



Processos de (re)privatização do setor elétrico

Relatório de Auditoria

Volume I – Sumário Executivo







Volume I

Relatório de auditoria a

Processos de (re)privatização do setor elétrico

maio 2015



Ficha Técnica

EQUIPA AUDITORIA

Maria José Brochado
(Coordenadora)

João Rodrigues
Maria Cristina Bento
Sónia Ramalhinho

CONTRIBUTOS

DA I
DA II

APOIO JURÍDICO

DCP – Departamento de Consultadoria
e Planeamento da Direcção Geral
do Tribunal de Contas

COORDENAÇÃO GERAL

António Garcia
(Auditor Coordenador do DA IX)

CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

*Este Relatório de Auditoria está
disponível no sítio do Tribunal de Contas
www.tcontas.pt*

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

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

*Tel: 00 351 21 794 51 00
Fax: 00 351 21 793 60 33
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9
Email: geral@tcontas.pt*





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

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro José Luís Pinto Almeida
Conselheiro João Manuel Macedo Ferreira Dias
Conselheiro Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes
Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
Conselheiro António Augusto Pinto dos Santos Carvalho
Conselheiro José de Castro de Mira Mendes
Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva
Conselheiro António José Avérous Mira Crespo

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

Volume I Sumário Executivo, Vista ao Ministério Público,
Recomendação Final, Destinatários, Publicidade e
Emolumentos

Volume II Corpo do Relatório

Volume III Anexos







ÍNDICE

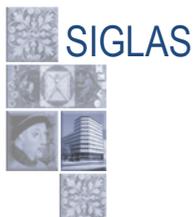
I	SUMÁRIO EXECUTIVO	7
1.	INTRODUÇÃO.....	7
1.1.	Antecedentes.....	7
1.2.	Natureza e âmbito	8
1.3.	Objetivos.....	8
1.4.	Procedimentos e metodologia(s)	9
1.4.1.	Seleção e priorização dos processos a auditar	9
1.5.	Exercício do contraditório	9
1.6.	Limitações e Condicionantes	10
2.	CONCLUSÕES	10
3.	RECOMENDAÇÕES	27
II	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	29
4.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	29
5.	DECISÃO	29
6.	DESTINATÁRIOS	29
7.	PUBLICIDADE	30
8.	EMOLUMENTOS.....	30





ÍNDICE de QUADROS

Quadro 1 – Objetivos de Auditoria	8
Quadro 2 – Processos Auditados	9
Quadro 3 – Estrutura Acionistada da EDP e da REN após o processo de (re)privatização	19
Quadro 4 – Saldo das operações	19
Quadro 5 – Encargos globais com as operações EDP e REN	20



ABG	<i>Aditya Bilra Management Corporation Private Limited</i>
AEOAC	Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central
AG	Assembleia Geral
AR	Assembleia da República
AVD	Acordo de Venda Direta
BCE	Banco Central Europeu
BESI	Banco Espírito Santo Investimento
BPI	Banco Português de Investimento, S.A.
CAE	Conselho de Administração Executivo
CAR	Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações
CCP	Código dos Contratos Públicos
CaixaBI	Caixa Banco de Investimento, S.A
CE	Comissão Europeia
CEA	Comissão(ões) Especial(iais) para Acompanhamento
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CFO	<i>Chief Financial Officer</i>
Cfr	Conforme
CGD	Caixa Geral de Depósitos
GMEF	Gabinete do(a) Ministro(a) de Estado e das Finanças
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPT	Comissão de Participações e Transferências
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTG	<i>China Three Gorges Corporation</i>
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
EBITDA	<i>Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization</i> (resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos estrutura)
ENVC	<i>Estaleiros Navais de Viana do Castelo</i>
ELETOBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras, S.A.
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
EURONEXT	Euronext Lisbon – Sociedade Gestora de Mercados Regulamentados, S.A.
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
GSETF	Gabinete da Secretária de Estado do Tesouro e Finanças
GMF	Gabinete do Ministro das Finanças
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IS	Imposto de Selo



ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LQP	Lei -Quadro das Privatizações
Marubeni	<i>Marubeni Eurowpower Limited</i>
MEFP	<i>Memorandum of Economic and Financial Policies</i>
MF	Ministro das Finanças
MLGTS	Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva, Sociedade de Advogados
MoU	<i>Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality</i>
NIB	Número de identificação bancária
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
OPV	Oferta Pública de Venda
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
p.e	Por exemplo
PM	Primeiro Ministro
RAB	<i>Regulatory Asset Base</i>
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEITC	Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e Finanças
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SIGO/SFA	Sistema de Informação e Gestão Orçamental
SOTP	<i>Sum-of-the-Parts</i>
TdC	Tribunal de Contas
VFM	Value For Money
v.g.	<i>Verbi gratia</i> (por exemplo)



GLOSSÁRIO

Accelerated Bookbuilding

Forma de oferta nos mercados de capitais. Trata-se de oferecer ações num curto período de tempo (colocação acelerada), com pouco ou nenhum marketing. O *bookbuilding* da oferta é feito rapidamente em um ou dois dias.

Bookbuilding

Processo de aceitação de ordens de compra transmitidas por investidores institucionais, contribuindo para determinar o preço de uma oferta de distribuição de valores mobiliários, tendo por referência geralmente um intervalo de preços mínimo e máximo.

Block Trade

Negociação de um grande lote de valores mobiliários em bloco nas bolsas de valores ou mercado não regulamentado.

Bridge Loan

É um financiamento temporário de curto prazo, que se destina a financiar um negócio durante o tempo necessário para se estruturar um financiamento de longo prazo.

CAPEX (capital expenditures)

Investimento efetuado por uma entidade em bens de capital, com o objetivo da sua utilização para obter benefícios económicos futuros.

Custo de oportunidade

O Custo de oportunidade do capital investido é a rentabilidade perdida em resultado do abandono (ausência de investimento) de alternativas de investimento com idênticas características de risco.

Discount Cash Flows

Modelo de análise utilizado para estimar o valor de uma empresa ou de um projeto através do custo de capital. O modelo determina o valor futuro estimado para os fluxos de caixa descontando-os do custo de capital apropriado.

Dividendos

É a fração dos lucros da empresa cotada que é distribuída aos seus acionistas. Normalmente, sempre que uma empresa obtém lucros num determinado exercício, decide distribuir, no ano seguinte, uma parte destes aos detentores de ações. O montante distribuído é proposto pelo Conselho de Administração e aprovado pela Assembleia Geral, sendo pago habitualmente numa base anual. Para os acionistas, o dividendo constitui uma importante fonte de rentabilidade, para além da valorização do preço do título.

Dividendo Yield

Rácio entre o dividendo por ação e a cotação de uma ação. Corresponde à rentabilidade da ação ignorando as flutuações no respetivo preço. Indicador que mede o retorno obtido numa ação em resultado da distribuição de lucros pela empresa. Corresponde ao dividendo recebido em percentagem do preço da ação.

Due diligence

É um procedimento de análise através do qual o comprador pode confirmar os dados disponibilizados e certificar a veracidade e segurança da informação obtida durante a fase de negociação. Em alguns casos o procedimento também pode ser adotado pelo vendedor com o objetivo de verificar se o comprador tem recursos para consolidar a compra.



Framework Agreement

Acordo quadro ou estratégico.

Golden Share

Participação acionista detida pelo Estado que, apesar de ser minoritária, confere poderes especiais.

Lesson Learned

Lições e ensinamentos adquiridos.

Payout Ratio

Percentagem dos lucros que a empresa distribui pelos seus acionistas sob a forma de dividendos.

Peers comparáveis

Empresas comparáveis.

Price Earnings Ratio (PER)

Indicador de rentabilidade potencial de ações, obtido através da divisão da cotação do título pelo lucro líquido por ação da empresa cotada. Quanto menor é este indicador maior é, em teoria, o potencial de valorização da ação.

PSI-20

PSI são as iniciais de Portuguese Stock Index ou Índice Português de Ações. Vinte é o número das emissões consideradas no cálculo desse índice.

Regulatory Asset Base

Valor dos ativos utilizados nas atividades reguladas.

Settlement Agreement

Acordo de compensação.

Avaliação Sum-of-the-parts

Avaliação de uma empresa pela soma individualizada da avaliação de cada um dos seus negócios.

Roadshow

Apresentação de uma empresa e da administração aos investidores institucionais e analistas financeiros das principais praças financeiras internacionais.

Valor da empresa

O valor total do negócio, independentemente dos níveis de dívida e de capital próprio.

Yield

Taxa de rendimento de uma obrigação ou ativo equivalente.



I SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

1. O Estado Português, no âmbito do plano de resgate financeiro, comprometeu-se a acelerar o programa de privatizações, que integra várias e relevantes empresas do Setor Empresarial do Estado Português (SEE), tendo em vista o cumprimento dos objetivos e das medidas assumidas e previstas no Programa de Assistência Económica e Financeira que envolve a Comissão Europeia (CE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE).
2. Nesse quadro, o Tribunal de Contas (TdC) incluiu no plano de fiscalização para 2013 uma auditoria no âmbito das operações de privatização realizadas pelo XIX Governo.
3. A conveniência de o TdC contribuir, de modo oportuno, em matéria de monitorização e controlo daqueles processos, para facultar, nomeadamente aos contribuintes, uma informação tempestiva e sistemática sobre a forma como foi salvaguardado o interesse público no domínio da condução e do resultado obtido com aquelas operações, levou o Tribunal a aprovar, em Plenário de 2.ª Secção, de 2 de maio de 2013, a criação de uma equipa de projeto, constituída através do Despacho n.º 9/2013, de 22 de fevereiro, do Presidente do Tribunal de Contas.
4. Este é o primeiro relatório, o qual dá conta dos resultados da auditoria realizada aos processos de (re)privatização do setor elétrico executados pela PARPÚBLICA - Participações Públicas, SGPS, S.A. e concluídos entre 2011 e primeiro semestre de 2013.
5. Os resultados da auditoria são apresentados em três volumes. O Sumário Executivo, que constitui o Volume I, integra uma súmula das Conclusões Gerais e das Recomendações. O Volume II contém uma parte geral, de enquadramento e caracterização do quadro normativo das (re)privatizações, da entidade executora do processo e a análise das operações que foram auditadas, a saber: a análise das operações de reprivatização da 8ª fase e conclusão da 7ª fase da EDP e a operação de reprivatização da 2ª fase da REN (1ª componente). O Volume III contém os anexos que incluem as respostas das entidades que se pronunciaram no âmbito do exercício do contraditório e a informação de apoio.
6. Os restantes processos que constam no quadro do anexo 16.8 serão apresentados em relatórios ulteriores, seguindo-se-lhes um relatório global, no qual serão condensadas as conclusões e recomendações do TdC sobre o tema auditado.

1.1. Antecedentes

7. No contexto da revisão constitucional de 1989, iniciou-se um processo de transformação da economia portuguesa, motivado pelo ambiente externo criado à volta do chamado consenso de Washington, pela necessidade de modernização da economia portuguesa de modo a permitir enfrentar os novos desafios que se impunham com a entrada na CEE e a entrada em vigor do Ato Único Europeu, bem como a grande pressão para a aproximação da economia portuguesa às congéneres europeias.
8. Neste sentido, teve início, na década de 90, a privatização de um conjunto de empresas públicas com o objetivo de reduzir o peso do Estado na economia, reduzir o peso da dívida pública, modernizar e aumentar a competitividade da economia portuguesa e dinamizar o mercado de capitais em Portugal.



9. Este plano de longo prazo manteve-se, embora com oscilações, até ao dealbar da crise financeira em 2008, que levou ao pedido de assistência financeira à comunidade internacional, feito em 2011, e que desencadeou um novo ciclo de privatizações com o objetivo de amortizar dívida pública.

1.2. Natureza e âmbito

10. A ação objeto do presente relatório configura uma auditoria de desempenho às privatizações, com especial enfoque nas questões de *value for money* relativas às operações de privatização das empresas públicas e participadas incluídas no programa de privatizações do XIX Governo, sem prejuízo da verificação da legalidade e da conformidade das respetivas operações.
11. O período temporal de referência da ação temática abrangerá o quadriénio 2011-2015 e corresponderá ao período de execução daquele programa. No que respeita aos processos ora em causa, no presente relatório (REN e EDP), o período da auditoria correspondeu ao da sua execução (2011-2013) tendo-se analisado, ainda, alguns aspetos de 2014, com vista à atualização de informação, na sequência da publicação de legislação naquele ano.

1.3. Objetivos

12. O objetivo da ação cujos resultados se relatam consistiu em apreciar a legalidade, a regularidade e os benefícios resultantes daquelas operações de privatização ou, mais concretamente, apreciar em que medida foram atingidos os objetivos previamente fixados em matéria de transparência e de salvaguarda do interesse público com respeito pela lei.
13. A ação teve os seguintes objetivos específicos, estabelecidos em estreita conformidade com as linhas de orientação da INTOSAI 5210.

QUADRO 1 – OBJETIVOS DE AUDITORIA

Objetivos	Linhas de orientação ISSAI 5210
Verificar e analisar se foi efetuada uma adequada avaliação do negócio da participação a alienar	Diretriz 9
Verificar se as alterações e operações efetuadas antes e durante a privatização tiveram impacto no valor da empresa	
Analisar e compreender, no âmbito dos objetivos da privatização, eventuais processos de reestruturação efetuados previamente à alienação	Diretriz 6
Analisar e compreender os objetivos da operação (previstos e realizados)	Diretriz 7
Analisar e contextualizar a oportunidade e o <i>timing</i> definido para operação face aos objetivos traçados para a respetiva privatização	Diretriz 8
Analisar as opções e os critérios que sustentaram o modelo de privatização escolhido	Diretriz 10
Examinar o cumprimento da legalidade, regularidade, competitividade e transparência do processo tendo em vista a salvaguarda do interesse público	Diretrizes 11;16;17;18; 19 e 20
Verificar se os interesses estratégicos do país foram salvaguardados através de instrumentos contratuais (acordo de venda e de parceria estratégica) e se existe penalização para o seu incumprimento	
Identificar e analisar eventuais conflitos de interesse	Diretriz 11
Examinar os impactos financeiros das operações nas contas públicas, em termos de responsabilidades financeiras atuais ou contingentes	Diretriz 12
Identificar e analisar os encargos envolvidos com as respetivas operações de privatização	Diretrizes 39 e 40
Examinar os critérios que sustentaram a escolha dos consultores e os respetivos encargos	Diretrizes 13 e 38
Analisar o encaixe financeiro do Estado previsto e realizado com a operação de privatização	
Verificar se o valor da alienação foi o valor máximo possível (<i>Value for Money</i> da Venda) e se foi razoável face a operações similares	
Verificar o cumprimento dos critérios legais e princípios gerais da contratação pública, incluindo a lei-quadro das privatizações	
Aferir o cumprimento da lei-quadro das privatizações, designadamente os efeitos da sua última revisão nos processos iniciados em 2011	
Apreciar a intervenção e a compensação atribuída à entidade executora do processo de (re)privatização	
Identificar as alterações ocorridas na empresa e no modelo regulatório após a privatização, bem como o reporte efectuado nesta fase	
Aferir o cumprimento das recomendações emanadas pelo TdC no âmbito dos PCGE e pelo CPC sobre os processos de (re)privatização.	



14. Para efeitos de apreciação do regime jurídico das (re)privatizações teve-se em conta o regime francês, que se encontra destacado no relatório de boas práticas da OCDE – 2009 (*cf.* ponto 3.2 Considerações jurídicas e aprovações).

1.4. Procedimentos e metodologia(s)

15. O desenvolvimento dos trabalhos obedeceu às normas previstas no manual de auditoria e de procedimentos do TdC mas teve em consideração as normas e boas práticas adotadas pela INTOSAI (Diretrizes de Auditoria das Privatizações) para processos desta natureza, designadamente a ISSAI 5210 – “Guidelines on Best Practice for the Audit of Privatisations”, o documento da INTOSAI intitulado “*Privatisation: 10 years on – Evaluating a Privatisation Deal*”, as questões colocadas pelo NAO na auditoria à privatização do *Lloyds Banking Group*, e a análise dos impactos da privatização de um grupo de trabalho da INTOSAI (*INTOSAI privatization working group*).
16. Em matéria de boas práticas, também foram consultados os documentos da OCDE, designadamente o relatório “*Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries - Report on Good Practices*” de janeiro de 2009.
17. Esta metodologia foi aplicada no exame dos processos e encontra-se suportada pela elaboração de questionários, inquéritos, análises documentais e entrevistas pessoais junto das diversas entidades envolvidas.
18. O trabalho de campo decorreu na PARPÚBLICA durante os meses de junho e julho de 2013. Foram, ainda, realizadas reuniões com o Chefe de Gabinete do Ministro das Finanças, com a EDP - Energias de Portugal, S.A., a REN - Redes Energéticas Nacionais, S.A. e o CaixaBI.

1.4.1. Seleção e priorização dos processos a auditar

19. Nos processos a auditar foi dada prioridade às operações de (re)privatização do setor elétrico conduzidas pela PARPÚBLICA e concluídas em 2012 e no primeiro semestre de 2013, cuja receita se destinava à amortização da dívida pública, exceção feita à conclusão da 7.ª fase da EDP.
20. Deste modo, foram auditados os processos EDP - Energias de Portugal, S.A. (8ª fase e conclusão da 7.ª) e REN - Redes Energéticas Nacionais, S.A. (2ª fase).

QUADRO 2 – PROCESSOS AUDITADOS

Processos (re)privatização	Ano	Tipo	Fase	% privatizada	Nr. ações	Método privatização	Destino receita
EDP	[2011-2012]	Parcial	8.ª fase	21,35	780.633.782	Venda direta de referência	Amortização dívida pública
EDP	[2012-2013]		Conclusão da 7.ª fase	4,14	151.517.000	Dispersão em bolsa (OPV – ABB-)	Parpública (*)
REN	[2011-2012]	Parcial	2.ª fase (1.ª componente)	40,00	213.600.000	Venda direta de referência	Amortização dívida pública

Fonte: Várias; Notas (*) O valor da receita da (re)privatização foi entregue ao Estado em 2007.

21. Os restantes processos a auditar constam no anexo 16.8.

1.5. Exercício do contraditório

22. O Tribunal procedeu ao exercício do contraditório¹, tendo o juiz relator do processo remetido, para o efeito, o relato de auditoria, aos Gabinetes da Ministra de Estado e das Finanças (MF), do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, do Ministro da Economia, do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações (SEITC), bem como à Diretora Geral do Tesouro e Finanças, aos Presidentes dos CA da Parpública, da EDP, da REN, do CaixaBI, da Agência de Gestão de Tesouraria e da Dívida Pública, da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, da Autoridade da Concorrência e da ERSE.

1 Nos termos previstos nos artigos 13.º e 87.º n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 26 de agosto.



23. Do conjunto, todos exerceram o direito ao contraditório, à exceção dos Presidentes dos CA da EDP, da REN e da AdC. Para efeitos de resposta, o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia remeteu para o Ministro da Economia e a Diretora Geral do Tesouro e Finanças para o Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.
24. As respostas recebidas, em sede de contraditório, vão publicadas na íntegra em anexo ao presente relatório, dele fazendo parte integrante.
25. O Tribunal, sem prejuízo de ter retido tudo o que delas validamente podia contribuir para maior rigor e precisão deste seu texto final, entendeu, nos termos da lei, referir, sintetizar ou transcrever, no corpo deste relatório final, os aspetos essenciais de tais respostas e produzir, a seu respeito, os comentários necessários.

1.6. Limitações e Condicionantes

26. Os documentos que a lei prevê que sejam enviados ao TdC e à CMVM após a conclusão do processo de privatização, incluem apenas os elementos que integram o processo de venda, não integrando o relatório da avaliação económica e financeira da empresa e os pareceres e relatórios da Comissão Especial para Acompanhamento.
27. Esta condicionante dificultou o desenvolvimento dos trabalhos do TdC e será ultrapassada no futuro, caso se mantenha² uma disposição legal idêntica à do decreto de privatização dos CTT (1.ª fase), que determinou *“Colocar à disposição do Tribunal de Contas toda a documentação que integra o processo de venda, incluindo todos os pareceres e relatórios previstos na lei que regula estes processos.”*
28. A execução da presente ação deparou-se ainda com outros constrangimentos que afetaram os trabalhos de auditoria, de entre os quais se destaca:
- a inexistência de um programa formal de privatizações;
 - a dificuldade na obtenção de informação, na medida em que não foram disponibilizados para consulta, pela PARPÚBLICA, os processos físicos e/ou eletrónicos, o que levou à necessidade de reiterar vários pedidos de informação;
 - a não existência de elementos que supostamente deviam integrar o processo³.

2. CONCLUSÕES

29. Com base na auditoria realizada a cada um dos três processos de privatização do setor elétrico executados pela PARPÚBLICA, entre 2011 e o primeiro semestre de 2013, extraem-se as seguintes conclusões.

A execução do Programa de Privatizações

30. O Estado Português, no âmbito do plano de resgate financeiro, comprometeu-se a acelerar o programa de privatizações, vigente até 2013, que abrangia, além de outros setores⁴, as participações detidas pelo Estado no setor da energia (GALP, EDP e REN), até ao final de 2011 (*cf.* Anexo 16.1).
31. Neste sentido, foram executados os processos incluídos naquele Memorando para o setor energético, à exceção da GALP⁵. Foram, também, concluídas as privatizações da ANA, TAP e ENVC, embora as duas últimas tenham sido concluídas sem sucesso (*cf.* Anexo 16.8).

2 Aplicou-se neste processo e no da EGF, mas noutros posteriores, designadamente o da TAP e o da última fase dos CTT manteve-se a redação inicial.

3 Por exemplo: cronograma (que contém as diversas etapas do processo, a identificação dos intervenientes e alguns dos documentos por eles produzidos) e o reporte pós privatização ao público em geral.

4 Os transportes (ANA, TAP, CP Carga), os seguros (Caixa Seguros).

5 A 5.ª fase deste processo de reprivatização ainda está a decorrer nos termos do Caderno de Encargos anexo à “Resolução nº 57-A/2010, de 16 de agosto, vide Decreto-Lei nº185/2008, de 19 de setembro, e “Párpública Exchangeable Bonds due 2017 – Exchangeable into Shares of Galp Energia”.



32. O calendário previsto para os processos de reprivatização da EDP (8.ª fase) e da REN (2.ª fase) apontava para a conclusão das operações, “(...) caso as condições de mercado o permitissem, até ao final de 2011(...)” o que não se verificou para a REN. A respetiva conclusão, em fevereiro de 2012, apresentou, assim, um desvio face ao prazo inicialmente previsto.
33. O método de privatização escolhido foi o da venda direta e as duas operações geraram uma receita líquida global de 2.768 milhões de euros, cuja afetação, tal como previsto no MoU, foi destinada exclusivamente à amortização da dívida pública. A receita prevista para estes processos não foi autonomizada no MoU, pelo que não é possível comparar os valores realizados face aos valores previstos, no sentido de identificar e quantificar eventuais desvios financeiros.
34. Contudo, o valor da receita bruta obtido com estas duas operações representou cerca de 60% do valor previsto, que se situava em 5,5 mil milhões de euros, correspondendo a 1,6% do total da dívida portuguesa em 2012⁶.

Apreciação do regime jurídico

35. A Lei n.º 11/90, de 5 de abril, “Lei-Quadro das Privatizações” (LQP), alterada pelas Leis n.º 102/2003, de 15 de novembro, e n.º 50/2011, de 13 de setembro, aprova o regime legal a que se sujeita a (re)privatização da titularidade ou do direito de exploração dos meios de produção e outros bens nacionalizados após 1974.
36. Da análise dos dois diplomas verifica-se que foram introduzidas alterações significativas ao regime anteriormente vigente:
 - A Lei n.º 102/2003 eliminou os limites à participação de entidades estrangeiras no capital de sociedades reprivatizadas.
 - A Lei n.º 50/2011 suprimiu as cláusulas que garantiam o interesse nacional através das *golden shares*, bem como o controlo sistemático que era exercido pela Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações (CAR), substituída pela Comissão Especial para Acompanhamento (CEA), de natureza eventual e consultiva, para acompanhamento do processo de privatização dando ao Governo a capacidade de decidir quanto à sua intervenção e eliminou ainda o n.º 2 do art.º 5º. Esta lei alterou, ainda, a obrigatoriedade de reservar uma parte do capital da empresa a privatizar aos pequenos subscritores.
37. No domínio destas alterações, assinala-se como aspeto positivo a introdução de uma norma⁷ (cfr. art.º 27.º-A da Lei n.º 11/90) relativa à salvaguarda de ativos estratégicos em setores fundamentais para o interesse nacional.
38. Porém, a eficácia de tal norma dependia de o Governo “(...) estabelecer o regime extraordinário para a salvaguarda de ativos estratégicos (...)”, até ao dia 13 de dezembro de 2011, o que só se verificou no dia 15 de setembro de 2014, quase três anos depois.
39. O SEITC justificou este atraso, em sede contraditório, pelo facto da CE ter sido envolvida desde 2011 nos trabalhos preparatórios do projeto de diploma, o que determinou que o referido regime fosse objeto de várias alterações e versões.
40. Não obstante o decreto de privatização da EDP e da REN e o acordo de venda e de parceria estratégica conterem referências à salvaguarda do interesse nacional, não foi prevista qualquer cláusula de penalização para o seu incumprimento, pelo que, nestes dois processos, não foram tomadas medidas legislativas que acautelassem⁸ os interesses estratégicos do Estado Português após a conclusão do processo de privatização, tal como estatuído no art.º 27-A da LQP.

6 Valor reportado na 2.ª notificação de 2013 – INE (204.843,6 MME).

7 Norma substituta da das *golden shares*.

8 O diploma que deveria ter sido aprovado no prazo de 90 dias só o foi três anos depois.



41. Em sede de contraditório alega-se que a salvaguarda dos ativos estratégicos foi assegurada através dos diplomas legais de cada um dos processos e pelo *framework agreement*. O Tribunal sublinha que caso aqueles instrumentos fossem suficientes não seria necessário a aprovação de um regime específico.
42. Na sequência da publicação da Lei n.º 9/2014, de 24 de fevereiro, foi aprovado o Decreto – Lei n.º 138/2014, de 15 de setembro, que estabeleceu o regime de salvaguarda de ativos estratégicos essenciais para garantir a defesa e segurança nacional e a segurança de aprovisionamento do país em serviços fundamentais para o interesse nacional, nomeadamente nas áreas da energia, dos transportes e comunicações.
43. O diploma referido teve na sua génese a recolha de legislação, por consultores externos, sobre a salvaguarda dos ativos estratégicos no setor da energia, em vigor em outros países europeus.
44. O TdC teve acesso ao documento “*Survey of European National Legislations on the Safeguard of Strategic Assets*”, da MLGTS, de 24 de abril de 2012, e verificou que:

a generalidade dos regimes em vigor nos países europeus dispõe de medidas que visam assegurar que, nos setores considerados de importância estratégica, são adequadamente acautelados os interesses e a segurança nacionais. Neles, se enquadram, sem qualquer dúvida, os setores da energia, das águas e da defesa nacional.

45. Consta-se, assim, que a postura do Estado Português revela-se menos adequada, quando comparada com a de alguns dos países europeus que protegem claramente os seus ativos estratégicos.
46. Alguns destes países asseguram aqueles ativos através da fixação de limites na aquisição de ativos estratégicos por entidades estrangeiras que não integram o espaço europeu (Alemanha, Áustria e a Finlândia), reforço/controlado do Estado através de poderes especiais “*golden shares*” (Bélgica, França, Polónia e a Itália) e/ou “*detenção*” da maior parte de capital (Lituânia e da Islândia).
47. A LQP apenas regula as questões de consultadoria externa relativas à avaliação prévia da empresa e não o processo sistemático e contínuo da contratação que envolve o ciclo da privatização.
48. No que respeita à comissão especial para acompanhamento (CEA) verifica-se que a sua nomeação tem ocorrido na fase final do processo de venda. As competências da CEA cingiram-se a emitir opinião sobre as propostas vinculativas e não ao acompanhamento do processo de privatização desde o seu início. Foi o que se verificou nos processos da EDP e REN, em que se limitou a dar parecer no âmbito das propostas vinculativas. Em sede de contraditório a PARPÚBLICA informou o TdC que “(...) a constituição da CEA é uma opção do Governo, não podendo ser perspetivada como uma obrigação(...)”.
49. A lei portuguesa, contrariamente ao regime em vigor noutros países da OCDE, cuja legislação se destaca no relatório da OCDE sobre boas práticas de privatização - janeiro de 2009, não assume a função de consagrar um quadro de operações de (re)privatização a realizar, cabendo sempre ao Governo a última palavra nesta matéria e havendo, também, relevantes poderes confiados à administração indireta do Estado, no âmbito da devolução de poderes (por exemplo o papel das entidades executoras dos processos).

Apoio nos processos de privatizações conduzidos pela PARPÚBLICA

50. A PARPÚBLICA, no âmbito das atribuições da empresa em matéria de apoio à tutela financeira do Estado previstas no art.º 6.º do Decreto-lei n.º 209/2000, de 2 de setembro, e tendo por objetivo reforçar a colaboração na área das privatizações, efetuou duas contratações, uma com a ABDL, em fevereiro de 2012, com o encargo anual de 369 mil euros + IVA, e outra com a *Brunswick*, em março de 2012, por um período de 6 meses e com um encargo no valor de 450 mil euros + IVA⁹.

⁹ A obrigatoriedade de a PARPÚBLICA proceder a estas contratações, por determinação da tutela, implicou que a empresa se visse impedida de cumprir a meta fixada pelo Governo em termos de “*cortes a aplicar aos custos operacionais de 2012*” através dos despachos n.º 211/12 – SETF, de 28 de fevereiro, no caso da ABDL e o n.º 322/12 – SETF, de 8 de março, para a *Brunswick*.



51. Em 12 de setembro de 2013, na sequência da morte de um dos sócios da ABDL, foi decidido pelo CA da PARPÚBLICA cancelar o contrato.

Compensação à PARPÚBLICA

52. A compensação a atribuir pelo Estado à PARPÚBLICA pela entrega da receita das (re)privatizações¹⁰, está definida no art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro, podendo ser em “valor ou bens equivalentes, pelo montante realizado com a reprivatização das participações sociais cujo produto seja entregue ao Estado”.
53. Este modelo de compensação, que já mereceu reservas da parte do TdC quer em sede de PCGE, quer em alguns dos seus relatórios de auditoria, tem permitido que o Estado remunere a PARPÚBLICA por entrega de receitas de (re)privatizações através da dação de títulos cujo valor abate ao saldo a compensar pelo Estado.
54. Neste contexto, a PARPÚBLICA tem entregue pontualmente as quantias determinadas nos termos dos despachos do MF, enquanto que da parte do Estado Português continuam por regularizar os montantes em dívida. De facto, tem-se verificado que estas compensações têm sido efetuadas com uma sistemática dilação dos respetivos prazos.
55. Veja-se, a este propósito, a compensação¹¹ devida pela entrega da totalidade da receita de várias (re)privatizações¹² que só veio a ter lugar em 28 de dezembro de 2012. Estas participações foram avaliadas pela PARPÚBLICA em 1.007,6 milhões de euros.
56. Esta compensação do Estado à PARPÚBLICA permitiu a entrada na carteira da empresa de títulos provenientes da carteira da DGTF, que respeitavam a: 5% da Efacec International Financing, SGPS, S.A., 2,97% da Lisnave - Estaleiros Navais, S.A., 41,82%, Propnery - Propriedades e Equipamentos, S.A., 100,00% da SIMAB - Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores, S.A., 8,82% da AdP - Águas de Portugal, S.A., 31,44% da ANA - Aeroportos de Portugal, S.A. e 4,99% dos CTT, S.A.¹³.
57. A PARPÚBLICA informou o Tribunal da alteração daquele valor e apresentou, para o efeito, o Despacho nº 735/2014-SET, de 29 de abril, que é posterior à data de 30 de novembro de 2013, fim do período da auditoria. Este Despacho procedeu a acertos dos valores, fixando a avaliação daquelas participações em 1.294,6 milhões de euros, valor que, ao contrário do anterior, contempla já a totalidade do capital dos CTT, S.A..
58. Do valor das receitas entregues pela PARPÚBLICA, entre 2007 e 2010, ficaram por compensar cerca de 255,34 milhões de euros e não foram ainda compensadas as receitas da 8.ª fase da EDP e da 2.ª fase da REN, entregues em 2012, pelo que **o crédito da PARPÚBLICA sobre o Estado pelas compensações em falta, ascendia, no final de 2012, a cerca de 3.023,4 milhões de euros**. Esta dívida reduziu para 2.745.849,82 euros na sequência do citado Despacho enviado pela PARPÚBLICA em sede de contraditório.
59. **A compensação pela entrega da totalidade da receita proveniente da 8.ª fase da EDP e da 2.ª fase da REN, que somou o valor de 2.768,06 milhões de euros, não foi efetuada até ao fim do período da auditoria.**

¹⁰ Trata-se da receita líquida entregue ao Estado, após descontados os encargos suportados pela empresa, alguns financiados através de empréstimos bancários, tal como consta na ata da 45ª reunião do CA de 30 de agosto de 2011, “(...)1,9 mil milhões de euros relativos aos empréstimos emitidos pela PARPÚBLICA no âmbito das operações de reprivatização da EDP e da GALP”. A este propósito a PARPÚBLICA esclareceu que no âmbito das operações de (re)privatização da 8.ª fase da EDP e 2.ª da REN “Não houve contratação de empréstimos para execução dos processos de reprivatização”.

¹¹ Desde a entrega da receita ao Estado de cada privatização referenciada.

¹² Conclusão da 7.ª fase de reprivatização da EDP, S.A., de acerto da 1.ª fase de reprivatização da REN, S.A., da última fase de reprivatização da SN – Empresa de Produtos Longos, S.A., e parte da 5.ª fase de reprivatização da GALP, S.A.

¹³ Às referidas participações, conforme Despacho n.º 2468/12-SET, acresce “(...) 466 ações (...) correspondentes a 0,000% do capital social da SPE - Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, S.A., de que o Estado é titular, pelo valor de zero euros”.



60. O valor de 2.768 milhões de euros não inclui a receita da conclusão da 7.ª fase da (re)privatização da EDP, porque as receitas obtidas com a venda da participação de 4,14% na EDP ficaram na posse da PARPÚBLICA “(...) por se tratar de uma participação já reprivatizada em momento anterior (...)” e que “(...) o produto da venda será afeto à amortização do bridge loan de 300 milhões de euros constituído ainda em 2012 para fazer face à amortização antecipada do bond permutável EDP(...)”.

Reporte e divulgação de informação

61. O Governo nunca instituiu medidas obrigatórias de reporte de informação por parte das entidades executoras dos processos de privatização, com vista à prestação de contas no âmbito desses processos, ficando por garantir a *accountability* necessária para estas operações.
62. A este propósito, a PARPÚBLICA, sem apresentar prova documental, informou o Tribunal de que faz o reporte das operações de privatização ao Governo e não ao público em geral, como recomendam as boas práticas da OCDE¹⁴.
63. Por outro lado, a DGTF, no seu relatório anual sobre o SEE, não faz qualquer referência a estes processos, no sentido de apreciar os fluxos de entradas e saídas de empresas do SEE, bem como apurar os respetivos impactos, designadamente na redução da dívida pública com a receita proveniente da venda destes ativos.
64. De igual modo, não foi efetuada, até 30 de novembro de 2013, qualquer apreciação *a posteriori* dos resultados obtidos com os processos de privatização já realizados, não permitindo que fossem retiradas lições e orientações a seguir nestas e em futuras privatizações.

Seleção e contratação de consultores externos

65. Como entidade executora dos processos de privatização das empresas que integram a sua carteira, a PARPÚBLICA foi mandatada pela SETF para proceder à contratação dos consultores associados aos respetivos processos. A empresa cataloga os serviços de consultadoria financeira em dois tipos:
- a) consultores que efetuam a avaliação da empresa;
 - b) consultores que participam no processo de venda.
66. O art.º 5.º da Lei n.º 11/90 prevê o recurso a pelo menos duas entidades para a avaliação económica e financeira da empresa, podendo essas entidades assessorar nas demais tarefas dos processos de privatização.
67. As leis do OE dispõem que a seleção dos consultores financeiros, previstos naquele artigo, seja feita por ajuste direto, independentemente do preço, de entre as entidades constantes numa lista de candidatos pré-qualificados.
68. O recurso ao ajuste direto aí previsto diverge do regime geral previsto no Código dos Contratos Públicos e nas diretivas comunitárias. Com efeito, o art.º 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011, em conjugação com o art.º 5º da LQP, disciplinam um regime de contratação próprio de consultores financeiros no âmbito dos processos de privatização, que não está conforme o regime geral do direito europeu da contratação pública, designadamente as diretivas europeias de 2004.
69. Ainda assim, os órgãos das entidades adjudicantes ou dos organismos de direito público, enquanto órgãos das administrações públicas nacionais de direito público e de direito privado, estão obrigados a aplicar o direito interno do respetivo Estado.

14 As boas praticas da OCDE (4.7. Avaliação e auditoria do processo de privatização pag. 60) recomendam que o processo de privatização deve estar rodeado de elevados níveis de transparência e de responsabilização. A divulgação periódica de informação ao Parlamento e ao público é essencial, se bem que em países com poucas privatizações possa ser substituída por relatórios *ad hoc* por razões de economia de custos. A divulgação da informação é da responsabilidade das entidades que executam os processos de privatização ou dos respetivos ministérios que tutelam. Esta forma de divulgação não impede que os parlamentares e o público obtenham eles próprios informações detalhadas sobre as diferentes transações.



70. Neste contexto, a PARPÚBLICA estava obrigada à observância da LOE, à LQP e aos Despachos do Ministro das Finanças de 2000 e de 2007, que fixaram e atualizaram o universo dos candidatos pré-qualificados.
71. As avaliações económicas e financeiras da EDP e da REN foram efetuadas pelo Millennium BCP, Caixa Banco de Investimento (CaixaBI) e o BESI, entidades que integravam a lista dos pré-selecionados.
72. Os restantes trabalhos de consultadoria financeira foram efetuados, em conjunto, pelo CaixaBI e pela *Perella Weinberg Partners UK LLP (Perella)*, aquela entidade foi subcontratada por aquele banco, com o consentimento tácito da PARPÚBLICA, sem estar incluída na lista dos pré-qualificados para a assessoria financeira aos processos de privatização¹⁵.
73. A PARPÚBLICA não poderia, por ação ou por omissão, consentir a subcontratação por um candidato pré-qualificado de outra entidade que não figurava na lista.
74. **A Perella atuou de forma interventiva e autónoma** na assessoria financeira aos processos de privatização em causa, **a par do CaixaBI** (consultor financeiro selecionado por ajuste direto), **com o assentimento da PARPÚBLICA**.
75. Em sede de contraditório, a PARPÚBLICA vem alegar que a participação da Perella se resumia à mera figura de auxiliar, prevista no artº 1154º do Código Civil, contrariamente ao entendimento do Tribunal.
76. A participação da Perella no processo não se compagina com a qualificação jurídica de auxiliar técnico, pois a natureza da sua intervenção nas várias fases do processo assim o demonstra.
77. Nesta matéria, o que o Tribunal põe em causa é a participação ativa de uma entidade não pré-qualificada nos processos de privatização sob a responsabilidade da PARPÚBLICA, participação que não foi objeto de refutação por esta empresa em sede de contraditório.
78. Independentemente da qualificação jurídica da relação entre a CaixaBI e a Perella, o facto relevante e objecto de apreciação crítica por parte deste Tribunal reside na participação da Perella no processo de privatização, sem estar pré-qualificada para o efeito.
79. A repartição equitativa entre as duas entidades dos honorários pagos pela PARPÚBLICA pela consultadoria financeira prestada em ambos os processos de privatização reforça o entendimento da existência da sobreposição de sujeitos na prestação de serviços à Parpública, e não a subsunção de uma prestação à outra.
80. Não foi esse o entendimento da PARPÚBLICA, que alegou não poder ser dada relevância à divisão de honorários entre o CaixaBI e a Perella.
81. Também o CaixaBI veio alegar, na sua resposta ao contraditório, que a repartição da remuneração acordada era adequada a tarefas “(...) **divididas de forma equivalente** (...)”¹⁶.
82. Perante a falta de fundamentação técnica que justificasse a inclusão desta entidade no âmbito da assessoria financeira destes processos, designadamente o seu **currículum em matéria de privatizações**, o CaixaBI referiu em sede de contraditório que: “*Perante a significativa experiência da equipa da Perella, bem como o cariz internacional da sua atividade e acesso a uma vasta base de investidores internacionais complementares àqueles com os quais o CaixaBI mantém um relacionamento mais próximo, e considerando a necessidade de implementar o processo de alienação com celeridade, o CaixaBI considera a sua contratação mais do que justificada para os processos de reprivatização em causa. Salienta ainda que a informação relativa ao **currículo da equipa da Perella tem cariz confidencial.***”¹⁷

15 Esta lista foi atualizada em 2007 Cfr. Despacho n.º 18 402/2007, de 20.07.07 do Ministro das Finanças.

16 Negrito nosso.

17 Verificou-se que alguns dos mandatos de assessoria constam no site da empresa (<http://www.pwpartners.com/advisory/selected-transactions/>).



83. A este respeito, a PARPÚBLICA afirmou que “(...) a fundamentação técnica da contratação da Perella terá sido certamente aferida pelo CaixaBI de acordo com as suas próprias necessidades de apoio técnico, tendo em conta a complexidade e alcance das operações de reprivatização (...)” descartando qualquer responsabilidade na escolha daquela empresa, conforme referido em contraditório.
84. Esta posição não coincide com a do CaixaBI quando esclarece que “...nenhuma decisão tomada em relação a qualquer um dos processos de (re)privatização em causa foi do CaixaBI, mas sim da PARPÚBLICA e do seu acionista enquanto vendedores.”
85. A análise do histórico das privatizações em Portugal mostra que, à exceção do caso Perella, ora em apreço, não existe evidência de que tenham sido efetuadas, até à data, subcontratações com entidades fora da lista dos pré-qualificados.
86. Ao se conformar com o acordo entre o CaixaBI e a PERELLA, à margem do universo das entidades pré-qualificadas estabelecido pelo artº 78º da LOE de 2011, a atuação da PARPÚBLICA torna-se passível de censura pública.
87. Acresce, ainda, que uma das atividades que constava no contrato celebrado entre o CaixaBI e a PARPÚBLICA consistia “(...) na análise e revisão dos relatórios de avaliação (...)”, o que significa que o CaixaBI propôs-se analisar e rever o seu próprio relatório, o que põe em causa o **princípio da segregação de funções**, conforme consta no ponto 11.1. das normas do concurso de pré-qualificação para a realização de estudos de avaliação de empresas do setor público e assistência técnica nas operações de privatização.

A gestão dos conflitos de interesse - consultores

88. A PARPÚBLICA **não assegurou que os consultores financeiros** (seja para a avaliação prévia ou a assessoria no decurso do processo de venda) ficassem impedidos de assessorar posteriormente os potenciais investidores, no mesmo processo, o que veio a acontecer com a **contratação do BESI no processo de (re)privatização da EDP e da REN.**
89. O BESI prestou serviços de consultoria financeira ao Estado (como avaliador) e posteriormente como consultor financeiro dos compradores (CTG e STATE GRID) o que **contraria a alínea b) do ponto 11.2. das normas do concurso de pré-qualificação para prestação de assessoria financeira nos processos de privatização.**
90. Estas práticas não se coadunam com os procedimentos previstos no Regulamento interno da PARPÚBLICA para a aquisição de bens e serviços e referidos no documento “Operações de Privatização – Processo de Gestão do Risco” enviado por aquela entidade ao TdC, em 15 julho de 2012, único documento que fazia referência aos procedimentos instituídos na empresa para a execução dos processos de privatização.
91. Constatou-se, assim, que a PARPÚBLICA não tomou as devidas precauções para evitar os conflitos de interesse, o que não é consentâneo nem com a experiência da empresa que, há muito, procede à contratação de assessorias no âmbito dos processos de privatização, nem com os procedimentos instituídos a este nível e que se revelaram insuficientes.
92. A posição da empresa assumida ora em sede de contraditório é divergente da tomada pelo TdC porquanto não reconhece a falta de procedimentos e as falhas detetadas na aplicação dos já existentes, situação que deverá ser ultrapassada com o Manual de Procedimentos da empresa que está em fase de revisão¹⁸.
93. Do mesmo modo, o incumprimento das orientações da DGTF em matéria de contratação de consultoria técnica, bem como a não publicitação dos contratos no portal www.base.gov.pt, por parte da PARPÚBLICA, por esta entender não estar sujeita ao CCP, evidenciam falta de transparência por parte da empresa em matéria de contratação de consultores externos associados aos processos de privatização.

18 Conforme ata n.º 77 do CA, de 25 de fevereiro de 2014 e ata n.º 87, de 25 de novembro de 2014.



94. Desta forma, não tendo sido seguidas as boas práticas, neste domínio, coloca-se reservas quanto à gestão destes processos.
95. Apesar de a lei não contemplar a assessoria jurídica para a execução dos processos de privatização, existe uma prática reiterada de recurso a este tipo de consultadoria, o que aliás é comum também noutros países da OCDE¹⁹.
96. Os encargos com a assessoria jurídica dos três processos de (re)privatização do setor elétrico incluídos nos MoU e conduzidos pela PARPÚBLICA totalizaram 411.536 euros, dos quais 366.500 euros (89%) corresponderam à assessoria jurídica da MLGTS.

A não aplicação do CCP

97. A PARPÚBLICA não aplica o CCP, invocando, para o efeito, as conclusões de um parecer jurídico elaborado pela Sociedade de Advogados Sérvulo Correia & Associados, datado de 2009.
98. O TdC considera que a PARPÚBLICA satisfaz necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, pelo que deverá ser considerada um organismo de direito público, ou uma entidade adjudicante, para efeitos da aplicação do CCP.
99. Assim, não se acolhe o entendimento desta empresa, devendo os contratos por si celebrados obedecer aos procedimentos de contratação previstos no CCP e publicados no portal www.base.gov.pt.
100. Em contraditório a PARPÚBLICA argumentou que a questão geral da sujeição da Parpública ao CCP extravasa claramente o âmbito da Auditoria. A este propósito informa-se que cabe ao Tribunal, através do juiz conselheiro relator, determinar as matérias relevantes para a auditoria, de acordo com o Manual de Procedimentos do TdC e Regulamento da 2ª Secção.
101. Estando em causa processos de contratação pública, a **aplicação ou não do CCP é sempre matéria relevante para efeitos de auditoria pública.**

Organização e gestão dos processos de privatização

102. Quanto à organização e gestão dos processos de privatização por parte da PARPÚBLICA, verificou-se existir dispersão de documentos e falta de peças e registos relevantes que os deveriam integrar como recomendam as boas práticas da OCDE²⁰. Sem embargo, reconhece-se que a Lei n.º 11/90 não prevê o envio do relatório e parecer da CEA, os relatórios da avaliação prévia, bem como o reporte pós-privatização referido pela empresa em sede de contraditório.
103. Segundo a PARPÚBLICA a não inclusão do parecer e relatório da CEA no conjunto de documentação a enviar ao Tribunal deve-se ao facto de, nos termos da lei, o destinatário ser apenas o Governo e devendo ser posteriormente publicado no *site* do Ministério das Finanças.
104. Estas insuficiências processuais contribuíram para dificultar o desenvolvimento dos procedimentos normais de auditoria, ocorrendo a apresentação ulterior de documentos, com morosidade e após várias insistências do TdC.

¹⁹ Seção 4.5. do Relatório da OCDE, janeiro de 2009, “*O papel dos consultores externos*”.

²⁰ v.g. o cronograma das diversas etapas das privatizações (elementos essenciais e geralmente presentes em processos do mesmo tipo, como se verificou nos casos conduzidos pela Empordef, SGPS, S.A., Parque Expo, S.A. e Caixa Geral de Depósitos, S.A..) e documentos referidos no ponto “Processo de seleção e contratação dos consultores”.



Apreciação conjunta do processo de venda da EDP e REN

105. A 8.ª fase da (re)privatização da EDP e a 2.ª fase da REN não resultaram de uma estratégia económica, mas de uma emergência imposta pelo MoU no âmbito da negociação do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).
106. Estas operações de (re)privatização, tal como as restantes previstas naquele Memorando, tinham como objetivo contribuir para a redução da dívida pública, o que foi atingido **com a afetação total da receita líquida das operações à amortização da dívida pública**.
107. O modelo de privatização aplicado foi a **venda direta**, cuja fundamentação assentou na evolução da situação económica em Portugal, com destaque para o pedido de assistência financeira, que provocava o afastamento de investidores institucionais e dificultava a realização de qualquer oferta pública de ações.
108. A conclusão da 7.ª fase da EDP foi realizada através de um processo de “*accelerated bookbuilding*” cuja fundamentação assentou na “*(...) situação atual no mercado de capitais (...)*”.
109. De facto, as condições de mercado não eram as mais favoráveis para a concretização das operações pelo método de dispersão em bolsa, em face do ciclo económico recessivo. Nesse contexto, a opção de venda direta, veio a revelar-se adequada, pelo facto do valor obtido se **situar acima do valor médio da avaliação prévia** e da **cotação das ações** das empresas à data. Acresce ainda que, no caso da EDP, o valor obtido com a venda ficou acima do **valor das ações da conclusão da 7.ª fase** pelo método de dispersão em bolsa.
110. Não obstante o momento inoportuno imposto pelo Memorando de Entendimento, os preços foram adequados, face às condições de mercado. O processo foi competitivo e transparente, tal como atestam os relatórios de avaliação das propostas vinculativas da PARPÚBLICA e os pareceres e relatórios de atividades da CEA.
111. No quadro da apreciação teórica da oportunidade da privatização decidida em concreto cabe sublinhar que do *timing* imposto no MoU decorre um custo de oportunidade para o Estado Português, na medida em que o valor atualizado²¹ dos dividendos futuros poderia ser superior ao obtido pelo Estado com a venda das respetivas participações.
112. Por outro lado, a entrada de capital nos cofres do Estado foi determinante para a resolução dos problemas de financiamento do país, no âmbito do cumprimento do PAEF e das próprias empresas, com a abertura de financiamento estrangeiro.
113. Também, as operações de (re)privatização em causa tiveram um impacto bastante expressivo nas contas da PARPÚBLICA em 2012, que passou de um prejuízo de 16,8 milhões de euros, em 2011, para um lucro de 463,2 milhões de euros. Este acentuado crescimento no resultado deveu-se, essencialmente, ao registo das mais-valias obtidas com aquelas duas participações, no montante global de 574 milhões.
114. De acordo com a informação disponibilizada, as oito fases de (re)privatização da EDP e as duas da REN permitiram ao Estado, através da PARPÚBLICA, arrecadar cerca de 12 mil milhões de euros, a preços de 2012, dos quais 9,6 mil milhões de euros foram entregues à DGTF, **não tendo sido possível apurar, à exceção da 8.ª fase da EDP e da 2.ª fase da REN, o valor efetivamente entregue para amortização da dívida pública nas restantes fases**. Esta situação deve-se à **falta de reporte pós-privatização**.
115. A reprivatização da 8.ª fase da EDP, a conclusão da 7.ª fase e a 2.ª fase da REN **não tiveram qualquer efeito no modelo regulatório**. As competências de regulação económica da ERSE mantiveram-se nos termos definidos pelos respetivos regulamentos.

21 Para o efeito foi usada uma renda perpétua. Os Cálculos foram efetuados com base nos dividendos distribuídos pela EDP e REN em 2012, que foram, respetivamente, 676,5 e 90,8 milhões de euros, na respetiva proporção das parcelas de capital alienadas. Para o efeito foi utilizada a taxa de juro implícita da dívida direta do Estado 3,8%, divulgada no Relatório Anual de 2012 “Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública”, publicado pelo IGCP.



116. Todavia, no contexto da **revisão estratégica dos processos de reprivatização**, foi decidida, em 2011, a liquidação da *subholding* CAPITALPOR através da sua fusão total por incorporação na PARPÚBLICA. Consequentemente, as participações detidas pela CAPITALPOR, que incluíam além de outras, 11,17% da EDP e 46% da REN passaram para a titularidade direta da PARPÚBLICA.
117. A CAPITALPOR, criada em 2008 no âmbito da estratégia delineada para as privatizações, veio a revelar-se três anos após a sua constituição “...sem utilidade ou valor acrescentado no processo de alienação a privados...” e “...dispendiosa...”, tal como consta no Projeto de fusão PARPÚBLICA – CAPITALPOR, de novembro de 2011, o qual refere não existir qualquer justificação para a existência desta empresa “...a partir do momento em que se perspetiva a reprivatização de cada uma das participações sociais de que esta é titular direta...” e de que a solução encontrada terá sido a “...mais expedita e menos onerosa...”.
118. Após estas operações de (re)privatização o Estado retirou-se do capital da EDP, mas manteve uma participação de 11% do capital da REN até ao 1.º semestre de 2014. A estrutura acionista das duas empresas passou a ser a seguinte:

QUADRO 3 – ESTRUTURA ACIONISTADA DA EDP E DA REN APÓS O PROCESSO DE (RE)PRIVATIZAÇÃO

EDP	% capital	REN	% capital
China Three Gorges	21,35	State Grid I.D. Limited	25,00
Iberdola, SGPS, S.A.	6,79	Oman Oil Company S.A.O.C.	15,00
Oppidum Capital, S.L	6,18	Parpública, S.A.	9,90
José de Mello, SGPS, S.A.	4,60	CGD, S.A.	1,15
Grupo Millenim BCP e Fundo de Pensões	3,35	EGF – CGF, S.A.	8,43
Sonatrach	2,38	Gestmin, SGPS, S.A.	5,81
Grupo Espirito Santo	2,38	Oliren, SGPS, S.A.	5,00
Qatar Holding LLC	2,27	Red Eletrica Corporacion, S.A.	5,00
		EDP –Energias de Portugal, S.A.	5,00
		Columbia Wanger	2,00
		Grupo REN (ações próprias)	0,73
Restantes Acionistas	50,70	Restantes Acionistas	16,98
Total	100,00	Total	100,0

Fonte: Relatório e Contas da EDP e da REN; Relatório da CEA – 2.ª Componente - Reprivatização da REN.

Receitas dos processos de privatização vs afetação

119. Os processos de (re)privatização do setor elétrico previstos no MoU, conduzidos pela PARPÚBLICA, e concluídos com sucesso em 2011 e 2012 (8.ª fase da EDP e 2.ª fase da REN respetivamente) geraram uma receita bruta de 3.285,4 milhões de euros, da qual 2.768 milhões de euros foram entregues pela PARPÚBLICA ao Estado para amortização da dívida pública, tal como previsto no Memorando e no Documento de Estratégia Orçamental (DEO).

QUADRO 4 – SALDO DAS OPERAÇÕES

(em euros)

	PARPÚBLICA	Entregue à DGTF			TOTAL (3 operações)
		EDP conclusão 7.ª fase	EDP 8.ª fase	REN 2.ª fase	
Receita Bruta	356.064.950	2.693.186.548	592.206.000	3.285.392.548	3.641.457.498
Abatimentos à receita *	3.513.945	476.836.561	40.493.621	517.330.182	520.844.128
SALDO DA OPERAÇÃO	352.551.005	2.216.349.987	551.712.379	2.768.062.366	3.120.613.370

Fonte: PARPÚBLICA; Tratamento equipa de auditoria do TdC; Notas: O valor dos encargos registado na EDP inclui os encargos com a consultadoria jurídica da EDP e da REN uma vez que o contrato com a MLTGS foi um contrato único para os dois processos (€298.800,91).

*O valor dos encargos inclui IVA e imposto de selo, quando aplicável.

120. O primeiro pagamento, a título de antecipação, ocorreu no momento de assinatura dos AVD (dezembro de 2011 - EDP e fevereiro de 2012 - REN), no valor de 760.000.000 euros.



121. Assim, o pagamento final, no montante de 2.008,1 milhões de euros, **recebido pela PARPÚBLICA e entrado na tesouraria do Estado, com depósito no IGCP, em maio de 2012**, apenas foi transferido para a DGTF em 28 de dezembro do mesmo ano.
122. Ficaram na posse da PARPÚBLICA 310,5 milhões de euros, por conta da aquisição das ações da EDP à PARCAIXA e 26,3 milhões de euros relativo aos encargos com a consultadoria e compensação por antecipação à CTG.
123. O diferencial de 517,3 milhões de euros corresponde assim ao valor dos encargos com assessoria, à compensação da *China Three Gorges* pela antecipação do pagamento final, à despesa suportada pela PARPÚBLICA com a aquisição das ações da EDP à PARCAIXA e, ainda, aos dividendos à PARPÚBLICA.
124. A receita obtida com a operação de conclusão da 7.ª fase de (re)privatização da EDP no valor de 356,1 milhões de euros, reverteu na íntegra para a PARPÚBLICA que procedeu à amortização do *bridge loan* de 300 milhões de euros constituído ainda em 2012, que foi realizado para fazer face à amortização antecipada do *bond* permutável EDP.
125. Este valor constituiu receita exclusiva da entidade, uma vez que estas ações já tinham sido reprivatizadas e o correspondente valor entregue nos cofres do Tesouro, em 2007, quando da emissão das obrigações convertíveis em ações.
126. Em 2012, as únicas receitas de (re)privatizações recebidas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) foram as da (re)privatização da EDP (8.ª fase) e da REN (2.ª fase) que totalizaram 2.768.062.366 euros. As aplicações de receitas de (re)privatizações respeitaram, exclusivamente, a amortizações e anulações de dívida pública.

Encargos globais com a privatização

127. Os encargos globais com a 8.ª fase de (re)privatização da EDP e 2.ª fase da REN totalizaram 26,3 milhões e incluem os valores despendidos com os consultores externos e o *settlement agreement*, o que representou cerca de 0,8% do valor bruto da venda.
128. Cerca de 83,3% (21,9 milhões de euros)²² destes encargos respeitam apenas à 8.ª fase do processo EDP e o restante à 2.ª fase da REN. Os encargos com a conclusão da 7.ª fase da EDP ascenderam a 3,5 milhões de euros, representando 0,98% do valor da venda, conforme se constata no quadro seguinte:

QUADRO 5 – ENCARGOS GLOBAIS COM AS OPERAÇÕES EDP E REN

(em euros)

	EDP (conclusão 7.ª fase)	EDP (8.ª fase)	REN (2.ª fase)	TOTAL REN e EDP (8.ª fase)	TOTAL (3 operações)
ENCARGOS *					
Consultadoria Jurídica**	92.299	319.237	n.d	319.237	411.536
Consultadoria Financeira:	3.421.646	19.901.291	4.395.221	24.296.511	27.718.158
<i>Avaliação da empresa</i>		25.574	24.741	50.314	50.314
<i>Assessoria da venda</i>	3.421.646	19.875.717	4.370.480	24.246.197	27.667.843
Subtotal	3.513.945	20.220.528	4.395.221	24.615.748	28.129.694
"Settlement Agreement"	n.a	1.711.094	n.a	1.711.094	1.711.094
Outras***	n.a	454.904.940	36.098.400	491.003.340	491.003.340
TOTAL	3.513.945	476.836.561	40.493.621	517.330.182	520.844.128

Fonte: PARPÚBLICA; Tratamento equipa de auditoria do TdC; Notas: * Valores com IVA e imposto de selo, quando aplicável; **Deste valor €298.800,91 respeita a encargos com a consultadoria jurídica da EDP e da REN uma vez que o contrato com a MLTG foi único para os dois processos. *** inclui aquisição ações da EDP à Parcaixa e pagamento dos dividendos de 2011 à PARPÚBLICA.

22 Este montante não inclui a assessoria jurídica relativa aos dois processos, no montante de 298,8 mil euros.



129. Os restantes encargos com as operações de (re)privatização não foram imputados a qualquer destes processos, designadamente os custos suportados pela PARPÚBLICA com a contratação da AB DL, no valor de 369 mil euros, e da *Brunswick*, no valor de 450 mil euros, pois não estavam afetos a nenhuma operação em concreto.
130. Quanto aos membros da CEA, de acordo com a Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, entidade responsável pelo pagamento de verbas pelo exercício das funções daquela Comissão, não foi processado qualquer montante.

Endividamento da PARPÚBLICA e dívida do Estado à PARPÚBLICA

131. O modelo de compensação previsto no n.º 3 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro, conjugado com as atribuições que a PARPÚBLICA está incumbida no âmbito destes processos, tem contribuído para o aumento do nível de endividamento da empresa, que se cifrava no final de 2011 e 2012, em 5.125 milhões de euros e 4.955 milhões de euros, respetivamente.
132. Também no PCGE de 2011 se refere que a falta de cumprimento, por parte do Estado, do disposto no n.º 3 do art.º 9º do citado diploma, relativamente às receitas de (re)privatizações que a PARPÚBLICA vinha entregando ao Tesouro desde o ano de 2007, deu origem a um crédito daquela empresa sobre o Estado que se estimava, no final de 2011, em cerca de 1.872,4 milhões de euros.
133. Tendo como objetivo abater a dívida do Estado à PARPÚBLICA, no final de 2012, a DGTF entregou, em janeiro de 2013, um conjunto de participações em empresas não cotadas para avaliação, onde incluiu a ANA, os CTT, a Propnery, a EFACEC, a Lisnave, a SIMAB, a AdP e a SPE. O valor da avaliação deste grupo de empresas situou-se em 1.007,6 milhões de euros. Na sequência do Despacho n.º 735/2014-SET, de 29 de abril, o valor passou para 1.294,6 milhões de euros.
134. A dação em pagamento destas participações permitiria que a dívida da PARPÚBLICA ficasse reduzida a 500 milhões de euros, caso a CGD, S.A.²³ passasse para a sua carteira, pois esta empresa deveria "(...) valer 3,5 mil milhões de euros (...)".
135. A amortização da dívida do Estado à PARPÚBLICA constitui uma condição indispensável para a preservação da sustentabilidade económica e financeira da empresa e a manutenção desta dívida, nas condições que têm vigorado, põe em causa a viabilidade da empresa e constitui uma situação dificilmente enquadrável nas diretivas comunitárias que regulam as relações entre os Estados e as empresas que se encontram fora do perímetro de consolidação das contas públicas.
136. No que se refere a empréstimos contraídos pela PARPÚBLICA²⁴, no âmbito das operações de (re)privatização da 8.ª fase da EDP e 2.ª da REN, a PARPÚBLICA informou que "Não houve contratação de empréstimos para execução dos processos de reprivatização", à exceção dos três empréstimos *bridge* contraídos junto do BESI e do CBI para pagamento do empréstimo obrigacionista Permutáveis, no âmbito da conclusão da 7.ª Fase de (re)privatização da EDP. O montante destes três empréstimos foi de 720 milhões de euros e os encargos totais de 3.083.990,67€.

Impacto financeiro das operações nas contas públicas

137. As participações detidas pelo Estado na EDP e na REN contribuía positivamente para as contas públicas através da distribuição anual de dividendos. Com a alienação destas participações o Estado deixou de arrecadar por esta via receita para os anos vindouros.

23 Esta operação foi suspensa, tal como consta no relatório da 8.ª e 9.ª avaliação do PAEF, de novembro de 2013, nos seguintes termos: (...) 12. (...) A redução do rácio da dívida em relação ao PIB em 2013 prevista na sétima avaliação foi sustentada por duas grandes operações pontuais: a transferência das ações de banco público CGD à Parpública (a empresa estatal que está fora do perímetro do sector público administrativo), foi suspensa, enquanto a outra, a realocação do portfólio da Segurança Social a partir de ativos no exterior, foi adiada (...).

24 Na Ata da 45.ª reunião do CA, de 30 de agosto de 2011, é mencionado que "(...) o passivo nominal da Parpública, ascendia, no final do semestre, a 5,6 mil milhões de euros, dos quais 1,9 mil milhões de euros relativos aos empréstimos emitidos pela Parpública no âmbito das operações de reprivatização da EDP e da GALP".



138. Em contraponto, o Estado recebeu 2.768,1 milhões de euros²⁵ (receita líquida) em 2012 proveniente da venda da sua participação naquelas duas empresas.
139. Os encargos com estas operações não tiveram reflexo na despesa do Estado, uma vez que foram suportados pela entidade executora “PARPÚBLICA, S.A.”, a qual não estava, à data da realização da auditoria, inserida no perímetro das administrações públicas²⁶.

Questões VFM no processo de privatização da EDP e da REN

140. As questões que se seguem assentam nas orientações de Auditoria de *Value for Money*, constante das *Guidelines* 5220 da INTOSAI e que se relacionam, fundamentalmente, com aspetos de eficiência, eficácia e economia das operações de privatização em apreço. Cada questão indica, sempre que possível, a correspondente diretriz (*cfr.* Anexo 16.10).

Os objetivos fixados para as operações de privatização são claros? Foram cumpridos? → Diretriz 7 da ISSAI 5210

141. Os objetivos da venda foram claros e publicamente divulgados por todos os investidores. Estas operações não tiveram por base uma estratégia económica, resultando de um compromisso com os credores internacionais, imposto no MoU, no âmbito da negociação do PAEF.
142. O compromisso foi no sentido de alienar rapidamente as empresas, reforçando o empenho do Governo com o plano de privatizações. Este documento previa a alienação das empresas até ao final de 2011. O cumprimento do acordado foi considerado essencial para reforçar a credibilidade face aos investidores internacionais, num momento em que o país já não se financiava pelos canais tradicionais. No caso da REN o prazo previsto para a conclusão da (re)privatização não foi cumprido, dado o acordo de venda ter sido celebrado em 22 de fevereiro de 2012, enquanto que no caso da EDP, o prazo foi cumprido.
143. As operações de privatização previstas no MoU tinham como objetivo básico contribuir para a redução da dívida pública maximizando o valor de venda.
144. Foi afetada a totalidade da receita líquida das operações, 2.768 milhões de euros, à amortização da dívida, ou seja, cerca de 1,35% da dívida pública no ano de 2012.
145. Objetivos complementares, como o reforço da presença de investidores diversificados na economia portuguesa ou a atração de investimento estrangeiro para Portugal, suportaram, também, a decisão de venda das empresas.

A calendarização fixada para as operações foi realista? → Diretriz 8 da ISSAI 5210

146. Foi assumido o compromisso, por parte do Governo Português, de acelerar o programa de privatizações e completar a venda da EDP e da REN até ao final de 2011, ou seja, em cerca de seis meses.
147. A calendarização da venda seguiu um prazo exigente, o que colocou considerável pressão sobre o processo de venda. Esta celeridade não prejudicou, porém, o regular desenvolvimento do processo de privatização, nem a sua adequada divulgação pública. Ainda assim, no processo de (re)privatização da REN, um dos potenciais investidores desistiu com o argumento de que não conseguia cumprir os prazos definidos, mesmo tendo sido o processo concluído já em 2012, sem cumprir o compromisso inicial de o terminar em 2011.

²⁵ Este valor exclui os dividendos distribuídos pela EDP e pela REN, relativos ao ano de 2011 que foram pagos à PARPÚBLICA, entidade titular das ações à data, no valor de 180,5 milhões de euros. Contudo, o Estado comprometeu-se a prescindir destes dividendos a favor dos compradores nos AVD respetivos. Assim, o valor da receita a afetar à amortização da dívida pública ficou reduzido em igual montante.

²⁶ Esta situação alterou-se em setembro de 2014, passando a empresa a estar inserida no perímetro das administrações públicas: <http://www.ine.pt>.



148. A duração da fase de negociação entre os potenciais compradores e o Estado não afetou o encaixe, já que entre as propostas iniciais e as propostas finais vinculativas, globalmente, não se registou perda de encaixe.

Os preços de mercado das ações antes do processo de venda refletem uma justa avaliação do negócio?

149. No momento em que foram efetuadas as privatizações, as condições de mercado eram desfavoráveis, em resultado de um ciclo económico recessivo e de uma crise de financiamento do Estado e das empresas portuguesas. Em 2011, a EDP e a REN tiveram o pior desempenho bolsista dos últimos 10 anos, com a cotação em bolsa das suas ações a atingir mínimos históricos. Nesse ano, as empresas assistiram a diminuições da notação de risco de crédito que as colocaram como “(...) não investimento especulativo (...)”.
150. Acontece que estas empresas gerem infraestruturas fundamentais para a competitividade da economia e para o bem-estar da população. Têm um valor inestimável para a economia portuguesa, quer pelo seu valor corporativo quer pelo valor intangível enquanto empresas monopolistas (no caso da REN), ou líderes de mercado (no caso da EDP) no setor energético.
151. As avaliações efetuadas antes do processo de (re)privatização, apontavam para valores médios superiores aos que estavam referenciados pelo mercado, pelo que se considera que **ambas as empresas se encontravam subavaliadas antes do processo de venda.**
152. Tanto a EDP como a REN são *utilities*, e a procura pelos serviços prestados por estas empresas, nomeadamente do setor da energia, tem pouca elasticidade a flutuações do mercado.

A empresa foi avaliada previamente à receção das propostas? → Diretriz 9 da ISSAI 5210

153. Para dar cumprimento à avaliação prévia da empresa prevista na Lei-quadro das (re)privatizações, as duas empresas foram avaliadas antes da receção das propostas de aquisição por três entidades financeiras independentes. Estas avaliações utilizaram diversas metodologias e os seus resultados foram coerentes entre si, embora na maioria dos casos não tenha sido considerado qualquer prémio de controlo.
154. No caso da EDP as avaliações situavam “o intervalo de preço para a ação da EDP entre os 2.30€ e os 3.64€. Estes preços foram estabelecidos com base em avaliações de múltiplos de mercado para modelização SOTP (“SumoftheParts”) (...) e DCF SOTP (...)”.
155. Já para a REN as avaliações situavam “o intervalo de preço para a ação da REN entre os 1,98€ (...) e os 3.08€ (...). Estes valores foram estabelecidos com base em avaliações na ótica do rendimento e método DCF, análise de transações comparáveis, *peers* comparáveis face ao EBITDA, ao EBIT e *entreprise value* em relação aos RAB.”.
156. O facto de ambas as empresas estarem cotadas em bolsa permitiu, além do valor da avaliação prévia, dispor de um outro valor de referência para apreciar a razoabilidade das propostas apresentadas.

O método de privatização escolhido foi o mais adequado? → Diretriz 10 da ISSAI 5210

157. As condições de mercado não eram as mais favoráveis para a concretização das operações pelo método de dispersão em bolsa, em face do ciclo económico recessivo, que acarretava um elevado elemento de incerteza acerca do sucesso desse tipo de operação, cujas consequências poderiam afetar o desenvolvimento do restante plano de privatizações.
158. Neste contexto, a **opção pela venda direta veio a revelar-se adequada à luz dos interesses dos contribuintes.** O valor obtido pelo Estado Português ficou acima dos valores de referência “*cotações de mercado*” e do “*valor médio das avaliações das empresas*”.

159. Este método de venda permitiu também a negociação ao nível do projeto estratégico (“*framework agreement*”) dos futuros investidores criando assim potenciais mais-valias para as empresas, nomeadamente a criação de linhas de crédito suplementares junto de uma instituição de crédito chinesa para ambas as empresas.
160. Todavia, a venda direta institucional não permitiu colocar o mesmo tipo de tensão competitiva que uma oferta pública de venda causaria. Se, por um lado, o Estado teve que considerar quatro propostas concorrentes para a aquisição da participação na EDP, apenas duas propostas vinculativas foram entregues para a REN, que se revelaram complementares entre si, tendo ambas sido aceites.

O negócio dispõe das competências necessárias? → Diretriz 13 da ISSAI 5210

161. O negócio foi acompanhado por técnicos qualificados, quer da parte das empresas a privatizar, quer da parte do Estado, através da PARPÚBLICA e de consultores externos (financeiros e jurídicos).
162. Para a avaliação prévia da empresa foram selecionadas três entidades financeiras. A assessoria financeira do processo de venda de ambas as operações foi prestada pela Caixa Banco de Investimento (CaixaBI), entidade do SEE que subcontratou aqueles serviços à *Perella*. A assessoria jurídica foi prestada pela *Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva, Sociedade de Advogados (MLGTS)*.
163. O encargo global com a assessoria externa (financeira e jurídica) da 8.ª fase e 2.ª fase de (re)privatização da EDP e da REN, respetivamente, no montante de 24,6 milhões de euros, elevando-se este valor a 28,1 milhões de euros quando incluída a conclusão da 7.ª fase de (re)privatização da EDP.

Foi disponibilizada informação suficiente aos potenciais investidores? → Diretriz 15 da ISSAI 5210

164. Foi permitido um igual acesso à informação da empresa aos potenciais investidores. Numa primeira fase foi disponibilizada informação pública a todos os potenciais investidores, sob a forma de um documento de promoção do investimento. Isto permitiu a apresentação de propostas não vinculativas.
165. Numa segunda fase foram discutidos, entre compradores, vendedores e empresas a privatizar, os projetos estratégicos propostos, o que permitiu acesso a informação mais detalhada e perceber o alinhamento dos interesses de comprador e vendedor.

O processo de venda foi competitivo e transparente? → Diretrizes 11 e 16 da ISSAI 5210

166. Foram efetuados contactos com vários potenciais investidores no sentido de promover a competitividade do processo. No caso da EDP, a tensão competitiva manteve-se até ao final, com a apresentação de quatro propostas vinculativas. No caso da REN foram entregues apenas duas propostas vinculativas, tendo vindo a revelar-se complementares, pelo que o processo não manteve a tensão competitiva até ao fim.
167. Foi permitido um igual acesso à informação da empresa aos potenciais investidores. As respostas às questões colocadas pelos investidores foram disponibilizadas a todos os participantes que ainda se encontravam em cada fase do processo. Aos investidores que chegaram à fase final do processo foram dadas iguais oportunidades de discussão do projeto estratégico da empresa.
168. Os pareceres emitidos pelas comissões especiais de acompanhamento foram favoráveis no que respeita à “(...) regularidade, imparcialidade e transparência (...)” de ambos os processos.



As propostas apresentadas foram avaliadas objetivamente?

169. Os critérios de avaliação das propostas indicativas e das vinculativas foram previamente definidos por Decreto-Lei e por RCM, respetivamente. Os critérios financeiros foram objetivos e quantificáveis (preço e quantidade de ações) enquanto que os técnicos tinham uma componente mais qualitativa. As propostas foram avaliadas pelos consultores financeiros e pela empresa a privatizar²⁷. À PARPÚBLICA coube uma avaliação global conjunta.
170. Os critérios foram aplicados de modo uniforme a todos os investidores, conforme atestam os relatórios de avaliação das propostas e os pareceres e relatórios da CEA.

O processo de venda foi objeto de uma adequada ação de marketing?

171. Tendo presente a modalidade de privatização escolhida “venda directa” não ocorreram ações de marketing nestes processos.
172. Todavia, os consultores procederam à divulgação da operação, mediante contatos informais numa primeira fase e posteriormente com o envio da carta convite acompanhada de um documento designado “EDP/REN-Investment Opportunity” com informação financeira das empresas.

O produto da venda foi razoável face a operações similares?

173. O momento imposto pelo Memorando de Entendimento para a concretização destas operações veio, inequivocamente, a condicionar o nível de encaixe que seria obtido em outras condições mais vantajosas de mercado. Mesmo assim, o produto da venda ficou acima dos valores de referência (valor de mercado das ações e do valor médio das avaliações).
174. O **preço médio** de venda das **ações da REN** foi **ligeiramente superior ao da primeira fase de (re)privatização** da empresa, em 2007, concretizada num enquadramento de mercado bastante mais favorável.
175. Por outro lado, na 1ª fase a metodologia foi uma **oferta pública de venda (OPV)**, que ao contrário da venda direta não incorporava um prémio de controlo. No que respeita à EDP este tipo de análise não foi feito atendendo à heterogeneidade das várias fases de (re)privatização (a 1ª fase teve lugar em 1997).

Houve um ganho ou uma perda para os contribuintes?

176. Na perspetiva dos acordos internacionais a que o país se comprometeu no âmbito do PAEF, a concretização destas operações teve repercussões positivas ao nível das avaliações regulares, na medida em que contribuíram para vencer etapas do ajustamento imposto e da libertação das várias tranches de financiamento associadas a esses compromissos.
177. Contudo, numa perspetiva de racionalidade financeira, o *timing* imposto para a concretização destas operações representou para o Estado Português um custo de oportunidade ou alternativo, que correspondeu à concretização da operação num enquadramento económico muito negativo e à perda de dividendos futuros, anualmente distribuídos por estas empresas.

Foram monitorizados os fatores externos que poderiam afetar o mercado?

178. A evolução da situação económica em Portugal, com destaque para o pedido de assistência financeira, provocava o afastamento de investidores institucionais e dificultava a realização de qualquer oferta pública de ações.

²⁷ Esta apenas no que se referia às questões técnicas.



179. Neste sentido, o Estado optou por uma venda direta institucional, em detrimento de uma OPV, decisão justificada pela incerteza provocada pelo contexto de instabilidade económico-financeira dos mercados de capitais nacional e internacional que tornava incerto o resultado de uma OPV.
180. Caso a alienação de mercado falhasse, colocaria uma pressão acrescida no remanescente plano de privatizações. Este método permitiu ainda negociar acordos com os investidores no sentido de servir os interesses estratégicos de longo prazo da empresa (*framework agreements*) e permitiu ainda, no caso da REN, aliviar as dificuldades de financiamento que a empresa enfrentava.

As empresas foram objeto de um processo de reestruturação?

181. A 8ª fase de (re)privatização da EDP e a 2ª fase da REN não desencadearam qualquer processo de reestruturação. Todavia, reestruturações ocorridas no setor energético, na década passada, levaram a alterações significativas nestas empresas que passaram, designadamente, pela autonomização da REN face à EDP.

Apreciação geral

182. A auditoria pôs em relevo como pontos fortes:

- a) O modelo de privatização seguido e os valores obtidos foram adequados face às condições adversas de mercado, tendo a entrada de capital nos cofres do Estado contribuído para a resolução dos problemas de financiamento no âmbito do PAEF e das próprias empresas com a abertura de financiamento estrangeiro [ponto 6.6., pontos 7.2.1. a 7.3., pontos 9.2.1. a 9.3. do relatório, ponto 9.5.1. e o anexo 16.10.].
- b) A inclusão no decreto de privatização de alguns dos processos de *“Colocar à disposição do Tribunal de Contas toda a documentação que integra o processo de venda, incluindo todos os pareceres e relatórios previstos na lei que regula estes processos.”*, na sequência do sugerido pelo TdC durante o trabalho de campo [ponto 1.6 do relatório].
- c) A catalogação aplicada pela PARPÚBLICA nos serviços de consultadoria e o respectivo modelo de remuneração está conforme as boas práticas da OCDE [ponto 6.11.2 do relatório].
- d) A liquidação da CAPITALPOR (empresa criada em 2008), através da sua integração na PARPÚBLICA, revelou-se como sendo uma solução adequada e económica, no âmbito da estratégia delineada para as privatizações [ponto 13.2.1. e ponto 15.1. do relatório].

183. Como pontos fracos a auditoria pôs em destaque:

- e) A morosidade na aprovação do regime legal da salvaguarda dos ativos estratégicos [ponto 6.2., ponto 7.4.3. e ponto 9.3.1. do relatório];
- f) A falta de revisão da lista das entidades pré-selecionadas prevista no art.º 5.º da LQP [pontos 6.2. e 6.11.9.3. do relatório];
- g) A necessidade de reformular a legislação em vigor no sentido do reforço dos procedimentos a seguir, designadamente em matéria de contratação de consultoria externa, tendo em conta a reiterada inclusão de uma norma na Lei do Orçamento de Estado que afasta os procedimentos gerais de contratação pública e se sobrepõe ao CCP e às diretivas comunitárias [ponto 6.11.2 a 6.11.8. e ponto 6.11.9.2. do relatório];
- h) A necessidade de melhorar a LQP no que respeita à intervenção da CEA em todas as fases dos processos de privatização compreendendo a emissão de opinião sobre a avaliação prévia do bem a alienar, bem como no que se refere à obrigatoriedade do reporte ao público, na linha com as boas práticas da OCDE [ponto 6.2. a 6.2.1. e ponto 6.11. do relatório].



- i) O estabelecimento de excepções ao regime de indisponibilidade de acções, livremente fixado pelo Governo, com a previsão do pagamento de preço adicional daí decorrente [pontos 6.2., 7.4.3., 9.4., 9.4.3. e 9.5.1. do relatório].
- j) Insuficiências na organização e gestão dos processos de privatização conduzidos pela PARPÚBLICA, sendo algumas decorrentes de omissão na lei [ponto 6.11. do relatório].
- k) A PARPÚBLICA não aplicou o CCP, não seguiu as orientações da DGTF em matéria de contratação de consultadoria externa, não produziu os instrumentos adequados e suficientes de suporte aos processos, como preveem as boas práticas, e permitiu a ocorrência de conflitos de interesse, **não assegurando, nessa medida, o cumprimento das regras e dos princípios que devem nortear a gestão pública** [pontos 6.11.4. a 6.11.7., ponto 6.11.9. e 6.12. do relatório].
- l) O processo de seleção dos assessores revelou dualidade de critérios: para a escolha dos avaliadores e assessores jurídicos foram convidadas várias entidades a apresentar proposta enquanto que para a assessoria financeira, cujo valor foi largamente superior ao dos dois primeiros, convidaram uma única entidade (CaixaBI) [pontos 6.11.9.1. a 6.11.9.4. do relatório].
- m) A aceitação para prestação de serviços de assessoria de uma entidade não integrada na lista dos pré-qualificados (*Perella*) e que não preenchia os restantes critérios que determinara a escolha do CaixaBI [ponto 6.11.9.3. do relatório].

3. RECOMENDAÇÕES

184. Tendo em consideração o conteúdo do presente relatório e, em particular, as suas conclusões, bem como as respostas produzidas em sede de contraditório, o Tribunal recomenda:

Ao Governo

1. Na perspectiva de futuros processos de privatização, deverá o Governo assegurar a sua formalização, através de um programa de privatizações que indique para cada processo, o timing, a receita prevista e respetiva afetação.

À semelhança do que se verifica em outros países da UE, cabe no âmbito do programa de privatizações definir e fundamentar as opções do Estado Português quanto ao elenco de bens públicos a privatizar.
2. Deve proceder à revisão da Lei n.º 11/90 no sentido de adequá-la à realidade dos processos, designadamente a consultadoria externa que envolve todo o ciclo do processo de privatização, matéria que se encontra dispersa por legislação vária.
3. Deve a CEA ser nomeada no início de cada processo de privatização, por forma a acompanhar as fases do processo, conforme recomendação do CPC e, à semelhança das funções que lhe estavam cometidas no passado, pronunciar-se sobre a avaliação prévia da empresa. Também o relatório da comissão deverá ser enviado à entidade executora do processo de modo a colmatar eventuais atrasos ou omissões da sua publicação no sítio www.gov.pt.
4. O Tribunal sublinha, em matéria de pré-qualificação para as contratações dos consultores financeiros, a importância de se cumprir o fixado na lei, devendo a lista ser atualizada, sob pena de se proceder à contratação de entidades que, além de não integrarem a lista, colocam em causa a qualificação dos pré-selecionados.



5. Em nome da transparência e da responsabilização deverá o reporte efetuado pela entidade executora, após a privatização, estar previsto na lei e ser do conhecimento público pelo que, à semelhança do relatório e parecer da CEA, também este documento deverá ser publicitado na página eletrónica do Governo.

O mesmo reporte deve estar refletido nos instrumentos de gestão da entidade executora e no relatório anual do SEE da DGTF e deve incluir, obrigatoriamente, o valor dos encargos e da receita, bem como a respetiva afetação. Para os processos de privatização faseados, dever-se-á, na última fase, atualizar o valor de todo o processo.

6. A disponibilização da informação prevista no decreto de privatização de cada operação, deve incluir o envio obrigatório ao TdC e à CMVM dos elementos que integram o processo de privatização, designadamente todos os pareceres e relatórios previstos na lei que regula estes processos.

Em benefício da transparência deverá, também, incluir a fundamentação da decisão sobre os métodos de privatização escolhidos, bem como a afetação da receita.

7. A contabilização da receita e da despesa do Estado referente aos processos de privatização na CGE deverá refletir, de forma verdadeira e apropriada, a saída de ativos do Estado, como já foi recomendado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE), por forma a evitar a duplicação das receitas e a não inclusão dos encargos dos processos de privatização.

8. No que respeita à compensação a atribuir pelo Estado à Párpública, prevista no n.º 3 do art.º 9.º do Decreto Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro, reitera-se a recomendação que já figurava nos relatórios n.º 1/2004 e n.º 32/2008 do TdC e que sugeriam a melhoria na redação da citada norma, por forma a clarificar e a tornar mais célere aquela compensação e, desse modo, introduzir maior transparência e rigor na transferência de ativos da carteira da DGTF para a da PARPÚBLICA.

À PARPÚBLICA

9. Deve, a entidade executora de processos de privatização, incluir no seu plano e orçamento anual o valor da receita e dos encargos previstos para a execução de cada um dos processos.
10. Deve, a PARPÚBLICA, em matéria de contratação, aplicar o CCP e publicitar os contratos por si celebrados no portal base, à semelhança de outras entidades do SEE que operam em regime concorrencial.
11. Devem constar no regulamento interno da empresa e/ou manual de procedimentos as orientações da DGTF em matéria de consultadoria, bem como os procedimentos dos processos de privatização, dispersos por várias legislações.
12. Todas as contratações efetuadas pela entidade executora, no âmbito dos processos de privatização, devem estar devidamente refletidas nos encargos suportados com os respetivos processos.
13. Atendendo ao número de privatizações já realizadas pela PARPÚBLICA e ao montante gasto em consultadoria externa nestes processos, que é deduzido do valor da receita a entregar ao Estado, deverá a empresa equacionar soluções para reduzir essa dependência e garantir a otimização do valor para o contribuinte. Neste sentido, deverá evitar o uso frequente de consultores externos e utilizar recursos internos.
14. A adoção de medidas que evitem situações de conflito de interesses²⁸ nas várias fases do processo de privatização.

28 Página eletrónica do *National Audit Office: Report, Cross – government “Conflicts of interest” HC 907 Session 2014-15*: <http://www.nao.org.uk/report/conflicts-interest-2/> e Recomendação do CPC, de 7 de novembro de 2012.



II VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

4. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

185. Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art.º 29º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas), que emitiu o respectivo parecer.

5. DECISÃO

186. Aprovar o presente relatório, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
187. O Governo, através da Ministra de Estado e das Finanças, da Economia e o CA da PARPÚBLICA, destinatários das recomendações identificadas no ponto 3 do Volume I do presente relatório, devem transmitir ao Tribunal de Contas, por escrito, no prazo de 60 dias, as medidas a adotar para dar cumprimento às recomendações e, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas e os resultados obtidos.

6. DESTINATÁRIOS

188. Do presente relatório serão remetidos exemplares:



À Presidência da República.



À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:

- Presidente da Assembleia da República;
- Comissão do Orçamento, Finanças e Administração Pública;
- Comissão de Economia e Obras Públicas;
- Líderes dos Grupos Parlamentares.



Ao Governo e, especificamente, aos:

- Primeiro-Ministro;
- Vice-Primeiro Ministro;
- Ministra do Estado e das Finanças;
- Ministro da Economia.
- À Direção Geral do Tesouro e Finanças;
- Aos Presidentes dos Conselhos de Administração da PARPÚBLICA, do Caixa Banco de Investimento, da Agencia de Gestão de Tesouraria e da Dívida Pública, da EDP, da REN, da CMVM, da AdC e da ERSE.
- Ao Procurador – Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.



7. PUBLICIDADE

189. Este relatório será inserido no sítio do TdC na Internet (www.tcontas.pt) e divulgado em tempo oportuno e pela forma mais adequada, pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades acima elencadas.

8. EMOLUMENTOS

190. Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, no montante de dezassete mil cento e sessenta e quatro euros (17 164,00€) a pagar pela PARPÚBLICA.



Tribunal de Contas, em 7 de maio de 2015

O Conselheiro Relator

(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

(José de Castro de Mira Mendes)

(António Manuel Fonseca da Silva)

(António José Avérous Mira Crespo)

(José Luís Pinto Almeida)

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

