
Pronúncia recebida em 09/08/2024

Assunto - Financiamento Público da Efacec - Relato de Auditoria - Exercício do Contraditório

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que em resposta à vossa auditoria, e em face das respetivas conclusões, sendo matéria relacionada com o XXII governo, este governo nada em a acrescentar em sede de contraditório.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete Bruno Proença

Financiamento Público da EFACEC – Relato de Auditoria - Audição

Chefe do Gabinete do Ministro da Economia do XXIV Governo Constitucional

Pronúncia recebida em 09/08/2024

Exmo. Senhor Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Dr. Luís Filipe Simões

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete, Dr. Gonçalo de Sampaio, de transmitir que, em resposta à vossa auditoria, e em face das respetivas conclusões, sendo matéria relacionada com o XXII Governo, este Governo nada tem a acrescentar em sede de contraditório.

Beatriz Lavrador
Adjunta
Chefe do Gabinete em substituição



Financiamento Público da EFACEC – Relato de Auditoria - Audição

Ministro das Finanças do XXIII Governo Constitucional

Pronúncia recebida em 16/08/2024

Cara Dr.^a Selma Rebelo

Junto envio o contraditório MF2022_2024 ao Relato sobre financiamento público da Efacec, que consubstancia a posição da equipa governativa do Ministério das Finanças durante o período de Março de 2022 a Abril de 2024.

Agradeço confirmação de boa receção deste email.

Com os melhores cumprimentos

FMedina

I. Introdução

1. O Relato n.º 1/2024 (“Relato”) tem por objeto o financiamento público da Efacec, na sequência da nacionalização parcial da Efacec Power Solutions, S.A. (Efacec), efetuada pelo Decreto-Lei n.º 33-A/2020, de 2 de julho.

2. No início de 2020 e até à referida intervenção, a atividade da Efacec foi afetada por um conjunto de factos extraordinariamente gravosos e externos, descritos nos pontos 14 a 18 (associados à publicação “Luanda Leaks” e à pandemia da Covid-19) e 21 a 34 (sobre o “Arrestos de Bens e Direitos” aplicados a bens e ativos da sua acionista indireta principal).

3. A referida descrição de factos permite caracterizar a situação dramática vivida pela empresa no referido período.

4. Essa circunstância é precisamente referida no ponto 73 do Relato, no qual se conclui: «Após o “Luanda Leaks”, a perceção do risco inerente e as regras de governance das entidades financiadoras da EFACEC conduziram ao bloqueio das relações de financiamento e trade finance, fundamentais para o regular funcionamento da empresa, tais como celebrar, executar e concluir contratos, levando ao “estrangulamento operacional” e agravando as dificuldades de tesouraria».

5. Durante o referido período, encontrava-se a ser promovido um processo de venda da participação da Winterfell 2 na Efacec, e que não teve sequência, conforme descrito nos pontos 27, 30 a 33 do Relato.

6. Assim, não tendo sido possível promover a modificação da situação acionista que se encontrava a condicionar a atividade da Efacec:

a) A intervenção do Estado foi decisiva para a sobrevivência da empresa, a qual, de outra forma, teria entrado em insolvência no período mais agudo da crise económica e de saúde pública jamais enfrentada pelo país;

b) Sem a mesma, face às condicionantes colocadas pela situação acionista e ao contexto da crise global, com toda a incerteza e riscos que lhe estavam associados, certamente teriam ditado o seu desaparecimento.

II. Requisitos da intervenção

7. Por referência aos pontos 93 a 110, o ato de nacionalização parcial da Efacec foi objeto de impugnação pela anterior titular da participação social, ação que corre termos na secção de contencioso administrativo, do Supremo Tribunal Administrativo, sob o número 102/20.7BALS.B.

8. Nessa sede, foi apresentada a correspondente defesa e contestação, conforme elementos anteriormente remetidos, no qual se pugna pela improcedência da ação, sustentando a conformidade do ato de apropriação.

III. Reposição do acesso a financiamento bancário

9. No ponto 161 do Relato é referido que: «[a] alteração acionista e a entrada do Estado no capital da Efacec não alteraram a perceção de risco por parte das entidades bancárias, que só voltaram a conceder crédito com o respaldo da garantia pessoal do Estado ou do FCGM. Ora, como para prestar aquelas garantias não era exigível que a Efacec tivesse capital público, a sua Nacionalização não teve eficácia para normalizar as suas relações com o sistema financeiro».

10. Na sequência do “Luanda Leaks”, a relação entre a Efacec e o setor bancário ficou bloqueada, no período que antecedeu a nacionalização, como referido no Relato, em particular nos seguintes pontos:

a) Ponto 17: «Logo no primeiro trimestre de 2020, os principais bancos financiadores bloqueiam as relações de trade finance e de financiamento de tesouraria, condicionando o desbloqueio a nova estrutura acionista»;

b) Ponto 73: «Após o “Luanda Leaks”, a perceção do risco inerente e as regras de governance das entidades financiadoras da EFACEC conduziram ao bloqueio das relações de financiamento e trade finance, fundamentais para o regular funcionamento da empresa, tais como celebrar, executar e concluir contratos, levando ao “estrangulamento operacional” e agravando as dificuldades de tesouraria.».

11. Atendendo à natureza, modelo e tipo de atividade, o desenvolvimento da atividade da Efacec exigia a disponibilidade e acesso a mecanismos de financiamento, sem os quais não podia desenvolver, com normalidade e regularidade, a sua atividade, o que sucedeu até início de 2020 e à ocorrência dos diversos eventos associados à sua principal acionista.

12. Porém, nesse período, para além do contexto específico associado à sua acionista principal, a atividade da Efacec também foi influenciada pelos efeitos associados à pandemia da Covid-19.

13. Na ausência de solução de modificação acionista que ultrapassasse os constrangimentos associados à sua acionista principal, a apropriação foi, no caso concreto, o último instrumento disponível para permitir, em tempo útil, uma alteração de situação acionista passível de permitir o acesso ao financiamento necessário ao desenvolvimento da atividade da empresa.

14. Ou seja, apesar da existência de limitações ao financiamento na sequência da apropriação, foi ultrapassado o bloqueio total de financiamento que, a manter-se, iria inevitavelmente conduzir à insolvência e liquidação da empresa. Face ao exposto, deve ser feito este reconhecimento em sede do Relato.

15. Adicionalmente, nos pontos 115 a 119 do Relato:

a) É referido o efeito previsto no RJAP sobre os órgãos sociais da pessoa coletiva objeto de apropriação, assim como o disposto no Decreto-Lei n.º 33-A/2020, de 2 de julho;

b) É descrita a recomposição dos órgãos sociais da Efacec ocorrida na sequência de deliberação de 02.10.2020, incluindo a designação de duas pessoas vinculadas à Parpública.

16. A participação do presidente do Conselho de Administração da Parpública e de um Alto Quadro da Parpública na nova administração da Efacec visou precisamente o reforço do órgão de administração da Efacec no novo contexto transitório.

17. No âmbito da sua interlocução à data, nomeadamente com o sistema financeiro, não foi do conhecimento a subsistência de qualquer matéria ou problemática de natureza reputacional após a intervenção do Estado.

18. A matéria reputacional não foi mais invocada.

19. Caso alguma matéria reputacional tivesse (de alguma forma) subsistido, a Efacec não teria quaisquer condições de ser financiada, nem sequer de continuar a sua atividade no mercado. Face do exposto, deve ser feito este reconhecimento em sede do Relato.

IV. Extinção do primeiro processo de reprivatização

20. Em conformidade com o disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 33-A/2020, de 2 de julho, foi promovido um primeiro processo de reprivatização, o qual veio a ser extinto.

21. Complementarmente ao descrito no ponto 236 e 313 do Relato, remete-se para o Relatório da Parpública de 16 de novembro de 2022, sobre os motivos subjacentes a esse facto.

V. Segundo processo de reprivatização

22. Os pontos 248 a 252 do Relato abordam o conteúdo e características da proposta vinculativa do proponente selecionado no segundo processo de reprivatização. Sobre esta matéria importa referir o seguinte:

23. A alínea e) do artigo 5.º do caderno de encargos, aprovado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 107-A/2022, de 21 de dezembro, estabelecia, como critério de seleção, a exequibilidade dos termos da proposta.

24. Conforme também descrito no ponto 245 do Relato (e quadro 11), as 3 propostas vinculativas melhoradas não selecionadas foram classificadas como “Globalmente Não Adequado” relativamente ao critério “E) Condicionantes para a concretização da operação” no Relatório da Parpública.

25. Esta é uma matéria crítica para a tomada de qualquer decisão de escolha, pois respeita à avaliação da exequibilidade dos termos e da própria transação que é proposta, e que naturalmente condiciona a o juízo de comparação (absoluto e relativo) dos valores das diferentes propostas. Face do exposto, esta matéria deve ser clarificada e vincada em sede do Relato.

26. A taxa interna de rentabilidade (TIR) apresentada na perspetiva de encargos incrementais (ponto 249 do Relato) é a que corresponde precisamente à avaliação subjacente ao Teste do Operador numa Economia de Mercado (“teste MEO”), revelando-se essencial para a tomada de posição da Comissão Europeia, que, por carta de 22 de Junho de 2023, veio precisamente transmitir às autoridades portuguesas (matéria também referenciada no ponto 265 do Relato): «[...] before taking their decision, the Portuguese authorities carried out the financial assessment that a market seller would also perform. The expected sale will result in the full exit of the State from the shareholding in Efacec and the terms proposed by Mutares provide the highest return in consideration for the State shareholding at a level which appears adequate in absolute terms and more even so compared with those offered ... in the recent sale process that ended in October 2022...».

27. Adicionalmente, como também referido na mesma posição: «The return for Parpública from the investment made at reprivatization closing will derive from proceeds arising from (i) cash distributions until Mutares’ exit with Parpública being entitled to 75% of those amounts, and (ii) a future sale of Efacec by Mutares, according to a pre-established exit waterfall structure, which defines the portion of the exit proceeds attributable to Parpública for different exit valuation ranges. These exit proceeds allow to estimate ex ante an internal rate of return of roughly 14% for the seller based on an Enterprise Value (EV)/EBITDA 5 multiple model.» Face do exposto, a posição da Comissão Europeia, inclusivamente pela independência de que se reveste, deverá ser destacada e realçada em sede de Relato.

28. De acordo com os pressupostos do Teste MEO, não basta ser alcançada uma TIR positiva.

29. É também necessário que o retorno esperado esteja alinhado com a perspetiva do risco assumida (um maior risco assumido exige uma perspetiva de maior retorno).

30. Por estes motivos, não é possível acompanhar o referido nos pontos 251 e 252 do Relato sobre a escolha da melhor proposta para o Estado, o qual deveria ser alterado no Relato de forma a refletir quer o acima exposto, quer o desenvolvimento que se faz a seguir.

31. De facto:

a) A liquidação não permitiria a manutenção da empresa em funcionamento;

b) Os encargos brutos apresentados na tabela para o cenário de Liquidação (constante do ponto 247 e quadro 12) não incluem estimativas sobre os valores de apoio social e subsídios de desemprego em que o Estado certamente incorreria e, como tal, são subestimados os encargos totais que nesse caso seriam globalmente assumidos pelo Estado;

c) O cenário de Liquidação representa um Encargo Líquido substancialmente negativo para o Estado por comparação com o Encargo Líquido inerente à proposta vencedora (conforme referido na tabela constante do respetivo Relatório da Parpública, que inclui o elemento do Encargo Líquido de cada opção), entendendo-se, pois, que o Relato deveria dar a devida relevância a esta comparabilidade em termos de Encargo Líquido, o qual deveria inclusivamente figurar na referida tabela para as diferentes opções;

d) As propostas não selecionadas continham condicionantes muito significativas inerentes aos seus termos e à sua concretização, como referido (veja-se a este título e em termos meramente exemplificativos, a nota de rodapé 198 do Relato relativamente a uma das propostas apresentadas, a inexistência de qualquer compromisso financeiro pelo proponente comprador numa outra proposta recebida e ainda numa terceira proposta a necessidade de cisão dos ativos operacionais da empresa para novas empresas a constituir livres de passivos financeiros e de outros passivos contingentes) sendo ainda de interesse a consulta à contabilidade efetuada de acessos ao data room e de questões colocadas pelos concorrentes e de interações organizadas com a Efacec, conforme gráfico constante do relatório da Parpública de 29 de Maio de 2023 (página 6), constituindo uma matéria que pela relevância, entende-se, deve merecer aprofundamento e destaque no Relato.

32. Adicionalmente, a negociação financeira realizada pelo Comprador com o sistema bancário revelou que a capitalização efetuada no contexto da execução da proposta vencedora foi particularmente importante para garantir os compromissos de garantias prestados por alguns dos bancos envolvidos para trade finance de 94M € (mas ainda assim aquém do valor originalmente pretendido, apesar do nível de capitalização alcançado) de molde a que a empresa tivesse a capacidade de concretizar o seu Business Plan.

VI. Capitalização prévia

33. Os pontos 267 a 271 do Relato sintetizam a reestruturação da dívida da Efacec, bem como o processo de capitalização, na sequência do contrato celebrado com o proponente selecionado.

34. (i) Relativamente à exposição financeira adicional direta que decorre para o Estado e para a Parpública no segundo processo de reprivatização, esta ascendeu a 159M € - sem considerar o envolvimento do Banco Português de Fomento (BPF) -, valor que resulta da diferença entre: a) O valor de investimento financeiro adicional realizado pela Parpública no montante de 231M €;

b) A redução de 72M € de exposição resultante da extinção da dívida com garantia pública à data da concretização da operação de reprivatização (valor este que consta do Quadro 13 do Relato).

35. Esta análise é precisamente efetuada no Relatório da Parpública de 25 de outubro de 2023, conforme referido nos pontos a) e b) da tabela “Contributos financeiros incrementais para a recapitalização” (constante da página 14), a qual pela sua importância, entende-se, merecer desenvolvimento e destaque no Relato.

36. Por outro lado, sublinhem-se os restantes contributos de agentes privados, no valor de 204M €, obtidos para a viabilização da operação e que permitem uma visão completa da estrutura da mesma [cf. alínea c) da mesma tabela], que incluíram:

- a) Uma assunção de perdas pelas instituições de crédito e pelos obrigacionistas no montante agregado de 35M €;
- b) A prestação de garantias das instituições de crédito para o desenvolvimento de trade finance no montante de 94M €;
- c) A prestação de garantias do Comprador para o desenvolvimento de trade finance pela Efacec e respetivo aporte financeiro, num total de 75M €.

37. Adicionalmente, merece ser sublinhada a perda de capital total dos acionistas anteriores, o qual se encontrava registado nas contas da empresa por 309M €²⁵⁸.

38. Assim, neste âmbito, para efeitos da capitalização prévia, também se justificaria que o Quadro 14 do Relato incluísse:

- a) A perda definitiva de 309M € de capital realizado na sociedade pelos anteriores acionistas; b) O valor de 94M € de garantias assumidas pelas instituições de crédito para suporte das operações de trade finance, na componente relativa à “Responsabilidade Privada”.

39. Complementarmente, por referência ao ponto 317, em que é referida uma verba de gasto adicional de 271M €, no âmbito do segundo processo de reprivatização, a exposição financeira adicional representou 159M € (sem a consideração do envolvimento do BPF) e, considerando a mesma, 194M €, conforme descrito nos pontos anteriores.

40. No ponto 268 do Relato é sintetizado os termos da reestruturação da dívida da Efacec, que incluiu um perdão de 34,6M € de dívida a instituições de crédito e obrigacionistas.

41. Sem prejuízo do referido, esse perdão representa cerca de 30 % da dívida não garantida, correspondente ao comparável em termos de natureza de dívida.

42. Nos pontos 271 e 318 do Relato é referido um valor agregado de despesa, considerando tanto o montante afeto pela Parpública, como pelo BPF.

43. Nesse caso e de igual modo, o montante do retorno também deveria considerar as duas componentes e não apenas a componente associada à Parpública, devendo incluir o montante de 50M € (como consta do quadro 12 do Relato), o que assim representaria uma recuperação total de 435M €.

44. Adicionalmente estes valores não consideram o valor de aproximadamente 100M € recebidos a título de impostos e contribuições para a segurança social pelo Estado no período de intervenção do Estado.

45. A propósito da comparabilidade que é efetuada no ponto 273 do Relato, convém referir que a Comissão Europeia, na sua carta de 22 de Junho de 2023, referiu expressamente que: «The expected sale will result in the full exit of the State from the shareholding in Efacec and the terms proposed by Mutares provide the highest return in consideration for the State shareholding at a level which appears adequate in absolute terms and more even so compared with those offered ... in the recent sale process that ended in October 2022 [...]».

²⁵⁸ Não considerando igualmente o montante de eventual perda associado no contexto de financiamento das operações que envolveram os seus acionistas pelas diversas instituições de crédito (cf. ponto 6 do Relato). De acordo com este ponto do Relato, os financiamentos totais concedidos por instituições de crédito a propósito da operação acionista realizada em 2015 atingem valores globais de 160M €.

VII. Cálculo do potencial retorno público e da taxa de rentabilidade

46. Os pontos 276 e 277 do Relato abordam a TIR da operação, considerando diferentes pressupostos do cálculo.

47. A TIR apresentada de 13,9% foi calculada de acordo com a metodologia inerente ao Teste MEO, tal como para esse efeito reconhecida pela Comissão Europeia, que teve acesso aos cálculos integrais, também disponibilizados ao Tribunal de Contas.

48. Adicionalmente, relativamente aos pontos 277 e 279, a TIR apresentada para a MUTARES não toma em consideração a tomada de risco decorrente das garantias para o trade finance.

49. Caso fosse considerado o seu investimento total, nos termos em que é referido no ponto 271 do Relato (bem como no quadro 14 do ponto 270), a respetiva TIR assim recalculada (18,9%) representaria um valor que seria 45 pontos percentuais mais baixa do que o valor apresentado nos referidos pontos 277 e 279.

50. Esta questão tem relevância em termos de risco, na medida em que a obtenção de trade finance na parte excedente a 94M € até ao plafond bancário obtido de 100M € exigiu inclusivamente uma contra-garantia de liquidez, conforme aliás descrito no ponto 269 do Relato. VIII. Transitoriedade da operação.

51. O ponto 266 do Relato refere que: «[...] tal classificação (referindo-se a áreas estratégicas) é inconsistente com vender a Efacec no prazo de 5 anos após a reprivatização, sem garantir que, desde essa venda, as atividades estratégicas subsistam.» (entre parêntesis aditado).

52. A este propósito refira-se que o modelo de venda assenta precisamente no alinhamento de interesses entre o Comprador e Vendedor, existindo um interesse comum materializado contratualmente, quer no desenvolvimento das atividades da empresa, quer na maximização da sua valorização.

53. Adicionalmente, o Teste MEO não é compatível com o desenvolvimento de condicionalismos de natureza contratual aos termos em que um operador económico desenvolve a sua atividade.

IX. Objetivos da intervenção

54. A intervenção teve por fim acautelar os objetivos referidos no Decreto-Lei n.º 33-A/2020, de 2 de julho, também referidos no Relato, sendo que, nos pontos 293 a 301 do Relato, é referido que: «Nenhum dos objetivos da nacionalização foi alcançado [...]».

55. Em finais de 2022, e sobrevivendo à grave crise sofrida, a Efacec tinha 1928 trabalhadores ao seu serviço (cf. quadro 8 do ponto 207 do Relato), sendo uma das maiores empresas industriais e empregadoras de Portugal, a qual, hoje não existiria sem essa intervenção do Estado.

56. Uma empresa com significativa relevância para o tecido empresarial, particularmente na zona Norte, com uma rede de fornecedores historicamente constituída por muitas empresas de pequena e média dimensão (c. de 2800).

57. Sem prejuízo da redução ocorrida e descrita nos pontos 208 a 211, a intervenção permitiu atingir, o objetivo de manutenção dos postos de trabalho que, noutra cenário, teriam desaparecido.

58. Um indicador objetivo da dimensão da salvaguarda da atividade da empresa e dos seus postos de trabalhos ao longo do período de intervenção do Estado é dado pelo valor arrecadado pelo próprio Estado a título de impostos e contribuições para a segurança social durante o período da intervenção até à reprivatização, de 100M € (desde Julho de 2020 até Outubro de 2023, tendo os últimos meses sido obtidos por estimativa face à média de meses anteriores).

59. Adicionalmente, o Estado também não teve de enfrentar os custos dos apoios sociais e de subsídios de desemprego que decorreriam do desaparecimento da empresa no contexto preciso da crise brutal que afetou o país, sobretudo nos anos de 2020 e 2021.

60. Por outro lado, haverá que tomar em consideração as expectativas de desenvolvimento da atividade da empresa ao longo dos próximos anos de acordo com o respetivo Business Plan.

Entende-se adicionalmente ser da maior importância que o Relato possa expressamente reconhecer que:

- A intervenção do Estado foi decisiva para a sobrevivência desta empresa industrial, a qual, de outra forma, teria entrado em insolvência e desaparecido, em consequência do “Luanda Leaks” e precisamente no período mais agudo da crise económica e de saúde pública jamais enfrentada pelo país.
- Este constrangimento específico associado à sua acionista ocorreu em pleno momento da pandemia da Covid-19 e todo o contexto de emergência sanitária e económica nacional associado, com todo o risco de efeito de contágio associado à insolvência de uma grande empresa industrial para um ecossistema de fornecedores e clientes (no 2.º trimestre de 2020 a quebra da atividade económica em Portugal atingiu o valor extraordinário de c.18%).
- A intervenção do Estado permitiu ultrapassar o bloqueio total de financiamento pelo setor bancário que, a manter-se, teria inevitavelmente conduzido à insolvência e liquidação da empresa.
- A salvaguarda da atividade desta empresa do setor industrial e dos seus postos de trabalhos ao longo do período de intervenção do Estado é demonstrada pelo valor arrecadado pelo próprio Estado a título de impostos e contribuições para a segurança social durante o período da intervenção até à reprivatização, de 100M €.
- Os encargos apresentados para o cenário de liquidação não incluem estimativas sobre os valores de apoio social e subsídios de desemprego em que o Estado certamente incorreria e, como tal, são subestimados os encargos totais da liquidação que seriam globalmente assumidos pelo Estado.
- A proposta escolhida na reprivatização era a única que cumpria as condições de exequibilidade e de retorno para o Estado, que cumpria o Teste do Operador numa Economia de Mercado (“teste MEO”) e permitia uma posição favorável da parte da Comissão Europeia à operação.
- A capitalização da empresa efetuada no contexto da execução da proposta vencedora foi particularmente importante para garantir os compromissos de garantias prestados para trade finance de 94M € pelos bancos envolvidos.
- Os termos da capitalização realizada implicaram uma perda total de capital sofrida pelos acionistas anteriores, o qual se encontrava registado nas contas da empresa por 309M €.
- A avaliação independente da Comissão Europeia sobre a escolha e as condições da operação de reprivatização é a este título extraordinariamente significativa representando uma apreciação favorável ao contexto e aos termos da operação:
 - *«The return for Parpública from the investment made at reprivatization closing will derive from proceeds arising from (i) cash distributions until Mutares’ exit with Parpública being entitled to 75% of those amounts, and (ii) a future sale of Efacec by Mutares, according to a pre-established exit waterfall structure, which defines the portion of the exit proceeds attributable to Parpública for different exit valuation ranges. These exit proceeds allow to estimate ex ante an internal rate of return of roughly 14% for the seller based on an Enterprise Value (EV)/EBITDA multiple model.»*



- «[...] before taking their decision, the Portuguese authorities carried out the financial assessment that a market seller would also perform. The expected sale will result in the full exit of the State from the shareholding in Efacec and the terms proposed by Mutares provide the highest return in consideration for the State shareholding at a level which appears adequate in absolute terms and more even so compared with those offered ... in the recent sale process that ended in October 2022...»
- «...the Luanda Leaks process generated important commercial and operational difficulties, compromising the financial situation of EPS in the context of the COVID-19 pandemic»



Financiamento Público da EFACEC – Relato de Auditoria - Audição

Ministro da Economia e do Mar do XXIII Governo Constitucional

Pronúncia recebida em 07/08/2024

Exmos. Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas

Tendo sido notificado, através de mensagem remetida para o meu endereço de correio eletrónico pessoal, na qualidade de Ministro da Economia e do Mar do XXIII Governo Constitucional, cumpre-me oferecer os meus contributos para uma boa decisão final.

Lendo o documento não encontro uma irregularidade ou crítica que me seja atribuída enquanto Ministro da Economia e do Mar do XXIII Governo Constitucional, cujo mandato iniciei a 30 de março de 2022 e terminei a 2 de abril de 2024.

Considero o enquadramento temporal muito importante, para contribuir para uma melhor interpretação dos fatos e dos atos.

Neste contexto, não irei tratar o ato de nacionalização, pois iria falar na qualidade do cidadão que era à data da nacionalização e não do titular da pasta da Economia e do Mar do XXIII Governo Constitucional.

Acresce que o ato de nacionalização, enquanto ato legislativo, é um ato político que foi, em devido tempo, objeto de pedido de apreciação parlamentar (Apreciação Parlamentar n.º 24/XI/1.^a), do partido Bloco de Esquerda, a qual foi rejeitada com os votos contra dos Partidos Socialista e Partido Social Democrata, partidos que, à data, representavam cerca de 83,5% dos deputados, ou seja, 192 dos 230 Deputados eleitos à Assembleia da República, os quais ratificaram o referido ato político.

No que concerne à reprivatização da Efacec, S.A., com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 113/2020, de 10 de dezembro:

- Foi aprovado o caderno de encargos para a reprivatização;
- Foi mandatada a empresa pública PARPÚBLICA para assumir o papel de direção na reprivatização;
- Foi delegada no membro do Governo responsável pela área das finanças os poderes para determinar as demais condições acessórias que se afigurassem convenientes, bem como para praticar os atos de execução que se revelassem necessários à concretização da operação de reprivatização.

A 17 de novembro de 2022, o Conselho de Ministros determinou a anulação, sem concretização da venda direta, do 1.º Processo de reprivatização, por não se encontrarem verificadas as condições previstas no acordo de venda direta e, conseqüentemente, não se encontrar garantido o interesse público subjacente.

Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 107-A/2022, de 17 de novembro, foi simultaneamente aberto o 2.º Processo, que:

- Aprovou o novo processo de reprivatização, mediante alienação de ações, pela PARPÚBLICA e o respetivo caderno de encargos;
- Determinou à PARPÚBLICA a apresentação ao Governo das medidas de reestruturação, incluindo as soluções possíveis, devidamente avaliadas, e, sendo o caso, os respetivos instrumentos jurídicos, que se revelassem necessários à concretização da venda, ainda que concomitantes à mesma, de modo a potenciar o valor da empresa, otimizando o esforço financeiro do Estado;
- Autorizou a PARPÚBLICA a assegurar a manutenção da atividade da empresa, nomeadamente em termos de apoio de tesouraria, para viabilizar as condições que permitissem a concretização da operação de reprivatização, dotando-a dos respetivos meios financeiros.

Ainda quanto ao 2.º Processo, no enquadramento temporal já referido, da minha ação enquanto Ministro da Economia e do Mar do XXIII Governo Constitucional, importa salientar que o meu papel, no âmbito das minhas competências, foi o de atuar em articulação com o Ministro das Finanças no sentido de assegurar no novo processo de reprivatização a realização dos seguintes objetivos, fixados no Decreto-Lei n.º 33-A/2020, de 2 de julho:

- Garantir a estabilidade do valor financeiro e operacional da empresa;
- Salvaguardar os postos de trabalho, a valia industrial, o conhecimento técnico e a excelência em áreas estratégicas;
- Salvaguardar a prossecução do interesse público.

O Ministro da Economia e do Mar, não exercia a função de acionista da PARPÚBLICA ou da Efacec, facto pelo qual não posso responder relativamente a atos que pressuponham essa qualidade.

Assim, limitado ao que respeita ao Ministro da Economia e do Mar do XXIII Governo Constitucional, considero essencial dar relevância à posição expressa da Comissão Europeia relativamente ao 2.º Processo de privatização, sobre o qual posso e devo pronunciar-me.

A independência e idoneidade da Comissão Europeia oferecem as garantias de isenção e imparcialidade para um juízo relativamente ao processo de reprivatização. Recordo, para o efeito, as cartas de 22 de junho de 2023 e de 25 de outubro de 2023 da DG Competition da Comissão Europeia (em anexo), onde se conclui pelo elevado grau de sucesso do processo de reprivatização, nos seguintes termos: *“Um acionista numa posição semelhante à da Parpública também venderia as ações do Estado nos termos estabelecidos no projeto de contrato de compra de ações”*. A este respeito, *afigura-se que a oferta vinculativa da Mutares resulta de um processo de concurso aberto, incondicional e transparente, (...). Do mesmo modo, antes de tomarem a sua decisão, as autoridades portuguesas procederam à avaliação financeira que um vendedor de mercado também realizaria. A venda prevista resultará na saída total do Estado da participação na Efacec e as condições propostas por Mutares proporcionam o maior retorno em contrapartida da participação do Estado a um nível que se afigura adequado em termos absolutos e mais ainda assim em comparação com os oferecidos pela DST SGPS S.A.”*

Por fim, no Relato encontro uma referência ao Ministro da Economia e do Mar, numa nota de rodapé, onde se refere que *“não foi entregue evidência da previsão de despesas, encargos, responsabilidades e receitas de curto, médio e longo prazos para as finanças públicas que, naturalmente, qualquer processo de nacionalização e reprivatização deve originar”*. Matéria que, naturalmente e pelo que já referi, transcende o âmbito temporal e material do meu mandato, das minhas competências e do meu acervo documental.

Neste contexto, e atendendo à limitação temporal e às competências que detinha enquanto Ministro da Economia e do Mar do XXIII Governo Constitucional neste processo em específico, espero ter contribuído para um melhor esclarecimento dos fatos e atos relevantes.

Com os meus melhores cumprimentos

António Costa Silva



Financiamento Público da EFACEC – Relato de Auditoria - Audição

Conselho de Administração da Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA

Pronúncia recebida em 16/08/2024

Assunto: Financiamento Público da Efacec - Relato de Auditoria

Exmo. Senhor Auditor-Coordenador,

PARPÚBLICA, Participações Públicas (SGPS), S.A, daqui em diante designada por Parpública, notificada do Relato do Financiamento Público da Efacec, no âmbito da Auditoria 1/2024, vem, nos termos e para os efeitos do previsto no artigo 13.º (Princípio do contraditório) da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, pronunciar-se sobre o conteúdo do mesmo, nos termos e com os fundamentos a seguir indicados, seguindo a ordem cronológica dos capítulos, pontos e parágrafos do Relato.

Capítulo 3.2 Apoios Financeiros do Estado à EFACEC 63 M€ com Garantia do Estado (2020)

⁴⁵ Sobre estas duas operações de crédito, consta do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020⁹² que “suscitaram reservas por parte do IGCP (...) quanto aos custos do financiamento, considerado excessivo para uma entidade maioritariamente pública⁹³, e às condições contratuais do vencimento antecipado dos empréstimos, classificadas como desfavoráveis para o Estado⁹⁴. As condições do financiamento e da garantia mútua (90%, quando a regra para as grandes empresas é de 80%), bem como o risco dos créditos, classificados na categoria de acompanhamento, a que corresponde um significativo risco de default⁹⁵, colocam reservas quanto à transparência do processo adotado para satisfazer as necessidades de financiamento das empresas do Grupo EFACEC Power Solutions, nomeadamente no que toca ao facto de ter sido lançada uma linha de crédito exclusivamente para este efeito, e quanto ao cumprimento do serviço da dívida dos empréstimos”.

Não querendo a PARPÚBLICA aprofundar temas de análise de risco e remuneração destas linhas, importa salientar, fazendo alusão a uma formulação do tribunal, que nem o facto de a empresa passar a ser “uma entidade maioritariamente pública” levou a que os bancos não continuassem de exigir garantias de estado ou a constituição de colaterais a 100% para concessão de financiamento à empresa ou prestação de garantias de trade finance que eram essenciais para que a empresa pudesse retomar a normalidade da sua atividade comercial e produtiva.

O Relato faz referência às reservas quanto ao elevado custo do financiamento, mas no mesmo parágrafo o Tribunal refere também o elevado risco de default associado o que parece uma linha de juízo contraditória.

O facto é que a negociação destas linhas já se encontrava em curso antes da entrada da participação da Parpública no processo e a utilização destas linhas foi um recurso de última instância a que a empresa recorreu na impossibilidade de obter financiamento junto de fontes alternativas. Refira-se que estas estas linhas tinham na sua génese este propósito. Veja-se a este propósito também o Despacho n.º 8029- A/2020, de 17 de agosto do Senhor Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital que refere:



“O produto Garantias Financeiras COVID-19 tem como objetivo fazer face à solicitação de garantias de empresas que são uma referência em setores vitais para economia nacional e que em virtude do impacto da pandemia COVID-19 tenham verificado dificuldades no plano comercial e operacional, e consequentemente vejam comprometida a sua situação financeira na ausência deste financiamento.”

“destinado a fazer face à solicitação de garantias de empresas que são uma referência em setores vitais para economia nacional e que em virtude do impacto da pandemia COVID-19 tenham verificado dificuldades no plano comercial e operacional, e consequentemente vejam comprometida a sua situação financeira”.

149 Sobre a capacidade de a Efacec cumprir o serviço da dívida resultante daqueles contratos de crédito, a Parpública declarava (em 13/08/2020) que *“as disponibilidades do grupo apresentam-se sempre positivas no período 2020-2025, acomodando a amortização do empréstimo a contratar bem como o cumprimento das demais obrigações assumidas”*. Porém, tal declaração era baseada nas estimativas da Efacec e não em exame técnico da Parpública, que também alertava: ⁹⁶

⇒ *“A operação da Efacec encontrava-se praticamente parada devido ao bloqueio da cadeia de abastecimento, dado o atraso no pagamento a fornecedores. A regularização da dívida era fundamental para a normalização da operação”*.

⇒ *“No decurso das iniciativas desenvolvidas para obter financiamento junto dos principais bancos com que se relacionava, a Efacec foi informada de que a concessão de financiamento pelas entidades bancárias em regime de empréstimo sindicato apenas poderia ser equacionada se devidamente garantido por uma garantia do Estado, ou equivalente”*.

Importa referir que esta operação foi objeto de análise, acompanhamento e Parecer, para além da Parpública, por parte da DGTF, IGCP, Ministério da Economia e da Transição Energética e Ministério das Finanças, SPGM, e, não tendo merecido parecer negativo de nenhuma delas, foi objeto de autorização pelo Senhor Ministro das Finanças. Acresce que em agosto de 2020, havia a expectativa de que a reprivatização da EFACEC iria ser concretizada até ao final do ano de 2020, com a consequente criação das condições de retoma da normalidade das operações o que permitiria o cumprimento dos pressupostos apresentados pela empresa.

A este respeito refira-se que decorrente das obrigações de análise de risco, quanto mais não sejam as que decorrem do Despacho n.º 8029-A/2020, de 17 de agosto do Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital, não resultou das entidades responsáveis posição diferente da Parpública. Refere o mencionado despacho nesta matéria nomeadamente o seguinte:

“Quanto à perspetiva de viabilidade económica, os requisitos do produto financeiro objeto do presente pedido asseguram que não podem beneficiar do mesmo empresas que genericamente não tenham situação líquida positiva ou que se encontrem em incumprimento perante o Estado, Segurança Social ou a Banca. Trata-se, assim, de um produto destinado a preservar a capacidade produtiva e a manutenção dos postos de trabalho de empresas viáveis, mas que veem a sua atividade fortemente afetada pela crise gerada pela pandemia da doença COVID-19.

Além da análise de risco feita pelos bancos de acordo com a sua política de risco, as Sociedades de Garantia Mútua («SGM») realizam uma análise de risco por cada uma das referidas operações, garantindo que a vantagem da garantia do Estado se traduz efetivamente em maior volume de financiamento, carteiras mais arriscadas, menores exigências de garantias e menores taxas de juros. A vantagem supramencionada é transmitida apenas a empresas que não estariam em dificuldade se não fosse pelo surgimento da pandemia.”



Ponto 3.2.2 Suprimentos realizados pela PARPÚBLICA Pontos 173, 174 e 175

Quanto às questões do controlo dos pagamentos envolvendo as autorizações da DST, o modus operandi decorre do próprio AVD sendo que as regras adicionais impostas quanto à formulação do pedido pela EFACEC foram analisadas pela PARPÚBLICA da sua imposição à EFACEC pelo que a PARPÚBLICA considera que houve envolvimento alargado na sua implementação (Docs. 1, 2, 3, 4 e 5).

Capítulo 3.3 AUXÍLIOS DE ESTADO

Resulta do Relato de Auditoria, em especial do ponto 195 do Relato, que Portugal manteve a Comissão Europeia informada das medidas de apoio à Efacec no quadro das diversas fases do processo de privatização.

Durante o referido processo foi objetivo da Parpública evitar a redução do valor da empresa, manter os respetivos quadros e garantir as condições indispensáveis à respetiva presença no mercado. Essa pareceu ser a estratégia que melhor se coadunava com o papel da Parpública enquanto acionista interessada no valor da empresa e enquanto entidade pública condicionada pelas regras em matéria de auxílios de Estado.

Com vista a conferir a máxima segurança jurídica à privatização da Efacec, a Parpública manteve uma estreita articulação com a Comissão Europeia com o objetivo de circunscrever o seu apoio à Efacec dentro de limites que afastassem o risco de qualificação de tais apoios como auxílios de Estado.

Isso mesmo é claramente refletido nas cartas da Comissão Europeia de 19 de janeiro de 2023, de 23 de junho de 2023 e de 25 de outubro de 2023 das quais resulta que o processo de privatização se manteve em linha com os requisitos que foram sendo definidos entre a Comissão e a República Portuguesa com o objetivo de afastar a qualificação das medidas de apoio da Parpública como auxílios de Estado.

Nas referidas circunstâncias, tal como a Comissão Europeia foi reconhecendo, as medidas de apoio financeiro da Parpública à sua participada Efacec não foram além do que seria a intervenção de um acionista responsável em situação de mercado e não deviam, portanto, ser qualificadas como auxílios de Estado na aceção do artigo 107.º do TFUE.

Não tendo as medidas de apoio sido consideradas auxílios de Estado não existia qualquer obrigação de as notificar à Comissão Europeia nos termos do Regulamento (EU) 2015/1589. A Parpública agiu, pois, com a finalidade de garantir a segurança jurídica da transação e de acordo com os mecanismos de articulação expedita usuais em situações equivalentes.

No referido contexto, em ambos os processos de reprivatização, a Parpública esclareceu devidamente os potenciais compradores sobre as diligências realizadas com a finalidade de assegurar a legalidade das medidas de apoio face ao regime decorrente do artigo 107.º e seguintes do TFUE e facultou-lhes a documentação necessária à boa avaliação do quadro e das circunstâncias em que os referidos apoios foram prestados.

Capítulo 3.4 EVOLUÇÃO DO DESEMPENHO DA EFACEC DURANTE A NACIONALIZAÇÃO

Alguns dos valores do Quadro 5 – Evolução dos Resultados consolidados e do Quadro 6 – Evolução da posição financeira (31/12), necessitam de correção em virtude do indicado na página 174 do R&C de 2021 da Efacec SGPS SA que “a partir do início de 2020 ocorreram factos que motivaram a suspensão do processo de alienação da Unidade de Negócio [de Ambiente e Indústria] em cumprimento da deliberação tomada. Estes factos começaram com (a) o processo Luanda Leaks (...) (b) o decreto de nacionalização da maioria do capital da Efacec (...) e (c) o lançamento do processo de reprivatização...”. Na mesma página é indicado que, “Com o processo de reprivatização ainda em curso à data de 31 de dezembro de 2021, e não sendo oportunas, por esse motivo, quaisquer iniciativas tendentes à alienação da Unidade de Negócio [de Ambiente e Indústria], a Gestão entende não estarem reunidas as condições para aplicação da IFRS 5”, e “deste modo, no final do ano o Conselho de Administração deliberou a

reversão do processo de descontinuação da referida atividade de Ambiente e Indústria nas contas de 2021, que assim passam a evidenciar os resultados e ativos e passivos afetos à atividade de Ambiente. Para garantir a comparabilidade dos valores apresentados em cada rubrica com os valores homólogos do ano anterior, a empresa inclui informação comparável relativa ao exercício de 2020, nas suas demonstrações financeiras e nas notas anexas, sempre que aplicável". Neste contexto, são indicados os seguintes valores comparáveis para 2020: volume de encomendas: 250,8M€ (fonte: página 30 do R&C 2021); EBITDA: - 50,8M€ (fonte: página 30 do R&C 2021); Fornecedores: 81,5M€ (fonte: página 175 do R&C 2021).

Na página 139 do R&C da EFACEC de 2021, o valor do capital próprio no final do exercício de 2021 é de 119,5 mil euros ao invés de 119, M€ que consta no Relato do Tribunal. O valor do EBITDA do exercício de 2019 é de 22,5M€ (fonte: página 89 do R&C de 2020; ligeiramente acima do que consta no Relato do Tribunal (valor de 22,0M€).

215. Sobre esse sistema de monitorização, a auditoria verificou o seguinte.¹⁶²

Aliás, sobre o 7.º pedido de utilização parcial daquele empréstimo, a DST¹⁷¹ "para melhor entender o enquadramento do pedido" pede à Parpública a informação adicional seguinte:

- "histórico detalhado do montante acumulado de pagamentos efetivamente realizados com recurso ao financiamento de curto prazo para cobertura de carências de tesouraria no montante de €50.000.000 (cinquenta milhões de euros), concedido pela acionista Parpública";
- "motivo pelo qual as necessidades de tesouraria constantes do pedido de consentimento não foram acauteladas em tempo útil, ou seja, antes do seu vencimento, atendendo à previsibilidade dos mesmos";
- "quais as medidas que estão a ser implementadas para compensar a não alocação destes fundos à atividade operacional";
- "ponto de situação quanto ao cumprimento do plano operacional estabelecido pela EPS" [Efacec Power Solutions, no presente documento designada por Efacec].

E no dia seguinte¹⁷², depois de referir ter constatado que a Efacec se encontrava em situação de rotura de tesouraria, acrescenta as questões seguintes:

- "Como é que a Parpública pretende assegurar a solvabilidade da Efacec na sequência da utilização do montante remanescente do financiamento de tesouraria prestado pela Parpública em 22 de abril de 2022"?
- "Que atos é que a Parpública irá empreender para que a Efacec possa voltar ao curso normal dos respetivos negócios, cumprindo com as respetivas obrigações perante fornecedores e clientes"?

No que toca em especial ao tema destacado no Relato relativamente à preocupação colocada pela DST quanto à viabilidade da empresa em abril de 2022, importa referir que a DST identificava uma necessidade de injeção de € 77.237.312,50 quando a Parpública já procurava desde março autorização do SET para dar resposta a um pedido de 50 M€ da EFACEC para assegurar a manutenção da atividade em níveis mínimos veja-se email em anexo.

A margem de atuação da Parpública era limitada não lhe tendo sido atribuído mandato nem condições para promover uma reestruturação ou turnaround da EFACEC como resulta aliás dos diversos despachos dos membros do governo e resoluções do CM.

Capítulo 3.5 MONITORIZAÇÃO DA EFICÁCIA PELA PARPÚBLICA

Refere o Tribunal no início do Capítulo 3.5 do Relato de Auditoria que “*A Parpública não implementou um apropriado e eficaz sistema de monitorização e controlo dos apoios públicos à Efacec (...)*”, isto para além, como adiante se explicita na conclusão, “*da presença de dois vogais no seu Conselho de Administração*”. Estamos em crer que, estas afirmações são suscetíveis de dar uma ideia equívoca de que a Parpública, enquanto acionista, poderia ter ido mais além do que foi em termos da monitorização dos referidos apoios públicos. Na verdade, importa que o Relato de Auditoria referisse da limitação da PARPÚBLICA, enquanto acionista, a este propósito, desde logo o que se dispõe no n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 33-A/2020, de 2 de julho, que determina a apropriação pública da participação social detida pela Winterfell na Efacec, o qual não deixa margem para dúvidas de que não obstante a participação do Estado ter passado a ser maioritária por via dessa apropriação, a Efacec mantinha-se fora do setor empresarial do Estado, continuando a reger-se pela legislação comercial e pelos seus estatutos, em tudo quanto não contrariasse o disposto no diploma da nacionalização.

Assim sendo, haveria que estar refletido no Relato de Auditoria com vista a dar um retrato completo do condicionalismo a que a Parpública estava obrigada, enquanto acionista maioritária de uma sociedade sujeita ao direito privado, no que respeita à sua capacidade de intervenção ao nível da gestão. Em primeiro lugar, é sabido que nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 373.º do Código das Sociedades Comerciais, que sobre matérias de gestão os acionistas apenas podem intervir a pedido do conselho de administração, estando-lhes, pois, vedada por lei qualquer intervenção em matérias daquela natureza, como indubitavelmente seria a monitorização e controlo dos apoios do Estado.

Acresce, em segundo lugar, que mesmo a monitorização e controlo desses apoios por intermédio dos dois vogais por ela indicados para o conselho de administração estava também condicionada por pela legislação comercial. Na verdade, aos administradores indicados pela Parpública estava-lhes vedado por lei atuarem no interesse desta ou enquanto representantes da mesma. Assim dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 64º do citado Código das Sociedades Comerciais.

Em face do exposto, concluir-se, tão só, que a “*A Parpública não implementou um apropriado e eficaz sistema de monitorização e controlo dos apoios públicos à Efacec (...)*”, sem qualquer referência ao condicionalismo que impõe o próprio diploma da nacionalização ao manter o estatuto privado da Efacec, é, a nosso ver, incompleto, sendo suscetível de dar um quadro de atuação negligente de quem legalmente podia, mas não quis ou não soube, adotar os meios adequados à referida monitorização e controlo dos apoios públicos, ignorando, assim e injustamente, o forte condicionalismo legal a que a Parpública ficou sujeita por força do estipulado no citado diploma de nacionalização.

Apesar das limitações legais de intervenção da PARPÚBLICA numa empresa com gestão privada acima referidas, a PARPÚBLICA implementou um sistema de acompanhamento em diversas vertentes, desde estar representada no CA ao mais alto nível –, obrigando a empresa a implementar um sistema de informação completo e rigoroso, com documentos de reporte económico, financeiro e comercial apresentado e discutido em todas as reuniões do CA. Em todas essas reuniões, se implementou, também, um sistema de escrutínio das decisões relativas às encomendas recebidas, que, como já se disse, continuaram a afluir até à venda, onde se analisava o risco, o impacto na tesouraria e a TIR.

Nunca a Efacec na sua história tivera sistemas como os que foram implementados na sequência da nacionalização.

Importa referir que para o controlo da gestão, da tesouraria, da situação económica e financeira, era importante estar no CA da empresa onde também estavam representados a alto nível a MGI, ou seja, os sócios da MAG, Grupos Mello e Manuel Gonçalves. Importante relevar que a MGI detinha mais de um terço do capital.

Naturalmente, foram também aprovados no Conselho de Administração da Efacec, também procedimentos para o controle da aplicação dos financiamentos públicos, produzindo a Efacec relatórios acordados para o efeito. O acompanhamento era feito, na prática, diariamente pelos representantes da PARPÚBLICA.

Ponto 251 Sobre esse sistema de monitorização a auditoria verificou o seguinte.

⇒ Quanto aos empréstimos no montante global de 70 M€, a utilização superior a 60 M€ estava dependente da aprovação prévia do acionista público¹⁶⁸, que foi concedida¹⁶⁹. Contudo, não há evidência dessa autorização ter sido precedida de apreciação técnica pelos serviços da Parpública sobre as projeções de atividade apresentadas pela Efacec e foi dada autonomia, margem e poder de gestão ao CE da Efacec sobre 86% do financiamento (60 M€).

Ainda sobre aqueles empréstimos, o Despacho 458/2020-SET dispôs que o cumprimento da determinação de que o produto do empréstimo não poderia ser utilizado para efetuar pagamentos à Winterfell 2 e a MGI teria de ser objeto de monitorização pela Parpública. Porém, também não foi encontrada evidência dessa monitorização.

Quanto à matéria versada no ponto 215 do relatório do TC relativamente ao controlo do cumprimento do estabelecido no despacho N° 458/2020-SE relativamente à utilização do financiamento de 70 Milhões de euros:

Anexa-se troca de emails com a EFACEC no âmbito dos trabalhos de análise prévia à contratação dos financiamentos, reiterando-se que a Parpública entra neste processo já numa fase bastante avançada do mesmo (Docs. 6 e 7).

No que respeita ao controlo do pagamento à Winterfell 2 e MGI importa referir que as distribuições deliberadas antes da nacionalização da participação da Winterfell 2 reconhecidas como dívida no balanço foram integralmente objeto de reclassificação tendo passado a integrar o conjunto das restantes prestações acessórias reconhecidas no capital próprio da sociedade o que impedia o seu pagamento sem o cumprimento das obrigações legais das quais resultava a obrigatória deliberação acionistas e neste âmbito a autorização da Parpública. Este procedimento de reclassificação das distribuições no capital próprio da iniciativa da Parpública instituiu um controlo automático de verificação a diversos níveis pela Parpública, mas também pelos órgãos de fiscalização da sociedade. Estas prestações se mantiveram até à venda da participação à Mutares.

Por outro lado, a aplicação dos fundos foi objeto de acompanhamento tendo-se verificado que em termos globais foram pagos mais 52,1 milhões de euros a fornecedores quando comparado com o montante de 38,6 M€ do financiamento contratado para esse efeito. O controlo dos pagamentos foi realizado através da análise dos mapas relativos à evolução da dívida vencida com a lista nominal de todos os fornecedores e a informação reportada pela EFACEC mensalmente de evolução com o resumo da aplicação dos financiamentos (exemplo em anexo para com ficheiro a julho de 2021 com o resumo da aplicação dos 10 M€)

3.6 REPRIVATIZAÇÃO DA EFACEC

3.6.1. Regularidade da aplicação da Lei-Quadro das Privatizações

Quanto ao Capítulo 3.6.1 do Relato de Auditoria – Regularidade da aplicação da Lei-Quadro das Privatizações, não podemos aceitar o entendimento aí vertido de que a Lei-Quadro das Privatizações não foi aplicada nos processos de reprivatização da Efacec.

Com efeito, relativamente aos três aspetos referidos na sexta súmula, e sem prejuízo do que mais detalhadamente abaixo referiremos, dir-se-á o seguinte:

- (i) No que se refere à alegada violação dos direitos dos trabalhadores da Efacec, por no CCVA assinado não se fazer referência expressa ao dever de os trabalhadores manterem na empresa reprivatizada todos os direitos e garantias de que eram titulares antes do processo de

reprivatização, é importante referir que este dever resulta expressamente do artigo 19.º da Lei Quadro das Privatizações, configurando este artigo uma norma imperativa, cuja disciplina, atenta a importância dos interesses tutelados (indisponíveis por natureza), se impõe às partes. Não podendo por acordo estabelecer-se disciplina oposta ou divergente àquela, porque tal norma tem um conteúdo inderrogável. Termos em que, o facto de a mesma não se encontrar expressamente consagrada no CCVA não tem relevância de um ponto de vista jurídico.

- (ii) No que se refere à falta de nomeação de uma Comissão Especial de Acompanhamento para os processos de reprivatização da Efacec (tanto o primeiro, como o segundo), e à afirmação de que tal ausência significou que se prescindiu de garantir a plena 12 PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS), S.A. • N.º Matrícula e NIF 502 769 017 • Capital Social € 2.000.000.000 (realizado € 1.960.471.134) | observância dos princípios legais aplicáveis, é importante referir que a nomeação de comissões especiais de acompanhamento a processos de reprivatização configura, desde a revisão da Lei Quadro das Privatizações, operada pela Lei 50/2011, de 13 de setembro, uma mera faculdade, e não uma obrigação. Cabendo, assim, na discricionariedade do Governo a sua nomeação, em função do que entender ser a solução mais adequada em face das exigências de interesse público, tendo sido no exercício desse seu poder e liberdade que o Governo decidiu que não se justificaria ter uma comissão especial de acompanhamentos nestes processos de privatização da Efacec.
- (iii) Por fim, quanto ao facto de os critérios de seleção das propostas não terem alegadamente mitigado riscos de discricionariedade e de parcialidade na respetiva apreciação, importa também a este respeito referir que tal decisão pertence, uma vez mais, à discricionariedade do Governo Português, não tendo ficado demonstrado, por outro lado, e de forma alguma, que os critérios de seleção determinados tenham por alguma forma colocado em risco a discricionariedade ou a parcialidade do processo de privatização.
- (iv) A propósito dos direitos dos trabalhadores, e da alegação de que, atento o teor do CCVA assinado, teria sido violada a obrigação de os trabalhadores manterem, na empresa reprivatizada, todos os direitos e garantias de que eram titulares à luz do disposto no artigo 19.º da Lei-Quadro das Privatizações, é importante recordar a natureza da norma constante do mencionado artigo.

Com efeito, dispõe -se expressamente no artigo 19.º da Lei-Quadro das Privatizações, sob a epígrafe “*Garantias dos direitos dos trabalhadores*”, que “[o]s trabalhadores das empresas objeto de reprivatização manterão no processo de reprivatização da respetiva empresa todos os direitos e obrigações de que sejam titulares”.

A norma constante do artigo 19.º da Lei-Quadro das Privatizações consubstancia, assim, uma “norma imperativa”, ou seja, uma norma, cuja disciplina, atenta a importância dos interesses tutelados (indisponíveis por natureza), se impõe de forma generalizada às partes. Não podendo por acordo estabelecer -se disciplina oposta ou divergente daquela, na medida em que tal norma tem um conteúdo inderrogável. Face a esta classificação do artigo 19.º da Lei-Quadro das Privatizações, o facto de uma cláusula com teor idêntico ao mesmo não se encontrar expressamente consagrada no CCVA não tem qualquer relevância de um ponto de vista jurídico, nem coloca em crise os direitos dos referidos trabalhadores.

Acresce, por outro lado, que, para além do respetivo teor e carácter imperativo, esta norma é ainda – o que ainda lhe confere uma maior força jurídica – uma reprodução literal do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 293.º, da Constituição da República Portuguesa. Sendo que, em termos de hierarquia de normas, a Constituição da República Portuguesa é, como se sabe, no ordenamento jurídico português a lei com o maior valor relativo.

Dispondo-se expressamente no referido artigo 293.º, n.º 1, alínea c) da Constituição que: “[a] Lei-Quadro, aprovada por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, regula a reprivatização da titularidade ou do direito de exploração de meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974, observando os seguintes princípios fundamentais:

(...)

c) Os trabalhadores das empresas objeto de reprivatização manterão no processo de reprivatização da respetiva empresa todos os direitos e obrigações de que forem titulares”.

- (v) Em segundo lugar, e a propósito da falta de nomeação de uma Comissão Especial de Acompanhamento para os processos de reprivatização da Efacec (tanto o primeiro, como o segundo), e da alegação feita no Relato de Auditoria de que, tal ausência teria significado que se havia prescindido de garantir a plena observância dos princípios legais aplicáveis ao processo de reprivatização, também aqui não nos revemos neste entendimento do Tribunal de Contas.

De facto, como resulta do próprio Relato de Auditoria, a previsão da existência de uma comissão especial de acompanhamento configura, na redação atual da Lei-Quadro das Privatizações resultante da revisão operada pela Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro, uma faculdade do Governo, cabendo na sua discricionariedade a decisão de prever a existência da mesma ou lei nos diversos processos de reprivatização que decida lançar. Atento o mencionado, cai, assim, em absoluto, na liberdade de decisão do Governo português optar por prever a consagração, ou não, de uma comissão especial de acompanhamento. Podendo o Governo tomar a decisão que entender, segundo o que considerar ser a solução mais adequada em face das exigências de interesse público subjacentes ao processo de privatização em causa. Tendo o Governo, no caso da Efacec e da sua privatização, considerado que não era adequado a existência de uma comissão especial de acompanhamento.

Acresce, por outro lado, que não ficou também demonstrado o fundamento pelo qual o Tribunal de Contas terá entendido terem sido alegadamente violados os princípios que invocou, sendo entendimento da Parpública que todos os princípios legais aplicáveis foram respeitados integralmente.

3.6.3. Segundo Processo de Reprivatização (Nov/2022 – Out/2023)

No Capítulo 3.6.3. do Relato de Auditoria, a que ora se responde, e relativamente ao Segundo Processo de Reprivatização da Efacec – que decorreu desde novembro de 2022, com a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107-A/2022, de 21 de novembro, a outubro de 2023, com a conclusão da reprivatização, em 31 de outubro de 2023 –, no que se refere aos aspetos jurídicos deste segundo processo, o Tribunal de Contas suscitou as seguintes questões adicionais:

- (i) Em primeiro lugar, o facto de os critérios de seleção do segundo processo de reprivatização serem alegadamente menos exigentes que os do primeiro processo, o que, associado à falta da comissão especial de acompanhamento do processo de reprivatização, teria feito aumentar os riscos de discricionariedade e de parcialidade na apreciação das propostas; e
- (ii) Em segundo lugar, o facto de o CCVA ter sido redigido em língua inglesa e a informação final contratual relevante estar depositada em entidades privadas.

Ora, a propósito do referido pelo Tribunal de Contas neste contexto, tem de começar por recordar-se, a título de enquadramento prévio, a vasta margem de liberdade de conformação do procedimento de reprivatização de que beneficia o Governo Português e, em concreto, o Conselho de Ministros, à luz da Lei-Quadro das Privatizações. Para subseqüentemente se ter de concluir pela improcedência destes pontos suscitados pelo Tribunal de Contas.

Com efeito, de acordo com o disposto na Lei-Quadro das Privatizações, prevê-se que, “quando o interesse nacional ou a estratégia definida para o sector o exijam ou quando a situação económico-financeira da empresa o recomende, poderá proceder-se: (...) b) por venda direta, à alienação de capital ou à subscrição de ações representativas do seu aumento”.

E, no que se refere ao procedimento de venda direta em concreto, prevê-se especificamente, no artigo 8.º da Lei Quadro das Privatizações, que “[a] venda direta de capital da empresa consiste na adjudicação sem concurso a um ou mais adquirentes do capital a alienar” (n.º 1), que “é sempre obrigatória a existência de um caderno de encargos, com indicação de todas as condições da transação” (n.º 2), e que “[é] da competência do Conselho de Ministros a escolha dos adquirentes, bem como a definição das condições específicas de aquisição do capital social” (n.º 3).

Ou seja, sem prejuízo de resultar claro da Lei Quadro das Privatizações que tem de se prever um procedimento administrativo concreto – i.e., um conjunto de atos e de passos a respeitar e a seguir – para se implementar um processo de venda direta, o legislador foi claro na opção que tomou de conferir ao Governo e ao Conselho de Ministros uma ampla discricionariedade procedimental e uma ampla liberdade e autonomia, nas situações de recurso ao procedimento de venda direta, para adequar os atos e formalidades integrantes do procedimento a seguir para a concretização desse mesmo processo.

Face ao exposto, e atendendo à máxima liberdade deixada pelo legislador ao Governo e ao Conselho de Ministros, carecem de fundamento os apontamentos de natureza jurídica deixados por parte do Tribunal de Contas e referidos acima, na medida em que todos eles consubstanciam decisões tomadas no âmbito da ampla margem de discricionariedade conferida pela própria Lei-Quadro das Privatizações.

Sem prejuízo do referido acima, não pode deixar de referir-se, adicionalmente, que o processo delineado e seguido no segundo processo de reprivatização foi absolutamente garantístico da legalidade e do interesse público subjacente à venda da Efacec, no que se refere ao tratamento imparcial dos participantes e à garantia da máxima transparência com que o processo foi conduzido.

Com efeito, os critérios de seleção escolhidos para o segundo processo de reprivatização, ainda que ordenados de forma diferente do que no primeiro processo de reprivatização e com ligeiras alterações de redação, reconduzem-se em termos de substância, na sua essência, aos do primeiro processo de reprivatização, com os ajustes que foram necessários introduzir em função do resultado do primeiro processo de reprivatização, e da evolução da própria situação da Efacec decorrente do decurso do tempo.

Sendo importante referir, por outro lado, que, tanto no primeiro processo, como no segundo, os critérios de seleção adotados permitiram diferenciar, sempre com objetividade e de forma justificada, a avaliação das propostas apresentadas, não tendo havido qualquer desvio ou tratamento menos isento dos participantes no processo, como se comprova, aliás, da ausência de qualquer reclamação ou manifestação de desagrado às decisões tomadas ao longo do mesmo. Pelo que, o tratamento imparcial e equitativo dos participantes no processo foi absolutamente salvaguardado.

Acresce referir ainda que, em termos da garantia da própria transparência do processo, também foram garantidos os requisitos essenciais à sua absoluta salvaguarda, tendo o processo sido desenhado com total abertura e publicidade da atuação administrativa, e tendo sido garantida uma interação constante com os participantes do processo que tiveram conhecimento de todas as decisões relevantes tomadas ao longo do mesmo.

Por outro lado, no que se refere ao referido no § 262 do Relato de Auditoria e ao facto de o CCVA ter sido redigido em língua inglesa, é importante frisar que todas as decisões públicas tomadas no contexto do segundo processo de reprivatização foram tomadas, fundamentadas e redigidas na língua portuguesa. Tendo, assim, sido utilizada a língua portuguesa em todos os atos próprios da função do Estado (enquanto alienante público), com total respeito pelos preceitos constitucionais aplicáveis.

Acresce que, se foi tomada a decisão de se recorrer à língua inglesa para a redação do CCVA, tal deveu-se a razões ponderosas que não podiam ter sido ignoradas.

Com efeito, o tipo de contrato em causa – pela sua natureza, especificidade técnico financeira, e pelo conjunto de direitos e obrigações que do mesmo resultam – tem necessariamente de consagrar a utilização de expressões e de declarações negociais respeitantes a específicas prestações económicas de elevada complexidade técnica, em que é a língua inglesa que é comumente utilizada em todos os processos da mesma natureza, seja em Portugal seja no estrangeiro. E, mais ainda, quando se pretende levar a cabo um processo competitivo e atrativo para investidores estrangeiros, como sucedeu no caso do segundo processo de privatização da Efacec.

Pelo que, uma decisão de consagrar diversamente a obrigatoriedade da adoção da língua portuguesa para a redação do CCVA consubstanciaria uma exigência desrazoável e decisão, essa, que, aí sim, colocaria em risco o próprio Estado Português, face à incerteza da terminologia utilizada quando traduzida para a língua portuguesa.

Ainda a este respeito, não pode deixar de se recordar o teor do artigo 163.º-A do Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 489/99, de 13 de novembro (na redação atual), que prevê expressamente que, no contexto de uma oferta de valores mobiliários ao público efetuada exclusivamente em Portugal, o **“prospeto ou qualquer outro documento exigível de acordo com a legislação da União Europeia (...) é redigido: a) em português, b) em inglês, exceto se a CMVM a tal se opuser em virtude de se revelar contrário ao regular funcionamento do mercado ou aos interesses dos investidores; ou c) Noutro idioma aceite pela CMVM” (destaque nosso).**

Ou seja, se o Governo Português tivesse optado por lançar o processo de reprivatização da Efacec através de um processo de oferta em bolsa, poderia tê-lo feito em inglês, e a CMVM só se poderia ter-se oposto a essa decisão se tal se revelasse contrário ao funcionamento do mercado ou aos interesses dos investidores, o que não se antecipa viesse a suceder atento o contexto internacional da transação.

Ora, se no contexto de um processo de privatização através de uma oferta de valores mobiliários, está claramente consagrada legalmente a possibilidade de o prospeto poder ser redigido em inglês, por maioria de razão, tal possibilidade também existe quando se trata de um processo de venda direta e para a redação do contrato respetivo.

No que se refere ao facto de a informação final contratual relevante estar depositada em entidades privadas, é importante referir que, sem prejuízo desse depósito nos escritórios dos Advogados que assessoraram a transação – o que, aliás, consubstancia uma prática usual no mercado internacional para este tipo de transações, foi facultada uma versão integral de toda a documentação contratual relevante que se encontra arquivada nos cofres públicos, em concreto na Parpública e no Ministério das Finanças.

Por fim e ainda com respeito ao Capítulo subordinado ao título “3.6.3. Segundo Processo de Reprivatização (Nov/2022 – Out/2023)”, cremos impor-se um comentário vivamente discordante relativamente às conclusões apresentadas nos §§ 266 e 301 do Relato de Auditoria.

Citemos, antes de mais, o disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 33-A/2020, 2 de julho, que determinou a nacionalização das ações detidas pela referida Winterfell: *“A apropriação pública da participação social detida pela Winterfell 2 Limited na Efacec, mediante a respetiva nacionalização, reveste-se de excepcional interesse público, tendo em conta a sua valia industrial, o seu conhecimento técnico, e a sua excelência em áreas estratégicas para a economia nacional, incluindo o perfil fortemente tecnológico, inovador e exportador da empresa, o seu contributo para as exportações nacionais, o seu peso no emprego, em particular no que respeita à mão-de-obra qualificada, e o seu contributo para o quadro da descarbonização da economia, sendo adequada, necessária e proporcional à salvaguarda desses valores” (sublinhados nossos).*



Diríamos, desde logo, que o simples facto de a privatização ter sido concluída com sucesso, para mais com uma empresa internacional com experiência industrial comprovada, a qual se comprometeu a investir na Efacec e aposta na sua manutenção e viabilização, constitui, só por si, a melhor garantia possível de que ficaram asseguradas as condições para se assegurar não apenas a manutenção, mas, inclusive, o desenvolvimento sustentável da valia industrial, do conhecimento técnico, da excelência em áreas estratégicas para a economia nacional, do perfil fortemente tecnológico, inovador e exportador da Efacec, deste modo se reforçando o seu contributo para as exportações nacionais, o seu peso no emprego, em particular no que respeita à mão-de-obra qualificada, e o seu contributo para o quadro da descarbonização da economia.

Ou seja, o simples facto de a privatização ter sido concluída com sucesso, para mais tendo como investidor uma entidade como a Mutares SE & Co. KGaA constituiu não apenas prova de que a Efacec se mantém com as atividades estratégicas que se lhe conhecem, nomeadamente no setor da fabricação de transformadores e de carregadores ultrarrápidos e respetiva mão-de-obra altamente qualificada, mas também – e por essa mesma razão – de que os objetivos da nacionalização foram integralmente cumpridos, razão por que se entende que o Tribunal de Contas deve visitar o referido nos citados parágrafos 266 e 301 do Relato de Auditoria, sob pena de se induzir os destinatários a retirarem conclusões que a realidade da privatização (a par da realidade contemporânea) desmentem factualmente.

A PARPÚBLICA não pode aceitar que os objetivos da nacionalização não tenham sido cumpridos. Aliás, essa presunção parte do equívoco de que a recuperação da empresa se faria durante o processo de venda; pelo contrário, é exatamente a venda que irá permitir a recuperação económica e financeira e a salvaguarda dos postos de trabalho.

Ao contrário do que é dito no Relato, os objetivos da nacionalização foram, no que é essencial, cumpridos, pois nunca foi objetivo da nacionalização reestruturar a empresa (nem para isso foram afetadas verbas adequadas).

Houve, aliás, indicações / Despachos do Governo com a orientação de o montante do financiamento a conceder à Efacec apenas ser no mínimo imprescindível para garantir o cumprimento das suas obrigações iminentes e a sua manutenção em atividade mínima até à venda. Esta foi, também, a indicação da CE.

Evitou-se, assim, um nível de deterioração financeira e comercial da empresa que implicasse a sua paralisação e, conseqüentemente, impossibilitasse a sua venda em atividade. Aliás, a situação comercial foi sempre positiva, recebendo a empresas continuamente encomendas que as faltas de meios financeiros adequados impediram de contratualizar.

Mais do que o valor da empresa, foi mantida a sua valia industrial, outro grande objetivo, bem como as atividades estratégicas, ao contrário do que se diz no Relato.

Foram salvaguardados um número muito significativo dos postos de trabalho, ao evitar-se a insolvência e ao concretizar-se a venda da empresa. Naturalmente que qualquer recuperação da empresa teria de passar, necessariamente, pela adequação dos trabalhadores à capacidade de produção / vendas; é por isso que, quando a empresa foi nacionalizada, já existia um plano de diminuição de postos de trabalho – por mútuo acordado -, que continuou pós nacionalização e, como é normal, teve de terminar após a venda. Com isso, manteve-se um conjunto de trabalhadores muito satisfatório.

Mais, aguarda-se a recuperação do número de trabalhadores em função do crescimento do volume de vendas, que em 2024 já deverá atingir os 300 M€.

Manter a empresa em funcionamento, mantendo um número considerável de trabalhadores, foi um exercício de gestão meritório já que a empresa nunca beneficiou, como abundantemente referido no Relato, de *trade finance*, ao contrário do pressuposto quando da nacionalização. Na verdade, ela suportou-se na expectativa de os Bancos reabrirem o *trade finance* após a saída de Isabel dos Santos, o que nunca veio a acontecer. Muitos poucos acreditariam que a empresa sobrevivesse 3 anos sem *trade finance*, daí a necessidade do apoio financeiro do Estado, empenhado em cumprir os objetivos da nacionalização, em sua substituição, devendo tal ser reconhecido no Relatório como única atitude para manter a valia industrial e manter um número máximo de trabalhadores.

Ainda no ponto 3.6.3. Segundo Processo de Reprivatização (Nov/2022 – Out/2023) Caderno de Encargos - Itens 240 a 243, importa referir, que a opinião da PARPÚBLICA não é coincidente com a descrita no Relatório pelo Tribunal. No seguimento da RCM 107-A/2022 e previamente à receção das *Binding Offers*, foram detalhados, num *framework*, os tópicos de análise para cada um dos critérios definidos na RCM, respeitando a redação desta.

Foram mantidos contatos, partilhada informação e recolhido feedback da DG Comp ao longo do processo e anteriormente à seleção da Mutares, como acima referido no capítulo auxílios de Estado. Em linha com a sua prática, a DG Comp pronunciou-se, após tomada de decisão do Estado Membro, no caso da privatização da Efacec em 13 de junho de 2023 quando da Resolução do Conselho de Ministros que aprovou a seleção da Mutares, tendo remetido em 22 de junho de 2023 carta onde conclui que a venda da participação da Parpública na Efacec à Mutares não aparenta o envolvimento de auxílio de Estado.

4 propostas vinculativas melhoradas (Fase II: Best And Final Offers – BAFO) Quadros 11 e 12

Relativamente à alegada falta de “ponderação, métricas e prioridades” no âmbito da seleção das propostas, a PARPÚBLICA, mais uma vez, não pode concordar com esta conclusão e fundamenta a sua oposição, remetendo para os seus relatórios, suportados pelas análises técnicas que aqui se dão por integralmente reproduzidos. (Doc. 8 – Relatório de Análise e Avaliação das BAFO).

A PARPÚBLICA considera que os seus relatórios de análise das propostas, que suportam as propostas de seleção ocorridas nos procedimentos nas suas diferentes fases, são bastante claros, objetivos e contêm métricas concretas e mensuráveis, para além dos impedimentos e dificuldades subjacentes a cada uma delas, que, no seu conjunto, evidenciam de forma muito objetiva as classificações atribuídas e consequentes propostas de seleção.

Não se utilizaram ponderadores porque a avaliação era qualitativa, suportada na apreciação da “adequação” de cada critério, combinada com dois outros fatores de apreciação: a expectativa de compatibilidade com os auxílios e a recuperação potencial do investimento.

A complexidade subjacente à transação em análise, como se percebe pelo conjunto vasto de operações que nela estão embutidas, introduz, por outro lado, a necessidade de ponderação sobre a exequibilidade das diferentes propostas, ao que, naturalmente, também teve que se atendida na avaliação efetuada.

O relatório da Parpública de análise e avaliação das BAFO (Doc. 9 - Relatório final da PARPÚBLICA da Operação) sintetiza os aspetos merecedores de destaque identificados em cada uma das propostas recebidas, os quais decorrem da avaliação efetuada a cada proposta à luz dos critérios definidos em RCM e que podem ajudar na interpretação dos quadros 11 e 12. Entre os aspetos negativos merecedores de destaque salientam-se (não exaustivo):

- Mutares: elevado montante de fundos incrementais solicitados, montante relativamente reduzido de aporte de fundos pelo investidor, necessidade de continuação de negociação com obrigacionistas e bancos, exposição relativamente a contingências, transitoriedade da detenção no tempo da Efacec;

- Oaktree: reduzido reforço da estrutura de capitais da Efacec implícito à proposta (conforme referido na nota de rodapé 198), solicitação de um montante de 85M€ ao Banco Português de Fomento em condições não elegíveis para o mesmo, necessidade de continuação de negociação com obrigacionistas e bancos, incerteza quanto à compatibilidade da proposta com regras europeias de auxílio de Estado;
- Oxy Capital: aporte de fundos pela Parpública que poderia atingir 250M€, inexistência de um aporte de fundos pelo investidor, expetativa de não compatibilidade da proposta com regras europeias de auxílio de Estado, abordagem preferencial para o processo que passa pela submissão de um processo de insolvência, transitoriedade da detenção no tempo da Efacec;
- Visabeira Sodecia: a abordagem proposta para a reestruturação da Efacec (cisão de ativos e passivos operacionais para novas empresas a constituir) implicar operações de reestruturação societária que não se afiguram possíveis no âmbito do processo de venda conforme disposto na RCM 107-A/2022, exigindo nova norma habilitante que altere o objeto da venda; custos mínimos para a Parpública com cisão de 150M€ aos quais acrescem custos adicionais decorrentes da implementação da nova abordagem proposta resultantes de uma maior complexidade e morosidade de execução, expetativa de não compatibilidade da proposta com regras europeias de auxílio de Estado.
- Cenário de liquidação. O cálculo apresentado pressupõe que os suprimentos da Parpública e as garantias prestadas pelas Sociedades de Garantia Mútua teriam prioridade no exercício de liquidação, juntamente com dívidas ao Estado (nomeadamente à Autoridade Tributária e Segurança Social, que gozam do estatuto de credor privilegiado). Caso esse pressuposto não se verificasse, sendo esses créditos classificados como comuns, a recuperação considerada de 51 M€ poderia ser substancialmente inferior. O cálculo não contempla as perdas de outras entidades da esfera do Estado resultantes de uma liquidação, nomeadamente a Caixa Geral de Depósitos, cuja exposição à Efacec à data do closing ascendia a 91 M€ (73 M€ em trade finance + 18M€ em dívida não garantida).

No quadro 11. Apresentação das propostas vinculativas melhoradas (2.º Processo) do ponto 245, no Critério D) Preço por ação / menor encargo para o Estado (certo ou contingente) a proposta da Visabeira/ Sodecia, a classificação atribuída foi “adequado parcialmente”.

No que refere ao descrito no Relato do Tribunal quanto à TIR (pontos 249, 250 e 251), a PARPÚBLICA refere que o cálculo de “Parpública: TIR sem suprimentos e contingências” adota a ótica do MEO test da Comissão Europeia. Este cálculo não inclui, conforme auscultado junto da DG Comp, despesa já realizada. Este cálculo foi remetido para a DGComp em 17Maio de 2023 e alvo de análise e questões pelas suas equipas. Na sua carta final a DG Comp (DOC 3) menciona “(...) *the Portuguese authorities carried out the financial assessment that a market seller would also perform. The expected sale will result in the full exit of the State from the shareholding in Efacec and the terms proposed by Mutares provide the highest return in consideration for the State shareholding at a level which appears adequate in absolute terms and more even so compared with those offered by DST SGPS S.A (...)*”.

Ainda, conforme auscultação efetuada junto da DG Comp, as responsabilidades com declarações e garantias (no caso, com responsabilidades de projetos) enquadra-se numa prática de mercado em transações, não devendo ser incluído no cálculo da TIR adotada para efeitos de MEO test. O montante de contingências estimado e provisionado pela Gestão da Efacec ascendia a 44M€, valor superior aos 30 M€ injetados na Efacec aquando do fecho da transação por conta de contingências futuras.

A avaliação das propostas foi efetuada considerando os seis critérios definidos na RCM 107-A / 2022. Um dos seis critérios definidos na RCM é referente às condicionantes para execução da transação, o que compreende a análise da perspetiva de adequação das propostas em matéria de auxílio de Estado. A este respeito, conforme auscultações efetuadas e está referido na própria carta da DG Comp datada de 22 de junho 2023, num caso de privatização, o Estado deverá atuar como um agente privado, relevando a perspetiva de retorno que orienta as decisões de investimento / despesa que possa tomar.

A escolha de uma proposta que embora envolvesse um menor investimento inicial não proporcionasse uma perspetiva de retorno, conforme auscultações efetuadas, reúne as condições para se constituir como um caso de auxílio de Estado.

A MGI Capital

No que se refere ao papel da MGI Capital, S.A. (“MGI”) e às respetivas responsabilidades contingentes é, involuntariamente (conjugado com os §§ 291 e 319), suscetível de proporcionar interpretações erróneas no sentido de se entender que a Parpública assumiu substituir-se à MGI em tais responsabilidades, podendo, inclusive, chegar a entender-se que tal implicou alguma espécie de entendimento com a MGI, o que seria desvirtuar o que efetivamente resulta do contrato de compra e venda, intitulado “Share Purchase Agreement”, assinado entre a Parpública e entidades do Grupo Mutares (“Mutares”) em 23 de junho de 2023 (“CCVA”).

Há um conjunto de responsabilidades contingentes assumidas pela MGI perante a Efacec Power Solutions, SGPS, S. A. (“Efacec”) derivadas do acordo celebrado entre a dita MGI, a Winterfell 2 Limited (“Winterfell”) (sociedade detentora de 71,73 % do capital social da Efacec) e a própria Efacec (“Acordo MWE”). Desse acordo resulta um crédito potencial da Efacec sobre a MGI, caso se verifiquem as condições para o efeito estipuladas no citado Acordo MWE.

Como é usual no mercado em sede de contratos de compra e venda de ações de uma sociedade por via dos quais o comprador passa a deter 100% do respetivo capital social, a Mutares, na qualidade de comprador, e a Parpública, na qualidade de vendedor, acordaram em determinadas specific indemnities, relativamente a um conjunto de situações contingentes que, a verificarem-se, teriam um impacto no valor das ações e da sociedade. Foi nesse sentido que na Cláusula 16.^a do CCVA se estipulou que na eventualidade de a Efacec ter de fazer face a desembolsos por determinados impostos ou pedidos judiciais ou não fosse reembolsada por eventuais créditos, a Parpública teria de indemnizar a Efacec ou o comprador pelos respetivos montantes, numa base de euro por euro.

Assim, em resultado do acordado, na Cláusula 16.^a do CCVA, que, sublinhe-se, conforme é standard do mercado (nacional e internacional), respeita a várias contingências, na eventualidade de (i) a contingência sobre a MGI vier a tornar-se num efetivo crédito por verificação das condições constantes do Acordo MWE e (ii) esta não cumprir perante a referida Efacec quanto às suas obrigações, a Parpública terá de compensar a Efacec ou a Mutares do respetivo impacto negativo, tal como também o terá de fazer relativamente a outras contingências diante da Autoridade Tributária ou pedidos de ordem judicial, se acaso se verificarem.

Note-se, pois, que, ao contrário do que pode inferir-se do texto dos aludidos parágrafos, não foi dado qualquer tratamento diferenciado à contingência da MGI relativamente ao que foi dado a outras contingências apuradas. Também ao contrário do que alguma leitura menos atenta pode extrair do teor dos parágrafos em causa, subjacente à responsabilidade assumida pela Parpública perante a Mutares na referida Cláusula 16 do CCVA, não há qualquer espécie de entendimento da Parpública com a MGI, nomeadamente que tivesse que ver com o Acordo MWE, ou que resultasse na obrigação da Parpública se substituir à MGI com respeito a qualquer obrigação (contingente, ou não) que esta possa ter ou vir a ter para com a Efacec. Não, reitera-se: o que resulta da dita Cláusula 16.^a do CCVA, é o que é usual em operações de M&A: a obrigação do vendedor em indemnizar o comprador ou a sociedade cujas ações foram objeto de compra e venda, por contingências detetadas em sede de due diligence e que possam ter um impacto patrimonial negativo na valorização das ações ou da sociedade em causa.

É ainda de salientar que, na eventualidade de o crédito em causa vir a verificar-se e de a MGI faltar com a sua obrigação, levando a Mutares a acionar a dita Cláusula 16.^a, demandando a Parpública, sublinhe-se, não pelo pagamento do crédito da MGI, mas pela indemnização à Efacec ou à Mutares (com a obrigação de com o produto da indemnização capitalizar de seguida a Efacec) pelo impacto patrimonial negativo assim causado à Efacec, sempre será de equacionar o direito de regresso da Parpública sobre a MGI.

A transação com a Mutares: A capitalização prévia da Efacec

Ponto 268 – Do montante indicado como sido objeto de reembolso (a terceiros) pela Parpública (309,8 M€), efetivamente 209,5 M€ não foram reembolsados, mas antes objeto de conversão de dívida em capital da Efacec.

Ponto 271 (quadro 14) – Tendo presente que o montante de encargo bruto inclui os 35M€ do instrumento do BPF, então o montante de recuperação potencial do investimento deveria incluir o montante que caberá ao BPF (50M€), em resultado da sua liquidação obrigatória, quando da realização da venda pela Mutares, o que elevaria a recuperação potencial para 613M€, em coerência com os cálculos apresentados.

Ponto 271 (segundo ponto) – Conforme Relatório que acompanha a resolução do Conselho de Ministro (DOC 4), o aumento dos encargos públicos tem como principais determinantes um nível de write-off da dívida obrigacionista e bancária inferior ao perspetivado aquando da BAFO (diferença de 21M€) e um montante mais elevado de apoio de tesouraria que veio a ser aportado no período Jun-Out de 2023 (diferença de 10M€, após dedução da diferença entre montante esperado e realizado de normalização de fundo de maneió).

Ponto 271 – A transação efetuada, numa perspetiva pública mais abrangente, permite: i) uma recuperação imediata para a CGD de 6,7M€ em dívida não garantida que não foi objeto de write-off, ii) a libertação de garantias públicas no valor de 71,6M€ e iii) melhorar o nível de risco da CGD associado aos instrumentos de trade finance que tinha junto da Efacec (73M€), os quais num cenário de não transação / liquidação teriam recuperabilidade limitada.

Ponto 273 – Os encargos públicos indicados de 480,4M€ incluem 209,5M€ referentes a montantes injetados pela Parpública para a manutenção da atividade da Efacec, que não estão relacionados com as necessidades de investimento incrementais da transação. Por outro lado, os termos de transação com a Mutares incluem um modelo de recuperação dos montantes investidos pela Parpública e pelo BPF.

Ponto 274 – Importa referir junto do Tribunal, que a divulgação, em sede de Relatório da Auditoria, da divulgação pode ser prejudicial à PARPÚBLICA e aos interesses do Estado Português no contexto da venda futura da Efacec, uma vez que vai dotar os potenciais compradores futuros de informação que pode afetar o preço da apresentação propostas de compra da empresa, logo, subseqüentemente o valor a receber pela PARPÚBLICA. Adicionalmente, convirá aferir previamente se tal divulgação, bem como de outros elementos referido no Relato, são compatíveis com o compromisso de confidencialidade existentes com a Mutares e com outras entidades envolvidas no processo (bancos, obrigacionistas, entre outros).

Pontos 275/279 – A taxa interna de rentabilidade indicada de 13,9% foi calculada numa perspetiva MEO Test, para a qual, conforme acima indicado (cf. pg. 24 do presente documento), não devem estar incluídas responsabilidades com contingências. No mesmo documento e tabela que servem de fonte à taxa apresentada de 13,9%, é apresentada a taxa interna rentabilidade para a Parpública admitindo a inclusão de apoio de tesouraria e contingências, sendo apurado um valor de -0,8% quando adotado o plano de negócios da Gestão ajustado e -1,9% quando adotado o plano de negócios do investidor.

Ponto 282 – As prestações acessórias de 2.068 mil euros mencionadas no relatório não são as mesmas que os 2.694 mil euros mencionados no quadro 15. Os 2.694 mil euros dizem respeito às prestações acessórias cuja restituição já havia sido deliberada, daí estarem classificadas como contas a pagar e constarem do passivo da Efacec. Os 2.068 mil euros referem-se às prestações acessórias cuja restituição não havia sido deliberada, pelo que constava em capital próprio, juntamente com os 9,4 M€ em prestações equivalentes detidas pela Parpública. As prestações acessórias no montante de 2.068 mil euros foram convertidas em capital social no âmbito da operação harmónio. O saldo passivo de 2.694 mil euros proveniente de prestações acessórias cuja restituição havia sido deliberada foi objeto do acordo entre Efacec e MGI datado de 25 de outubro de 2023, tendo o seu valor sido reduzido para 1.975 mil euros por contrapartida de redução de igual montante em saldo ativo da Efacec junto da MGI.



O Presidente do Conselho de Administração da PARPÚBLICA

José Realinho de Matos



Financiamento Público da EFACEC – Relato de Auditoria - Audição

Diretora-Geral do Tesouro e Finanças

Pronúncia recebida em 08/08/2024

Assunto: Contraditório - Auditoria ao Financiamento Público da Efacec

Exmo. Senhor,

No âmbito da Auditoria ao Financiamento Público da Efacec, levada a cabo por esse douto Tribunal, na sequência da notificação efetuada em sede do exercício do princípio do contraditório, nos termos e ao abrigo do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), na sua atual redação, informa-se V. Exa. que a Direção-Geral do Tesouro e Finanças não tem qualquer comentário a formular relativamente às conclusões e recomendação refletidas no relato, salientando-se que esta Direção-Geral remeteu oportunamente a esse Tribunal a documentação relativa à garantia pessoal do Estado, único aspeto no âmbito do financiamento público da Efacec em que esteve envolvida.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,
Maria João Araújo

Financiamento Público da EFACEC – Relato de Auditoria - Audição

Conselho de Administração da Efacec – Efacec Power Solutions, SGPS, SA

Pronúncia recebida em 08/08/2024

Assunto: Exercício do direito de audiência prévia ao Relato de Auditoria 1/2024 do Departamento de Auditoria VII, do Tribunal de Contas, tendo por objeto o Financiamento público da EFACEC.

Exmos. Senhores,

Tendo a Efacec Power Solutions, SPGS, S.A. (“Efacec”) sido notificada para exercer o direito de audiência prévia ao Relato de Auditoria acima referenciado, vem a Efacec, nos termos e ao abrigo do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, dizer o seguinte:

I. A EFACEC manifesta que, no âmbito do presente procedimento, cooperou integralmente com tudo quanto lhe foi solicitado, apresentando, em tempo e de forma diligente, todos os esclarecimentos e informações que lhe foram requeridas pelo Tribunal de Contas com vista a esclarecer os fins da presente auditoria.

II. Tendo cumprido integralmente a sua obrigação de cooperação e informação no âmbito do presente procedimento, bem como durante o período em que se encontrava nacionalizada, a EFACEC entende que não lhe cabe pronunciar-se sobre as imputações, qualificações ou recomendações que constam do Relato e que têm como destinatários outras entidades intervenientes no procedimento de Nacionalização e posterior reprivatização, por considerar que compete exclusivamente às entidades visadas o oferecimento da respetiva pronúncia em sede de contraditório.

III. Sem prejuízo do que ficou exposto no ponto antecedente, e enquanto entidade que foi objeto, primeiro, do processo de Nacionalização e, posteriormente, do processo de Reprivatização, não podemos deixar de notar que, no que respeita à conclusão sobre se terão sido atingidos os objetivos prosseguidos pela nacionalização, à data da Reprivatização:

a) A Efacec continuou a ser um relevante fabricante de transformadores de potência e transformadores de distribuição, equipamentos essenciais ao funcionamento de qualquer central de produção de energia elétrica e ao funcionamento das redes elétricas de transmissão e distribuição de energia, e continuou a fabricá-los na sua unidade industrial localizada em território português;

b) A Efacec continuou a ter um papel primordial e ativo na conceção e instalação de soluções eletromecânicas para as redes de mobilidade ferroviária e de metro ligeiro nacionais atualmente em desenvolvimento em Portugal;

c) A Efacec manteve ativa uma carteira de encomendas de centenas de milhões de euros, a maioria das quais para exportação para mercados europeus e americanos de primeira linha, nomeadamente para as utilities que operam as redes de transmissão e distribuição de energia nesses países;

d) A Efacec foi capaz de preservar a grande maioria dos postos de trabalho que tinha à data da Nacionalização, mantendo um elevado número de trabalhadores altamente qualificados nos seus quadros.



IV. No que respeita à factualidade constante do Relato, na parte que à EFACEC diz diretamente respeito, sem prejuízo do referido no ponto II acima, e deixando de parte omissões e pontuais incongruências verificadas no Relato, damos nota de que, no que respeita ao ponto 210, entre o período de 2019 a 2023 os custos com o pessoal tiveram um sucessivo decréscimo sendo nesse período os seguintes: 2019 (100,2M), 2020 (82,4M), 2021 (82,5M), 2022 (78,2M) e 2023 (74,6M).

Ao V. dispor, subscrevemo-nos, com os melhores cumprimentos,

Adeodato Pinto
Diretor Jurídico