



Tribunal de Contas

**Auditoria à
EP – Estradas de Portugal, E.P.E.**



Outubro de 2007



PROCESSO N.º 16/07-AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 36/2007-2.ª Secção

Auditoria à EP - Estradas de Portugal, E.P.E.



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS.....	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	4
LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS.....	5
FICHA TÉCNICA.....	6
1. SUMÁRIO.....	7
1.1. CONCLUSÕES.....	7
1.2. RECOMENDAÇÕES.....	15
2. INTRODUÇÃO.....	16
2.1. OBJECTO DA AUDITORIA.....	16
2.2. ENTIDADE AUDITADA.....	16
2.3. OBJECTIVOS, METODOLOGIAS E TÉCNICAS DE CONTROLO.....	16
2.4. LIMITAÇÕES.....	16
2.5. AUDIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	17
2.5.1. <i>Alegações do Ministro de Estado e das Finanças.....</i>	<i>18</i>
2.5.2. <i>Alegações do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.....</i>	<i>18</i>
2.5.3. <i>Alegações da EP – Estradas de Portugal, E.P.E.</i>	<i>21</i>
3. PARTE EXPOSITIVA.....	22
3.1. CARACTERIZAÇÃO GERAL DA EP.....	22
3.1.1. <i>Evolução Histórica.....</i>	<i>22</i>
3.1.2. <i>Regime Jurídico e Enquadramento Normativo.....</i>	<i>23</i>
3.1.3. <i>Órgãos de Gestão da Estradas de Portugal.....</i>	<i>25</i>
3.1.4. <i>Estrutura Orgânica da EP.....</i>	<i>26</i>
3.2. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA – 2004/2006.....	28
3.2.1. <i>Análise Financeira.....</i>	<i>28</i>
3.2.2. <i>Análise Económica.....</i>	<i>33</i>
3.2.2.1. <i>Evolução dos Custos.....</i>	<i>33</i>
3.2.2.2. <i>Evolução dos Proveitos.....</i>	<i>35</i>
3.2.3. <i>Fluxos Monetários.....</i>	<i>36</i>
3.3. INVESTIMENTOS.....	39
3.3.1. <i>SCUT.....</i>	<i>43</i>
3.3.2. <i>PIDDAC.....</i>	<i>44</i>
3.4. SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA.....	50
3.5. ANÁLISE À INFORMAÇÃO FINANCEIRA DO ANO DE 2005.....	52
3.5.1. <i>Metodologia.....</i>	<i>52</i>
3.5.2. <i>Procedimentos de controlo interno e contabilístico.....</i>	<i>53</i>
3.5.2.1. <i>Procedimentos de controlo interno.....</i>	<i>53</i>
3.5.2.2. <i>Procedimentos contabilísticos.....</i>	<i>55</i>
3.5.2.2.1. <i>Introdução.....</i>	<i>55</i>
3.5.2.2.2. <i>Disponibilidades.....</i>	<i>55</i>
3.5.2.2.3. <i>Existências.....</i>	<i>57</i>
3.5.2.2.4. <i>Imobilizado.....</i>	<i>57</i>
3.5.2.2.5. <i>Capital Próprio.....</i>	<i>69</i>
3.5.2.2.6. <i>Provisões.....</i>	<i>72</i>
3.5.2.2.7. <i>Garantias.....</i>	<i>72</i>
3.5.2.2.8. <i>Custos.....</i>	<i>74</i>
3.5.2.2.9. <i>Proveitos.....</i>	<i>74</i>

3.6.	DÍVIDA DA EP	74
3.6.1.	<i>Dívida não Financeira Apurada pelo TC – Parecer CGE/05</i>	76
3.6.2.	<i>Antiguidade da Dívida</i>	80
3.6.3.	<i>Prazo Médio de Pagamento</i>	81
3.6.4.	<i>Dívida financeira</i>	83
4.	FIABILIDADE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DE 2005	84
5.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	87
6.	EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	87
7.	DETERMINAÇÕES FINAIS	87
	ANEXO A – NOTA DE EMOLUMENTOS	89
	ANEXO B – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS	91

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA	32
QUADRO 2 – CUSTOS.....	34
QUADRO 3 – EVOLUÇÃO DOS PROVEITOS.....	35
QUADRO 4 – DEMONSTRAÇÃO DE FLUXOS DE CAIXA	37
QUADRO 5 – INVESTIMENTOS 2005	39
QUADRO 6 – AJUSTES DIRECTOS 2005	40
QUADRO 7 – PAGAMENTOS / TRÁFEGO - SCUT (2005/2006)	43
QUADRO 8 – PIDDAC ORÇADO/EXECUTADO (2004/2006).....	45
QUADRO 9 – FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO DO PIDDAC (2004/2006)	47
QUADRO 10 – ACTIVIDADES CO-FINANCIADAS - PIDDAC (2006).....	47
QUADRO 11 – CONTRATOS, ADICIONAIS E OUTROS (2004/2005).....	48
QUADRO 12 – DOCUMENTOS - CONTABILIZAÇÃO	65
QUADRO 13 – PASSIVO (2004/2006)	75
QUADRO 14 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA DA EP.....	76
QUADRO 15 – DÍVIDAS – CONFIRMAÇÃO DE SALDOS.....	77
QUADRO 16 – ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA	79
QUADRO 17 – CORRECÇÕES – CONTAS DOS FORNECEDORES	80
QUADRO 18 – ANÁLISE DA ANTIGUIDADE DA DÍVIDA	81
QUADRO 19 – PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (2005)	82
QUADRO 20 – AMOSTRA - PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (2005)	82

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PAGAMENTOS 2004/2005	40
GRÁFICO 2 – PAGAMENTOS (2004/2005).....	42
GRÁFICO 3 – INVESTIMENTOS DO PIDDAC POR PROJECTO (2004/2006)	46
GRÁFICO 4 – COMPROMISSOS (2004/2006)	50



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

Siglas	Denominação
ABDR	Anexo ao Balanço e Demonstração dos Resultados
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BCP	Banco Comercial Português
BES	Banco Espírito Santo
BPI	Banco Português de Investimentos
CA	Conselho de Administração
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CSOPT	Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes
DC	Directriz Contabilística
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
EP	EP - Estradas de Portugal, E.P.E.
EUROSTAT	Gabinete de Estatística da União Europeia
FSE	Fornecimento de Serviços Externos
IASB	International Accounting Standards Board
IC	Itinerário Complementar
ICERR	Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária
ICOR	Instituto para a Construção Rodoviária
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses
IEP	Instituto das Estradas de Portugal
IFAC	Internacional Federation of Accountants
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IP	Itinerário Principal
JAE	Junta Autónoma de Estradas
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MOPTC	Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MUS	Monetary Unit Sampling
OE	Orçamento do Estado
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
SCUT	Sem Custos Para o Utilizador
SIF	Sistema de Informação Financeira
TC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Auditoria à EP – Estradas de Portugal, E.P.E.	
FICHA TÉCNICA	
AUDITOR COORDENADOR	Abílio de Matos
AUDITOR CHEFE	António Marques do Rosário
AUDITORES	Maurício Geraldes Teresa Fragoso Garrido
APOIO ADMINISTRATIVO E INFORMÁTICO	Kátia Nobre



1. SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2007, em sessão do Plenário da 2.^a Secção, através da Resolução n.º 12/06 – 2.^a S, de 14 de Dezembro, realizou-se a presente auditoria à EP – Estradas de Portugal, E.P.E.

A auditoria teve como objectivo específico a validação dos dados fornecidos ao Tribunal, aquando do trabalho desenvolvido, no âmbito do PCGE/2005, sobre a identificação dos principais credores do Estado, procedendo-se também à apreciação da fiabilidade das demonstrações financeiras de 2005 e à análise da situação económico-financeira no triénio 2004 a 2006.

1.1. Conclusões

1.1.1. Quanto à caracterização da entidade que gere as infra-estruturas rodoviárias

A EP é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, regendo-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, pelos seus Estatutos e pelos regulamentos internos, bem como pelas normas constantes do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, e pela legislação aplicável às pessoas colectivas públicas de natureza empresarial (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 239/2004) (**cfr. ponto 3.1.2).**

A transformação do IEP em entidade pública empresarial não introduziu alterações na actual estrutura organizacional da EP, que manteve, no essencial, a anterior estrutura do IEP, que, por sua vez, tinha integrado, por fusão, o ICOR e o ICERR (**cfr. ponto 3.1.4).**

1.1.2. Quanto à evolução da Situação Económica e Financeira – 2004/2006

Em relação a 2004, a entidade apresentou, enquanto Instituto das Estradas de Portugal, contas de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública. Relativamente a 2005 e em 2006, a EP apresentou contas de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade.

Os documentos de prestação de contas de 2006 foram entregues no Tribunal de Contas sem aprovação pela Tutela, não estando acompanhados dos relatórios do Fiscal Único e da empresa de auditoria contratada, da certificação legal de contas e do parecer da IGF, podendo, portanto, não ser os definitivos. O modelo de balanço apresentado não se conforma com o modelo definido no POC.

Posteriormente, foram enviadas a este Tribunal as contas de 2006, já devidamente acompanhadas dos relatórios do Fiscal Único e da empresa de auditoria contratada e da certificação legal de contas, encontrando-se ainda por emitir o parecer da IGF e a sequente aprovação pela tutela.

O Fiscal Único emitiu uma certificação legal de contas adversa sobre as demonstrações financeiras de 2006 e, no seu Relatório e Parecer, opina que o Relatório e Contas devem ser aprovados (**cfr. ponto 3.2.1).**

A taxa de cobertura dos custos pelos proveitos foi, no período em análise, de 161,8%, 97,2% e 99,2%, registando um decréscimo de 62,6%. Se expurgarmos dos proveitos os trabalhos para a própria empresa, a taxa de cobertura, em 2005 e 2006, foi de 89,7% e de 91,5%, respectivamente, registando-se um decréscimo de 70,3%.

A manter-se esta tendência de decréscimo, agravar-se-á a situação económica e financeira da entidade, já que os proveitos deixaram de ser suficientes para fazer face aos custos. Realça-se que o crescimento dos custos operacionais, no período, foi de 106,3%, enquanto que os proveitos operacionais apenas cresceram 72,9% (**cf. ponto 3.2.2**).

A situação económica e financeira da EP é, de algum modo, preocupante, já que não exerce nenhuma actividade geradora de proveitos, dependendo, na sua quase totalidade, dos subsídios atribuídos pelo Estado, os quais têm sido insuficientes para fazer face aos investimentos, pelo que tem sido necessário o recurso ao endividamento (**cf. ponto 3.2**).

1.1.3. Quanto aos Investimentos

As autorizações iniciais dos investimentos em execução, em 2005, ascenderam a € 11.002,1 milhões, tendo sido objecto de reforços no montante de € 2.640,1 milhões, o que representa um acréscimo de 24%; as expropriações assumiram um acréscimo de 77,1%.

Por tipologia, os investimentos em obras, no valor de € 9.840,8 milhões, são os mais significativos – 72,1% –, seguidos dos estudos e projectos – € 2.782,9 milhões (20,4%) –, das expropriações – € 935,5 milhões (6,9%) – e dos fornecimentos que, apesar de representarem apenas 0,6%, são responsáveis por € 83,0 milhões.

Em 2005, foram pagos € 823 milhões, não existindo variação significativa relativamente a 2004 (cerca de menos € 41,9 milhões), tendo os pagamentos em obras diminuído € 114,8 milhões; os pagamentos relativos a expropriações e a fornecimentos aumentaram em € 72,7 milhões e € 1,4 milhões, respectivamente.

Os contratos fundados em ajuste directo e relativos a investimento em execução, em 2005, atingiram o montante de € 2.528,1 milhões, o que representa 18,5% dos investimentos e um incremento de 47,2% (€ 810,4 milhões) relativamente às autorizações iniciais, enquanto que os demais (81,5%) tiveram um incremento de apenas 19,7%.

Em 2004 e em 2005, os contratos fundados em ajuste directo originaram pagamentos no valor total de € 88,9 milhões e de € 147,6 milhões, respectivamente, verificando-se um acréscimo de € 58,7 milhões.

Os ajustes directos englobam, entre outras, actividades incluídas nos programas de concessões (reequilíbrios e compensações), conservação, construção e despesas comuns (**cf. ponto 3.3**).

1.1.4. Quanto ao PIDDAC

No triénio, o investimento total financiado pelo PIDDAC foi de € 2.256,2 milhões, sobressaindo o investimento em Expropriações - € 479 milhões (18,7%), em Rendas/Portagens Virtuais - € 443 milhões (17,3%) e em Estradas Nacionais e Regionais - € 415 milhões (16,2%), perfazendo estes três projectos o montante de € 1.337 milhões (52,2%), mais de metade do investimento no período.



O investimento executado no decurso deste triénio atingiu, em 2005, o seu mais elevado valor (€ 911,9 milhões), embora, neste período, tenha registado um decréscimo de 10%.

Os contratos financiados pelo PIDDAC, em execução em 2005, atingiram o montante de € 9.525,1 milhões, dos quais € 1.295,2 milhões resultaram de adicionais e outros, o que se traduz num acréscimo de 15,7%, não tendo sido considerados os valores das revisões de preços. As Expropriações registaram, em relação ao montante inicial, o maior desvio (70,8%).

A taxa de execução dos investimentos financiados pelo PIDDAC, face ao orçamento inicial, foi de 131,4%, em 2004, de 65,5%, em 2005 e de 99,3%, em 2006, destacando-se o crescimento significativo das Renditas/Portagens Virtuais (327,2%), que atingiram, em 2006, o valor de € 202,9 milhões, seguido das Expropriações (€ 121,2 milhões), apesar destas terem tido um decréscimo de 23,8%, no triénio (**cfr. ponto 3.3.2**).

1.1.5. Quanto ao Financiamento Comunitário do PIDDAC

A componente do co-financiamento comunitário, no total das actividades do PIDDAC, manteve-se constante no triénio - cerca de 19%.

As actividades executadas em 2006, co-financiadas por fundos comunitários, foram responsáveis por € 404 milhões (51,9%), num investimento total de € 779 milhões.

Os projectos referentes às Renditas/Portagens Virtuais, às Comparticipação/Compensações/Reequilíbrio e Equipamento e às Instalações de Serviços explicam parte do investimento não financiado, já que, no triénio, foram responsáveis por pagamentos no montante de € 566,5 milhões, correspondente a 21,6 % do financiamento do PIDDAC (**cfr. ponto 3.3.2**).

1.1.6. Quanto aos Compromissos

Para 2007 e anos seguintes, a EP necessita de dispor de meios monetários, no montante de € 9.574 milhões, para fazer face aos compromissos assumidos, que inclui € 3.153,4 milhões para Renditas /Portagens Virtuais.

No entanto, no que respeita às concessões SCUT, os respectivos “*casos base*” indicam previsões de pagamentos, a partir de 2008 e até 2032, de € 14.675 milhões, a preços correntes e incluindo o IVA à taxa de 21%.

As previsões de pagamentos das rendas com as concessões SCUT, em 2007, ascendem a € 520 milhões, atingem o máximo de € 735 milhões, em 2011, descem gradualmente até 2026 (€ 525,4 milhões) e, a partir de 2027, acentuam o decréscimo. Entre 2008 a 2018, as referidas previsões situam-se, em todos os anos, acima dos € 700 milhões.

A manter-se o actual montante de financiamento por parte do PIDDAC (€ 779 milhões, em 2006), de 2008 a 2011, tal investimento seria absorvido, entre 90% a 94%, pelos pagamentos das rendas com as concessões das SCUT, decrescendo até 2026, ano em que, ainda assim, atingiria os 67% (**cfr. ponto 3.3.2**).

1.1.7. Quanto ao sistema de informação financeira

A implementação do sistema de informação financeira iniciou-se em 2001, tendo-se concretizado apenas em 2006, devido a insuficiências de funcionalidades, à imaturidade do produto seleccionado à data da sua aquisição e, por outro lado, às sucessivas modificações orgânicas da entidade que gere as infra-estruturas rodoviárias, com consequências ao nível dos normativos contabilísticos aplicáveis.

Actualmente, o sistema ainda não produz automaticamente alguns documentos obrigatórios, entre os quais se destacam o balanço e a demonstração de resultados, não fornecendo informação suficiente de forma a evitar a necessidade de aplicações complementares (**cfr. ponto 3.4**).

1.1.8. Quanto ao Controlo Interno

O sistema de informação contabilístico da Estradas de Portugal é formado por 22 serviços processadores e pelo serviço central – o Gabinete Financeiro – que procede à verificação e contabilização de toda a receita e despesa.

O sistema de controlo interno contabilístico implementado no Gabinete Financeiro é, em geral, adequado, tendo em conta a actividade desenvolvida pela entidade e os elevados montantes movimentados (**cfr. ponto 3.5.2.1**).

1.1.9. Quanto aos Procedimentos Contabilísticos

a) Disponibilidades

Os documentos analisados encontravam-se devidamente registados nas contas de disponibilidades.

A entidade movimenta fundos através de diversas Instituições Bancárias e do Tesouro. A necessidade de contrair dívida financeira implica necessariamente a abertura de contas em instituições bancárias e, consequentemente, o não cumprimento integral do princípio da unidade da tesouraria (**cfr. ponto 3.5.2.2.2**).

b) Existências

As existências da entidade correspondem às parcelas de terreno sobrantes que são reconhecidas como subproduto da construção de estradas e valorizadas a 0,01€.

A aplicação deste critério de valorização não se conforma com as normas contabilísticas e leva a que o seu valor fique incorporado no custo de construção do empreendimento, na componente de expropriações, dando origem a que, no acto do reconhecimento da venda, seja obtida uma margem superior à que obteria se se utilizasse o critério do valor realizável líquido indicado pelo POC.

O montante reconhecido na conta de existências não se encontra correctamente valorizado e provoca distorções nos montantes das existências, nos bens do domínio público e nas “*margens*” (**cfr. ponto 3.5.2.2.3**).

c) Imobilizado



No reconhecimento e mensuração do imobilizado, a entidade adopta a política contabilística de que todas as despesas relacionadas, directa ou indirectamente, com as obras, tais como juros de mora, indemnizações, juros de financiamento, rendas de concessões, consultadoria, estudos, apoio jurídico, apoio administrativo e outras, são levadas ao imobilizado, sendo que este, na sua esmagadora maioria, é do domínio público.

Nem todos os bens do domínio público e do património autónomo se encontram reconhecidos no imobilizado, estando a ser desenvolvidos trabalhos nesse sentido, e as infra-estruturas rodoviárias transferidas para as redes municipais ainda não foram abatidas ao imobilizado da EP, objectivo que a empresa pretende alcançar em 2007.

A transferência do imobilizado em curso para imobilizado nem sempre é tempestiva.

A partir de 2002, a EP deixou de efectuar amortizações dos bens do domínio público; anteriormente, o critério adoptado consistia em amortizar, por um período de 6 anos, tendo por base o valor da camada de desgaste das estradas, correspondente a 10% e 60% do valor base da construção para as estradas da rede viária e outras estradas, respectivamente.

Os bens do domínio privado são amortizados tendo por base os valores dos bens dos institutos e entidades que antecederam a EP, que, apesar das sucessivas cisões e fusões, não foram valorizados devidamente.

A quase totalidade do imobilizado corresponde aos bens do domínio público, financiados pelo PIDDAC, através de transferências mensais, que são reconhecidas de forma agregada numa conta de reservas do capital próprio, não existindo, por isso, contabilização autónoma por actividades, facto que impede a imputação destes proveitos a cada actividade no momento da sua amortização.

O montante do imobilizado da Estradas de Portugal não traduz uma imagem verdadeira e apropriada por virtude de serem levados ao imobilizado montantes significativos que não são activos, mas sim custos do período. Não se utilizando as normas contabilísticas no reconhecimento do imobilizado, desvirtuam-se os custos suportados no período (**cf. ponto 3.5.2.2.4**).

d) Capital Próprio

De acordo com os artigos 19.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, o capital estatutário da Estradas de Portugal seria constituído pelo valor das entradas patrimoniais do Estado, pelo valor dos bens do domínio privado e pelo saldo orçamental de funcionamento do Instituto das Estradas de Portugal, apurado à data da sua transformação.

No entanto, não foi observado o disposto no Decreto-Lei n.º 239/2004, dado que o capital estatutário da Estradas de Portugal, no montante € 200 milhões, foi realizado pela integração de saldos das contas do Fundo Patrimonial do Instituto das Estradas de Portugal.

O capital próprio da entidade pode não corresponder ao justo valor dos activos entregues aquando da sua constituição, o que poderá ter consequências nos montantes reflectidos no balanço e na demonstração de resultados (**cf. ponto 3.5.2.2.5**).

e) Provisões

O Balanço de 2005 apresentou provisões para pensões no montante de € 14,109 milhões e de € 0,231 milhões para outras provisões (processos judiciais em curso).

O montante relativo a responsabilidades derivadas de processos judiciais indicado pelos serviços jurídicos da Estradas de Portugal é superior a mil milhões de euros, em 2005. Ainda que sejam considerados os montantes depositados no âmbito das expropriações, as provisões constituídas não são suficientes.

A provisão de € 14,109 milhões relativa às responsabilidades com pensões, é insuficiente para fazer face aos encargos estimados pela entidade, que podem ascender a € 28,7 milhões, para o período de 2006 a 2018. A provisão deveria ter sido correctamente constituída à data em que a decisão de aposentação foi tomada (**cf. ponto 3.5.2.2.6**).

f) Garantias

Não existia um controlo efectivo, por parte do Gabinete Financeiro, sobre as garantias prestadas por empreiteiros durante a execução das obras.

O montante depositado, de € 10,1 milhões, referente aos descontos para reforço de garantias, não é coincidente com o montante dos descontos efectuados e registados na contabilidade, que ascendia a €10,7 milhões (**cf. ponto 3.5.2.2.7**).

g) Custos

Os custos apresentados na Demonstração de Resultados de 2005 podem não corresponder aos custos efectivos do período por, designadamente, terem sido contabilizados como imobilizado despesas que deveriam ser reconhecidas como custos e por se verificar insuficiência de amortizações e de provisões (**cf. ponto 3.5.2.2.8**).

h) Proveitos

Os proveitos apresentados na Demonstração dos Resultados ascenderam, em 2005, a € 122,7 milhões, dos quais € 112,3 milhões correspondem a subsídios à exploração e € 2,9 milhões a proveitos e ganhos extraordinários, nomeadamente, como venda de imobilizado (€ 2,4 milhões). Os restantes proveitos (€ 7,5 milhões) são, fundamentalmente, resultantes de licenças concedidas, da venda de cadernos de encargos e de proveitos financeiros.

As receitas geradas pela actividade da EP são diminutas para fazer face aos custos, dependendo esta entidade, quase em termos absolutos, dos subsídios concedidos pelo Estado. Tal facto pode colocar em causa a continuidade da entidade com a figura jurídica em que foi criada, não sendo de descurar que, caso tivesse sido constituída como uma entidade da administração directa ou indirecta do Estado, não poderia deter autonomia financeira, de acordo com as regras gerais constantes da Lei n.º 8/90, por não ter receitas próprias suficientes (**cf. ponto 3.5.2.2.9**).

1.1.10. Quanto à Dívida

A dívida de curto prazo da entidade era, em 2005 e em 2006, de € 237,4 milhões e de € 230,8 milhões, sendo a não financeira de € 186,9 milhões e de € 166,8 milhões, respectivamente, verificando-se, assim, um decréscimo de € 20,1 milhões.



Em comparação, a dívida financeira, em 2006, ascendeu a € 64,0 milhões, registando um acréscimo de € 13,5 milhões relativamente a 2005.

Não tendo em conta as provisões e os acréscimos e diferimentos, a dívida não financeira de curto prazo diminuiu € 6,5 milhões, enquanto que a dívida financeira cresceu € 13,5 milhões.

Considerando que as provisões não se encontram devidamente constituídas, o passivo da entidade é superior ao apresentado no Balanço (**cf. ponto 3.6**).

1.1.11. Quanto à Dívida não Financeira

Do decorrer do apuramento da dívida não financeira foram efectuados ajustamentos aos valores inicialmente indicados pela entidade e aos reportados pelos fornecedores analisados.

Quanto aos montantes em dívida a 31 de Dezembro de 2005, a circularização efectuada aos fornecedores permitiu constatar divergências em relação a quase todos, implicando ajustamentos que variaram entre € -680.987,50 e € 1.028.310,79, sendo o montante indicado o saldo resultante das correcções efectuadas a débito e crédito na conta corrente relativa a cada um dos fornecedores, tendo o Gabinete Financeiro procedido à verificação e correcção das divergências detectadas.

Após a circularização, as diferenças encontram-se justificadas por razões que se prendem, essencialmente, com a cessão de créditos a empresas de *factoring*, com divergências de montantes facturados sobre os quais não existe acordo, incluindo juros de mora, bem como a diferenças resultantes do final de período contabilístico.

Do montante em dívida aos fornecedores incluído na amostra, ou seja, € 41,8 milhões, 80,8% foi pago até 30 de Junho de 2006; a 31 de Dezembro de 2006, ainda se encontrava por pagar 12,6% da dívida (€ 5,2 milhões); da dívida que transitou para 2007, 37,4% foi paga durante o 1º semestre.

A restante dívida, € 3,3 milhões (7,9%), ainda se encontrava por pagar devido a divergências, entre a Estradas de Portugal e os respectivos fornecedores, quanto ao montante de juros a pagar (**cf. ponto 3.6.1**).

1.1.12. Quanto ao Prazo de Pagamento

O prazo médio de pagamento a fornecedores, com base nos dados das demonstrações financeiras, era de 55 dias, sendo de 42 dias para fornecedores de conta corrente e de 56 dias para os fornecedores de imobilizado. Calculando o prazo médio de pagamento a partir da facturação dos fornecedores abrangidos pela amostra, foi apurado um prazo de 184 dias e um atraso no pagamento de 122 dias.

A diferença existente entre os prazos médios obtidos justifica-se, em parte, devido aos montantes significativos de pagamentos de concessões – € 244 milhões, em 2005 – cuja facturação foi paga, na sua quase totalidade, nas datas acordadas nos respectivos contratos.

A Estradas de Portugal, enquanto entidade pública empresarial, tem a possibilidade de recorrer ao crédito, e pode utilizá-lo para pagar dívidas a fornecedores, transformando dívida não financeira em financeira, o que pode distorcer a análise do prazo de pagamento efectuada em 2005, seu primeiro ano de actividade como EP (**cf. ponto 3.6.2**).

1.1.13. Quanto à Dívida Financeira

A EP celebrou, no decurso do ano de 2005, contratos de abertura de crédito com diversas instituições bancárias, que atingiram € 700 milhões.

A entidade, durante o ano de 2005, atingiu momentos de recurso ao crédito na ordem dos € 250 milhões, embora tivesse encerrado o ano com uma dívida de € 50,5 milhões e, em 2006, com um saldo final de € 64 milhões.

O montante de encargos financeiros imputado a imobilizado em curso foi, em 2005, de € 1,242 milhões.

A necessidade de recurso ao crédito decorre da falta de meios monetários para fazer face aos pagamentos, o que torna premente a necessidade de um orçamento de tesouraria de forma a gerir com maior rigor os pagamentos e respectivos recebimentos, sendo certo que os pagamentos ocorrem com alguma previsibilidade, enquanto que os recebimentos dependem da libertação dos meios monetários por parte de outras entidades.

A falta da libertação de meios monetários suficientes por parte do Estado, face aos compromissos da entidade, conduz ao pagamento de elevados encargos financeiros decorrentes de juros de descobertos bancários e de empréstimos e/ou a pagamentos de juros de mora (**cf. ponto 3.6.3**).

1.1.14. Quanto à Fiabilidade das Demonstrações Financeiras

As demonstrações financeiras não reflectem uma imagem verdadeira e apropriada. No entanto, a demonstração de fluxos de caixa reflecte a totalidade dos fluxos monetários do período, não sendo, contudo, possível garantir que os fluxos das actividades operacionais e de investimento correspondam aos fluxos efectivos das referidas actividades (**cf. ponto 4**).



1.2. Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se ao Conselho de Administração da EP – Estradas de Portugal, E.P.E., que providencie no sentido de:

- ◆ Assegurar que o sistema de informação financeira produza automaticamente os documentos obrigatórios, em particular, o balanço e a demonstração de resultados.
- ◆ Ponderar, após a definição das funções a desempenhar pela entidade no quadro das alterações em curso, a realização de uma análise de custo / benefício para o período de vida útil do sistema de informação financeira, no sentido de proceder à comparação com outras alternativas existentes no mercado, devendo essa análise ter em conta todas as aplicações complementares relacionadas com o mesmo sistema.
- ◆ Utilizar as normas contabilísticas em vigor no reconhecimento e mensuração dos activos e definir políticas contabilísticas conformes com as referidas normas.
- ◆ Proceder à regularização do imobilizado e dos subsídios obtidos para o seu financiamento, quando aplicável, devendo ser reflectidas na Demonstração de Resultados e divulgadas nos Anexos ao Balanço e à Demonstração de Resultados.
- ◆ Proceder ao reconhecimento e à individualização dos subsídios obtidos de acordo com o imobilizado que financia, de forma a reflectir, em cada período, o proveito e o custo da amortização do imobilizado.
- ◆ Efectuar os abates ao imobilizado do domínio público quando seja transferido para as autarquias locais.
- ◆ Transferir, tempestivamente, o imobilizado em curso para o imobilizado.
- ◆ Diligenciar para que o capital estatutário seja constituído de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro.
- ◆ Constituir provisões adequadas às responsabilidades judiciais e aos encargos com pensões.
- ◆ Proceder à circularização dos fornecedores e reflectir na contabilidade as eventuais correcções.
- ◆ Reconciliar a conta de garantias descontadas a fornecedores com a conta de depósitos por garantias e esta, por sua vez, com as contas bancárias, mediante evidência documental e com divulgação no Anexo às Demonstrações Financeiras, incluindo a sua justificação.
- ◆ Efectuar o devido controlo das garantias bancárias e do depósito, imediato, dos descontos efectuados nos pagamentos destinados ao reforço da caução prestada.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Objecto da auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização para 2007, aprovado em sessão do Plenário da 2.^a Secção do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 12/06 – 2.^a Secção, de 14 de Dezembro, foi realizada a auditoria à EP – Estradas de Portugal, E.P.E.

A auditoria incidiu, especialmente, sobre o ano de 2005, envolvendo a apreciação da fiabilidade das demonstrações financeiras, bem como a análise da situação económico-financeira no triénio 2004 a 2006.

A auditoria teve como objectivo específico a validação dos dados fornecidos ao Tribunal de Contas (TC), no âmbito do trabalho desenvolvido com vista ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 (PCGE/2005), no tocante à identificação dos credores do Estado, tendo sido reconciliados os valores apresentados pela Estradas de Portugal e os valores apresentados pelos respectivos credores, e analisados os desvios e a antiguidade da dívida.

2.2. Entidade auditada

A entidade auditada foi a EP – Estradas de Portugal, E.P.E.

No decurso da auditoria foi ainda solicitada informação a alguns fornecedores da EP e aos Municípios da Amadora, de Mungalde e de Vila Nova de Gaia.

2.3. Objectivos, metodologias e técnicas de controlo

Na realização desta auditoria foram seguidos, quando aplicáveis, os princípios, as normas e os procedimentos acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC e as normas internacionais de auditoria, designadamente, da INTOSAI e do IFAC.

No que respeita à metodologia a aplicar no apuramento do prazo médio de pagamento, foi utilizada uma fórmula de cálculo previamente definida, complementada pela análise, casuística, dos documentos seleccionados na amostra.

2.4. Limitações

De acordo com o Programa de Auditoria, o presente trabalho teve os seguintes objectivos:

- ◆ Avaliação da dívida não financeira da EP, reportada a 31 de Dezembro de 2005, com particular destaque para a validação da informação remetida a este Tribunal pela EP face à reportada pelos credores, de acordo com os objectivos e linhas orientadoras constantes da proposta aprovada pelo Plenário da 2.^a Secção, em 25 de Janeiro de 2007;
- ◆ Análise da situação económica e financeira da EP, no triénio 2004/2006;



- ◆ Fiabilidade das demonstrações financeiras relativas a 2005.

No âmbito da presente auditoria não se procedeu à análise da legalidade e regularidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras, por se encontrar associado trabalho incompatível com o prazo definido para a conclusão do trabalho, face à dimensão da entidade auditada e à natureza da actividade por ela desenvolvida.

A análise dos procedimentos e do controlo interno foram, por conseguinte, limitados à actividade financeira desenvolvida pelo Gabinete Financeiro da EP, não tendo sido analisados os procedimentos ao nível das diferentes entidades processadoras da EP nem os procedimentos inerentes à validação da facturação das concessões.

Os trabalhos da auditoria, conforme exposto neste relatório, foram desenvolvidos em conformidade com o respectivo planeamento, salientando-se a permanente disponibilidade por parte dos serviços e respectivos dirigentes e funcionários, sem os quais não teria sido possível alcançar os objectivos operacionais e de prazo definidos.

Da mesma forma, foi prestada toda a informação solicitada a outras entidades, nomeadamente às Câmaras Municipais de Mangualde, de Vila Nova de Gaia e da Amadora, bem como aos diversos fornecedores da EP, tendo sido, sempre, obtida a máxima colaboração, o que contribuiu activamente para a conclusão da auditoria.

2.5. Audição das entidades auditadas em cumprimento do princípio do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ À EP – Estradas de Portugal, E.P.E..

Todas as entidades a quem foi enviado o relato apresentaram alegações, que foram objecto de análise, procedendo-se, no texto deste relatório, às alterações que se consideraram necessárias. Sempre que o Tribunal considerou oportuno e relevante, foram incorporados no texto extractos daquelas respostas acompanhados dos comentários considerados pertinentes.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades a quem foi enviado o relato são ainda apresentadas integralmente no Anexo B do presente relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de Maio.

¹ Este diploma legal foi objecto de alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

Nos três pontos seguintes procede-se a uma apreciação genérica das observações apresentadas pelas entidades ouvidas na fase do contraditório.

2.5.1. Alegações do Ministro de Estado e das Finanças

O Ministro de Estado e das Finanças (MEF) apresentou alegações direccionadas à opinião sobre as demonstrações financeiras de 2005, invocando, sumariamente, que as mesmas haviam sido certificadas pelo Revisor Oficial de Contas e obtido o parecer favorável da Inspeção-Geral de Finanças.

2.5.2. Alegações do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) centrou as suas alegações, fundamentalmente, na defesa dos critérios contabilísticos adoptados em 2006, tendo por base os conceitos de actividades próprias da EP e de actividades desenvolvidas em nome e por conta do Estado, que estiveram presentes na elaboração e apresentação das demonstrações financeiras de 2006.

Devido ao facto de parte das alegações não se reportarem especificamente ao âmbito do presente relatório, por incidirem sobre o ano de 2006, importa, desde já, efectuar uma breve análise das mesmas.

O MOPTC invocou, designadamente:

“A actividade desenvolvida pela EP desde a sua criação traduz-se, objectivamente, num serviço que esta empresa presta ao país em geral e aos utilizadores das rodovias em particular. A sua missão operacional assenta na conservação e exploração do património viário da rede nacional e na segurança dos utentes. Essa missão, que de facto corresponde às actividades próprias da empresa, é assegurada sem prejuízo das acções desenvolvidas em nome e por conta do Estado: planeamento, concepção e construção de novas vias a integrar no património e domínio público, e exercício dos poderes e faculdades do concedente previstos nos contratos de concessão”.

A actividade desenvolvida pela EP, assim como a das entidades que a antecederam, consiste no planeamento, construção, conservação, exploração e concessão da rede viária a seu cargo.

Contrariamente às alegações produzidas, não se encontra, no diploma constitutivo da EP, qualquer distinção entre as actividades de conservação e exploração e as de planeamento, concepção e construção de novas vias, que permita dizer que as primeiras são actividades próprias da empresa e as segundas, actividades por conta do Estado. Muito pelo contrário, todas elas constituem o objecto da EP, conforme se estipula no artigo 4º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro.

A EP – entidade pública empresarial – é uma pessoa colectiva de direito público dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, criada de acordo com o regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

As entidades públicas empresariais integram a administração indirecta do Estado, o que significa que o Estado, através da figura da devolução de poderes, cria pessoas colectivas de direito público para prosseguir actividades administrativas destinadas à realização dos fins do Estado. No entanto, essas



actividades são exercidas e desenvolvidas em nome próprio, ou seja, essas entidades, devido ao facto de disporem de autonomia e personalidade, respondem juridicamente pelos seus actos e pagam, de harmonia com os seus orçamentos e por conta dos seus próprios patrimónios, as dívidas contraídas, ainda que o seu financiamento caiba, no todo ou em parte, ao Estado².

A referida distinção entre actividades por conta própria e actividades por conta do Estado reflectida nas demonstrações financeiras da EP relativas a 2006 não tem, pelos motivos expostos, qualquer suporte legal, nem se conforma com as normas contabilísticas aplicáveis.

Referiu também o MOPTC:

“(...) Esta prestação de serviços, contraditoriamente, não teve no passado reflexo na contabilização dos custos e proveitos da empresa por meras razões de formalidade contabilística - que não de substância - e, adicionalmente, não se traduziu na existência de efectivas receitas próprias que correspondessem à contraprestação dos serviços prestados”.

Distintamente do alegado, os factos e eventos resultantes da actividade exercida sempre tiveram reflexos, ainda que nem sempre de forma correcta, face às normas contabilísticas, na contabilidade da entidade (activo, passivo, capital próprio, custos e proveitos), tendo os proveitos, na sua quase totalidade, origem em transferências do Orçamento do Estado.

Assim, não se pode considerar que existam efectivas receitas próprias como contraprestação dos serviços prestados, uma vez que a entidade não actua no mercado nem a sua actividade difere da actividade exercida por outras entidades do sector público administrativo. Ou seja, não foi pela alteração da figura jurídica, de instituto público para entidade pública empresarial, que se alteraram as circunstâncias em que a entidade tem vindo a desenvolver a sua actividade.

Acrescentou o MOPTC que a forma de elaboração e apresentação das demonstrações financeiras de 2006 da EP *“(...) ajuda a resolver um conjunto de questões levantadas no Relato de Auditoria do Tribunal de Contas (...)”.*

Assim, e em suma, as alegações do MOPTC centram-se nas demonstrações financeiras de 2006 e nas correcções que estas introduziram na informação financeira de 2005.

É de relevar que a auditoria incidiu sobre as demonstrações financeiras de 2005, tal como se encontram aprovadas pelas entidades competentes e enviadas a este Tribunal. As contas de 2006 apenas foram utilizadas para a análise económico-financeira no triénio 2004/2006, tendo-se constatado que a empresa utilizou um modelo de apresentação do balanço que não se conforma com o do Plano Oficial de Contabilidade (POC).

Apesar de não ter sido desenvolvido trabalho com o objectivo de emitir opinião sobre as contas de 2006, salienta-se que foram efectuados testes, a partir de uma amostra, a documentos de 2006, com vista a confirmar se os procedimentos de reconhecimento e mensuração adoptados em 2005 se mantinham em 2006, concluindo-se pela sua manutenção.

Tal circunstância e, entre outras, designadamente o modelo de balanço utilizado, terão conduzido a uma opinião adversa por parte do Fiscal Único (Revisor Oficial de Contas) e da empresa de auditoria, relativamente às contas de 2006.

² Cfr. Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 3ª Edição.

Com efeito, mantendo-se, em 2006, os procedimentos utilizados, em 2005, no reconhecimento e mensuração dos factos e eventos, e crescendo ainda a não conformidade do modelo de elaboração e apresentação das demonstrações financeiras com as normas contabilísticas, facilmente constatada pela leitura das mesmas, a opinião sobre as contas não poderia ser, no mínimo, diferente da emitida.

As opiniões adversas emitidas pelo Revisor Oficial de Contas (ROC) e pela empresa de auditoria explicam, só por si, que não existiram melhorias de 2005 para 2006, sendo evidente que as alterações introduzidas em 2006 não resolveram as questões enunciadas no presente relatório, contrariamente ao alegado.

Referiu ainda o MOPTC, nas suas alegações: *“As demonstrações financeiras de uma sociedade são responsabilidade da gestão da mesma. Na determinação do formato e conteúdo em que essas demonstrações financeiras são preparadas e submetidas preside o entendimento da gestão. Nomeadamente, quanto às suas responsabilidades e obrigações bem como limitações de autonomia de acção”*.

Sobre esta observação do MOPTC, não se questiona a responsabilidade da gestão da entidade na elaboração e apresentação das suas demonstrações financeiras nem as políticas contabilísticas adoptadas, mas não pode deixar de salientar-se que as mesmas devem obedecer a critérios que respeitem a legalidade e a regularidade, crescendo ainda que, como decorre da lei, a EP se encontra sujeita aos poderes de tutela e de superintendência, e, como tal, aos poderes de intervenção destinados a assegurar a legalidade e o mérito da actuação, bem como a definição de objectivos e orientações.

Salienta-se que, de acordo com a documentação facultada, os critérios que presidiram à elaboração e apresentação das demonstrações financeiras de 2006 foram delineados por uma empresa de consultadoria, sob orientação da Secretaria de Estado das Obras Públicas e da EP, tendo sempre por base a separação das actividades por conta do Estado e as actividades próprias e a consideração dos subsídios do Estado como proventos por prestação de serviços.

Relativamente aos custos e proveitos de 2006, o MOPTC afirmou:

“Nas demonstrações financeiras de 2006, que incluíram a nova apresentação das demonstrações financeiras de 2005, a empresa neutralizou o efeito de custos e proveitos na demonstração de resultados de duas formas, por dois motivos diferentes.

Os custos, bem como os proveitos com eles correlacionados, referentes a actividades por conta do Estado - as funções institucionais de concedente de infra-estruturas rodoviárias e as de natureza operacional de planeamento, projecto, construção e expropriações - foram expurgados da demonstração de resultados e apresentados na rubrica respectiva de activo do balanço. O efeito líquido deste expurgo é tendencialmente zero. Considerações que possam induzir em conclusão diferente não são correctas.

Os custos que, de acordo com o modelo de custeio de obras internas, dizem respeito a trabalhos para a própria empresa, são capitalizados através da utilização da conta respectiva de proveitos.

Note-se que, uma vez que as actividades por conta do Estado não têm reflexo na demonstração de resultados, os trabalhos para a própria empresa são os que dizem respeito ao imobilizado afecto às actividades próprias.

A empresa desenvolve actividades que, de acordo com os princípios contabilísticos, se devem traduzir em proveitos, uma vez que constituem actividades principais da mesma e resultam do processo de transformação económico induzido pela empresa.

A questão da forma como esses mesmos proveitos se traduzem em influxos de caixa é matéria diversa da questão económica abordada.



Por razões exclusivamente de foro administrativo, esses efeitos económicos são traduzidos em fluxos de caixa através da liquidação de montantes referidos como "subsídios de exploração".

Tal facto não deve obstar a que os montantes relativos ao desempenho económico da sociedade deixem de ser apresentados como proveitos de vendas e serviços prestados, desde que garanta a subsequente legalidade da forma como os mesmos são liquidados (facturados) e, em última análise, recebidos".

As alegações produzidas pelo MOPTC reportam-se à forma de apresentação, ao reconhecimento e à mensuração dos custos e proveitos de 2006 e não de 2005, único ano este que, como se disse, constituiu o objecto desta acção enquanto auditoria financeira.

Os proveitos resultantes das transferências do OE, segundo o MOPTC, foram classificados, em 2006, como prestação de serviços. Conforme já referido, não existe qualquer suporte legal ou contratual em que se fundamente tal procedimento, sendo que, em termos de substância, se trata de subsídios à exploração ou ao investimento.

Quanto aos proveitos decorrentes dos trabalhos efectuados para a própria empresa, o POC permite reconhecê-los e imputá-los aos bens produzidos, tendo, para o efeito, contas próprias, mas terão de ser reconhecidos como custos suportados por natureza com a sua consequente apresentação na demonstração de resultados.

A solução criada, descrita nas alegações, ao retirar da demonstração de resultados todos os custos suportados pela actividade exercida em nome do Estado e ao imputá-los aos activos do Estado, conforme referido pelo MOPTC, não se limita à denominada "contabilidade criativa"³, pois ignora que nem todos os custos são activos, como, por exemplo, os juros de mora, e leva a uma sobrevalorização dos activos, os quais não são ajustados nem amortizados, nunca sendo, desta forma, levados a custo em nenhuma entidade.

2.5.3. Alegações da EP – Estradas de Portugal, E.P.E.

A EP apresentou alegações direccionadas, essencialmente, para as observações formuladas no campo contabilístico e financeiro, focando ainda alguns aspectos relacionados com os investimentos, designadamente, quanto à taxa de execução, aos ajustes directos, à análise dos pagamentos e do tráfego das SCUT e dos protocolos com as Câmaras Municipais.

Como notas finais, referiu a EP:

"Em suma, esperamos com o presente relato do contraditório ter contribuído para o completo esclarecimento das asserções e conclusões presentes no relatório, sem que desta análise se pretenda qualquer ensejo ou denúncia em relação ao rigor, cuidado e acerto de grande parte das referências feitas, apresentadas e descritas no projecto de relatório, sobretudo no plano das recomendações e orientações correctivas, sendo certo que a EP vai ter em conta, com empenho, as recomendações apresentadas pelo Tribunal de Contas em sede de relatório final e providenciará a sua implementação dando prioridade às situações indicadas em que a respectiva efectivação seja viável de imediato".

³ Utilização, por parte dos gestores, das flexibilidades e omissões existentes nas normas contabilísticas.

3. PARTE EXPOSITIVA

3.1. Caracterização Geral da EP

3.1.1. Evolução Histórica

Em 1927, foi criada a Junta Autónoma de Estradas (JAE) que passou a coexistir com a Direcção-Geral de Estradas, ficando a primeira com as áreas da construção de grandes troços e a reparação e construção das obras de arte e a segunda com as funções referentes à manutenção corrente, sinalização e construção de estradas nacionais e suas obras de arte. A Direcção-Geral de Estradas veio a ser extinta em 1929 e as suas funções foram transferidas para a JAE.

Em 1997, foi criada a JAE – Construção, SA, com a área da construção e grande reparação de estradas e obras de arte, através do Decreto-Lei n.º 142/97, de 6 de Junho.

Decorridos apenas dois anos, em 1999, a JAE e a JAE – Construção, SA, foram extintas e deram origem ao Instituto das Estradas de Portugal (IEP), ao Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR) e ao Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR)⁴.

Posteriormente, em 2002, o IEP integrou, por fusão, o ICOR e o ICERR⁵, tendo o referido Instituto dado origem à EP – Estradas de Portugal, E.P.E, através do Decreto-Lei n.º 249/2004, de 21 de Dezembro.

No período compreendido entre 1930 e 1997, verificou-se uma estabilidade orgânica e funcional da JAE, tendo sofrido apenas alterações pontuais na estrutura organizativa.

Na última década, a situação alterou-se mediante sucessivas modificações orgânicas, verificando-se que as funções que até então estiveram na esfera da JAE passaram a ser desenvolvidas por entidades que se foram sucedendo umas às outras, com diferentes regimes jurídicos, dando origem a cisões e fusões.

Presentemente, está em curso uma nova alteração no sector das infra-estruturas rodoviárias, iniciada com a publicação do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, que, no âmbito do PRACE, criou o Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I. P. (InIR, I. P.), com a forma de instituto público, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa

De acordo com o preâmbulo deste diploma legal, o novo instituto tem como principal missão fiscalizar e supervisionar a gestão e exploração da rede rodoviária, controlando o cumprimento das leis e regulamentos e dos contratos de concessão e subconcessão, de modo a assegurar a realização do Plano Rodoviário Nacional e a garantir a eficiência, equidade, qualidade e a segurança das infra-estruturas, bem como os direitos dos utentes. As atribuições do InIR, I. P., implicam uma clara separação deste em relação à EP, a qual até agora tem desempenhado, entre outras, funções de fiscalização e supervisão, e que deverá passar a funcionar apenas como concessionária da rede rodoviária nacional.

Por outro lado, a própria EP encontra-se em vias de transformação em sociedade anónima, com um novo modelo de financiamento da rede rodoviária nacional a seu cargo⁶.

⁴ Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho.

⁵ Através do Decreto-Lei n.º 227/2002, de 30 de Outubro.

⁶ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, publicada em 11 de Julho, e Proposta de Lei n.º 153/X.



3.1.2. Regime Jurídico e Enquadramento Normativo

A EP – Estradas de Portugal, E.P.E. foi criada pelo Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, que aprovou, igualmente, os seus Estatutos, diploma este que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2005.

A EP é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, regendo-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 239/2004, pelos seus Estatutos e pelos regulamentos internos, bem como pelas normas constantes do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, e pela legislação aplicável às pessoas colectivas públicas de natureza empresarial (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 239/2004).

Em virtude da transformação do IEP em entidade pública empresarial, operou-se a sua transição do sector público administrativo para o sector público empresarial, aplicando-se-lhe o regime jurídico constante do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

De acordo com este diploma legal, as empresas públicas, em que se incluem as entidades públicas empresariais (cfr. artigo 3.º, n.º 2), regem-se pelo direito privado, ressalvada a aplicação das normas constantes do próprio regime jurídico do sector empresarial do Estado e dos respectivos estatutos (artigo 7.º, n.º 1).

Em termos da actividade financeira, aplica-se às entidades públicas empresariais o Plano Oficial de Contabilidade (POC), não se encontrando as mesmas sujeitas às normas da contabilidade pública (artigo 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 558/99). No entanto, devem preparar em cada ano económico um orçamento e um plano de actividades (artigo 31.º), não se encontrando, todavia, sujeitas às restrições decorrentes das normas da contabilidade pública – registos contabilísticos do orçamento na base de caixa e da sua execução: orçamento inicial, alterações orçamentais, cabimentos, compromissos, etc.

A administração e a fiscalização das entidades públicas empresariais devem estruturar-se segundo as modalidades e com as designações previstas para as sociedades anónimas, tendo os seus órgãos as competências genéricas previstas na lei comercial (artigo 27.º do referido diploma).

A EP encontra-se sujeita à superintendência e tutela do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e à tutela conjunta daquele Ministro e do Ministro das Finanças e da Administração Pública⁷ (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 239/2004).

O controlo financeiro das entidades públicas empresariais é atribuído pelo Decreto-Lei n.º 558/99 à Inspecção-Geral de Finanças (IGF), sem prejuízo das competências atribuídas por lei ao Tribunal de Contas.

No âmbito da contratação pública, a EP encontra-se sujeita ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e ao regime de aquisição de bens e de serviços constante do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Salienta-se, no entanto, que ficam excluídas da aplicação à EP as disposições do Decreto-Lei n.º 197/99 respeitantes à realização das despesas.

⁷ Actualmente, Ministro de Estado e das Finanças.

Na vertente da fiscalização prévia, apurou-se que a EP, desde a entrada em vigor das alterações à Lei n.º 98/97, tem remetido os respectivos processos para visto, por força do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da mesma Lei.

A EP tem por objecto a prestação do serviço público, em moldes empresariais, de planeamento, gestão, desenvolvimento e execução da política de infra-estruturas rodoviárias definida no Plano Rodoviário Nacional.

Assim, e entre outros, incluem-se no objecto da EP:

- ◆ Assegurar a concepção, a construção, a conservação e a exploração da rede rodoviária;
- ◆ Representar o Estado e exercer os poderes e as faculdades de concedente no âmbito dos contratos de concessão, de acordo com as orientações definidas pelo Governo;
- ◆ Contribuir para a articulação entre a rede rodoviária e os outros modos de transportes;
- ◆ Assegurar a fiscalização, o acompanhamento e a assistência técnica nas fases de execução de empreendimentos rodoviários;
- ◆ Manter actualizado o registo e diagnóstico do estado de conservação do património rodoviário.

Para o desenvolvimento das suas atribuições, a EP pode ser titular de participações no capital social de sociedades, bem como participar na criação de associações ou fundações, desde que o objecto social se relacione com as suas atribuições.

O património da EP engloba a universalidade dos bens e direitos que incluem os que lhe foram transmitidos aquando da sua criação, os transmitidos à data da integração, por fusão, do ICOR e do ICERR, os transitados do domínio privado do Estado e os adquiridos no âmbito da sua actividade ou por via expropriativa por entidade concessionária de infra-estruturas rodoviárias.

Para fazer face às despesas decorrentes do exercício da sua actividade, constituem receitas da EP:

- ◆ Comparticipações, dotações, subsídios e compensações financeiras provenientes do Estado ou de quaisquer outras entidades públicas nacionais ou da União Europeia;
- ◆ Taxas, emolumentos e outras receitas cobradas por licenciamento ou por outros serviços;
- ◆ Portagens ou áreas de serviços sob a sua responsabilidade;
- ◆ Rendimentos provenientes da gestão do seu património mobiliário e imobiliário, assim como da gestão dos bens do domínio público ou privado confiados à sua administração;
- ◆ Rendimentos de bens próprios e o produto da sua alienação ou da constituição de direitos sobre eles;
- ◆ Indemnizações, doações e legados;
- ◆ O produto de coimas e de outras sanções;
- ◆ Taxas de gestão dos contratos de concessão e de uso de infra-estruturas e equipamentos;
- ◆ O produto da venda de publicações e de processos de concurso;
- ◆ O produto de empréstimos que esteja autorizada a contrair;
- ◆ O rendimento de aplicações financeiras;



- ◆ Quaisquer outros rendimentos ou receitas.

Apesar de os Estatutos da EP não enunciarem as respectivas despesas, as mesmas são as inerentes à sua actividade, destacando-se, pela sua relevância:

- ◆ Encargos com o seu funcionamento;
- ◆ Custos de conservação e de construção da rede de infra-estruturas rodoviárias;
- ◆ Encargos com as concessões.

No âmbito dos recursos humanos, vigora o regime jurídico do contrato individual de trabalho, subsistindo, no entanto, o regime da função pública, no que respeita aos funcionários provenientes da extinta JAE que não exerceram a opção pelo contrato individual de trabalho⁸.

A entidade recorre à contratação de serviços externos, designadamente, a contratos de prestação de serviços e a contratos de trabalho temporário para o desenvolvimento da sua actividade.

Ao nível do desempenho financeiro, verifica-se que as receitas provêm, na sua quase totalidade, das transferências do Estado, quer de fundos nacionais quer comunitários, para a prossecução do seu objecto. A maioria das actividades desenvolvidas são, também, determinadas pelo Estado, através da tutela, sendo financiadas pelo PIDDAC.

3.1.3. Órgãos de Gestão da Estradas de Portugal

Os órgãos de gestão da Estradas de Portugal são o Conselho de Administração (CA), composto por um presidente, um vice-presidente e cinco vogais, dos quais dois não executivos, o Fiscal Único e o Conselho Consultivo (artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 239/2004).

O Conselho de Administração foi nomeado através do Despacho Conjunto n.º 77/2005, publicado na II Série do Diário da República, de 25 de Janeiro, mantendo-se até à presente data (Julho de 2007) com a mesma composição.

Os níveis remuneratórios dos membros do CA foram fixados pelo Despacho Conjunto n.º 79/2005, também publicado na II Série do Diário da República, de 25 de Janeiro, auferindo pelo grupo A, nível 1, sendo que o vogal não executivo auferir 30% da remuneração mensal base do presidente do CA. O referido despacho prevê o estabelecimento de um acordo de gestão, que fixará o prémio de gestão na qualidade de remuneração adicional, que não poderá exceder 30% do valor padrão (grupo A, nível 1).

O Relatório e Contas de 2005 indica que não foram atribuídos quaisquer prémios de gestão, nem existem quaisquer outras remunerações, para além da remuneração principal e subsídio de representação, nem regalias ou benefícios. Idêntica situação vem referida no Relatório e Contas de 2006.

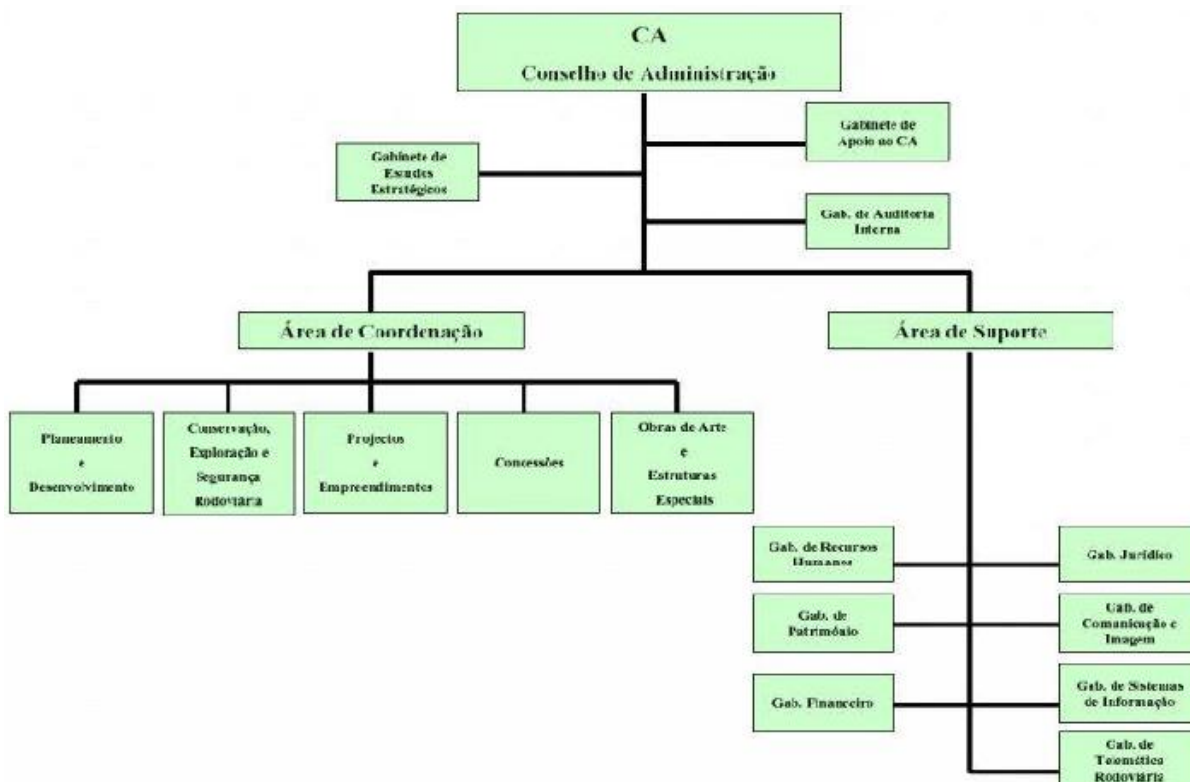
⁸ À semelhança do sucedido noutras entidades públicas, permite-se que os funcionários do quadro de pessoal da função pública exerçam funções em regime de requisição na EP.

3.1.4. Estrutura Orgânica da EP

De acordo com os artigos 4.º e 5.º dos Estatutos da EP, a estrutura da empresa é aprovada pelo Conselho de Administração, devendo ser organizada num modelo e estrutura de serviços em torno dos órgãos sociais, através de áreas de coordenação para a gestão vertical da actividade operacional e produtiva e de áreas de suporte para a gestão horizontal de serviços, transversal à sua estrutura, sendo constituídas em unidades orgânicas ao nível de direcções, departamentos ou gabinetes, sem prejuízo da existência de subunidades quando tal se justifique. Os regulamentos internos sectoriais, aprovados pelo Conselho de Administração, definem a estrutura e funcionamento de cada unidade.

A estrutura orgânica da EP, que se apresenta na figura seguinte, corresponde, fundamentalmente, à estrutura orgânica do IEP, aprovada por Despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, de 30 de Abril de 2003, sendo constituída por duas grandes áreas (área de coordenação e área de suporte) e três serviços de apoio ao Conselho de Administração.

A área de coordenação subdivide-se em cinco serviços que coordenam as actividades de planeamento, construção, conservação e concessão de estradas. A área de suporte é constituída por sete serviços que desempenham as funções inerentes à gestão dos recursos humanos, financeira, patrimonial, jurídica e dos sistemas de informação, comunicação e imagem.



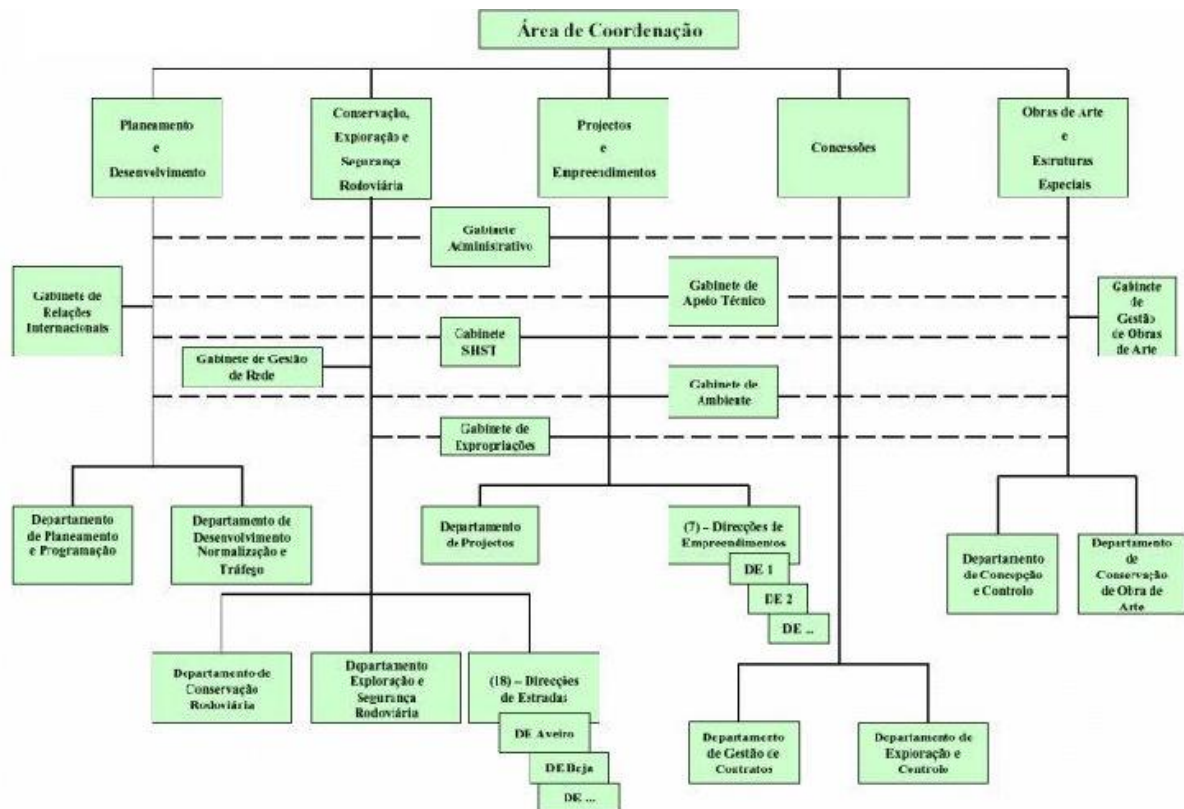
Os serviços de apoio ao CA desempenham as seguintes funções:

- ♦ O Gabinete de Apoio assegura as funções inerentes ao Secretariado-Geral da EP e presta assessoria directa e permanente ao Conselho de Administração;
- ♦ O Gabinete de Estudos Estratégicos é responsável pela promoção e dinamização do estudo e debate sobre inovação técnica e tecnológica nos domínios da estrada e do transporte;



- ◆ O Gabinete de Auditoria Interna exerce actividades de auditoria interna.

A Área de Coordenação, conforme o organograma a seguir apresentado, é constituída por cinco estruturas organizacionais, cada uma delas com um ou mais serviços de apoio, e dois serviços operacionais, à excepção do serviço de Conservação, Exploração e Segurança Rodoviária que contempla um terceiro serviço operacional, constituído por dezoito Direcções de Estradas, localizadas nos respectivos Distritos. O serviço de Empreendimentos é constituído por sete Direcções de Empreendimentos.



A área de suporte à gestão é constituída pelos serviços e funções que a seguir se descrevem:

- ◆ O Serviço de Recursos Humanos executa as políticas inerentes à gestão dos recursos humanos da entidade;
- ◆ O Serviço do Património assegura a gestão patrimonial dos bens do domínio público e dos bens da EP, assegurando a gestão de edifícios e espaços, o aprovisionamento e a gestão da frota e apoia os serviços no licenciamento e utilização dos bens do domínio público;
- ◆ O Serviço Financeiro desenvolve as funções inerentes à contabilidade, à prestação de contas e à gestão orçamental e financeira da entidade;
- ◆ O Serviço Jurídico exerce o mandato judicial que lhe for conferido pelo CA, fazendo a gestão dos processos judiciais, de arbitragem, de conciliação ou de outros processos extrajudiciais, em que a entidade seja parte, e elabora os pareceres solicitados pelo CA e pelos restantes órgãos e serviços da entidade;
- ◆ O Serviço de Comunicação e Imagem desenvolve e promove a imagem da Organização;

- ◆ O Serviço de Sistemas de Informação propõe e gere os sistemas de informação, presta apoio aos utilizadores e gere o equipamento informático;
- ◆ O Serviço de Telemática Rodoviária gere o sistema de controlo e informação de tráfego, monitoriza os dados de tráfego provenientes das concessionárias, assegura o funcionamento de todos os equipamentos integrados no Sistema Nacional de Classificação e Contagem de Tráfego, garante a recolha manual dos dados de tráfego e o seu processamento nos locais previamente definidos pela área de planeamento e desenvolvimento, assegura o funcionamento do Sistema de Emergência Rodoviária e de Apoio ao Utilizador e procede à gestão dos centros de controlo dos túneis que integrem a rede de estradas explorada pela entidade.

Em suma, a transformação do IEP em entidade pública empresarial não introduziu alterações na estrutura organizacional, que manteve, no essencial, a anterior estrutura do IEP, que, por sua vez, integrou, por fusão, o ICOR e o ICERR.

3.2. Evolução da Situação Económica e Financeira – 2004/2006

3.2.1. Análise Financeira

A informação que serve de suporte à análise financeira encontra-se influenciada pelas opções contabilísticas adoptadas pela empresa e tratadas no ponto referente aos procedimentos contabilísticos, as quais se têm reflectido de forma semelhante em todo o triénio.

Relativamente a 2004, a entidade apresentou, enquanto IEP, contas de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). Devido a esse facto, o imobilizado do domínio público e o da entidade foram apresentados em rubricas separadas; em relação a 2005, encontram-se agregados na mesma conta, o que conduziu à necessidade de efectuar adaptações, de forma a garantir a comparabilidade, tendo-se, para o efeito, considerado como bens do domínio público os indicados como “Terrenos e Recursos Naturais – Público do Estado”, “Estradas, Pontes, Outras Const. – Público do Estado” e “Imobilizado em Curso”.

No que se refere ao ano de 2006, a empresa utilizou um modelo de apresentação do balanço que não se conforma com o do Plano Oficial de Contabilidade (POC), por proceder à separação das contas de acordo com o conceito de actividades por conta própria e de actividades desenvolvidas por conta do Estado. Por esse facto, foi necessário, também, proceder ao tratamento da informação de modo a poder obter comparação com os anos anteriores. Na apresentação da informação relativa à demonstração de resultados (por natureza), não foram tidos em conta os montantes retirados de algumas contas, nomeadamente da conta de custos com pessoal, para o imobilizado, no valor de € 12.688,799 milhares.

É de ressaltar que, à data da elaboração do relato da auditoria que precedeu o presente relatório, os documentos de prestação de contas de 2006, enviados ao TC, não se encontravam aprovados pela Tutela, nem acompanhados dos relatórios do Fiscal Único e da empresa de auditoria contratada, nem da certificação legal de contas e do parecer da IGF.

Posteriormente, foram enviadas as contas de 2006, já devidamente acompanhadas dos relatórios do Fiscal Único e da empresa de auditoria contratada e da certificação legal de contas, encontrando-se ainda por emitir o parecer da IGF e a sequente aprovação pela tutela.



Reportando-se ao modelo de elaboração e apresentação das demonstrações financeiras de 2006, argumentou o MOPTC, no âmbito do contraditório:

“(…) Nas demonstrações financeiras apresentadas relativamente a 2006, a EP clarificou melhor o registo contabilístico das suas actividades e, para além disto, procedeu à separação, no Balanço, das rubricas relacionadas com as actividades que a empresa desenvolve por conta própria, ligadas aos serviços que presta, relativamente às rubricas que estão relacionadas com as actividades desenvolvidas por conta do Estado. O efeito clarificador e de transparência desta segregação não pode ser ignorado. De notar que, em face destas alterações, a empresa apresentou, novamente, nos comparativos das contas de 2006, as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2005 nesse novo formato (…)”

No que concerne ao modelo utilizado nas demonstrações financeiras de 2006, a EP é livre de efectuar agregados de informação de acordo com as suas necessidades para a gestão e, se o julgar oportuno, proceder à sua divulgação, de modo a que os utilizadores da informação financeira possam ter uma melhor percepção da actividade desenvolvida pela entidade. Quanto ao reconhecimento e mensuração dos factos e eventos na contabilidade e na elaboração e apresentação das demonstrações financeiras deve, porém, obrigatoriamente, utilizar as normas contabilísticas em vigor, o que não sucedeu.

Ainda sobre o mesmo assunto, foi invocado pelo MOPTC, nas alegações:

“A imagem verdadeira e apropriada a traduzir pelas demonstrações financeiras é uma só. O POC, respeitando esta asserção, permite a derrogação dos princípios consignados em si mesmo e, pela extensão lógica deste princípio, a alteração dos formatos definidos para os respectivos mapas.

(…) Neste contexto, as demonstrações financeiras apresentadas em 2006, traduzem a imagem verdadeira e apropriada da situação patrimonial e do desempenho económico da sociedade tal qual é entendimento da gestão quanto às capacidades e limitações de autonomia da mesma (…)”

Tal argumentação não é correcta. A estrutura do balanço constante do POC é obrigatória, conforme impõe o ponto 2.1 das Considerações Técnicas do POC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 410/89, de 21 de Novembro, não sendo, por conseguinte, susceptível de derrogações. O modelo de balanço, publicado em anexo ao referido diploma legal, define, assim, a informação mínima e máxima a constar do mesmo. O POC permite a derrogação de asserções, desde que a derrogação contribua para uma melhoria da informação a divulgar aos utilizadores, mas não a que aqui se encontra em crise.

Não se encontrando definido no POC o conceito de activo (onde se inclui o imobilizado), no nosso entender, deveria ter sido utilizada a Directriz Contabilística n.º 18, que se refere aos “Princípios Contabilísticos Geralmente Aceites” e à hierarquia das normas, remetendo, subsidiariamente, para as normas internacionais. De acordo com o IASB, activo é um recurso controlado pela empresa como resultado de acontecimentos passados e do qual se espera que fluam para a empresa benefícios económicos, ou seja, o potencial de contribuir, directa ou indirectamente, para o fluxo de caixa e de equivalentes de caixa para a empresa. Para se considerar activo da entidade basta a mesma deter o seu controlo e gerar fluxos económicos para a entidade.

Assim, de acordo com as normas, não existe fundamento para um tratamento diferente dos activos ditos por conta do Estado dos activos da entidade, já que esta detém o controlo de todos os activos (cfr. artigos 5º e 6º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro) e obtém fluxos monetários para o efeito, designadamente, as transferências do OE.

Em matéria de prestação de contas de 2006, o MOPTC, nas suas alegações, referiu:

“Importa esclarecer, relativamente aos documentos de prestação de contas referentes ao exercício de 2006, que os mesmos não foram ainda aprovados, dado que as alterações na forma de apresentação adoptada (...) motivaram atrasos na sua elaboração e conclusão. Em todo o caso, nesta data, está já emitida a Certificação Legal de Contas, bem como o relatório dos Auditores Externos, e o Relatório e Parecer do Fiscal Único, este último propondo a aprovação do Relatório e Contas relativos ao exercício de 2006. Dada a emissão tardia dos documentos de prestação de contas, está ainda a aguardar-se o Parecer da IGF”.

Neste ponto mostra-se necessário completar os esclarecimentos prestados pelo MOPTC, com base nos elementos enviados a este Tribunal, no âmbito da prestação de contas.

Efectivamente, o Fiscal Único (Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, representada por um dos seus ROC), no seu Relatório e Parecer sobre as contas de 2006, opina que o Relatório e Contas devem ser aprovados.

Porém, o MOPTC não refere que, na certificação legal das contas de 2006, o mesmo Fiscal Único (ROC) emitiu a seguinte opinião adversa:

“Em nossa opinião, face ao mencionado nos parágrafos 7 a 9 anteriores⁹ e dada a especial relevância e significado dos efeitos das situações descritas no parágrafo 7, sobre a alteração dos critérios contabilísticos respeitantes ao tratamento da actividade de construção de estradas e dos bens do domínio público, que não se configuram, na sua generalidade, como tendo acolhimento no actual Plano Oficial de Contabilidade (POC), podendo ter acolhimento noutros referenciais contabilísticos, as demonstrações financeiras antes referidas não apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, a posição financeira da EP – Estradas de Portugal, EPE, em 31 de Dezembro de 2006, o resultado das suas operações e os fluxos de caixa findo naquela data, de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites”.

As demonstrações financeiras de 2006 foram auditadas por uma empresa externa que produziu um relatório com uma opinião idêntica à do ROC.

A certificação de contas adversa conduziria, logicamente, a uma proposta de reformulação das contas ou à sua não aprovação, caso as mesmas não fossem alteradas.

O que não se compreende é que o Fiscal Único tenha, por um lado, proposto a aprovação das contas e, por outro, emitido uma certificação de contas adversa, o que é, nos seus próprios termos, uma incongruência.

⁹ Estes parágrafos referem que:

Parágrafo 7: “(...) Uma vez que ainda não houve qualquer alteração do enquadramento jurídico nem a celebração de qualquer contrato com o Estado parece, salvo melhor opinião, que as alterações introduzidas:

1. Não têm qualquer suporte legal ou contratual;
2. Afectam a transparência e comparabilidade das contas (a mais de 2 anos);
3. Não tem utilidade facilmente explicável e implicaram certamente custos e atrasos na aprovação e verificação das contas”;

Parágrafo 8: “(...) ainda não se encontra resolvida toda a problemática com a Valorização, Controlo e Amortização do Imobilizado (...)”;

Parágrafo 9: “Os custos com as SCUT continuam a ser contabilizados como imobilizado. Recorda-se que o valor destes activos continuam a figurar no valor dos Balanços dos concessionários e que eles não constituem activos operacionais da EP (...)”.



Não obstante o teor das alegações do MOPTC e os comentários acima produzidos, o Tribunal reafirma que a auditoria não teve como objectivo emitir opinião sobre as contas de 2006 nem foi emitida qualquer opinião sobre a imagem verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras do mesmo ano.

Especificamente, no que respeita à análise económico-financeira do triénio e à comparabilidade das demonstrações financeiras, o MOPTC, na sua resposta, no âmbito do contraditório, entendeu:

“(...) Não se afigura adequado repor a informação de 2005 e 2006, nos mesmos moldes em que era produzida em 2004, antes se julga mais correcto, efectuar nova apresentação da informação relativa a 2004 em moldes idênticos aos de 2005 e 2006”.

No que toca à comparabilidade das demonstrações financeiras, esclarece-se que a informação foi tratada de igual forma para os três períodos, separando os bens do domínio público dos bens do domínio privado da EP e adoptando os conceitos contabilísticos utilizados pela entidade em relação a 2005 (activo, passivo e capital próprio), já que a auditoria incidiu sobre o ano de 2005 e que as contas de 2006 poderiam, ainda, não ser as definitivas.

Conclui o MOPTC que *“alternativamente, pode ser utilizada apenas a informação de fluxos de caixa, a qual, tendo sofrido pequenas alterações na apresentação, não é susceptível de alteração no seu conteúdo”.*

Salienta-se, a este propósito, que apenas a informação do balanço e da demonstração de resultados fornece dados referentes aos fluxos financeiros e económicos da entidade, enquanto que a informação contida na demonstração de fluxos de caixa reflecte, tão somente, os fluxos monetários da entidade, pelo que a sua exclusiva utilização não permitiria a análise económico-financeira.

Tendo em conta o exposto, os procedimentos adoptados e reflectidos no quadro seguinte tiveram por objectivo permitir o mínimo de comparabilidade, com a menor margem de erro, da informação no triénio 2004 a 2006.

Quadro 1 – Evolução da Situação Financeira

(em milhares de Euros)

Rubricas	31-Dez-04		31-Dez-05		Var. %	31-Dez-06		Var. %	Var. (04/06) %
	Valor	%	Valor	%		Valor	%		
Activo Líquido									
Bens de Domínio Público	8 648 995	97,7	9 570 869	99,0	9,6	10 363 539	97,3	8,3	19,8
Bens da Entidade									
Imobilizado	38 460	19,2	22 032	23,2	-74,6	40 063	13,8	81,8	4,2
Circulante	112 558	56,1	15 850	16,7	-610,1	57 283	19,8	261,4	-49,1
Acréscimos e Diferimentos	49 757	24,8	57 274	60,2	13,1	192 074	66,4	235,4	286,0
Total do Activo Líquido da Ent.	200 775	2,3	95 156	1,0	-111,0	289 420	2,7	204,2	44,2
Total do Activo Líquido	8 849 770	100,0	9 666 025	100,0	8,4	10 652 959	100,0	10,2	20,4
Capital Próprio e Passivo									
Capital Reserva e Resultados	251 140	2,9	242 512	3	-3,6	241 248	2	-0,5	-3,9
Subsídios	8 289 752	97,1	9 052 127	97	8,4	9 975 972	98	10,2	20,3
Total do Capital Próprio	8 540 892	96,5	9 294 639	96,2	8,1	10 217 220	95,9	9,9	19,6
Passivo									
Provisões	63 976	20,7	14 109	3,8	-353,4	15 301	3,5	8,4	-76,1
Dívidas a Terceiros Curto Prazo	165 285	53,5	237 603	64,0	30,4	230 863	53,0	-2,8	39,7
Acréscimos e Diferimentos	79 617	25,8	119 674	32,2	33,5	189 575	43,5	58,4	138,1
Total do Passivo	308 878	3,5	371 386	3,8	16,8	435 739	4,1	17,3	41,1
Total dos Fundos Próprios e Passivo	8 849 770	100,0	9 666 025	100,0	8,4	10 652 959	100,0	10,2	20,4

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2004, 2005 e 2006.

Da análise da informação financeira (balanços reportados aos períodos de 2004, 2005 e 2006) realça-se o seguinte:

- ◆ O Activo Líquido da entidade, em 31 de Dezembro de 2006, ascendia a € 289,4 milhões, tendo registado, no triénio, um acréscimo de 44,2%;
- ◆ À mesma data, o Imobilizado do Domínio Público era a rubrica com maior expressão, representando 97,3% do total do Activo Líquido e atingindo o montante de € 10.363,5 milhões, com um acréscimo, no triénio, de 19,8%;
- ◆ Salienta-se que os Bens do Domínio Público, em 2006, cresceram 8,3% e os Subsídios 10,2%. Este facto indicia que os Subsídios não foram integralmente aplicados em bens do domínio público;
- ◆ Os Capitais Próprios da entidade, expurgados dos Subsídios, decresceram 3,9% de 2004 para 2006, devido aos resultados económicos negativos;
- ◆ No período, o Capital Circulante registou um decréscimo significativo (49,1 %);
- ◆ As Dívidas a Terceiros de curto prazo tiveram um comportamento oposto ao do Capital Circulante, registando, no triénio, um acréscimo de 39,7%;
- ◆ Salienta-se que o peso da rubrica de Acréscimos e Diferimentos (activo) teve, no período, um acréscimo significativo (286%) e que a mesma rubrica, no passivo, registou um acréscimo de 138,1%.

No âmbito do contraditório, o MOPTC aduziu, nas suas alegações:

“Salienta-se o facto de o Activo Líquido da EP no triénio em observação ter decrescido levemente, considerando a evolução dos diversos exercícios segundo os



critérios de apresentação das contas seguidos pela EP, em 2006, e que estão evidenciados no Relatório e Contas de 2006, contrariamente ao referido no Relato do Tribunal, que lhe atribui um crescimento superior a 44%”.

Sobre a mesma matéria, a EP, na mesma sede, referiu:

“A análise da evolução da situação económica - financeira da EP entre 2004 e 2006 abordada pelo Tribunal de Contas no ponto 3.2. teve como referência os documentos de prestação de contas elaborados com base no Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) no que diz respeito a 2004 e com o Plano Oficial de Contabilidade para os anos de 2005 e 2006. Este facto exigiu o recurso a adaptações, de forma a garantir a comparabilidade entre exercícios.

Contudo, o tratamento da informação, sempre sujeito a limitações nestas circunstâncias, terá provocado algumas conclusões menos precisas especialmente quanto às contas dos balanços. Salienta-se por exemplo, o facto de o Activo Líquido da EP no triénio em observação ter decrescido ligeiramente, considerando a evolução dos diversos exercícios segundo os critérios de apresentação das contas seguidos pela EP, em 2006, e que estão evidenciados no Relatório e Contas de 2006, contrariamente ao referido no relatório que lhe atribui um crescimento superior a 44%.

Anotase-se que o Tribunal de Contas desenvolveu a sua análise no que se refere a 2006 com base nos elementos preliminares então disponíveis e que não incluíam ainda o relatório, parecer e certificação do Fiscal Único e o memorando de auditoria e certificação dos auditores externos. A EP remeteu entretanto ao Tribunal de Contas a versão completa da apresentação de contas”.

Sobre este ponto, esclarece-se que, para existir alguma comparabilidade da informação, foi indispensável efectuar alguns agregados que, em algumas situações, podem conter alguns desvios, designadamente, quanto ao item referido. Note-se, no entanto, que os agregados utilizados não tiveram por referência o ano de 2006, nomeadamente, não tiveram em conta, pelas razões já expostas, a divisão de actividades por conta própria e de actividades por conta do Estado, julgando-se não ser correcto, face à informação divulgada nas demonstrações financeiras, separar os acréscimos e diferimentos¹⁰ de acordo com os critérios adoptados em 2006. Em todo o caso, o acréscimo, no triénio, do activo líquido total foi de 20,4%, correspondendo o do Imobilizado do Domínio Público a 19,8% e o do Imobilizado do Domínio Privado a 4,2%.

3.2.2. Análise Económica

3.2.2.1. Evolução dos Custos

O quadro seguinte reflecte os custos suportados pela entidade no triénio em análise (2004/2006).

Na leitura da informação do quadro infra, há que ter em conta que, a partir de 2005, passaram a ser contabilizados como custos os Fornecimentos e Serviços Externos (FSE) referentes à conservação corrente das estradas e pontes e à reposição das condições de segurança, situação que não se verificava em 2004, conforme ponto 1.1 do mesmo quadro.

Salienta-se, também, que a informação, no triénio, não apresenta a totalidade dos custos, em virtude da empresa ter registado, no activo (imobilizado), despesas que devem ser consideradas como custos do

¹⁰ Assim como o capital circulante.

período, tais como, juros de mora, alguns tipos de despesas, tais como, indemnizações, honorários de consultores e apoio administrativo, como adiante se observará como maior detalhe.

Em 2006, além dos custos directamente reconhecidos como activos, foram imputados aos activos Custos com Pessoal da própria empresa, no montante de € 10.866.561, e FSE, no valor de € 1.819.525.

Quadro 2 – Custos

(em milhares de euros)

Natureza	2004	%	2005	%	Var. %	2006	%	Var. %	Var. 04/06
1. FSE	19 882	18,9	93 573	61,4	370,6	101 259	62,1	8,2	409,3
1.1. Conservação Estradas/Pontes e Seg. Rodoviária	0		75 578	80,8		84 590	83,5	11,9	
1.2. Outros	19 882	100,0	17 995	19,2	-9,5	16 669	16,5	-7,4	-16,2
2. Custos c/ Pessoal	53 441	68,4	54 748	35,9	2,4	56 315	34,5	2,9	5,4
2.1. Remunerações	37 022	69,3	38 545	70,4	4,1	40 672	72,2	5,5	9,9
2.2. Pensões	10 673	20,0	9 648	17,6	-9,6	7 981	14,2	-17,3	-25,2
2.3. Outros	5 746	10,8	6 555	12,0	14,1	7 662	13,6	16,9	33,3
3. Amortizações	3 915	3,7	2 534	1,7	-35,3	2 466	1,5	-2,7	-37,0
4. Provisões	0	0,0	0	0,0		960	0,6		
5. Impostos		0,0	1	0,0		34	0,0	3 300,0	
6. Custos Financeiros	137	0,1	70	0,0	-48,9	60	0,0	-14,3	-56,2
7. Outros Custos e Perdas Operacionais	729	0,7	64	0,0	-91,2	67	0,0	4,7	-90,8
8. Total dos Custos Operacionais	78 104	74,1	150 990	99,0	93,3	161 161	98,8	6,7	106,3
9. Custos e Perdas Extraordinárias	27 239	25,9	1.398	0,9	-94,9	1.621	1,0	16,0	-94,0
10. Imposto sobre o Rendimento		0,0	111	0,1		324	0,2	191,9	
11. Total dos Custos	105 343	100,0	152 499	100,0	44,8	163 106	100,0	7,0	54,8
12. Taxa de Cobertura dos Custos pelos Proveitos (%)	161,8		97,2			99,2			

Fonte: Demonstração de resultados de 2004, 2005 (reajustado na Demonstração de Resultados de 2006, com imobilização de custos POC) e 2006 (com imobilização de custos POC).

Com base nos valores dos custos apresentados no quadro anterior, salienta-se que:

- ◆ Os custos totais, em 2006, foram de € 163,1 milhões e cresceram, face a 2005, 7%;
- ◆ Os custos operacionais cresceram 6,7% em 2006, face a 2005, elevando-se, no último ano, a € 161,1 milhões;
- ◆ Em termos de proporção, relativamente aos custos totais, os custos com FSE – conservação corrente das estradas e pontes – assumiram o maior peso ou expressão, constatando-se que a sua importância aumentou, de 2005 para 2006, em 11,9%, tendo atingido € 84,6 milhões. A seguir posicionaram-se os Custos com o Pessoal, que, no triénio, cresceram 5,4%, atingindo, em 2006, o montante de € 56,3 milhões. Dos Custos com Pessoal salienta-se o acréscimo, em 2006, de 5,5% nas remunerações (9,9% no triénio);
- ◆ Os custos e perdas extraordinários, no período, decresceram 94%.

No exercício do contraditório, a EP alegou o seguinte:

“Relativamente à evolução dos custos a equipa de auditoria do Tribunal de Contas conclui que a informação prestada sobre o triénio não apresenta a totalidade dos custos, em virtude de se terem imobilizado certos tipos de despesas tais como juros e mora, fiscalização, estudos e outros que deveriam ser assumidos como encargos dos respectivos exercícios.



Esta situação advém do facto de a EP ter considerado que os custos inerentes às actividades por conta do Estado e que, portanto, não são actividade própria da empresa, deveriam ser imobilizados no Domínio Público na medida que o seu desenvolvimento requer intervenções e orientações específicas do Governo anteriores ao seu desenvolvimento.

Integram-se nesta categoria, de actividades por conta do Estado, as funções institucionais de concedente de infra-estruturas rodoviárias e as de natureza operacional de planeamento, projecto, construção e expropriações.

Neste sentido, a EP tem seguido, na falta de alternativa mais apropriada e esperando a estabilização e clarificação integral do modelo de gestão do Património Público Rodoviário, um critério de equivalência entre PIDDAC e Investimento, desde que a despesa subjacente não esteja afectada à conservação corrente e à segurança viária, elementos tido como encargos de reposição permanente das condições normais de circulação. Por esse motivo, e apenas por esse motivo, os encargos directos com as actividades do PIDDAC têm vindo a ser imobilizados.

Reconhece-se que, previamente à transferência do imobilizado em curso para o imobilizado definitivo, é exigida uma análise global da facturação do conjunto dos trabalhos ou serviços de forma a avaliar se a sua natureza deve incorporar de forma definitiva o imobilizado ou afectar resultados de exploração. Este procedimento permitirá a avaliação e correcção de classificações menos correctas que ocasionalmente possam ter ocorrido”.

Como é referido pela EP, as práticas adoptadas decorrem do facto de ter considerado que a maioria das despesas financiadas pelo PIDDAC são investimento e, por conseguinte, imputadas ao imobilizado. No entanto, a verdade é que não existe uma correspondência directa entre os conceitos de activo das normas contabilísticas e de investimento (PIDDAC).

3.2.2.2. Evolução dos Proveitos

No quadro seguinte apresenta-se a evolução dos proveitos da EP no triénio em análise. À semelhança do referido no ponto anterior, utilizaram-se os valores de 2005, ajustados na demonstração de resultados de 2006. As transferências do OE, reconhecidas como proveitos do período, foram, em 2004, consideradas como subsídios à exploração e, em 2005 e 2006, como prestação de serviços.

Quadro 3 – Evolução dos Proveitos

(em milhares de euros)

Natureza	2004	%	2005	%	Var.(%)	2006	%	Var.(%)	Var. (04/06) %
1. Prestação de Serviços	8 402	4,9	127 419	86,0	1 416,5	135 070	83,5	6,0	1 507,6
2. Proveitos suplementares	2 174	1,3	5 186	3,5	138,6	8 300	5,1	60,0	281,8
3. Subsídios à exploração	78 528	46,1	0	0,0	-100,0	0	0,0		-100,0
Subtotal (1+2+3)	89 104	52,3	132 605	89,5	1 455,1	143 370	88,6	8,1	60,9
4. Trabalhos p/própria empresa			11 388	7,7		12 689	7,8	11,4	
5. Outros proveitos	5	0,0	152	0,1	2 940,0	8	0,0	-94,7	60,0
6. Proveitos e Ganhos Financeiros	1 412	0,8	1 073	0,7	-24,0	485	0,3	-54,8	-65,7
7. Total dos Proveitos Operacionais	90 521	53,1	145 218	98,0	60,4	156 552	96,7	7,8	72,9
8. Proveitos e Ganhos Extraordinários.	79 926	46,9	2 947	2,0	-96,3	5 290	3,3	79,5	-93,4
9. Total de Proveitos	170 447	100,0	148 165	100,0	-13,1	161 842	100,0	9,2	-5,0

Fonte: Demonstração de resultados de 2004, 2005 (reajustado na Demonstração de Resultados de 2006) e 2006 (com imobilização de custos POC).

Quanto aos proveitos gerados pela EP, no triénio 2004/2006, com base na informação apresentada no quadro supra, realça-se que:

- ◆ Os Subsídios à Exploração, Prestação de Serviços (transferências do OE) e Proveitos Suplementares, em 2006, contribuíram para este agregado com o montante de € 143,4 milhões, representando 88,6% do total dos proveitos da entidade;
- ◆ A segunda fonte de financiamento foi a dos trabalhos para a própria empresa (Custos com Pessoal e FSE imputados aos activos) que representaram, em 2006, 7,8 % (€ 12,7 milhões) e, face a 2005, tiveram um acréscimo de 11,4%;
- ◆ Salienta-se a quebra de 65,7% verificada nos Proveitos e Ganhos Financeiros, no período de 2004/2006, e ainda o montante de € 79,9 milhões em Proveitos Extraordinários, em 2004.

Comparando os proveitos operacionais gerados pela entidade com os custos, para cada um dos anos do triénio analisado e por ordem crescente, verifica-se uma taxa de cobertura de 161,8%, 97,2% e 99,2% dos custos totais, registando um decréscimo de 62,6%. Mas, se expurgarmos os proveitos dos trabalhos para a própria empresa, a taxa de cobertura em 2005 e 2006 é, respectivamente, de 89,7% e de 91,5%, registando-se um decréscimo, no triénio, da taxa de cobertura de custos pelos proveitos de 70,3%.

Na análise desta informação deve ter-se em conta que o ano de 2004 foi um ano atípico devido ao peso dos Proveitos Extraordinários (46,9%) no total dos proveitos.

A manter-se a tendência de decréscimo, agravar-se-á a situação económica da entidade, já que os proveitos deixaram de ser suficientes para fazer face aos custos. Realça-se que o crescimento dos custos operacionais, no período, foi de 106,3%, enquanto que os proveitos operacionais apenas cresceram 72,9%.

Quanto à taxa de cobertura dos custos por proveitos, alegou o MOPTC, em sede do contraditório:

“Ainda que por referência ao quadro de valores apresentados no Relato – cuja susceptibilidade de comparação acima se contesta –, a evolução aparentemente negativa desta taxa de cobertura não pode ser vista globalmente. De facto, em 2004, a taxa de cobertura dos custos por proveitos foi em 161,8%, mas assentando num montante total de proveitos em que quase metade correspondeu a proveitos extraordinários. Em 2006, a mesma taxa de cobertura foi de 99,2%, mas com os proveitos extraordinários a corresponderem a apenas 3% dos proveitos totais. Não se julga portanto que, desta análise, se possa inferir que se verifica uma tendência, e menos ainda que essa suposta tendência, por si só, faça prever dificuldades económico-financeiras”.

A taxa de cobertura dos custos pelos proveitos encontra-se calculada de acordo com os dados divulgados, sofrendo, no entanto, das limitações indicadas no presente relatório, designadamente, quanto à não contabilização de parte dos custos, pelo que os referidos indicadores devem ser interpretados nessa conformidade.

3.2.3. Fluxos Monetários

Os fluxos monetários da entidade, no triénio em análise (2004/2006), são apresentados no quadro seguinte.

Os valores referentes ao período de 2004 foram extraídos do mapa de fluxos de caixa do IEP, tendo sido adaptada a informação ao modelo apresentado no quadro infra, atendendo a que, em 2004, o



modelo era o do POCP, divulgando fluxos de caixa por classificação económica e não por actividades, como veio a suceder nos anos de 2005 e 2006.

A informação dos fluxos monetários de 2005 e 2006 foi extraída das demonstrações financeiras da EP, salientando-se que os recebimentos e pagamentos respeitantes a 2005 foram ajustados de acordo com a informação comparativa divulgada nas demonstrações financeiras de 2006¹¹.

Quadro 4 – Demonstração de Fluxos de Caixa

(em euros)

Rubricas	2004	2005	2006	Var. (04/06) (%)
Actividades Operacionais:				
Recebimentos	158 419 459	196 799 886	156 289 888	-1,3
Pagamentos	136 674 879	128 351 410	122 321 770	-10,5
Fluxos das Actividades Operacionais (1)	21 744 580	68 448 476	33 968 118	56,2
Actividades de Investimento:				
Recebimentos	795 963 136	688 410 988	676 887 485	-15,0
Pagamentos	819 048 390	862 043 319	721 922 490	-11,9
Fluxos das Actividades de Investimento (2)	-23 085 255	-173 632 331	-45 035 005	95,1
Actividades de Financiamento:				
Recebimentos		315 854 758	974 764 750	
Pagamentos		265 609 625	961 262 324	
Fluxos das Actividades de Financiamento (3)		50 245 133	13 502 426	
Varição dos Fluxos de Caixa e seus Equivalentes (4) = (1) + (2) + (3)	-1 340 674	-54 938 722	2 435 539	281,7
Caixa e seus equivalentes no início do período	56 846 270	55 505 595	566 873	-99,0
Caixa e seus equivalentes no fim do período	55 505 595	566 873	3 002 411	-94,6

Fonte: Elaborado a partir dos Mapas de Fluxos de Caixa de 2004 a 2006.

- ◆ Os fluxos das actividades operacionais, no triénio, cresceram 56,2%, facto que se ficou a dever a uma diminuição dos pagamentos de 10,5% face aos recebimentos;
- ◆ Os fluxos das actividades de investimento foram, no período em análise, negativos, salientando-se o acréscimo de 95,1%; os fluxos negativos, gerados nesta actividade, foram compensados, em 2005 e 2006, com os fluxos da actividade operacional, com a diminuição das disponibilidades e com o recurso ao financiamento, particularmente, em 2005;
- ◆ Os fluxos gerados pelas actividades de financiamento foram positivos, no montante de € 13,502 milhões, o que se traduz num endividamento da empresa que vai acrescer à dívida contraída em 2005, de € 50,474 milhões e, em 2006, de € 13,562 milhões, o que perfaz, nos dois anos, um montante de dívida de € 64,036 milhões.

Do exposto resulta que a situação económica e financeira da EP é, de algum modo, preocupante, já que não exerce nenhuma actividade geradora de proveitos, dependendo, na sua quase totalidade, dos subsídios atribuídos pelo Estado, os quais têm sido insuficientes para fazer face aos investimentos, pelo que tem sido necessário o recurso ao endividamento.

No exercício do contraditório, o MOPTC pronunciou-se nos seguintes termos:

¹¹Na análise da informação dos fluxos de caixa de 2006 deve-se ter presente, como já referido, que foram considerados como imobilizado custos com pessoal e FSE, no valor de € 12.688,799 milhares.

“Não se pode concordar com a referência a que a EP enfrenta uma "situação económica e financeira preocupante" porque não exerce uma actividade geradora de proveitos, já que a actividade desenvolvida pela EP - os serviços que presta - gera de facto proveitos, ainda que, por razões administrativas, estes tenham a natureza de "subsídios" assumidos pelo Estado.

Com a legitimidade e transparência de quem não concorda com este figurino e já avançou para um modelo de gestão e financiamento radicalmente diferente, deixa-se claro que não se julga que a performance 2004/2006 aponte para que os subsídios atribuídos não tenham sido suficientes para fazer face aos investimentos, como o Tribunal infere.

O resultado do exercício foi negativo em 4,3 milhões de euros no exercício de 2005, e foi negativo em 1,3 milhões de euros em 2006, podendo as actividades por conta própria ser consideradas tendencialmente equilibradas. O endividamento alcançado em 2006, de 64 milhões de euros, diz respeito a actividades exercidas em nome e por conta do Estado (e representa aliás, no valor global dos investimentos feitos em nome e por conta do Estado nesse ano, menos de 10% do total)”.

Quanto a estas alegações, reafirma-se que a dicotomia entre actividades por conta própria e por conta do Estado não tem qualquer suporte legal.

No que concerne à insuficiência de receitas próprias, o MOPTC, em sede de contraditório, argumentou ainda:

“(…) Estando criada a Contribuição de Serviço Rodoviário, que constituirá, enquanto receita própria, a contraprestação a receber pela EP em virtude dos serviços prestados aos utentes das vias, no âmbito do Contrato de Concessão da rede rodoviária nacional a outorgar brevemente entre o Estado e a EP, fica igualmente assegurado que, no futuro próximo, as limitações enunciadas pelo Tribunal relativamente à inexistência de receitas próprias ficam ultrapassadas”.

No que toca a esta matéria, foi publicada a RCM n.º 89/2007, de 11 de Julho, que define os princípios gerais a que deverá obedecer o modelo de gestão e financiamento do sector de infra-estruturas rodoviárias nacionais, tendo sido incumbidos os Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de apresentar iniciativas com vista a rever o Plano Rodoviário Nacional, de preparar um projecto de decreto-lei de transformação da EP em sociedade anónima, de elaborar uma proposta de bases da concessão a constituir sobre a rede rodoviária nacional e respectiva minuta de contrato, de implementar a Contribuição de Serviço Rodoviário e de renegociar as actuais concessões.

No que toca à Contribuição de Serviço Rodoviário, refere a RCM, no seu ponto 3, que a contribuição deverá incidir sobre os utilizadores das infra-estruturas rodoviárias, tendo por referência os quilómetros percorridos com base numa unidade de consumo de combustível.

Independentemente de se tratar de uma forma de financiamento das infra-estruturas rodoviárias, não parece, contrariamente ao invocado pelo MOPTC, que se trate de uma contraprestação dos serviços prestados aos utentes, por duas ordens de razão: a primeira prende-se com o facto de não existir uma relação directa entre o consumo de combustível e a utilização da rede rodoviária nacional, da qual se exclui a rede rodoviária municipal; a segunda prende-se com o facto de já existirem custos para o utilizador em parte da rede rodoviária nacional concessionada.



3.3. Investimentos

No quadro das actividades da EP assumem particular destaque os investimentos efectuados no domínio público rodoviário, predominantemente financiados pelo PIDDAC, sendo menos relevantes os investimentos próprios.

Dada a sua importância, no presente ponto analisam-se os investimentos em execução na EP com base nos dados disponibilizados, referentes a 2004 e 2005. No que toca a 2006, a EP não disponibilizou informação com idêntica estrutura que permitisse o seu tratamento de forma a ser comparável com os anos anteriores.

O quadro seguinte sintetiza o valor dos investimentos em obras, expropriações, estudos e projectos e fornecimentos, em execução em 2005, efectuando-se a comparação entre o valor das autorizações iniciais e os reforços (subtraídos das anulações), o peso relativo de cada uma das tipologias no total e o peso dos reforços face às autorizações iniciais.

Quadro 5 – Investimentos 2005

(em milhões de euros)

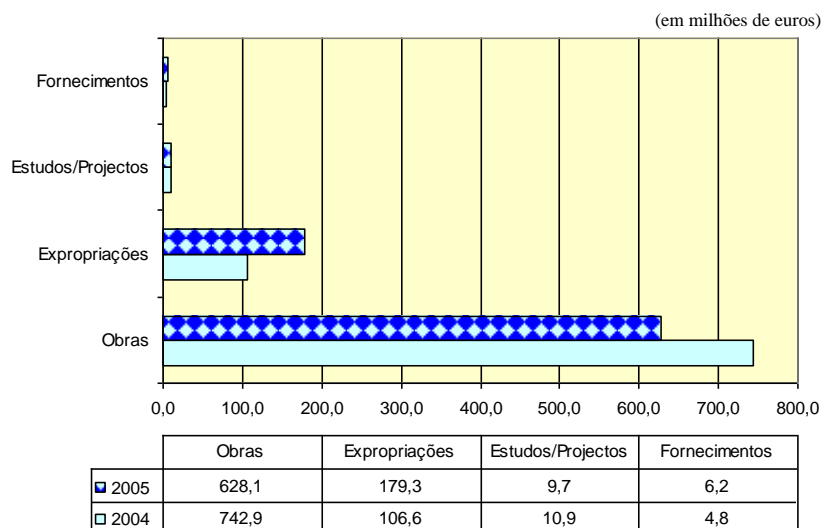
	Autorização Inicial (1)	Reforços - Anulações (2)	Total (3=1+2)	% (4)	% (5=2/1*100)
Obras	7 650,9	2 189,9	9 840,8	72,1	28,6
Expropriações	528,2	407,3	935,5	6,9	77,1
Estudos/Projectos	2 758,9	24,0	2 782,9	20,4	0,9
Fornecimentos	64,1	18,9	83,0	0,6	29,5
Total	11 002,1	2 640,1	13 642,2	100	24,0

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponibilizados pela EP.

A leitura do quadro suscita as seguintes observações:

- ◆ As autorizações iniciais, no valor global de € 11.002,1 milhões, foram objecto de reforços no montante de € 2.640,1 milhões, o que representa uma variação total de 24%, sendo as expropriações responsáveis por 77,1%, seguidas dos fornecimentos e das obras, com valores muito aproximados (29,5% e 28,6%);
- ◆ Os investimentos em obras, no valor de € 9.840,8 milhões, são, obviamente, os que pesam mais no total, 72,1%, seguidos dos estudos e projectos, no valor de € 2.782,9 milhões (20,4%), das expropriações (€ 935,5 milhões, representativos de 6,9%) e dos fornecimentos, que, apesar de apenas representarem 0,6%, são responsáveis por € 83,0 milhões.

Os investimentos da EP, reportados aos anos de 2004 e 2005, geraram pagamentos nas tipologias já referidas, o que se representa no seguinte gráfico.

Gráfico 1 – Pagamentos 2004/2005

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponibilizados pela EP.

Pela análise da informação contida no gráfico verifica-se que, apesar de não haver variação significativa entre o valor pago em 2005 relativamente ao de 2004 (cerca de menos € 41,9 milhões), os pagamentos das obras diminuíram € 114,8 milhões, tendo sido compensados, parcialmente, pelo aumento dos pagamentos relativos a expropriações e a fornecimentos, em € 72,7 milhões e € 1,4 milhões, respectivamente.

No que toca ao regime de adjudicação, no quadro seguinte analisam-se os dados referentes aos ajustes directos em relação ao total dos investimentos. Não se efectuou uma análise idêntica relativamente aos outros procedimentos porque a informação disponibilizada não permite essa análise.

Salienta-se que os dados foram extraídos do balancete de investimento do ano de 2005, no qual consta um número significativo de actividades com taxas de execução financeira de 100%, algumas delas sem pagamentos em 2005, podendo estar concluídas física e financeiramente.

Quadro 6 – Ajustes Directos 2005

(em milhões de euros)

	Autorização Inicial (1)	Reforços - Anulações (2)	Total (3=1+2)	% (4)	% (5=2/1*100)
Outros	9 284,4	1 829,7	11 114,1	81,5	19,7
Ajuste Directo	1 717,7	810,4	2 528,1	18,5	47,2
Total	11 002,1	2 640,1	13 642,2	100	24,0

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponibilizados pela EP.

Da leitura do quadro observa-se que:

- ◆ Os ajustes directos, em execução, em 2005, atingiram o montante de € 2.528,1 milhões, representando 18,5% do total do investimento;
- ◆ Os ajustes directos tiveram um incremento de 47,2% (€ 810,4 milhões) face ao inicialmente autorizado, enquanto que os demais se ficaram pelos 19,7%.



No período de 2004 a 2005, foram efectuados ajustes directos no montante de € 129,2 milhões, os quais tiveram reforços de € 1,2 milhões e anulações de € 0,2 milhões, originando pagamentos que ascenderam a € 25,4 milhões, a que corresponde uma taxa de execução financeira de 19,5%. Tais ajustes directos englobam actividades incluídas nos programas de concessões (reequilíbrios e compensações), conservação, construção e despesas comuns.

Uma análise mais detalhada das actividades contempladas no balancete de investimento permite constatar que existiram reforços de montante significativo à autorização inicial, em algumas das actividades, os quais foram diluídos no total das actividades.

Embora não tenha sido objecto da presente auditoria a análise individual dos ajustes directos, designadamente do seu enquadramento legal e factual, evidenciaram-se, de acordo com os documentos analisados no âmbito dos procedimentos contabilísticos referentes ao imobilizado, as seguintes situações:

Em 5 de Janeiro de 2005, por deliberação do CA (Reunião n.º 1/1/2005), foram adjudicados serviços de consultoria jurídica, financeira e técnica, no âmbito do refinanciamento das concessões SCUT, a diversos consultores, pelo valor global de € 2.043.071,73 (IVA incluído), através de ajuste directo, por motivos de aptidão técnica, de urgência e de dificuldades de especificação do trabalho a desenvolver, conforme despacho do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 6 de Outubro de 2004, exarado sobre informação do seu Gabinete, em que se refere que “(...) o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações necessita de serviços de consultoria jurídica, financeira e técnica especializados para a preparação, desenvolvimento e concretizada das referidas decisões governamentais (...)”, prosseguindo com a indicação de entidades a quem, designadamente, os trabalhos seriam adjudicados, propondo-se que “(...) o Instituto das Estradas de Portugal, atendendo às suas funções no âmbito dos contratos de concessão rodoviária, seja incumbido de promover a celebração de contratos para a aquisição dos serviços das entidades referidas na alínea e), correspondentes às propostas em anexo”.

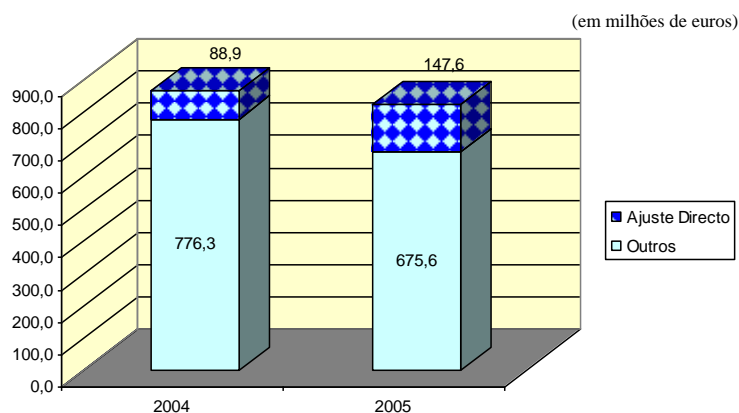
Foram também adjudicados por ajuste directo, por deliberações do CA, de 21 de Abril de 2005, contratos de prestação de serviços de assessoria jurídica, no âmbito de arbitragens e da gestão de contratos das concessões, que ascenderam a € 404.600, adjudicados por propostas elaboradas pelo departamento da EP que gere as concessões, sem que exista evidência de que o departamento jurídico da entidade não tinha meios para a realização dos trabalhos.

Foram ainda adjudicados diversos trabalhos de assessoria jurídica e financeira no âmbito do novo modelo de organização para a gestão e financiamento do sector das infra-estruturas rodoviárias, e contratados serviços a diversas entidades, por ajuste directo, conforme deliberações do CA, datadas de 16 de Fevereiro (€ 257.246), de 2 e de 9 de Março (€ 188.276 e € 200.000) e de 28 de Setembro de 2006 (€ 96.800), que somaram € 742.322 (IVA incluído). Conforme se extrai das propostas subjacentes às referidas deliberações, as contratações surgiram “(...) na sequência de contactos estabelecidos entre o MOPTC (...)” e as várias empresas “(...) de acordo com os termos de referência apresentados pela tutela (...)”.

Conforme se apresenta no gráfico seguinte, em 2004 e em 2005, os ajustes directos originaram pagamentos de € 88,9 milhões e de € 147,6 milhões, respectivamente.

Relativamente a 2004, os pagamentos de investimentos contratados por ajuste directo em 2005 tiveram um acréscimo de € 58,7 milhões, o que correspondeu a uma variação de 66,0% num só ano.

Gráfico 2 – Pagamentos (2004/2005)



Fonte: Elaborado a partir dos dados disponibilizados pela EP.

Em síntese, verificou-se um montante significativo de contratos em execução derivados de adjudicações através de ajuste directo e de pagamentos efectuados sob o mesmo regime, cujos montantes cresceram significativamente de 2004 para 2005, nem sempre da iniciativa ou decisão da própria EP, não se encontrando evidência documental da necessidade da sua contratação externa face aos recursos da entidade.

Sobre esta matéria, o MOPTC, no âmbito do contraditório, alegou:

“A referência aos montantes de investimentos realizados em regime de ajuste directo, “não se encontrando evidência documental da necessidade da sua contratação externa face aos recursos da entidade”, não parece adequada. Que tipo de evidência se poderia exigir, para além da referência a que se trata de serviços muito especializados e a envolver em momentos muito concentrados no tempo? Problema diferente existiria se não estivessem estas despesas devidamente documentadas, mas essa apreciação não é feita”.

(...)

“Finalmente, não tendo sido apreciado pelo Tribunal o enquadramento legal e factual dessas despesas, de acordo com o próprio Relato, não podendo pois ser infirmada a sua legitimidade e legalidade, a mera referência a valores de pagamento neste regime afigura-se absolutamente inconclusiva”.

A referência à ausência de evidência documental da necessidade de contratação face aos recursos da entidade reporta-se aos casos de ajustes directos referidos no relatório.

No que respeita às assessorias jurídicas, no âmbito de arbitragens e da gestão de contratos das concessões, em nenhum dos documentos analisados se verifica a invocação de que o departamento jurídico da entidade não tinha meios para a realização dos trabalhos, o que justificaria o recurso a trabalhos externos, tanto mais que tais assessorias se têm prolongado no tempo, atendendo a que se trata, nalguns casos, de renovações automáticas anuais, conforme consta das respectivas propostas de adjudicação.

Quanto à existência, ou não, de despesas documentadas, confirma-se que essa apreciação não se encontra reflectida no presente relatório, pese embora se encontre subjacente essa averiguação, já que foram desenvolvidos procedimentos de auditoria nesse campo, tendo os serviços competentes da EP prestado, por escrito, os esclarecimentos devidos e solicitado nalguns casos às empresas, nessa sequência, os descritivos dos trabalhos executados.



Foi esclarecido pela EP que, relativamente aos trabalhos solicitados pelo MOPTC, de acordo com os termos de referência por este definidos, realizados pelas Jardim, Sampaio, Caldas & Associados, F9 – Consulting e PricewaterhouseCoopers e respeitantes ao modelo de gestão e financiamento do sector das infra-estruturas rodoviárias de Portugal, estes traduziram-se em relatórios de estudos e minutas de propostas de diplomas legislativos, alguns já publicados em Diário da República (minutas da lei orgânica e estatutos do Instituto das Infra-Estruturas Rodoviárias, minuta da RCM n.º 89/2007, de 11 de Julho, CD contendo o modelo financeiro do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, minuta do diploma de transformação da EP - Estradas de Portugal, E.P.E., em EP, S.A, minutas do projecto de lei de bases do contrato de concessão e do contrato de concessão a celebrar entre a EP e o Estado).

Como já se afirmou, não se enquadrava no âmbito da auditoria a análise da legalidade e regularidade dos procedimentos, tendo apenas sido avaliado o peso dos ajustes directos na totalidade dos investimentos, numa perspectiva de gestão, podendo ser um indicador com utilidade para futuras auditorias, no âmbito dos procedimentos contratuais.

Também no âmbito do contraditório, a EP alegou:

“(…) A EP procede à contratação de consultores jurídicos uma vez que as elevadas solicitações externas e os reduzidos prazos não são compatíveis com os recursos internos disponíveis. Além disso as vertentes jurídicas das PPP são, actualmente, matérias de grande complexidade, apelando a recursos de elevada especialização.

No caso particular dos processos arbitrais, têm especial relevo as solicitações de elevadas quantidades de trabalho/análise em curtos períodos de tempo, cujo incumprimento (ou cumprimento deficiente) pode debilitar a defesa do Estado traduzindo-se em grave perda”.

A invocação agora feita pela EP de que não tem meios humanos para a abordagem das vertentes jurídicas das PPP nem para fazer face a elevadas quantidades de trabalho em curtos períodos de tempo não consta, como devia, dos processos de adjudicação, nos quais não é invocada essa situação nem existe evidência de que a entidade não tinha esses meios, designadamente, no Gabinete Jurídico.

3.3.1. SCUT

Devido ao seu montante, efectuou-se uma análise dos pagamentos e da média anual do “tráfego médio diário mensal” (TMDM) nas SCUT, em 2005 e 2006, que se apresenta no quadro seguinte:

Quadro 7 – Pagamentos / Tráfego - SCUT (2005/2006)

(em milhares de euros)

Designação	2005		2006		Variação % (05/06)	
	Valor	Tráfego	Valor	Tráfego	Valor	Tráfego
Algarve	29 778,41	17 107	32 204,25	17 474	8,15	2,1
Beira Interior	123 893,06	10 232	83 247,31	10 308	-32,81	0,7
Interior Norte	3 090,24	4 878	6 182,40	5 046	100,06	3,4
Costa de Prata	34 343,46	35 782	37 389,77	39 147	8,87	9,4
Beira Litoral e Alta	2 416,71	7 841	3 122,12	13 428	29,19	71,3
Grande Porto	1 152,42	13 040	2 579,59	17 424	123,84	33,6
Norte Litoral	1 943,75	30 293	2 981,33	34 168	53,38	12,8
Total	196 618,05	119 173,00	167 706,77	136 995	-14,7	15,0

Fonte: Dados disponibilizados pela EP (área de coordenação de concessões).

Pelos dados constantes do quadro verifica-se que existem variações significativas nos pagamentos das concessões SCUT, com excepção da Beira Interior (-32,8%), neste caso devido ao montante pago em 2005 face ao de 2006.

Salienta-se o aumento do tráfego em todas as concessões, o qual atingiu maior expressão na Beira Litoral e Alta, com 71,3%, seguida da do Grande Porto, com 33,6%.

No que respeita às SCUT, a EP, nas suas alegações, veio dizer o seguinte:

“A variação "anormal" verificada na concessão Beira Interior, decorreu, fundamentalmente, de uma diminuição das tarifas previstas no Contrato de Concessão para a Banda 1, a qual passa de € 0,234 em 2005 para € 0,184 em 2006.

Ainda relativamente a esta questão (...), relevamos que os valores expressos no Quadro 7 do relatório, são de pagamentos, conseqüentemente, reflectindo, inter alia, i) o tipo de pagamento (rendas na fase pré PIC e portagens virtuais na fase pós PIC), ii) - tarifas e iii) - tráfego. Neste contexto não nos parece correcto atribuir (integralmente) variações de pagamento a variações de tráfego”.

Sobre este assunto, realça-se que no quadro 7 são apenas apresentados dados, não sendo efectuadas quaisquer correlações entre variações de pagamento e variações de tráfego.

3.3.2. PIDDAC

Como já foi referido, os investimentos em infra-estruturas rodoviárias, a actividade mais importante da entidade, são financiados através do PIDDAC, justificando-se uma análise mais detalhada nessa perspectiva.

A estrutura da informação referente ao PIDDAC, contida nos quadros seguintes, foi objecto de adaptação, com vista a permitir a comparação da informação, em virtude de terem ocorrido alterações ao nível das medidas e dos projectos nos anos em análise.



Quadro 8 – PIDDAC Orçado/Executado (2004/2006)

(em milhões de euros)

Projectos	2004			2005			2006			Var. Ex. (%) (04/06)
	Orç. Inicial	Exec.	Taxa Exec.	Orç. Inicial	Exec.	Taxa Exec.	Orç. Inicial	Exec.	Taxa Exec.	
IP's e IC's	48,0	88,9	185,2	155,3	70,9	45,7	95,1	91,9	96,6	3,4
Comparticipações/ compensações/ reequilíbrio	124,0	50,2	40,5	88,3	51,4	58,2	20,0	14,7	73,5	-70,7
Rendas / portagens virtuais	63,5	47,5	74,8	273,0	192,6	70,5	270,0	202,9	75,1	327,2
Variantes e circulares	4,5	24,3	540,0	62,5	33,9	54,2	19,6	35,9	183,1	47,7
Integração p/ desclassif. em redes municipais	22,5	32,2	143,1	88,0	18,7	21,3	20,0	21,0	104,9	-34,8
Acessibilidades ao Euro 2004	40,0	41,4	103,5	11,5	1,3	11,3				
Estradas nacionais e regionais	56,5	188,1	332,9	199,2	150,2	75,4	54,2	76,7	141,7	-59,2
Grandes obras de conservação	12,0	25,6	213,3	10,0	5,7	57,0	27,0	13,1	48,3	-48,8
Conservação regular de estradas e pontes	54,1	95,6	176,7	157,1	88,5	56,3	94,6	81,6	86,3	-14,6
Conservação corrente por contrato	30,0	43,1	143,7	60,0	41,7	69,5	65,0	55,1	84,8	27,8
Segurança	40,2	36,5	90,8	45,0	22,3	49,6	45,0	31,9	70,9	-12,6
Equipamento e instalação de serviços	2,5	1,8	72,0	3,5	2,6	74,3	3,5	2,8	78,8	55,6
Expropriações	145,5	159,0	109,3	200,0	198,8	99,4	32,0	121,2	378,9	-23,8
Estudos e projectos	9,0	16,4	182,2	15,0	14,8	98,7	15,0	12,0	79,8	-26,8
Assistência técnica e fiscalização	6,0	14,7	245,0	23,3	18,5	79,4	23,3	18,2	78,3	23,8
Total	658,3	865,3	131,4	1 391,7	911,9	65,5	784,3	779,0	99,3	-10,0

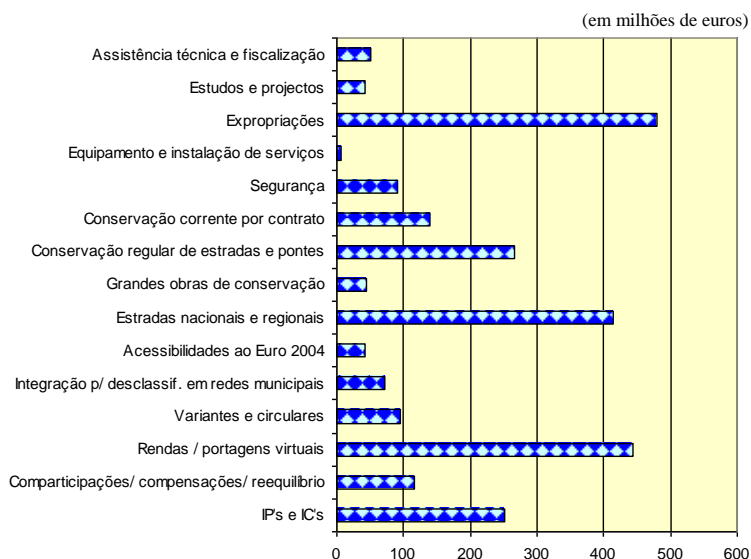
Fonte: Elaborado a partir dos dados disponibilizados pela EP.

Da análise da informação relativa ao PIDDAC contida no quadro anterior realça-se que:

- ◆ O investimento executado atingiu, em 2005, o seu mais elevado valor (€ 911,9 milhões), mas, no triénio, registou um decréscimo de 10%;
- ◆ Em 2004, a taxa de execução foi de 131,4%, em 2005, de 65,5%, e, em 2006, de 99,3%; as variações significativas do executado em relação ao orçado podem ser indicador de pouca aderência dos orçamentos iniciais face às necessidades;
- ◆ Salienta-se o crescimento significativo do projecto Rendas/Portagens Virtuais (327,2%), que atingiu, em 2006, o montante de € 202,9 milhões;
- ◆ No ano de 2006, a segunda maior fatia do investimento foi aplicada em Expropriações, que alcançaram o montante de € 121,2 milhões, apesar do mesmo investimento ter decrescido, no período em análise, 23,8%;
- ◆ Os investimentos efectuados no projecto “Integração por Desclassificação em Redes Municipais” somaram € 71,9 milhões, apesar de também registarem, no triénio, um decréscimo de 23,8%.

O gráfico seguinte ilustra os montantes investidos em cada um dos projectos, no período de 2004 a 2006.

Gráfico 3 – Investimentos do PIDDAC por Projecto (2004/2006)



Fonte: Elaborado a partir da informação disponibilizada pela EP.

No triénio, o investimento total financiado pelo PIDDAC alcançou os € 2.556,2 milhões, sobressaindo o elevado investimento em Expropriações (€ 479 milhões), o que representa 18,7% do total, seguido pelas Rendas/Portagens Virtuais, no montante de € 443 milhões (17,3%), e pelo investimento em Estradas Nacionais e Regionais (€ 415 milhões), que representou 16,2% do total; estes três projectos perfazem o montante de € 1.337 milhões, mais de metade do investimento no período (52,2%).

Dos quinze projectos, oito representam investimentos inferiores a € 100 milhões (17,5%) e quatro situam-se entre os € 116,3 milhões e os € 251,7 milhões (30,3%).

A soma dos montantes executados, no período 2004/2006, nos projectos Rendas/Portagens Virtuais e Participações/Compensações/Reequilíbrios atingiu € 553 milhões, o que representa 21,6% do total. Acresce a esta quantia o montante já pago em Expropriações de Concessões, que alcançou € 358,8 milhões.

Na perspectiva das fontes de financiamento, o quadro infra apresenta a participação comunitária nas actividades do PIDDAC executadas pela EP, correspondendo a diferença à componente nacional.



Quadro 9 – Financiamento Comunitário do PIDDAC (2004/2006)

Projectos	Financiamento Comunitário (%)		
	2004	2005	2006
IP's e IC's	39,8	56,7	49,6
Comparticipações/compensações/reequilíbrio	-	-	-
Rendas / portagens virtuais	-	-	-
Variantes e circulares	43,4	41,4	43,5
Integração p/ desclassif. em redes municipais	28,1	9,7	12,2
Acessibilidades ao Euro 2004	37,8	0,0	NA
Estradas nacionais e regionais	22,0	54,4	36,5
Grandes obras de conservação	37,2	69,6	23,3
Conservação regular de estradas e pontes	36,1	36,5	34,3
Conservação corrente por contrato	3,2	0,4	0,0
Segurança	23,8	15,7	5,8
Equipamento e instalação de serviços	-	-	-
Expropriações	0,0	0,0	20,9
Estudos e projectos	0,0	0,6	0,0
Assistência técnica e fiscalização	0,0	1,8	0,2
Total	19,2	19,5	19,2

Fonte: Elaborado a partir da informação disponibilizada pela EP.

Da análise da informação relativa ao PIDDAC salienta-se o seguinte:

- ◆ A componente co-financiada por fundos comunitários, no total dos projectos, manteve-se constante no triénio - cerca de 19%;
- ◆ No entanto, pela leitura da informação deste quadro conjugada com a do quadro n.º 8, verifica-se que os projectos referentes às Rendas/Portagens Virtuais, Participação/ Compensações/ Reequilíbrio e Equipamento e Instalações de Serviços, que, no seu conjunto, são responsáveis pelo investimento de € 566,5 milhões (22,2%), não foram financiados por fundos comunitários.

Uma análise mais pormenorizada dos projectos financiados pelo PIDDAC de 2006, ao nível das respectivas actividades, revelou que muitas delas não são participadas ainda que outras o sejam dentro do mesmo projecto ou medida. Dos € 779,0 milhões executados em 2006, apenas € 404,0 milhões foram co-financiados, o que significa que 51,9% da execução teve participação comunitária, conforme se pode observar pelo quadro seguinte:

Quadro 10 – Actividades Co-Financiadas - PIDDAC (2006)

(em euros)

Medidas	Total Executado (1)	Executado Co-Financiado				% (5=3/4)	% (6=4/1)
		F. Nacional (2)	F. Comunitário (3)	Total (4)			
1.Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes	409 428 701	107 406 033	70 867 468	178 273 501	39,8	43,5	
2.Desenvolvimento de Acessibilidades Urbanas	58 275 671	38 725 585	18 171 308	56 896 893	31,9	97,6	
4.Desenvolvimento de Acessibilidades Regionais e Inter-regionais	274 020 984	77 216 117	59 002 645	136 218 762	43,3	49,7	
5.Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes	37 295 999	30 740 893	1 874 048	32 614 941	5,7	87,4	
Total	779 021 355	254 088 629	149 915 469	404 004 097	37,1	51,9	

Fonte: Elaborado a partir da informação disponibilizada pela EP.

As actividades co-financiadas nas medidas 1. e 4. foram as que obtiveram maiores taxas de financiamento comunitário, 39,8% e 43,3%, respectivamente, seguidas das da medida 2., com 31,9. O co-financiamento na medida 5. foi pouco significativo. A taxa global de comparticipação comunitária, em 2006, foi de 37,1%.

O quadro seguinte, reportado aos anos de 2004 e 2005¹², contém informação sobre os contratos em execução em cada um desses períodos e os respectivos acréscimos resultantes de adicionais e outros¹³. Não foram tidos em conta os valores das revisões de preços, no montante de € 151,3 e de € 157,2 milhões, em 2004 e 2005, respectivamente, por se ter considerado que estes são resultantes de aumentos de preços, não se reconduzindo a desvios ao contrato inicial.

Quadro 11 – Contratos, Adicionais e Outros (2004/2005)

(em milhões de euros)

Projecto	2004				2005			
	Contrate	Adicionais e outros	Total	Acresc. (%)	Contrate	Adicionais e outros	Total	Acresc. (%)
IP's e IC's	1 734,7	174,4	1 909,1	10,1	1 737,9	181,0	1 918,9	10,4
Comparticipações/ compensações/ reequilíbrio	138,8	18,5	157,3	13,3	210,9	23,2	234,1	11,0
Rendas / portagens virtuais	2 889,6	179,8	3 069,4	6,2	2 887,1	179,9	3 067,0	6,2
Variantes e circulares	117,7	10,8	128,5	9,2	117,7	10,8	128,5	9,2
Integração p/ desclassif. em redes municipais	191,8	18,7	210,5	9,7	199,0	12,5	211,5	6,3
Acessibilidades ao Euro 2004	67,0	2,1	69,1	3,1	40,9	2,1	43,0	5,1
Estradas nacionais e regionais	900,9	154,3	1 055,2	17,1	936,0	163,5	1 099,5	17,5
Grandes obras de conservação	217,1	26,5	243,6	12,2	218,9	24,6	243,5	11,2
Conservação regular de estradas e pontes	451,5	62,2	513,7	13,8	521,2	66,6	587,8	12,8
Conservação corrente por contrato	156,0	9,8	165,8	6,3	190,2	11,5	201,7	6,0
Segurança	80,6	5,5	86,1	6,8	74,3	3,1	77,4	4,2
Equipamento e instalação de serviços	4,4	0,2	4,6	4,5	4,9	0,3	5,2	6,1
Expropriações	800,0	586,9	1 386,9	73,4	825,3	584,5	1 409,8	70,8
Estudos e projectos	134,4	15,4	149,8	11,5	135,0	15,0	150,0	11,1
Assistência técnica e fiscalização	124,1	18,7	142,8	15,1	130,6	16,6	147,2	12,7
Total	8 008,6	1 283,8	9 292,4	16,0	8 229,9	1 295,2	9 525,1	15,7

Fonte: Elaborado a partir da informação disponibilizada pela EP.

Pela análise deste quadro, verifica-se que o montante total de contratos em execução, no ano de 2005, atingiu € 9.525,1 milhões, dos quais € 1.295,2 milhões resultavam de adicionais e outros, o que se traduz num acréscimo de 15,7%. Este acréscimo foi semelhante ao de 2004.

Realça-se que os projectos Rendas/Portagens Virtuais e Comparticipações/Compensações/Reequilíbrio correspondem, no seu conjunto, a € 3.301,1 milhões, em 2005, representando 34,7% do total dos contratos em execução.

Em 2004, dos 15 projectos, 7 registaram acréscimos de valor inferior a 10% e 6 registaram acréscimos entre 10% e 15%. As Expropriações, com 73,4%, representaram uma variação muito significativa em relação ao segundo projecto com maior desvio, Estradas Nacionais e Regionais, com 17,1%.

Em 2005, a situação não sofreu alterações significativas relativamente ao ano anterior, verificando-se diferenças pouco relevantes, na sua maioria negativas, e apenas se registando diferenças positivas em 4 projectos. As Expropriações continuaram a ser responsáveis pelo maior desvio.

¹²Relativamente a 2006, foi solicitada a mesma informação, mas o sistema de informação da EP não dispunha, na altura, de mapa com dados idênticos.

¹³Salienta-se que os dados se encontram agregados, correspondendo, a cada projecto, um número significativo de actividades, as quais, individualmente, podem ter desvios nulos, superiores ou inferiores aos apurados.



Esta última constatação conforma-se com as observações referidas pela IGF, no Relatório intitulado “Verificações Sumárias em Áreas Críticas de Gestão”, em que se menciona que “a análise aos processos findos, constantes da BDJur, revelou que os valores de sentença¹⁴ são, em média, superiores aos valores de arbitragem e de projecto, em 43% e 88%, respectivamente”.

Acrescenta a IGF que “(...) há valores de arbitragem e recursos, completamente desajustados do valor do projecto. Por regra, o valor atribuído pela arbitragem é sempre superior ao valor do projecto, por vezes com diferenças de mais 100%, e posteriormente, pode haver decisão judicial de recurso com montantes ainda mais elevados. Toda esta disparidade de valores não se compreende quando, no projecto inicial a avaliação é realizada por um perito, a comissão arbitral é composta por três peritos e no recurso judicial vão intervir mais cinco peritos, sendo que todos fazem parte da lista de peritos anexa ao tribunal”.

Relativamente a estes aspectos, o CA foi questionado sobre as observações da IGF, tendo argumentado que:

“(...) O GE implementou, oportunamente, um programa informático que permitiria uma análise dos valores indemnizatórios atribuídos nos diversos empreendimentos, quer por via negocial quer por via litigiosa e, neste último caso, nas diversas fases do processo, permitindo, até, comparar os valores atribuídos pelos diversos peritos relativamente ao mesmo objecto de avaliação e de cada perito relativamente a objectos de avaliação similares. Por dificuldades várias, não foi possível assegurar o desenvolvimento desse trabalho que se nos afigurava de grande utilidade (...).

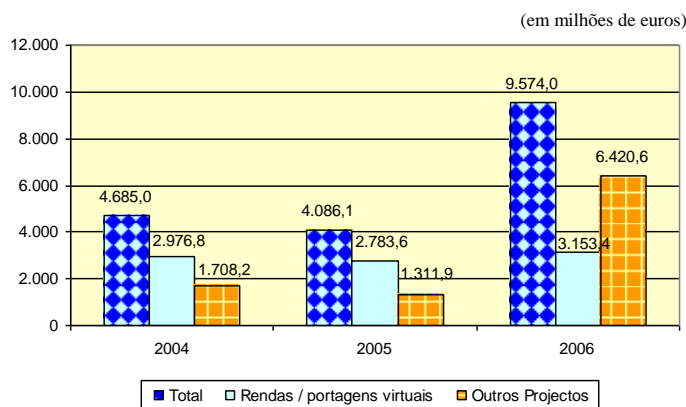
No que concerne à actividade dos peritos da lista oficial que intervêm nas arbitragens e nas peritagens efectuadas nos recursos interpostos dos acórdãos arbitrais, as deficiências que se apontam devem-se, sobretudo ao facto de as listas se encontrarem fechadas há largos anos, de um grande número de peritos que delas constam já terem morrido ou atingido avançada idade, tornando cada vez mais reduzido o universo dentro do qual os mesmos poderão ser escolhidos (...).

A discrepância de valores que, na verdade, em muitos casos se verifica quanto às avaliações a que os atrás referidos nove peritos procedem, resulta das dificuldades inerentes à própria perícia e ao estabelecimentos de critérios de avaliação (...) enquanto que os acréscimos das indemnizações, no decorrer do processo de expropriação amigável resultam da identificação de razões de facto que justificam a revisão dos valores fixados inicialmente, no decorrer dos processos litigiosos decorrem de decisões judiciais”.

A argumentação exposta pela EP explica os motivos dos desvios, mas pode não os justificar, devendo ser estudados e implementados procedimentos que permitam diminuir os desvios entre as avaliações iniciais e os montantes efectivamente pagos.

O gráfico seguinte representa os compromissos da EP no final dos anos em análise, distinguindo, em virtude do seu peso, os compromissos no projecto Rendas/Portagens Virtuais dos restantes.

¹⁴“Sem considerarmos os valores adicionais a pagar, tais como, custas, taxas ou encargos judiciais e advogados”.

Gráfico 4 – Compromissos (2004/2006)

Pela análise do gráfico verifica-se que a EP necessita de dispor de meios monetários, em 2007 e nos anos seguintes, no montante de € 9.574 milhões, para fazer face aos compromissos já assumidos, realçando-se que, de 2005 para 2006, o montante de compromissos aumentou mais do que para o dobro.

No entanto, o montante dos compromissos indicados para Rendas/Portagens Virtuais, de € 3.153,4 milhões, não corresponde à totalidade das previsões de pagamentos, já que, no que respeita às concessões SCUT, os pagamentos previstos, de acordo com os respectivos “*casos base*”¹⁵, a partir de 2008 até 2032, são de € 14.675 milhões, a preços correntes e incluindo o IVA à taxa de 21%.

As previsões de pagamentos, ascendem a € 520 milhões, em 2007, atingindo o máximo de € 735 milhões, em 2011, e descendo gradualmente até 2026 (€ 525,4 milhões). A partir de 2027, acentua-se o decréscimo dos encargos. Entre 2008 a 2018 as previsões situam-se, em todos os anos, acima dos € 700 milhões.

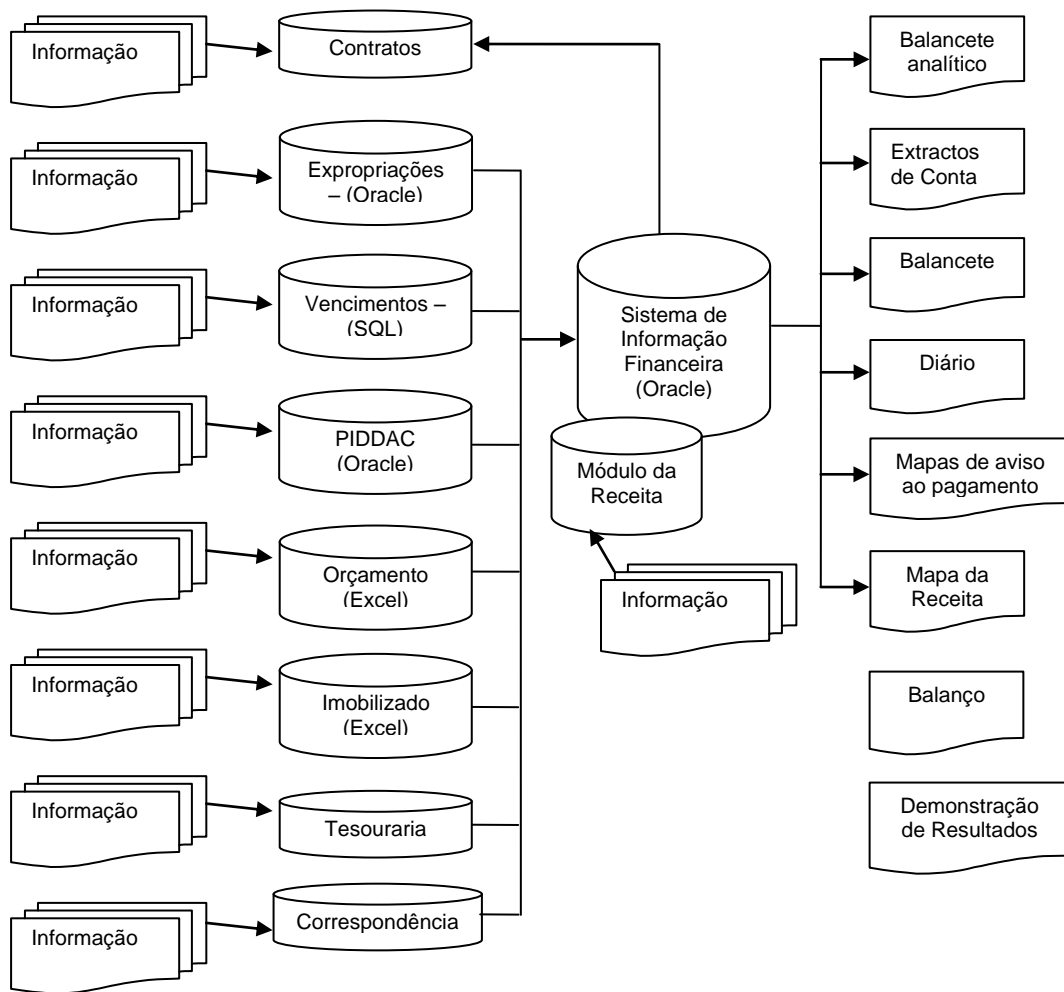
Salienta-se que, mantendo-se o actual montante de financiamento por parte do PIDDAC (€ 779 milhões, em 2006), de 2008 a 2011, os pagamentos absorverão entre 90% a 94% desse financiamento, decrescendo até 2026, ano em que, ainda assim, atingirão os 67%.

3.4. Sistema de informação financeira

O sistema de informação financeira (SIF) da EP é constituído por diversos serviços processadores, a nível distrital e central, sendo que toda a informação referente à receita e à despesa é encaminhada, após o processamento, para o Gabinete Financeiro, excepto os documentos que, devido ao seu menor montante, são pagos nas Direcções de Estradas. O Gabinete Financeiro centraliza a documentação de suporte e efectua a contabilização.

A informação que alimenta o sistema provém do conjunto das aplicações, que, através de interfaces com o SIF, actualizam o referido sistema, de acordo com a figura seguinte:

¹⁵No cenário I (revisão e previsão da inflação com tráfego referência caso base), a previsão de encargos 2008/2032 é de € 15.190 milhões; no cenário II (revisão e previsão da inflação com tráfego limite superior banda 3), o montante, para o mesmo período, é de € 16.614 milhões.



De acordo com o Relatório da Auditoria Financeira n.º 895/2006, da IGF, o sistema de informação financeira (SIF) “(...) teve início em 2001 e apenas se concretizou em 2006 (...), tendo sofrido diversos atrasos face à execução inicialmente prevista resultantes, por um lado, da insuficiência de funcionalidade e imaturidade do produto seleccionado na data da sua contratação e, por outro, das sucessivas alterações registadas na natureza jurídica da entidade responsável pela administração rodoviária nacional. O custo total do projecto de substituição do software financeiro assume um valor significativo, na ordem dos m€ 1 797,2¹⁶, sendo que o custo do projecto do sistema de informação financeira em POCP, que nunca chegou a ser implementado, ascendeu a m€ 1 362,8, e a sua conversão para funcionamento em POC custou m€ 434,4”.

Verificou-se que o mesmo sistema ainda não produz automaticamente o balanço e a demonstração de resultados, nem o cálculo e o mapa das amortizações, nem fornece informação suficiente de forma a evitar a necessidade de aplicações complementares.

No entanto, salienta-se que o SIF possui diversos módulos que, devidamente implementados, substituiriam algumas das aplicações e evitariam a duplicação de informação e a necessidade da existência de interfaces.

¹⁶ Milhares de euros.

3.5. Análise à informação financeira do ano de 2005

3.5.1. Metodologia

Foram seleccionadas duas amostras, com base nos documentos de receita e de despesa, com vista à emissão de uma opinião sobre as demonstrações financeiras apresentadas pela EP, relativas ao ano de 2005, tendo a análise sido complementada pela verificação das contas de custos e de proveitos.

No que respeita à validação da dívida não financeira da EP, os documentos analisados corresponderam aos credores seleccionados no âmbito da respectiva acção iniciada no ano passado. Esta amostra, com base nos valores indicados pela EP, representa 57% do total da dívida a fornecedores de imobilizado, reportada a 31 de Dezembro de 2005.

Complementarmente e com o objectivo de verificar se algumas situações detectadas na análise dos documentos da amostra eram esporádicas ou se traduziam procedimentos contabilísticos adoptados, tornou-se necessário aumentar o número de documentos analisados de forma a aprofundar a fundamentação das observações da auditoria.

De acordo com as metodologias de auditoria geralmente aplicadas nas auditorias financeiras, foram avaliados os riscos inerentes, de controlo e de detecção, de forma a obter um risco de auditoria aceitável.

Em virtude da actividade que a entidade desenvolve e os montantes movimentados, foi adoptado um risco de detecção igual a 1%, quer para a despesa quer para a receita.

Assim, o nível de confiança foi fixado em 99% e a materialidade foi definida em 2,5%, para a receita, e em 5%, para a despesa.

Com base nos pressuposto acima fixados, foram seleccionadas as amostras estatísticas com utilização da ferramenta IDEA, tendo sido aplicado o método “MUS”, sobre os universos dos documentos de receita e de despesa.

A amostra incluiu 42 documentos de despesa, dos quais 2 foram considerados de alto valor (*high values*), e de 22 documentos de receita, dos quais 9 são de alto valor.

Os documentos da amostra respeitantes à despesa totalizaram € 213,5 milhões, num universo de € 1.028,0 milhões relativos a documentos de movimentos contabilísticos da despesa (facturas, notas de débito, notas de crédito), o que representa 20,8% dos mesmos.

Os documentos da amostra relativos à receita totalizam € 535,0 milhões, num universo de € 680,7 milhões relativos a documentos movimentados, o que representou 78,6%.

No decorrer dos trabalhos de auditoria foram, ainda, analisados outros documentos de despesa e de receita, não incluídos nas amostras, no valor de € 2,6 milhões e € 0,8 milhões, respectivamente.



3.5.2. Procedimentos de controlo interno e contabilístico

3.5.2.1. Procedimentos de controlo interno

No desenvolvimento dos trabalhos da auditoria foi analisado o sistema de controlo interno existente nas áreas pertinentes, fundamentalmente, no Gabinete Financeiro, através do levantamento dos circuitos, de entrevistas, da observação de processos representativos das actividades e do estudo comparativo entre os procedimentos efectivamente seguidos e os que foram reportados pelos responsáveis e funcionários das áreas analisadas.

A actividade desenvolvida pela empresa caracteriza-se pela dispersão geográfica dos serviços processadores e pelo elevado número de intervenientes nos processos do sistema de informação financeira, quer na óptica da despesa quer na da receita.

Ao nível da receita, dada a quase total dependência da EP das transferências recebidas do Estado, a maioria da receita é devidamente controlada. No entanto, existe um elevado número de documentos de receita cobrada directamente pela EP, cujos montantes individuais são, na sua maioria, diminutos, mas que, em 2005, alcançaram € 13,4 milhões, valor que, apesar de não ser significativo face à receita da EP, é, em termos absolutos, bastante elevado.

Na avaliação do controlo interno, observou-se o seguinte:

- ◆ Os documentos de despesa são registados em diversas aplicações informáticas, havendo, por conseguinte, duplicação de registos, procedimento que se encontra em alteração através da sua centralização na aplicação do SIF;
- ◆ No caso das expropriações, a contabilização só é efectuada no acto de pagamento, independentemente do momento em que se gerou a obrigação de pagar, sendo certo que essa informação se encontra registada numa outra aplicação, que gere as expropriações;
- ◆ Em virtude da sua entrada recente em funcionamento, o novo sistema de informação financeira apresenta algumas deficiências, não produzindo automaticamente os documentos base de um sistema de informação contabilística (balanço, demonstração de resultados, etc.), que são produzidos a partir de dados exportados para Excel; a situação encontra-se, contudo, em vias de ser corrigida;
- ◆ Detectaram-se algumas deficiências na gestão do imobilizado, tais como, a não transferência atempada de imobilizado em curso para o imobilizado corpóreo e a falta de garantia de que o imobilizado se encontra totalmente registado, existindo objectivos por parte da EP para colmatar a situação;
- ◆ Os pagamentos são, maioritariamente, efectuados através de transferência bancária;
- ◆ Os sistemas informáticos integram procedimentos de controlo;
- ◆ Existe dupla verificação dos documentos de despesa, uma pelo serviço processador e outra pela contabilidade, só se tornando o registo contabilístico definitivo após este último procedimento;
- ◆ As guias de receita são emitidas automaticamente pelas entidades processadoras;
- ◆ Verificou-se a existência de segregação de funções entre quem processa, quem contabiliza, quem verifica e quem paga;

- ◆ Encontram-se implementados procedimentos de controlo no que toca às autorizações de pagamento;
- ◆ Foram realizadas diversas auditorias, quer por órgãos do controlo interno quer por entidades contratadas pela EP.

No âmbito da análise dos documentos seleccionados na amostra, foram validados os procedimentos de controlo interno contabilístico da receita e da despesa.

No que concerne à receita, observou-se que:

- ◆ Todas as guias de receita analisadas foram emitidas automaticamente e encontravam-se devidamente assinadas;
- ◆ As guias continham a indicação do diário e das contas em que as receitas foram registadas, mas não tinham evidência (assinatura) de quem procedeu à sua contabilização, de forma a que o próprio documento prove a segregação de funções;
- ◆ Todas as receitas foram depositadas por transferência bancária;
- ◆ A totalidade das guias indicava a instituição financeira e o número de conta em que foram depositadas as receitas, bem como a origem das mesmas;
- ◆ Os registos evidenciados nos documentos extraídos do sistema contabilístico (diários e extractos de contas) eram coincidentes com as guias de receita.

Na área da despesa, a análise dos respectivos documentos – facturas, notas de débito e notas de crédito – mereceu as seguintes observações:

- ◆ As facturas evidenciavam os seguintes registos, por carimbo ou similar: número de entrada na Tesouraria, indicação do código do PIDDAC (programa, projecto e código do empreendimento, quando aplicável, bem como cabimento, processamento, conferência e visto), indicação de que se encontravam em condições de serem pagas, diários utilizados e contas movimentadas e a indicação do pagamento e respectiva forma;
- ◆ Quando respeitantes a obras, as facturas vinham acompanhadas do auto de medição, assinado e autorizado;
- ◆ Verificou-se que existiam documentos comprovativos do processamento, devidamente assinados;
- ◆ Os documentos de pagamento encontravam-se autorizados e assinados, indicando a data, o meio de pagamento, a instituição financeira e o número da conta;
- ◆ Os registos evidenciados nos documentos extraídos do sistema contabilístico (diários e extractos de contas) eram coincidentes com os próprios documentos de despesa.

Assim, concluiu-se que o sistema de controlo interno contabilístico implementado no Gabinete Financeiro é, regra geral, adequado, tendo em conta a actividade desenvolvida pela entidade e os elevados montantes movimentados, sendo, no entanto, sempre passível de melhorias, em particular no que toca ao sistema de informação, já que as demonstrações financeiras podem incorporar erros em resultado da sua não produção automática.



3.5.2.2. Procedimentos contabilísticos

3.5.2.2.1. Introdução

As observações efectuadas nos pontos seguintes fundamentam-se na análise dos documentos da amostra, dos relatórios das auditorias efectuadas e dos Relatórios e Pareceres da Comissão de Fiscalização (2004) e do Fiscal Único (2005).

Sempre que necessário, procedeu-se à análise de mais documentos, de forma a consolidar as opiniões sobre as políticas contabilísticas adoptadas e a averiguar da continuidade das mesmas.

3.5.2.2.2. Disponibilidades

De acordo com os relatórios das auditorias externas de apoio à Comissão de Fiscalização e ao Fiscal Único (2004 e 2005), realizadas pela BDO, as reconciliações das contas bancárias apresentavam algumas diferenças a carecer de regularização.

No âmbito dos documentos analisados, quer de receita quer de despesa, verificou-se que se encontravam efectuados os movimentos devidos nas contas de disponibilidades. Também se observou a existência de procedimentos de reconciliações bancárias e de regularizações das diferenças detectadas.

Desde a aprovação do orçamento rectificativo de 2005 (Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho), as entidades públicas empresariais, entres as quais a EP, devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto da Direcção-Geral do Tesouro.

Esta obrigatoriedade tem vindo a ser determinada pelas leis dos posteriores orçamentos de Estado de 2006 e 2007 (Leis n.ºs 60-A/2005, de 30 de Dezembro, 53-A/2006, de 29 de Dezembro, artigos 74.º e 112.º, respectivamente).

No que respeita à execução do Orçamento de Estado para 2007, o Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 3 de Março, no n.º 4 do seu artigo 34.º, introduziu uma excepção ao regime da tesouraria do Estado ao permitir que *“os serviços e fundos autónomos, incluindo designadamente as instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico e aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, são dispensados da obrigação prevista no n.º 1 do artigo 112.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, quando a média dos saldos diários do mês, das respectivas contas bancárias, não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas em 2006”*.

Verificou-se que a EP movimenta fundos através de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro. Constatou-se também a existência, no decurso dos anos de 2005 e 2006, de contas abertas em diversas instituições bancárias (CGD, BES, BPI, Deutsche Bank, Santander, Barclays Bank, Millenium BCP e BBVA), com movimentos de recebimentos e pagamentos significativos no decurso do ano.

O Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, que aprovou os Estatutos da EP, estipula que constituem receitas da EP os montantes de empréstimos ou de outras operações financeiras que seja autorizada a contrair nos termos da lei, permitindo à EP obter financiamentos internos ou externos, de curto, médio e longo prazo, bem como emitir obrigações e papel comercial (artigo 20.º, n.ºs 1, alínea l), e 3).

A possibilidade de contrair dívida implica necessariamente a abertura de contas nas instituições bancárias e, conseqüentemente, o não cumprimento integral do princípio da unidade da tesouraria.

A EP celebrou, no decurso do ano de 2005, contratos de abertura de crédito com diversas instituições bancárias, que atingiram € 700 milhões.

Pela análise, designadamente, do extracto da conta da EP no Banco Santander, do ano de 2005, constatou-se que, desde finais de Maio até 24 de Outubro do mesmo ano, foi utilizado o descoberto bancário, que se iniciou com € 11,1 e atingiu € 114,3, em 6 de Outubro, tendo, porém, a conta encerrado, em 30 de Dezembro, com um saldo positivo de € 8,5 milhões.

Em 2006, continuou-se a verificar o recurso a descoberto bancário junto do mesmo banco, que, todavia, não atingiu montantes tão significativos, sendo o seu maior valor, em 23 de Março, de € 109,5 milhões.

Os factos referidos consubstanciam uma necessidade de recurso ao crédito decorrente da falta de meios monetários para fazer face aos pagamentos, o que torna premente a necessidade de um orçamento de tesouraria que permita gerir com maior rigor os pagamentos e respectivos recebimentos, sendo certo que os pagamentos ocorrem com alguma previsibilidade, enquanto que os recebimentos dependem da libertação dos meios monetários por parte de outras entidades.

A falta da libertação por parte do Estado de meios monetários suficientes para fazer face aos compromissos assumidos pela EP conduz a encargos financeiros e/ou a pagamentos de juros de mora.

De referir, ainda, que, em 1 de Agosto de 2004, foi celebrado um acordo entre a Associação Nacional de Empreiteiros de Obras Públicas (ANEOP), o Banco Comercial Português e o IEP, através do qual o BCP assegurou aos associados da ANEOP a cobrança e pagamento atempado dos seus créditos sobre o IEP, através da promoção da celebração de contratos de *factoring*. Com base neste protocolo já foram celebrados contratos de *factoring* com o BCP, os quais deram origem a pagamentos no montante global de € 86,0 milhões. Não existe, contudo, evidência de que tenham sido consultadas outras instituições bancárias eventualmente interessadas em acordos da mesma natureza.

Relativamente a este acordo, a EP, no âmbito do contraditório, aduziu:

“A propósito do pagamento atempado das facturas e do acordo firmado entre a Associação Nacional de Empreiteiros de Obras Públicas (ANEOP), Banco Comercial Português (BCP) e o ex-IEP em que o BCP assegurou aos associados da ANEOP a cobrança e pagamento dos seus créditos sobre o IEP o Tribunal de Contas estranha que não tenham sido consultadas outras instituições bancárias. A proposta de acordo foi de iniciativa conjunta da ANEOP e do BCP, merecendo a receptividade posterior por parte do ex-IEP na medida em que se tratava de um instrumento que sendo favorável aos empreiteiros resultava num benefício para o IEP na medida em que alarga o prazo de aplicabilidade da lei das empreitadas quanto a juros por mora de pagamento.

Convém esclarecer que em situações como a referida anteriormente a EP não promove a sua concretização e tem estado disponível para aceitar todas as soluções que, dentro das normas legais, facilitem o bom relacionamento com os seus fornecedores.

Esclarece-se adicionalmente que até hoje, no contexto deste acordo, a EP não teve qualquer encargo por mora nos pagamentos”.

Realça-se que o referido protocolo foi celebrado entre três partes, sendo que uma delas era o IEP, o qual se encontrava obrigado a observar o princípio da concorrência, não se encontrando evidência documental que suporte a afirmação de que se tratou de uma iniciativa do Banco e da ANEOP a que o



IEP tenha aderido posteriormente. Pelo contrário, o protocolo foi assinado por todas as partes, em 1 de Agosto de 2004, surgindo o IEP como interessado na sua celebração por permitir “(...) uma crescente centralização dos pagamentos a efectuar por ele, IEP, bem como a prática pelos associados da ANEOP de uma taxa de juros moratórios mais favorável ao IEP (...)”, comprometendo-se as partes a diligenciar “(...) no sentido de que os associados da ANEOP acordem com o Banco a cessão de créditos a este (...)”.

3.5.2.2.3. Existências

No Balanço de 2005, o valor atribuído às existências, no total de € 61, correspondia às parcelas de terreno sobrantes¹⁷, dado que a EP procede à contabilização dessas parcelas como subproduto da construção de estradas, valorizando-as em € 0,01 cada.

A aplicação deste critério de valorização pela EP leva a que o seu valor fique incorporado no custo de construção do empreendimento, na componente de expropriações, não sendo este o critério indicado pelo POC.

De facto, este critério de valorização conduz a que seja imputado ao imobilizado do domínio público todo o montante das expropriações aquando da sua venda seja obtida uma margem superior à que obteria se se utilizasse o critério do valor realizável líquido indicado pelo POC.

O montante reconhecido na conta de existências não se encontra, assim, correctamente valorizado e provoca distorções nos montantes das existências, nos bens do domínio público e nas margens.

3.5.2.2.4. Imobilizado

No que se refere ao imobilizado, com base no relatório de apoio ao Fiscal Único (Contas de 2005) elaborado pela BDO, salienta-se o seguinte:

- ◆ “O Departamento de Património da EP continua a não dispor do Ficheiro do Cadastro dos Bens do Domínio Público e dos Bens do Património Autónomo actualizado”;
- ◆ A EP procedeu a um levantamento das estradas do Plano Rodoviário Nacional, que abrangeu cerca de 10.250 quilómetros;
- ◆ Quanto aos bens do património autónomo, “(...) o carregamento de informação nos diversos módulos do CIBE foi já concluído após o levantamento efectuado. Na sequência do levantamento efectuado, surgiram divergências entre os bens inventariados e os registos existentes na aplicação do Departamento do Património (...), as quais se encontram a ser analisadas com vista à sua regularização”;
- ◆ No referente ao Imobilizado em Curso, o mesmo relatório refere que “(...) continuam a existir um número significativo de empreendimentos encerrados que permanecem contabilizados em Imobilizações em Curso e não em Imobilizações – Domínio Público do Estado”;
- ◆ Acresce que nas Imobilizações em Curso – Adiantamentos encontram-se integrados “814.517 milhares de euros referentes a: (i) Compensações para Reequilíbrio Financeiro da Concessão: 440.485 milhares de euros; (ii) Rendas Portagens Virtuais: 371.473 milhares de euro; e (iii) Estudos e Projectos e Assistência Técnica: 2.559 milhares de euros”;

¹⁷As parcelas sobrantes são consideradas como um “subproduto” das estradas construídas, decorrentes das partes não utilizadas das parcelas expropriadas.

- ◆ A partir de 2002, a EP deixou de efectuar amortizações dos bens do domínio público; anteriormente, o critério adoptado consistia em amortizar, por um período de 6 anos, com base no valor da camada de desgaste das estradas, correspondente a 10% e 60% do valor base da construção para as estradas da rede viária e outras estradas, respectivamente.

No âmbito do imobilizado, a análise dos documentos da amostra confirmou a existência do reconhecimento como imobilizado não conforme com os normativos contabilísticos.

Do tratamento dos dados contidos nos documentos da amostra, verificou-se que foram contabilizados como imobilizado valores correspondentes a:

- ◆ Juros de mora, que ascenderam a € 1.149.950,52 (0,5% da amostra);
- ◆ Indemnizações, no valor total de € 22.410.999,54 (9,7% da amostra);
- ◆ Rendas e encargos de concessões, que atingiram € 161.717.715,99 (70,1% da amostra);
- ◆ Empreitadas de obras públicas, no valor de € 8.314.236,49 (3,6% da amostra);
- ◆ Pagamentos decorrentes de protocolos e contratos-programa celebrados com as câmaras municipais, que ascenderam a € 6.504.556,39 (2,8%);
- ◆ Empreitadas de beneficiação ou reabilitação, com o montante global de € 1.624.013,43 (0,7% da amostra);
- ◆ Expropriações, com o valor de € 257.571,25 (0,1%);
- ◆ Outras imobilizações (equipamento de informática, fiscalização e sinalização vertical), na quantia de € 82.496,86 (0,04%).

Foram contabilizadas como custo do período despesas referentes a sinalização vertical e a construção de passeios, no total de € 25.850,27, não existindo razão para tratamento diverso das situações acima referidas.

A quase totalidade do imobilizado corresponde aos bens do domínio público, os quais são financiados através do PIDDAC. De acordo com o referido pela EP, “(...) a contabilização dos fundos provenientes do PIDDAC é efectuada, aquando da transferência mensal, de forma agregada na conta 5751111 não existindo, por isso, contabilização autónoma por actividades”, facto que impede a imputação destes proveitos a cada actividade no momento da sua amortização.

3.5.2.2.4.1. Juros de mora

No que respeita aos juros de financiamento, o POC permite a sua contabilização como custo do período ou a sua imputação no imobilizado em curso, quando o empréstimo tenha sido contraído com a finalidade específica de financiar determinado imobilizado, devendo ser levados a custo com a finalização do imobilizado.

Quanto aos juros de mora, porque têm uma natureza diversa dos juros de financiamento, não podem ter tratamento similar, devendo ser reconhecidos como encargos financeiros do período.

De referir que parte dos juros de mora, apurados no âmbito da amostra, se encontravam como sub-ítems da facturação respectiva, tendo, por conseguinte, sido imputados directamente à obra.



Foi pago, designadamente, a uma concessionária o montante de € 11.751.726,99 estipulado num acordo celebrado em 31 de Março de 2005, com efeitos reportados a 31 de Dezembro de 2004, para a reposição do reequilíbrio financeiro, dos quais € 257.625,33 correspondem a juros de mora vencidos entre 1 de Janeiro e 31 de Março de 2005.

Para além da ocorrência de situações desta natureza, os balancetes dos anos de 2005 e de 2006 evidenciam a existência de uma conta específica no imobilizado (conta n.º 445), relativa a “O. Curso – Juros de mora”, com saldos devedores, a 31 de Dezembro de cada um dos anos, no valor de € 15,1 milhões e € 15,5 milhões, respectivamente.

Solicitada informação sobre o montante de juros de mora pagos no período de 2004 a 2006, apurou-se que foram despendidos € 20,9 milhões.

Pela análise dos documentos da amostra observou-se que foram pagos € 1.279.564,51 à Lena Engenharia e Construções, SA, correspondentes a juros de mora relativos a diversas obras¹⁸.

Tal pagamento suportou-se na Proposta n.º 70/2005/GFC – ADE, de 9 de Dezembro, que esclarece que “*devido às contingências orçamentais dos anos económicos transactos, o Organismo foi forçado a incorrer na mora do pagamento de diversas facturas relativas a várias obras pelo que os adjudicatários recorreram ao mecanismo que a lei lhes confere previsto no art.º 194 do Decreto-Lei 405/93, de 10 de Dezembro ou art.º 213 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, consoante o regime aplicável a cada obra*”.

No caso em apreço, o ofício n.º 234-GFC – ADE, de 30 de Agosto de 2005, dirigido pela EP à referida empresa, refere:

“(...) A facturação de juros de mora que nos foi apresentada, corresponde ao pedido de juros moratórios, referentes a facturas que foram objecto de uma concessão contratual a terceiros, designadamente através de operações de factoring.

Realizada a correspondente análise jurídica, apurou-se que a reclamação de juros de mora sobre créditos cedidos a terceiros, incluindo os que foram objecto de factoring, carece de suporte legal (...).

Cumpre, no entanto esclarecer que a EP, reconhece que o recurso ao factoring deriva de necessidades essenciais de tesouraria dos nossos fornecedores. Reconhece ainda que o factoring resulta igualmente do facto de esta empresa, em muitas situações, sentir dificuldades no pagamento das facturas, nas respectivas datas de vencimento, para além de que estes atrasos nos pagamentos podem agravar os custos destas operações.

Assim, como forma de compensação pelos custos em que incorreram com as operações de factoring, a EP embora não aceitando que lhe sejam facturados os juros de mora, como se a cessão de créditos não tivesse ocorrido, aceita indemnizar os fornecedores pelos custos destas operações, no período em que ocorreu a mora no pagamento, desde que os mesmos sejam devidamente avaliados”.

Esta posição adoptada pela EP fundamentou-se no parecer jurídico n.º 117/2005/GJR, de 1 de Março, o qual também refere que “*(...) apenas este (o factor) poderá reclamar o pagamento da factura bem como o juro pelo eventual atraso verificado na respectiva liquidação*” e que “*(...) o direito ao juro (por atraso no pagamento) é um direito acessório que está acoplado ao direito de crédito cedido ao factor, e que portanto, só este terá legitimidade para invocá-lo junto do devedor, neste caso, a EP*”, excepto se “*(...) as partes expressamente tenham manifestado a intenção de não transferir juntamente com o crédito, o direito ao juro (...)*”, sendo que “*(...) a existência de tal cláusula só poderá ser verificada, caso a caso, ou seja, através da*

¹⁸No triénio de 2004 a 2006, foram pagos à empresa € 1.364.661,44 de juros de mora.

análise dos contratos de factoring (...)”, presumindo-se, na opinião do parecer, a sua inexistência desde que não seja comunicada à EP.

O contrato de *factoring* é uma cessão de créditos que produz efeitos em relação ao devedor desde que lhe seja comunicada a transmissão do crédito. Na falta de convenção em contrário, implica a transmissão das garantias e outros direitos acessórios. Na ausência de comunicação expressa da exclusão do direito aos juros de mora, presume-se a sua transmissão.

Pelo menos no caso referido, as comunicações efectuadas à EP não excluem da cessão dos créditos o direito aos juros de mora. Verificou-se, também, que não existia na EP cópia do contrato de *factoring* celebrado entre a Lena Engenharia e Construções e a Lusofactor que permitisse aferir dos termos em que foi cedida a facturação que originou o pagamento de juros de mora ao empreiteiro e não à empresa de *factoring*.

Em todo o caso, quer se trate de pagamentos com a natureza de juros de mora quer de indemnização ou compensação, o procedimento contabilístico do seu reconhecimento como imobilizado não está de acordo com as normas do POC, não sendo evidenciado na demonstração de resultados dos respectivos períodos. Acresce que a não amortização dos bens do domínio público conduz a que todos os montantes levados a imobilizado, incluindo os juros de mora e outros, não sejam reconhecidos como custo.

3.5.2.2.4.2. Indemnizações

No que toca às indemnizações, constatou-se que os montantes pagos a esse título, decorrentes, nomeadamente, de acordos e de decisões de tribunais arbitrais, agregam componentes diversas, desde o pagamento de trabalhos a mais, a sobrecustos com antecipação de prazo, condições climatéricas, juros, revisão de preços, etc. Apesar dessa diversidade, o tratamento contabilístico tem sido igual para todas as componentes, o que poderá não estar de acordo com as normas contabilísticas.

No que diz respeito a indemnizações e no âmbito da dívida não financeira da EP, foram analisados os documentos que constituem o processo litigioso com a Conduril.

O processo diz respeito à “Obra – IC 10 – Ponte sobre o Rio Tejo em Santarém e Acessos Imediatos” e teve por base a divergência entre o ICOR e o empreiteiro, relativamente a trabalhos a mais reclamados pelo empreiteiro e não aceites pelo dono da obra, prejuízos alegados, definição das prorrogações de prazo, determinação do plano de trabalhos, revisão de preços e juros de mora. Sobre estas matérias foram submetidos a arbitragem.

O acórdão arbitral relata que ficou provado que se tinha instituído em obra a prática segundo a qual o auto mensal era empolado, englobando os trabalhos executados e, por conta de trabalhos contratuais a mais, era fixada uma verba mensal que se imputava a trabalhos ainda não executados, corrigindo-se as contas futuramente, após a celebração dos contratos complementares. Esta prática era tradicional na JAE desde que se tratasse de pagamentos por conta de saldo e que a correcção administrativa fosse prontamente reposta. Em Outubro de 1998, haveria cerca de 2 milhões de contos envolvidos nessa prática, sem que tivesse ocorrido a correcção administrativa.

Em síntese, no caso concreto, fica por apurar qual seria o montante a imputar ao imobilizado perante o modelo de gestão referido no acórdão.



3.5.2.2.4.3. Rendas das concessões

As rendas das concessões encontram-se relevadas no imobilizado em curso.

A DC n.º 4/91 regula a contabilização de obrigações contratuais de empresas concessionárias, nos seguintes termos:

“4 - Os investimentos que revertam para terceiros no termo da concessão devem ser objecto dos seguintes procedimentos:

Quanto aos acabados no início e no primeiro ano da concessão, devem ser contabilizados como imobilizações a amortizar durante o número total de anos de concessão;

Quanto aos que forem de realização certa nos anos seguintes, devem ser estimados os respectivos custos, os quais serão de repartir pelo número total de anos de concessão, sendo as respectivas quotas-partes de considerar como custos, em cada exercício, e acumuladas no passivo como acréscimo de custos; quando o investimento estiver concluído, passará de imobilizado em curso para imobilizado corpóreo, transferindo-se então o saldo daquela conta de amortizações acumuladas e amortizando-se a parte restante até ao termo da concessão”.

A aplicação da DC n.º 4 implica que os bens sejam reconhecidos como imobilizado na contabilidade da concessionária, não parecendo que os mesmos devam, simultaneamente, ser reconhecidos como tal no concedente (isto é, na entidade que gere as concessões, porque o concedente é sempre o Estado), como tem sucedido.

Ainda que tal se admitisse – reconhecimento como imobilizado por ambas as partes – o concedente deveria reconhecer o mesmo montante quer no activo quer no passivo, neste último caso, como dívida a pagar através das rendas.

Quanto aos pagamentos das rendas por parte do concedente, não existe normativo específico, mas, tendo em consideração o princípio contabilístico de prevalência da substância sobre a forma, deve-se reconhecer as rendas como custo do período. A entidade, ao proceder ao pagamento das rendas, está a substituir-se ao utilizador no pagamento do bem, na totalidade, no caso das SCUT, ou parcialmente, nos outros casos.

No final dos contratos de concessão, o concedente deve valorizar os bens de acordo com o seu valor e amortizá-lo no período de vida útil atribuído.

Quanto à contabilização das rendas das concessões SCUT, o MOPTC, no contraditório, alegou:

“(…) Sendo certo que a representação do concedente é uma actividade que a EP desenvolve por conta do Estado, não faria sentido contabilizá-las como custo da entidade. O facto de ser um encargo assumido por conta do Estado altera a importância da sua forma de contabilização, tanto mais que não é tecnicamente evidente que não se trata de uma imobilização. Objectivamente, a sua contabilização como imobilizado devido por conta do Estado, adequada ou não, assegura que os resultados das actividades próprias da EP não estão alterados por esta via, dando maior transparência às contas da empresa”.

As observações efectuadas pelo MOPTC assentam na diferenciação das actividades por conta do Estado e por conta da EP, posição que, como já referido, não tem suporte legal.

Relativamente à afirmação de que não é tecnicamente evidente de que não se trata de uma imobilização, mantém-se a posição de que, face ao princípio contabilístico de prevalência da substância sobre a forma, se deve reconhecer as rendas como custo do período. Ainda que fosse reconhecido como imobilizado, a EP deveria reconhecer, simultaneamente, o mesmo montante como dívida ao concessionário, a pagar através das rendas. O que tem vindo a suceder é que os activos se encontram também reconhecidos nos balanços dos concessionários.

A certificação legal de contas de 2006 apresenta, como reserva, a constatação de que os custos com as SCUT continuaram a ser contabilizados como imobilizado e que o valor destes activos são também reconhecidos como imobilizado nos balanços dos concessionários.

A Unidade Técnica de Apoio Orçamental, na sua Nota Técnica relativa às “Parecerias Público-Privadas: Encargos do Estado com as Concessões Rodoviárias (com portagem real e SCUT) e Ferroviárias”, refere que:

“O EUROSTAT estabeleceu (Decisão 18/2004, de 11 de Fevereiro) que os activos objecto de uma PPP devem ser classificados fora do balanço (off-balance sheet) do Estado nos casos em que o parceiro privado assuma o risco de construção do activo e, pelo menos, um de dois outros riscos: o da disponibilidade ou o da procura. A verificação destes pressupostos levará a que, em termos de contabilidade nacional, a PPP tenha um tratamento análogo ao do leasing operacional, ou seja que o activo seja registado no balanço do parceiro privado e que os pagamentos regulares efectuados pelo Estado sejam classificados como “aquisição de serviços”. A não verificação dos referidos pressupostos implica que a PPP seja classificada, em termos de contabilidade nacional, como um leasing financeiro, ou seja o registo de todos os fluxos financeiros da PPP como despesa de capital (com impacto no défice)”.

Assim, perante a ausência de normativo claro sobre a contabilização das parcerias público-privadas, se se entender que não se aplica a DC n.º 4, deverá aplicar-se a Decisão do EUROSTAT, que aponta no sentido de serem contabilizadas como leasing operacional ou como leasing financeiro. No caso do leasing operacional, as rendas serão sempre custo do período e, no caso do leasing financeiro, o custo do período será o correspondente à amortização do imobilizado, acrescido dos juros suportados no período. Seja qual for a opção de contabilização, a mesma implica sempre a contabilização do custo no período, prática não adoptada pela EP.

3.5.2.2.4.4. Protocolos e Contratos-Programa – Câmaras Municipais

Dado que a EP tem despendido montantes significativos oriundos do PIDDAC em integração de vias, por desclassificação, em redes municipais, analisaram-se os procedimentos de transferência do imobilizado para as Câmaras, tendo-se apurado que “(...) constitui objectivo de 2007 da Contabilidade proceder à anulação dos custos Imobilizado em Curso (e de idêntico proveito do Capital Próprio), movimento que deverá ser apoiado em protocolo que confirme a recepção das obras pelas Câmaras”.

No que respeita aos pagamentos analisados, efectuados ao abrigo de contratos-programa ou de protocolos celebrados com as câmaras municipais, verificou-se que dois deles se destinavam à construção de infra-estruturas rodoviárias e um outro a beneficiação e correspondente desclassificação da rede viária, tendo-se verificado que a EP reconheceu os custos respectivos como imobilizado.

No caso do contrato celebrado com a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, verificou-se que se encontrava reconhecido como imobilizado na contabilidade desta entidade.



No que se refere ao protocolo celebrado com a Câmara Municipal da Amadora, verificou-se que, em 8 de Novembro de 2005, foi paga à Câmara Municipal da Amadora a quantia de € 3,5 milhões, a título de adiantamento, com base no aditamento, datado de 11 de Julho de 2005, ao protocolo celebrado em 25 de Outubro de 1999, entre a Câmara, o IEP e uma empresa de construções, urbanização e gestões.

O objecto do protocolo inicial e do respectivo aditamento consistia na construção de um nó, do respectivo viaduto rodoviário e de duas rotundas, que permitiriam a ligação da rede rodoviária regional à rede viária municipal, na zona da Amadora, sendo a sua construção conferida à empresa também outorgante, devido ao facto de ser proprietária dos terrenos e em resultado das condicionantes aprovadas pela Câmara para a operação de loteamento em curso no local.

A título de compensação pela construção das infra-estruturas rodoviárias, a EP obrigou-se a pagar à Câmara a quantia de € 8.479.564,26, dos quais € 3.500.000 no acto de assinatura do aditamento ao protocolo.

No aditamento ao protocolo refere-se que as partes outorgantes vieram a constatar que parte dos terrenos necessários à dita construção pertencia à EP, por força de expropriação de um terreno, sem que se tivesse justificado a não diminuição dos montantes a pagar.

Verificou-se, no decurso da auditoria, que o alvará de loteamento, datado de 24 de Junho de 2005, que titulava uma operação de loteamento destinado a comércio, serviços e hipermercado, arruamentos, espaços verdes e outros, foi emitido em nome de outra empresa, que não interveio no protocolo em análise, à qual foi cedido o alvará, por contrato datado de 6 de Dezembro de 2004.

Observou-se também que, pelo menos, parte das obras objecto do protocolo se encontravam abrangidas por um contrato de empreitada, celebrado em 30 de Março de 2004, entre cedente e cessionário do alvará de loteamento, por uma parte, e uma empresa de construções, por outra, pelo valor de € 7.002.983.

Em suma, a situação descrita revelou pouca transparência, na medida em que permitiu a execução de uma obra, financiada por recursos públicos, através de um processo em que uma das partes, a que se responsabilizou pela execução da obra, não se encontra claramente identificada quanto à qualidade em que interveio, como proprietária dos terrenos, já que o alvará da operação de loteamento se encontrava já emitido em nome de outra empresa, acabando as obras por terem sido executadas sem que se tenha demonstrado quais os procedimentos concursais que precederam a sua realização e sem o acompanhamento da sua execução por parte da EP.

Sobre esta matéria, a EP e o MOPTC apresentaram, no âmbito do contraditório, alegações idênticas, pelo que apenas se reproduzem as do MOPTC:

“No que respeita à situação descrita relativamente aos Protocolos com Câmaras Municipais, em particular no caso da Câmara Municipal da Amadora (CMA), o Tribunal reputa de pouco transparente a execução desse protocolo. Ora, não pode deixar de se refutar também esta observação.

No âmbito do aditamento ao protocolo com a CMA, celebrado em 11 de Julho de 2005, apenas foi paga, até à presente data, a parcela a que se refere a alínea a) do n.º 2 do artigo 4.º do aditamento ao protocolo, pagamento esse realizado no acto da assinatura do aditamento, no valor de 3,5 milhões de euros.

À EP, nos termos do protocolo e seu aditamento, compete-lhe, apenas, acompanhar a execução ao nível do controlo de qualidade e de conformidade do produto final, através da fiscalização da obra designada pela CMA. Os relatórios de acompanhamento da

empreitada elaborados pela fiscalização da CMA e entregues à EP, apresentavam incorrecções e eram omissos no que diz respeito ao controlo de qualidade e de conformidade do produto final, pelo que não mereceram a aprovação da EP.

Desta forma, uma vez que à data em que foram entregues os referidos relatórios, a obra já se encontrava em fase de conclusão, foi solicitada pela EP a entrega de uma declaração subscrita pela fiscalização da obra a cargo da CMA, onde expressamente fosse referido que todos os trabalhos tinham sido executados de harmonia com as prescrições do projecto designadamente, o respectivo Caderno de Encargos.

Em 2006.03.30, a CMA solicitou o pagamento das parcelas a que se referem as alíneas b) a e) do aditamento ao protocolo. A EP informou a autarquia que sem a declaração da fiscalização da obra anteriormente solicitada não poderia a EP proceder ao pagamento das parcelas previstas no aditamento ao protocolo. Até à presente data, a CMA não enviou a referida declaração da fiscalização da obra, nem efectuou qualquer insistência relativamente ao pagamento.

Neste sentido, não se pode concordar com o que é referido no Relato relativamente à pouca transparência do processo e ao não acompanhamento por parte da EP da execução da Infra-Estrutura Rodoviária. Tanto mais que o adicional ao protocolo proposto pela EP, celebrado em 11 de Julho de 2005 e homologado pelo, à data, Secretário Estado Adjunto das Obras Públicas e das Comunicações em 3 de Agosto do mesmo ano, vem, claramente, reforçar um conjunto de condições fundamentais, que permitiram tornar mais clara e rigorosa a expressão da vontade das partes vertidas no protocolo inicial, das quais se destacam as seguintes:

- *A intervenção da Saguibelas - Construções, Urbanizações e Gestões, S.A. na execução das obras resultou exclusivamente da vontade e das condições fixadas pela CMA;*
- *O objecto das contrapartidas a pagar pela EP resulta do valor exacto das obras a executar para a rede viária, ligando os pagamentos à execução física das diversas fases da obra rodoviária, a qual deve obedecer aos parâmetros de qualidade e conformidade legal em vigor para a execução de infra - estruturas rodoviárias;*
- *Equilíbrio entre os compromissos já assumidos pela EP e o faseamento da execução da obra, através do reescalonamento dos pagamentos;*
- *Estabelecimento de um prazo de garantia da empreitada.*

Tendo em conta o evidente interesse público da infra-estrutura rodoviária, nomeadamente em termos de ordenamento da rede viária naquela zona, o desenvolvimento do protocolo teve óbvios méritos, não podendo ser a EP responsabilizada por procedimentos, concursais ou outros, que não lhe cabia controlar”.

Quanto ao não acompanhamento por parte da EP da obra, reforça-se que as mesmas não foram, como é reconhecido pelo MOPTC e pela própria EP, controladas por esta, muito embora o invocado aditamento ao protocolo o determinasse nos seguintes termos:

- ◆ *Artigo 5º - “Os pagamentos a efectuar pela EP serão processados mediante a apresentação, pela CMA, dos correspondentes autos de medição dos trabalhos efectuados e das respectivas facturas (...);”*
- ◆ *Artigo 6.º - “(...) a CMA deverá informar a EP da constituição da equipa de fiscalização (...). À EP compete a fiscalização do Nó ao nível do controlo de qualidade e de conformidade do produto final, através de meios próprios ou através da fiscalização designada pela CMA (...);”*
- ◆ *Artigo 7º - “A EP poderá acompanhar e controlar a execução dos trabalhos (...).”*

Ora, à data da assinatura do aditamento ao protocolo (11 de Julho de 2005), já tinha decorrido o prazo de execução da empreitada (15 meses, contados a partir de 9 de Março de 2004), conforme se estipulava no contrato de empreitada, outorgado em 30 de Março de 2004.



Na mesma data da assinatura do aditamento ao protocolo, homologado, em 3 de Agosto de 2005, pelo então (e actual) Secretário de Estado das Obras Públicas, já se encontrava, segundo os autos de medição dos trabalhos, realizada cerca de 95% da obra, pelo que se configurava materialmente difícil implementar grande parte das medidas de controlo pela EP, nos termos das cláusulas do referido aditamento ao protocolo.

Acresce que os autos de medição, disponibilizados pela CMA ao Tribunal, não evidenciam controlo por parte de nenhuma das entidades outorgantes do aditamento ao protocolo, nem pela Câmara nem pela EP, tendo as respectivas facturas sido emitidas pela SOPOL e dirigidas à Companhia Portuguesa de Hipermercados, SA.

Recorda-se, conforme já relatado, que, à data do referido aditamento do protocolo, o dono da obra, segundo o contrato de empreitada, assinado cerca de um ano antes, era já a Companhia Portuguesa de Hipermercados, SA, sendo a empresa executora a SOPOL e não a Saguibelas.

Mantém-se, por conseguinte, as observações efectuadas quanto à falta de transparência do processo e à falta de acompanhamento e controlo por parte da EP das obras objecto do aditamento ao protocolo.

3.5.2.2.4.5. Outras situações

Dados os procedimentos de reconhecimento do imobilizado utilizados pela EP, foram analisados os documentos identificados no quadro seguinte, no sentido de se apurar a continuidade ou não dos procedimentos contabilísticos anteriormente adoptados..

Quadro 12 – Documentos - Contabilização

(em euros)

Empresa	N.º Doc	Valor	Cont.	Fin.	Designação
Millenium	1	15 125,00	Imob.	PIDDAC	Elaboração do relatório - análise dos elementos disponíveis (estudo de tráfego pela TIS.pt e análise comparativa pela KPMG Portugal II);
ISEG	1	44 625,00	Imob.	PIDDAC	Estudo de avaliação do impacto de introdução de portagens na SCUT Algarve;
IST	1	74 375,00	Imob.	PIDDAC	Prestação de serviços técnicos - entre 1/10/2004 e 31/3/2005 - reestruturação das concessões;
IST	1	44 625,00	Imob.	PIDDAC	Protocolo - "Estudo de avaliação do impacto de introdução de portagens na SCUT Algarve";
TIS.PT	1	287 821,73	Imob.	PIDDAC	Prestação de serviços - "Elaboração de estudos de especificação técnica e parametrização das soluções de aplicação de portagens";
F9	1	63 434,25	Imob.	PIDDAC	Prestação de serviços de assessoria - introdução de portagens nas SCUT;
Serv. Correia & Ass.	1	57 358,00	Custo	PIDDAC	Assessoria – "Processo de reestruturação do modelo das SCUT" e "Secretariado no âmbito das negociações com as concessionárias";
KPMG II	3	204 399,26	Imob.	PIDDAC	Honorários relativos a assessoria financeira, carta contrato de 28/4/2003;
KPMG II	1	387 226,00	Custo	PIDDAC	Honorários relativos a assessoria financeira, carta contrato de 28/4/2003;
F9	6	409 554,75	Imob.	PIDDAC	Consultadoria financeira - Definição do novo modelo de gestão e de financiamento do sector de infra-estruturas rodoviárias em Portugal;
PWC	1	57 109,58	Imob.	PIDDAC	Honorários de 1/6 a 31/6/2006 - Apoio ao nível da estratégia no projecto "concepção do modelo de gestão e financiamento do sector das infra-estruturas rodoviárias";
BCI	1	9 801,00	Imob.	PIDDAC	Assessoria - concessão do Douro Litoral - honorários relativos a Setembro 2005;
Serv. Correia & Ass.	3	120 606,75	Imob.	PIDDAC	Honorários – "concessões norte e oeste" meses de Set. e Out/05, Maio e Junho/06 e Jan. e Fev./07;
Jardim, S. e C. & Ass.	3	118 102,14	Imob.	PIDDAC	Honorários - concessão do Túnel do Marão, arbitragem e reequilíbrio financeiro em SCUT e do contrato celebrado em 1-9-1999;
Jardim, S. e C. & Ass.	1	68 871,25	Custo	PIDDAC	Honorários do contrato celebrado em 27-4-2005, com efeitos a 1-1-2005;
Sérvulo	1	4 083,75	Imob.	PIDDAC	Honorários - processo de arbitragem - concessão AEA;

(em euros)

Empresa	N.º Doc	Valor	Cont.	Fin.	Designação
Correia					
Trab. Independ.	2	1 816,20	Imob.	PIDDAC	Apoio administrativo - "IC 3 " e "EN 302";
Cem por Cento	2	10 037,26	Imob.		Cedência de trabalho temporário durante o mês de Novembro e Dezembro;
Cem por Cento	1	7 082,78	Custo	Funcº	Cedência de trabalho temporário durante o mês de Março ;
Temporário	2	6 720,10	Custo		Vencimento de engenheiros civis;
Temporário	3	12 656,19	Imob.	PIDDAC	Apoio aos serviços de geotecnia e sector de licenças;
Temporário	1	5 180,42	Custo	PIDDAC	Prestação mensal referente a trabalho temporário a realizar em 2003/2004;
MovieLight	2	20 388,50	Custo		Produção e realização de filme EP;
MovieLight	2	22 030,00	Imob.	PIDDAC	Produção e realização de filmes Variantes de Tomar/ Nó da Atalaia e da EN 220 e transcrição de DVD;
PêBê	3	25 002,89	Imob.	PIDDAC	Placa de obra de latão, maquete e 2000 pastas para imprensa composta por brochura, capa e CD;
PêBê	1	44 459,81	Custo		Troféus - maratona Chaves / Faro, ACP Classics; concepção, produção e colocação nas viaturas (521) da EP de decoração em vinil de longa duração;
Accenture	1	31 762,50	Imob.	Funcº	Formação de utilizadores no sistema de informação financeira.
Soma		2 154 255,11			

Fonte: Documentos disponibilizados pela EP.

Pela análise da informação contida no quadro verifica-se que, de uma forma geral, que todos os factos e eventos financiados pelo PIDDAC são contabilizados como imobilizado, existindo, todavia, algumas exceções relativamente a despesas que, apesar de financiadas por este Programa, são levadas a custo, não se encontrando justificação para tal opção, já que o tipo de serviços é similar.

Não parece evidente, de acordo com o POC, que todas as situações descritas no mapa anterior devam ser consideradas como imobilizado, independentemente da fonte de financiamento.

Em particular, destacam-se, designadamente, as despesas realizadas com a definição do novo modelo de financiamento da EP, as relacionadas com a introdução de portagens nas SCUT, as despesas com pastas para imprensa, o apoio de secretariado e o apoio administrativo.

Também não parece claro que todas as despesas com honorários, consultadoria e assessoria sejam consideradas como imobilizado incorpóreo, nem que se integrem no conceito de despesas de investigação e de desenvolvimento, definidas na DC n.º¹⁹.

3.5.2.2.4.6. Amortizações

No que respeita ao imobilizado do domínio público, a EP não tem procedido às amortizações, como já foi referido.

Em alegações, em sede do contraditório, o MOPTC veio justificar a não amortização dos bens do domínio público, nos seguintes termos:

¹⁹“(…)

1.1. Consideram-se despesas de investigação as relativas a um processo de pesquisa original e planeada com o objectivo de obter novos conhecimentos científicos e técnicos.

1.2. Consideram-se despesas de desenvolvimento as que resultem da aplicação tecnológica das descobertas anteriores à fase da produção.

(…)”.



“(…) Não é um princípio geralmente aplicado nas empresas públicas ou de capitais públicos que têm sob a sua gestão bens do domínio público, não sendo pois evidente, ao contrário do que o Relato infere, que o procedimento adoptado pela EP seja incorrecto. Observa-se apenas que a EP, enquanto entidade empresarial, nunca amortizou os bens do domínio público registados no seu Balanço.

Salienta-se ainda que, na perspectiva da apresentação de contas da EP relativamente às suas actividades próprias, a amortização ou a não amortização dos bens do domínio público não teria impacto. Adicionalmente, sendo que os bens do domínio público sob gestão da EP foram adquiridos apenas por instruções do Estado e desde que financiados por recurso a "subsídios", em valor equivalente, do Estado, afigura-se que o efeito líquido da consideração da amortização deveria ser sempre anulado por contrapartida do reconhecimento diferido do subsídio respectivo. A consideração destes "subsídios" como Capital Próprio, que vinha sendo efectuada anteriormente, e a sua não inclusão na análise desta problemática é necessariamente inadequada”.

Por sua vez, a EP, igualmente em sede de contraditório, alegou:

“(…) Importa frisar que a EP- Estradas de Portugal, E.P.E, nunca amortizou os bens de Domínio Público, não fazendo qualquer sentido alterar esta política face à nova forma de apresentação das contas, que tem subjacente a distinção entre a actividade por conta do Estado e a actividade própria”.

No que respeita a esta questão, entende-se que o imobilizado deverá ser amortizado pela entidade que o administra (neste caso, a EP), de acordo com as normas aplicáveis. A invocação de que as empresas públicas ou de capitais públicos não amortizam os bens do domínio público não é um fundamento. Pelo contrário, as normas a tal obrigam.

Salienta-se que, até 2002, os bens do domínio público eram amortizados pelas entidades que antecederam a EP, desconhecendo-se os motivos que conduziram ao abandono desse procedimento.

Como o investimento realizado neste imobilizado foi suportado por transferências do OE (subsídios), concorda-se que o efeito nos resultados pode ser neutro; no entanto, a demonstração de resultados divulga a informação correspondente à amortização do período e o seu correspondente subsídio, não se compreendendo, assim, porque motivo não é feita, cumprindo-se os normativos.

Acresce que o recém publicado Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, na esteira do ordenamento contabilístico já existente, vem determinar, no seu artigo 117º:

“(…)

2 — As entidades que administram os bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, incluindo as do sector empresarial, devem assegurar a organização e a actualização periódica dos respectivos inventários.

3 — Todas as entidades que administrem os bens imóveis do domínio público do Estado, incluindo as do sector empresarial, devem fornecer à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças os elementos necessários à elaboração e à actualização do inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos.

4 — As entidades do sector empresarial referidas no número anterior devem também proceder, periodicamente, à reavaliação do activo imobilizado, próprio ou do domínio público afecto à sua actividade, com o objectivo de obter uma mais correcta correspondência entre o seu justo valor e o seu valor líquido contabilístico”.

Ora, o valor líquido contabilístico, referido no citado n.º 4, corresponde ao valor de aquisição menos as amortizações acumuladas, o que, obviamente, pressupõe a aplicação de políticas contabilísticas de reavaliação e de amortização dos bens do domínio público.

A ausência de procedimentos de amortização do imobilizado, conjugada com a não correspondente redução dos subsídios (transferências) concedidos pelo Estado, ou por outras entidades, levam a um acréscimo do valor dos activos e do capital próprio e/ou do passivo.

No que respeita ao reconhecimento e mensuração como imobilizado, a EP adopta a política contabilística de que todas as despesas relacionadas, directa ou indirectamente, com as obras (consultadoria, estudos, apoio jurídico, apoio administrativo e outras, como acima referido) são levadas ao imobilizado. Ora, sendo este, na sua esmagadora maioria, do domínio público e, como tal, não amortizado, não são reflectidos na demonstração de resultados os custos das amortizações nem os proveitos referentes aos subsídios.

Ao adoptar esta política de reconhecimento no imobilizado de despesas que não integram, ou podem não integrar, o conceito de imobilizado, leva a que sejam divulgados fluxos monetários das actividades de investimento na demonstração de fluxos de caixa, quando deveriam ser incluídos nos fluxos das actividades operacionais.

Os bens do domínio privado são amortizados com base nos valores dos bens dos institutos e entidades que antecederam a EP. Ora, dadas as sucessivas cisões e fusões, os bens podem não corresponder, à realidade, por os valores não se encontrarem devidamente autonomizados. Acresce que, aquando da criação da EP e da constituição do seu capital estatutário, os bens não foram valorizados ao justo valor, o que também poderá ter consequências nos montantes reflectidos no balanço e na demonstração de resultados.

3.5.2.2.4.7. Síntese - Imobilizado

O montante do imobilizado divulgado no balanço da EP não traduz uma imagem verdadeira e apropriada já que:

- ◆ Nem todos os bens do domínio público e do património autónomo se encontram reflectidos no imobilizado, embora se encontrem a ser desenvolvidos trabalhos para solucionar a situação;
- ◆ São reconhecidos no imobilizado montantes referentes a juros de mora, indemnizações e rendas de concessões que não devem ser reconhecidos como tal. Quanto a outras despesas, designadamente com consultadoria financeira e jurídica, apoio administrativo e publicidade, não é evidente que devam ser reconhecidas como activos;
- ◆ As infra-estruturas rodoviárias transferidas para as redes municipais ainda não foram retiradas do imobilizado da EP, objectivo que a EP pretende alcançar em 2007;
- ◆ A transferência do imobilizado em curso para imobilizado nem sempre é tempestiva;
- ◆ A EP não procede à amortização dos bens do domínio público, desde 2002, ano em que as amortizações foram calculadas com base no critério de amortizar a 10% e 60% do valor base da construção, para as estradas da rede viária e outras estradas, respectivamente, e durante 6 anos.
- ◆ A EP, ao levar a imobilizado montantes significativos que não são activos, mas, sim, custos do período, não aplica as normas contabilísticas relativas ao reconhecimento do imobilizado,



desvirtua os custos suportados no período e deixa sem qualquer significado o resultado do período.

Pelo exposto, conclui-se que os valores apresentados no imobilizado, nas amortizações e nos subsídios não são fidedignos.

Sobre estas matérias, a EP, no exercício do contraditório, veio informar:

“No que toca às questões suscitadas relativamente às existências e ao imobilizado descritas no ponto 3.5.2.2.3 e seguinte do relatório e tendo em conta o anteriormente referido sobre esta matéria, importa precisar que a EP está a inverter a situação descrita, através do desenvolvimento de uma aplicação de inventário de modo a nela incorporar, devidamente valorizados, os imóveis que constituem o património autónomo da EP.

Importa sublinhar que a maior dificuldade encontrada se reconduz à circunstância de esse património não se encontrar ainda correctamente identificado e nesse sentido o Conselho de Administração da EP aprovou, há sensivelmente cinco meses, um plano de reconstituição patrimonial que visa justamente incrementar de forma decisiva o conhecimento e valorização desse património inscrevendo-o no inventário.

Quanto à inventariação da rede nacional, esta encontra-se praticamente concluída, com a excepção de cerca de 2.000 kms compostos por estradas desclassificadas pelo PRN e ainda não entregues às respectivas Câmaras Municipais, ainda que importe proceder à sua valorização”.

3.5.2.2.5. Capital Próprio

O capital estatutário da EP, no montante € 200 milhões, foi realizado pela integração dos saldos do IEP, nos seguintes termos:

- ◆ Património, no valor de € 95.482 milhares;
- ◆ Reservas livres, no valor de € 1.466 milhares;
- ◆ Resultados transitados, no valor de € 89.099 milhares;
- ◆ Resultado líquido do exercício de 2004, no valor de € 65.093 milhares²⁰.

De acordo com o diário contabilístico, verificou-se que o montante referente ao património foi constituído por € 22.866 milhares relativos ao património privado do IEP, € 70.309 milhares referentes ao património privado do ex- ICOR e € 2.307 milhares respeitantes ao património privado do Estado, desconhecendo-se, quanto a este, qual a norma ou acto expresso que autorizou a sua afectação à realização do capital estatutário da EP.

As restantes entradas para o capital estatutário foram constituídas por reservas e resultados do IEP e do ex-ICERR.

A integração dos montantes dos referidos agregados ascendeu a € 251.140 milhares, tendo a parte que excedeu o montante do capital estatutário sido reconhecida como reserva legal, situação que não se encontra prevista no Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, como, aliás, é natural, uma vez

²⁰ Conforme Relatório da BDO relativo às contas de 2005.

que as reservas legais resultam da actividade da empresa (cfr. artigo 18.º dos Estatutos da EP), não sendo, por natureza, constituídas no momento da criação e realização do capital da empresa.

A realização do capital estatutário teve por base o Despacho Conjunto n.º 135/2005 (DR II Série, de 16 de Fevereiro) que determinou que o mesmo seria “(...) *integralmente realizado mediante incorporação do património constante do balanço do IEP à data da respectiva transformação, acrescido, nos termos do n.º 1 do artigo 22 do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, do saldo orçamental de funcionamento do IEP (...)*”, sendo que “*o saldo remanescente de fundos próprios, incluindo o património, reservas e resultados do IEP após integral realização do capital estatutário fixado para a EP – Estradas de Portugal, EPE, é destinado à constituição da sua reserva legal*”.

De acordo com os artigos 19.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, o capital estatutário da EP, a fixar por Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e da tutela, seria constituído pelo valor das entradas patrimoniais do Estado, pelo valor dos bens do domínio privado e pelo saldo orçamental de funcionamento do IEP, apurado à data da sua transformação.

Como se constata, a realização do capital estatutário foi efectuada através dos montantes registados na contabilidade no Fundo Patrimonial (Capital Próprio) do IEP e não pela entrada de activos monetários e não monetários, valorizados ao justo valor.

Salienta-se que o fundo patrimonial do IEP era constituído pelo património deste Instituto, que, por sua vez, já resultara da fusão com o ICOR e o ICERR, pelos resultados gerados em períodos anteriores traduzindo estes os resultados económicos (proveitos menos custos) gerados e que se encontravam influenciados pelas políticas contabilísticas adoptadas, sendo que as próprias contas de 2004 do IEP mereceram várias observações por parte da auditoria externa contratada para apoio à Comissão de Fiscalização (realizada pela BDO).

Entre outras observações, o Relatório da BDO refere que os proveitos extraordinários se encontravam, a 31 de Dezembro de 2004, sobreavaliados em cerca de € 45.187 milhares, já que se referiam a um reconhecimento no próprio ano, como proveito extraordinário, do valor de € 46.745 milhares referentes à cedência de exploração à BRISAL – Auto Estradas do Litoral, o qual deveria ter sido diferido e reconhecido durante o prazo da dita cedência (entre 22 e 30 anos).

Acresce que as possíveis responsabilidades derivadas de processos judiciais, conforme ponto seguinte, eram superiores a € 1.000 milhões, não se encontrando suficientemente provisionadas, o que teria, caso o tivessem sido, um grande impacto nos Fundos Próprios do IEP à data da sua transformação em EP.

Do confronto entre o que se encontrava estatuído na lei para a constituição do capital estatutário da EP – bens do domínio privado, saldo orçamental de funcionamento e entradas patrimoniais do Estado – e o que se encontra determinado no Despacho Conjunto n.º 135/2005, verifica-se que não existe correspondência entre o que estava estabelecido e a efectiva fixação do capital estatutário.

De facto, na fixação do capital estatutário foi utilizado o conceito contabilístico de Fundos Próprios, sendo que estes são o resultado do valor dos activos após a dedução dos passivos, não sendo equivalentes ao valor dos bens do domínio privado do IEP, tal como estabelecia o diploma que criou a EP.

Acresce que a conta do património do IEP corresponderia, segundo o POCP, ao valor do conjunto dos bens da entidade, quer do domínio público quer do domínio privado, à data da introdução do POCP, e não apenas os do domínio privado. Por outro lado, o Fundo Patrimonial, correspondente aos activos



após a dedução dos passivos, integra valores, tais como, dívidas a receber e a pagar, bem como acréscimos e diferimentos de proveitos e de custos, que não se subsumem ao conceito de bens do domínio privado, conforme definido no Decreto-Lei n.º 239/2004.

Em síntese, o capital próprio da EP não foi realizado de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 239/2004 e no Código das Sociedades Comerciais e pode não corresponder ao justo valor dos activos entregues aquando da sua constituição.

Sobre esta matéria, o MOPTC, nas suas alegações, invocou:

“A contabilização da constituição do capital estatutário, no montante de 200 milhões de euros, foi efectuada com base nos quantitativos das rubricas constitutivas do património revelado no Balanço à data da transformação (2004.12.31) do IEP na EP, E.P.E., de acordo com o determinado no Despacho Conjunto n.º 135/2005 dos então Ministros das Finanças e da Administração Pública e do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (DR II série de 16 de Fevereiro), o qual foi emitido para cumprimento do estabelecido no n.º 1 do Artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro.

Tendo a EP sucedido ao IEP, resultando da transformação deste, as "entradas patrimoniais do Estado" referidas no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, correspondem, em substância, ao valor do património transmitido aquando da sua criação. Que isto ocorreu, não parece haver dúvida, pelo que estaria cumprido o disposto no Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, estando pois o Capital Estatutário - que é um capital social - adequadamente constituído.

A discordância manifestada pelo Tribunal relativamente às reservas legais, no supracitado Despacho Conjunto, será certamente formal. Mas note-se que a natureza desta reserva - legal ou livre - não alteraria a substância da decisão, nem o valor dos capitais próprios.

Questão diversa - e legítima - é apreciar se o Fundo Patrimonial do IEP, bem como o saldo orçamental de funcionamento do mesmo, estavam adequadamente valorizados à data da criação da EP ou, melhor e mais adequado, qual seria hoje o justo valor dos activos integrados no património da EP, e se haverá ou não que, em resultado dessa avaliação, ajustar os capitais próprios da entidade”.

No mesmo sentido, alegou a EP que:

“(…) No que respeita ao capital próprio, não pode a EP concordar com as conclusões do Tribunal de Contas, na medida que a contabilização da constituição do capital estatutário, no montante de 200 M € foi efectuada com base nos quantitativos das rubricas constitutivas do património revelado no Balanço à data da transformação (31-12-2004) do IEP na EP, E.P.E. de acordo com o determinado no Despacho Conjunto n.º 135/2005 dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e da tutela (DR 11 série de 16 de Fevereiro), o qual foi emitido para cumprimento do estabelecido no n.º 1 do Artigo 19º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro. Esta discordância permanece relativamente ao referido no que concerne às reservas legais, na medida que o supracitado Despacho Conjunto estabelece, no seu n.º 3, a constituição de uma reserva legal. (...) De referir que o valor total das transferências relativas ao orçamento de funcionamento foi contabilizado em proveitos pelo que o excedente para as despesas realizadas integrava o resultado do exercício e, conseqüentemente, o valor que originou o Capital Próprio da EP.

Cumulativamente, importa referir que as contas de 2005 (ano em que ocorreu a transformação do IEP na EP) e a constituição do capital estatutário foram aprovadas pela Tutela económica e financeira da empresa nos termos do Artigo 21º do referido Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, tendo o registo da empresa e do capital estatutário sido efectuada sem reservas na 1ª Conservatória do Registo Comercial de Lisboa”.

As alegações produzidas pelo MOPTC e pela EP nesta matéria não acrescentam nada de novo. Com efeito, como já ficou demonstrado, o capital estatutário não foi realizado de acordo com os artigos 19.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro.

3.5.2.2.6. Provisões

A análise do Balanço de 2005 evidencia que a EP apresentou provisões no montante de € 14,109 milhões, para pensões, e de € 0,231 milhões, para outras provisões (processos judiciais em curso).

No entanto, de acordo com a deliberação do CA tomada em reunião de 2 de Fevereiro de 2006 (Reunião CA n.º 58/06/2006), as responsabilidades da EP relativas a processos judiciais, em 2005, eram as seguintes:

“No que se refere a processo em CSOPT verificou-se uma redução muito significativa, passando as responsabilidades da empresa de 84 M€ para 25 M€.

Relativamente às responsabilidades da Empresa nos processos de expropriações, o valor dos mesmos passou de 166 M€ para 221 M€, no que refere aos valores de arbitragem, enquanto que, no que se refere ao valor do recurso dos expropriados, o valor global passou de 802 M€ para 799 M€.

O valor das responsabilidades referente ao contencioso geral também aumentaram de 240 M€ para 249 M€”.

Os montantes indicados pelos serviços jurídicos da EP como responsabilidades derivadas de processos judiciais, superiores a mil milhões de euros, quer em 2004 quer em 2005, não são reconhecidos nem apresentados nos respectivos Balanços e Demonstração de Resultados, ressalvada a situação da existência de montantes depositados, no âmbito das expropriações, de acordo com o Código das Expropriações.

As responsabilidades com pensões encontram-se reflectidas na respectiva conta, como atrás foi referido. No entanto, não se baseiam num estudo actuarial, existindo apenas uma estimativa de encargos com aposentados, no período de 2006 a 2018, de € 27,1 milhões ou de € 28,7 milhões, conforme se considere, ou não, o aumento das pensões, com um incremento de 2% ao ano, de acordo com a informação disponibilizada.

No que respeita ao valor de € 14,109 milhões reflectido no Balanço de 2005, realça-se que esse valor foi relevado na conta de gerência da JAE, com referência a Junho de 1999, e é insuficiente para fazer face às responsabilidades pelos encargos com pensões, os quais deveriam ter sido correctamente estimados e reflectidos no custo do período em que a decisão de aposentação foi tomada.

3.5.2.2.7. Garantias

No decurso da auditoria constatou-se que ainda não existia um controlo efectivo, por parte do Gabinete Financeiro, sobre as garantias prestadas por empreiteiros durante a execução das obras.

Tal constatação já tinha sido relatada pela BDO, em 2005, que também referia: *“A conta 268111 – Garantias Descontadas a Fornecedores, cujo saldo é de natureza credora ascende a 10 683 milhares de euros, reflecte as retenções efectuadas pela JAE a empreiteiros que não tenham apresentado garantias bancárias durante a execução da obra. Por outro lado, a conta 268112 – Depósitos CGD por Garantias evidencia um*



saldo de natureza devedora de 10 102 milhares de euros, relativos ao depósito em conta bancária específicas das retenções mencionadas anteriormente (...)”.

De acordo com o artigo 211.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, “*das importâncias que o empreiteiro tiver a receber em cada um dos pagamentos parciais será deduzida a percentagem de 5% para garantia do contrato, em reforço da caução prestada (...)*”, dispondo o seu n.º 3 que “*as importâncias deduzidas serão imediatamente depositadas, em Portugal, em qualquer instituição de crédito*”.

Quanto ao modo da prestação da caução por depósito em dinheiro, o artigo 114.º do mesmo diploma legal determina que o mesmo é feito em Portugal, em qualquer instituição de crédito, à ordem da entidade que for indicada pelo dono da obra, devendo ser especificado o fim a que se destina.

Por outro lado, no que respeita à restituição dos depósitos das quantias retidas como garantia, no relatório da BDO refere-se que “*(...) está em curso de quantificação e reconciliação de eventuais obras que tenham sido encerradas, e que as retenções tenham já sido devolvidas aos empreiteiros, sem que os respectivos movimentos tenham sido registados contabilisticamente*”. E acrescenta-se que “*esta situação carece de adequada divulgação no Anexo às contas anuais*”.

Assim, perante a situação reportada pela BDO e constatada na auditoria e face aos montantes envolvidos, justifica-se a evidência da confirmação dos descontos para garantia efectuados aos empreiteiros, do seu depósito imediato, da sua libertação ou da sua permanência na instituição bancária, não sendo de descuidar que a não restituição atempada constitui o empreiteiro no direito de exigir juros de mora, nos termos do artigo 229.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99.

Observa-se ainda que a restituição dos montantes das garantias prestadas em dinheiro e dos reforços da garantia, por retenção nos pagamentos, compreende o capital devido e os juros entretanto vencidos (artigo 229.º, n.º 3 do mesmo diploma).

Quanto às garantias retidas para reforço de caução, a EP, em contraditório, invocou:

“A contabilização da retenção de garantias a prestar pelos empreiteiros é efectuada na conta 26811-“Garantias Descontadas a Fornecedores”, por Terceiro, aquando da contabilização da correspondente factura cujo valor líquido já inclui, normalmente, a importância a reter conjuntamente com a retenção obrigatória para a CGA. Deste modo, o valor dos trabalhos registado no Imobilizado tem como contrapartida três “items” do Passivo: C/C do Fornecedor (valor líquido), C/C da CGA (retenção de 0,5 %) e C/C das Garantias Descontadas a Fornecedores (valor da constituição ou reforço de garantia, normalmente de 5 %).

Na altura do pagamento do valor líquido da factura ao fornecedor é paga à CGA a retenção inerente e é efectuado um depósito na Caixa Geral dos Depósitos, em nome do fornecedor, cujo valor é contabilizado noutra conta: 2681112 - Depósitos CGD por Garantias.

Assim, embora os saldos das duas contas tendam para terem valores idênticos, não é forçoso que o sejam na medida em que a contabilização da factura e da correspondente retenção ocorrem em momento distinto do pagamento ao fornecedor e do subsequente depósito da garantia. A diferença de saldos representa o montante de garantias retidas referentes às facturas ainda não pagas aos Fornecedores.

A gestão contratual das garantias (bancárias ou depositadas), é da responsabilidade dos Serviços da EP gestores dos contratos de empreitada. Para um controlo sistemático e integrado das mesmas estão em curso desenvolvimentos das aplicações, informáticas, designadamente de contratos, de forma a evitar encargos por mora na respectiva devolução”.

Os procedimentos descritos podem explicar em parte a diferença entre as duas contas utilizadas, mas não dispensam que o Gabinete Financeiro tenha procedimentos de controlo efectivo, designadamente de reconciliação do montante contabilizado como depósito em bancos com os respectivos montantes registados na EP.

3.5.2.2.8. Custos

Conforme ficou exposto em pontos anteriores, os custos apresentados na demonstração de resultados de 2005 podem não corresponder aos custos efectivos do período por, designadamente, terem sido contabilizados como imobilizado despesas que deveriam ser reconhecidas como custos e por se verificar insuficiência de amortizações e de provisões.

Salienta-se que, em 2005, os custos com a conservação corrente e de reposição das condições de segurança das estradas foram contabilizados como custos do período e não como investimento, contrariamente a anteriores períodos, facto que deve ser considerado na comparação da informação.

Os custos apresentados na demonstração de resultados não são completos, não reflectindo os verdadeiros custos suportados pela EP.

3.5.2.2.9. Proveitos

Os proveitos apresentados, em 2005, na demonstração dos resultados, ascenderam a € 122,7 milhões, dos quais € 112,3 milhões correspondem a subsídios à exploração e € 2,9 milhões a proveitos e ganhos extraordinários, dos quais € 2,4 milhões se devem a ganhos em venda de imobilizado. Os restantes proveitos, no montante total de € 7,5 milhões, são, fundamentalmente, resultantes de licenças concedidas, da venda de cadernos de encargos e de proveitos financeiros.

Os subsídios à exploração incluem o montante de € 99,6 milhões que, nos anos anteriores, tinham sido contabilizados como investimento, facto também a ter em conta na comparação da informação financeira.

As receitas geradas pela actividade da EP são tão diminutas que, para fazer face aos custos, esta depende, quase integralmente, dos subsídios concedidos pelo Estado. Tal facto pode colocar em causa a continuidade da entidade na figura jurídica em que foi criada, não sendo de descurar que, caso tivesse sido constituída como uma entidade da administração directa ou indirecta do Estado, não tinha receitas próprias suficientes que lhe permitisse deter autonomia financeira, de acordo com as regras gerais constantes da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

3.6. Dívida da EP

O passivo da entidade, referente ao período de 2004 a 2006, é apresentado no quadro seguinte, constatando-se que não existem dívidas de médio e longo prazo.



Quadro 13 – Passivo (2004/2006)

(em milhares de euros)

Passivo	2004	%	2005	%	2006	%	Var. % (2004/2006)
1. Dívidas de Curto Prazo	165 285	53,5	237 373	63,9	230 863	53,0	39,7
1.1. Fornecedores c/c	14	0,0	18 385	7,7	16 478	7,1	117 600,0
1.2. Fornecedores Fact. Conf.	12 353	7,5	998	0,4	918	0,4	-92,6
1.3. Estado e Outros Ent. Públicos	2 251	1,4	1 200	0,5	1 787	0,8	-20,6
1.4. Fornecedores Imob. c/c	138 973	84,1	121 509	51,2	122 122	52,9	-12,1
1.5. Outros Credores	11 694	7,1	44 806	18,9	25 521	11,1	118,2
1.6. Dívidas a Instituições de Crédito		0,0	50 475	21,3	64 037	27,7	
2. Provisões	63 976	20,7	14 341	3,9	15 301	3,5	-76,1
3. Acréscimos e Diferimentos	79 617	25,8	119 674	32,2	189 575	43,5	138,1
3.1. Acréscimo de Custos	5 322	6,7	93 917	78,5	189 575	100,0	3 462,1
3.2. Proveitos Diferidos	74 295	93,3	25 757	21,5	0	0,0	-100,0
4. Total (1+2+3)	308 878	100,0	371 388	100,0	435 739	100,0	41,1

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2004, 2005 e 2006.

Dos valores apresentados no quadro anterior extrai-se que:

- ◆ No triénio em análise, as dívidas de curto prazo cresceram 39,7%, atingindo, neste último ano, o montante de € 230,8 milhões;
- ◆ Em termos de proporção relativamente às dívidas de curto prazo, as dívidas a fornecedores de imobilizado assumiram, em 2006, o maior peso ou expressão, 52,9%. No período em análise (2004/2006), estas dívidas diminuíram 12,1% situando-se, em 2006, nos € 122,1 milhões. A seguir, posicionam-se os outros credores e os fornecedores c/c, que representam 11,1% e 7,1%, respectivamente, do total das dívidas de curto prazo;
- ◆ A dívida de curto prazo, não incluindo a dívida financeira, é, em 2006, de € 166,8 milhões;
- ◆ Salienta-se que, no triénio, as provisões diminuíram 76,1% e os acréscimos e diferimentos cresceram 138,1%, correspondendo estas duas rubricas a 47% do passivo.

Em síntese, a dívida de curto prazo da EP, em 2005 e em 2006, era de € 237,4 milhões e de € 230,8 milhões sendo a não financeira de € 186,9 milhões e de € 166,8 milhões, respectivamente.

Ao invés, a dívida financeira, em 2006, ascendeu a € 64,0 milhões, registando um acréscimo de € 13,5 milhões relativamente a 2005.

Salienta-se que, não tendo em conta as provisões e os acréscimos e diferimentos, a dívida não financeira de curto prazo diminuiu € 6,5 milhões, enquanto que a dívida financeira cresceu € 13,5 milhões.

Note-se, todavia, que, considerando que as provisões não se encontram devidamente constituídas, conforme se observou no ponto próprio deste relatório, o passivo da entidade é superior ao apresentado no Balanço.

3.6.1. Dívida não Financeira Apurada pelo TC – Parecer CGE/05

A análise a que se reporta o presente ponto teve por objectivo verificar a informação fornecida pela EP ao TC, no âmbito do trabalho realizado em 2006, integrado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 (PCGE/05), face à divergência de valores indicados pelos fornecedores da referida entidade, com reporte a 31 de Dezembro de 2005.

No decorrer do trabalho acima referido, foi solicitada informação aos fornecedores das entidades públicas objecto de inquérito cujos créditos sobre essas entidades eram superiores, à data, a € 5 milhões.

Na análise da dívida não financeira da EP foi utilizada uma amostra dos credores identificados no âmbito da acção sobre a dívida não financeira do Estado.

O quadro seguinte apresenta a informação que foi apurada pelo TC em 2006, referente à dívida não financeira da EP, tendo por base a informação que ao tempo foi fornecida pela referida entidade.

Quadro 14 – Dívida não Financeira da EP

(em euros)

Rubricas	2005	(%)
1. Total da Dívida a 31/12/2005	129 962 654,26	100
1.1 Dívida Vencida	37 668 133,29	29
1.2 Dívida Vincenda	92 294 521,35	71
2. Total da Dívida ainda não paga a 30/06/2006	27 076 438,24	-

Fonte: Formulário acção “Credores do Estado”.

Com o objectivo de verificar e analisar os dados fornecidos quer pela entidade quer pelos fornecedores inquiridos, foi efectuada a circularização dos seguintes fornecedores:

- ◆ Conduril;
- ◆ Construtora Gabriel;
- ◆ Construtora Tâmega;
- ◆ Ferrovia;
- ◆ Construções do Lena;
- ◆ Monte Adriano;
- ◆ Mota Engil;
- ◆ Obrecol;
- ◆ Soares da Costa;
- ◆ Somague;
- ◆ Teixeira Duarte.



Esta amostra, em valor (€ 49,5 milhões), representou 38,1% do total da dívida indicada pela EP ao TC (€ 130 milhões), reportada a 31 de Dezembro de 2005, no âmbito do inquérito realizado, e 26,5% da dívida não financeira da EP (€ 186,9 milhões).

Com base no trabalho desenvolvido, foram efectuados ajustamentos quer aos valores inicialmente indicados pela EP no ano transacto quer aos reportados pelos respectivos fornecedores. Os dados apurados após a reconciliação, assim como as diferenças, encontram-se reflectidos no quadro seguinte:

Quadro 15 – Dívidas – Confirmação de Saldos

(em euros)

Fornecedor	Dívida		Diferença
	Fornecedor	EP	
Conduril	11 780 994,19	5 099 879,17	-6 681 115,02
Construções Gabriel	4 911 347,81	3 630 653,30	-1 280 694,51
Construções Tâmega	1 865 752,49	6 024 734,89	4 158 982,40
Ferrovial	4 373 936,17	4 344 949,65	-28 986,52
Lena	5 356 541,35	4 644 262,55	-712 278,80
Monte Adriano	598 852,02	13 738,17	-585 113,85
Mota Engil	4 889 072,91	2 647 754,82	-2 241 318,09
Obrecol	5 084 713,94	4 952 332,91	-132 381,03
Soares da Costa	1 466 674,21	3 266 920,18	1 800 245,97
Somague	11 203 436,91	9 467 863,15	-1 735 573,76
Teixeira Duarte	1 914 892,07	5 381 952,98	3 467 060,91
Total	53 446 214,07	49 475 041,77	-3 971 172,30

Fonte: Informação da EP e dos fornecedores.

Como se verifica pelo quadro, verificaram-se diferenças em todos os fornecedores relativamente aos montantes em dívida a 31 de Dezembro de 2005.

As diferenças devem-se às seguintes situações:

- ◆ No que à Conduril diz respeito, a diferença resulta da existência de facturação que se encontra em litígio e que a EP não reconhece;
- ◆ No que toca à Construções Gabriel, a divergência deve-se a facturas que foram pagas entre 28 e 30 de Dezembro de 2005, segundo a EP, mas cujo pagamento apenas foi reflectido, no fornecedor, em 2, 4 e 17 de Janeiro de 2006;
- ◆ Quanto à Construtora do Tâmega, a diferença encontrada corresponde a facturação cedida pela construtora em regime de *factoring*, cujo valor a EP considerou em dívida ao fornecedor;
- ◆ No que concerne à Ferrovial, a diferença deve-se a facturas que, segundo a EP, foram pagas em 31 de Dezembro de 2005, sendo os montantes de € 24.094,71 e € 3.091,26 respeitantes a duas facturas que ainda se encontram em análise e o montante de € 1.800,57 respeitante a juros de mora, sobre as quais foram emitidas notas de crédito, em 5 de Dezembro de 2006;
- ◆ A diferença apurada entre os valores indicados pela EP e pela Lena, Engenharia e Construções, deve-se à existência de facturas que foram pagas em 31 de Dezembro de 2005 mas a Lena só contabilizou em 2006 e a outras facturas que apenas foram registadas na contabilidade da EP em 2006;
- ◆ Quanto ao fornecedor Monte Adriano, a diferença deve-se a juros de mora, no valor de € 436.935,76, regularizados por documento de quitação, datado de 27 de Dezembro de 2005; o

remanescente (€ 161.916,26) corresponde, em parte, a uma factura de outra empresa do mesmo grupo (€ 156.429,48) e, no restante (€ 5.486,78), a parte de uma factura da empresa sobre a qual não existe acordo por parte da EP; por fim, uma factura de € 13.738,17 não foi indicada pelo fornecedor, mas a EP indicou-a como estando em dívida;

- ◆ Da diferença de € 2.241.318,09, entre os dados fornecidos pela Mota Engil e pela EP, o montante de € 1.788.793,49 deve-se a facturas que a EP indicou como pagas em 29 de Dezembro de 2005; a EP está a desenvolver diligências tendentes a justificar a restante diferença de € 452.524,60, dos quais € 237.424,75 se reportam, segundo o fornecedor, a juros de mora pelo atraso no pagamento de uma factura saldada em 31 de Dezembro de 2005;
- ◆ No que respeita à Obrecol, as diferenças apuradas correspondem a facturas que foram pagas em 31 de Dezembro de 2005, segundo a EP, e que o fornecedor considerou pagas em 16 de Janeiro seguinte;
- ◆ Quanto à Soares da Costa, a diferença constante do quadro explica-se da seguinte forma: a EP considerou como dívida ao fornecedor o montante de € 2.188.090,17, que o fornecedor não referiu porque o cedeu em *factoring*; por sua vez, a Soares da Costa indicou uma dívida de € 387.844,20 que a EP não conseguiu identificar, apesar das diligências efectuadas, no âmbito dos trabalhos de auditoria, junto do fornecedor;
- ◆ A diferença relativa à Somague explica-se, em parte, devido ao pagamento de facturas, no valor de € 633.707,52, que o empreiteiro indicou como pagas em Janeiro e Fevereiro de 2006 e a EP considerou pagas em 2005; a restante diferença decorre de divergências quanto ao critério de apuramento do montante de juros de mora a pagar pela EP e de retenções;
- ◆ No que toca à Teixeira Duarte, o montante da diferença resulta, à semelhança do sucedido com outros fornecedores, de facturas, no montante de € 4.232.259,17, cedidas através de *factoring*, que a Teixeira Duarte não considerou e, também, de duas facturas, no montante de € 765.198,26 e respectivos juros de mora que a EP tem em contencioso e que não se encontravam reflectidas na sua contabilidade²¹.

Em suma, as diferenças, após a circularização, encontram-se justificadas por razões que se prendem, essencialmente, com a cessão de créditos a empresas de *factoring*, com divergências de montantes facturados sobre os quais não existe acordo, incluindo juros de mora, bem como a diferenças resultantes do final de período contabilístico.

No âmbito da análise da dívida não financeira, procedeu-se ainda à verificação da dívida ao fim do 1º e do 2º semestre de 2006 e ainda durante 2007, até ao termo dos trabalhos de auditoria, com base nos dados fornecidos pela EP, cujos resultados se apresentam no quadro seguinte:

²¹Foi necessário ter em conta que a Teixeira Duarte indicou valores de facturas que incluíam o desconto de 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações, enquanto que a EP não considera esses descontos como dívida aos fornecedores.



Quadro 16 – Análise da Evolução da Dívida

(em euros)

Fornecedor	Dívida a 31/12/2005	Paga até 30/06/2006	Por Pagar a 1/1/2007	Paga em 2007	Dívida
Conduril	5 099 879,17	1 864 173,78	809 787,16	0,00	809 787,16
Construções Gabriel	3 630 653,30	3 076 737,53	342 505,14	342 505,14	0,00
Construções Tâmega	6 024 734,89	2 589 383,97	3 085 582,67	1 569 598,43	1 515 984,24
Lena	4 644 262,55	4 644 262,55	0,00	0,00	0,00
Monte Adriano	13 738,17	13 738,17	0,00	0,00	0,00
Mota Engil	2 647 754,82	2 607 789,73	39 965,09	39 965,09	0,00
Obrecol	4 952 332,91	4 952 332,91	0,00	0,00	0,00
Somague	9 467 863,15	8 528 932,26	938 930,49	0,00	938 930,49
Teixeira Duarte (*)	5 381 952,98	5 269 878,73	0,00	0,00	0,00
Total	41 863 171,94	33 547 229,63	5 216 770,55	1 952 068,66	3 264 701,89

(*) € 112.074,25, foram pagos no 2º semestre de 2006.

Fonte: Informação da EP.

Da observação da informação do quadro anterior extrai-se o seguinte:

- ◆ Do montante em dívida dos fornecedores incluídos na amostra²², ou seja, € 41,8 milhões, 80,8% foi pago até 30 de Junho de 2006;
- ◆ A 31 de Dezembro de 2006 ainda se encontrava por pagar 12,6% da dívida (€ 5,2 milhões);
- ◆ Da dívida que transitou para 2007, 37,4% foi paga durante o 1º semestre de 2007;
- ◆ A restante dívida, cerca de € 3,3 milhões (7,9%) ainda se encontrava por pagar devido a divergências, entre a EP e os respectivos fornecedores, quanto ao montante de juros a pagar.

No decorrer da acção relativa aos credores do Estado, em 2006, e no decorrer dos trabalhos de campo da presente auditoria, o Gabinete Financeiro da EP procedeu à verificação e correcção das divergências detectadas em relação a cada um dos fornecedores da amostra, as quais se apresentam no quadro seguinte.

Salienta-se que o quadro apresenta as correcções efectuadas em duas fases, a primeira antes da EP ter indicado o montante da dívida ao TC e a segunda durante o desenvolvimento da auditoria.

²² Nove dos onze fornecedores, já que relativamente a dois fornecedores não foram disponibilizadas as datas de pagamento.

Quadro 17 – Correções – Contas dos Fornecedores

(em euros)

Fornecedor	Saldo das contas correntes (1)	Correções (2)	Indicado ao TC (2006) (3=1+2)	Saldo das contas correntes após as correções (4)	Correções (5=4-1)
Conduril	5 004 736,37	112 209,01	5 116 945,38	5 099 879,31	95 142,94
Construções Gabriel	3 596 898,81	34 273,56	3 631 172,37	3 630 653,30	33 754,49
Construções Tâmega	5 241 853,76	782 878,03	6 024 731,79	6 024 734,89	782 881,13
Ferrovial	4 352 892,35	0,00	4 352 892,35	4 344 949,61	-7 942,74
Lena	3 615 951,76	1 028 310,79	4 644 262,55	4 644 262,55	1 028 310,79
Monte Adriano	368 771,21	-355 033,04	13 738,17	13 738,17	-355 033,04
Mota Engil	2 094 718,75	594 922,58	2 689 641,33	2 689 641,33	594 922,58
Obrecol	4 834 005,44	118 327,47	4 952 332,91	4 952 332,91	118 327,47
Soares da Costa	3 827 216,33	0,00	3 827 216,33	3 827 216,33	0,00
Somague	9 163 664,31	304 198,84	9 467 863,15	9 467 863,15	304 198,84
Teixeira Duarte	5 928 629,20	0,00	5 928 629,20	5 247 641,70	-680 987,50
Total	48 029 338,29	2 620 087,24	50 649 425,53	49 942 913,25	1 913 574,96

Fonte: Informação da EP.

Constata-se, pela leitura do quadro, que foram efectuadas correções às contas dos fornecedores na quantia final de € 1,9 milhões, já que o mesmo é o saldo das correções, a débito e a crédito, nas respectivas contas.

Com excepção da relativa à Soares da Costa, todas as contas correntes dos fornecedores incluídos da amostra foram objecto de correções, as quais foram, na sua maioria, registadas na contabilidade, encontrando-se as restantes em vias de serem reflectidas nas contas.

No âmbito do contraditório, a EP aduziu:

“Tendo em conta o referido no ponto 3.6 do relatório importa sublinhar que a contabilização das facturas (ou documentação equivalente) e a especialização de custos e proveitos tem sido uma preocupação constante da EP no processo de verificação e encerramento das contas (em obediência aos princípios consignados no POC, enquanto E.P.E, e no POCP anteriormente).

A reconciliação de contas com Terceiros é efectuada quer através da análise sistemática da conferência de valores reclamados, quer no âmbito da circularização de saldos promovida periodicamente pela auditoria externa, sendo a análise das divergências de saldos efectuada em articulação com os Fornecedores”.

Conforme vem referido, a EP tem procurado proceder às reconciliações de contas com Terceiros. No entanto, as divergências detectadas justificam a implementação de procedimentos sistemáticos de reconciliações, após a EP proceder, numa primeira fase, à reconciliação de todas as contas de fornecedores.

3.6.2. Antiguidade da Dívida

A fim de se verificar a antiguidade da dívida dos fornecedores seleccionados, procedeu-se à análise da facturação em dívida a 31 de Dezembro de 2005, com base nas suas contas correntes, com vista a ordená-la pelos anos em que se constituiu. O resultado apurado consta do quadro seguinte.



Quadro 18 – Análise da Antiguidade da Dívida

(em milhares de euros)

Ano	Dívida a 31/12/2005	%	Por pagar até ao termo da auditoria	%	Por pagar (%)
1999	86	0,2	86	2,6	100,0
2000	273	0,7	273	8,4	100,0
2002	497	1,2	497	15,2	100,0
2003	745	1,8	734	22,5	98,5
2004	3.895	9,3	1.676	51,3	43,0
2005	36.367	86,9	0	0,0	0,0
Total	41.863	100,0	3.265	100,0	7,8

Fonte: Informação da EP.

Da análise da informação retiram-se as seguintes observações:

- ◆ O montante mais representativo da dívida (€ 36,4 milhões – 86,9%) à data referida teve origem em dívidas constituídas em 2005, as quais foram integralmente pagas;
- ◆ Os montantes da dívida constituída nos anos de 1999 e 2000 respeitam a juros de mora resultantes da obra correspondente à Ponte de Santarém, e derivados de litígio de facturação com a Conduril, os quais ainda se encontram por pagar;
- ◆ A dívida constituída em 2002, que representa 1,2% do total da dívida, permanecia por pagar até ao termo da auditoria, e diz respeito a juros de mora referentes à obra de ligação do nó da EN1 (IC2)/ nó da Boa Vista – Ponte Europa (€ 46 milhares). Insere-se no conjunto de juros de mora que a Somague reclama, não havendo acordo quanto ao critério do seu apuramento, e também a juros de mora, devidos à Conduril (€ 451 milhares), conforme acima indicado;
- ◆ No que toca à dívida constituída em 2003, a qual se encontra ainda por pagar, na sua quase totalidade (98,5%), reporta-se a dívidas ao fornecedor acima referido, derivadas de juros de mora, dos quais € 383.526,61 correspondem à mesma obra (ligações à Ponte Europa), € 50.120,24 à obra de Viana do Castelo – Nogueira e € 298.886,58 à Variante Nascente de Famalicão;
- ◆ O montante da dívida constituída em 2004 e que ainda se encontra por pagar (€ 1,676 milhões), corresponde a juros de mora devidos à Construções do Tâmega (€ 1,517 milhões), relativos a diversas obras, e € 0,159 milhões à Somague, ainda respeitantes às obras acima indicadas.

Em síntese, a dívida que apresenta maior antiguidade respeita a juros de mora, ainda não pagos, devido, essencialmente, a litígios quanto à facturação a que se reportam e a divergências quanto ao critério do seu apuramento.

3.6.3. Prazo Médio de Pagamento

No âmbito da acção relativa aos credores do Estado, analisou-se a antiguidade das dívidas, tendo por base a fórmula de cálculo do prazo médio de pagamento aprovada pelo TC²³.

Aplicando a fórmula ao caso concreto e considerando os mesmos pressupostos, obtém-se o seguinte:

²³ Prazo Médio de Pagamento (PMP) = $[(DF_{n-1} + DF_n) / 2] / \text{compras} \times 365$. Na sua aplicação ao caso concreto, consideram-se os pagamentos como compras.

Quadro 19 – Prazo Médio de Pagamento (2005)

(em milhares de euros)

Pagamentos	Saldos a 31/12/2004	Pagamentos 2005	Saldos a 31/12/2005	Número de Dias
Fornecedores c/c	14 120	80 679 604	18 384 880	42
Fornecedores de imobilizado	140 118 104	847 991 912	121 509 090	56
	140 132 224	928 671 516	139 893 970	55

Fonte: Balanço e Demonstração de fluxos de caixa 2005.

Constatou-se, de acordo com a informação reflectida no quadro anterior, que o prazo médio de pagamento a fornecedores é de 55 dias, sendo de 42 dias para fornecedores de conta corrente e de 56 dias para os fornecedores de imobilizado.

Para uma análise mais detalhada, utilizou-se a facturação correspondente aos fornecedores seleccionados na amostra relativa à dívida não financeira, da qual resultou a informação constante do quadro seguinte:

Quadro 20 – Amostra - Prazo Médio de Pagamento (2005)

Fornecedor	Prazo de Pagamento ²⁴	Atraso no Pagamento ²⁵	N.º de Doc.
Conduril	425	347	45
Construções Gabriel	138	78	14
Construções Tâmega	267	207	14
Lena	79	19	20
Monte Adriano	119	59	1
Mota Engil	105	45	16
Obrecol	98	38	20
Somague	284	224	14
Teixeira Duarte	142	82	30
Prazo Médio²⁶	184	122	

Fonte: Informação da EP.

Pela análise do quadro verifica-se o seguinte:

- ◆ O prazo médio de pagamento apurado foi de 184 dias e o atraso no pagamento de 122 dias;
- ◆ Existem diferenças significativas entre os diversos fornecedores da amostra, as quais advêm de várias situações, resultantes, designadamente, de litígios com a EP.

A diferença existente entre os prazos médios obtidos de acordo com a informação constante dos quadros 18 e 19 justifica-se pelo seguinte:

- ◆ Trata-se de uma entidade cuja actividade não gera receitas e, ao depender de subsídios (transferências do Estado e de outras entidades), pode não controlar o recebimento dos meios monetários (quando e quanto), apenas controlando a despesa e, ainda assim, com limites;
- ◆ Há que atender aos montantes significativos de pagamentos de concessões - € 244 milhões, em 2005, sendo € 192,6 milhões de rendas/portagens virtuais e € 51,4 milhões de compensações e de reequilíbrios - cuja facturação foi paga nas datas acordadas nos respectivos contratos, tendo-se verificado, através dos documentos da amostra da despesa, que as datas de pagamento eram,

²⁴Prazo de pagamento = dias seguidos e decorridos desde a data da emissão da factura até à data de pagamento, dividido pelo número de documentos.

²⁵Atraso no pagamento = dias seguidos e decorridos entre a data de vencimento da factura e a data de pagamento, dividido pelo número de documentos. Atendeu-se a que o prazo de pagamento de facturas é de 60 dias.

²⁶Prazo médio = somatório dos prazos de pagamento e de atraso no pagamento, dividido pelo número de fornecedores.



na sua quase totalidade, coincidentes com as acordadas, facto que, só por si, justifica a diferença existente entre os prazos médios de pagamento calculados.

Por outro lado, o ano em análise (2005) foi o primeiro da actividade da EP enquanto entidade pública empresarial, com possibilidade de recorrer ao crédito, podendo este ser utilizado para pagar dívidas a fornecedores, transformando dívida não financeira em financeira, o que pode distorcer a análise do prazo de pagamento. Salienta-se, também, que em 2004, como Instituto, não recorreu ao crédito, sendo que parte da facturação transitou para 2005.

Em 2005, verificou-se que a EP tinha créditos contratados em instituições bancárias, num total de cerca de 700 milhões de euros, facto que se descreve no ponto seguinte.

3.6.4. Dívida financeira

A EP celebrou, no decurso do ano de 2005, os seguintes contratos de empréstimo:

- ◆ Contrato de abertura de crédito com o Deutsche Bank (Portugal), S.A., até ao montante máximo de € 200 milhões, pelo prazo de um ano, eventualmente renovável por igual período, assinado em 2 de Junho de 2005, com base na deliberação do CA da EP, em reunião de 19 de Maio de 2005, precedida da emissão de parecer do Fiscal Único;
- ◆ Contrato de abertura de crédito em conta corrente com o Banco BPI, S.A., até ao montante de € 150 milhões, também contratado por um ano, renovável, tendo sido outorgado em 29 de Julho de 2005 (deliberação do CA, de 14 de Julho de 2005, e parecer do Fiscal Único);
- ◆ Contrato de abertura de crédito em conta corrente com o Banco Comercial Português, S.A., pelo valor de € 200 milhões e com o prazo de um ano, renovável automaticamente, datado de 8 de Abril de 2005, conforme autorização concedida por deliberação do CA, em reunião de 16 de Março de 2005, tendo sido objecto de parecer do Fiscal Único, datado de 26 de Abril de 2005;
- ◆ Contrato de abertura de crédito, por descoberto em conta de depósitos à ordem, com o Banco Santander – Totta, até ao montante de € 150 milhões, a vigorar por períodos de um ano, renovável automaticamente, celebrado em 28 de Abril de 2005, autorizado por deliberação do CA, de 30 de Março de 2005, tendo sido submetido a parecer do Fiscal Único.

Já em 15 de Março de 2006, a EP celebrou com o Banco Bilbao Vizcya Argentaria (Portugal) S.A., um outro contrato de crédito em conta sob a forma de conta corrente caucionada, até ao montante de € 50 milhões, conforme deliberação do CA, de 9 de Março de 2006, e parecer do Fiscal Único.

Assim, em 2005, foram celebrados contratos de empréstimo do valor global de € 700 milhões.

De acordo com a supra citada deliberação, de 9 de Março de 2006, a EP, durante 2005, atingiu momentos de recurso ao crédito na ordem dos € 250 milhões, embora tivesse encerrado o ano com uma dívida financeira de € 50,5 milhões.

O montante de encargos financeiros imputado a imobilizado em curso, de acordo com a informação disponibilizada e constante do “extracto de centro de gestão”, foi, em 2005, de € 1,242 milhões.

No que respeita a 2006, o período encerrou com um saldo final, em 31 de Dezembro de 2006, de € 64 milhões.

4. FIABILIDADE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DE 2005

Os factos precedentes demonstram que a informação apresentada nas demonstrações financeiras da EP referentes ao ano de 2005 não reflecte uma imagem verdadeira e apropriada.

Salienta-se, no entanto, que a demonstração de fluxos de caixa, de acordo com os dados da amostra, reflecte a totalidade dos fluxos monetários do período, não sendo, no entanto, possível garantir, face aos factos expostos, que os fluxos das actividades operacionais e de investimento correspondam aos fluxos efectivos das referidas actividades.

A EP, em contraditório, argumentou:

“(…) Continuamos a considerar que as contas de 2005 reflectem substantivamente a realidade financeira da EP no contexto dos princípios subjacentes ao seu apuramento, tanto assim que mereceram a aprovação das instâncias tutelares.

De resto, como é fácil de documentar, a EP nos últimos anos e concretamente no decorrer do triénio analisado, tem evoluído nos seus procedimentos contabilísticos no sentido de uma especialização integral na apresentação das responsabilidades financeiras, bem como no reforço da implementação de mecanismo de controlo contabilístico, o que aliás é reconhecido pela equipa de auditoria (…)”.

Efectivamente, o Tribunal considera que o sistema de controlo interno contabilístico é, regra geral, adequado. No entanto, esclarece-se que tal juízo não contende com a opinião sobre as demonstrações financeiras, já que a sua elaboração está condicionada pelas políticas contabilísticas adoptadas pela gestão da EP, as quais nem sempre tiveram em conta as normas contabilísticas. Definidas as políticas contabilísticas, ao Gabinete Financeiro cabe apenas aplicá-las.

Também o MOPTC, no exercício do contraditório, arguiu:

“Importa referir desde logo que, em ambos os exercícios 2005 e 2006, foi parecer do Fiscal Único da entidade que os Relatórios e Contas da EP fossem aprovados pelo accionista.

Por outro lado, é importante notar que, tal como explanado acima, os princípios e critérios contabilísticos adoptados na preparação das demonstrações financeiras foram revisitados em 2006, de tal modo que, crê-se, traduzem uma imagem verdadeira e apropriada do património da sociedade e do desempenho económico verificado nos exercícios divulgados, tal como é entendimento da gestão, não obstante apresentarem alterações, devidamente identificadas e justificadas, face ao que está instituído, como referência, pelo POC.

Nesta matéria, salienta-se que, em nenhuma circunstância foi emitida opinião técnica que negasse estarem as demonstrações financeiras de acordo com os normativos e princípios contabilísticos mais geralmente utilizados no sector das infra-estruturas rodoviárias”.

Relativamente ao exercício de 2005, o parecer e a certificação legal de contas do Fiscal Único foram, de facto, favoráveis.

No entanto, a certificação legal de contas nada refere sobre o capital próprio, que não se consegue quantificar, em virtude dos activos entregues à entidade não terem sido valorizados à data da constituição, e, apesar de referir as deficiências existentes quanto ao imobilizado, não quantifica o



impacto dessas deficiências no montante do imobilizado, representando este 99,2% dos activos da entidade.

Estes factos deveriam ter conduzido à reformulação das contas antes da sua aprovação, sendo certo que esta é da competência dos Ministros que exercem os poderes de tutela e de superintendência, compreendendo estes os poderes de intervenção necessários para assegurar a legalidade e o mérito da actuação e de definir objectivos e orientações.

No que respeita a 2006, o MOPTC, ao referir nas suas alegações que “(...) em nenhuma circunstância foi emitida opinião técnica que negasse estarem as demonstrações financeiras de acordo com os normativos e princípios contabilísticos mais geralmente utilizados no sector das infra-estruturas rodoviárias” omite que a certificação legal de contas foi adversa e que o relatório da empresa que efectuou a auditoria às contas de 2006 emitiu, também, uma opinião adversa.

Também o MEF, no âmbito do contraditório, invocou que a certificação legal das contas de 2005 tinha sido favorável e que no mesmo sentido foi o parecer da IGF.

A IGF emitiu, com efeito, em 18 de Agosto de 2006, o parecer a que se refere o artigo 32º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro. O referido parecer indica que “(...) procedemos ao acompanhamento e controlo financeiro da EP – Estradas de Portugal, EPE, (...) o nosso trabalho consistiu na análise dos documentos de prestação de contas, complementada com a apreciação dos instrumentos previsionais de gestão, constando a síntese dos resultados no relatório que suporta o presente parecer (...)”, concluindo que “(...) somos de parecer que os documentos de prestação de contas da EP – Estradas de Portugal, EPE, relativos ao exercício de 2005, devem ser aprovados, com as reservas e as ênfases constantes da Certificação Legal das Contas (...)”.

O relatório que suporta o parecer da IGF corrobora a certificação legal de contas, com as respectivas reservas e ênfases.

Salienta-se, todavia, que, para além do referido relatório de apoio ao mencionado parecer, a IGF efectuou uma auditoria financeira ao ano de 2005, com início em Janeiro de 2006 e conclusão em Setembro do mesmo ano, cujo relatório foi aprovado pelo Despacho n.º 1414/2006, de 4 de Dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

Desse relatório salientam-se as seguintes conclusões:

“i) A qualidade da informação financeira produzida pela EP em 2005 é notoriamente insuficiente e inadequada face ao modelo empresarial adoptado. A expressão desta insuficiência encontra eco no ABDR às contas de 2005, que apresenta na generalidade lacunas e insuficiências ao nível da explicitação das políticas contabilísticas e das alterações registadas nos critérios contabilísticos, bem como na quantificação dos efeitos resultantes daquelas alterações;

j) Existem diversas situações de natureza contabilística que podem afectar significativamente a informação financeira divulgada em 2005, nomeadamente ao nível da especialização de exercícios, da capitalização de custos, do reconhecimento de responsabilidades, da amortização dos bens do domínio público e do reconhecimento dos subsídios ao investimento e das rendas das portagens virtuais, bem como de outras verbas pagas a concessionários;

k) Em termos substanciais não existe um cadastro de imobilizado afecto à EP”.

As deficiências apontadas ao longo do presente relatório, na sua maioria também assinaladas quer pelo ROC quer pela empresa de auditoria quer pela IGF, conduzem à impossibilidade de se saber qual o

verdadeiro montante dos activos (imobilizado e existências), dos passivos (provisões, dívidas com expropriações) e do capital próprio (realizado por entradas em espécie e não valorizadas à data da constituição), assim como dos custos e dos proveitos. Apenas o mapa de fluxos de caixa reflecte os valores recebidos e pagos no período.

Perante estes factos, o sentido da opinião não poderia ser outro senão o de que as demonstrações financeiras (balanço e demonstração de resultados) não apresentam uma imagem verdadeira e apropriada e, conseqüentemente, deveriam ter sido reformuladas, o que não aconteceu.

O MEF, em alegações, acrescenta:

“De sublinhar, adicionalmente, que qualquer apreciação realizada pelo Tribunal de Contas, atendendo ao horizonte temporal abarcado para efeitos da análise à fiabilidade das demonstrações financeiras e conforme explicitado no segundo parágrafo do sumário do relato de auditoria, deve ser limitada ao exercício de 2005, aliás como mencionado na epígrafe do ponto 4. constante da página 66, “Fiabilidade das Demonstrações Financeiras de 2005”.

No que respeita às contas de 2006, não foi desenvolvido trabalho que permita emitir opinião sobre as mesmas, apesar de alguns testes efectuados com o objectivo de verificar a continuidade de alguns procedimentos contabilísticos.

Realça-se, no entanto, que, ainda no decurso do ano de 2006, a IGF realizou outra auditoria à EP orientada para o tema “Verificações sumárias em áreas críticas de gestão – Expropriações, contratos e gestão orçamental de 2006”, de cujo relatório, datado de 13 de Outubro de 2006, se extrai a seguinte conclusão:

“1) As medidas adoptadas pelo Conselho de Administração com vista à contenção da despesa de investimento da EP, EPE, pressupõem a adopção de procedimentos não aceitáveis em termos de princípios contabilísticos geralmente aceites. Se tal se vier a verificar poderá ficar comprometida a fiabilidade e transparência das demonstrações financeiras da empresa em relação ao ano de 2006”.



Tribunal de Contas

5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto teve vista do processo, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

6. EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do **Anexo A**, são devidos emolumentos no montante de € 16 337,50 a suportar pela EP – Estradas de Portugal, E.P.E.

7. DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1. O presente relatório deve ser remetido:

- ◆ À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Orçamento e Finanças e de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ À EP – Estradas de Portugal, E.P.E.

7.2. Após a entrega do Relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “*site*” do Tribunal.

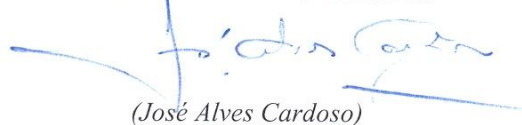
7.3. Expressa-se à EP – Estradas de Portugal, E.P.E., bem como aos seus funcionários e a todas as Entidades que disponibilizaram informação, o apreço do Tribunal pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção.

7.4. No prazo de seis meses, deverá o Conselho de Administração da EP – Estradas de Portugal, E.P.E., informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da implementação das recomendações formuladas.

7.5. Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos n.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 25 de Outubro de 2007

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

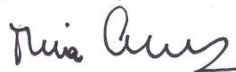


(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



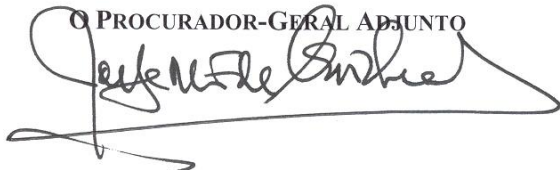
(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)



(António José Avérous Mira Crespo)

Fui Presente

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO





ANEXO A – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria à EP – Estradas de Portugal, E.P.E.

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 16/07-AUDIT
Relatório n.º 36/07-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: EP – Estradas de Portugal, E.P.E.

Entidade devedora: EP – Estradas de Portugal, E.P.E.

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	310		37 196,90
Acções na área da residência oficial	88,29	287		25 339,23
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				62 536,13
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 633,75
Limite máximo (VR)				16 337,50
Emolumentos a pagar				16 337,50

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ª S

b) Art. 10º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO B – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

13. SET 07 02530

Exmº Senhor
Director-Geral
do Tribunal de Contas

Sua referência
Ofício nº 12730

Sua Comunicação
02-08-2007

Nossa referência
Ent. 6894/07 Proc. 02.01

Assunto: Auditoria à E.P. - Estradas de Portugal, E.P.E.

Exmº Senhor, *Caro Dr. José Tavares,*

Encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de, em resposta ao V. ofício nº 12730, de 2 de Agosto de 2007, referente ao Relato de Auditoria à E.P. - Estradas de Portugal, E.P.E., sublinhar que, relativamente à afirmação produzida na página 14 de que "As demonstrações financeiras não reflectem uma imagem verdadeira e apropriada", esta encontra-se em clara contradição com a opinião emitida pelo Revisor Oficial de Contas, com as reservas e ênfases assinaladas, segundo a qual as demonstrações financeiras "apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, a posição financeira da EP - Estradas de Portugal, E.P.E. em 31 de Dezembro de 2005, e o resultado das suas operações no exercício findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal". Esta posição foi corroborada pela Inspeção-Geral de Finanças, através de Parecer favorável às contas de 2005, emitido no âmbito do controlo exercido ao Sector Empresarial do Estado, nos termos da anterior redacção do artigo 32º do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro.

De sublinhar, adicionalmente, que qualquer apreciação realizada pelo Tribunal de Contas, atendendo ao horizonte temporal abarcado para efeitos da análise à fiabilidade das demonstrações financeiras e conforme explicitado no segundo parágrafo do sumário do relato de auditoria, deve ser limitada ao exercício de 2005, aliás como mencionado na epígrafe do ponto 4. constante da página 66, "Fiabilidade das Demonstrações Financeiras de 2005".

Com os melhores cumprimentos *personais*

O Chefe do Gabinete,

(Gonçalo Castilho dos Santos)

DTTC 14 09'07 18597

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF

[À
Direcção Geral do Tribunal Contas -
Departamento de Auditoria III.1

ATT: Drº Abílio Matos

Av. Barbosa du Bocage, 61

[1069 - 045 LISBOA]

Sua Referência:
proc.16/07-audit

Sua Comunicação de:
2007-08-01

Nossa referência:

Antecedente:

Saida:

Data:

1510 14 SET. 2007 -

Assunto: Tribunal de Contas - Auditoria à EP- Estradas de Portugal, E.P.E

Proc . N º 16/07-Audit / DAIII.1

Sobre o assunto em epígrafe, vem por este meio a EP - Estradas de Portugal, E.P.E., apresentar, no exercício do princípio do contraditório, as alegações que entendeu formular relativamente às conclusões e asserções apresentadas no relato de auditoria.

Esperando com o exposto no presente relato de contraditório ter respondido de forma cabal e legalmente sustentada às questões suscitadas, estando no entanto à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais que se revelem necessários.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho de Administração


Jaime Baptista da Costa
Administrador

Anexo: Relato de Contraditório



AUDITORIA À EP - E.P.E.

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO

SETEMBRO / 2007

INDICE

I – INTRODUÇÃO	3
II – ANÁLISE DO RELATÓRIO DE AUDITORIA	
II.1 – Contabilístico – Financeira	3
II.2 – Investimentos	9
II.3 – SCUT	11
II.4 – Protocolos	11
III – NOTAS FINAIS	13

I – INTRODUÇÃO

Em cumprimento do programa de fiscalização para 2007, o Tribunal de Contas realizou uma auditoria à EP- Estradas de Portugal, E.P.E, adiante designada como “EP”, enquadrada no trabalho desenvolvido no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado / 2005 (PCGE/2005), relativa à identificação dos principais credores do Estado, tendo procedido, simultaneamente, à apreciação da fiabilidade das demonstrações financeiras de 2005 e à análise da situação Económico-Financeira no triénio 2004 a 2006.

A EP, notificada para se pronunciar sobre o relatório que consubstanciou a supra referida auditoria, vem dar cumprimento nos termos e fundamentos seguintes:

II - ANÁLISE DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

II.1 - Contabilístico-Financeira

1. A análise da evolução da situação económica - financeira da EP entre 2004 e 2006 abordada pelo Tribunal de Contas no ponto 3.2. teve como referência os documentos de prestação de contas elaborados com base no Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) no que diz respeito a 2004 e com o Plano Oficial de Contabilidade para os anos de 2005 e 2006. Este facto exigiu o recurso a adaptações, de forma a garantir a comparabilidade entre exercícios.

Contudo, o tratamento da informação, sempre sujeito a limitações nestas circunstâncias, terá provocado algumas conclusões menos precisas especialmente quanto às contas dos balanços. Salienta-se por exemplo, o facto de o Activo Líquido da EP no triénio em observação ter decrescido ligeiramente, considerando a evolução dos diversos exercícios segundo os critérios de apresentação das contas seguidos pela EP, em 2006, e que

estão evidenciados no Relatório e Contas de 2006, contrariamente ao referido no relatório que lhe atribui um crescimento superior a 44%.

Anote-se que o Tribunal de Contas desenvolveu a sua análise no que se refere a 2006 com base nos elementos preliminares então disponíveis e que não incluíam ainda o relatório, parecer e certificação do Fiscal Único e o memorando de auditoria e certificação dos auditores externos. A EP remeteu entretanto ao Tribunal de Contas a versão completa da apresentação de contas.

2. Relativamente à evolução dos custos a equipa de auditoria do Tribunal de Contas conclui que a informação prestada sobre o triénio não apresenta a totalidade dos custos, em virtude de se terem imobilizado certos tipos de despesas tais como juros e mora, fiscalização, estudos e outros que deveriam ser assumidos como encargos dos respectivos exercícios.

Esta situação advém do facto de a EP ter considerado que os custos inerentes às actividades por conta do Estado e que, portanto, não são actividade própria da empresa, deveriam ser imobilizados no Domínio Público na medida que o seu desenvolvimento requer intervenções e orientações específicas do Governo anteriores ao seu desenvolvimento.

Integram-se nesta categoria, de actividades por conta do Estado, as funções institucionais de concedente de infra-estruturas rodoviárias e as de natureza operacional de planeamento, projecto, construção e expropriações.

Neste sentido, a EP tem seguido, na falta de alternativa mais apropriada e esperando a estabilização e clarificação integral do modelo de gestão do Património Público Rodoviário, um critério de equivalência entre PIDDAC e Investimento, desde que a despesa subjacente não esteja afectada à conservação corrente e à segurança viária, elementos tido como encargos de reposição permanente das condições normais de circulação. Por esse

motivo, e apenas por esse motivo, os encargos directos com as actividades do PIDDAC têm vindo a ser imobilizados.

Reconhece-se que, previamente à transferência do imobilizado em curso para o imobilizado definitivo, é exigida uma análise global da facturação do conjunto dos trabalhos ou serviços de forma a avaliar se a sua natureza deve incorporar de forma definitiva o imobilizado ou afectar resultados de exploração. Este procedimento permitirá a avaliação e correcção de classificações menos correctas que ocasionalmente possam ter ocorrido.

3. O Tribunal de Contas centra, ainda, uma análise pormenorizada à informação financeira do ano de 2005 referindo procedimentos que sendo normais em anos precedentes já estavam em vias de extinção nesse exercício. Tenha-se em conta o facto de as expropriações, na medida em que os meios informáticos e administrativos o têm permitido, estarem a ser contabilizadas no momento em que a obrigação indemnizatória é verificada, no cumprimento do princípio contabilístico da especialização, contrariando assim o hábito de identificar a responsabilidade com o acto de pagamento, como parece poder concluir-se das observações do Tribunal de Contas. Por isso, em apreciação ao referido no ponto 4 do Relato de Auditoria e salvo melhor opinião, continuamos a considerar que as contas de 2005 reflectem substantivamente a realidade financeira da EP no contexto dos princípios subjacentes ao seu apuramento, tanto assim que mereceram a aprovação das instâncias tutelares.

De resto, como é fácil de documentar, a EP nos últimos anos e concretamente no decorrer do triénio analisado, tem evoluído nos seus procedimentos contabilísticos no sentido de uma especialização integral na apresentação das responsabilidades financeiras, bem como no reforço da implementação de mecanismo de controlo contabilístico, o que aliás é reconhecido pela equipa de auditoria quando refere “... *concluiu-se que o sistema de controlo interno contabilístico implementado pelo Gabinete Financeiro é, em regra geral, adequado, tendo em conta a actividade desenvolvida pela entidade e os elevados montantes movimentados...*” .

5

4. É também abordado o problema dos juros de mora reclamados por fornecedores da EP de facturas cedidas a empresas de “factoring”. A posição da EP assenta no princípio de que, nestes casos, não são devidos juros de mora aos seus fornecedores aceitando contudo indemnizá-los pelos custos associados ao recurso ao “factoring”.

A propósito do pagamento atempado das facturas e do acordo firmado entre a Associação Nacional de Empreiteiros de Obras Públicas (ANEOP), Banco Comercial Português (BCP) e o ex-IEP em que o BCP assegurou aos associados da ANEOP a cobrança e pagamento dos seus créditos sobre o IEP o Tribunal de Contas estranha que não tenham sido consultadas outras instituições bancárias. A proposta de acordo foi de iniciativa conjunta da ANEOP e do BCP, merecendo a receptividade posterior por parte do ex-IEP na medida em que se tratava de um instrumento que sendo favorável aos empreiteiros resultava num benefício para o IEP na medida em que alarga o prazo de aplicabilidade da lei das empreitadas quanto a juros por mora de pagamento.

Convém esclarecer que em situações como a referida anteriormente a EP não promove a sua concretização e tem estado disponível para aceitar todas as soluções que, dentro das normas legais, facilitem o bom relacionamento com os seus fornecedores.

Esclarece-se adicionalmente que até hoje, no contexto deste acordo, a EP não teve qualquer encargo por mora nos pagamentos.

5. No que toca às questões suscitadas relativamente às existências e ao imobilizado descritas no ponto 3.5.2.2.3 e seguinte do relatório e tendo em conta o anteriormente referido sobre esta matéria, importa precisar que a EP está a inverter a situação descrita, através do desenvolvimento de uma aplicação de inventário de modo a nela incorporar, devidamente valorizados, os imóveis que constituem o património autónomo da EP.

Importa sublinhar que a maior dificuldade encontrada se reconduz à circunstância de esse património não se encontrar ainda correctamente

identificado e nesse sentido o Conselho de Administração da EP aprovou, há sensivelmente cinco meses, um plano de reconstituição patrimonial que visa justamente incrementar de forma decisiva o conhecimento e valorização desse património inscrevendo-o no inventário.

Quanto à inventariação da rede nacional, esta encontra-se praticamente concluída, com a excepção de cerca de 2.000 kms compostos por estradas desclassificadas pelo PRN e ainda não entregues às respectivas Câmaras Municipais, ainda que importe proceder à sua valorização.

Relativamente às questões aduzidas nos pontos do relatório de auditoria supracitados importa frisar que a EP- Estradas de Portugal, E.P.E, nunca amortizou os bens de Domínio Público, não fazendo qualquer sentido alterar esta política face à nova forma de apresentação das contas, que tem subjacente a distinção entre a actividade por conta do Estado e a actividade própria.

6. No que respeita ao capital próprio, não pode a EP concordar com as conclusões do Tribunal de Contas, na medida que a contabilização da constituição do capital estatutário, no montante de 200 M € foi efectuada com base nos quantitativos das rubricas constitutivas do património revelado no Balanço à data da transformação (31-12-2004) do IEP na EP, E.P.E. de acordo com o determinado no Despacho Conjunto nº 135/2005 dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e da tutela (DR II série de 16 de Fevereiro), o qual foi emitido para cumprimento do estabelecido no nº 1 do Artigo 19º do Decreto-Lei nº 239/2004, de 21 de Dezembro. Esta discordância permanece relativamente ao referido no que concerne às reservas legais, na medida que o supracitado Despacho Conjunto estabelece, no seu nº3, a constituição de uma reserva legal, com base no *“saldo remanescente de Fundos Próprios, incluindo património, reservas e resultado do IEP após integral realização do capital estatutário fixado para a EP....”*

De referir que o valor total das transferências relativas ao orçamento de funcionamento foi contabilizado em proveitos pelo que o excedente para as despesas realizadas integrava o resultado do exercício e, consequentemente, o valor que originou o Capital Próprio da EP.

Cumulativamente, importa referir que as contas de 2005 (ano em que ocorreu a transformação do IEP na EP) e a constituição do capital estatutário foram aprovadas pela Tutela económica e financeira da empresa nos termos do Artigo 21º do referido Decreto-Lei nº 239/2004, de 21 de Dezembro, tendo o registo da empresa e do capital estatutário sido efectuado sem reservas na 1ª Conservatória do Registo Comercial de Lisboa.

7. A contabilização da retenção de garantias a prestar pelos empreiteiros é efectuada na conta 26811-“*Garantias Descontadas a Fornecedores*”, por Terceiro, aquando da contabilização da correspondente factura cujo valor líquido já inclui, normalmente, a importância a reter conjuntamente com a retenção obrigatória para a CGA. Deste modo, o valor dos trabalhos registado no Imobilizado tem como contrapartida três “items” do Passivo: C/C do Fornecedor (valor líquido), C/C da CGA (retenção de 0,5 %) e C/C das Garantias Descontadas a Fornecedores (valor da constituição ou reforço de garantia, normalmente de 5 %).

Na altura do pagamento do valor líquido da factura ao fornecedor é paga à CGA a retenção inerente e é efectuado um depósito na Caixa Geral dos Depósitos, em nome do fornecedor, cujo valor é contabilizado noutra conta: 2681112 – Depósitos CGD por Garantias.

Assim, embora os saldos das duas contas tendam para terem valores idênticos, não é forçoso que o sejam na medida em que a contabilização da factura e da correspondente retenção ocorrem em momento distinto do pagamento ao fornecedor e do subsequente depósito da garantia. A

8

diferença de saldos representa o montante de garantias retidas referentes às facturas ainda não pagas aos Fornecedores.

A gestão contratual das garantias (bancárias ou depositadas), é da responsabilidade dos Serviços da EP gestores dos contratos de empreitada. Para um controlo sistemático e integrado das mesmas estão em curso desenvolvimentos das aplicações, informáticas, designadamente de contratos, de forma a evitar encargos por mora na respectiva devolução.

8. Tendo em conta o referido no ponto 3.6 do relatório importa sublinhar que a contabilização das facturas (ou documentação equivalente) e a especialização de custos e proveitos tem sido uma preocupação constante da EP no processo de verificação e encerramento das contas (em obediência aos princípios consignados no POC, enquanto E.P.E, e no POCP anteriormente).

A reconciliação de contas com Terceiros é efectuada quer através da análise sistemática da conferência de valores reclamados, quer no âmbito da circularização de saldos promovida periodicamente pela auditoria externa, sendo a análise das divergências de saldos efectuada em articulação com os Fornecedores.

II.2 - Investimentos

9. Relativamente a esta matéria e em primeiro lugar importa clarificar que a EP, através da Área de Planeamento e Desenvolvimento facultou, atempadamente, à Equipa Auditora informação sobre a execução do PIDDAC relativa aos anos de 2004, 2005 e 2006. Sobre esta, informa-se que a disposição organizativa dos dados apresentados reflecte a estrutura aprovada e determinada pela Tutela Financeira, que em 2006 apresentou a reformulação das medidas e projectos que compunham o PIDDAC.

Neste sentido e para análise comparativa de um determinado período poderá ser equacionada a eventual necessidade de adaptação do alinhamento dos diversos "PIDDAC's", como aliás é referido pela Equipa Auditora quando caracteriza o quadro comparativo 2004 / 2006 (Quadro 8- Pag.33).

Neste âmbito importa, ainda, referir que a execução global do PIDDAC 2006 representou 99% do orçamento aprovado e não como referido na página 34 do relatório, certamente por lapso, uma taxa de 115,5 %.

10. No que respeita ao último parágrafo da página 31, referente à análise de ajustes directos de serviços de consultoria jurídica, financeira e técnica no âmbito do refinanciamento das concessões SCUT, arbitragem e gestão de contratos de concessões, relevamos que a EP procede à contratação de consultores jurídicos uma vez que as elevadas solicitações externas e os reduzidos prazos não são compatíveis com os recursos internos disponíveis. Além disso as vertentes jurídicas das PPP são, actualmente, matérias de grande complexidade, apelando a recursos de elevada especialização.

No caso particular dos processos arbitrais, têm especial relevo as solicitações de elevadas quantidades de trabalho/análise em curtos períodos de tempo, cujo incumprimento (ou cumprimento deficiente) pode debilitar a defesa do Estado traduzindo-se em grave perda.

Cumulativamente e no que toca a esta questão referir que não nos foi possível conciliar o montante relevado no referido parágrafo (€ 413.600). Pensamos tratar-se de um lapso, uma vez que a deliberação de CA de 21 de Abril de 2005, aprovou as seguintes adjudicações, num total de € 404.600 (incluindo IVA à taxa em vigor à referida data):

- i) Sérvulo Correia e Associados - Contrato nº 120, no valor de € 107.100;
- ii) Sérvulo Correia e Associados - Contrato nº 119, no valor de € 119.000;
- iii) Jardim, Sampaio, Caldas e Ass. - Contrato nº 118, no valor de €178.500.

10

II.3 - SCUT

11. A variação “anormal” verificada na concessão Beira Interior, decorreu, fundamentalmente, de uma diminuição das tarifas previstas no Contrato de Concessão para a Banda 1, a qual passa de € 0,234 em 2005 para € 0,184 em 2006.

Ainda relativamente a esta questão e tendo em conta o referido no 2º parágrafo da página 33 do relatório, relevamos que os valores expressos no Quadro 7 do relatório, são de pagamentos, consequentemente, reflectindo, *inter alia*, i) o tipo de pagamento (rendas na fase pré PIC e portagens virtuais na fase pós PIC), ii) -tarifas e iii) - tráfego. Neste contexto não nos parece correcto atribuir (integralmente) variações de pagamento a variações de tráfego.

Por último no que concerne a esta matéria referir que o montante de execução de “rendas/portagens virtuais” foi de 237,9 M€, que correspondeu a uma taxa de execução de 87,1% e não, como está mencionado no Quadro 8 do relatório, 192,6 M€ e 70,5 de taxa de execução.

II.4 – Protocolos e Contratos Programas - Câmaras Municipais

12. Relativamente ao protocolo com a Câmara Municipal da Amadora (CMA) celebrado em 25 de Outubro de 1999, importa frisar que, no âmbito do aditamento ao protocolo com a CMA, de 11 de Julho de 2005, apenas foi paga, até à presente data, a parcela a que se refere a alínea a) do nº2 do artigo 4º do aditamento ao protocolo, cujo pagamento adveio da assinatura do aditamento, no valor de 3.500.000 €.

À EP, nos termos do protocolo e seu aditamento, compete, apenas, acompanhar a execução ao nível do controlo de qualidade e de

conformidade do produto final, através da fiscalização da obra designada pela CMA. Os relatórios de acompanhamento da empreitada elaborados pela fiscalização da CMA e entregues à EP apresentavam incorrecções e eram omissos no que diz respeito ao controlo de qualidade e de conformidade do produto final, pelo que não mereceram a aprovação da EP, E.P.E. (vide fax da EP- ref.DEMP5/NSE/001/2006 de 31-01-2006 que faz parte dos documentos entregues à equipa de auditoria do Tribunal de Contas).

Desta forma, uma vez que à data em que foram entregues os referidos relatórios, a obra já se encontrava em fase de conclusão, foi solicitada pela EP a entrega de uma declaração subscrita pela fiscalização da obra a cargo da CMA, onde expressamente fosse referido que todos os trabalhos tinham sido executados de harmonia com as prescrições do projecto designadamente, o respectivo Caderno de Encargos.

Em 30-03-2006 a CMA solicitou o pagamento das parcelas a que se referem as alíneas b) a e) do aditamento ao protocolo. Em resposta, a EP informou a autarquia, através do ofício Ref. DEMP5/74604 de 26 de Maio (que faz parte dos documentos de trabalho da equipa de auditoria do Tribunal de Contas), que sem a declaração da fiscalização da obra anteriormente solicitada não poderia a EP proceder ao pagamento das parcelas previstas no aditamento ao protocolo, não tendo até à presente data a CMA enviado a referida declaração da fiscalização da obra, nem efectuado qualquer insistência relativamente ao pagamento.

Neste sentido, não podemos concordar com as afirmações da equipa de auditoria do Tribunal de Contas relativamente à pouca transparência do processo e ao não acompanhamento por parte da EP da execução da Infra-Estrutura Rodoviária. Tanto mais que o adicional ao protocolo proposto pela EP, celebrado em 11 de Julho de 2005 e homologado pelo Secretário Estado Adjunto das Obras Públicas e das Comunicações em 3 de Agosto

12

do mesmo ano, vem, claramente, reforçar um conjunto de questões fundamentais, que permitiram tornar mais clara e rigorosa a expressão da vontade das partes vertidas no protocolo inicial, das quais se destacam as seguintes:

- Que a intervenção da Saguibelas - Construções, Urbanizações e Gestões, S.A na execução das obras resultou exclusivamente da vontade e das condições fixadas pela CMA;
- Que o objecto das contrapartidas a pagar pela EP resulta do valor exacto das obras a executar para a rede viária, ligando os pagamentos à execução física das diversas fases da obra rodoviária, a qual deve obedecer aos parâmetros de qualidade e conformidade legal em vigor para a execução de infra - estruturas rodoviárias;
- Equilíbrio entre os compromissos já assumidos pela EP e o faseamento da execução da obra, através do reescalonamento dos pagamentos;
- Estabelecimento de um prazo de garantia da empreitada.

Por último e relativamente a este ponto importa sublinhar que a EP norteou a sua conduta neste processo tendo em conta o evidente interesse público da infra-estrutura rodoviária, nomeadamente em termos de ordenamento da rede viária naquela zona.

III - NOTAS FINAIS

Em suma, esperamos com o presente relato de contraditório ter contribuído para o completo esclarecimento das asserções e conclusões presentes no relatório, sem que nesta análise se pretenda qualquer ensejo ou denúncia em relação ao rigor, cuidado e acerto de grande parte das referências feitas, apresentadas e descritas no projecto de relatório, sobretudo no plano das recomendações e orientações correctivas, sendo certo que a EP vai ter em conta, com empenho, as recomendações apresentadas pelo Tribunal de

Contas em sede de relatório final e providenciará a sua implementação dando prioridade às situações indicadas em que a respectiva efectivação seja viável de imediato.

P



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

14 SET. 2007 007998

Exm.º Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
José Tavares

DA III

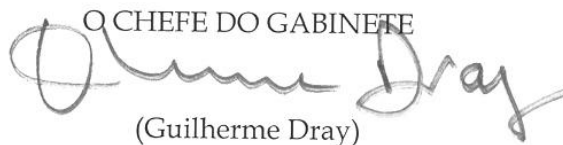
C/CONHECIMENTO

Exm.ª Senhora
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado das Obras
Públicas, Transportes e Comunicações

Assunto: AUDITORIA À EP- ESTRADAS DE PORTUGAL, E.P.E.. RELATO DE AUDITORIA
N.º 16/07.

Na sequência do V. ofício n.º 12729, de 2007.08.02, relativo ao assunto em epígrafe, encarrega-me S. Exa. o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de remeter a V. Exa., em anexo, um conjunto de observações referentes ao Relato de Auditoria *supra* referenciado.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE

(Guilherme Dray)

DGTC 17 09'07 18656



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

**Relato de Auditoria do Tribunal de Contas
à EP – Estradas de Portugal, E.P.E.
Relato de Auditoria n.º 16/07: exercício do contraditório**

OBSERVAÇÕES

1. INTRODUÇÃO

No sentido de esclarecer o Tribunal de Contas, importa equacionar desde logo alguns aspectos relacionados com a actividade da EP – Estradas de Portugal, E.P.E. (“EP”) e com a forma de apresentação das suas contas.

1.1. A actividade da EP e os seus proveitos:

A actividade desenvolvida pela EP desde a sua criação traduz-se, objectivamente, num serviço que esta empresa presta ao país em geral e aos utilizadores das rodovias em particular. A sua missão operacional assenta na conservação e exploração do património viário da rede nacional e na segurança dos utentes. Essa missão, que de facto corresponde às actividades próprias da empresa, é assegurada sem prejuízo das acções desenvolvidas em nome e por conta do Estado: planeamento, concepção e construção de novas vias a integrar no património e domínio público, e exercício dos poderes e faculdades do concedente previstos nos contratos de concessão.

Ora, esta prestação de serviços, contraditoriamente, não teve no passado reflexo na contabilização dos custos e proveitos da empresa por meras razões de formalidade contabilística – que não de substância – e, adicionalmente, não se traduziu na existência de efectivas receitas próprias que correspondessem à contraprestação dos serviços prestados.

Nas contas apresentadas relativamente a 2005, a EP passou a registar os custos de exploração, relacionados com a conservação corrente de vias e segurança – sua missão essencial –, como custos do exercício (e não como investimento), e também a registar os respectivos subsídios de exploração como proveitos do exercício.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Nas demonstrações financeiras apresentadas relativamente a 2006, a EP clarificou melhor o registo contabilístico das suas actividades e, para além disto, procedeu à separação, no Balanço, das rubricas relacionadas com as actividades que a empresa desenvolve por conta própria, ligadas aos serviços que presta, relativamente às rubricas que estão relacionadas com as actividades desenvolvidas por conta do Estado. O efeito clarificador e de transparência desta segregação não pode ser ignorado. De notar que, em face destas alterações, a empresa apresentou, novamente, nos comparativos das contas de 2006, as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2005 nesse novo formato.

Esta clarificação, a todos os títulos desejável, por si só ajuda a resolver um conjunto de questões levantadas no Relato de Auditoria do Tribunal de Contas, em particular a questão da amortização de bens do domínio público, que neste formato tem impacto nulo nos resultados da entidade.

Por outro lado, estando criada a Contribuição de Serviço Rodoviário, que constituirá, enquanto receita própria, a contraprestação a receber pela EP em virtude dos serviços prestados aos utentes das vias, no âmbito do Contrato de Concessão da rede rodoviária nacional a outorgar brevemente entre o Estado e a EP, fica igualmente assegurado que, no futuro próximo, as limitações enunciadas pelo Tribunal relativamente à inexistência de receitas próprias ficam ultrapassadas.

1.2. Comparação de demonstrações financeiras:

A EP esteve sujeita a dois regimes de contabilidade durante o período em análise: contabilidade pública em 2004 e contabilidade empresarial em 2005 e 2006.

Adicionalmente, não tendo revisitado os princípios, critérios e práticas contabilísticas adoptadas em 2005, a EP, na preparação das demonstrações financeiras de 2006, e face às alterações que entendeu necessárias, procedeu a nova apresentação dos valores de 2005 no formato e conteúdo definido para 2006.

Deste modo, sendo que os exercícios de 2005 e 2006 são comparáveis no formato e conteúdo apresentado em 2006, o exercício de 2004 não será nunca comparável em termos empresariais, formato a que empresa está sujeita desde 2005, pois não foi produzida informação nesse sentido.

Neste contexto, para efeitos de comparação, não se afigura adequado repor a informação de 2005 e 2006, nos mesmos moldes em que era produzida em 2004, antes se julga mais correcto, efectuar nova apresentação da informação relativa a 2004 em moldes idênticos aos de 2005 e 2006.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Alternativamente, pode ser utilizada apenas a informação de fluxos de caixa, a qual, tendo sofrido pequenas alterações na apresentação, não é susceptível de alteração no seu conteúdo.

1.3. Balanço – Imagem Verdadeira e Apropriada *versus* POC:

A imagem verdadeira e apropriada a traduzir pelas demonstrações financeiras é uma só. O POC, respeitando esta asserção, permite a derrogação dos princípios consignados em si mesmo e, pela extensão lógica deste princípio, a alteração dos formatos definidos para os respectivos mapas.

As demonstrações financeiras de uma sociedade são responsabilidade da gestão da mesma. Na determinação do formato e conteúdo em que essas demonstrações financeiras são preparadas e submetidas preside o entendimento da gestão. Nomeadamente, quanto às suas responsabilidades e obrigações bem como limitações de autonomia de acção.

Neste contexto, as demonstrações financeiras apresentadas em 2006, traduzem a imagem verdadeira e apropriada da situação patrimonial e do desempenho económico da sociedade tal qual é entendimento da gestão quanto às capacidades e limitações de autonomia da mesma.

Será sempre possível afirmar que as demonstrações financeiras apresentadas não respeitam o formato e conteúdo do POC, tal qual apresentado no documento legal que o institui. No entanto, tal não deve ser confundido com a conclusão, com a qual não se concorda, de que as demonstrações financeiras não traduzem a imagem verdadeira e apropriada e não são permitidas pelo POC.

1.4. Demonstração de Resultados – Capitalização de custos:

Nas demonstrações financeiras de 2006, que incluíram a nova apresentação das demonstrações financeiras de 2005, a empresa neutralizou o efeito de custos e proveitos na demonstração de resultados de duas formas, por dois motivos diferentes.

Os custos, bem como os proveitos com eles correlacionados, referentes a actividades por conta do Estado - as funções institucionais de concedente de infra-estruturas rodoviárias e as de natureza operacional de planeamento, projecto, construção e expropriações - foram expurgados da demonstração de resultados e apresentados na rubrica respectiva de activo do balanço. O efeito líquido deste expurgo é tendencialmente zero. Considerações que possam induzir em conclusão diferente não são correctas.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

Os custos que, de acordo com o modelo de custeio de obras internas, dizem respeito a trabalhos para a própria empresa, são capitalizados através da utilização da conta respectiva de proveitos.

Note-se que, uma vez que as actividades por conta do Estado não têm reflexo na demonstração de resultados, os trabalhos para a própria empresa são os que dizem respeito ao imobilizado afecto às actividades próprias.

1.5. Demonstração de Resultados - Proveitos versus Receitas:

A empresa desenvolve actividades que, de acordo com os princípios contabilísticos, se devem traduzir em proveitos, uma vez que constituem actividades principais da mesma e resultam do processo de transformação económico induzido pela empresa.

A questão da forma como esses mesmos proveitos se traduzem em influxos de caixa é matéria diversa da questão económica abordada.

Por razões exclusivamente de foro administrativo, esses efeitos económicos são traduzidos em fluxos de caixa através da liquidação de montantes referidos como "subsídios de exploração".

Tal facto não deve obstar a que os montantes relativos ao desempenho económico da sociedade deixem de ser apresentados como proveitos de vendas e serviços prestados, desde que garanta a subsequente legalidade da forma como os mesmos são liquidados (facturados) e, em última análise, recebidos.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

2. ANÁLISE DAS CONCLUSÕES E DO CORPO DO RELATO

2.1. **Evolução da Situação Económico-Financeira:**

• **Prestação de Contas de 2006 (cfr. 1.1.2 e 3.2.1 do Relato):**

Importa esclarecer, relativamente aos documentos de prestação de contas referentes ao exercício de 2006, que os mesmos não foram ainda aprovados, dado que as alterações na forma de apresentação adoptada, como mencionado em 1.1. a 1.5. supra, motivaram atrasos na sua elaboração e conclusão. Em todo o caso, nesta data, está já emitida a Certificação Legal de Contas, bem como o relatório dos Auditores Externos, e o Relatório e Parecer do Fiscal Único, este último propondo a aprovação do Relatório e Contas relativos ao exercício de 2006. Dada a emissão tardia dos documentos de prestação de contas, está ainda a aguardar-se o Parecer da IGF.

• **Taxa de cobertura dos custos por proveitos (cfr. 1.1.2 e 3.2.2 do Relato):**

Ainda que por referência ao quadro de valores apresentados no Relato – cuja susceptibilidade de comparação acima se contesta –, a evolução aparentemente negativa desta taxa de cobertura não pode ser vista globalmente. De facto, em 2004, a taxa de cobertura dos custos por proveitos foi em 161,8%, mas assentando num montante total de proveitos em que quase metade correspondeu a proveitos extraordinários. Em 2006, a mesma taxa de cobertura foi de 99,2%, mas com os proveitos extraordinários a corresponderem a apenas 3% dos proveitos totais. Não se julga portanto que, desta análise, se possa inferir que se verifica uma tendência, e menos ainda que essa suposta tendência, por si só, faça prever dificuldades económico-financeiras.

• **Situação económica e financeira (cfr. 1.1.2 e 3.2 do Relato):**

Não se pode concordar com a referência a que a EP enfrenta uma “situação económica e financeira preocupante” porque não exerce uma actividade geradora de proveitos, já que a actividade desenvolvida pela EP – os serviços que presta – gera de facto proveitos, ainda que, por razões administrativas, estes tenham a natureza de “subsídios” assumidos pelo Estado.

Com a legitimidade e transparência de quem não concorda com este figurino e já avançou para um modelo de gestão e financiamento radicalmente diferente, deixa-se claro que não se julga que a performance 2004/2006 aponte para que os subsídios atribuídos não tenham sido suficientes para fazer face aos investimentos, como o Tribunal infere.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

O resultado do exercício foi negativo em 4,3 milhões de euros no exercício de 2005, e foi negativo em 1,3 milhões de euros em 2006, podendo as actividades por conta própria ser consideradas tendencialmente equilibradas. O endividamento alcançado em 2006, de 64 milhões de euros, diz respeito a actividades exercidas em nome e por conta do Estado (e representa aliás, no valor global dos investimentos feitos em nome e por conta do Estado nesse ano, menos de 10% do total).

2.2. Investimentos (cfr. 1.1.3 e 3.3 do Relato):

A referência aos montantes de investimentos realizados em regime de ajuste directo, "*não se encontrando evidência documental da necessidade da sua contratação externa face aos recursos da entidade*", não parece adequada. Que tipo de evidência se poderia exigir, para além da referência a que se trata de serviços muito especializados e a envolver em momentos muito concentrados no tempo? Problema diferente existiria se não estivessem estas despesas devidamente documentadas, mas essa apreciação não é feita.

Por outro lado, é preciso notar que alguns destes ajustes directos estão relacionados com as concessões (reequilíbrios e compensações), pelo que, independentemente da vontade da EP, seriam e serão sempre despesas com natureza de ajuste directo com a contraparte contratante.

Finalmente, não tendo sido apreciado pelo Tribunal o enquadramento legal e factual dessas despesas, de acordo com o próprio Relato, não podendo pois ser infirmada a sua legitimidade e legalidade, a mera referência a valores de pagamento neste regime afigura-se absolutamente inconclusiva.

Quanto aos compromissos assumidos pela EP para o futuro, nomeadamente em matéria de Rendas das Concessões SCUT, insiste-se em que se trata de compromissos do Estado, a enquadrar no novo Modelo de Gestão e Financiamento do sector das infra-estruturas rodoviárias.

2.3. Imobilizado (cfr. 1.1.9 c) e 3.5.2.2.4 do Relato):

• **Valor do Imobilizado:**

Salienta-se o facto de o Activo Líquido da EP no triénio em observação ter decrescido levemente, considerando a evolução dos diversos exercícios segundo os critérios de apresentação das contas seguidos pela EP, em 2006, e que estão evidenciados no Relatório e Contas de 2006, contrariamente ao referido no Relato do Tribunal, que lhe atribui um crescimento superior a 44%.

• **Capitalização de Custos:**



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

No que se refere à capitalização de custos do exercício relativos a actividades desenvolvidas por conta do Estado, em associação à constituição de bens do domínio público, *vide* comentários já desenvolvidos em 1.4. acima.

Quanto às Rendas das Concessões SCUT, e sendo certo que a representação do concedente é uma actividade que a EP desenvolve por conta do Estado, não faria sentido contabilizá-las como custo da entidade. O facto de ser um encargo assumido por conta do Estado altera a importância da sua forma de contabilização, tanto mais que não é tecnicamente evidente que não se trata de uma imobilização. Objectivamente, a sua contabilização como imobilizado detido por conta do Estado, adequada ou não, assegura que os resultados das actividades próprias da EP não estão alterados por esta via, dando maior transparência às contas da empresa.

- Amortização dos bens do Domínio Público:

A amortização de bens do domínio público não é um princípio geralmente aplicado nas empresas públicas ou de capitais públicos que têm sob a sua gestão bens do domínio público, não sendo pois evidente, ao contrário do que o Relato infere, que o procedimento adoptado pela EP seja incorrecto. Observa-se apenas que a EP, enquanto entidade empresarial, nunca amortizou os bens do domínio público registados no seu Balanço.

Salienta-se ainda que, na perspectiva da apresentação de contas da EP relativamente às suas actividades próprias, a amortização ou a não amortização dos bens do domínio público não teria impacto. Adicionalmente, sendo que os bens do domínio público sob gestão da EP foram adquiridos apenas por instruções do Estado e desde que financiados por recurso a "subsídios", em valor equivalente, do Estado, afigura-se que o efeito líquido da consideração da amortização deveria ser sempre anulado por contrapartida do reconhecimento diferido do subsídio respectivo. A consideração destes "subsídios" como Capital Próprio, que vinha sendo efectuada anteriormente, e a sua não inclusão na análise desta problemática é necessariamente inadequada.

- Protocolos com Câmaras Municipais:

No que respeita à situação descrita relativamente aos Protocolos com Câmaras Municipais, em particular no caso da Câmara Municipal da Amadora (CMA), o Tribunal reputa de pouco transparente a execução desse protocolo. Ora, não pode deixar de se refutar também esta observação.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

No âmbito do aditamento ao protocolo com a CMA, celebrado em 11 de Julho de 2005, apenas foi paga, até à presente data, a parcela a que se refere a alínea a) do n.º 2 do artigo 4.º do aditamento ao protocolo, pagamento esse realizado no acto da assinatura do aditamento, no valor de 3,5 milhões de euros.

À EP, nos termos do protocolo e seu aditamento, compete-lhe, apenas, acompanhar a execução ao nível do controlo de qualidade e de conformidade do produto final, através da fiscalização da obra designada pela CMA. Os relatórios de acompanhamento da empreitada elaborados pela fiscalização da CMA e entregues à EP, apresentavam incorrecções e eram omissos no que diz respeito ao controlo de qualidade e de conformidade do produto final, pelo que não mereceram a aprovação da EP.

Desta forma, uma vez que à data em que foram entregues os referidos relatórios, a obra já se encontrava em fase de conclusão, foi solicitada pela EP a entrega de uma declaração subscrita pela fiscalização da obra a cargo da CMA, onde expressamente fosse referido que todos os trabalhos tinham sido executados de harmonia com as prescrições do projecto designadamente, o respectivo Caderno de Encargos.

Em 2006.03.30, a CMA solicitou o pagamento das parcelas a que se referem as alíneas b) a e) do aditamento ao protocolo. A EP informou a autarquia que sem a declaração da fiscalização da obra anteriormente solicitada não poderia a EP proceder ao pagamento das parcelas previstas no aditamento ao protocolo. Até à presente data, a CMA não enviou a referida declaração da fiscalização da obra, nem efectuou qualquer insistência relativamente ao pagamento.

Neste sentido, não se pode concordar com o que é referido no Relato relativamente à pouca transparência do processo e ao não acompanhamento por parte da EP da execução da Infra-Estrutura Rodoviária. Tanto mais que o adicional ao protocolo proposto pela EP, celebrado em 11 de Julho de 2005 e homologado pelo, à data, Secretário Estado Adjunto das Obras Públicas e das Comunicações em 3 de Agosto do mesmo ano, vem, claramente, reforçar um conjunto de condições fundamentais, que permitiram tornar mais clara e rigorosa a expressão da vontade das partes vertidas no protocolo inicial, das quais se destacam as seguintes:

- A intervenção da Saguibelas - Construções, Urbanizações e Gestões, S.A na execução das obras resultou exclusivamente da vontade e das condições fixadas pela CMA;
- O objecto das contrapartidas a pagar pela EP resulta do valor exacto das obras a executar para a rede viária, ligando os pagamentos à execução física das diversas fases da obra rodoviária, a qual deve obedecer aos parâmetros de qualidade e conformidade legal em vigor para a execução de infra - estruturas rodoviárias;



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

- o Equilíbrio entre os compromissos já assumidos pela EP e o faseamento da execução da obra, através do reescalonamento dos pagamentos;
- o Estabelecimento de um prazo de garantia da empreitada.

Tendo em conta o evidente interesse público da infra-estrutura rodoviária, nomeadamente em termos de ordenamento da rede viária naquela zona, o desenvolvimento do protocolo teve óbvios méritos, não podendo ser a EP responsabilizada por procedimentos, concursais ou outros, que não lhe cabia controlar.

2.4. Capital Próprio (cfr. 1.1.9 d) e 3.5.2.2.5 do Relato):

A contabilização da constituição do capital estatutário, no montante de 200 milhões de euros, foi efectuada com base nos quantitativos das rubricas constitutivas do património revelado no Balanço à data da transformação (2004.12.31) do IEP na EP, E.P.E., de acordo com o determinado no Despacho Conjunto n.º 135/2005 dos então Ministros das Finanças e da Administração Pública e do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (DR II série de 16 de Fevereiro), o qual foi emitido para cumprimento do estabelecido no n.º 1 do Artigo 19.º do Decreto-Lei nº 239/2004, de 21 de Dezembro.

Tendo a EP sucedido ao IEP, resultando da transformação deste, as “entradas patrimoniais do Estado” referidas no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, correspondem, em substância, ao valor do património transmitido a quando da sua criação. Que isto ocorreu, não parece haver dúvida, pelo que estaria cumprido o disposto no Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, estando pois o Capital Estatutário – que é um capital social - adequadamente constituído.

A discordância manifestada pelo Tribunal relativamente às reservas legais, no supracitado Despacho Conjunto, será certamente formal. Mas note-se que a natureza desta reserva – legal ou livre – não alteraria a substância da decisão, nem o valor dos capitais próprios.

Questão diversa – e legítima - é apreciar se o Fundo Patrimonial do IEP, bem como o saldo orçamental de funcionamento do mesmo, estavam adequadamente valorizados à data da criação da EP ou, melhor e mais adequado, qual seria hoje o justo valor dos activos integrados no património da EP, e se haverá ou não que, em resultado dessa avaliação, ajustar os capitais próprios da entidade.

2.5. Custos (cfr. 1.1.9 g), 3.2.2.1 e 3.5.2.2.8 do Relato):



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

A este respeito, e nomeadamente em relação à capitalização de custos, *vide* os comentários incluídos no ponto 1.4 e 2.3 *supra*.

2.6. Proveitos (cfr. 1.1.9 h), 3.2.2.2 e 3.5.2.2.9 do Relato):

A este respeito, *vide* os comentários incluídos no ponto 1.5 *supra*. Insiste-se em que, hoje, estando criada a Contribuição de Serviço Rodoviário, que constituirá, enquanto receita própria, a contraprestação a receber pela EP em virtude dos serviços prestados aos utentes das vias, no âmbito do Contrato de Concessão da rede rodoviária nacional a outorgar brevemente entre o Estado e a EP, fica igualmente assegurado que, no futuro próximo, as limitações enunciadas pelo Tribunal relativamente à inexistência de receitas próprias ficam ultrapassadas.

2.7. Dívida Financeira (cfr. 1.1.13 e 3.6.3 do Relato):

Salienta-se que, apesar de a EP ter celebrado em 2005 contratos de abertura de crédito no valor total de 700 milhões de euros, para fazer face às variações nas necessidades de tesouraria, tais montantes nunca foram utilizados senão parcialmente, como é reconhecido no Relato. Nota-se ainda que a dívida financeira se quedou em 50,5 milhões de euros em 2005 e em 64 milhões de euros em 2006, menos de 10% dos *plafonds* negociados.

2.8. Fiabilidade das Demonstrações Financeiras (cfr. 1.1.14 e 4. do Relato):

Importa referir desde logo que, em ambos os exercícios 2005 e 2006, foi parecer do Fiscal Único da entidade que os Relatórios e Contas da EP fossem aprovados pelo accionista.

Por outro lado, é importante notar que, tal como explanado acima, os princípios e critérios contabilísticos adoptados na preparação das demonstrações financeiras foram revisitados em 2006, de tal modo que, crê-se, traduzem uma imagem verdadeira e apropriada do património da sociedade e do desempenho económico verificado nos exercícios divulgados, tal como é entendimento da gestão, não obstante apresentarem alterações, devidamente identificadas e justificadas, face ao que está instituído, como referência, pelo POC.

Nesta matéria, salienta-se que, em nenhuma circunstância foi emitida opinião técnica que negasse estarem as demonstrações financeiras de acordo com os normativos e princípios contabilísticos mais geralmente utilizados no sector das infra-estruturas rodoviárias.