

## **PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS**

### **Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007**

O sector público empresarial continua a representar uma parte importante da actividade económica nacional. Apesar das privatizações e reprivatizações que têm vindo a ter lugar desde 1989, tendo em vista a reestruturação do sector empresarial do Estado e a redução do peso do Estado na economia, os interesses empresariais directos e indirectos do Estado abrangem, ainda, um número muito elevado de empresas públicas e de sociedades comerciais. Além disso, são totalmente detidas pelo Estado algumas das maiores empresas nacionais. Note-se, igualmente, que a carteira de participações do Estado integra posições accionistas relevantes em algumas das maiores empresas portuguesas cotadas em bolsa.

Estas são, por si só, razões suficientes para que se possa afirmar que o sector empresarial do Estado pode e deve, pela sua dimensão e extensão, e sem prejuízo das privatizações em curso, dar um contributo relevante para o aumento da competitividade da economia nacional. Porém, tal afirmação resulta fortalecida se se tomar consciência de que algumas das empresas detidas ou participadas pelo Estado são, por via da sua visibilidade e importância, paradigmas em domínios de organização e de comportamento.

Acresce que, muitas das empresas do Estado - aqui se englobando as entidades públicas empresariais, as sociedades comerciais integralmente detidas pelo Estado e as empresas participadas - têm um papel preponderante em sectores em que se prestam serviços de interesse geral, de que depende o bem-estar dos cidadãos. Além disso, por algumas destas empresas são desenvolvidas ou operadas infra-estruturas de cuja eficiência e eficácia depende a competitividade de muitas unidades económicas empresariais situadas a montante e a jusante daquelas outras.

Importa notar que o sector empresarial do Estado (SEE) não incorpora apenas grandes empresas, mas também muitas pequenas ou médias empresas. Não obstante isso, o papel económico e social do SEE é da maior relevância, seja quando considerada a sua dimensão global, seja quando se atende a sua esfera geográfica e sectorial de actuação.

Por tudo isto, se torna claro o quão importante é que as empresas que integram o SEE tenham modelos de governo que não só atinjam elevados níveis de desempenho como, conjuntamente com os bons exemplos que existem na esfera empresarial privada, contribuam para a difusão das boas práticas nesta matéria, incluindo a adopção de estratégias concertadas de sustentabilidade nos domínios económico, social e ambiental. E, neste domínio, ainda que tal não resulte directamente da legislação aplicável, o Estado deve dar o exemplo, acompanhando as melhores práticas internacionais.

Não há hoje, pois, dúvidas sobre a importância de as empresas serem geridas por práticas correctas e visando os objectivos adequados. De igual modo se afigura claro que as empresas devem assumir responsabilidades sociais, nomeadamente, na igualdade de oportunidades, e ter práticas ambientalmente correctas, que sejam consentâneas com a sustentabilidade do crescimento e do desenvolvimento económico. Também não há dúvidas de que, para que tal aconteça, é necessário que sejam instituídos os mecanismos de tomada de decisões, de divulgação de informação e de fiscalização dessas decisões susceptíveis de induzir uma utilização eficiente dos recursos disponíveis, em

benefício exclusivo dos fins para que as empresas hajam sido criadas e sejam mantidas. Noutros termos, é hoje claro que o bom governo das empresas tem um valor económico e social fundamental, quer para as próprias empresas, quer para as economias em que estas se inserem.

É também sabido que esse bom governo não se atinge apenas com a consagração na lei dos modelos e das estruturas jurídicas mais adequadas, há domínios de natureza ética e comportamental que são essenciais para que as empresas sejam geridas no efectivo interesse dos seus accionistas e demais stakeholders e prossigam os objectivos para que foram criadas e são mantidas. Por isso, são cada vez mais frequentes os códigos de bom governo das empresas, os quais mais não visam do que estimular os diversos agentes económicos a dar um contributo para que as empresas sejam governadas com eficiência e actuem com equidade perante os diferentes interesses que gravitam na sua órbita. No conjunto dos 25 Estados membros da União Europeia foram publicados cerca 80 códigos de bom governo, desde o início da década de 90. A própria Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) publicou em 1999 e actualizou em 2004 um conjunto de princípios recomendatórios sobre o governo das empresas. Em Portugal, a Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários (CMVM) publicou em 1999 e actualizou sucessivamente em 2001, 2003 e 2005 recomendações dirigidas às empresas cotadas. Recentemente, também a sociedade civil, através do Instituto Português de Corporate Governance, se pronunciou sobre as práticas de governo das empresas portuguesas e emitiu o seu código de bom governo. São, pois, múltiplas as referências de boas práticas que as empresas nacionais têm ao seu dispor.

Porém, no que diz respeito à actuação do Estado enquanto accionista, e das empresas detidas ou participadas pelo Estado, são escassas as reflexões que visam sistematizar e divulgar as boas práticas de governo. A OCDE publicou em 2005 um texto com este intuito «OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises». Neste documento, aquela organização procura alargar os seus princípios de bom governo às empresas públicas e aos comportamentos do Estado no seu relacionamento com essas empresas. O documento anexo à presente resolução insere-se neste contexto de fomento das boas práticas de governo empresarial e visa prosseguir o Programa do Governo, em que se estabeleceu como objectivo a melhoria do governo societário das empresas do Estado e, pelo seu efeito catalizador, a adopção generalizada das boas práticas de governo das empresas.

Porém, melhorar as práticas de governo das empresas passa, desde logo, por melhorar as práticas do Estado ao nível dos diversos órgãos que actuam em seu nome e ao nível dos diferentes títulos pelos quais se relaciona com as empresas. Daí que um primeiro conjunto de princípios sejam dirigidos ao próprio Estado enquanto accionista e enquanto parte relacionada com essas empresas, seja como cliente, fornecedor, cobrador de impostos ou responsável pela defesa do interesse público consagrado nas legislações laboral, ambiental ou de outra natureza. As diferentes instâncias governamentais ou da Administração Pública que em cada momento exerçam este tipo de funções devem, pois, desejavelmente, tomar como referência os princípios e recomendações que esta resolução consagra.

Ainda no quadro dos princípios, o Estado deve analisar periodicamente o grau de cumprimento das obrigações e responsabilidades de que sejam incumbidas empresas públicas, tendo em conta os parâmetros qualitativos e quantitativos, os preços ou a sua forma de fixação e as eventuais indemnizações

compensatórias.

O Estado não pode, nem deve, relacionar-se com as empresas públicas da mesma forma que se relaciona com as empresas por si apenas participadas. Neste último caso, o Estado deve actuar usando os instrumentos que estão juridicamente ao seu alcance, combinando a prossecução do interesse público com o respeito pelos demais accionistas e restantes stakeholders. Donde, para este universo de empresas, a presente resolução apenas aproveita por força dos princípios relativos à actuação do Estado enquanto accionista, não lhes sendo dirigidas especificamente nenhuma das boas práticas aqui consagradas. A situação é, porém, distinta no que diz respeito às empresas integralmente detidas pelo Estado. A estas empresas e aos titulares dos seus órgãos de administração e fiscalização são dirigidos os princípios constantes do capítulo II. Note-se que a aplicação de tais princípios a cada empresa é precedida de um juízo de valor sobre a sua adequabilidade em função da sua dimensão e das suas demais características. Porém, igualmente se consagra o princípio básico de *comply or explain*, de acordo com o qual as empresas que não cumpram com estas estes princípios recomendatórios deverão fundamentar as razões pelas quais tal acontece.

Esta resolução também consagra novos princípios no que diz respeito à prestação de informação pelas empresas públicas aos cidadãos e contribuintes, que são afinal os titulares últimos dos direitos patrimoniais residuais dessas empresas. Nesse sentido, estabelece-se um amplo conjunto de informações que terão de ser divulgadas através de sítio na Internet das empresas do Estado, a disponibilizar agregadamente pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças para este fim específico, sem prejuízo da informação disponibilizada nos sítios na Internet das próprias empresas. Esta informação inclui ainda, designadamente, uma análise de sustentabilidade nos domínios económico, social e ambiental, no qual a empresa dará conta da sua estratégia, metas alcançadas e planos de acção para o futuro. Além disso, consagra-se um princípio de divulgação de informação sobre factos ocorridos que possam afectar de modo relevante a situação económica, financeira ou patrimonial das empresas. A divulgação pública desta informação não só permitirá que os cidadãos, contribuintes e demais interessados estejam mais informados sobre a situação das empresas detidas pelo Estado, como igualmente servirá para que, numa sociedade plural, haja um maior escrutínio da opinião pública sobre as estruturas de governo e o desempenho destas empresas.

Assim:

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, e nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

- 1 - Aprovar os princípios de bom governo das empresas do sector empresarial do Estado constantes do anexo da presente resolução e que dela é parte integrante.
- 2 - Encarregar o Ministro das Finanças de promover uma avaliação anual global do grau de cumprimento dos princípios aprovados pela presente resolução, cujas conclusões devem constar do relatório anual sobre a situação do sector empresarial do Estado.

Presidência do Conselho de Ministros, 1 de Fevereiro de 2007. - O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.

## ANEXO

### **Princípios de bom governo das empresas do sector empresarial do Estado**

## **I - Princípios dirigidos ao Estado**

### **i) Enquanto titular de participações no capital de empresas**

1 - O exercício do poder da tutela e da função accionista do Estado deve ser transparente, pelo que devem ser claramente identificados os membros do Governo e, quando aplicável, os serviços e organismos da Administração Pública que o levam a cabo e devem ser objecto de divulgação pública os actos fundamentais em que essas funções se materializem.

2 - O Estado deve estabelecer as orientações estratégicas e os objectivos que devam ser prosseguidos pelas empresas de que directamente detenha o domínio total e participar de modo informado e activo nas assembleias gerais das empresas em que detém participação, contribuindo para a fixação das orientações estratégicas e dos objectivos dessas empresas. As orientações fixadas devem ser transmitidas pelas empresas às suas subsidiárias, nomeadamente quando exista o domínio total. Além disso, o Estado deve contribuir para a fixação dos princípios de responsabilidade social e de desenvolvimento sustentável que devam ser respeitados pelas empresas, bem como avaliar anualmente, com profundidade e rigor, o grau de cumprimento dessas estratégias, objectivos e princípios.

3 - O Estado deve exercer o seu poder de tutela ou os seus direitos accionistas no sentido de assegurar que as empresas disponham de adequados mecanismos de fiscalização, controlo e avaliação, que actuem com independência em relação aos gestores executivos e a quaisquer accionistas e que dêem garantia de que a informação económica e financeira prestada é exacta e retrata com rigor a situação da empresa. Além disso, o Estado deve assegurar que, quando admitidas à negociação em mercado regulamentado, as empresas em que participa cumprem com as melhores práticas de governo das sociedades nacional e internacionalmente aceites.

4 - O Estado deve contribuir para que os accionistas minoritários das empresas em que participa possam exercer os seus direitos e vejam os seus interesses respeitados, designadamente assegurando que os órgãos de governo das empresas reflectam adequadamente a estrutura accionista.

### **ii) Enquanto parte relacionada (stakeholder)**

5 - Enquanto cliente e fornecedor das empresas em que detém a totalidade ou parte do capital, o Estado deve agir em condições e segundo critérios de mercado, cumprir atempadamente todas as obrigações assumidas e exercer com rigor e plenitude os seus direitos.

6 - Os serviços e organismos da Administração Pública, independentemente da natureza das suas atribuições, devem agir perante as empresas do Estado de forma idêntica à que agem perante empresas privadas.

## **II - Princípios dirigidos às empresas detidas pelo Estado**

### **i) Missão, objectivos e princípios gerais de actuação**

7 - As empresas detidas pelo Estado devem cumprir a missão e os objectivos que lhes tenham sido determinados, de forma económica, financeira, social e ambientalmente eficiente, atendendo a parâmetros exigentes de qualidade, procurando salvaguardar e expandir a sua competitividade, com respeito pelos princípios de responsabilidade social, desenvolvimento sustentável, de serviço público e de satisfação das necessidades da colectividade que lhe hajam sido fixados. Além disso, cada empresa directamente dominada pelo Estado deve proceder à enunciação e divulgação da sua missão, dos seus objectivos e das

suas políticas, para si e para as participadas que controla.

8 - As empresas detidas pelo Estado devem elaborar planos de actividades e orçamentos adequados aos recursos e fontes de financiamento disponíveis, tendo em conta o cumprimento das missões e objectivos de que estas empresas tenham sido incumbidas, bem como definir estratégias de sustentabilidade nos domínios económico, social e ambiental, identificando, para o efeito, os objectivos a atingir e explicitando os respectivos instrumentos de planeamento, execução e controlo.

9 - As empresas detidas pelo Estado devem adoptar planos de igualdade, após um diagnóstico da situação, tendentes a alcançar nas empresas uma efectiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres, a eliminar as discriminações e a permitir a conciliação da vida pessoal, familiar e profissional.

10 - Anualmente, cada empresa deve informar os membros do Governo e, quando aplicável, os serviços e organismos da Administração Pública que exerçam o poder da tutela ou a função accionista, e o público em geral, do modo como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objectivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos do serviço público e em que termos foi salvaguardada a sua competitividade, designadamente pela via da investigação, do desenvolvimento, da inovação e da integração de novas tecnologias no processo produtivo.

11 - As empresas detidas pelo Estado devem cumprir a legislação e a regulamentação em vigor. O seu comportamento deve, em particular, ser eticamente irrepreensível no que respeita à aplicação de normas de natureza fiscal, de branqueamento de capitais, de concorrência, de protecção do consumidor, de natureza ambiental e de índole laboral, nomeadamente relativas à não discriminação e à promoção da igualdade entre homens e mulheres.

12 - As empresas detidas pelo Estado devem tratar com respeito e integridade os seus trabalhadores, contribuindo activamente para a sua valorização profissional.

13 - As empresas detidas pelo Estado devem tratar com equidade todos os seus clientes e fornecedores e demais titulares de interesses legítimos, designadamente colaboradores da empresa, outros credores que não fornecedores ou, de um modo geral, qualquer entidade que tenha algum tipo de direito sobre a empresa. Neste contexto, as empresas devem estabelecer e divulgar os procedimentos adoptados em matéria de aquisição de bens e serviços e adoptar critérios de adjudicação orientados por princípios de economia e eficácia que assegurem a eficiência das transacções realizadas e a igualdade de oportunidades para todos os interessados habilitados para o efeito. Anualmente, as empresas detidas pelo Estado devem divulgar todas as transacções que não tenham ocorrido em condições de mercado, bem como uma lista dos fornecedores que representem mais de 5% do total dos fornecimentos e serviços externos, se esta percentagem corresponder a mais de 1 milhão de euros.

14 - Os negócios das empresas detidas pelo Estado devem ser conduzidos com integridade e devem ser adequadamente formalizados não podendo ser praticadas despesas confidenciais ou não documentadas. Cada empresa deve ter ou aderir a um código de ética que contemple exigentes comportamentos éticos e deontológicos, procedendo à sua divulgação por todos os seus colaboradores, clientes, fornecedores e pelo público em geral.

## ii) Estruturas de administração e fiscalização

15 - Os órgãos de administração e de fiscalização das empresas detidas pelo Estado devem ser ajustados à dimensão e à complexidade de cada empresa, em ordem a assegurar eficácia do processo de tomada de decisões e a garantir uma efectiva capacidade de supervisão. O número de membros do órgão de administração deve ser o adequado a cada caso, não devendo exceder o número de membros de idênticos órgãos em empresas privadas comparáveis, de dimensão semelhante e do mesmo sector de actividade.

16 - As empresas detidas pelo Estado devem ter um modelo de governo que assegure a efectiva segregação de funções de administração executiva e de fiscalização. As empresas de maior dimensão e complexidade devem especializar a função de supervisão através da criação de comissões especializadas, entre as quais se deve incluir uma comissão de auditoria ou uma comissão para as matérias financeiras consoante o modelo de governo adoptado.

17 - Os membros não executivos dos órgãos de administração, os membros do conselho geral e de supervisão ou, quando estes não existam, os membros do órgão de fiscalização devem emitir anualmente um relatório de avaliação do desempenho individual dos gestores executivos, bem como uma apreciação global das estruturas e dos mecanismos de governo em vigor na empresa.

18 - As contas das empresas detidas pelo Estado de maior dimensão ou complexidade devem ser auditadas anualmente por entidades independentes. A auditoria deve observar padrões idênticos aos que se pratiquem para as empresas admitidas à negociação em mercado regulamentado. Os membros não executivos dos órgãos de administração, os membros do conselho geral e de supervisão ou, quando estes não existam, os membros do órgão de fiscalização devem ser os interlocutores da empresa com os auditores externos, competindo-lhes proceder à sua selecção, à sua confirmação, à sua contratação e, bem assim, à aprovação de eventuais serviços alheios à função de auditoria, a qual apenas deve ser concedida se não for colocada em causa a independência desses auditores.

19 - O órgão de administração deve criar e manter um sistema de controlo adequado à dimensão e à complexidade da empresa, em ordem a proteger os investimentos da empresa e os seus activos. Tal sistema deve abarcar todos os riscos relevantes assumidos pela empresa.

20 - As empresas detidas pelo Estado devem promover a rotação e limitação de mandatos dos membros dos seus órgãos de fiscalização.

## iii) Remuneração e outros direitos

21 - As empresas públicas devem divulgar publicamente, nos termos da legislação aplicável, as remunerações totais, variáveis e fixas auferidas, seja qual for a sua natureza, em cada ano, por cada membro do órgão de administração, distinguindo entre funções executivas e não executivas, bem como as remunerações auferidas por cada membro do órgão de fiscalização. Com a mesma periodicidade, devem ser divulgados todos os demais benefícios e regalias, designadamente quanto a seguros de saúde, utilização de viatura e outros benefícios concedidos pela empresa.

## iv) Prevenção de conflitos de interesse

22 - Os membros dos órgãos sociais das empresas públicas devem abster-se de intervir nas decisões que envolvam os seus próprios interesses, designadamente na aprovação de despesas por si realizadas. Além disso, no início de cada mandato, e sempre que se justificar, tais membros devem declarar ao órgão de administração e ao órgão de fiscalização, bem como à Inspeção-Geral de Finanças, quaisquer participações patrimoniais importantes que detenham na empresa, bem como relações relevantes que mantenham com os seus fornecedores, clientes, instituições financeiras ou quaisquer outros parceiros de negócio, susceptíveis de gerar conflitos de interesse.

v) Divulgação de informação relevante

23 - Os órgãos sociais das empresas públicas devem divulgar publicamente de imediato todas as informações de que tenham conhecimento que sejam susceptíveis de afectar relevantemente a situação económica, financeira ou patrimonial dessas empresas, ou as suas condições de prestação de serviço público, agindo de forma idêntica à que se encontre estabelecida para a prestação deste tipo de informação aos accionistas por parte das empresas admitidas à negociação em mercado regulamentado, salvo quando o interesse público ou o interesse de empresa impuserem a sua não divulgação, designadamente em caso de informação estratégica ou confidencial, segredo comercial ou industrial ou na protecção de dados pessoais.

vi) Ajustamento à dimensão e à especificidade de cada empresa

24 - As empresas públicas que, em razão da sua dimensão ou da sua especificidade, não estejam em condições de cumprir algum dos princípios anteriormente enunciados, ou por força do interesse público ou de interesses comerciais legítimos não o devam fazer, devem explicitar as razões pelas quais tal ocorre e enunciar as medidas de bom governo alternativas que tenham sido implementadas.

### **III - Princípios relativos à divulgação de informação**

25 - Todas as informações que nos termos dos presentes princípios de bom governo devam ser divulgadas ao público devem estar disponíveis através de um sítio na Internet («sítio das empresas do Estado»), a criar pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável às empresas integradas no sector empresarial do Estado e da divulgação em sítio da Internet da própria empresa ou de remissão para este. Daquele sítio deve também constar, designadamente, informação financeira histórica e actual de cada empresa, a identidade e os elementos curriculares de todos os membros dos seus órgãos sociais.

26 - O sítio das empresas do Estado deve disponibilizar informação clara, relevante e actualizada sobre a vida da empresa, incluindo designadamente as obrigações de serviço público a que está sujeita, os termos contratuais da prestação de serviço público, o modelo de financiamento subjacente e os apoios financeiros recebidos do Estado nos últimos três exercícios.

27 - O acesso a toda a informação disponibilizada no sítio das empresas do Estado deve ser livre e gratuito.

28 - As empresas públicas devem nomear, quando se justifique, um provedor do cliente, de acesso livre e gratuito, junto do qual pode ser exercido o direito de

reclamação dos clientes e dos cidadãos em geral, bem como a apresentação de sugestões, funcionando como elo de ligação entre a empresa e o público em geral.

29 - As empresas públicas devem incluir nos seus relatórios de gestão um ponto relativo ao governo das sociedades do qual conste, designadamente, os regulamentos internos e externos a que a empresa está sujeita, as informações sobre transacções relevantes com entidades relacionadas e as remunerações dos membros dos órgãos sociais, bem como uma análise de sustentabilidade e, em geral, uma avaliação sobre o grau de cumprimento dos presentes princípios de bom governo.