



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 07/08 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 52/2008 – 2.ª S.

**Sistema de controlo das operações realizadas no  
âmbito do Património Imobiliário do Estado  
Ano de 2007**



Dezembro de 2008





Tribunal de Contas

**PROC. 07/08 – AUDIT.**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 52/2008 – 2.ª S.**

**SISTEMA DE CONTROLO DAS OPERAÇÕES REALIZADAS NO ÂMBITO DO  
PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO**

**ANO DE 2007**

**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II – UAT 2  
2008**





ÍNDICE

<b>SIGLAS E SEU SIGNIFICADO .....</b>	<b>7</b>
<b>FICHA TÉCNICA.....</b>	<b>9</b>
<b>I – SUMÁRIO.....</b>	<b>11</b>
<b>Observações .....</b>	<b>11</b>
<i>a) Enquadramento Normativo .....</i>	<i>11</i>
<i>b) Contabilização das operações.....</i>	<i>16</i>
<i>c) Análise de processos.....</i>	<i>17</i>
<i>d) Cadastro e Inventário dos Bens do Estado.....</i>	<i>20</i>
<b>Recomendações.....</b>	<b>20</b>
<b>II – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 – Fundamento, âmbito e objectivos da auditoria.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2 – Metodologia adoptada.....</b>	<b>23</b>
<i>2.2.1 – Estudo prévio e planeamento .....</i>	<i>24</i>
<i>2.2.2 – Fase de execução .....</i>	<i>24</i>
<b>2.3 – Enquadramento normativo .....</b>	<b>25</b>
<i>2.3.1 - Atribuições e Competências no âmbito da Gestão do Património Imobiliário do Estado.....</i>	<i>25</i>
<i>2.3.2 - Atribuições e Competências no âmbito da Contabilização das Receitas do Património Imobiliário do Estado .....</i>	<i>27</i>
<i>2.3.3 – Regime jurídico do Património Imobiliário.....</i>	<i>28</i>
<b>2.4 – Condicionantes e colaboração .....</b>	<b>28</b>
<b>2.5 – Audição dos responsáveis.....</b>	<b>29</b>
<b>III – RESULTADOS DA AUDITORIA .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1 – Análise do regime jurídico do património imobiliário.....</b>	<b>31</b>
<i>3.1.1 – Caracterização do Património Imobiliário do Estado .....</i>	<i>31</i>
<i>3.1.2 – Cadastro e Inventário dos bens do Estado (CIBE).....</i>	<i>32</i>
<i>3.1.3 – Alienações e Aquisições do Património Imobiliário do Estado.....</i>	<i>34</i>
<b>3.2 – Contabilização das operações.....</b>	<b>41</b>
<i>3.2.1 – Análise da informação reportada pela DGTF.....</i>	<i>42</i>
<i>3.2.2 – Confronto da informação da CGE com a da DGTF.....</i>	<i>48</i>
<b>3.3 – Análise de processos .....</b>	<b>57</b>
<i>3.3.1 – Alienações .....</i>	<i>59</i>
<i>3.3.2 – Aquisições .....</i>	<i>61</i>
<i>3.3.3 - Avaliações.....</i>	<i>64</i>

---

3.4 – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado.....	65
IV – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	69
V – EMOLUMENTOS.....	69
VI – DECISÃO .....	71



## QUADROS

Quadro 1 - Alienação de Imóveis .....	43
Quadro 2 - Alienação de imóveis por ajuste directo.....	43
Quadro 3 - Alienação de imóveis por hasta pública .....	44
Quadro 4 - Alienação de imóveis por cessão definitiva .....	44
Quadro 5 - Constituição da amostra de processos de alienação de imóveis por cessão definitiva .....	44
Quadro 6 - Alienação de imóveis por direito de reversão .....	45
Quadro 7 - Alienação de imóveis por direito de superfície .....	45
Quadro 8 - Alienação de imóveis por permuta .....	46
Quadro 9 - Distribuição da receita proveniente da alienação de imóveis .....	46
Quadro 10 - Restituições referentes a receita consignada .....	47
Quadro 11 - Receita consignada ao MDN e à DGIE.....	47
Quadro 12 - Aquisição de imóveis .....	47
Quadro 13 - Cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento .....	48
Quadro 14 - Divergências apuradas entre a informação da CGE e a da DGTF.....	48
Quadro 15 - Divergências apuradas entre o SGR e a DGTF .....	49
Quadro 16 - Transferências não comunicadas à DGTF.....	50
Quadro 17 - Transferências não contabilizadas no SGR .....	51
Quadro 18 - Divergências apuradas entre a CGE e a DGTF referentes aos SFA .....	53
Quadro 19 - Reembolsos e Restituições da receita do Estado pela venda de bens de investimento .....	54
Quadro 20 - Divergências referentes ao pagamento de reembolsos e restituições .....	54
Quadro 21 - Despesa com a aquisição de bens de investimento.....	55
Quadro 22 - Divergências apuradas entre a informação da CGE e a da DGTF.....	56
Quadro 23 - Alienações por regime legal .....	58
Quadro 24 - Distribuição da amostra por tipo de alienação.....	59
Quadro 25 - Descontos à ESTAMO - Participações Imobiliárias, S.A. ....	61

*Handwritten signature*





## SIGLAS E SEU SIGNIFICADO

CGE	Conta Geral do Estado
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CRP	Constituição da República Portuguesa
DAAP	Divisão de Aquisições e Administração Patrimonial
DAIP	Divisão de Avaliações e Inspeções Patrimoniais
DAP	Divisão de Administração Patrimonial
DCI	Divisão de Cadastro e Inventário
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGP	Director-Geral do Património
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DRHF	Divisão de Recursos Humanos e Financeiros
DSAF	Direção de Serviços de Apoios Financeiros
DSATP	Direção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial
DSGFO	Direção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental
DSGP	Direção de Serviços de Gestão Patrimonial
DSGR	Direção de Serviços de Gestão de Recursos
DSPE	Direção de Serviços de Participações do Estado
DSRF	Direção de Serviços de Regularizações Financeiras
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
GAC	Gabinete de Apoio e Coordenação
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
NIB	Número Interbancário
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RIAP	Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SLC	Serviços Locais de Cobrança

*Handwritten signature*





## FICHA TÉCNICA

***COORDENAÇÃO GERAL***

**Maria Augusta de Campos Alvito**

***COORDENAÇÃO DA EQUIPA***

**José Manuel Costa**

***EQUIPA DE AUDITORIA***

**Ângela Castro**

**Maria Elisa Ribeiro**

**Maria Umbelina Pires**

*Handwritten signature*





## I – SUMÁRIO

O presente texto contém os resultados da auditoria ao sistema de controlo instituído pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças às operações realizadas no âmbito do Património Imobiliário do Estado.

A auditoria teve como objectivos:

- ◆ acompanhar a evolução dos trabalhos relativos à elaboração do Cadastro e Inventário dos bens imóveis do Estado;
- ◆ avaliar o sistema de controlo implementado na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças relativamente às alienações e aquisições do Património Imobiliário do Estado;
- ◆ avaliar o cumprimento do preceituado na Lei de Enquadramento Orçamental e no Orçamento do Estado para 2007 em matéria de Património Imobiliário do Estado;
- ◆ avaliar o cumprimento do regime jurídico do património imobiliário público e a fiabilidade da informação disponibilizada pela DGTF através da constituição de uma amostra de processos de alienações e de aquisições realizadas em 2007;
- ◆ o apuramento dos montantes realizados e despendidos em 2007 com a alienação e a aquisição de bens imóveis do Estado com base nos dados fornecidos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças bem como o seu confronto com os correspondentes valores inscritos na Conta Geral do Estado.

O período de incidência da auditoria correspondeu ao ano de 2007, tendo presente a integração dos seus resultados no Parecer sobre a Conta Geral do Estado desse ano.

Ao objecto desta acção correspondeu a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e, pontualmente, os serviços e organismos que tiveram intervenção nas operações realizadas.

### Observações

De tudo o que se expõe no presente documento, cumpre extrair as seguintes observações, com base nos resultados obtidos no decurso dos trabalhos de auditoria, bem como formular as correspondentes recomendações no sentido de colmatar as deficiências apontadas.

#### a) Enquadramento Normativo

1. Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, cabe à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças “...assegurar a gestão integrada do património do Estado, bem como a intervenção em operações patrimoniais do sector público, nos termos da lei”. No desenvolvimento desta lei foram publicados o Decreto-Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março, e a Portaria n.º 819/2007, de 31 de Julho, que definem a missão, atribuições e tipo de organização interna da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

---

Observe-se que até entrada em vigor do citado decreto-regulamentar era a Direcção-Geral do Património a entidade que detinha competências neste âmbito.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea i), daquele Decreto-Regulamentar, compete à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças “*Adquirir, arrendar, administrar e alienar, directa ou indirectamente, os activos patrimoniais do Estado, bem como intervir, nos termos da Lei, em actos de gestão de bens*”.

2. As Direcções de Serviço, da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, com intervenção directa na área do Património Imobiliário do Estado são as de Gestão Patrimonial e de Apoio Técnico Patrimonial.

À Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial compete gerir os bens imóveis do Estado, otimizando e racionalizando a sua utilização, quer para a instalação de serviços públicos, quer através do respectivo arrendamento ou alienação, bem como intervir, nos termos da lei, em todos os actos de administração, aquisição ou alienação de bens (Artigo 5.º da Portaria n.º 819/2007, de 31 de Julho).

À Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial incumbe realizar e manter actualizado o cadastro e inventário dos bens do Estado, prestar apoio à gestão do património imobiliário do Estado, através da avaliação imobiliária, da realização de estudos para a respectiva rentabilização e da realização de acções inspectivas (Artigo 6.º da Portaria n.º 819/2007, de 31 de Julho).

3. Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, as competências, relativas à Tesouraria do Estado, foram transferidas para o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP, passando o Instituto à semelhança do que fazia a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, quando estas competências lhe estavam atribuídas, a registar as receitas provenientes do património imobiliário do Estado.

No entanto, face ao disposto no Regime de Contabilização da Receita do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto<sup>1</sup>, e tendo em conta que cabe à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças a administração das receitas provenientes de operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado, o Tribunal entende que deveria ser esta entidade a responsável pela respectiva contabilização.

4. Resulta do disposto no artigo 84.º, n.º 1, alíneas a) a f), da Constituição da República Portuguesa, que o domínio público dos bens do Estado é constituído pelos bens que integram o domínio público hídrico, aéreo, geológico, rodoviário e ferroviário, bem como outros bens como tal classificados por lei.
5. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, - Regime jurídico do património imobiliário do Estado – estabelece, no artigo 14.º, que “*Os imóveis do domínio público são os classificados pela Constituição ou por lei, individualmente ou mediante a identificação por tipos*” e que “*A titularidade dos imóveis do domínio público pertence ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais e abrange os poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição nos termos do presente decreto-lei e demais legislação aplicável*”.

O n.º 1 do artigo 11.º estabelece que as entidades abrangidas neste diploma, bem como, os titulares dos seus órgãos e os seus funcionários, agentes e trabalhadores, podem ser responsabilizadas, disciplinar, financeira, civil e criminalmente, nos termos da lei, pelos actos e omissões de que resulte violação do estipulado no diploma.

---

<sup>1</sup> Diploma que define os níveis de responsabilidade e actuação dos serviços e organismos públicos intervenientes no circuito da informação, contabilização e administração das receitas do Estado.



O n.º 2 deste artigo determina que os serviços públicos com competência para fiscalizar a aplicação do regime devem comunicar às entidades competentes as infracções detectadas sob pena de se constituírem igualmente em responsabilidade por omissão, nos termos da lei.

6. Este decreto-lei, reuniu num único diploma, as regras gerais e comuns aplicáveis à gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, bem como os deveres de coordenação de gestão patrimonial e de informação sobre imóveis do Estado e dos institutos públicos.

Este diploma definiu também os princípios gerais e específicos que, as entidades com intervenção na gestão do património público devem observar, de que se destacam os princípios gerais da actividade administrativa da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade, da justiça e da imparcialidade e os específicos da boa administração, onerosidade, equidade, concorrência, transparência e da responsabilidade.

7. Os bens do domínio público caracterizam-se pela sua inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e autotutela<sup>2</sup> (artigos 18.º a 21.º do Decreto-Lei n.º 280/2007). O domínio privado dos bens do Estado é constituído pelos bens que, sendo propriedade do Estado, não se encontram por lei afectos ao domínio público e, em regra, estão sujeitos ao regime da propriedade estabelecido pela lei civil e, como tal, submetidos às regras do comércio jurídico.
8. Este diploma estabelece que, através de Resolução do Conselho de Ministros, seja aprovado o “Programa de Gestão de Património Imobiliário”, o qual constará, do relatório da proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2009 e anos seguintes. Este programa deverá estabelecer os procedimentos e medidas de coordenação a efectivar na administração dos bens imóveis integrantes dos domínios público e privado do Estado, tendo em conta as orientações da política económica e financeira (artigos 113.º e 124.º n.º 2, do citado decreto-lei).
9. De registar que, já após a conclusão dos trabalhos relativos à presente auditoria, foi aprovado através da RCM n.º 162/2008, de 24 de Outubro, o referido programa, o qual, de acordo com o estabelecido no seu ponto II *“tem o âmbito e assenta nos instrumentos adiante definidos, por referência aos seguintes eixos de actuação: a) Inventariação; b) Regularização jurídica dos imóveis; c) Regime de utilização; d) Programa da ocupação; e) Conservação e Reabilitação; f) Gestão do domínio público; g) Acompanhamento e controlo da execução.”*
10. No que concerne ao regime jurídico do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado observou-se que, o período de incidência da presente auditoria (2007) abrange dois regimes, uma vez que, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 Agosto<sup>3</sup>, esta matéria era regulada pelo Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro, e pela Portaria n.º 671/2000, II Série, de 17 de Abril.
11. O Inventário dos Bens do Estado tem por finalidade assegurar o conhecimento da natureza, da utilização e do valor dos bens imóveis, abrange os bens imóveis do domínio público do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais e os do domínio privado do Estado, incluindo institutos públicos, e os direitos a eles inerentes (artigo 116.º e 117.º do Decreto-Lei n.º 280/2007).

<sup>2</sup> As entidades têm a obrigação de ordenar aos particulares que cessem a adopção de comportamentos abusivos, não titulados, ou, em geral, que lesem o interesse público a satisfazer pelo imóvel e reponham a situação no estado anterior, devendo impor coercivamente a sua decisão, nos termos do CPA e demais legislação aplicável.

<sup>3</sup> O artigo 129.º estabelece que este diploma entra em vigor 30 dias após a data da sua publicação.

- 
12. Em conformidade com a Lei Orgânica da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, dispõe o artigo 118.º, deste diploma, que compete a esta entidade elaborar e manter actualizado o inventário geral dos bens imóveis do Estado, com referência a 31 de Dezembro.
  13. Nos termos do artigo 116.º, n.º 4, a organização e estrutura do inventário geral serão definidas em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, o que ainda não sucedeu.
  14. Para a concretização do inventário geral, as entidades que administram os bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, incluindo as do sector empresarial, devem assegurar a organização e a actualização periódica dos respectivos inventários, e devem fornecer à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças os elementos necessários à sua elaboração e actualização (artigo 117.º n.ºs 1 a 3), sob pena de incorrerem em responsabilidade financeira, conforme estipula o artigo 120.º.
  15. O artigo 119.º impõe, em conformidade com o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental, que a inventariação dos bens imóveis do Estado serve de base à elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial dos serviços integrados e serviços e fundos autónomos, os quais devem acompanhar a Conta Geral do Estado, e, o artigo 116.º, n.º 3 refere também, que esta informação deve ser tida em conta na determinação global das necessidades de aquisição, à programação anual das intervenções de conservação e valorização e à venda de imóveis.
  16. Este diploma prevê a existência do “Programa de Inventariação”, o qual terá carácter plurianual e, deverá estabelecer, de forma calendarizada, os trabalhos destinados à elaboração e actualização dos inventários dos bens imóveis do Estado e deverá constar do Relatório do Orçamento para o ano de 2009 (Artigo 114.º).
  17. À semelhança do assinalado, a propósito do regime aplicável ao Cadastro e Inventário, verificou-se que, em matéria de alienações e aquisições, para além das normas específicas consagradas na Lei do Orçamento para 2007, o período de incidência da auditoria abrangeu, igualmente, dois regimes jurídicos distintos.
  18. O artigo 3.º, n.º 1, da Lei do Orçamento de Estado para 2007, impõe que a alienação de imóveis, pertencentes ao Estado ou outros entes públicos, depende de autorização do ministro responsável pela área das Finanças, o qual fixa, mediante despacho, a afectação do produto da alienação ou da oneração. Por sua vez, o n.º 3 dispõe que as alienações e onerações de imóveis são sempre efectuadas a título oneroso e, terão por base o valor apurado em prévia avaliação.

O n.º 6 do citado artigo, estabelece que as alienações efectuadas a empresas de capitais exclusivamente públicos, subsidiárias da SAGESTAMO - Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, S.A., se processam por ajuste directo.

O n.º 9 do mesmo artigo 3.º estabelece a obrigatoriedade de semestralmente, o Ministério das Finanças e da Administração Pública divulgar no seu sítio da Internet a lista de todos os imóveis do património público que tenham sido alienados, incluindo a identificação do imóvel, o valor da venda, as condições do processo de alienação e a identidade do comprador.

No que respeita à afectação das receitas provenientes da alienação ou oneração de imóveis o artigo 4.º, n.º 1, prevê que 25% reverta para o serviço ou organismo ao qual está afecto ou para o serviço ou organismo proprietário, constituindo o remanescente receita do Estado. Este artigo admite também que, para as entidades ali enumeradas, possam ser fixadas percentagens superiores.



19. Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007, o regime aplicável à alienação de bens imóveis do Estado e dos organismos públicos<sup>4</sup>, dotados de personalidade jurídica que não revistam a natureza, forma ou designação de empresa pública, era o constante do Decreto-Lei n.º 309/89, de 19 de Setembro e do Despacho Normativo n.º 27-A/2001<sup>5</sup>, de 31 de Maio.

Do disposto nestes diplomas, concluiu-se que as alienações de imóveis do Estado devem, em regra, ser precedidas do procedimento de hasta pública, admitindo o despacho normativo acima citado o recurso ao ajuste directo, sempre que a hasta tenha ficado deserta ou não tenha havido lugar a adjudicação definitiva.

20. No que respeita ao pagamento, estabelecem os n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º deste despacho, que o mesmo pode ser efectuado a pronto ou em prestações, e que, no pagamento a pronto, pode ser concedido um desconto de 2% sobre o valor da adjudicação.
21. Relativamente à afectação das receitas, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 309/89 dispõe que, o produto da alienação constitui, na sua totalidade, receita do Estado, sendo 80% contrapartida da inscrição das verbas no capítulo 60, do orçamento do Ministério das Finanças, destinadas a investimentos de interesse público dos respectivos ministérios.
22. Ainda sobre esta mesma matéria, o novo regime, estabelece que a venda de imóveis do Estado e dos institutos públicos pode ser realizada por hasta pública, por negociação com publicação prévia de anúncio, ou ajuste directo, devendo ser adoptado, preferencialmente, o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio (Decreto-lei n.º 280/2007, artigos n.ºs 80.º e 82.º).

Nos termos do artigo 97.º, n.º 2 do referido diploma, o procedimento por negociação pode ter lugar em plataforma electrónica a qual será regulada, através de portaria do membro do Governo responsável pela área das Finanças, o que ainda não sucedeu.

Sobre as condições de pagamento admitidas, prevê o artigo 85.º que o mesmo é efectuado a pronto, podendo ser admitida a modalidade de pagamento em prestações, a qual inclui juros sobre o capital em dívida de acordo com as taxas em vigor para o diferimento de pagamento de dívidas ao Estado. Estabelece, também, este preceito que o pagamento em prestações, pressupõe a prestação de garantia idónea e não pode exceder dois anos quando a venda se realize por hasta pública, ou seis anos quando se realize por negociação ou por ajuste directo.

23. No que concerne às aquisições de imóveis pelo Estado, institutos públicos e empresas públicas o regime aplicável era o constante nos Decretos-Leis n.ºs 27/79, de 22 de Fevereiro e 74/80, de 15 de Abril e na Resolução de Conselho de Ministro n.º 20/83, de 31 de Janeiro.

Do disposto nestes diplomas resulta que a aquisição de bens imóveis deveria, em regra, ser precedida do procedimento de oferta pública promovido pela entidade que pretendia proceder à aquisição, o qual podia ser dispensado, mediante parecer favorável da Direcção-Geral do Património<sup>6</sup>, e despacho do Ministro das Finanças.

<sup>4</sup> Com excepção dos que integrem o património imobiliário da Segurança Social.

<sup>5</sup> Com as alterações que lhe foram introduzidas pelos despachos normativos n.ºs 29/2002, de 26 de Abril e 30-A/2004, de 30 de Junho.

<sup>6</sup> No período de incidência desta acção a entidade competente era já a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, visto que a Direcção-Geral do Património foi extinta com a publicação da nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

24. Por sua vez, o novo regime estabelece, nos artigos 33.º a 37.º, que a aquisição onerosa, deve ser precedida de consulta prévia à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, com vista a obter informação sobre, se aquela entidade dispõe de imóvel disponível adequado às suas necessidades. Se, no prazo de 20 dias, não for obtida resposta desta entidade ou, no caso de não existir imóvel adequado, desencadeia-se o procedimento de consulta ao mercado, o qual é realizado pela entidade interessada na aquisição.

Esta consulta efectua-se mediante publicação de anúncios em sítio da Internet de acesso público, determinando o artigo 123.º, do diploma citado, que esses anúncios devem ser regulados e seguir o modelo previsto em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, o que ainda não sucedeu.

25. Dos artigos 35.º, n.º 4, e 79.º decorre que, tanto as alienações como as aquisições de bens imóveis do Estado devem ser precedidas de prévia avaliação, cujo regime a observar consta dos artigos 108.º a 110.º.

A competência para realizar as avaliações dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos e as dos imóveis do domínio público do Estado pertence à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, admitindo-se, porém, que esta avaliação possa suportar-se em relatório elaborado por outras entidades públicas ou privadas seleccionadas, para o efeito, por esta Direcção-Geral.

O valor resultante da avaliação carece de homologação do director-geral da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e serve de referência ao valor das operações imobiliárias a realizar.

As avaliações têm por objectivo determinar o valor de mercado dos imóveis com base em critérios uniformes, previamente definidos em portaria do Ministro de Estado e das Finanças, a qual não foi ainda aprovada.

## b) Contabilização das operações

1. A contabilização da receita e da despesa resultante das operações realizadas no âmbito do Património Imobiliário do Estado deve respeitar a classificação económica prevista no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

De acordo com este diploma, as receitas provenientes das alienações efectuadas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos da Administração Central do Estado devem ser registadas no Capítulo 09 - Venda de bens de investimento e nos Grupos 01 – Terrenos, 02 – Habitações e 03 – Edifícios. Por sua vez, as despesas resultantes das aquisições devem ser contabilizadas no Agrupamento 07 - Aquisição de bens de capital, no Subagrupamento 01 – Investimentos e Rubricas 01 – Terrenos, 02 – Habitações, 03 – Edifícios e 04 - Construções diversas.

2. Para efeitos da presente auditoria, solicitou-se à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informação discriminada das alienações e aquisições de imóveis efectuadas em 2007, bem como das receitas recebidas e contabilizadas em 2007 provenientes de alienações efectuadas em anos anteriores, com indicação dos valores e classificação económica das respectivas receitas.
3. De acordo com a informação disponibilizada, foi contabilizado em receita de 2007 o montante de € 139.184.579,40 proveniente de alienações realizadas neste ano (€ 135.170.578,13) e em anos anteriores (€ 4.014.001,27), correspondendo € 122.411.044,01 a serviços integrados e € 16.773.535,39 a serviços e fundos autónomos.



A correspondente receita registada na Conta Geral do Estado é de € 80.243.497,53 (serviços integrados) e € 85.147.785,59 (serviços e fundos autónomos).

Do confronto destes valores apurou-se uma divergência no valor de € 26.220.320,26 a qual resulta essencialmente da verificada nos serviços e fundos autónomos de € 21.632.885,17.

4. No que respeita às aquisições, a informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças respeita na íntegra às aquisições realizadas pelos serviços e fundos autónomos, no valor de € 3.305.343,31, apresentando a Conta Geral do Estado os valores de € 102.204.199,03 nos serviços integrados e € 220.793.933,35 nos serviços e fundos autónomos. Tal como nas alienações, do confronto dos valores da DGTF com os da CGE apurou-se uma divergência de € 319.692.789,07.
5. Foi ainda disponibilizada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informação referente às restituições solicitadas por aquela entidade e que respeitam a receitas arrecadadas e contabilizadas em 2006 que, tendo resultado da alienação de património imobiliário, aguardavam o correspondente despacho de afectação do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças para poderem ser transferidas para as contas dos serviços destinatários. Uma vez, que o referido despacho só foi exarado no início do ano seguinte ao da arrecadação da receita, tornou-se necessário recorrer à figura da restituição para a contabilização da transferência destes valores.

Do confronto destes valores (€ 117.062.027,34) com os correspondentes montantes contabilizados na Conta Geral do Estado (€ 119.056.060,58) apurou-se uma divergência de € 1.994.033,24.

6. As divergências apuradas resultam do facto de a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, embora sendo a entidade gestora do património do Estado, não proceder à respectiva contabilização e por consequência não dispor de toda a informação sobre as operações realizadas.
7. Face ao exposto o Tribunal coloca sérias reservas quanto à fiabilidade dos valores da Conta Geral do Estado e dos fornecidos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

### c) Análise de processos

1. Com vista a aferir da conformidade legal dos procedimentos adoptados nas alienações e aquisições realizadas durante o ano de 2007, foi constituída uma amostra de processos, cuja selecção foi efectuada com base em critérios previamente definidos.

A constituição desta amostra teve subjacente o facto de, no período em análise, ter ocorrido a transferência de competências da Direcção-Geral do Património para a Direcção-geral do Tesouro e Finanças e a aprovação de um novo regime jurídico aplicável às alienações e aquisições. Observe-se que, em termos efectivos, a transferência de competências ocorreu em 30 de Junho de 2007, na sequência do despacho n.º 595/07 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, de 20 de Junho.

Da referida selecção resultou uma amostra de 50 processos de alienações, no montante de € 85.343.220,68, ou seja, 63,14% do total das alienações (€ 135.170.578,13 correspondentes a 127 processos).

- 
2. No que concerne às aquisições apurou-se que foram abertos 15 processos<sup>7</sup> que totalizaram um montante de € 3.305.343,31. Dado tratar-se de um reduzido número de processos, não foi constituída uma amostra tendo a análise incidido sobre o universo. Observe-se que, 9 destes processos, respeitavam à aquisição de um único imóvel, correspondendo cada processo a uma fracção do mesmo.
  3. Pela análise efectuada aos processos de alienações e de aquisições concluiu-se que, a transferência de competências e a entrada em vigor do novo regime jurídico não implicou alterações substanciais em matéria procedimental, sendo, por isso, os resultados desta análise apresentados conjuntamente.
  4. No que respeita aos procedimentos adoptados para as alienações verificou-se que, até à entrada em vigor do novo regime, a maioria das alienações foram realizadas através de hasta pública o que está em conformidade com o regime então em vigor. Porém, relativamente às alienações efectuadas a partir de 6 de Setembro, observou-se que a maioria foi por ajuste directo (mais de 100% em comparação com as realizadas por hasta pública).

O facto da maioria das alienações terem sido efectuadas por ajuste directo é consequência, por um lado, de não terem ainda sido publicadas as portarias regulamentadoras dos procedimentos concursais previstos no novo diploma e, por outro, da maioria das alienações serem de valores pouco significativos, com excepção das vendas à ESTAMO – Participações Imobiliárias, S. A. que, embora de valores elevados, foram processadas ao abrigo da Lei do Orçamento de Estado para 2007.

5. No tocante à instrução e organização destes processos, em regra, encontravam-se bem organizados e continham a documentação comprovativa dos procedimentos efectuados.
6. Concluiu-se que, por não terem ainda sido publicadas as portarias regulamentadoras do novo regime do património, os procedimentos concursais realizados ao abrigo do novo diploma, principalmente no que respeita às hastas públicas, não observaram, integralmente, o disposto no Decreto-Lei n.º 280/2007, tendo de acordo com a informação prestada pelos responsáveis da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças sido adaptados os procedimentos da legislação anterior.
7. No que concerne às condições de pagamento verificou-se que, em seis processos de alienações efectuadas à ESTAMO - Participações Imobiliárias, S. A., no montante de € 60.850.000,00, foram ainda concedidos descontos superiores aos 2%, permitidos por lei, no valor de € 5.847.000,00<sup>8</sup>. Registe-se, porém, que esta situação apenas se verificou em relação às alienações efectuadas em data anterior ao conhecimento da opinião do Tribunal de Contas, sobre esta matéria, vertida no Parecer sobre a CGE de 2006.
8. Sobre os processos de aquisições apurou-se que a tramitação de todos os processos ocorreu ainda ao abrigo da legislação anterior ao Decreto-Lei n.º 280/2007, embora dez tenham ficado concluídos já após a entrada em vigor deste diploma.

Estes processos encontravam-se bem organizados e instruídos e no que concerne aos procedimentos concursais foram cumpridos os requisitos exigidos pela legislação em vigor

---

<sup>7</sup> A análise incidiu exclusivamente sobre os processos abertos na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, o que condicionou a acção do Tribunal e justifica as reservas colocadas quanto ao valor global quer das alienações quer das aquisições efectuadas.

<sup>8</sup> Note-se que estes descontos foram concedidos ao abrigo do disposto no Artigo 7.º n.º 2 do Despacho Normativo n.º 27-A/2001, uma vez que o novo regime não admite que sejam concedidos quaisquer descontos.



àquela data. Dos quinze processos analisados, dois foram precedidos do procedimento de oferta pública e os restantes, por ajuste directo, com fundamento no n.º 3, da Resolução de Conselho de Ministros n.º 20/83, de 30 de Janeiro.

9. No que se refere ao cumprimento do disposto nos artigos 46.º, n.º 1, alíneas b) e c), 47.º e 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, concluiu-se que as 2 aquisições efectuadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, nos montantes de € 704.000,00 e de € 326.827,00, respectivamente, não foram remetidas para fiscalização prévia.

O não envio destes processos para visto do Tribunal de Contas fundamentou-se nas conclusões do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 65/98, publicado no Diário da República n.º 136, de 14 de Junho de 1999.

Neste parecer concluiu-se que o Instituto do Emprego e Formação Profissional não se encontrava sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por, designadamente, os actos e contratos praticados ou celebrados por aquele Instituto caberem na remissão para o regime das empresas públicas, a que se refere o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 247/85, que dele se encontram dispensadas.

Sobre esta questão considera-se que, tendo presente o disposto na legislação em vigor, à data das referidas aquisições<sup>9</sup>, tal entendimento não pode ser acolhido, pelo que estes processos deveriam ter sido submetidos à fiscalização prévia deste Tribunal.

Observe-se que o procedimento adoptado configura uma eventual infracção financeira, podendo os responsáveis incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Porém, o Tribunal entende relevar, desde já, a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, por se verificarem os requisitos previstos nas suas alíneas a) a c).

10. No que respeita às avaliações dos imóveis que, durante o ano de 2007, foram alienados ou adquiridos, elas foram efectuadas com base nos critérios que vinham sendo adoptados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, por não terem ainda sido aprovados os critérios uniformes a que alude o Decreto-Lei n.º 280/2007.

Através da consulta aos processos apurou-se que, o valor das avaliações foi fixado por despacho do Director-Geral do Tesouro e Finanças, com base em prévia avaliação efectuada por peritos avaliadores. As avaliações foram efectuadas, nuns casos, por peritos daquela direcção-geral e noutros por peritos externos, contratados para esse efeito.

Os peritos externos encontram-se acreditados, como peritos avaliadores, pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, e constam de listagem que se encontra divulgada no sítio da Internet desta entidade.

Pela análise dos relatórios de avaliação concluiu-se que, em regra, o método utilizado nas avaliações é o “Método comparativo directo de dados de mercado”, que consiste na avaliação do imóvel por comparação, ou seja, em função de transacções e/ou propostas efectivas de

---

<sup>9</sup> Artigo 2.º, alínea d), conjugado com o artigo 5.º, n.º 1, alínea c), e nos artigos 46.º, n.º 1, alíneas b) e c), 47.º e 48.º da Lei 98/97, bem como o artigo 6.º, n.º 2, alínea i) da Lei-Quadro dos Institutos Públicos e ainda a nova Lei Orgânica do Instituto do Emprego e Formação Profissional.

aquisição relativamente a imóveis com idênticas características físicas e funcionais, cuja localização se insira numa mesma área do mercado imobiliário.

A remuneração auferida pelos peritos avaliadores é calculada de acordo com a tabela de honorários aprovada anualmente pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, tendo por base o valor de avaliação homologado.

11. No que respeita à informação reportada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças sublinhe-se que a mesma possibilitou a desagregação dos dados por classificação económica por serviços integrados e por serviços e fundos autónomos, permitindo a comparação com os valores da CGE o que não aconteceu no ano transacto.

#### **d) Cadastro e Inventário dos Bens do Estado**

1. Nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2005 e 2006 foi dado conta que, com vista a conhecer o património imobiliário do Estado, em 2005 foi iniciado o Recenseamento dos imóveis da Administração Pública o qual, face à insuficiência da informação obtida na primeira fase, deu origem a uma segunda fase, deste recenseamento, cujos respectivos resultados foram apresentados no Parecer do ano transacto.
2. No que respeita à evolução verificada quanto a esta matéria, concluiu-se que, comparativamente, aos resultados apresentados nos referidos Pareceres não se registaram alterações significativas, facto que teve a ver com o início dos trabalhos relacionados com o Programa de Inventariação, previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.  

Apurou-se que o referido programa envolve a concepção de uma plataforma electrónica interactiva no sentido de permitir aos utilizadores o carregamento e a obtenção de informação destinada à concretização do inventário geral do património do Estado, a qual se espera esteja pronta a entrar em funcionamento ainda em 2008.
3. Pese embora, o Decreto-Lei n.º 280/2007, não preveja prazo para publicação dos diplomas regulamentares correspondentes, o Tribunal não pode deixar de chamar a atenção para o facto de que tendo já decorrido um ano após a publicação do referido decreto-lei, não ter sido ainda publicada a legislação complementar prevista nos n.ºs 5 e 6 do artigo 116.º do mesmo diploma.
4. Assim, em matéria de Inventário, continua por concluir a inventariação do património do Estado e dos serviços e fundos autónomo, ou seja, a não ser cumprido o disposto na legislação que regula esta matéria, nomeadamente a Lei de enquadramento orçamental (Artigo 75.º, n.ºs 4 e 6, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), o que impede que este Tribunal se pronuncie neste domínio, em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, conforme prevê o artigo 41.º, n.º 1 alínea c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

#### **Recomendações**

1. O Tribunal recomenda que se providencie no sentido de que, a curto prazo, sejam aprovados os diplomas regulamentares previstos nos artigos 97.º, 110.º, 116.º e 123.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, uma vez que só desta forma poderá ser dada plena execução ao estatuído no citado diploma.



2. O Tribunal de Contas recomenda ao Ministro de Estado e das Finanças que profira o despacho a que se refere o artigo 3.º da Portaria n.º 1122/2000 (2ª Série), de 28 de Julho, conferindo à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças o estatuto de entidade administradora da receita, passando assim a ser responsabilidade desta direcção-geral a contabilização da receita proveniente da alienação do património imobiliário do Estado.

Mais recomenda o Tribunal que o Ministro de Estado e das Finanças providencie para que seja feita a conciliação entre a informação da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, do Instituto de Gestão e da Tesouraria e do Crédito Público, IP e da Direcção-Geral do Orçamento, no que respeita à matéria de aquisições e alienações do património imobiliário.

3. O Tribunal reitera a recomendação de que a curto prazo deverá ser concluído o Inventário dos Bens do Estado e do património dos serviços e fundos autónomos com vista a dar cumprimento ao disposto na Lei de enquadramento orçamental.

*Handwritten signature*





## II – INTRODUÇÃO

### 2.1 – Fundamento, âmbito e objectivos da auditoria

O Tribunal tem vindo a apreciar as operações realizadas sobre o Património Imobiliário do Estado através das acções executadas em sede dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado referentes aos anos de 2005 e 2006.

Considerando as observações e as recomendações efectuadas neste domínio, justificava-se a realização de uma auditoria no sentido de permitir ao Tribunal pronunciar-se sobre esta área no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2007.

Neste sentido, o Tribunal incluiu no Plano de Actividades para 2008, uma auditoria ao sistema de controlo das operações realizadas no âmbito do Património Imobiliário do Estado, como Acção n.º 08/05.

O objecto desta acção foram os serviços e organismos da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) com intervenção nas operações realizadas.

A auditoria teve como objectivos:

- ◆ acompanhar a evolução dos trabalhos relativos à elaboração do Cadastro e Inventário dos bens imóveis do Estado;
- ◆ avaliar o sistema de controlo implementado na DGTF relativamente às alienações e aquisições do Património Imobiliário do Estado;
- ◆ avaliar o cumprimento do preceituado na Lei de Enquadramento Orçamental e no Orçamento do Estado para 2007 em matéria de Património Imobiliário do Estado;
- ◆ avaliar o cumprimento do regime jurídico do património imobiliário público e a fiabilidade da informação disponibilizada pela DGTF através da constituição de uma amostra de processos de alienações e de aquisições realizadas em 2007;
- ◆ o apuramento dos montantes realizados e despendidos em 2007 com a alienação e a aquisição de bens imóveis do Estado com base nos dados fornecidos pela DGTF bem como o seu confronto com os correspondentes valores inscritos na CGE.

O período de incidência da auditoria correspondeu ao ano de 2007, tendo presente a integração dos seus resultados no Parecer sobre a Conta Geral do Estado desse ano.

### 2.2 – Metodologia adoptada

A auditoria foi realizada de acordo com os métodos e técnicas internacionalmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.



---

A metodologia e procedimentos adoptados desenvolveram-se de acordo com as seguintes fases:

- ◆ estudo prévio e planeamento;
- ◆ execução;
- ◆ elaboração do relato de auditoria.

### 2.2.1 – Estudo prévio e planeamento

Durante esta fase procedeu-se ao estudo do quadro normativo referente ao Património Imobiliário do Estado, bem como à análise da informação solicitada à DGTF, com base na qual se procedeu à selecção dos processos referentes a alienações e a aquisições que foram objecto de verificação na fase de execução.

### 2.2.2 – Fase de execução

A fase de execução compreendeu:

- ◆ a realização de reuniões com os responsáveis da DGTF com vista a avaliar:
  - ◇ os procedimentos de controlo implementados naquela Direcção-Geral relativamente às alienações e às aquisições do Património Imobiliário do Estado;
  - ◇ o cumprimento do preceituado:
    - ◆ na Lei de Enquadramento Orçamental e na do Orçamento do Estado para 2007 em matéria de Património Imobiliário do Estado;
    - ◆ na nova lei orgânica da DGTF, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro e regulamentada através do Decreto Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março e da Portaria n.º 347/2007, de 30 de Março.
  - ◇ a evolução dos trabalhos relativos à elaboração do Cadastro e Inventário dos bens imóveis do Estado;
- ◆ a análise dos processos seleccionados na fase de planeamento;
- ◆ o confronto dos resultados obtidos no que respeita à contabilização da receita e da despesa provenientes da alienação e da aquisição de imóveis do Estado com os correspondentes valores inscritos na CGE.



## 2.3 – Enquadramento normativo

### 2.3.1 - Atribuições e Competências no âmbito da Gestão do Património Imobiliário do Estado

A lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, estabelece no artigo 15.º n.º 1, que incumbe à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) “...assegurar a gestão integrada do património do Estado, bem como a intervenção em operações patrimoniais do sector público, nos termos da lei”.

No desenvolvimento daquela lei foram publicados o Decreto-Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março<sup>10</sup>, e a Portaria n.º 819/2007<sup>11</sup>, de 31 de Julho, que definem a missão, atribuições e tipo de organização interna da DGTF.

Observe-se que até à entrada em vigor do citado diploma regulamentar aquelas competências estavam atribuídas à Direcção-Geral do Património.

Nos termos do artigo 2.º n.º 2 alínea i) do citado Decreto-Regulamentar compete à DGTF “Adquirir, arrendar, administrar e alienar, directa ou indirectamente, os activos patrimoniais do Estado, bem como intervir, nos termos da Lei, em actos de gestão de bens;”.

Prevê também o artigo 6.º n.º 2 alínea e) deste diploma que constituem receitas da DGTF, as quantias cobradas por serviços prestados em matéria de gestão patrimonial e atribuídas nos termos da lei, designadamente as receitas previstas no artigo 1.º da Portaria n.º 131/94, de 4 de Março<sup>12</sup>.

Com vista à consecução das atribuições cometidas à DGTF, foi aprovada, através da Portaria n.º 819/2007 (doravante designada apenas por Portaria), a estrutura nuclear daquela direcção-geral. De acordo com o seu artigo 1.º, a DGTF estrutura-se nas seguintes unidades orgânicas nucleares:

- ◆ Direcção de Serviços de Participações do Estado (DSPE);
- ◆ Direcção de Serviços de Apoios Financeiros (DSAF);
- ◆ Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental (DSGFO);
- ◆ Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial (DSGP);
- ◆ Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial (DSATP);
- ◆ Direcção de Serviços de Regularizações Financeiras (DSRF);
- ◆ Gabinete de Apoio e Coordenação (GAC);
- ◆ Direcção de Serviços de Gestão de Recursos (DSGR).

<sup>10</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, que veio cometer ao Instituto de Gestão da Tesouraria do Crédito Público, I.P., a gestão da Tesouraria do Estado que, anteriormente, competia à DGTF.

<sup>11</sup> Até esta data encontrava-se em vigor a Portaria n.º 347/2007, de 30 de Março, a qual foi revogada em resultado da transferência de competências da DGTF para o IGCP. Refira-se que, em matéria de património do Estado o estabelecido neste diploma se manteve na nova Portaria.

<sup>12</sup> Alterada pelas Portarias n.ºs 598/96 e 226/98, de 19 de Outubro e 7 de Abril, respectivamente.



---

Atendendo à matéria objecto da auditoria – património imobiliário do Estado – as Direcções de Serviços da DGTF com intervenção directa nesta área são as de Gestão Patrimonial e de Apoio Técnico Patrimonial, pelo que de seguida se apresentam as principais competências de cada uma delas.

### **Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial**

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 5.º da Portaria, incumbe à DSGP gerir os bens imóveis do Estado, otimizando e racionalizando a sua utilização, quer para a instalação de serviços públicos, quer através do respectivo arrendamento ou alienação, bem como, intervir nos termos da lei, em todos os actos de administração, aquisição ou alienação de bens, concretizando o n.º 2, alíneas a) a g) deste preceito, que compete à DSGP:

- ◆ assegurar os procedimentos necessários à aquisição onerosa e gratuita, para o Estado ou outras pessoas colectivas de Direito Público, (com excepção das expropriações), do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo sobre imóveis, nos termos definidos por lei (alínea a));
- ◆ assegurar os procedimentos necessários à celebração de contratos de arrendamento para instalação de serviços públicos do Estado ou de outras pessoas colectivas de direito público, bem como para a cessação dos respectivos contratos ou alteração do objecto contratual (alínea b));
- ◆ administrar o património imobiliário do Estado, designadamente através do processamento de actos relativos ao arrendamento e à cedência para fins de interesse público, ou actos tendentes à regularização da sua situação registral (alínea c));
- ◆ assegurar a instrução e decisão dos processos de afectação a serviços públicos de imóveis arrendados a favor do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público (alínea d));
- ◆ assegurar os procedimentos relativos à alienação do património imobiliário do Estado e das pessoas colectivas de direito público, nos termos definidos na lei (alínea e));
- ◆ assegurar os procedimentos necessários à conservação e valorização do património imobiliário do Estado, visando a sua rentabilização e ocupação funcional (alínea f));
- ◆ praticar os actos inerentes à aquisição, gestão e alienação de bens móveis do domínio privado do Estado, nos termos definidos na lei (alínea g)).

### **Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial**

O artigo 6.º da Portaria estabelece que compete à DSATP realizar e manter actualizado o cadastro e inventário dos bens do Estado, prestar apoio à gestão do património imobiliário do Estado, através da avaliação imobiliária, da realização de estudos para a respectiva rentabilização e da realização de acções inspectivas. Assim a esta direcção de serviços cabe:

- ◆ elaborar, actualizar e gerir o inventário, em suporte físico e informático, relativo aos bens e direitos imobiliários do Estado (alínea a));
- ◆ recolher e tratar a informação relativa aos imóveis, para efeito de constituição e gestão de uma base de dados de gestão do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos (alínea b));



- ◆ elaborar estudos técnicos com vista à rentabilização e racionalização do uso do património imobiliário do Estado, designadamente mediante a proposta de soluções urbanísticas e de apresentação de modelos de negócio (alínea c));
- ◆ efectuar vistorias ao património do Estado com vista a verificar a respectiva utilização ou estado de conservação e pronunciar-se sobre as obras que tais imóveis careçam, bem como fiscalizar a sua execução (alínea d));
- ◆ promover as avaliações imobiliárias no âmbito da actividade de gestão patrimonial (alínea e));
- ◆ elaborar pareceres sobre projectos ou lançamento de obras de beneficiação sobre imóveis do Estado e de outras pessoas colectivas públicas (alínea f)).

Ainda no que respeita à estrutura nuclear da DGTF refira-se que, através do despacho n.º 15/2007, de 1 de Julho<sup>13</sup>, do Director-Geral daquela entidade, foram criadas, naquelas direcções de serviços, unidades orgânicas flexíveis. Na DSGP foram criadas as divisões de Administração Patrimonial (DAP) e de Aquisições e Administração Patrimonial (DAAP) e na DSATP as divisões de Cadastro e Inventário (DCI) e de Avaliações e Inspeções Patrimoniais (DAIP).

Conforme consta do n.º 1 do citado despacho, relativamente ao DSGP, estão cometidas à DAP as competências previstas nas alíneas c), e) e f) do n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 819/2007, no que respeita aos imóveis situados nos distritos de Aveiro, Beja, Castelo Branco, Évora, Faro, Lisboa, Portalegre, Santarém e Setúbal e à DAAP as previstas nas alíneas a), b), d) e g) e nas alíneas c), e) e f) do mesmo artigo, em relação aos imóveis sítos nos restantes distritos.

No que respeita ao DSATP, estabelece o n.º 2 daquele despacho, que as competências estabelecidas nos alíneas a) a d) e f) do n.º 2 do artigo 6.º da Portaria são da responsabilidade da DCI e as previstas nas alíneas c) a f) do mesmo preceito da DAIP.

## 2.3.2 - Atribuições e Competências no âmbito da Contabilização das Receitas do Património Imobiliário do Estado

O Regime de Contabilização da Receita do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto<sup>14</sup>, estabelece, no artigo 2.º que *“Consideram-se entidades administradoras de receita os serviços e organismos integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança, tendo igualmente a seu cargo a responsabilidade pela respectiva contabilização.”* Por sua vez, o artigo 1.º, n.º 2, do mesmo diploma dispõe que, consideram-se serviços e organismos integrados da administração central aqueles que não disponham de autonomia administrativa e financeira.

Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, as competências, relativas à Tesouraria do Estado, foram transferidas para o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP, passando o Instituto à semelhança do que fazia a DGTF, quando estas competências lhe estavam atribuídas, a registar as receitas provenientes do património imobiliário do Estado.

<sup>13</sup> Embora o referido despacho tenha sido emitido na vigência da Portaria n.º 347/2007, de 30 de Março, verificou-se que estas unidades orgânicas se mantiveram após a entrada em vigor da Portaria n.º 819/2007, de 31 de Julho, uma vez que no que respeita a esta matéria o novo diploma não introduziu qualquer alteração.

<sup>14</sup> Diploma que define os níveis de responsabilidade e actuação dos serviços e organismos públicos intervenientes no circuito da informação, contabilização e administração das receitas do Estado.

---

De referir, no entanto, que a DGTF é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa e que lhe estão cometidas as competências para adquirir, arrendar, administrar e alienar, directa ou indirectamente, os activos patrimoniais do Estado, bem como intervir, nos termos da Lei, em actos de gestão de bens. Deste modo, o Tribunal entende que cabendo à DGTF a administração das receitas provenientes de operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado, esta deveria ser também responsável pela respectiva contabilização. Esta separação de tarefas que, porventura resultou da transferência automática e genérica de competências acima referida, tem originado divergências entre a informação disponível na DGTF e a apresentada na CGE que não deveria ocorrer e, por essa razão o Tribunal entende que deveria ser corrigida em benefício da transparência e rigor das contas públicas.

### **2.3.3 – Regime jurídico do Património Imobiliário**

No período de incidência da presente auditoria, no que concerne ao Cadastro e Inventário dos Bens do Estado, e no que respeita ao regime aplicável às alienações e aquisições de bens imóveis, vigoraram regimes jurídicos diferenciados.

Esta situação resultou da aprovação do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que consagra um novo regime jurídico sobre o património imobiliário do Estado, o qual entrou em vigor em 6 de Setembro do mesmo ano.

No que se refere ao Cadastro e Inventário dos Bens do Estado, até à publicação deste diploma, esta matéria era regulada pelo Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro, que tornou obrigatório o Inventário Geral do Estado, e pela Portaria n.º 671/2000, II Série, de 17 de Abril, que aprovou as instruções regulamentadoras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE) e o respectivo classificador geral.

Em matéria de alienações de bens imóveis do Estado e dos organismos públicos dotados de personalidade jurídica que não revistam a natureza, forma ou designação de empresa pública, o regime aplicável era o constante do Decreto-Lei n.º 309/89, de 19 de Setembro, e do Despacho Normativo n.º 27-A/2001<sup>15</sup>, de 31 de Maio.

No domínio das aquisições de imóveis pelo Estado, institutos públicos e empresas públicas era aplicável o regime dos Decretos-Leis n.ºs 27/79, de 22 de Fevereiro e 74/80, de 15 de Abril e na Resolução de Conselho de Ministros n.º 20/83, de 31 de Janeiro.

Para o desenvolvimento dos trabalhos desta auditoria tornou-se necessário proceder a uma análise desenvolvida dos diferentes regimes jurídicos em causa, constando os resultados desta análise no ponto 3.1. do presente relato.

## **2.4 – Condicionantes e colaboração**

É de realçar a boa colaboração prestada pelos responsáveis da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e demais funcionários contactados durante a fase de planeamento e de trabalho de campo, que manifestaram, sempre, disponibilidade e empenho no esclarecimento das questões colocadas e na prestação da informação necessária.

---

<sup>15</sup> Com as alterações que lhe foram introduzidas pelos Decretos-Regulamentares n.ºs 29/2002, de 26 de Abril e 30-A/2004, de 30 de Junho.



Como condicionantes do trabalho desenvolvido saliente-se que o confronto da informação disponibilizada por aquela entidade com a registada na Conta Geral do Estado se revestiu de alguma complexidade, não tendo sido possível obter cabal esclarecimento para algumas divergências apuradas.

Esta situação teve a ver com o facto de a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, embora sendo a entidade administradora das receitas provenientes das operações realizadas no âmbito do património, não proceder, face às alterações legislativas verificadas, à contabilização das referidas operações.

Não obstante as divergências apontadas de que se dá conta no presente relato é de referir a melhoria da qualidade da informação disponibilizada pela DGTF que permitiu, contrariamente ao que sucedeu no ano transacto, o confronto com os dados registados na CGE.

## 2.5 – Audição dos responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministro do Estado e das Finanças;
- ◆ Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social;
- ◆ Ministro da Defesa Nacional;
- ◆ Direcção-Geral do Tesouro e Finanças;
- ◆ Direcção-Geral do Orçamento;
- ◆ Direcção-Geral dos Impostos;
- ◆ Direcção-Geral de Infra-Estruturas do MDN;
- ◆ Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P;
- ◆ Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP;
- ◆ Estamo – Participações Imobiliárias, SA.

O presente relatório teve em conta os comentários das entidades que se pronunciaram em sede de contraditório, dos quais se inserem extractos nos pontos visados e, com o fim de atribuir toda a amplitude ao contraditório as versões integrais das respostas recebidas integram os anexos do presente relatório.

O Gabinete do Ministro da Defesa Nacional informou que o presente relatório não lhe suscitou quaisquer comentários.

*Handwritten mark*





## III – RESULTADOS DA AUDITORIA

### 3.1 – Análise do regime jurídico do património imobiliário

#### 3.1.1 – Caracterização do Património Imobiliário do Estado

De acordo com o definido na Constituição da República Portuguesa (CRP) pertencem ao domínio público os bens enumerados nas alíneas a) a e) do n.º 1 do artigo 84.º, os quais constituem o domínio público hídrico, aéreo, geológico, rodoviário e ferroviário.

O Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro<sup>16</sup> – diploma que criou o Inventário Geral do Património do Estado – define, no seu artigo 2.º, que o património do Estado é constituído pelo “conjunto dos bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa colectiva de direito público”.

No que respeita ao património imobiliário público, o Decreto-Lei n.º 280/2007<sup>17</sup>, de 7 de Agosto, refere, nos seus artigos 14.º e seguintes que “Os imóveis do domínio público são os classificados pela Constituição ou por lei, individualmente ou mediante a identificação por tipos” e que “A titularidade dos imóveis do domínio público pertence ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais e abrange os poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição nos termos do presente decreto-lei e demais legislação aplicável”.

Resulta dos artigos 18.º a 21.º daquele diploma que os bens do domínio público se caracterizam pela sua inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e autotutela.

O domínio privado é constituído pelos bens que, sendo propriedade do Estado, não se encontram por lei afectos ao domínio público e que, em regra, estão sujeitos ao regime da propriedade estabelecido pela lei civil (Código Civil) e, como tal, submetidos às regras do comércio jurídico<sup>18</sup>. O Decreto-Lei n.º 477/80 dispõe no artigo 5.º que o domínio privado integra:

- ◆ os bens imóveis, nomeadamente os prédios rústicos e urbanos do Estado, e os direitos a ele inerentes (alínea a));
- ◆ os direitos de arrendamento de que o Estado é titular como arrendatário (alínea b));
- ◆ os bens móveis corpóreos, com excepção das coisas consumíveis e daquelas que, sem se destruírem imediatamente, se depreciam muito rapidamente, nos termos a definir em instruções regulamentares (alínea c));

<sup>16</sup> Note-se que, não obstante, ter sido aprovado o regime jurídico do património imobiliário do Estado, através do Decreto-Lei n.º 280/2007, este diploma mantém-se ainda em vigor.

<sup>17</sup> Diploma que aprovou as disposições gerais e comuns sobre a gestão do património imobiliário do Estado, e que entrou em vigor no dia 6 de Setembro de 2007, de acordo com o preceituado no artigo 129.º.

<sup>18</sup> É o que resulta do artigo 202.º n.º 2 do Código Civil que considera fora do comércio todas as coisas que não podem ser objecto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por natureza insusceptíveis de apropriação individual.

- ◆ quaisquer outros direitos reais sobre coisas<sup>19</sup> (alínea d)).

Assinale-se, que o artigo 7.º estabelece ainda a distinção entre bens do domínio privado disponível e indisponível.

O domínio privado disponível compreende os bens do Estado não afectos a fins de utilidade pública e que se encontram sob a administração directa da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e o domínio privado indisponível compreende os bens que se encontram afectos à satisfação de necessidades de utilidade pública, compreendendo, em regra, os bens indispensáveis ao normal funcionamento dos serviços públicos<sup>20</sup>.

Relativamente aos bens do domínio privado do Estado importa distinguir o património cujo titular é o Estado em sentido estrito, do património privativo dos serviços e fundos autónomos (SFA) o qual de acordo com o n.º 1 do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho<sup>21</sup> “é constituído pelos bens, direitos e obrigações recebidos ou adquiridos para o exercício da sua actividade”.

### 3.1.2 – Cadastro e Inventário dos bens do Estado (CIBE)

Conforme foi assinalado anteriormente, o período de incidência da presente auditoria (2007) abrange, neste âmbito, dois regimes jurídicos distintos, dado que o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 Agosto, apenas, entrou em vigor, em 6 de Setembro do mesmo ano.

Até à publicação deste diploma, esta matéria era regulada pelo Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro, que tornou obrigatório o Inventário Geral do Estado, e pela Portaria n.º 671/2000, II Série, de 17 de Abril, que aprovou as instruções regulamentadoras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE) e o respectivo classificador geral.

Refira-se que, neste ponto procede-se, apenas, à análise do novo regime jurídico, dado que, por um lado, em anteriores acções realizadas, designadamente nos Pareceres sobre a CGE de 2005 e 2006, foram já sumariados os principais aspectos dos diplomas acima citados e, também, porque o regime do inventário dos bens imóveis do Estado, ali previsto, não chegou a ser integralmente implementado.

Do disposto no artigo 116.º do Decreto-Lei n.º 280/2007 retira-se que a constituição do inventário tem por finalidade “assegurar o conhecimento da natureza, da utilização e do valor dos bens imóveis” e consiste no registo de dados relativos à:

- ◆ identificação, classificação, avaliação e afectação dos bens imóveis;
- ◆ identificação e descrição de contratos de arrendamento e de direitos reais que onerem os imóveis.

O inventário abrange os bens imóveis do domínio público do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais e os bens imóveis do domínio privado do Estado, incluindo institutos públicos, e os direitos a eles inerentes (artigo 117.º n.º 1).

<sup>19</sup> De acordo com o artigo 202.º do Código Civil, n.º 1 “Diz-se coisa tudo aquilo que pode ser objecto de relações jurídicas”.

<sup>20</sup> N.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 477/80 e art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

<sup>21</sup> Diploma que aprovou o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE).



O inventário dos bens imóveis militares fica sujeito a regras especiais, e o inventário dos bens que integram o património cultural a regras complementares, que serão definidas, em ambos os casos, em diplomas autónomos (artigo 116.º, n.ºs 5 e 6), o que até à data ainda não sucedeu.

O artigo 118.º determina que compete à DGTF elaborar e manter actualizado, com referência a 31 de Dezembro, o inventário geral dos bens imóveis do Estado. O n.º 4 deste preceito admite que este inventário seja efectuado por entidade seleccionada pela referida direcção-geral.

Para a concretização do inventário geral, o artigo 117.º, n.ºs 1 e 2, impõe que as entidades que administram os bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, incluindo as do sector empresarial devem assegurar a organização e a actualização periódica dos respectivos inventários, e o n.º 3 estabelece a obrigatoriedade destas entidades, incluindo as do sector empresarial, fornecerem à DGTF os elementos necessários à elaboração e à actualização do inventário geral.

Com o mesmo objectivo prevê o artigo 118.º, n.ºs 2 e 3, que as entidades afectatárias de imóveis do domínio privado do Estado e os institutos públicos relativamente aos imóveis próprios devem, igualmente, fornecer à DGTF os elementos necessários à constituição do inventário geral.

No mesmo sentido dispõe o artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, ao estabelecer que os SFA deverão manter um inventário actualizado de todos os bens patrimoniais, devendo igualmente manter actualizado o cadastro dos bens do domínio público do Estado afectos às actividades a seu cargo. Refira-se que a Portaria n.º 42/2001, de 19 de Janeiro, aprovou a Orientação Genérica n.º 2/2000, da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, no sentido de *“recomendar a adopção generalizada pelos serviços e organismos obrigados a aplicar o Plano Oficial de Contabilidade Pública e planos sectoriais dele decorrentes, das normas de inventariação aprovadas pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril”*.

O n.º 4 do citado artigo 117.º determina ainda que as entidades do sector empresarial do Estado devem proceder, periodicamente, à reavaliação do activo imobilizado, próprio ou do domínio público afecto à sua actividade, com o objectivo de obter uma mais correcta correspondência entre o seu justo valor e o seu valor líquido contabilístico.

O artigo 116.º, n.º 4, estabelece que a organização e a estrutura do inventário geral serão definidas em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, o que até ao momento ainda não sucedeu.

O n.º 3 deste artigo refere também que a informação resultante da elaboração e da actualização do inventário serve de base à determinação global das necessidades de aquisição, à programação anual das intervenções de conservação e valorização e à venda de imóveis.

Saliente-se que, em conformidade com o previsto na lei de enquadramento orçamental<sup>22</sup>, o artigo 119.º refere que a inventariação dos bens imóveis do Estado serve de base à elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial os quais devem acompanhar a Conta Geral do Estado.

Assinale-se, ainda, que o incumprimento dos deveres de organização e actualização do inventário deve ser, nos termos do artigo 120.º, comunicado ao Tribunal de Contas para efeitos de eventual efectivação de responsabilidade financeira.

<sup>22</sup> Artigo 75.º, n.ºs 4 e 6, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

---

De destacar, por fim, que o diploma que temos vindo a analisar prevê no artigo 114.º a aprovação do “Programa de Inventariação”, o qual deverá estabelecer “*de forma calendarizada, os trabalhos destinados à elaboração e actualização dos inventários de bens imóveis do Estado e dos institutos públicos*”. Este programa tem carácter plurianual, é aprovado por portaria do Ministro das Finanças, ao qual compete, também, zelar pela sua execução, em articulação com a Comissão de Normalização Contabilística e tem por objectivos:

- ◆ contribuir para a integral execução do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou do plano sectorial aplicável;
- ◆ assegurar um modelo de gestão imobiliária suportado por adequadas tecnologias de informação que permita a compatibilização, informação recíproca e actualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos.

### 3.1.3 – Alienações e Aquisições do Património Imobiliário do Estado

Sobre esta matéria assinala-se que, no âmbito dos trabalhos preparatórios dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos anos de 2005 e 2006, foi já efectuada uma análise mais aprofundada do regime agora revogado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, pelo que se optou por fazer uma breve síntese do regime anterior e uma análise mais desenvolvida do actual.

#### a) Regime anterior ao Decreto-Lei n.º 280/2007

Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007 o regime aplicável à alienação de bens imóveis do Estado e dos organismos públicos<sup>23</sup> dotados de personalidade jurídica que não revistam a natureza, forma ou designação de empresa pública, era o constante do Decreto-Lei n.º 309/89, de 19 de Setembro, e do Despacho Normativo n.º 27-A/2001<sup>24</sup>, de 31 de Maio.

De acordo com o regime constante destes diplomas, as alienações de imóveis do Estado, devem, em regra, ser realizadas através de hasta pública<sup>25</sup>, admitindo, o despacho normativo citado, a possibilidade de recurso a ajuste directo quando a hasta pública tenha ficado deserta ou não tenha havido lugar a adjudicação definitiva.

Sobre esta matéria importa referir, também, o Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março, diploma que regula as condições em que pode ser realizada a alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado para fins de interesse público, o qual autoriza que estes imóveis sejam transmitidos, sem recurso a hasta pública, através de cessão a título definitivo, mediante parecer fundamentado do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

O artigo 1.º, n.º 2 daquele diploma estabelece que a portaria de autorização deverá conter a fundamentação do fim de interesse público que justifica a cessão, o respectivo valor, bem como as condições e encargos a que a mesma fique sujeita.

---

<sup>23</sup> Com excepção dos que integrem o património imobiliário da Segurança Social.

<sup>24</sup> Com as alterações que lhe foram introduzidas pelos Decretos-Regulamentares n.ºs 29/2002, de 26 de Abril e 30-A/2004, de 30 de Junho.

<sup>25</sup> Àpermuta e à cessão a título definitivo são aplicáveis os Decretos-Leis n.º 25547, de 27 de Junho de 1935, e n.º 97/70, de 13 de Março.



No que respeita ao pagamento resultante das alienações efectuadas, refere o n.º 1 do artigo 7.º do Despacho Normativo n.º 27-A/2001, que o mesmo pode ser efectuado a pronto ou em prestações, estabelecendo o n.º 2 que no pagamento a pronto o adjudicatário beneficia de um desconto de 2% sobre o valor da adjudicação.

No tocante à afectação das receitas, dispõe o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 309/89 que o produto da alienação constitui, na sua totalidade, receita do Estado, sendo 80% contrapartida da inscrição das verbas no capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças destinadas a investimentos de interesse público dos respectivos ministérios<sup>26</sup>.

No domínio das aquisições de imóveis pelo Estado, institutos públicos e empresas públicas o regime aplicável era o constante nos Decretos-Leis n.ºs 27/79, de 22 de Fevereiro e 74/80, de 15 de Abril e na Resolução de Conselho de Ministros n.º 20/83, de 31 de Janeiro.

Do disposto nestes diplomas resulta que a aquisição de bens imóveis deve, em regra, ser precedida do procedimento de oferta pública promovido pela entidade que pretende proceder à aquisição, o qual pode ser dispensado mediante parecer favorável da Direcção-Geral do Património<sup>27</sup> e despacho do Ministro das Finanças<sup>28</sup>.

## **b) Regime do Decreto-Lei n.º 280/2007**

Conforme se refere no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 280/2007, a aprovação do novo regime jurídico do património público, justificou-se pelo facto de *“Os contextos políticos, económicos e jurídicos existentes ao longo de mais de seis décadas, nomeadamente aquando da aprovação dos diplomas mais antigos e ainda em vigor, sofreram modificações de tal ordem que o actual quadro legal já não permite dar resposta às exigências em que se deve desenvolver a gestão do património imobiliário público. Impõe-se, pois, substituir a vasta e dispersa legislação, indo ao encontro das preocupações de simplificação e de sistematização que tornem o regime do património imobiliário público mais acessível e transparente”*.

Com a aprovação deste regime passaram a ter consagração legal num único diploma as regras gerais e comuns à gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, bem como os deveres de coordenação de gestão patrimonial e de informação sobre imóveis do Estado e dos institutos públicos (artigo 1.º).

Sublinhe-se que, este diploma definiu também os princípios gerais e específicos que, as entidades com intervenção na gestão do património público devem observar, de que se destacam os princípios gerais da actividade administrativa da legalidade, prossecução do interesse público, igualdade, justiça e imparcialidade e os específicos da boa administração, onerosidade, equidade, concorrência, transparência e da responsabilidade<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Este regime não afasta o regime específico que a lei possa estabelecer para a alienação do património imobiliário do Estado afecto às forças armadas e às forças da segurança (artigo 2.º n.º 2).

<sup>27</sup> Até à entrada em vigor da Lei orgânica do MFAP era a entidade competente em matéria de património.

<sup>28</sup> No período de incidência desta acção a entidade competente era já a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, visto que a Direcção-Geral do Património foi extinta com a publicação da nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

<sup>29</sup> Cfr. artigos 2.º a 12.º.

Por sua vez o n.º 1 do artigo 11.º estabelece que as entidades abrangidas neste diploma, bem como, os titulares dos seus órgãos e os seus funcionários, agentes e trabalhadores, podem ser responsabilizadas, disciplinar, financeira, civil e criminalmente, nos termos da lei, pelos actos e omissões de que resulte violação do estipulado no diploma.

O n.º 2 deste artigo determina que os serviços públicos com competência para fiscalizar a aplicação do regime previsto neste diploma devem comunicar às entidades competentes as infracções detectadas sob pena de se constituírem igualmente em responsabilidade por omissão, nos termos da lei.

De referir que neste diploma foi também previsto que, por resolução do Conselho de Ministros, fosse aprovado o “Programa de Gestão de Património Imobiliário”, com carácter plurianual e duração de quatro anos, o qual deverá estabelecer *“os procedimentos e medidas de coordenação a efectivar na administração dos bens imóveis integrantes dos domínios público e privado do Estado, tendo em conta as orientações da política económica e financeira”*, deverá constar, do relatório da proposta de lei do Orçamento de Estado para 2009 e anos seguintes (artigos 113.º e 124.º, n.º 2).

De registar que, já após a conclusão dos trabalhos relativos à presente auditoria, foi aprovado através da RCM n.º 162/2008, de 24 de Outubro o referido programa, o qual, de acordo com o estabelecido no seu ponto II *“tem o âmbito e assenta nos instrumentos adiante definidos, por referência aos seguintes eixos de actuação: a) Inventariação; b) Regularização jurídica dos imóveis; c) Regime de utilização; d) Programa da ocupação; e) Conservação e Reabilitação; f) Gestão do domínio público; g) Acompanhamento e controlo da execução.”*.

Assinale-se, ainda que o artigo 115.º obriga o Governo a apresentar à Assembleia da República, nos 30 dias seguintes ao do fim de cada ano civil, um relatório sobre a aquisição, oneração e alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos o qual deve conter a seguinte informação:

- ◆ identificação e localização dos imóveis;
- ◆ valor da avaliação dos imóveis;
- ◆ valor da transacção dos imóveis;
- ◆ identificação dos contratantes.

No que concerne às alienações e aquisições consta do preâmbulo deste diploma que a aprovação dum novo regime aplicável a estas matérias teve em vista *“a criação de procedimentos mais simples e céleres, mas rigorosos, como é o caso do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio e, bem assim, da atribuição de contornos igualmente mais simples e eficazes – mas não menos transparentes – nos procedimentos já existentes da hasta pública e do ajuste directo.”*.

## **1. Alienações de património imobiliário**

De acordo com o artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 280/2007 podem ser alienados os imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos cuja *“propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público e cuja manutenção na sua propriedade não seja conveniente”*, bem como os que se encontrem *“afectos a fins de interesse público desde que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins dessa natureza.”*.



Compete ao MFAP autorizar a venda de imóveis do Estado e dos institutos públicos<sup>30</sup>, bem como a escolha do tipo de procedimento. Tratando-se de alienações fundamentadas por razões de excepcional interesse público, devidamente fundamentado, a venda é autorizada por Resolução do Conselho de Ministros (alínea l) dos n.ºs 2 e 3 do artigo 81.º).

Em matéria de procedimentos a adoptar na venda de imóveis do Estado e dos institutos públicos dispõe o artigo 80.º que esta pode ser realizada por hasta pública, por negociação com publicação prévia de anúncio, ou ajuste directo, sendo que o n.º 1 do artigo 81.º estatui que a venda é realizada, preferencialmente, por negociação com publicação prévia de anúncio.

No procedimento por hasta pública podem ser apresentadas propostas de quaisquer interessados e no procedimento por negociação apenas podem apresentar-se a concurso os interessados que demonstrem possuir a capacidade técnica e financeira exigida no anúncio, havendo sempre lugar a uma fase de negociação sobre o conteúdo do contrato com os vários interessados, de modo a seleccionar a proposta economicamente mais vantajosa (artigo 80.º n.ºs 2 e 3).

A tramitação processual que deve ser observada nas diferentes modalidades de concurso é a prevista nos artigos 86.º a 95.º, para a hasta pública, nos artigos 96.º a 104.º, para a negociação e nos artigos 105.º e 106.º, para o ajuste directo.

Sobre as condições de pagamento admitidas, prevê o artigo 85.º que o mesmo é efectuado a pronto, podendo ser admitida a modalidade de pagamento em prestações, o qual inclui juros sobre o capital em dívida de acordo com as taxas em vigor para o diferimento de pagamento de dívidas ao Estado. Estabelece, também, este preceito que o pagamento em prestações, pressupõe a prestação de garantia idónea e não pode exceder dois anos quando a venda se realize por hasta pública, ou seis anos quando se realize por negociação ou por ajuste directo.

No que se refere à tramitação do procedimento de venda de imóveis por hasta pública o artigo 86.º estipula que a mesma é realizada através da DGTF, das direcções de finanças ou dos serviços de finanças.

A fixação do local, data e hora para a realização da hasta, o valor base de licitação, tendo em conta o valor de avaliação do imóvel, bem como as modalidades de pagamento admitidas são da competência do director-geral da DGTF (artigo 86.º).

A realização da hasta pública deverá ser devidamente publicitada em jornais nacionais, diários ou semanários, de grande circulação ou em jornal local ou distrital ou através de editais, devendo constar dos anúncios os elementos referidos no n.º 2 do artigo 87.º.

Relativamente ao pagamento refira-se que, no acto de adjudicação provisória, o adjudicatário deverá efectuar o pagamento de 25% do valor da venda, devendo, no caso do pagamento a pronto, o remanescente ser liquidado nos 20 dias subsequentes ao da adjudicação definitiva e, no pagamento a prestações, até um máximo de três prestações semestrais. O respectivo título de arrematação é emitido após o pagamento integral do valor da adjudicação (artigo 94.º).

No tocante ao procedimento por negociação, o artigo 96.º dispõe que podem ser objecto de negociação, nomeadamente:

<sup>30</sup> Neste caso a venda depende de proposta formulada pelos órgãos de direcção respectivos (artigo 78.º n.º 2).

- 
- ◆ o preço;
  - ◆ o prazo de pagamento e a prestação de garantia relativa ao montante da dívida;
  - ◆ a participação do Estado ou do instituto público em projecto imobiliário a desenvolver;
  - ◆ as alternativas à venda imediata, designadamente o arrendamento com opção ou promessa de compra.

Este procedimento pressupõe a publicação prévia de anúncios, dos quais devem constar os elementos referidos no artigo 98.º. A negociação pode, nos termos do n.º 2 do artigo 97.º, ter lugar em plataforma electrónica a regular em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, a qual não foi ainda objecto de publicação.

A negociação é dirigida por uma comissão, nomeada pelo director-geral do Tesouro ou pelo órgão de direcção do instituto público (artigo 99.º).

Por sua vez, a venda de imóveis por ajuste directo, nos termos do artigo 81.º, n.º 2, apenas pode ocorrer quando ocorra alguma das seguintes situações:

- ◆ o valor do imóvel seja inferior a € 150.000;
- ◆ não tenham sido apresentadas propostas no procedimento por negociação;
- ◆ a praça da hasta pública tenha ficado deserta;
- ◆ por ameaça de ruína ou de insalubridade pública, se verifique reconhecida urgência na venda e o adquirente apresente solução para recuperar o imóvel;
- ◆ o adquirente pertença ao sector administrativo ou ao sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais;
- ◆ o adquirente seja pessoa colectiva de utilidade pública e o imóvel se destine directa e imediatamente à realização dos seus fins por um período determinado;
- ◆ o adquirente seja fundo de investimento imobiliário cujas unidades de participação sejam maioritariamente detidas pelo próprio vendedor;
- ◆ o imóvel esteja ocupado há mais de 10 anos e o adquirente seja o próprio ocupante;
- ◆ o imóvel seja vendido a um dos seus comproprietários;
- ◆ o imóvel seja objecto de litígio judicial pendente há mais de cinco anos e o adquirente seja parte principal no processo,

e ainda, por razões de excepcional interesse público, devidamente fundamentado.

A venda por ajuste directo é realizada através da DGTF, das direcções ou dos serviços de finanças e dos órgãos de direcção dos institutos públicos. Ao director-geral da DGTF ou aos órgãos de direcção dos institutos públicos compete fixar o preço mínimo de venda e as modalidades de pagamento admitidas (artigo 105.º).



## 2. Aquisições de património imobiliário

A definição dos procedimentos a observar nas aquisições de património imobiliário para o Estado é a prevista nos artigos 31.º a 38.º do citado Decreto-Lei n.º 280/2007.

Dispõe o artigo 31.º que o Estado e os institutos públicos podem, “*para instalação ou funcionamento de serviços públicos ou para a realização de outros fins de interesse público*”, adquirir o direito de propriedade ou outros direitos reais de gozo sobre imóveis, a título oneroso ou gratuito.

Resulta do disposto no artigo 32.º conjugado com o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 Junho, que a competência para autorizar a aquisição onerosa de bens imóveis, pertence ao:

- ◆ Ministro de Estado e das Finanças quando o valor da aquisição seja inferior a € 3.740.984,23 e, no caso dos institutos públicos, a este membro do Governo e ao ministro da tutela;
- ◆ Primeiro-Ministro quando o valor da aquisição seja igual ou superior a € 3.740.984,23;
- ◆ Conselho de Ministros quando o valor da aquisição seja superior a € 7.481.968,46.

Relativamente aos procedimentos a observar para a aquisição onerosa, os artigos 33.º a 37.º estabelecem que a mesma deve ser precedida de uma consulta prévia, junto da DGTF, com vista a obter informação sobre se aquela entidade dispõe de imóvel disponível adequado às suas necessidades.

Se, no prazo de 20 dias, não for obtida resposta por parte da DGTF ou no caso de não existir imóvel adequado, deverá desencadear-se o procedimento de consulta ao mercado, o qual será realizado pela entidade interessada na aquisição.

Esta consulta efectua-se mediante publicação de anúncios em sítio da Internet de acesso público, dos quais deve constar a identificação da entidade interessada na aquisição, as características e a localização do imóvel pretendido, bem como o prazo para apresentação das propostas. Acrescente-se que o artigo 123.º dispõe que, “*os anúncios que, nos termos do presente decreto-lei, são publicitados em sítio da Internet de acesso público devem ser regulados e seguir modelo previsto em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças*”, o que ainda não sucedeu.

Concluída a consulta ao mercado, a entidade adquirente deve remeter a proposta fundamentada de aquisição à DGTF, a qual promove a avaliação do imóvel e emite parecer. Obtido este parecer a DGTF submete a proposta de aquisição à entidade que, de acordo com as regras para autorizar a aquisição, for competente para esse efeito.

O artigo 36.º prevê que, mediante proposta fundamentada, a entidade adquirente possa propor a dispensa do concurso “*em caso de urgência ou as especialidades de utilidade pública o justifiquem*”, a qual é autorizada, sob parecer da DGTF, pela entidade competente para autorizar a aquisição.

De acordo com o artigo 37.º, a competência para representar o Estado, na celebração dos contratos, é do director-geral da DGTF ou de funcionário devidamente credenciado, sendo os institutos públicos representados nos termos definidos pelos respectivos estatutos. Tratando-se de aquisição por venda judicial o Estado é representado pelo Ministério Público.

Em relação à aquisição gratuita de bens imóveis, o artigo 38.º, n.º 1 refere que, compete ao MFAP decidir sobre a aceitação, a favor do Estado, de heranças e legados, bem como de doações. Nos

---

institutos públicos, estabelece o n.º 2 que, a aceitação compete aos seus órgãos de direcção nos termos da respectiva lei-quadro<sup>31</sup>.

Determina o artigo 39.º que, à DGTF compete a instrução do procedimento bem como, promover todas as diligências necessárias à averiguação da conveniência da exequibilidade da aceitação da herança, de legado ou doação e das suas condições e encargos e, no caso dos institutos públicos a competência é dos seus órgãos de direcção nos termos dos respectivos estatutos.

### 3. Avaliação de imóveis

Resulta do disposto nos artigos 35.º, n.º 4 e 79.º que, tanto as alienações como as aquisições de património imobiliário do Estado devem ser precedidas de prévia avaliação, cujo regime a observar consta dos artigos 108.º a 110.º.

A competência para realizar as avaliações dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos e dos imóveis do domínio público do Estado, pertence à DGTF. No entanto, a lei permite que esta avaliação possa suportar-se em relatório elaborado por outras entidades públicas ou privadas, seleccionadas pela DGTF que, para o efeito, pode constituir uma bolsa de peritos avaliadores a qual deve ser actualizada com a periodicidade de três anos.

O valor resultante da avaliação carece de homologação pelo director-geral da DGTF e serve de referência ao valor das operações imobiliárias a realizar, não podendo do procedimento da hasta pública ou do ajuste directo resultar um valor inferior àquele.

As avaliações efectuadas pela DGTF, para efeitos de realização de operações imobiliárias, têm como objectivo determinar o valor de mercado dos imóveis com base em critérios uniformes previamente definidos em portaria do MFAP, a qual não foi ainda publicada.

No que concerne às portarias regulamentadoras do regime Jurídico do Património Imobiliário do Estado, no exercício do contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças, informou que “...no presente ano de 2008 encontra-se o Governo a implementar, operacionalizar e consolidar a reforma legislativa iniciada em 2007, o que envolve necessariamente a regulamentação do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, incluindo os diplomas regulamentadores previstos nos seus artigos 97.º, 110.º e 123.º”.

#### c) Normas específicas contidas na lei do Orçamento para 2007

Em matéria de aquisições e alienações de bens imóveis do Estado de referir ainda que, anualmente, a Lei do Orçamento de Estado (LOE) contém disposições específicas que importa considerar em sede de enquadramento normativo. As disposições da LOE para 2007 que importa destacar são as contidas nos artigos 3.º e 4.º.

Dispõe o artigo 3.º, n.º 1, daquela Lei, que a alienação de imóveis, pertencentes ao Estado ou a outros entes públicos<sup>32</sup> depende de autorização do ministro responsável pela área das Finanças, o qual fixa mediante despacho a afectação do produto da alienação ou da oneração. Acrescentando o n.º 3 que as

---

<sup>31</sup> Aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril.

<sup>32</sup> De acordo com o artigo 3.º n.º 1 e n.º 4 alínea a) e b) o disposto neste artigo não é aplicável às entidades que tenham natureza ou forma de empresa, fundação ou associação pública, ao Património da Segurança Social mencionado no artigo 36.º, n.º 2 da mesma Lei, nem à alienação de imóveis da carteira de activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), cuja receita seja aplicada nesse Fundo.



alienações e onerações de imóveis são sempre a efectuadas a título oneroso e, terão por base o valor apurado em avaliação promovida pela entidade competente do MFAP<sup>33</sup>.

Determina, ainda, a LOE que as alienações se processam nos termos e condições definidos em despacho normativo (Despacho Normativo n.º 27-A/2001, de 31 de Maio) ou que vierem a ser estabelecidos por lei (Decreto-Lei n.º 280/2007).

Porém, o n.º 6 do mesmo artigo 3.º, determina que as alienações efectuadas a empresas de capitais exclusivamente públicos, subsidiárias da SAGESTAMO – Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, S.A., se processam por ajuste directo estabelecendo o n.º 7 que as efectuadas no âmbito de “operações de deslocalização, de reinstalação ou extinção, fusão ou reestruturação de serviços ou de organismos públicos” se podem, realizar por ajuste directo ou permuta, na sequência de despacho conjunto do Ministro das Finanças e da respectiva tutela.

Acrescente-se, ainda, que o n.º 5 do preceito citado atribui aos municípios da localização dos imóveis, por razões de interesse público, o direito de preferência nas alienações realizadas por hasta pública, sendo esse direito exercido pelo preço e restantes condições resultantes da venda.

Por sua vez, o n.º 9 do mesmo artigo estabelece ao MFAP a obrigatoriedade de semestralmente divulgar no seu sítio a lista de todos os imóveis do património público que tenham sido alienados, incluindo a identificação do imóvel, o valor da venda, as condições do processo de alienação e a identidade do comprador, obrigação que tem vindo a ser cumprida.

No que respeita à afectação do produto realizado com a alienação ou oneração dos imóveis o artigo 4.º, n.º1, da LOE para 2007 prevê que, em regra, 25% reverta para o serviço ou organismo ao qual está afecto ou para o serviço ou organismo proprietário. Assinale-se ainda que, o referido artigo 4.º prevê a possibilidade de serem fixadas percentagens superiores nos seguintes casos:

- ◆ até 75% do produto da alienação e oneração do património afecto aos negócios estrangeiros e à administração interna pode ser destinado às despesas a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 2;
- ◆ até 100%, o produto da alienação e oneração dos bens imóveis afecto à defesa nacional e à justiça pode destinar-se às situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 4;
- ◆ até 100%, o produto da alienação de património afecto à Casa Pia reverte para a mesma.

Assinale-se por último que, nos termos do n.º 6 do artigo 4.º da LOE, o remanescente da afectação do produto das alienações constituiu receita do Estado.

## 3.2 – Contabilização das operações

A contabilização da receita e da despesa resultante das operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado deve respeitar a classificação económica prevista no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

De acordo com este diploma, as classificações económicas das receitas e das despesas resultantes das alienações e das aquisições efectuadas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos da Administração Central do Estado são as seguintes:

<sup>33</sup> Conforme já foi atrás assinalado, actualmente, a entidade competente é a DGTF.

---

09.01 – Venda de bens de investimento – Terrenos  
09.02 – Venda de bens de investimento – Habitações  
09.03 – Venda de bens de investimento – Edifícios

07.01.01 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Terrenos  
07.01.02 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Habitações  
07.01.03 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Edifícios  
07.01.04 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Construções diversas

Para efeitos da presente auditoria, solicitou-se à DGTF informação discriminada das alienações e aquisições de imóveis efectuadas em 2007, bem como das receitas recebidas e contabilizadas em 2007 provenientes de alienações efectuadas em anos anteriores, com indicação dos valores e classificação económica das respectivas receitas.

Tendo em vista avaliar a fiabilidade da informação contida na CGE de 2007 procedeu-se ao confronto da informação disponibilizada pela DGTF com os correspondentes dados registados:

- ◆ no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), nos serviços com os códigos 1015 (DGT), 1021 (DGCI) e 1030 (IGCP), relativamente às alienações dos serviços integrados;
- ◆ no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), no que respeita às:
  - ◇ alienações dos serviços e fundos autónomos;
  - ◇ aquisições dos serviços integrados e serviços fundos autónomos.

### **3.2.1 – Análise da informação reportada pela DGTF**

A informação respeitante às alienações e aquisições realizadas por serviços integrados e por serviços e fundos autónomos, remetida pela DGTF foi discriminada por número de processo, identificação do imóvel e dos outorgantes, data efectiva da transacção, valor de avaliação e de transacção e a correspondente imputação de valores a cada uma das rubricas de classificação económica.

Foi ainda reportada informação sobre as modalidades de alienação realizadas, os correspondentes valores de venda líquido, recebido e contabilizado, bem como os valores da receita consignada à DGTF e a outras entidades.

De acordo com os dados reportados, identifica-se nos pontos seguintes, os valores globais contabilizados respeitantes a transacções realizadas em 2007 e em anos anteriores, não podendo porém, o Tribunal assegurar a fiabilidade desta informação pelas razões expostas no ponto 3.2.2.

#### **3.2.1.1 – Alienações**

No que respeita às alienações, o valor global contabilizado foi de € 139.184.579,40, conforme se identifica no quadro seguinte:



**Quadro 1 - Alienação de Imóveis**

(em euros)

Entidade	Receita de 2007	Receita de anos anteriores	Total
Serviços Integrados	118.836.619,13	3.574.424,88	122.411.044,01
Serviços e Fundos Autónomos	16.333.959,00	439.576,39	16.773.535,39
<b>Total</b>	<b>135.170.578,13</b>	<b>4.014.001,27</b>	<b>139.184.579,40</b>

De referir que apesar de indevidamente classificadas, foram correctamente incluídas nestes montantes as alienações de património do Estado nos valores de € 11.166,54 relativo a anos anteriores e de € 2.450,00 referente a 2007<sup>34</sup>.

No que respeita ao valor global contabilizado relativo a 2007, os quadros seguintes evidenciam a sua distribuição pelas diversas modalidades de alienação que, conforme atrás referido quando, efectuadas a pronto pagamento, beneficiaram de um desconto de 2%<sup>35</sup>:

- ◆ Ajuste directo, no valor de € 130.982.707,12 (96,90%)

**Quadro 2 - Alienação de imóveis por ajuste directo**

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de transacção	Valor líquido	Valor recebido	Valor contabilizado
Serviços Integrados	115.073.640,00	122.062.020,00	116.080.830,00	115.805.355,00	115.805.355,00
Serviços e Fundos Autónomos	14.986.632,00	15.487.094,00	15.177.352,12	15.177.352,12	15.177.352,12
<b>Total</b>	<b>130.060.272,00</b>	<b>137.549.114,00</b>	<b>131.258.182,12</b>	<b>130.982.707,12</b>	<b>130.982.707,12</b>

Estão incluídos nestes montantes os valores correspondentes a contratos promessa de compra e venda por ajuste directo à ESTAMO – Participações Imobiliárias, S. A. – que representam, no que respeita ao valor contabilizado, 66,55% (€ 87.170.170,00).

A diferença entre o valor líquido e o recebido (€ 275.475,00) respeita, de acordo com a informação analisada, a quatro processos de alienação, cujos motivos da divergência se identificam de seguida:

- ◆ um processo de venda em prestações do qual somente foi recebida uma prestação em 2007 (€ 30.225,00);
  - ◆ três processos cujos montantes (€ 30.000,00; € 250,00 e € 215.000,00) foram recebidos em 2008.
- ◆ Hasta pública, no valor de € 2.110.488,14 (1,56%)

<sup>34</sup> Os montantes de € 11.166,54 e € 2.450,00, que respeitam a serviços integrados, foram contabilizados nas classificações económicas 07.03 – Venda de bens e serviços correntes – Rendas e 09.04 – Venda de bens de investimento – Outros bens de investimento, respectivamente.

<sup>35</sup> O desconto de pronto pagamento somente se verificou nas transacções realizadas ao abrigo do Despacho Normativo n.º 27-A/2001, de 31 de Maio, ou seja, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

### Quadro 3 - Alienação de imóveis por hasta pública

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de transacção	Valor líquido	Valor recebido	Valor contabilizado
Serviços Integrados	2.606.293,61	2.728.349,00	2.707.518,04	1.589.881,26	1.589.881,26
Serviços e Fundos Autónomos	1.029.840,00	1.053.182,00	1.045.479,40	520.606,88	520.606,88
<b>Total</b>	<b>3.636.133,61</b>	<b>3.781.531,00</b>	<b>3.752.997,44</b>	<b>2.110.488,14</b>	<b>2.110.488,14</b>

Tendo em conta a informação disponibilizada, considera-se que as diferenças apuradas, entre o valor de transacção e o valor líquido, ficaram a dever-se a descontos de pronto pagamento efectuados, ainda que não se tenha verificado essa prática em todos os processos.

A diferença entre o valor líquido e o recebido resultou do facto de terem sido recebidos e contabilizados em 2008 os montantes relativos a quatro alienações, no total de € 89.000,00 e a existência de vinte e dois processos com pagamentos em prestações, a serem efectuados em 2008 e 2009, no total de € 1.553.509,30.

- ◆ Cessão definitiva<sup>36</sup>, no valor de € 1.086.091,73 (0,80%)

### Quadro 4 - Alienação de imóveis por cessão definitiva

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de transacção	Valor líquido	Valor recebido	Valor contabilizado
Serviços Integrados	4.080.900,65	3.740.173,00	3.740.173,00	1.086.091,73	1.086.091,73
Serviços e Fundos Autónomos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>4.080.900,65</b>	<b>3.740.173,00</b>	<b>3.740.173,00</b>	<b>1.086.091,73</b>	<b>1.086.091,73</b>

No que respeita às diferenças verificadas entre o valor de avaliação e o de transacção e entre o valor líquido e o recebido encontrou-se justificação para 5 processos, uma vez que estes recaíram na amostra constituída para esta modalidade, tendo sido por isso analisados. Em relação a estes apresenta-se no quadro seguinte os correspondentes valores, salientando-se que constituem 56% do universo desta modalidade de alienação.

### Quadro 5 - Constituição da amostra de processos de alienação de imóveis por cessão definitiva

(em euros)

Processo	Valor de avaliação	Valor de transacção	Valor líquido	Valor recebido	Valor contabilizado
51-OS-70 – 21-OS-199	276.680,00	276.680,00	276.680,00	64.680,00	64.680,00
21-FE-50-8	240.000,00	240.000,00	240.000,00	42.509,26	42.509,26
21-LFE-E-14 – 21-LFE-E-25	2.868.087,91	2.868.087,91	2.868.087,91	623.497,38	623.497,38
21-LG-566	35.000,00	37.837,11	37.837,11	37.837,11	37.837,11
21-RC-72	36.412,25	25.000,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00
<b>Total</b>	<b>3.456.180,16</b>	<b>3.447.605,02</b>	<b>3.447.605,02</b>	<b>793.523,75</b>	<b>793.523,75</b>

A diferença entre o valor de avaliação e o de transacção, decorreu do facto de um dos imóveis<sup>37</sup> ter o seu valor de avaliação reduzido em € 11.412,25 por não ter sido apresentada qualquer proposta

<sup>36</sup> Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março.

<sup>37</sup> Proc.º n.º 21-FE-50-08.



nas sete vezes que foi a hasta pública e de um outro imóvel cujo valor de transacção foi superior em € 2.837,11 ao da avaliação<sup>38</sup>.

Quanto à diferença verificada entre o valor líquido e o recebido a mesma resultou da alienação de:

- ◇ um imóvel no valor de € 240.000,00 cujo pagamento foi efectuado em 6 prestações mensais<sup>39</sup> de € 42.509,26<sup>40</sup>;
  - ◇ dois imóveis no montante total € 2.868.087,90, tendo o respectivo pagamento sido efectuado através de registo de imóveis a favor do Estado no valor de € 2.244.590,54, e o remanescente em numerário;
  - ◇ um terreno no montante de € 276.680,00, cujo pagamento foi efectuado através do registo a favor do Estado de um outro terreno, no valor de € 212.000,00 e o remanescente em numerário;
- ◆ Direito de reversão, no valor de € 159.291,14 (0,12%)

#### Quadro 6 - Alienação de imóveis por direito de reversão

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de transacção	Valor líquido	Valor recebido	Valor contabilizado
Serviços Integrados	173.765,91	159.291,14	159.291,14	159.291,14	159.291,14
Serviços e Fundos Autónomos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>173.765,91</b>	<b>159.291,14</b>	<b>159.291,14</b>	<b>159.291,14</b>	<b>159.291,14</b>

Os valores apresentados referem-se a um único processo cujo valor de transacção foi fixado pelo Supremo Tribunal Administrativo na sequência de acção judicial intentada pela adquirente.

- ◆ Direito de superfície, no valor de € 648.000,00 (0,48%)

#### Quadro 7 - Alienação de imóveis por direito de superfície

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de transacção	Valor líquido	Valor recebido	Valor contabilizado
Serviços Integrados	1.080.000,00	1.080.000,00	1.080.000,00	12.000,00	12.000,00
Serviços e Fundos Autónomos	636.000,00	636.000,00	636.000,00	636.000,00	636.000,00
<b>Total</b>	<b>1.716.000,00</b>	<b>1.716.000,00</b>	<b>1.716.000,00</b>	<b>648.000,00</b>	<b>648.000,00</b>

A diferença verificada entre o valor líquido e o valor recebido respeita a um único processo relativo à constituição do direito de superfície de uma parcela de terreno, por um prazo de noventa anos, sendo o correspondente pagamento efectuado anualmente a título de cânon superficiário<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Proc.º n.º 21-LG-566

<sup>39</sup> Proc.º 21-FE-508.

<sup>40</sup> Inclui juros à taxa de 5% ao ano, nos termos da Portaria n.º 609/98, (2.ª Série), publicada no Diário da República de 30 de Junho.

- ◆ Permuta, no valor de € 184.000,00 (0,14%)

#### Quadro 8 - Alienação de imóveis por permuta

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de transacção	Valor líquido	Valor recebido	Valor contabilizado
Serviços Integrados	2.019.000,00	2.019.000,00	2.019.000,00	184.000,00	184.000,00
Serviços e Fundos Autónomos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>2.019.000,00</b>	<b>2.019.000,00</b>	<b>2.019.000,00</b>	<b>184.000,00</b>	<b>184.000,00</b>

Os montantes apresentados referem-se a um único processo em que o Estado permutou quatro edifícios da sua propriedade com um edifício que adquiriu a uma empresa privada, através da ESTAMO – Participações Imobiliárias, S. A.. O valor recebido corresponde à diferença verificada a favor do Estado em resultado dos imóveis permutados.

Relativamente à consignação da receita do Estado às diversas entidades (DGTF e outros serviços), o quadro seguinte reflecte a sua distribuição por classificação económica:

#### Quadro 9 - Distribuição da receita proveniente da alienação de imóveis

(em euros)

Classificação económica	Receita do Estado	Consignada à DGTF	Consignada a outros serviços	Total
09.01 - Terrenos	2.010.954,91	389.351,17	6.137.873,66	8.538.179,74
09.02 - Habitações	1.246.530,21	115.833,74	1.068.782,42	2.431.146,37
09.03 - Edifícios	55.850.839,76	6.617.731,86	65.733.065,13	128.201.636,75
<b>Total</b>	<b>59.108.324,88</b>	<b>7.122.916,77</b>	<b>72.939.721,21</b>	<b>139.170.962,86</b>

De referir que a diferença de € 13.616,54 verificada entre o total da receita distribuída (€ 139.170.962,86) e o total da receita proveniente da alienação de imóveis mencionado no quadro 1 (€ 139.184.579,40) resulta do facto de, conforme já foi referido, terem sido contabilizadas noutras rubricas, as importâncias de € 11.166,54 e de € 2.450,00.

Foi ainda disponibilizada pela DGTF, durante a fase de execução, informação referente às restituições solicitadas pela ex-DGP. Estas restituições respeitam a receitas arrecadadas em 2006 que, tendo resultado da alienação de património imobiliário, aguardavam o correspondente despacho de afectação do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças para poderem ser transferidas para as contas dos serviços destinatários. Uma vez, que o referido despacho só foi exarado no início do ano seguinte ao da arrecadação da receita, tornou-se necessário recorrer à figura da restituição para a contabilização da transferência destes valores, que foram contabilizados em 2006 em receita do Estado.

O quadro seguinte reflecte, por classificação económica, os montantes das restituições solicitadas pela ex-DGP à DGTF, enquanto entidade gestora da tesouraria do Estado:

<sup>41</sup> Prestação a pagar a título de preço pelo superficiário ao proprietário.



Quadro 10 - Restituições referentes a receita consignada

(em euros)

Classificação económica	Entidade destinatária	Valor
09.01 - Terrenos	Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica	58.187,50
	Instituto de Gestão Financeira e Infra-Estruturas da Justiça	10.909.997,71
09.02 - Habitações	Instituto de Gestão Financeira e Infra-Estruturas da Justiça	86.210,60
09.03 - Edifícios	Instituto de Gestão Financeira e Infra-Estruturas da Justiça	74.939.515,53
	Direcção-Geral de Infra-Estruturas do Ministério da Defesa Nacional	1.511.392,50
	Ministério da Defesa Nacional	27.205.065,00
	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	1.494.711,00
	Casa Pia de Lisboa	20.947,50
	Ministério da Educação	261.250,00
	Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação	574.750,00
	<b>Total</b>	<b>117.062.027,34</b>

Em sede de contraditório a Direcção-Geral de Infra-Estruturas informou que “ ... não se percebe, os valores associados às entidades referidas como Direcção-Geral de Infra-Estruturas do Ministério da Defesa Nacional e Ministério da Defesa Nacional, designadamente no “Quadro 10 – Restituições referentes a receita consignada”.

Relativamente ao mencionado por esta direcção-geral, o Tribunal refere que os valores em causa respeitam à receita consignada àquelas entidades proveniente da alienação dos imóveis constantes do quadro seguinte:

Quadro 11 - Receita consignada ao MDN e à DGIE

(em euros)

Designação dos Imóveis	Ministério da Defesa Nacional	Direcção-Geral de Infra - Estruturas
PM7/Campo de Montalvão	4.618.800,00	256.600,00
Anexo à Messe dos Oficiais - Lagos	2.091.600,00	116.200,00
Complexo Fabril Alimentar do Carregado	4.108.500,00	228.250,00
PM5/Loures – Quartel de Sacavém	8.590.500,00	477.250,00
PM3 e 4 /Almada – Bateria e Reduto das Alpenas - Trafaria	3.355.704,00	186.428,00
PM5 – Quartel da Trafaria	2.063.961,00	114.664,50
Laboratório Militar de Campolide	2.376.000,00	132.000,00
<b>Total</b>	<b>27.205.065,00</b>	<b>1.511.392,50</b>

### 3.2.1.2 – Aquisições

No que respeita às aquisições de imóveis efectuadas em 2007, apurou-se, de acordo com a informação disponibilizada pela DGTF, que o valor global despendido foi de € 3.305.343,31, conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro 12 - Aquisição de imóveis

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de aquisição
Serviços Integrados	0,00	0,00
Serviços e Fundos Autónomos	3.322.343,31	3.305.343,31
<b>Total</b>	<b>3.322.343,31</b>	<b>3.305.343,31</b>

Relativamente à informação reportada pela DGTF, quer no que respeita às alienações quer no que concerne às aquisições, sublinhe-se que a mesma possibilitou a desagregação dos dados por classificação económica e por serviços integrados e por serviços e fundos autónomos, uma vez que a mesma não apresentava incoerências entre si contrariamente ao verificado no ano transacto.

### 3.2.2 – Confronto da informação da CGE com a da DGTF

#### 3.2.2.1 - Alienações

Tendo em vista avaliar a fiabilidade da informação relativa à alienação dos imóveis do Estado contida na CGE de 2007, procedeu-se ao apuramento da cobrança de receita do Estado discriminada pela respectiva classificação económica (venda de bens de investimento identificados como terrenos, habitações e edifícios), de serviços integrados e de serviços e fundos autónomos, conforme se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro 13 - Cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento**

(em euros)

Classificação económica	SI	SFA	SI + SFA
09.01 – Terrenos	4.060.545,22	1.307.338,54	5.367.883,76
09.02 – Habitações	1.463.838,59	50.825.883,49	52.289.722,08
09.03 – Edifícios	74.719.113,72	33.014.563,56	107.733.677,28
<b>Total</b>	<b>80.243.497,53</b>	<b>85.147.785,59</b>	<b>165.391.283,12</b>

De referir que em relação a 2006, a receita proveniente das alienações decresceu cerca de 50% que corresponde a € 165.317.771,06, em resultado das diminuições verificadas nos serviços integrados (€ 112.181.859,04 – 58,30%) e nos serviços e fundos autónomos (€ 53.135.912,02 – 38,43%).

Tendo em conta que a CGE discrimina a receita por classificação económica e que a DGTF a apresenta por titular do bem alienado, com vista à comparação entre a informação oriunda das duas fontes, procedeu-se à desagregação da informação da DGTF, de acordo com a classificação económica.

Os valores assim obtidos apresentam-se no quadro seguinte depois de se terem deduzido as importâncias de € 11.166,54 e € 2.450,00, de acordo com o mencionado em 3.2.1.1, tendo-se apurado as correspondentes divergências:

**Quadro 14 - Divergências apuradas entre a informação da CGE e a da DGTF**

(em euros)

Classificação económica	Serviços Integrados			Serviços e Fundos Autónomos			Total de divergências
	CGE	DGTF	Divergência	CGE	DGTF	Divergência	
09.01 - Terrenos	4.060.545,22	4.059.516,99	1.028,23	1.307.338,54	4.478.662,75	-3.171.324,21	-3.170.295,98
09.02 - Habitações	1.463.838,59	1.445.583,95	18.254,64	50.825.883,49	985.562,42	49.840.321,07	49.858.575,71
09.03 - Edifícios	74.719.113,72	70.150.961,50	4.568.152,22	33.014.563,56	58.050.675,25	-25.036.111,69	-20.467.959,47
<b>Total</b>	<b>80.243.497,53</b>	<b>75.656.062,44</b>	<b>4.587.435,09</b>	<b>85.147.785,59</b>	<b>63.514.900,42</b>	<b>21.632.885,17</b>	<b>26.220.320,26</b>

Refira-se que o valor global das alienações no que respeita aos valores fornecidos pela DGTF é o mesmo que o apresentado no quadro 1 (€ 139.184.579,40). Deste montante € 75.656.062,44 foram afectos a serviços integrados, € 63.514.900,42 a serviços e fundos autónomos e € 13.616,54 que apesar



de respeitarem também a serviços integrados foram indevidamente contabilizados noutras classificações económicas.

No que respeita aos valores da CGE, verificou-se que quer os referentes aos serviços integrados quer os dos serviços e fundos autónomos são coincidentes com os inscritos no SGR (versão final) e com os do Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO), respectivamente.

Relativamente à informação disponibilizada pela DGTF, refira-se que os valores apresentados neste quadro somente são coincidentes com os reflectidos no quadro 1 no que respeita ao valor global, uma vez que o mesmo discrimina os valores tendo em conta a propriedade do imóvel alienado enquanto que o quadro 14 reflecte a distribuição da receita por classificação económica.

Da análise desta informação, foi possível identificar, por classificação económica ao nível de rubrica, as divergências que se encontram reflectidas no quadro que consta do Anexo III e cuja síntese se apresenta seguidamente:

**Quadro 15 - Divergências apuradas entre o SGR e a DGTF**

(em euros)

Classificação Económica	SGR	DGTF	Divergência
09.01.01.01.04	233.526,52	272.879,54	-39.353,02
09.01.03.01.09	1.677.025,14	1.569.352,50	107.672,64
09.01.10.01.04	27.144,99	27.227,49	-82,50
09.01.10.01.99	501.067,95	502.635,45	-1.567,50
09.02.09.01.99	40.717,37	39.945,60	771,77
09.02.10.01.01	6.160,32	0,00	6.160,32
09.02.10.01.99	1.173.482,37	1.162.159,82	11.322,55
09.03.01.01.08	1.319.046,34	314.212,50	1.004.833,84
09.03.03.01.02	1.370.018,75	0,00	1.370.018,75
09.03.03.01.13	587.100,00	0,00	587.100,00
09.03.12.01.99	4.741.922,01	0,00	4.741.922,01
<b>Subtotal</b>			<b>7.788.798,86</b>
09.01	0,00	1.345,39	-1.345,39
	0,00	64.296,00	- 64.296,00
09.03	0,00	854.075,00	- 854.075,00
	0,00	1.720.500,00	-1.720.500,00
	0,00	561.147,38	- 561.147,38
<b>Subtotal</b>			<b>-3.201.363,77</b>
<b>Total das divergências</b>			<b>4.587.435,09</b>

Estas divergências, tiveram origem nos seguintes movimentos:

- ◆ Foram emitidas quinze transferências para quatro das classificações económicas incluídas no quadro anterior, através de Homebanking, no valor de € 3.075.677,91, referentes a alienações do património imobiliário do Estado e sobre as quais não foi disponibilizada à DGTF, enquanto entidade competente para assegurar a gestão integrada deste património, qualquer informação.

Estas transferências, de acordo com informação prestada pelo IGCP, foram as seguintes:

**Quadro 16 - Transferências não comunicadas à DGTF**

(em euros)

Classificação Económica	Entidade	Número de Transferências	Valor
09.01.03.01.09	Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural	2	69,44
	Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica	5	107.603,20
09.02.10.01.01	Serviços Sociais da Presidência de Conselho de Ministros	4	6.052,68
09.03.01.01.08	Instituto de Formação Turística	1	1.004.833,84
09.03.03.01.02	Serviços de Estrangeiros e Fronteiras	1	1.370.018,75
09.03.03.01.13	Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação	2	587.100,00
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>3.075.677,91</b>

No exercício do contraditório, o IGCP referiu que *“Os registos efectuados no SGR (serviço 1015 e 1030) tiveram origem na emissão de transferências, por parte dos serviços integrados e serviços e fundos autónomos, a favor de contas bancárias associadas a classificações de receita orçamental. Estes movimentos já foram objecto de prestação de esclarecimentos, pelo IGCP, junto do Tribunal de Contas”*.

De facto, foi com base na informação prestada por aquele instituto, que foi possível identificar as entidades que ordenaram as transferências que constam do quadro 15;

- ◆ Foram efectuadas as deduções de € 82,50 e de € 1.567,50 referentes a uma restituição originada na anulação de adjudicação provisória, contabilizada no SGR pela DGTF, enquanto entidade gestora da tesouraria do Estado, ou seja, em data anterior à alteração de competências, através de dois movimentos com sinal negativo na operação de execução “Cobrança Escritural”.

Uma vez que se trata de uma efectiva restituição ao adquirente, considera-se que a sua contabilização deveria ter sido efectuada com recurso às operações de execução “Restituições Emitidas” e “Pagamento de Restituições”, de acordo com as normas constantes na Portaria n.º 1122/2000 (2.ª série), de 28 de Julho, e com as Instruções para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2007 emanadas pela DGO.

No exercício do contraditório, o IGCP referiu que *“... recorre à figura contabilística de restituição nas situações em que se restituem receitas contabilizadas em anos anteriores. Nos casos em que é solicitada a devolução de receita orçamental do próprio ano (...) procedemos à anulação da respectiva cobrança”*.

Sobre esta questão, o Tribunal reitera que este procedimento não está de acordo com as normas instituídas para a contabilização da receita do Estado acima referidas;

- ◆ Foi contabilizada, por lapso, no SGR – Código de Serviço 1021 (DGCI), a importância de € 11.322,55 referente a imposto sobre sucessões e doações. Igualmente, neste serviço foi registada a importância de € 107,64, da qual a DGTF desconhece a origem;
- ◆ A DGTF indicou, por lapso, ao IGCP a classificação económica 09.02.09.01.99 para a contabilização da importância de € 771,77 referente a imposto do selo, quando deveria ter indicado 02.02.02.01.99;
- ◆ No que respeita à divergência de € 39.353,02, na rubrica 09.01.01.01.04, o IGCP informou que a mesma teve origem em estornos que foram efectuados na sequência do despacho n.º 794/07-SETF, 29 de Julho exarado na informação n.º 53/2007, de 20 de Julho, da DSGR/DRHF da DGTF, referente ao processo de *“Transferências orçamentais relativas aos recursos financeiros da ex-Direcção-Geral do Património para a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças”*.



Da análise dos dados contidos nesta informação não foi possível identificar a razão da divergência;

- ◆ O valor de € 4.741.922,01, não foi considerado na informação remetida pela DGTF, porque as entidades titulares destas receitas indicaram, para efeitos de contabilização, o NIB associado à rubrica 09.03.12.01.99 – “Resto do mundo – Países terceiros e organizações internacionais”, em vez do NIB correcto, associado à rubrica 16.01.05.01.02 – “Saldo da gerência anterior – Saldo orçamental – Na posse do Tesouro – consignado.

Para além das divergências assinaladas, verifica-se ainda que, não se encontra contabilizado no SGR o montante de € 3.201.363,77 que consta da informação disponibilizada pela DGTF como transferido, a título de receita consignada, para as contas bancárias das seguintes entidades:

**Quadro 17 - Transferências não contabilizadas no SGR**

(em euros)

Classificação Económica	Entidade	Valor
0901 - Terrenos	Direcção-Geral de Infra-Estruturas do MDN	1.345,39
	Ministério da Defesa Nacional	64.296,00
09.03 - Edifícios	Direcção-Geral de Infra-Estruturas do MDN	854.075,00
	Direcção-Geral dos Impostos	1.720.500,00
	Ministério da Defesa Nacional	561.147,38
	<b>Total</b>	<b>3.201.363,77</b>

Neste conjunto de transferências não contabilizadas no SGR foi inicialmente considerado o montante de € 4.650.000,00 referente a uma alienação de um edifício da DGCI. Esta entidade em sede de contraditório esclareceu que, de acordo com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 81/2007, de 29 de Março, em conjugação com o artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 557/99, de 17 de Dezembro, na redacção dada pelo artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 299/2001, de 22 de Novembro, aquele valor foi contabilizado na DGCI (€ 1.720.500,00) e no FET (€ 2.929.500,00). Porém, ainda de acordo com o informado, “... o valor de € 1.720.500,00 (...) por lapso, foi depositado, via homebanking, na conta (...) a que corresponde a classificação de receita 06.09.01.03.04”.

Através da consulta ao SGR, verificou-se que o montante de € 1.720.500,00 foi contabilizado na rubrica 06.09.01 - Transferências correntes – Resto do mundo – União Europeia – Instituições, motivo pelo qual não foi identificado pelos serviços do Tribunal que, de acordo com os objectivos da auditoria, apenas analisou as rubricas do grupo 01, 02 e 03 do capítulo 09 – Venda de bens de investimento.

No que respeita ao montante de € 2.929.500,00, embora já tivesse sido identificada a sua contabilização no SIGO como receita do Fundo de Estabilização Tributário, o mesmo constituía uma das divergências constantes do quadro 18, uma vez que não era conhecida a desagregação do valor de € 4.650.000,00.

Face aos esclarecimentos prestados, o Tribunal considera que a divergência de € 4.650.000,00 se encontra cabalmente esclarecida, sendo o montante das transferências que não foram contabilizadas no SGR nas referidas rubricas do capítulo 09, de € 3.201.363,77 (€ 6.130.863,77 – € 2.929.500,00), conforme se evidencia no quadro 17.



---

Da totalidade das transferências efectuadas, a título de receita consignada, para as contas bancárias dos serviços integrados, verificou-se que seis delas, no montante de € 6.116.520,00 foram contabilizadas no SGR, e consequentemente na CGE, não se compreendendo o motivo porque não foi utilizado o mesmo critério para as restantes.

As divergências apuradas resultaram do facto de à DGTF, enquanto entidade administradora das receitas provenientes das operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado, não ter sido disponibilizada a totalidade da informação decorrente das transacções imobiliárias realizadas pelos serviços e organismos em 2007. Acresce ainda, o facto de não ser a DGTF a proceder, como deveria, à contabilização destas receitas mas sim o IGCP.

Saliente-se que a intervenção do IGCP na contabilização das receitas do património imobiliário do Estado apenas é justificada pela aplicação da norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, por ser um serviço público com funções de caixa.

No que concerne aos serviços e fundos autónomos, da análise dos dados disponibilizados pela DGO através do sistema SIGO, foi possível identificar as entidades onde foram detectadas as divergências, que se evidenciam no quadro seguinte:



# Tribunal de Contas

Quadro 18 - Divergências apuradas entre a CGE e a DGTF referentes aos SFA

(em euros)

Classificação Económica	CGE	DGTF			Divergências
		Receita proveniente da alienação de SI	Receita proveniente da alienação de SFA	Total	
<b>0901 - Terrenos</b>	<b>1.307.338,54</b>	<b>4.389.000,00</b>	<b>89.662,75</b>	<b>4.478.662,75</b>	<b>-3.171.324,21</b>
Casa Pia de Lisboa	0,00	4.389.000,00	0,00	4.389.000,00	-4.389.000,00
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	853.509,00	0,00	0,00	0,00	853.509,00
Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica	0,00	0,00	22.165,25	22.165,25	-22.165,25
Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	433.829,54	0,00	0,00	0,00	433.829,54
Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça	20.000,00	0,00	0,00	0,00	20.000,00
Instituto de Turismo de Portugal	0,00	0,00	67.497,50	67.497,50	-67.497,50
<b>0902 - Habitações</b>	<b>50.825.883,49</b>	<b>393.106,77</b>	<b>592.455,65</b>	<b>985.562,42</b>	<b>49.840.321,07</b>
Caixa Geral de Aposentações	13.859,68	0,00	0,00	0,00	13.859,68
Hospital Júlio de Matos – MS/HCL	0,00	0,00	2.227,05	2.227,05	-2.227,05
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	46.204.753,00	0,00	0,00	0,00	46.204.753,00
Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	1.706.553,49	0,00	0,00	0,00	1.706.553,49
Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça	1.666.340,12	393.106,77	590.228,60	983.335,37	683.004,75
Serviços Sociais da Administração Pública	468,00	0,00	0,00	0,00	468,00
Serviços Sociais da GNR	1.233.909,20	0,00	0,00	0,00	1.233.909,20
<b>0903 - Edifícios</b>	<b>33.014.563,56</b>	<b>53.730.660,00</b>	<b>4.320.015,25</b>	<b>58.050.675,25</b>	<b>-25.036.111,69</b>
Administração Central do Serviço de Saúde, IP	0,00	8.778.000,00	0,00	8.778.000,00	-8.778.000,00
Casa Pia de Lisboa	0,00	18.506.000,00	0,00	18.506.000,00	-18.506.000,00
Fundo Estabilização Tributário	2.929.500,00	2.929.500,00	0,00	2.929.500,00	0,00
Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas	0,00	14.812.200,00	0,00	14.812.200,00	-14.812.200,00
Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, IP	0,00	0,00	17.150,25	17.150,25	-17.150,25
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	4.115.298,00	783.797,50	3.332.000,00	4.115.797,50	-499,50
Instituto da Vinha e do Vinho	245.000,00	0,00	245.000,00	245.000,00	0,00
Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	1.541.778,04	0,00	0,00	0,00	1.541.778,04
Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça	2.979.568,05	0,00	566.865,00	566.865,00	2.412.703,05
Instituto de Turismo de Portugal	73.982,00	0,00	0,00	0,00	73.982,00
Instituto do Desporto de Portugal, IP	0,00	6.347.250,00	0,00	6.347.250,00	-6.347.250,00
Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação, IP	0,00	0,00	159.000,00	159.000,00	-159.000,00
Serviço de Informações de Segurança	19.555.524,47	0,00	0,00	0,00	19.555.524,47
Serviços Sociais da Administração Pública	1.573.913,00	1.573.912,50	0,00	1.573.912,50	0,50
<b>Total</b>	<b>85.147.785,59</b>	<b>58.512.766,77</b>	<b>5.002.133,65</b>	<b>63.514.900,42</b>	<b>21.632.885,17</b>

Conforme foi mencionado a propósito do quadro 17, a DGCI, no exercício do contraditório, esclareceu a origem da divergência no valor de € 2.929.500,00, referente ao Fundo de Estabilização Tributário, pelo que a mesma ficou sanada deixando por isso de ser considerada no quadro anterior.

Constata-se assim que, em termos globais a DGTF registou a menos € 21.632.885,17 de receitas provenientes de alienações correspondendo a 25,4% do valor inscrito na CGE. Esta divergência resultou do facto de não ter sido disponibilizada àquela entidade a totalidade da informação referente ao património que os serviços alienaram (€ 85.147.785,59) e de a CGE não incluir a totalidade da informação de que a DGTF é detentora (€ 63.514.900,42).

Em sede de contraditório, o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social remeteu uma resposta elaborada pela Casa Pia de Lisboa. IP, relativa à divergência apurada entre os valores relacionados pela DGTF e os inscritos na CGE e evidenciados no quadro 18.

Aquela entidade refere que a mencionada divergência “no valor de € 22.895.000,00 foram recebidos, devidamente registados no sistema de gestão financeira em uso nesta CPL (SIF/SAP) e reflectidos na sua conta de gerência do ano de 2007.” Acrescenta ainda que “ ... a divergência (...) resulta da ausência de registo das transacções em apreço no SIGO, sistema ao qual a Casa Pia de Lisboa não tem acesso, conquanto se enquadra no subsector da Segurança Social e não no subsector dos serviços e fundos autónomos do Estado da Administração Central, nem em qualquer momento foi suscitada a necessidade de se proceder a eventual registo no referido SIGO.”

Sobre o informado pela Casa Pia, o Tribunal entende que o facto do referido montante ter sido registado no sistema SIF/SAP, não invalida que a receita proveniente das alienações seja contabilizada no SIGO e consequentemente na Conta Geral do Estado, uma vez que a mesma não integra o perímetro de consolidação da Conta da Segurança Social, conforme consta da CGE de 2007.

No que se refere ao apuramento dos reembolsos/restituições pagos e resultantes da receita proveniente da alienação do património imobiliário do Estado de serviços integrados constante da CGE e ao seu confronto com a informação disponibilizada pela DGTF, que se encontra reflectida no quadro 10 – Restituições referentes a receita consignada, o quadro 19 evidencia as divergências verificadas, por classificação económica.

De acordo com a informação disponibilizada pela DGTF, verificou-se que os montantes contabilizados em reembolsos/restituições respeitam à transferência da rubrica de receita do Estado, para as contas de diversas entidades, da receita arrecadada e contabilizada em 2006 e cujo despacho de afectação só foi exarado em 2007.

#### Quadro 19 - Reembolsos e Restituições da receita do Estado pela venda de bens de investimento

(em euros)

Classificação económica	CGE	DGTF	Divergência
09.01 - Terrenos	11.301.497,73	10.968.185,21	333.312,52
09.02 - Habitações	86.210,60	86.210,60	0,0
09.03 - Edifícios	107.668.352,25	106.007.631,53	1.660.720,72
<b>Total</b>	<b>119.056.060,58</b>	<b>117.062.027,34</b>	<b>1.994.033,24</b>

À semelhança do verificado para a contabilização da receita, também para os reembolsos e restituições foi possível, através da consulta ao SGR identificar as rubricas onde foram detectadas as divergências evidenciadas no quadro anterior e que se explicitam de seguida:

#### Quadro 20 - Divergências referentes ao pagamento de reembolsos e restituições

(em euros)

Classificação económica	Valor
09.01.03.01.09 – Organismos do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	333.298,00
09.01.09.01.99 – Receitas gerais – Instituições sem fins lucrativos	14,52
09.03.01.01.13 – Organismos do Ministério da Economia e da Inovação	331.841,00
09.03.03.01.13 – Organismos do Ministério da Educação	325.850,00
09.03.12.01.99 – Resto do mundo – Países terceiros e organismos internacionais	1.003.029,72
<b>Total</b>	<b>1.994.033,24</b>



A DGTF diz desconhecer os movimentos subjacentes aos pedidos de restituição que originaram divergências face aos valores da CGE.

As restituições de € 333.298,00, € 331.841,00 e € 325.850,00 resultaram, segundo informação prestada pela DGTF, de pedidos de transferência efectuados directamente pelos serviços destinatários da receita àquela direcção-geral, na qualidade de entidade gestora da tesouraria do Estado, portanto, em data anterior à alteração de competências.

Apurou-se que o valor € 1.003.029,72 diz respeito a restituições solicitadas pelos Governos Cívicos de Évora (€ 784.915,18) e Braga (€ 218.114,54) que por lapso indicaram, para contabilização da cobrança, em 2006, o NIB associado à rubrica 09.03.12.01.99-“resto do Mundo-Países Terceiros e Organizações Internacionais” em vez do NIB correcto associado à rubrica 16.01.05.01.02 - “Saldo da Gerência Anterior - Saldo Orçamental - Na posse do Tesouro-consignado”.

Apurou-se ainda que o valor de € 14,52 respeita a restituições e pagamentos nos Serviços Locais de Finanças e inscrita no SGR com os códigos de serviço 1021 (DGCI) e de balcão 0017.

As divergências apontadas justificam as reservas colocadas pelo Tribunal quanto à fiabilidade dos valores inscritos na Conta Geral do Estado de 2007.

Como já foi referido estas divergências resultam por um lado, do facto de a CGE não contemplar a totalidade da receita consignada reportada pela DGTF e por outro de não ser facultada a esta entidade a totalidade da informação relativa a alienações, essencialmente no que concerne aos serviços e fundos autónomos.

### 3.2.2.2 – Aquisição

Tendo em vista avaliar a fiabilidade da informação relativa à aquisição de imóveis pelo Estado contida na CGE de 2007, procedeu-se ao apuramento da despesa do Estado discriminada pela respectiva classificação económica (Aquisição de bens de capital - Investimentos identificados como terrenos, habitações, edifícios e construções diversas), de serviços integrados e de serviços e fundos autónomos, conforme se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro 21 - Despesa com a aquisição de bens de investimento**

(em euros)

Classificação económica	SI	SFA	SI + SFA
070101 – Terrenos	1.462.347,81	1.983.713,07	3.446.060,88
070102 – Habitações	306.474,82	4.193.039,76	4.499.514,58
070103 – Edifícios	81.000.312,07	166.820.424,80	247.820.736,87
070104 – Construções diversas	19.435.064,33	47.796.755,72	67.231.820,05
<b>Total</b>	<b>102.204.199,03</b>	<b>220.793.933,35</b>	<b>322.998.132,38</b>

À semelhança do verificado na contabilização da receita referente aos serviços e fundos autónomos, também na despesa, os valores constantes da CGE, quer de serviços integrados quer de serviços e fundos autónomos coincidem integralmente com os inscritos no sistema SIGO, disponibilizado pela DGO.

Quanto ao confronto desta informação com a reportada pela DGTF, que, conforme foi evidenciado no quadro 12, apenas respeita a aquisições realizadas por serviços e fundos autónomos, apuraram-se as seguintes divergências:

**Quadro 22 - Divergências apuradas entre a informação da CGE e a da DGTF**

(em euros)

Classificação económica	Serviços Integrados			Serviços e Fundos Autónomos			Total de divergências
	CGE	DGTF	Divergência	CGE	DGTF	Divergência	
070101 – Terrenos	1.462.347,81	0,00	1.462.347,81	1.983.713,07	574.000,00	1.409.713,07	2.872.060,88
070102 – Habitações	306.474,82	0,00	306.474,82	4.193.039,76	23.942,30	4.169.097,46	4.475.572,28
070103 – Edifícios	81.000.312,07	0,00	81.000.312,07	166.820.424,80	2.707.401,01	164.113.023,79	245.113.335,86
070104 – Construções diversas	19.435.064,33	0,00	19.435.064,33	47.796.755,72	0,00	47.796.755,72	67.231.820,05
<b>Total</b>	<b>102.204.199,03</b>	<b>0,00</b>	<b>102.204.199,03</b>	<b>220.793.933,35</b>	<b>3.305.343,31</b>	<b>217.488.590,04</b>	<b>319.692.789,07</b>

Relativamente às divergências apuradas e à semelhança do verificado para as alienações, verificou-se que as mesmas resultaram na sua maioria do facto de não ser dado conhecimento, à DGTF, da totalidade das aquisições efectuadas quer pelos serviços integrados quer pelos serviços e fundos autónomos.

No que respeita aos valores indicados pela DGTF, verificou-se ainda que, não foi possível identificar no SIGO, as aquisições realizadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional e pela Casa Pia de Lisboa, nos montantes de € 1.030.827,00 e € 574.000,00, respectivamente, e que a aquisição realizada pelo Instituto dos Museus e da Conservação, no montante de € 1.421.574,01 se encontra contabilizada naquele sistema na classificação 07.01.02 – Habitações, contrariamente ao indicado pela DGTF que a considerou na 07.01.03 – Edifícios.

Relativamente à divergência de € 574.000,00, no exercício do contraditório a Casa Pia de Lisboa, IP, informou que procedeu ao respectivo registo dos inerentes encargos, quer no sistema SIF/SAP quer na sua conta de gerência de 2007.

Sobre o informado, o Tribunal entende, à semelhança do referido a propósito das alienações, que o registo no sistema SIF/SAP, não invalida que o valor despendido com aquisições seja contabilizado no SIGO e conseqüentemente na Conta Geral do Estado, uma vez que a mesma não integra o perímetro de consolidação da Conta da Segurança Social, conforme consta da CGE de 2007.

Instada a pronunciar-se em sede de contraditório, a DGTF referiu que, relativamente ao montante de € 1.421.574,01, a divergência apontada “ ... foi motivada por lapso na introdução de dados no respectivo Mapa de Aquisições em Excel pela DGTF. (...) Saliente-se a este respeito que a DGTF se limita a reproduzir a classificação económica comunicada pelas entidades adquirentes, não procedendo à sua classificação. Assim, é de considerar como válida a contabilização efectuada pelo Instituto dos Museus e da Conservação ”.

Em sede de contraditório, a Direcção-Geral do Orçamento (DGO) informou que, no âmbito das suas atribuições, nada tem a observar, no que respeita às conclusões do presente relatório.

Tendo em conta as atribuições da DGO contidas na respectiva lei orgânica<sup>42</sup>, o Tribunal mantém a observação vertida no Parecer sobre a CGE de 2006 no sentido de que, deveria ser promovida a articulação entre a DGO e a DGTF de modo a permitir que esta entidade, enquanto responsável pela gestão do património imobiliário do Estado, tivesse conhecimento da informação relativa à totalidade da receita proveniente das alienações e das aquisições daquele património, bem como da sua classificação económica.

<sup>42</sup> Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março.



Em sede de contraditório o Ministro de Estado e das Finanças referiu que “ ... o MFAP procurará acautelar a consistência da informação reportada, promovendo a necessária articulação entre os serviços envolvidos, nomeadamente a DGTF, a Direcção-Geral do Orçamento e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.”

O Tribunal entende que por via desta articulação, seria possível a DGO assegurar a fiabilidade dos valores inscritos na CGE.

### 3.3 – Análise de processos

Com vista a aferir da conformidade legal dos procedimentos adoptados nas alienações e aquisições, realizadas durante o ano de 2007, foi constituída uma amostra de processos, cuja selecção foi efectuada com base em critérios previamente definidos, os quais se encontram identificados nos Anexos I e II.

Observe-se que a constituição desta amostra teve subjacente o facto de, no período em análise, ter ocorrido a transferência de competências da DGP para a DGTF e a aprovação de um novo regime jurídico aplicável às alienações e aquisições.

No que concerne à transferência de competências entre as referidas entidades assinala-se que, em termos efectivos, a mesma ocorreu no dia 30 de Junho de 2007, na sequência do despacho n.º 595/07 do SETF, de 20 de Junho.

Ainda quanto ao processo de transição de competências refira-se que, de acordo com o transmitido pelos actuais responsáveis da DGTF, o mesmo não causou perturbações assinaláveis, embora ainda não se encontre totalmente concluído, porquanto, apesar de se ter verificado uma significativa redução de pessoal, alguns dos técnicos responsáveis por estas áreas na DGP transitaram para a DGTF, o que permitiu garantir a continuidade do acompanhamento dos processos que se encontravam em curso.

Observe-se ainda que, da análise efectuada aos processos, quer de alienações quer de aquisições, se concluiu que, em termos procedimentais, não se registaram alterações significativas pelo que, não se justifica, quanto a esta matéria, fazer uma distinção na apresentação dos respectivos resultados.

No que respeita aos procedimentos adoptados para as alienações verificou-se que, até à entrada em vigor do novo regime<sup>43</sup>, a maioria das alienações foram realizadas através de hasta pública o que está em conformidade com o regime então em vigor<sup>44</sup>, porém, relativamente às alienações efectuadas a partir de 6 de Setembro, observa-se que a maioria foi por ajuste directo (mais de 100% em comparação com as hastas públicas).

De salientar que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 280/2007, o procedimento regra para as alienações é a negociação com publicação prévia de anúncio, procedimento que durante o período em análise não foi adoptado, tendo a maioria das alienações sido efectuadas por ajuste directo<sup>45</sup>.

A situação descrita tem a ver com o facto de, por um lado, tal como se assinalou no ponto relativo à análise do regime jurídico do património, não terem ainda sido publicadas as portarias regulamentadoras dos procedimentos concursais previstos no novo diploma e, por outro, por a maioria

<sup>43</sup> 6 de Setembro de 2007.

<sup>44</sup> Cfr. ponto n.º 2.3.2.3 do enquadramento normativo.

<sup>45</sup> Regime excepção, visto que só pode ser adoptado nos casos previstos do artigo 81.º.

das alienações efectuadas por ajuste directo serem de valores pouco significativos, com excepção das vendas à ESTAMO – Participações Imobiliárias, S. A., que foram processadas ao abrigo da Lei do Orçamento de Estado para 2007.

No âmbito do contraditório, a DGTF veio prestar os seguintes esclarecimentos:

*“A circunstância de a maior parte das alienações terem sido efectuadas por ajuste directo não resultou do facto de ainda não terem sido publicadas as portarias regulamentadoras dos procedimentos concursais mas sim de uma opção de gestão (...).*

*Na mesma linha, cumpre dizer que as hastas públicas ao abrigo do citado diploma observaram integralmente o ali previsto (...).*

*Importa referir que nos procedimentos de alienação em que é exigida a publicação de anúncio, quanto ao mesmo foram observados os quesitos do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, pese embora não tenha ainda sido aprovado o respectivo modelo.”*

Relativamente ao informado pela DGTF de que o ajuste directo se fundamentou numa opção de gestão, assinala-se que esta justificação não tem acolhimento no artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, o qual apenas admite aquele procedimento nos casos especificamente ali enumerados. De resto, decorre também do referido preceito que as alienações devem ser efectuadas preferencialmente por negociação com publicação prévia de anúncio, o que à data não era possível, por inexistência das portarias regulamentadoras.

Sobre o entendimento da DGTF de que foram observados na íntegra os requisitos do Decreto-Lei n.º 208/2007, refira-se que este também não pode ter acolhimento, porquanto o artigo 84.º determina que tanto o anúncio do procedimento de hasta pública como o de negociação com publicação prévia de anúncio, são publicitados em sítio da Internet de acesso público. Estabelece por sua vez, o artigo 123.º do mesmo diploma que, estes anúncios são regulados e seguem o modelo previsto em Portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, o que ainda não sucedeu.

O quadro seguinte evidencia que as alienações realizadas em 2007 ao abrigo do anterior e do actual regime legal foram efectuadas preferencialmente com recurso ao ajuste directo e à hasta pública.

**Quadro 23 - Alienações por regime legal**

(em euros)

Tipo de Alienação	Quantidade	Valor
Ajuste directo	59	130.982.707,12
Regime anterior ao Decreto-Lei n.º 280/2007	28	76.482.223,12
Decreto-Lei n.º 280/2007	31	54.500.484,00
Hasta pública	52	2.110.488,14
Regime anterior ao Decreto-Lei n.º 280/2007	37	1.734.907,64
Decreto-Lei n.º 280/2007	15	375.580,50
Outros regimes *	13	2.077.382,27
Cessão definitiva	9	1.086.091,73
Direito de reversão	1	159.291,14
Direito de superfície	2	648.000,00
Permuta	1	184.000,00
<b>Total</b>	<b>124</b>	<b>135.170.578,13</b>

Alienações realizadas ao abrigo do regime anterior ao Decreto-Lei n.º 280/2007



### 3.3.1 – Alienações

Conforme já se referiu, a análise dos procedimentos adoptados nas alienações de bens imóveis do Estado incidiu sobre uma amostra de processos na qual foi tido em conta, para além doutros aspectos, os diferentes tipos alienação utilizados no período de incidência da acção, bem como o facto de a este período corresponder a aplicação de dois regimes jurídicos diferenciados.

Da selecção efectuada resultou uma amostra de 50 processos, no montante total de € 85.343.220,68<sup>46</sup>, que corresponde a 63,14% do total das alienações que, conforme consta no quadro n.º 1, foi no montante global de € 135.170.578,13. O quadro seguinte evidencia, por tipo de alienação, o conjunto de processos seleccionados.

Quadro 24 - Distribuição da amostra por tipo de alienação

(em euros)

Tipo de Alienação	Quantidade	Valor	%
Ajuste directo	22	77.281.239,36	90,55
Regime anterior ao Decreto-Lei n.º 280/2007	13	59.722.907,36	69,98
Decreto-Lei n.º 280/2007	9	17.558.332,00	20,57
Hasta Pública	16	720.085,16	0,84
Regime anterior ao Decreto-Lei n.º 280/2007	15	659.865,16	0,77
Decreto-Lei n.º 280/2007	1	60.220,00	0,07
Outras modalidades	12	7.341.896,16	8,60
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>85.343.220,68</b>	<b>100,00</b>

No que respeita aos processos seleccionados, para além dos aspectos já referidos que se relacionam com a transição de competências da DGP para a DGTF, a análise teve como objectivo aferir<sup>47</sup> o cumprimento:

- ◆ das normas em vigor no que concerne às avaliações;
- ◆ dos pressupostos legais conducentes à escolha da modalidade de alienação;
- ◆ dos requisitos legais exigidos para a modalidade de alienação adoptada;
- ◆ das disposições legais em matéria de competência para autorizar as alienações;
- ◆ das normas sobre afectação de receita constantes das leis aplicáveis neste domínio e na Lei do Orçamento do Estado;

e ainda,

- ◆ da tramitação e organização dos processos.

No tocante à instrução e organização dos processos a análise permitiu concluir que, em regra, se encontravam bem organizados e continham a documentação comprovativa dos procedimentos efectuados. Note-se que a análise destes processos se revestiu de alguma complexidade, pelo facto da documentação contida nos processos ser proveniente de diferentes serviços.

<sup>46</sup> Alienações cuja receita respeita a 2007.

<sup>47</sup> Tendo em conta o regime jurídico aplicável à data do procedimento.

---

Refira-se que os processos se encontram instruídos, nomeadamente, com despachos autorizadores do procedimento de alienação e de adjudicação, actas das hastas públicas ou dos ajustes directos, títulos de arrematação, despachos de afectação da receita, relatórios de avaliação, certidões das conservatórias e das finanças, mapas cartográficos e correspondência trocada entre os intervenientes no processo.

Ainda no domínio da instrução é de referir que os processos de hasta pública<sup>48</sup>, em regra, não se encontravam instruídos com a respectiva cópia de publicitação na imprensa diária e semanal, embora das propostas apresentadas ao Director-Geral do Tesouro e Finanças para autorização da hasta constasse a menção de que a mesma seria efectuada em jornais de acordo com a lei, e que seria processada através da Direcção de Serviços Administrativos da DGTF.

Os responsáveis da DGTF justificaram a ausência das cópias dos jornais informando de que se encontravam todas arquivadas num mesmo dossier, o qual foi disponibilizado para consulta. Entende-se porém que, por razões de transparência e de facilidade no acesso aos documentos, os processos devem integrar toda a documentação que ateste o cumprimento de todos os formalismos legais.

Assinale-se, também que pelo facto de não terem sido ainda publicadas as portarias regulamentadoras do novo regime do património, a que já se fez referência, em termos de procedimentos concursais realizados ao abrigo do novo diploma, principalmente no tocante às hastas públicas, se constatou que os procedimentos não observaram na íntegra o novo diploma tendo, de acordo com a informação prestada pela DGTF, sido adaptados os procedimentos subjacentes à legislação anterior.

No que concerne às condições de pagamento verificou-se que, em 6 processos de alienações efectuadas à ESTAMO - Participações Imobiliárias, SA, foram ainda concedidos descontos superiores aos 2%, permitidos por lei<sup>49</sup>. Registe-se, porém, que esta situação não ocorreu em todas as alienações efectuadas àquela entidade, mas, apenas, nas realizadas em data anterior ao conhecimento da posição do Tribunal de Contas, sobre esta matéria, vertida no Parecer sobre a CGE de 2006.

Recorde-se que a justificação apresentada pela DGTF, em sede daquele parecer, foi no sentido de que as diferenças entre os valores de adjudicação e os valores de venda líquido não poderiam ser qualificadas como descontos, visto que estas diferenças reflectiam, por um lado *“a margem financeira do grupo SAGESTAMO, destinada à cobertura dos encargos com imobilização e comercialização do imóvel”* e por outro, *“o valor de alienação, tem em conta, ainda, em determinados casos o valor das rendas que seriam devidas correspondentes a um certo período, considerando que estão em causa imóveis ocupados por serviços públicos”*.

Em relação à justificação então apresentada o Tribunal salientou que os argumentos aduzidos pela DGTF, embora, *“compreensíveis deveriam ter sido considerados na fase de avaliação, ou seja no momento em que foram tidos em conta os diferentes factores que contribuem para o apuramento do valor patrimonial dos imóveis, reflectindo o valor da adjudicação os ajustamentos considerados necessários.”*

Acrescente-se que, da análise efectuada aos restantes processos alienados à ESTAMO – Participações Imobiliárias, S. A. se concluiu ter sido dado acolhimento à recomendação do Tribunal, uma vez que as condicionantes invocadas pela DGTF foram tidas em conta, nestes processos, na fase de formação do preço, ou seja nos procedimentos de avaliação dos imóveis.

No quadro seguinte relaciona-se por número de processo e valor das alienações, relativamente às quais foram ainda concedidos descontos superiores aos permitidos por lei:

---

<sup>48</sup> Artigo 87.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 280/2007 e artigo 1.º n.º 5 do despacho normativo 27-A/2001, de 30 de Junho – exigem a publicitação em jornais de expansão nacional, diários e semanários.

<sup>49</sup> Note-se que estes descontos foram ainda concedidos ao abrigo do disposto no Artigo 7.º n.º 2 do Despacho Normativo n.º 27-A/2001, uma vez que o novo regime não admite que sejam concedidos quaisquer descontos.



Quadro 25 - Descontos à ESTAMO - Participações Imobiliárias, S.A.

(em euros)

Processo	Valor de Adjudicação	Valor líquido	Descontos efectuados			Total
			2% de pronto pagamento	Desconto em excesso <sup>50</sup>		
			Valor	Valor	%	
21-PC-37	5.250.000,00	4.620.000,00	105.000,00	525.000,00	10,0	630.000,00
26-LFG-D-2	9.100.000,00	8.463.000,00	182.000,00	455.000,00	5,0	637.000,00
26-LFG-C-210	8.000.000,00	7.040.000,00	160.000,00	800.000,00	10,0	960.000,00
21-LFE-N-10	20.000.000,00	18.600.000,00	400.000,00	1.000.000,00	5,0	1.400.000,00
26-LFB-C-35	8.000.000,00	7.040.000,00	160.000,00	800.000,00	10,0	960.000,00
26-LFB-A-3	10.500.000,00	9.240.000,00	210.000,00	1.050.000,00	10,0	1.260.000,00
<b>Total</b>	<b>60.850.000,00</b>	<b>55.003.000,00</b>	<b>1.217.000,00</b>	<b>4.630.000,00</b>		<b>5.847.000,00</b>

Fonte: Tratamento dos ficheiros disponibilizados pela DGTF

Em sede de contraditório a ESTAMO – Participações Imobiliárias, S. A., à semelhança do alegado em sede de Parecer sobre a CGE de 2006 quanto a esta matéria, invocou que as diferenças “... entre os valores de adjudicação e os valores de venda líquido (...) não deveriam ser qualificados de desconto uma vez que se destinaram a compensar a Estamo quer com os encargos de imobilização e comercialização do imóvel quer como compensação do valor das rendas que seriam devidas correspondendo ao período de ocupação do imóvel por Serviços Públicos.”

Referiu ainda estar de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas expresso no Parecer sobre a CGE referida, no sentido de que esses factores deveriam ter sido considerados na fase de avaliação e por consequência estar reflectidos no valor de adjudicação.

No que respeita aos procedimentos adoptados pela DGTF para a avaliação dos imóveis alienados refira-se que esta matéria é analisada no ponto 3.3.3, uma vez que os respectivos resultados são igualmente aplicáveis às aquisições de imóveis.

### 3.3.2 – Aquisições

Tendo como objectivo avaliar os procedimentos instituídos na DGTF no âmbito das aquisições, à semelhança do efectuado a propósito das alienações de imóveis, foi solicitado a esta entidade informação sobre as aquisições efectuadas no ano de 2007.

De acordo com a informação prestada verificou-se que, no ano de 2007, foram abertos 15 processos de aquisições de imóveis, no montante total de € 3.305.343,31. Dado tratar-se de um reduzido número de processos, considerou-se que a respectiva análise deveria incidir sobre o universo. (Anexo II). Registe-se que 9 destes processos respeitavam à aquisição de um único imóvel, adquirido pelo montante de € 326.827,00, correspondendo cada processo a uma fracção do mesmo<sup>51</sup>.

Refira-se que esta análise teve objectivos idênticos, com as necessárias adaptações, aos fixados para os processos de alienações, ou seja avaliar em que medida os procedimentos adoptados foram conformes com o preceituado na legislação aplicável.

<sup>50</sup> Nos processos este valor é identificado como taxa de ocupação.

<sup>51</sup> Processos n.ºs 52-NC-77, 52-NC-78, 52-NC-79, 52-NC-80, 52-NC-81, 52-NC-82, 52-NC-83, 52-NC-84, 52-NC-85.

No que respeita ao regime legal aplicável é de referir que, a tramitação de todos os processos decorreu ainda ao abrigo da legislação anterior ao Decreto-Lei n.º 280/2007, embora dez<sup>52</sup> tenham ficado concluídos já após a entrada em vigor deste diploma<sup>53</sup>.

Através da análise destes processos conclui-se que, em regra, se encontravam bem organizados e instruídos e que, no que concerne aos procedimentos concursais foram cumpridos os requisitos exigidos pela legislação em vigor àquela data.

Assinale-se que dos quinze processos analisados dois<sup>54</sup> foram precedidos do procedimento de oferta pública e os restantes foram efectuados por ajuste directo com fundamento no n.º 3 da RCM n.º 20/83, de 30 de Janeiro que autoriza a dispensa de oferta pública “...sempre que as especialidades da necessidade a satisfazer ou a urgência da aquisição a efectuar o justifiquem.”

No que se refere ao cumprimento do disposto na Lei n.º 98/97, 26 de Agosto (LOPTC), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, verificou-se que, duas aquisições nos valores de € 704.000,00<sup>55</sup> e de € 326.827,00<sup>56</sup>, autorizadas através da RCM n.º 100/2007 de 5 de Julho de 2007 e por Despacho do SETF n.º 673/07, de 9 de Julho, respectivamente, não foram remetidas para fiscalização prévia.

De acordo com a documentação que consta dos respectivos processos, o não cumprimento desta formalidade legal fundamentou-se nas conclusões do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 65/98, publicado no Diário da República n.º 136, de 14 de Junho de 1999.

Neste parecer concluiu-se que, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), pelas razões que ali se enumeram, não se encontrava sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, entre as quais importa destacar a n.º 4 que refere que “*Os actos e contratos praticados ou celebrados pelo IEFP estão isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, uma vez que cabem na remissão para o regime das empresas públicas a que se refere o artigo 24.º do mencionado Decreto-Lei n.º 247/85, que dele se encontram dispensadas*”.

Quanto à argumentação aduzida neste parecer cumpre referir o seguinte:

- ◆ o facto do diploma orgânico do IEFP<sup>57</sup>, no seu artigo 24.º, estabelecer que “*a gestão económica, financeira e patrimonial do IEFP, incluindo a organização e execução da sua contabilidade, regula-se pelas normas aplicáveis às empresas públicas em tudo quanto não esteja especialmente previsto no presente diploma*”<sup>58</sup> não é argumentação que, actualmente, tenha acolhimento no disposto na Lei-Quadro dos institutos públicos e nas alterações introduzidas à LOPTC, pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto;

<sup>52</sup> Processos n.ºs 52-NC-77, 52-NC-78, 52-NC-79, 52-NC-80, 52-NC-81, 52-NC-82, 52-NC-83, 52-NC-84, 52-NC-85 e 56-CB-162.

<sup>53</sup> De acordo com o artigo 123.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, o regime deste diploma apenas é aplicável aos procedimentos iniciados após a sua entrada em vigor.

<sup>54</sup> Processos n.ºs 52-LL-566 e 52-LL-567.

<sup>55</sup> Processo n.º 56-CB-162.

<sup>56</sup> Processos n.ºs 52-NC-77 a 52-NC-85.

<sup>57</sup> Em vigor à data da emissão do Parecer da PGR. Actualmente a orgânica do IEFP consta do Decreto-lei n.º 213/2007, de 29 de Maio.

<sup>58</sup> Acresce que o IEFP, no que respeita ao seu regime financeiro e contabilístico, se encontra obrigado à aplicação do POCP (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro) e não ao regime das empresas públicas. Aliás, de acordo com o “*Relatório e Proposta de Lei-Quadro sobre os Institutos Públicos*”, elaborado pelo grupo de trabalho presidido por Vital Moreira (páginas n.ºs 231 e 259), o IEFP foi o organismo piloto na introdução deste Plano.



- ◆ se dúvidas existiam, sobre a intenção do legislador, quanto ao regime aplicável aos institutos públicos, estas ficaram clarificadas pelo disposto no artigo 6.º, n.º 2, alínea i) da Lei-Quadro dos Institutos públicos<sup>59</sup>, ao determinar que estas entidades “*quaisquer que sejam as particularidades dos seus estatutos e do seu regime de gestão*” estão sujeitas ao regime de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas;
- ◆ se do artigo 2.º, n.º 1, alínea d), conjugado o artigo 5.º, n.º 1.º, alínea c), da Lei n.º 98/97, na sua versão inicial, já decorria que os institutos públicos se encontravam sujeitos à fiscalização prévia, as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, à citada alínea c) do artigo 5.º foram ainda mais esclarecedoras, quanto a esta questão, ao estender o âmbito desta fiscalização às “*entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.*”;
- ◆ acresce que o novo diploma orgânico do IEFP – Decreto-Lei n.º 213/2007, de 29 de Maio – o qual já se encontrava em vigor à data em que foram autorizadas as referidas aquisições,<sup>60</sup> não manteve uma norma equivalente à que suportou o citado parecer da Procuradoria.

Para além do assinalado, cumpre ainda verificar se, face à natureza dos contratos e aos montantes envolvidos, a Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas contempla alguma norma de isenção para a matéria em apreço. Tendo em conta o disposto nos artigos 46.º, n.º 1, alíneas b) e c), 47.º e 48.º, desta lei, é forçoso concluir que estas aquisições se encontram sujeitas ao visto prévio, a menos que fossem de valor inferior ao limiar previsto no Lei do Orçamento do Estado de 2007. Quanto a este último aspecto refira-se que, face ao previsto no artigo 130.º da LOE e no artigo 1.º da Portaria n.º 88-A/2007, de 8 de Janeiro,<sup>61</sup> em 2007, os contratos de valor superior a € 326.750,00 encontravam-se sujeitos à fiscalização prévia.

Face ao que antecede conclui-se que as referidas aquisições deveriam ter sido remetidas para fiscalização prévia, pelo que o procedimento adoptado configura uma eventual infracção financeira, podendo os responsáveis incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, caso não venha a ser relevada nos termos previstos no n.º 8 do mesmo artigo.

Acresce que nos termos do artigo 81.º, n.º 4 da LOPTC a competência para a remessa dos processos para efeitos de fiscalização prévia incumbe ao presidente do conselho directivo do IEFP.

Em sede de contraditório, o IEFP veio apresentar os fundamentos que justificaram o não envio dos contratos de aquisição de imóveis acima identificados a fiscalização prévia. De acordo com a resposta daquele Instituto aquela omissão fundamenta-se, essencialmente, nas conclusões do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 65/98, de 14 de Junho, e no facto das normas, relacionadas com esta questão, contidas na Lei Quadro dos Institutos apenas terem entrado em vigor com a aprovação dos novos estatutos do IEFP.

Acrescenta ainda o IEFP que, após a aprovação daquele diploma, procurou conhecer o entendimento deste Tribunal sobre a referida questão e, tendo obtido a informação de que “*só na sequência da apresentação de um contrato, em concreto, a fiscalização prévia, poderia o Tribunal pronunciar-se (...); (...)*”

<sup>59</sup> Aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, e sucessivamente alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto, Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro e pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril que a republicou.

<sup>60</sup> Resulta do artigo 19.º que este diploma entrou em vigor em 1 de Junho de 2007.

<sup>61</sup> O artigo 1.º desta portaria estabelece que o índice 100 da escala salarial para o ano de 2007 foi de € 326,75.

---

*foram de imediato dadas orientações para que, à cautela, todos os contratos, (...) passassem a ser remetidos a esse Tribunal para os devidos efeitos, passando, assim a ser dado cumprimento integral ao disposto no art.º 46.º da LOPTC;”.*

Salienta, ainda, o referido Instituto que *“a conjuntura existente à data dos factos, designadamente as alterações orgânicas, funcionais e operacionais operadas no âmbito do PRACE, e reengenharia de sistemas a que aquelas deram origem (...) levaram a que tivesse decorrido um hiato de tempo de cerca de seis meses entre a data da entrada em vigor da nova lei orgânica do Instituto, em Junho de 2007 e a data em que se operou a alteração de procedimentos internos ao nível das aquisições...”*.

Por fim refere aquela entidade que *“...convictos de que é correcta a sua interpretação da Lei Quadro dos Institutos Públicos e da bondade dos factos que justificam os actos ou omissões ora censurados, entende-se que, salvo melhor opinião, deve ser relevada a responsabilidade pela infracção financeira que lhes é imputada...”*.

Pese embora o alegado pelo IEF, este tribunal mantém o entendimento de que os referidos contratos se encontravam sujeitos a fiscalização prévia, porquanto a argumentação aduzida, no tocante à Lei Quadro dos Institutos Públicos, não pode ser acolhida uma vez que à data em que os mesmos foram celebrados já se encontrava em vigor a nova lei orgânica daquele instituto e, conseqüentemente as disposições legais da Lei Quadro dos Institutos Públicos a que alude a mesma entidade.

Assim, o Tribunal reitera que o procedimento adoptado configura uma eventual infracção financeira, podendo os responsáveis incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC.

Porém, o Tribunal entende relevar, desde já, a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, por se verificarem os requisitos previstos nas suas alíneas a) a c).

Relativamente à análise de processos, no exercício do contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças referiu que *“... nada temos a acrescentar, tendo em atenção que os procedimentos adoptados por este Ministério nas alienações e aquisições de imóveis se pautaram pelos princípios da legalidade e da transparência, conforme, aliás, se depreende do Relato de Auditoria.”*

### **3.3.3 - Avaliações**

Tendo em conta que a matéria relativa a avaliações respeita tanto a alienações como a aquisições, neste ponto, os respectivos resultados da auditoria são apresentados conjuntamente.

Refira-se que, conforme foi assinalado no ponto relativo ao enquadramento normativo, ainda não foram aprovados os critérios uniformes que devem ser aplicados nas avaliações de imóveis. Por este motivo as avaliações relativas às alienações e aquisições, efectuadas após a aprovação do novo regime do património imobiliário, basearam-se nos critérios que vinham sendo anteriormente adoptados.

Saliente-se que, durante a vigência da anterior legislação, também não foram aprovados os critérios legais a ter em conta nas avaliações de imóveis.

Resulta da documentação junta aos processos que o valor da avaliação é fixado por despacho do director-geral da DGTF, com base em prévia avaliação efectuada por peritos avaliadores, o que se encontra em conformidade com a legislação aplicável.



A avaliação é promovida pela DGTF, através de peritos da Divisão de Avaliações e Inspeções Patrimoniais (DAIP)<sup>62</sup> ou com recurso a entidades externas.

Dado que a DGTF não dispõe de uma bolsa de avaliadores, a contratação de peritos externos foi realizada de acordo com os procedimentos constantes do regime legal da contratação pública, à data em vigor.<sup>63</sup> Os peritos encontram-se acreditados como peritos avaliadores pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), e constam da listagem que se encontra divulgada no sítio da Internet desta entidade.

No que concerne à remuneração auferida pelos peritos avaliadores, verificou-se que a mesma é calculada de acordo com a tabela de honorários, aprovada anualmente pela DGTF, sendo o cálculo efectuado com base na aplicação da fórmula que consta da referida tabela, e que se baseia no valor de avaliação homologado.

Em relação aos métodos adoptados na avaliação de imóveis, segundo foi transmitido pelos responsáveis da DGTF e confirmado através da análise dos relatórios de avaliação constantes dos processos de alienações e aquisições objecto de verificação, apurou-se que, em regra, é utilizado o “Método comparativo directo de dados de mercado”<sup>64</sup>.

Note-se que este método era também o utilizado pela DGP, de acordo com o previsto nos “Princípios orientadores para avaliação de imóveis” aprovados por esta entidade. Neste documento refere-se que foi adoptado o método comparativo por ser o *“que mais permite reduzir a subjectividade”* das avaliações.

Este critério é também, aliás, um dos métodos utilizados pela CMVM na avaliação de imóveis dos fundos de investimento imobiliários, conforme resulta da aplicação do disposto no artigo 29.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 60/2002, de 20 de Março,<sup>65</sup> e, no artigo 16.º do Regulamento CMVM n.º 8/2002.

### 3.4 – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado

Face ao disposto no do artigo 41.º, n.º 1 alínea c), da LOPTC, ao Tribunal de Contas compete apreciar o inventário e o balanço do património do Estado. Conforme tem sido assinalado em anteriores pareceres sobre a CGE, o facto de não se encontrar concluída a inventariação do património do Estado tem impedido o Tribunal de se pronunciar sobre esta matéria.

Nos Pareceres sobre a CGE de 2005 e 2006 foi dado conta que, com vista a conhecer o património imobiliário do Estado, foi iniciado em 2006, o Recenseamento dos imóveis da Administração Pública (RIAP),<sup>66</sup> o qual, face à insuficiência da informação obtida, deu origem a uma segunda fase deste

<sup>62</sup> Anteriormente as avaliações eram promovidas pela Divisão de Obras e Avaliação da DGP.

<sup>63</sup> O regime em vigor àquela data era o do Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho, actualmente encontra-se em vigor o Código da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 Janeiro.

<sup>64</sup> O método comparativo consiste na avaliação do imóvel por comparação, ou seja, em função de transacções e/ou propostas efectivas de aquisição relativamente a imóveis com idênticas características físicas e funcionais, cuja localização se insira numa mesma área do mercado imobiliário.

A utilização deste método requer a existência de uma amostra representativa e credível em termos de transacções e/ou propostas efectivas de aquisição que não se apresentem desfasadas relativamente ao momento da avaliação.

<sup>65</sup> Este diploma foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 25/2003, de 20 de Março e 13/2005, de 7 de Janeiro, mas não quanto a esta matéria.

<sup>66</sup> RCM n.º 40/2004, de 11 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 199/2004, de 18 de Agosto.

---

recenseamento (RIAPII)<sup>67</sup>, cujos respectivos resultados foram apresentados no Parecer sobre a CGE do ano transacto.

Visando conhecer a evolução destes trabalhos procurou-se, junto da DGTF, obter informação sobre as alterações entretanto ocorridas relativamente aos resultados obtidos anteriormente. De acordo com a informação fornecida através dos responsáveis da DGTF concluiu-se que não se verificaram alterações significativas em comparação com os resultados já apresentados.

Segundo foi comunicado por aqueles responsáveis, embora a plataforma de recolha de informação, sediada no Instituto Nacional de Estatística, se tivesse mantido aberta até ao final de 2007, não se verificou grande acréscimo da informação nem foi efectuado qualquer tratamento da mesma.

O facto de não ter sido dada continuidade aos trabalhos decorrentes do RIAP teve que ver com a recente aprovação do novo regime jurídico do património imobiliário que, conforme se referiu anteriormente, prevê a aprovação do Programa de Inventariação que deverá constar do Relatório do Orçamento de Estado para 2009.

No que concerne ao Programa de Inventariação apurou-se que foi constituído um grupo de trabalho que integra responsáveis da DGTF e do MFAP, com vista à concretização deste programa. Apurou-se, também, que este programa envolve a concepção de uma plataforma electrónica interactiva no sentido de permitir aos utilizadores o carregamento e a obtenção de informação destinada à concretização do Inventário geral do património do Estado.

De referir, também, que os resultados do RIAP deverão ser importados para esta plataforma por forma a permitir que a informação obtida, através daquele recenseamento, sirva de base à elaboração do inventário dos bens do Estado.

No exercício do contraditório, a DGTF informou que:

*“ ... o Programa de Gestão do Património Imobiliário Público (PGPI), para o quadriénio 2009-2012, aprovado recentemente pela RCM n.º 162/2008, apresenta como instrumento essencial o Programa de Inventariação, que envolve a concepção de uma plataforma electrónica interactiva no sentido de permitir aos utilizadores o carregamento e obtenção de informação destinada à concretização do Inventário Geral do Património do Estado.*

*Nesse sentido e a fim de dar cumprimento ao disposto na legislação encontra-se em curso a implementação da Plataforma Electrónica, perspectivando-se a respectiva conclusão até ao final do corrente ano.”*

Por sua vez, o Ministro de Estado e das Finanças, em sede de contraditório, referiu que “A inventariação do património imobiliário constitui uma prioridade deste Ministério, estando em curso o plano de acção relativo à conclusão do inventário (...).” Ainda nesta sede, o Ministro de Estado e das Finanças, esclareceu que “No que respeita à inventariação, está em curso a implementação do respectivo Programa. Assim o Conselho de Ministros determinou que: a) Até 31 de Dezembro de 2008, será aprovado, através de Portaria, o Programa de Inventariação que conterà a calendarização detalhada das acções a levar a cabo para cumprimento dos objectivos de inventariação; b) Entrará em funcionamento o sistema electrónico de reporte de informação e de gestão do PATRIMÓNIO DO Estado; tendo em vista garantir a cobertura integral do âmbito da inventariação até ao final de 2012 (30% em 2009, 2010 e 2011 e 10% em 2012).”

---

<sup>67</sup> RCM n.º 1/2006, de 2 de Janeiro.



## Tribunal de Contas

---

O Tribunal não deixará de acompanhar a evolução dos trabalhos e o cumprimento dos prazos estabelecidos na referida RCM e reitera que devem ser envidados esforços no sentido de que a breve trecho seja cumprido o disposto no artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental.

*Handwritten signature*





#### **IV – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto teve vista do processo, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

#### **V – EMOLUMENTOS**

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no valor global de € 1.668,05 a suportar pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, em conformidade com a respectiva nota de emolumentos.

*Handwritten signature*





## VI – DECISÃO

Em Subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

1. Aprovar o presente relatório e ordenar que o mesmo seja remetido ao Presidente da Assembleia da República, ao Presidente da Comissão Parlamentar do Orçamento e Finanças, ao Ministro de Estado e das Finanças, ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, ao Ministro da Defesa Nacional, ao Director-Geral do Tesouro e Finanças, ao Director-Geral do Orçamento, ao Director-Geral dos Impostos, ao Director-Geral de Infra-Estruturas do MDN, ao Presidente do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P, ao Presidente do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP e ao Presidente da Estamo – Participações Imobiliárias, SA.
2. Fixar o prazo de seis meses para que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informe o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes do presente relatório ou apresente justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
3. Relevar a responsabilidade financeira identificada no Ponto 3.3.2 deste Relatório nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a), b) e c).
4. Fixar o valor global dos emolumentos em € 1.668,05, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.
5. Remeter cópia deste relatório e o respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
6. Seja registada no sistema de informação do Tribunal de Contas a infracção identificada no ponto 3.3.2 desta Relatório, para os efeitos do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
7. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o relatório no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

*Handwritten mark*





## Tribunal de Contas

---

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 11 de Dezembro de 2008.

O Conselheiro Relator,

(Raul Jorge Correia Esteves)

Os Conselheiros Adjuntos,

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Fui presente

O Procurador Geral Adjunto

*Handwritten mark*





## **ANEXOS**

*Handwritten mark*





## Anexo I - Amostra de processos de alienação de património imobiliário

### Critérios de selecção e constituição da amostra

A DGTF reportou ao Tribunal 127 processos de alienação efectivados em 2007. Com base na informação remetida e tendo em vista a selecção dos processos a analisar, estabeleceram-se os seguintes critérios:

- ◆ Análise de todos os processos que suscitam dúvidas;
- ◆ Selecção da totalidade dos processos de uma modalidade quando o seu número seja igual ou inferior a cinco;
- ◆ Constituição de uma amostra de processos relativamente a cada uma das restantes modalidades, através do método MUST com recurso ao programa de auditoria WinIdea.

Aplicados estes três critérios, foram seleccionados para análise, 50 processos que se encontram distribuídos da seguinte forma:

- ◆ 8 processos que suscitaram dúvidas relativamente à:
  - ◇ Diferença verificada entre o valor de transacção e o valor de venda líquido - superior a 2% (desconto de pronto pagamento) - em processos cuja data efectiva da transacção é anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto – Regime do património imobiliário público (6 processos);
  - ◇ Data efectiva da transacção (2 processos).

Processo	Forma de Alienação	Data da transacção	Valor da avaliação	Valor da transacção	Valor líquido	Recebido em 2007
21-PC-37	Contrato Promessa por Ajuste Directo	20-06-2007	3.100.000,00	5.250.000,00	4.620.000,00	4.620.000,00
26-LFG-C-210	Contrato Promessa por Ajuste Directo	20-06-2007	7.870.000,00	8.000.000,00	7.040.000,00	7.040.000,00
26-LFG-D-2	Contrato Promessa por Ajuste Directo	26-07-2007	6.210.000,00	9.100.000,00	8.463.000,00	8.463.000,00
21-LFE-N-10	Ajuste Directo	22-08-2007	20.000.000,00	20.000.000,00	18.600.000,00	18.600.000,00
26-LFB-C-35	Contrato Promessa por Ajuste Directo	22-08-2007	8.000.000,00	8.000.000,00	7.040.000,00	7.040.000,00
26-LFB-A-3	Contrato Promessa por Ajuste Directo	27-08-2007	10.500.000,00	10.500.000,00	9.240.000,00	9.240.000,00
21-PI-325	Ajuste Directo	00-09-2007	188.000,00	170.000,00	166.600,00	166.600,00
21-OS-70 21-OS-199	Cedência Definitiva	14-01-2008	276.680,00	276.680,00	276.680,00	64.680,00

◆ 7 processos referentes a modalidades em que o seu número é inferior ou igual a cinco.

Processo	Forma de Alienação	Data da transacção	Valor da avaliação	Valor da transacção	Valor líquido	Recebido em 2007
52-PL-385	Permuta**	27-07-2007	2.019.000,00	2.019.000,00	2.019.000,00	184.000,00
52-PL-385	Permuta**	27-07-2007				
52-PL-385	Permuta**	27-07-2007				
52-PL-385	Permuta**	27-07-2007				
21-LFE-B-12-15	Direito de superfície	21-02-2007	1.080.000,00	1.080.000,00	1.080.000,00	12.000,00
52-LFE-D-49 (anterior 52-LFE-E-92)	Direito de superfície	29-06-2007	636.000,00	636.000,00	636.000,00	636.000,00
21-PN-184 21-PN-379	Direito de reversão	01-07-2007	173.765,91	159.291,14	159.291,14	159.291,14



- ◆ 35 processos seleccionados do restante universo, através do método MUST com recurso ao programa de auditoria WinIdea.

Processo	Forma de Alienação	Data da transacção	Valor da avaliação	Valor da transacção	Valor líquido	Recebido em 2007
21-BI-159	Hasta Pública	01-06-2007	10.000,00	9.000,00	9.000,00	4.423,06
21-DM-83	Hasta Pública	19-12-2007	59.000,00	60.220,00	60.220,00	15.055,00
21-FE-50-8	Cedência Definitiva	26-10-2007	240.000,00	240.000,00	240.000,00	42.509,26
21-HI-117	Hasta Pública	31-05-2007	39.000,00	40.200,00	40.200,00	19.756,32
21-LE-390	Ajuste Directo	11-04-2007	2.500,00	2.500,00	2.450,00	2.450,00
21-LFA-A-328	Contrato Promessa por Ajuste Directo	17-12-2007	6.277.410,00	6.277.410,00	6.277.410,00	6.277.410,00
21-LFE-E-14 21-LFE-E-25	Cedência Definitiva	04-05-2007	-	2.868.087,91	2.868.087,91	31.175,00
21-LFE-F-373	Contrato Promessa por Ajuste Directo	28-09-2007	186.245,00	196.592,00	196.592,00	196.592,00
21-LFF-B-141	Ajuste Directo	20-06-2007	3.850.000,00	3.900.000,00	3.822.000,00	3.822.000,00
21-LFF-C-143	Contrato Promessa por Ajuste Directo	29-11-2007	6.613.000,00	7.300.000,00	7.300.000,00	7.300.000,00
21-LFG-B-181	Ajuste Directo	28-09-2007	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00
21-LFG-B-181	Ajuste Directo	28-09-2007	363.908,00	363.908,00	363.908,00	363.908,00
21-LFG-B-181	Ajuste Directo	28-09-2007	363.908,00	363.908,00	363.908,00	363.908,00
21-LG-566	Cedência Definitiva	08-03-2007	35.000,00	37.837,11	37.837,11	37.837,11
21-LL-546	Hasta Pública	23-05-2007	34.700,00	30.000,00	30.000,00	14.743,52
21-NMC-B-152	Hasta Pública	04-06-2007	21.800,00	21.800,00	21.800,00	5.450,00
21-NMC-B-153	Hasta Pública	04-06-2007	21.100,00	21.100,00	20.678,00	20.678,00
21-NMC-B-155	Hasta Pública	05-06-2007	27.000,00	27.101,00	26.558,98	26.558,98
21-PC-375	Ajuste Directo	13-12-2007	215.000,00	215.000,00	215.000,00	-
21-PC-381	Hasta Pública	23-05-2007	37.500,00	31.000,00	30.380,00	30.380,00
21-PE-73	Hasta Pública	24-05-2007	165.000,00	190.000,00	190.000,00	93.375,62
21-PI-287	Hasta Pública	24-05-2007	50.000,00	57.600,00	56.448,00	56.448,00
21-PL-203	Ajuste Directo	07-05-2007	300.000,00	210.000,00	205.800,00	205.800,00
21-PL-301	Hasta Pública	24-05-2007	36.500,00	37.550,00	37.550,00	18.453,97
21-RC-72	Cedência Definitiva	14-05-2007	36.412,25	25.000,00	25.000,00	25.000,00
21-RM-88	Ajuste Directo	09-08-2007	39.000,00	39.000,00	38.220,00	38.220,00
21-SN-35	Hasta Pública	05-06-2007	7.500,00	7.501,00	7.350,98	7.350,98
21-SY-66	Ajuste Directo	18-04-2007	470.000,00	399.500,00	391.510,00	391.510,00
26-PL-90	Contrato Promessa por Ajuste Directo	11-12-2007	2.258.000,00	2.258.000,00	2.258.000,00	2.258.000,00
52-HH-150	Ajuste Directo	01-10-2007	289.300,00	289.300,00	283.514,00	283.514,00
52-LM-32	Hasta Pública	22-05-2007	37.000,00	17.100,00	16.758,00	16.758,00
52-LM-8	Hasta Pública	22-05-2007	7.500,00	6.600,00	6.600,00	1.650,00
52-LO-228	Hasta Pública	21-05-2007	98.440,00	98.440,00	96.471,20	96.471,20
52-OD-23	Ajuste Directo	16-02-2007	95.232,00	95.232,00	93.327,36	93.327,36
52-RO-846	Hasta Pública	29-05-2007	87.400,00	71.500,00	70.070,00	70.070,00

*Handwritten mark*





## Anexo II - Amostra de processos de aquisição de património imobiliário

### Critérios de selecção e constituição da amostra

A DGTF reportou ao Tribunal 15 processos de aquisição de património imobiliário no ano de 2007.

Face ao reduzido número de processos não foi constituída qualquer amostra, incidindo a verificação física sobre todos, os quais se identificam no quadro seguinte:

Processo	Entidade Adquirente	Valor da transacção
52-UC-262	Tribunal de Contas	255.000,00
52-LL-566	Casa Pia de Lisboa, IP	299.000,00
52-LL-567	Casa Pia de Lisboa, IP	275.000,00
52-NC-77	Instituto de Emprego e Formação Profissional	54.652,00
52-NC-78	Instituto de Emprego e Formação Profissional	96.690,00
52-NC-79	Instituto de Emprego e Formação Profissional	74.250,00
52-NC-80	Instituto de Emprego e Formação Profissional	64.155,00
52-NC-81	Instituto de Emprego e Formação Profissional	5.000,00
52-NC-82	Instituto de Emprego e Formação Profissional	6.000,00
52-NC-83	Instituto de Emprego e Formação Profissional	6.000,00
52-NC-84	Instituto de Emprego e Formação Profissional	10.960,00
52-NC-85	Instituto de Emprego e Formação Profissional	9.120,00
56-CB-162	Instituto de Emprego e Formação Profissional	704.000,00
21-NMB-H-41	Estado – Instituto dos Museus e da Conservação, IP	23.942,30
26-NMB-H-40	Estado – Instituto dos Museus e da Conservação, IP	1.421.574,01

*Handwritten signature*





# Tribunal de Contas

## Anexo III - Mapa das divergências apuradas entre o SGR e a DGTF

(em euros)

Classificação económica (CE)	SGR	Transferências ordenadas pela DGTF						Divergência (8)=(1)-(7)
		Serviços integrados				SFA	Total DGTF (7)=(5)+(6)	
		Para NIB/CE	Consideradas no SGR	Não consideradas no SGR	Total (5)=(2)+(3)+(4)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)		
<b>0901 - Terrenos</b>	<b>4.060.545,22</b>	<b>2.068.078,41</b>	<b>1.569.352,50</b>	<b>65.641,39</b>	<b>3.703.072,30</b>	<b>356.444,69</b>	<b>4.059.516,99</b>	<b>1.028,23</b>
0901010104	233.526,52	272.879,54	0,00	0,00	272.879,54	0,00	272.879,54	-39.353,02
0901010105	24.217,02	24.217,02	0,00	0,00	24.217,02	0,00	24.217,02	0,00
0901010199	706.474,71	706.474,71	0,00	0,00	706.474,71	0,00	706.474,71	0,00
0901030104	14.360,00	150,00	0,00	0,00	150,00	14.210,00	14.360,00	0,00
0901030109	1.677.025,14	0,00	1.569.352,50	0,00	1.569.352,50	0,00	1.569.352,50	107.672,64
0901030199	361.783,64	159.291,14	0,00	0,00	159.291,14	202.492,50	361.783,64	0,00
0901060104	67.165,39	67.165,39	0,00	0,00	67.165,39	0,00	67.165,39	0,00
0901060199	440.061,11	440.061,11	0,00	0,00	440.061,11	0,00	440.061,11	0,00
0901100104	27.144,99	11.805,72	0,00	0,00	11.805,72	15.421,77	27.227,49	-82,50
0901100199	508.786,70	386.033,78	0,00	0,00	386.033,78	124.320,42	510.354,20	-1.567,50
Dir.-Geral de Infra-Estruturas do MDN	0,00	0,00	0,00	1.345,39	1.345,39	0,00	1.345,39	-1.345,39
MDN	0,00	0,00	0,00	64.296,00	64.296,00	0,00	64.296,00	-64.296,00
<b>0902 - Habitações</b>	<b>1.463.838,59</b>	<b>1.407.838,15</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.407.838,15</b>	<b>37.745,80</b>	<b>1.445.583,95</b>	<b>18.254,64</b>
0902010104	9.381,84	8.225,59	0,00	0,00	8.225,59	1.156,25	9.381,84	0,00
0902010199	44.424,79	44.424,79	0,00	0,00	44.424,79	0,00	44.424,79	0,00
0902090199	40.717,37	39.945,60	0,00	0,00	39.945,60	0,00	39.945,60	771,77
0902100101	6.160,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.160,32
0902100104	106.451,90	76.098,09	0,00	0,00	76.098,09	30.353,81	106.451,90	0,00
0902100106	83.220,00	83.220,00	0,00	0,00	83.220,00	0,00	83.220,00	0,00
0902100199	1.173.482,37	1.155.924,08	0,00	0,00	1.155.924,08	6.235,74	1.162.159,82	11.322,55
<b>0903 - Edifícios</b>	<b>74.719.113,72</b>	<b>51.090.860,37</b>	<b>4.547.167,50</b>	<b>6.065.222,38</b>	<b>61.703.250,25</b>	<b>11.377.211,25</b>	<b>73.080.461,50</b>	<b>1.638.652,22</b>
0903010101	761.092,50	0,00	761.092,50	0,00	761.092,50	0,00	761.092,50	0,00
0903010104	6.464.188,87	5.748.788,87	0,00	0,00	5.748.788,87	715.400,00	6.464.188,87	0,00
0903010105	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0903010108	1.319.046,34	0,00	314.212,50	0,00	314.212,50	0,00	314.212,50	1.004.833,84
0903010199	55.875.970,09	44.133.370,09	1.250.000,00	0,00	45.383.370,09	10.492.600,00	55.875.970,09	0,00
0903030102	1.370.018,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.370.018,75
0903030104	35.633,30	35.633,30	0,00	0,00	35.633,30	0,00	35.633,30	0,00
0903030107	712.500,00	0,00	712.500,00	0,00	712.500,00	0,00	712.500,00	0,00
0903030113	587.100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	587.100,00
0903030199	1.594.070,20	84.707,70	1.509.362,50	0,00	1.594.070,20	0,00	1.594.070,20	0,00
0903060104	90.981,32	65.746,27	0,00	0,00	65.746,27	25.235,05	90.981,32	0,00
0903060199	803.112,41	755.091,71	0,00	0,00	755.091,71	48.020,70	803.112,41	0,00
0903100104	26.928,37	12.872,37	0,00	0,00	12.872,37	14.056,00	26.928,37	0,00
0903100199	336.549,56	254.650,06	0,00	0,00	254.650,06	81.899,50	336.549,56	0,00
0903120199	4.741.922,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.741.922,01
Dir.-Geral de Infra-Estruturas do MDN	0,00	0,00	0,00	854.075,00	854.075,00	0,00	854.075,00	-854.075,00
MDN	0,00	0,00	0,00	561.147,38	561.147,38	0,00	561.147,38	-561.147,38
Direcção-Geral dos Impostos	0,00	0,00	0,00	1.720.500,00	1.720.500,00	0,00	1.720.500,00	-1.720.500,00
<b>Total</b>	<b>80.243.497,53</b>	<b>54.566.776,93</b>	<b>6.116.520,00</b>	<b>3.201.363,77</b>	<b>63.884.660,70</b>	<b>11.771.401,74</b>	<b>75.656.062,44</b>	<b>4.587.435,09</b>