

RELATÓRIO DO JÚRI

CONCURSO PÚBLICO PARA SELECÇÃO DE ENTIDADE ESPECIALIZADA PARA AUDITORIA À EMPRESA CONCESSIONÁRIA DO SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO

I. Do concurso

Por anúncio publicado no Diário da República, n.º 162, II Série, de 23 de Agosto de 2007, foi aberto o concurso público para selecção de entidade especializada para auditoria à empresa concessionária do serviço público de televisão, em cumprimento do previsto na al. n) do n.º 3 do artigo 24º dos Estatutos da ERC, publicados em anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, e na cláusula 23ª do Contrato de Concessão Geral de Serviço Público de Televisão, celebrado em 22 de Setembro de 2003.

Para abertura e análise das candidaturas apresentadas ao concurso, o Conselho Regulador da ERC designou o júri composto por Nuno Pinheiro Torres, Presidente do júri, Stella Lino, Vogal, e Marta Carvalho, Vogal.

Dentro do prazo previsto para apresentação das candidaturas, foram remetidas propostas da KPMG & Associados - Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, S.A. (KPMG) e da BDO bdc & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, S.A. (BDO).



Em 25 de Setembro de 2007, teve lugar o acto público de abertura das candidaturas, na presença do júri e dos representantes dos concorrentes, conforme acta que se anexa e que é parte integrante do presente relatório.

Tendo sido admitidas as duas candidaturas, apresentar-se-á, no presente documento, a respectiva apreciação e valoração pelo júri, em função dos critérios de adjudicação previstos no artigo 4º do Regulamento de Concurso, nomeadamente:

- a) Melhor adequação das grelhas de avaliação apresentadas pelos concorrentes face ao desiderato concretamente pretendido (30%);*
- b) Experiência da entidade na área da auditoria de gestão, designadamente tendo em conta a qualidade comprovada de trabalhos levados a cabo no sector da auditoria a empresas de comunicação social (25%);*
- c) Currículo profissional dos técnicos que os concorrentes se propõem afectar à realização da auditoria, atendendo à qualificação académica, experiência profissional e trabalhos publicados (20%);*
- d) Melhor preço, atendendo à previsível relação custo/qualidade (15%);*
- e) Menor prazo de apresentação do resultado da auditoria (10%).*

De acordo com o definido no artigo 11º do Caderno de Encargos do Concurso, a auditoria em questão deverá não só proceder ao apuramento das obrigações impostas pelo Contrato de Concessão Geral e Especial, bem como ao previsto no Aditamento e ainda ao cumprimento do Protocolo celebrado entre os três operadores de televisão, assinado em 21 de Agosto de 2003. Concretamente, deverá compreender elementos que permitam aferir do cumprimento das obrigações de serviço público impostas à entidade a auditar, a transparência e proporcionalidade dos fluxos financeiros àquelas associados, atendendo, nomeadamente, ao previsto nas cláusulas 14ª, 15ª e 20ª do Contrato de Concessão, de 22 de Setembro de 2003.



II. Dos critérios de adjudicação

1. Melhor adequação das grelhas de avaliação apresentadas pelos concorrentes face ao desiderato concretamente pretendido (30%)

Da análise das grelhas de avaliação apresentadas conclui-se que as propostas contêm diferenças, de orientação e objectivos, significativas.

A grelha apresentada pela KPMG revela uma especial incidência sobre os aspectos financeiros e mecanismos de controlo interno de cumprimento do contrato de concessão, apresentando a possibilidade de alteração da grelha atendendo ao resultado do trabalho e se a interpretação das conclusões assim o recomendar. Os aspectos referenciados na grelha são, essencialmente, os seguintes:

- a) Sistema contabilístico e de controlo face às exigências e obrigações dos contratos de concessão do serviço público;*
- b) Sistema de controlo interno face às exigências dos contratos de concessão de serviço público;*
- c) Qualidade da informação financeira tendo em consideração as exigências dos contratos de concessão do serviço público;*
- d) Teste ao cálculo das indemnizações compensatórias recebidas e registadas nas empresas concessionadas do serviço público;*
- e) Teste ao apuramento e registo das contribuições recebidas para o audiovisual;*
- f) Teste ao apuramento e registo das receitas resultantes da publicidade;*
- g) Teste à aplicação dos excedentes das receitas de publicidade face aos contratos de concessão do serviço público;*

- h) *Teste, numa base de amostragem, das despesas/custos incorridos pelas empresas concessionárias do serviço público de (...) televisão."*

Por seu turno, a BDO apresenta uma grelha subordinada a critérios de avaliação particularmente exigentes, rigorosos e pormenorizados. Propondo uma análise bastante abrangente e exaustiva dos mais variados aspectos que esta auditoria poderá compreender, designadamente:

- a) Comparações a outros operadores;
- b) Análise de queixas apresentadas junto de entidades públicas contra os operadores a auditar;
- c) Verificação dos tempos de antena dedicados aos diversos intervenientes sociais, culturais e políticos;
- d) Verificação de reconhecimentos nacionais e internacionais à programação e profissionais da RTP;
- e) Custos de programação e percentagem de produção independente europeia;
- f) Delegações, correspondentes e custos associados;
- g) Análise da programação da RTP Açores, Madeira, África e Internacional, verificação da cobertura técnica e acções de cooperação desenvolvidas;
- h) Apuramento da percentagem e análise comparativa da programação para difusão da língua e cultura portuguesa;
- i) Análise de planos de investimento e sua realização;
- j) Acordos com outros operadores;
- k) Recomendações ou decisões de organismos internacionais;

- l) Diversidade e fidelização das audiências; estudos qualitativos sobre a satisfação; ponderação da adequação da programação à respectiva missão; análise das audiências por sexo, religião, região, etc.
- m) Análise de critérios de apuramento do custo de exploração dos diversos canais;
- n) Análise de elementos informativos orçamentais e de prestação de contas, entre outros aspectos.

2. Experiência da entidade na área da auditoria de gestão, designadamente tendo em conta a qualidade comprovada de trabalhos levados a cabo no sector da auditoria a empresas de comunicação social (25%)

No âmbito do critério da experiência dos concorrentes, regista-se que a KPMG conta no seu currículo com a realização das auditorias ao ICP – ANACOM, TV Cabo, Sport TV, Portugal Telecom. Destacam-se algumas entidades públicas, como: ERSE, Câmara Municipal de Lisboa, ISSS – Inst. Solidariedade e Segurança Social, Inst. Gestão Financeira do Património da Justiça, entre outros.

A BDO destaca, na sua apresentação, a adjudicação a seu favor das auditorias à RTP realizadas em 1998, 1999, 2000 e 2001. Referindo, como experiência específica no sector, a nomeação do ora responsável pela proposta para integração da Comissão de Avaliação das Obrigações de Interesse Público cometidas à Lusa; apresentando ainda a experiência adquirida a nível internacional no sector da comunicação social.

No elenco dos seus melhores clientes de 2004, 2005 e 2006, a BDO conta com diversas entidades públicas, a saber: Inspeção-Geral de Finanças; Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional; Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, entre outras. No sector da comunicação social, pode referir-se a Autoridade Nacional das Comunicações (1999-2000).

3. Currículo profissional dos técnicos que os concorrentes se propõem afectar à realização da auditoria, tendo em conta a qualificação académica, experiência profissional e trabalhos publicados (20%)

Analisadas as qualificações académicas, experiência profissional e respectivos currículos dos técnicos propostos para a realização da auditoria, verifica-se que a KPMG apresenta como técnicos responsáveis pela equipa três pessoas, Rui Machado (Engagement Lead Partner e administrador da sociedade), Rui Gomes (IT Advisory Partner) e Fernando Pereira (Senior Manager), que coordenam a equipa de auditoria, composta ainda por manager, sénior e staffs.

A BDO propõe três equipas distintas, uma para execução da auditoria, dirigida por Pedro Aleixo Dias, sócio, uma equipa de assessoria especializada e uma equipa de controlo de qualidade, perfazendo um total de 15 pessoas, sendo a equipa de trabalho de auditoria coordenada por Rui Lourenço Helena.

4. Melhor preço, atendendo à previsível relação custo/qualidade (15%)

O critério de adjudicação previsto na alínea d) do artigo 4º do Regulamento do concurso reporta-se ao preço dos serviços, devendo a avaliação a efectuar ter em conta a relação custo/qualidade.

A KPMG apresenta o preço de 165.250,00 euros, excluindo o IVA, calculado em função do tempo a despendar, o âmbito do trabalho e taxas horárias dos profissionais. Propõe que a facturação seja efectuada 50% na 6ª semana do trabalho e 50% na 12 semana, contemplando o preço apresentado um desconto de 25%.

A BDO apresenta uma proposta no valor de 141.600,00 euros, excluindo o IVA, calculado tendo em conta o tempo necessário para a realização do trabalho, incluindo

despesas de deslocação, estadia e honorários dos colaboradores afectos à prestação de serviços, distinguindo os montantes imputados aos respectivos anos, a saber, 70 800 euros por cada ano, acrescidos de IVA, no valor de 14 868 euros.

5. Menor prazo de apresentação do resultado da auditoria, a partir do mínimo de 90 (noventa) dias após a disponibilização dos elementos de análise por parte das empresas visadas (10%)

O último critério de adjudicação, previsto no identificado artigo 4º do Regulamento de Concurso, refere-se ao prazo de apresentação do resultado da auditoria, sendo proposto pela KPMG um período de 3 meses e meio, estruturado nos seguintes termos:

- 1ª à 4ª semana para planeamento;
- Da 5ª à 12ª semana para execução;
- Da 12ª à 15ª semana para a conclusão.

A proposta da BDO estabelece o prazo até conclusão de 6 meses, calendarizando as tarefas da seguinte forma:

- 1º Mês para recolha de informação e enquadramento legislativo;
- 2º Mês – controlo interno e estratégia, revisão do sistema de produção, revisão de planos e orçamentos;
- Durante o 2º e 3º mês – revisão limitada das demonstrações financeiras;
- No 3º e 4º mês – análises globais;
- Do 3º ao 5º mês - análises quantitativas (macro);
- Do 3º ao 6º mês – análises (micro) quantitativas e qualitativas;
- Do 1º ao 6º mês – opinião e relatórios.

III. Relatório de mérito das propostas

A aplicação dos critérios de adjudicação, desenvolvidos nos termos da Acta n.º 1 do Júri de concurso, visa assegurar uma avaliação não discriminatória e transparente de cada um dos concorrentes, procurando-se o equilíbrio entre os diversos factores de apreciação e as finalidades da auditoria.

Há que salientar que as finalidades desta auditoria não se circunscrevem à análise da conformidade dos elementos contabilísticos da empresa, abrangendo a vertente analítica de cumprimento da missão de serviço público, a qual se encontra directamente relacionada com necessidades de natureza democrática, social e cultural, bem como de preservação do pluralismo dos meios de comunicação social.

Para prossecução das finalidades propostas é, então, necessário que a auditoria tenha em conta, não só, o aspecto económico e financeiro, mas também a missão cometida ao operador a auditar, em particular no que concerne à disponibilização de uma programação equilibrada e variada, à preservação de um certo nível de audiências, ao desenvolvimento e diversificação das actividades fomentadas pelo operador, ao respeito pela obrigação de garantia de amplo acesso do público, entre outras.

Conforme indicado na acta supra mencionada, a avaliação do factor estabelecido na alínea a) do artigo 4º do Regulamento tem em conta " (...) *os fins específicos pretendidos com a auditoria (...), designadamente a adequação das grelhas ao apuramento do cumprimento das obrigações da concessionária do serviço público decorrentes dos contratos de concessão e transparência e proporcionalidade dos fluxos financeiros associados a tal missão.*"

Portanto, a análise compreendida nesta auditoria deverá necessariamente compreender, por um lado, o custo das actividades do operador de serviço público, apurando-se se a contrapartida estatal se limita aos custos líquidos correspondentes à missão de serviço público, visando apurar situações de eventual distorção da concorrência, a identificação clara das fontes de rendimentos, designadamente, se

provenientes da realização de actividade de serviço não público, e também, por outro lado, a verificação do respeito pelas obrigações decorrentes do contrato de concessão.

Em rigor para se poder aferir da proporcionalidade, adequação e transparência dos fluxos financeiros do operador de serviço público, terá necessariamente de se determinar, em primeiro lugar, se a missão que lhe foi cometida tem sido correcta e legitimamente prosseguida nos termos em que lhe foi confiada e definida e se as necessidades que a mesma visa satisfazer têm sido plenamente satisfeitas, o que significa, portanto, uma análise de outros aspectos mais qualitativos, quanto à programação, designadamente, aferição da sua variedade, obrigações relativas aos canais regionais e internacionais, criação e promoção do desenvolvimento tecnológico, respeito pelos limites publicitários, promoção da diversidade cultural e linguística, entre outras.

Assim, este primeiro e fundamental critério de adjudicação implica, para os candidatos, que as grelhas e critérios de avaliação propostos tenham de reflectir as duas vertentes pretendidas, uma vez que, conforme salientado, apenas da correcta avaliação e conjugação de ambas é possível alcançar as finalidades identificadas no artigo 11º do Caderno de Encargos.

A valoração e ponderação dos demais requisitos para adjudicação, definidos no artigo 4º do Regulamento, encontram-se desenvolvidas na Acta n.º 1 do júri de concurso, que é parte integrante do presente relatório, sublinhando-se que os critérios previstos nas alíneas b) e c) do artigo 4º do Regulamento de Concurso têm em conta, essencialmente, a experiência e currículo quer da proponente quer dos técnicos afectos à prestação de serviços, sendo factor relevante a independência dos mesmos, nos termos do n.º 2 do artigo 3º do referido documento.

Em relação às propostas apresentadas, o júri, desde logo, evidencia e realça a diferença significativa existente relativamente aos objectivos de uma e de outra proposta, procedendo-se em seguida a uma análise mais detalhada.



III.1. Proposta da KPMG

A KPMG, primeira candidatura remetida, apresenta uma proposta muito circunscrita à análise económica e financeira, mais próxima de uma revisão oficial de contas ou de uma auditoria financeira do que propriamente dos objectivos pretendidos com o trabalho ora em causa, que inclua a vertente de controlo da missão de serviço público e proporcionalidade dos fluxos financeiros afectos ao cumprimento daquela missão, nos termos já supra descritos.

As grelhas de avaliação propostas incidem, fundamentalmente, sobre o financiamento atribuído e custos efectuados, sendo pouco evidenciada a expressão analítica dos critérios definidos pelo contrato de concessão para apuramento do equilíbrio económico e financeiro, designadamente na cláusula 15ª do contrato, e correspondência desse mesmo equilíbrio com a concretização dos objectivos da missão cometida ao operador, em particular em aspectos tão imprescindíveis como a divulgação de uma programação pluralista e destinada à satisfação de necessidades culturais, educativas, informativas e recreativas, conforme referenciado anteriormente.

É entendimento do júri que as grelhas propostas conduziriam ao resultado final obtido com a revisão oficial de contas ou com a auditoria financeira, as quais são promovidas anualmente pela própria empresa a auditar, para apresentação à Assembleia da República dos planos de actividades e orçamento, assim como dos relatórios de actividades e contas, no âmbito do acompanhamento parlamentar a que está sujeita a concessionária, conforme imposto pelo artigo 5º dos Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, publicado em anexo à Lei n.º 8/2007, de 14 de Fevereiro.

Não se vislumbram na proposta apresentada, em particular na grelha de avaliação, elementos que permitam concluir que os instrumentos utilizados pela empresa

candidata compreendem todos os aspectos pretendidos, designadamente atendendo ao enfoque mínimo dado à vertente do cumprimento da missão de serviço público e sua integração e compatibilização com os fluxos financeiros àquela associados.

Em relação aos critérios de adjudicação previstos nas alíneas b) e c) do artigo 4º do Regulamento de Concurso, verifica-se que a KPMG é uma empresa com reconhecida experiência na área de auditorias de gestão, destacando-se, no âmbito específico da comunicação social, a Sport Tv e Tv Cabo, conforme resulta dos documentos apresentados.

É de salientar, no entanto, que apresentando uma proposta mais simplificada que a da sua concorrente, e ainda que propondo um prazo mais curto (3 meses e meio), o preço definido é, por comparação e atendendo à relação custo/qualidade, muito elevado, mesmo depois do desconto oferecido. Sendo ainda de assinalar, em relação a esta proposta, que o plano de facturação apresentado contraria o disposto no artigo 3º do Caderno de Encargos, dado que estabelece a concretização de pagamentos antes da entrega do relatório final, designadamente na 6ª e na 12ª semana de execução do trabalho.

Somos a concluir que a presente candidatura não preenche os requisitos definidos no Regulamento de Concurso, em particular atendendo ao desajuste e inadequação das grelhas apresentadas com as finalidades pretendidas com a presente auditoria e ainda à inserção no âmbito do plano de facturação, de uma proposta que contraria o estabelecido no referido Regulamento.

Resta, portanto, determinar a inaceitabilidade da proposta por não correspondência com os requisitos impostos no art. 4º do Regulamento.

III.2. Proposta da BDO

A BDO apresenta uma proposta muito extensa, escarpelizando minuciosamente todos os aspectos que se propõe abordar na auditoria. O quadro de critérios propostos para cada um dos requisitos é bastante detalhado, compreendendo não só análises de conteúdos, audiências, análises comparativas com operadores privados, apreciação e avaliação crítica do impacto da actividade desenvolvida pelo operador de televisão a auditar.

Não se pode, no entanto, deixar de considerar que alguns dos critérios de avaliação propostos, pela sua abrangência, extravasam o escopo pretendido, em particular por se considerarem muito similares aos subjacentes à actividade de monitorização, que não é o que se pretende, realçando-se, todavia, que, no essencial, se encontram definidos e enunciados alguns dos requisitos tidos por necessários para a concretização da finalidade pretendida com esta auditoria.

É ainda de salientar um outro aspecto da proposta que a destaca da sua concorrente: o preço, que, sendo inferior, deve ser ponderado tendo em conta a qualidade das grelhas propostas, de cuja análise se concluiu compreenderem os critérios necessários para a avaliação exigida.

Em referência aos critérios de adjudicação estabelecidos nas alíneas b) e c) do artigo 4º do regulamento e atendendo ao já supra referido quanto à necessidade de ponderação, na avaliação destes critérios, da garantia de independência, é de notar que, de acordo com os elementos disponibilizados, a BDO e os técnicos afectos ao projecto revelam experiência no domínio das auditorias a empresas de comunicação social, em particular em actividades de serviço e interesse público, como a RTP e a LUSA. No entanto, em relação a esta candidata suscita-se a questão da independência, já verificada no âmbito do anterior concurso, quanto à auditoria à RTP referente ao ano de 2005.

De acordo com os dados já anteriormente disponibilizados, foi confirmada a existência, ainda que indirecta, de vínculos comerciais susceptíveis de criar, junto de terceiros, dúvidas quanto à total independência do auditor, uma vez que a BDO, através da sociedade BDC, com a qual se encontrava em rede e que está actualmente integrada na BDO, realizou a revisão oficial das contas da empresa RTP, Meios de Produção, SA, relativa ao ano de 2005.

Na sequência das conclusões do Conselho Regulador, no âmbito do precedente concurso, foi imposto aos concorrentes como requisito essencial para a candidatura, nos termos do n.º 2 do artigo 3º do Regulamento do concurso, o de reunirem *“garantias de total independência relativamente à empresa a auditar, designadamente assegurando a inexistência de quaisquer relações financeiras, comerciais, laborais ou de outra natureza susceptíveis de gerar junto de terceiros, dúvidas quanto à independência e rigor da análise (...)”*.

Ora, face à situação exposta relativamente à BDO, a ponderação de uma adjudicação a seu favor sempre ficaria prejudicada em referência ao período de 2005, ainda que, se considere que a proposta apresentada é a que reúne, de forma mais completa e rigorosa, os requisitos exigidos para a auditoria. De facto, apenas relativamente a 2006 não subsistem quaisquer dúvidas quanto à independência desta candidata.

III.3. Conclusões

Ante tudo o exposto e considerando que apenas se apresentaram a concurso estas duas candidaturas e que já no concurso precedente o mesmo foi considerado deserto por verificação de incompatibilidades por parte das candidaturas apresentadas, salvo melhor entendimento, julga-se que a solução a adoptar terá de tomar em linha de conta que a anulação do presente concurso em nada contribuiria para a prossecução do interesse público subjacente à realização da auditoria pretendida, obstando à concretização de orientações e objectivos traçados no âmbito da União Europeia, que

visam assegurar que os auxílios estatais aos organismos públicos de radiodifusão não afectam as condições das trocas comerciais nem a concorrência no espaço económico da Comunidade.

De facto, é entendimento do júri que a proposta da KPMG não reúne os pressupostos necessários à adjudicação, designadamente atendendo à inadequação das grelhas de avaliação propostas e incumprimento do previsto no n.º 2 do artigo 3º do Regulamento e a proposta da BDO, preenchendo, embora, os requisitos exigidos no referido documento, relativamente ao ano de 2005 subsistem incompatibilidades que não poderão ser ignoradas.

Assim, o júri, em respeito pelos princípios da decisão, da economia e eficiência que deverão estruturar toda a actividade da Administração Pública, submete à consideração do Conselho Regulador a possibilidade de o presente concurso se circunscrever à auditoria referente ao ano de 2006 e, merecendo tal proposta acolhimento, conclui no sentido de considerar a BDO a única proposta que reúne e preenche as condições e requisitos, técnicos e humanos, que permitam efectuar a auditoria à RTP em conformidade com as finalidades e objectivos pretendidos.

Ponderados os vários critérios de adjudicação e as demais questões suscitadas no âmbito do presente concurso, o júri submete à consideração do Conselho Regulador as seguintes conclusões:

- a) A proposta apresentada pela KPMG & Associados – SROC, S.A., não preenche os requisitos e pressupostos exigidos no Regulamento e Caderno de Encargos, quer em termos de conteúdo das grelhas de avaliação e sua correspondência com os objectivos pretendidos, quer quanto à proposta de facturação, pelos fundamentos já anteriormente evidenciados, propondo-se a sua exclusão por inaceitabilidade da mesma, nos termos do previsto no artigo 17º, n.º 1 do Regulamento do Concurso e nos artigos 106º, n.º 3 e 107º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho;

b) Quanto à candidatura da BDO bdc & Associados, SROC, Lda, somos a entender que é a que melhor corresponderá ao pretendido pela ERC, atendendo à relação qualidade /preço/prazo de conclusão, reunindo todos os requisitos exigidos no quadro do Regulamento do concurso e caderno de encargos. Verifica-se, no entanto, atendendo aos fundamentos que levaram à sua exclusão no anterior concurso, que a merecer acolhimento a proposta do júri de adjudicação a favor desta empresa, os trabalhos de auditoria a efectuar terão de ser circunscritos ao ano de 2006.

Lisboa, 10 de Janeiro de 2007

O Júri do Concurso



Nuno Pinheiro Torres



Stella Lino



Marta Carvalho