

**DELIBERAÇÃO**  
**ACERCA DO RELATÓRIO DA BDO BINDER & CO**  
**DE AUDITORIA EXTERNA ÀS MISSÕES E CUSTO**  
**DO SERVIÇO PÚBLICO DA RTP EM 1998**

JM

(Aprovada na reunião plenária de 9 de Janeiro de 2002)

**I. BREVE ANÁLISE DO RELATÓRIO**

- 1.1. Nos termos do artigo 47º nº 2 da Lei da Televisão, incumbe à AACCS a obrigação de indicar, anualmente, a entidade especializada que deverá realizar uma *“auditoria externa”*, com vista à *“apreciação e fiscoalização da correspondência entre a prestação das missões de serviço público e o pagamento do respectivo custo”* à RTP, por forma a garantir que a *“verba a incluir anualmente no Orçamento do Estado para financiamento do serviço público de televisão”* corresponde efectivamente aos custos das missões de serviço público que estão confiadas ao mencionado operador de televisão, ao abrigo de contrato de concessão celebrado com o Estado.
- 1.2. Do ponto de vista estritamente legal, nos termos do mencionado preceito, a atribuição da AACCS esgotar-se-ia com a selecção e a indicação da entidade julgada mais competente e idónea para o desempenho daquela tarefa de auditoria, com os referidos objectivos.
- 1.3. Acontece, porém, que outros preceitos legais e, designadamente, o disposto nos artigos 3º e 4º da Lei 43/98 de 6 de Agosto, para não referir já o próprio comando constitucional do artigo 39º da Lei Fundamental, instituem a AACCS como guardião do cumprimento das missões de serviço público pelos órgão de comunicação social a quem tal missão está atribuída. Este é, pelo menos, o entendimento que a AACCS faz das suas atribuições e competências neste domínio.
- 1.4. Mal se compreenderia, aliás, que a AACCS, indicada a entidade encarregada de realizar a referida auditoria externa, se desligasse do seu resultado, tanto mais quanto é certo que a obrigação de, todos os anos, proceder à selecção da mencionada entidade,

10938

sempre imporia a apreciação do trabalho realizado, para o efeito de eventual nova designação.

1.5. De acordo com o diploma legal que, em 1992, transformou a RTP.EP, em sociedade anónima, ficaram estabelecidos os parâmetros da concessão do serviço público de televisão (artigo 4º), cujos termos foram definidos no contrato de concessão celebrado com o Estado, em 17 de Março de 1993. J7

1.6. Nesse mesmo Contrato de Concessão, aliás já largamente ultrapassado na sua vigência temporal – o seu termo foi o dia 31-XII-1999 – consagra-se, nos seguintes, termos a obrigação e a natureza desta auditoria externa:

*“a apreciação e fiscalização da correspondência entre as missões de serviço público prestadas ou a prestar e o pagamento do respectivo custo deverão ser objecto, anualmente, de uma auditoria externa, a realizar por empresa especializada a indicar pela Alta Autoridade para a Comunicação Social, cabendo ao 1º outorgante suportar o seu custo”.*

1.7. O ano de 1998 foi o primeiro relativamente ao qual se procedeu à selecção da entidade e à realização da auditoria externa aí prevista, da qual foi encarregada a BDO BINDER & Co., indicada pela AACS.

1.8. Um primeiro reparo merece, desde já, o atraso na conclusão desta auditoria, tendo a AACS, por diversas vezes, manifestado a sua estranheza pela demora verificada e procurado inteirar-se, quer junto da BDO BINDER quer, da própria RTP, das razões da mesma, e, podendo asseverar que elas se não devia a menor diligência por parte da empresa indicada, para o facto chamou a atenção não só da Administração da RTP, como informou a própria Secretaria de Estado da Comunicação Social, designadamente por ofício que lhe remeteu em 22 de Novembro passado.

1.9. Dessas razões, aliás, dá conta detalhada o presente Relatório e esse é o primeiro ponto que se impõe salientar. Com efeito, não pode deixar de ser com apreensão que a AACS constata que, no referido documento, se refere, designadamente, que:

- a) A BDO BINDER não foi habilitada com o suporte de determinados cortes orçamentais efectuados pelo CA da RTP (ponto 2.1. do Relatório Técnico de Síntese (RTS), pag. 5 e ponto 3.1.1.1 do Relatório Técnico detalhado (RTD), Fase I, pag.8);



- b) Não tinha sido preparada a grelha de programação genérica que definisse e desse substância às opções e compromissos tomados no Plano de Actividade e Orçamento do Serviço Público (PAOSP) (ponto 2.2 do RTS, pag. 5 e ponto 3.1.13 do RTD, Fase I, pag.8);
- c) Não estavam disponíveis os planos gerais de utilização do direito de antena (ponto 2.19 do RTS, pag. 9);
- d) Não existiam na RTP, no ano de 1998, quaisquer normativos formais internos relativos a critérios objectivos na selecção da informação jornalística de programas e de definição de padrões de qualidade na programação, bem como no controle e monitorização destes aspectos (ponto 2.20 do RTS, pag 9).

**1.10.** Mas preocupação acrescida quanto à fiabilidade dos resultados do relatório merecem as seguintes constatações dele resultantes:

- a) Que o sistema de acompanhamento da execução orçamental em 1998 não tinha como objectivo ou procedimento específico, a verificação das metas qualitativas e quantitativas do PAOSP (ponto 2.3 do RTS, pag 5 e pontos 3.1.2.1 e 3-1-2-2 do RTD, Fase I pag 9 e 10);
- b) Que o PAOSP terá sido submetido a aprovação do Ministro das Finanças e do membro do Governo responsável pela comunicação social com 2 meses de atraso relativamente à data prevista (ponto 2.5 do RTS e ponto 3.1.1.4 Fase I, pag 9, e ponto 3.3.2 Fase II pag. 8 do RTD);
- c) Que não há qualquer prova de o referido PAOSP ter sido aprovado pelos mencionados membros do Governo, como determina o nº 1 da clausula 16ª do Contrato de Concessão (ponto 2.4 do RTS pag. 5 e ponto 3.3.3 Fase II pag. 8 e ponto 3.1.1 Fase IV Cap.II pag 15 do RTD);
- d) Que não existe prova de ter sido emitido parecer formal do Conselho de Opinião sobre o PAOSP, contrariando o disposto no nº1 da clausula 16ª do Contrato de Concessão, sendo, no entanto, facultado um documento, não assinado, atribuído ao Conselho de Opinião, onde se expressa a intenção de não aprovar o referido PAOSP para 1998 (ponto 2.65 do RTS, pag 6 e ponto 3.3.1, Fase II, pag 7 e ponto 3.1.2.1 Fase IV Cap. 2 pag. 15 do RTD);

- e) Que não tenha sido possível apurar com fiabilidade os custos efectivos dos programas e que, conseqüentemente, não possa ser avaliada numa base aceitável a performance dos recursos internos, por, na valorização dos programas em curso de produção e dos programas a exhibir, não serem incluídos a totalidade dos meios humanos e materiais envolvidos (ponto 2.7 do RTS pag. 7 e ponto 3.1 Fase III do RTD, pags. 4 e 5);
- f) Que não tenha sido possível concluir sobre a localização ou a existência física (!! ) de equipamentos básicos, de meios de transporte, de equipamentos administrativos e outros, no montante líquido de aproximadamente dez milhões e oitocentos mil contos, invalidando, assim, os valores contidos no Relatório sobre o Cumprimento das Obrigações de Serviço Público (RCOSP) da RTP para 1998 (ponto 2.8 do RTS pag. 6 e 7 e ponto 3.6 Fase III do RTD, pag. 7);
- g) Que não tenha sido encontrado (?) o Parecer do Conselho de Opinião a que se refere a cláusula 23ª do Contrato de Concessão, relativo à apreciação do cumprimento das suas principais cláusulas (ponto 2.10 do RTS, pag. 7);
- h) Que não haja prova de ter sido proferido o despacho de aprovação prévia do Ministro das Finanças e do membro do governo responsável pela comunicação social, relativamente ao alargamento da cobertura das emissões internacionais, tal como exigido pela cláusula 15ª, ponto III.2, do Contrato de Concessão (ponto 2.11. do RTS, pag 7);
- i) Que não tenham sido criados os Conselhos Consultivos para o acompanhamento das emissões internacionais, conforme determinado na cláusula 11ª do Contrato de Concessão (ponto 2.12 do RTS, pag. 7);
- j) Que não tenha sido encontrada (?) a aprovação prévia do Ministro das Finanças e do membro do Governo responsável pela comunicação social, relativamente aos investimentos a realizar em 1998, como impõe o nº 2 da cláusula 21ª do Contrato de Concessão (ponto 2.13 do RTS, pag. 7);
- k) Que não tenha sido feita prova de alguma vez ter sido constituída a Comissão prevista no nº 2 da Portaria 111/91 de 7 de Fevereiro, que seria a responsável pela classificação dos arquivos audiovisuais de relevante interesse público (ponto 2.14 do RTS, pag 8).

**1.11.** Estas falhas e omissões, totalmente injustificáveis, nos elementos de apreciação que deveriam ter sido postos à disposição da empresa de auditoria, seriam, por si sós, de molde a comprometer uma análise minimamente correcta quer do conteúdo das missões de serviço público da RTP, quer do seu custo e respectiva adequação, não fora o notável esforço de ajustamento dos dados que a BDO BINDER empreendeu, com assinalável êxito e grande competência profissional, que importa realçar.

**1.12.** Mas o Relatório em apreço salienta ainda que:

- a)** A inclusão da publicidade na RTP 1, no período considerado:
- excedeu o limite previsto na alínea e) do nº 3 da cláusula 6ª do Contrato de Concessão em 4.122 situações (unidades de hora);
  - excedeu o limite previsto no nº 4 do artigo 32º da Lei 31-A/98, em 1066 situações (unidades de hora);
  - excedeu o limite de 15% de publicidade na emissão diária previsto no nº 1 do artigo 32º da Lei 31-A/98, em 38 dias de emissão. (ponto 2.1.6 do RTS, pag.8 e ponto 3.4 Fase IV Cap.2 pag 21 e 22 do RTD).
- b)** O tempo total de emissão dedicado a obras dramáticas, dramático-musicais e coreográficas ficou a menos de 50% do limite mínimo estipulado na alínea c) do nº 2 da cláusula 6ª do Contrato de Concessão (ponto 2.17 do RTS, pag. 8 e ponto 3.5, Fase IV, Cap. 2 do RTD, pag. 23);
- c)** O tempo total de emissão dedicado a primeiras obras de ficção, que, nos termos da alínea f) do nº 2 da cláusula 6ª do contrato de Concessão deveria ter sido de, pelo menos, 12 horas, ficou-se pelo tempo ridículo de 14 minutos(!) (ponto 2.18 do RTS, pag.8 e ponto 3.6 Fase IV Cap. 2 do RTD, pag. 23 e 24).

**1.13.** Por outro lado, vários critérios contabilísticos utilizados pela RTP, ou são manifestamente contrários à lei ou são tecnicamente incorrectos, inviabilizando uma avaliação exacta da imputação de custos às missões de serviço público.

É o caso:

- a)** da utilização, “por lapso” (?), pela RTP, da matriz de imputação referente a 1997 até Abril de 1998, causando a desadequação do resultado individual de cada objecto de custeio à luz da matriz previsional para 1998 (ponto 2.23 do RTS, pag 9 e 10 e ponto 3.2.1. Fase IV, Cap. 3 do RTD, pag 11 e 12);

10442

- b) da falta de uma distinção clara dos valores de aquisição de imobilizado nos termos da clausula 21<sup>a</sup> do Contrato de Concessão, assim impedindo uma apreciação sobre a razoabilidade da sua inclusão no âmbito da referida clausula (ponto 2.22 do RTS, pag 10 e ponto 3.1.5 Fase IV Cap. 2, pag 16 e ponto 3.4. Fase IV Cap. 3 pag 17, do RTD);
- c) da exclusão injustificada do resultado do SPT de 1998 da totalidade das amortizações do exercício, das provisões para cobrança duvidosa e das provisões para depreciação do arquivo audiovisual, no total de cerca de dois milhões e oitocentos mil contos (ponto 2.24 do RTS, pag. 10 e 11 e ponto 3.2.2 Fase IV, Cap. 3 pag 12 e 13 do RTD);
- d) da inclusão injustificada de cerca de 450 mil contos relativos a custos directos com programas exibidos ao abrigo das obrigações de cedência de tempo de emissão, quando tal não é permitido pela alinea c) da clausula 7<sup>a</sup> do Contrato de Concessão para efeitos de indemnização compensatória (ponto 2.25 do RTS, pag 11 e ponto 3.2.3., Fase IV Cap. do RTD, pag 13);
- e) da inclusão injustificada no SPT de um montante de cerca de 750 mil contos referente a proveitos extraordinários com a anulação de provisões com correcções de relativas a exercicios anteriores (ponto 2.27 do RTS, pag 11 e ponto 3.2.8, Fase IV, Cap.3 do RTD, pag 14);
- f) da inclusão injustificada no SPT de um montante de cerca de 67 mil contos relativo a custos relacionados com a verificação e estatística do arquivo audiovisual (ponto 2.28 do RTS pag. 11 e ponto 3.2.9, Fase IV Cap. 3 do RTD, pag 15).

**1.14.** Apesar de todas estas omissões, falhas, erros, incorrecções e ilegalidades, a BDO BINDER, num exercício que se deve reputar de elevada qualidade técnica, conseguiu, mercê de uma série de ajustamentos devidamente justificados, quer nos resultados do SPT de 1998, quer no cálculo da indemnização compensatória, chegar a uma conclusão que merece ser devidamente sublinhada.

Com efeito, o montante inicial orçado como indemnização compensatória para o exercício de 1998 fora estimado no PAOSP em 23.817.230 contos (ponto 3.1.1 Fase IV Cap. 3 do RTD).

A Inspeção Geral de Finanças corrigiu tal montante para 23.004.096 contos.

No entanto, face às correcções efectuadas nos valores analisados para apuramento do valor real dos custos com o SPT, a BDO BINDER documenta exaustivamente e justifica cabalmente, no Relatório em apreço, que *“a indemnização compensatória a ser entregue pelo Estado Português à RTP deveria ascender, no exercício de 1998, a 25.891.400 contos”* (ponto 3.3. Fase IV Cap. 3 do RTD, pag 17).

- 1.15.** Este montante revela um diferencial relativamente aos custos corrigidos imputáveis ao serviço público de televisão da ordem dos 7.160.596 contos, cuja justificação é dada, ponto por ponto, ao longo do detalhe das análises quantitativas (macro) relativas ao apuramento dos resultados do serviço público de televisão, respectiva indemnização compensatória e outros financiamentos (Fase IV, Cap. 3) e das análises quantitativas e qualitativas de correntes da amostra seleccionada de programas e respectiva distribuição estatística da amostra relativamente ao universo em causa (Fase IV, Cap. 4).
- 1.16.** Neste último aspecto, e não obstante as várias anomalias processuais registadas, (Fase IV, Cap.4 pag 6 e sgs.), é importante ressaltar que *“não foram detectadas, através do visionamento de 251 programas da amostra, quaisquer situações de desconformidade com o respectivo enquadramento qualitativo no Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão”*. (pag. 10).

## II. CONCLUSÕES

- 2.1.** A análise do presente Relatório permite extrair importantes conclusões quanto ao modo como a RTP, no ano de 1998, assumiu a execução das missões de serviço público que lhe estão confiadas e a forma como procedeu ao seu custeio e financiamento, de modo a possibilitar uma adequada intervenção dos órgãos de tutela, directa e indirecta, da RTP, no âmbito e ao abrigo não só do constante do Contrato de Concessão, mas das disposições de carácter geral aplicáveis.
- 2.2.** A primeira constatação que importa retirar, ao nível da programação, será a de que, de um ponto de vista qualitativo, e aceitando-se como bom o processo de amostragem utilizado, as anomalias processuais detectadas a esse nível não foram de molde a comprometer a adequação geral dos programas incluídos no serviço público de televisão com as finalidades legalmente previstas para esta missão.

Questão diversa, mas que não cabe no âmbito nem na natureza do exercício de auditoria de que o Relatório dá conta, seria a de saber se, com os meios empenhados, teria sido possível fazer mais e melhor para a prossecução das finalidades da missão de serviço público de televisão. A esta questão o Relatório não responde, mas não lhe competia responder. JM

**2.3.** Em contrapartida, ao nível do custeio do serviço público, a conclusão não pode deixar de ser a da mais completa desorganização, incompetência, falta de profissionalismo, quando não mesmo violação frontal de disposições legais e contratuais que vinculam a RTP e a sua tutela, nas relações que resultam do Contrato de Concessão estabelecido entre o Estado Português e a RTP, e pelas quais não podem deixar de ser responsabilizados a administração da RTP à altura e os membros do Governo que legalmente devem exercer fiscalização sobre a sua actuação.

**2.4.** Aspectos de fundo a merecerem especial reparo, são os que se referem:

- a) ao nível excessivo da publicidade, qualquer que seja o critério legal adoptado para a sua medida;
- b) ao reduzido tempo de programação consagrado a obras dramáticas, dramático-musicais e coreográficas;
- c) à praticamente inexistente promoção de primeiras obras de ficção nacional.

**2.5.** Nesta conformidade, a AACCS delibera:

- a) Chamar a especial atenção das tutelas técnica e financeira da RTP para os aspectos sintetizados nos pontos 1.9, 1.10 e 1.13 da precedente análise e exuberantemente detalhados no Relatório de Auditoria da BDO BINDER;
- b) Apelar ao Secretário de Estado da Comunicação Social para que, no âmbito e com os poderes e os meios de que dispõe ao abrigo do Contrato de Concessão com a RTP, intervenha decididamente junto do Conselho de Administração da concessionária do serviço público de televisão no sentido de verificar se foram já alterados os procedimentos denunciados e de ser posto termo a esta situação de gestão, a manter-se;




- c) Instar os membros do Governo responsáveis pelas tutelas técnica e financeira da RTP no sentido do apuramento das responsabilidades e efectiva responsabilização de quem, no período considerado, permitiu, aconselhou ou determinou a execução das práticas denunciadas;
- d) Sugerir ao Ministro da Cultura que tome as iniciativas legislativas ao seu alcance para obviar às incongruências legais e às incompatibilidades entre as directivas comunitárias e textos nacionais de transposição bem evidenciadas no Relatório de Auditoria da BDO BINDER, a exigir uma imediata intervenção legislativa;
- e) Alertar para a urgência da revisão do Contrato de Concessão do serviço público de televisão já atrasada de dois anos e para a necessidade de, com ela, serem redefinidas as missões de serviço público no novo contexto tecnológico e de convergência bem como a forma do seu custeio e financiamento de modo transparente e consistente, em estrita obediência às disposições legais comunitárias e nacionais aplicáveis;
- f) Levar esta deliberação ao conhecimento dos Ministros das Finanças e da Cultura, do Secretário de Estado da Comunicação Social, do Conselho de Administração da RTP e dos Grupos Parlamentares.

*Esta deliberação foi aprovada por maioria com votos a favor de Jorge Pegado Liz (relator), Juiz-Conselheiro Armando Figueira Torres Paulo (Presidente), José Garibaldi (Vice-Presidente), Artur Portela, Fátima Resende, Carlos Veiga Pereira e contra de Sebastião Lima Rego e Joel Frederico da Silveira e abstenção de José Manuel Mendes.*

Alta Autoridade para a Comunicação Social,  
em 9 de Janeiro de 2002

O Presidente



Armando Figueira Torres Paulo  
Juiz Conselheiro

/MJB

10646