



FAQ sobre os PAO das Empresas Públicas do SEE

- 1. QUE EMPRESAS INTEGRAM O SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO? 2**

- 2. QUE EMPRESAS PÚBLICAS DO SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO DEVEM FAZER PROPOSTAS DE PLANOS DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO? 4**

- 3. QUE OUTRAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO EMPRESARIAL SE ENCONTRAM, ENTÃO, ABRANGIDAS POR ESTA OBRIGAÇÃO? 5**

- 4. QUAL É O HORIZONTE TEMPORAL DO PLANO DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO? 6**

- 5. QUAL DEVE SER O CONTEÚDO DO PLANO DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO? 8**

- 6. QUEM APROVA O PLANO DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO? 10**

- 7. COMO DEVE SER INSTRUÍDO UM PLANO DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO? ISTO É, QUE DOCUMENTOS DEVEM ACOMPANHAR UM PAO?..... 12**

- 8. QUAL É A INTERVENÇÃO DA UTAM NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DO PLANO DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO?..... 13**

- 9. QUAL É O GRAU DE AUTONOMIA DE UM CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO NA EXECUÇÃO DE UM PLANO DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO APROVADO? 14**



1. Que empresas integram o setor empresarial do Estado?

Nos termos do RJSPE, o setor empresarial do Estado integra dois tipos de empresas: as empresas públicas e as empresas participadas (artigo 2.º, n.º 2).

a) Empresas públicas

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do RJSPE, são empresas públicas as organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outros entes públicos exerçam, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante, definida no artigo 9.º do RJSPE:

“Artigo 9.º

Influência dominante

1 – Existe influência dominante sempre que as entidades públicas referidas nos artigos 3.º e 5.º se encontrem, relativamente às empresas ou entidades por si detidas, constituídas ou criadas, em qualquer uma das situações seguintes:

- a) Detenham uma participação superior à maioria do capital¹;*
- b) Disponham da maioria dos direitos de voto;*
- c) Tenham a possibilidade de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou do órgão de fiscalização;*
- d) Disponham de participações qualificadas ou direitos especiais que lhe permitam influenciar de forma determinante os processos decisórios ou as opções estratégicas adotadas pela empresa ou entidade participada.*

(...)”

Consideram-se, além destas, empresas públicas as entidades públicas empresariais, reguladas no capítulo IV do RJSPE (artigo 5.º, n.º 2 do RJSPE).

b) Empresas participadas

São empresas participadas todas as organizações empresariais em que o Estado ou outros entes públicos, de carácter administrativo ou empresarial, detenham uma participação permanente, de forma direta ou indireta, mas não tenham

¹ A redação desta alínea não é a mais feliz, na medida em que é impossível deter-se uma participação superior à maioria do capital. Deverá aqui entender-se uma participação superior a 50% do capital.



influência dominante (artigo 7.º, n.º 1 do RJSPE). As participações permanentes são as que não possuem objetivos exclusivamente financeiros, sem qualquer intenção de influenciar a orientação ou a gestão da empresa por parte das entidades públicas participantes, desde que a respetiva titularidade seja de duração superior a um ano (artigo 7.º, n.º 2 do RJSPE). Posto isto, uma empresa participada é, por exemplo, aquela onde o Estado detenha uma participação permanente, mas: i) onde a maioria do capital seja privada; ii) o Estado não tenha a maioria dos direitos de voto; (iii) não tenha a capacidade de nomear ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou do órgão de fiscalização; e (iv) não disponha de participações qualificadas ou direitos especiais que lhe permitam influenciar de forma determinante os processos decisórios ou as opções estratégicas adotadas pela empresa ou entidade participada (artigo 9.º do RJSPE, *a contrario*).

Neste caso, por razões óbvias, não pode o Estado impor à empresa a obrigação de elaborar uma proposta de Plano de Atividades e Orçamento, uma vez que tal obrigação não resulta do Código das Sociedades Comerciais.

Refira-se ainda, adicionalmente, que nos casos de empresas públicas que sejam acionistas – e, porventura, acionistas únicos – de outras empresas públicas, a obrigação de elaboração de propostas de Plano de Atividades e Orçamento é individual, isto é, não pode ser cumprida através da elaboração e submissão de uma proposta de Plano de Atividades e/ou orçamento consolidado.



2. Que empresas públicas do Setor Empresarial do Estado devem fazer propostas de Planos de Atividades e Orçamento?

Todas, sem qualquer exceção. Com efeito, a obrigação de elaboração é universal, e é estabelecida no artigo 43.º do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (“RJSPE” – Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na sua redação atual):

“Artigo 43.º

Objetivos

As empresas públicas estão obrigadas a cumprir a missão e os objetivos que lhes tenham sido fixados, elaborar planos de atividades e orçamento adequados aos recursos e fontes de financiamento disponíveis.” [sublinhado nosso]



3. Que outras formas de organização empresarial se encontram, então, abrangidas por esta obrigação?

A este propósito cumpre mencionar o artigo 3.º do RJSPE, que estende o âmbito de aplicação deste regime a *“todas as organizações empresariais que sejam criadas, constituídas, ou detidas por qualquer entidade administrativa ou empresarial pública, independentemente da forma jurídica que assumam e desde que estas últimas sobre elas exerçam, direta ou indiretamente, influência dominante”*, conforme o artigo 9.º do RJSPE (parcialmente citado na resposta à pergunta 1). O legislador pretendeu, portanto, que todas as situações em que entidades de cariz empresarial adotem outras formas jurídicas que não a de sociedade comercial ou entidade pública empresarial (por exemplo, agrupamentos complementares de empresas, consórcios, fundos – note-se que esta análise tem de ser feita caso a caso para determinar se se trata de uma organização empresarial ou não), desde que verificadas as condições mencionadas, fiquem também abrangidas pelo RJSPE.



4. Qual é o horizonte temporal do Plano de Atividades e Orçamento?

O horizonte temporal dos PAO é de três anos, como determina o RJSPE no n.º 6 do artigo 39.º:

*“Artigo 39.º
Competências e regime*

(...)

6 - A DGTF remete às empresas públicas as orientações e objetivos definidos nos termos do n.º 4, para que, com base neles, as mesmas apresentem propostas de plano de atividades e orçamento para cada ano de atividade, reportado a cada triénio.

(...)” [sublinhado nosso]

Isto é, em cada ano as empresas públicas apresentam uma proposta de PAO reportada a um triénio. Por reportada a um triénio deve entender-se que quer o Plano de Atividades, quer o Orçamento devem ser feitos para o ano e para cada um dos dois anos seguintes (plurianual), como resulta do artigo 44.º, n.º 1, alíneas f) e g):

*“Artigo 44.º
Obrigações de divulgação*

1 - As empresas públicas estão obrigadas a divulgar:

(...)

f) Os planos de atividades e orçamento, anuais e plurianuais, incluindo os planos de investimento e as fontes de financiamento;

g) Orçamento anual e plurianual;

(...)” [sublinhado nosso]

Admite-se que o PAO para o primeiro ano possa ter um nível de desagregação de ações, objetivos e orçamentação superior ao dos dois anos seguintes.



Notem-se, porém, dois factos adicionais:

- a) O Plano de Investimentos deve ter um horizonte temporal adequado à apreciação das propostas de investimento, portanto, na generalidade dos casos, superior a três anos;
- b) O PAO das empresas em liquidação tem um horizonte temporal inferior e adequado ao seu prazo de liquidação.

Note-se, a este propósito, que para as empresas criadas sob a forma de sociedade comercial, a liquidação deve estar encerrada no prazo de dois anos, prazo este que pode ser prorrogado por deliberação dos sócios e por período não superior a um ano, nos termos do artigo 150.º do Código das Sociedades Comerciais.



5. Qual deve ser o conteúdo do Plano de Atividades e Orçamento?

O RJSPE não determina qual é o conteúdo específico do PAO. Sobre esta matéria apenas se diz:

- a) Na alínea f) do n.º 1 do artigo 44.º (citada na resposta à pergunta 4), que incluem o Plano de Investimentos e as fontes de financiamento;
- b) No n.º 2 do artigo 25.º, que neles são fixados os objetivos para a empresa (admite-se que anuais e plurianuais).

“Artigo 25.º

Autonomia de gestão

(...)

2- Os titulares dos órgãos de administração das empresas públicas respondem perante o titular da função acionista pelos resultados obtidos com a gestão empreendida, apresentando para o efeito relatórios trimestrais fundamentados, demonstrativos do grau de execução dos objetivos fixados no plano de atividades e orçamento, devendo este incluir o plano de investimentos e as respetivas fontes de financiamento, doravante designado por plano de atividades e orçamento;

(...)” [sublinhado nosso]

O Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro, estabelece, embora em termos genéricos, o conteúdo e estrutura dos planos de atividades dos entes públicos da Administração Central, a qual pode ser usada, na falta de melhor documento e com as devidas adaptações, para estruturar o PAO de uma empresa pública. Nele se estabelece que *“o plano anual de atividades deve discriminar os objetivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar”* (artigo 2.º, n.º 1).

No anexo a este Decreto-Lei consta um esquema tipo de plano de atividades, conforme o seguinte:

“I - Nota introdutória

Breve caracterização do ambiente interno e externo em que se insere a atividade do organismo. Identificação dos primeiros clientes. Tipificação dos



serviços normalmente fornecidos ou de novos serviços a fornecer. Explicitação do processo de elaboração do plano e dos mecanismos utilizados para assegurar a participação.

II - Objetivos e estratégias

Orientações gerais de curto prazo a nível macroeconómico. Orientações específicas de curto e ou médio prazo para o sector de atividade em que o organismo se enquadra. Objetivo de curto e ou médio prazo a cumprir pelo organismo e respetivas prioridades; sua articulação com o Programa do Governo. Estratégia a adotar para cumprimento dos objetivos.

III - Atividades previstas e recursos

Programas anuais e ou plurianuais e respetivos horizontes temporais; resultados a obter com o seu desenvolvimento. Matriz: estrutura de objetivos/estrutura de programas. Listagem dos projetos e ou atividades dos diversos programas e respetiva calendarização. Listagem das atividades não enquadradas em programa. Recursos humanos, materiais e financeiros e respetiva afetação. Programas de formação interna ou externa.”

Saliente-se que as instruções para elaboração dos Instrumentos Previsionais de Gestão, divulgadas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças nos termos do n.º 6 do artigo 39.º do RJSPE, podem fixar obrigações suplementares para o conteúdo do PAO.



6. Quem aprova o Plano de Atividades e Orçamento?

O n.º 9 do artigo 39.º do RJSPE dispõe o seguinte:

“Artigo 39.º

Competências e regime

(...)

9 - O relatório referido no número anterior, após aprovação pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, acompanha as propostas de plano de atividades e orçamento, que não produzem quaisquer efeitos até à respetiva aprovação pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do sector de atividade.

(...)” [sublinhado nosso]

Ou seja, para que a proposta de PAO de qualquer empresa pública produza efeitos é necessário que seja aprovada pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do setor de atividade da empresa.

Não deve aqui entender-se que fica dispensada, nos casos em que a empresa pública assuma a forma de uma sociedade comercial, a realização da assembleia geral para aprovação da proposta de PAO. Isto, aliás, é claro no caso em que o Estado não é o único acionista. Significa, sim, que a aprovação da proposta de PAO pelos membros do Governo define a posição do Estado – que, lembre-se, tem influência dominante – na assembleia geral, a ser tomada nela pelo detentor da participação social (v.g., a Direção-Geral do Tesouro e Finanças). Quem aprova é, portanto, o titular da função acionista, que nas empresas públicas do setor empresarial do Estado é o membro do Governo que tutela a área das finanças, e que exerce a função acionista em articulação com o membro do Governo do setor de atividade da empresa, como é fixado no n.º 2 do artigo 37.º do RJSPE:



*“Artigo 37.º
Função acionista*

(...)

2 - A função acionista é exercida pelo titular da participação social referida no número anterior, e cabe, nas empresas públicas do sector empresarial do Estado, ao membro do Governo responsável pela área das finanças, em articulação com o membro do Governo responsável pelo respetivo sector de atividade.

(...)”

Saliente-se que o n.º 3 do mesmo artigo contempla o caso em que participação do Estado é detida através de outras empresas públicas (ou outros entes públicos, v. g., institutos públicos). Nele se estatui que:

“3 - Nos casos em que as empresas públicas do sector empresarial do Estado ou outras entidades públicas sejam acionistas de outras empresas, a função acionista é exercida pelos órgãos de administração respetivos, com respeito pelas orientações que lhes sejam transmitidas nos termos do artigo 39.º”.

Quer isto dizer que é o ente público detentor da participação social que, por exemplo, participa nas assembleias gerais, mas sempre no estrito respeito pelas orientações transmitidas e, no tocante à aprovação do PAO, carecendo de aprovação pelos membros de Governo da tutela.



7. Como deve ser instruído um Plano de Atividades e Orçamento? Isto é, que documentos devem acompanhar um PAO?

Nos termos do RJSPE, apenas o Plano de Investimentos, autonomizado ou não (e que necessariamente deve estar refletido nos orçamentos anual e plurianual). Porém, podem ser fixadas outras obrigações para além desta.

Tradicionalmente, as instruções para a elaboração dos Instrumentos Previsionais de Gestão estabelecem obrigações neste domínio, sendo de salientar a obrigação de a proposta de PAO ser acompanhada de parecer do órgão de fiscalização da empresa. Outra obrigação é a de a proposta de PAO integrar o Plano de Redução de Custos. Outro exemplo ainda é o reforço de informação relativamente à instrução do Plano de Investimentos, no tocante aos investimentos novos com relevância material.



8. Qual é a intervenção da UTAM no processo de aprovação do Plano de Atividades e Orçamento?

A UTAM deve analisar as propostas de PAO, elaborando, de seguida, um relatório de análise da proposta de PAO da empresa, que submete à aprovação do membro do Governo que tutela a área das finanças, nos termos do artigo 39.º do RJSPE. Saliente-se que este relatório é prévio à aprovação pelos membros do Governo, sendo obrigatório e não vinculativo.

“Artigo 39.º

Competências e regime

(...)

7 - As propostas de plano [de atividades e orçamento] referidas no número anterior são analisadas pela Unidade Técnica, que aprecia a sua conformidade e compatibilidade face ao equilíbrio das contas públicas e da execução orçamental das verbas afetas a cada ministério.

8 - A análise referida no número anterior é vertida em relatório elaborado pela Unidade Técnica, dirigido ao membro do Governo responsável pela área das finanças.

9 - O relatório referido no número anterior, após aprovação pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, acompanha as propostas de plano de atividades e orçamento, que não produzem quaisquer efeitos até à respetiva aprovação pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do sector de atividade.

(...)”

Refira-se a este propósito que a análise da UTAM é uma análise financeira, e como análise financeira é uma análise de sustentabilidade, uma vez que versa, também, sobre o Plano de Investimentos. Note-se que o relatório elaborado pela UTAM, depois de aprovado, passa a ser mais um elemento para apreciação e decisão das tutelas no tocante à aprovação da proposta de PAO – isto é, acompanha a proposta de PAO para que as decisões que vierem a ser tomadas o possam também tomar em consideração, se assim for entendido.



9. Qual é o grau de autonomia de um Conselho de Administração na execução de um Plano de Atividades e Orçamento aprovado?

A autonomia dos Conselhos de Administração na execução dos PAO aprovados está fixada no artigo 25.º do RJSPE:

“Artigo 25.º

Autonomia de gestão

1 - No quadro definido pelas orientações fixadas nos termos do artigo anterior, os titulares dos órgãos de administração das empresas públicas gozam de autonomia na definição dos métodos, modelos e práticas de gestão concretamente aplicáveis ao desenvolvimento da respetiva atividade.

2- Os titulares dos órgãos de administração das empresas públicas respondem perante o titular da função acionista pelos resultados obtidos com a gestão empreendida, apresentando para o efeito relatórios trimestrais fundamentados, demonstrativos do grau de execução dos objetivos fixados no plano de atividades e orçamento, devendo este incluir o plano de investimentos e as respetivas fontes de financiamento, doravante designado por plano de atividades e orçamento;

3 - Nos relatórios referidos no número anterior, os titulares dos órgãos de administração especificam o nível de execução orçamental da empresa, assim como as operações financeiras contratadas.

4 - A autonomia de gestão reconhecida aos titulares dos órgãos de administração das empresas públicas, no exercício das respetivas funções, pode ser restringida em função dos resultados apresentados, quer ao nível operacional, quer ao nível do equilíbrio económico e financeiro, ou sempre que a avaliação do desempenho dos administradores e da qualidade da gestão, a efetuar pelos órgãos competentes, se revele negativa.” [sublinhado nosso]