



Auditoria Financeira à Direção-Geral do Território

- Gerência de 2014 -

Relatório

Fevereiro de 2016



Tribunal de Contas

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL.....	1
ÍNDICE DE QUADROS.....	2
SIGLAS.....	3
FICHA TÉCNICA.....	4
1 - SUMÁRIO	5
1.1 - CONCLUSÕES.....	5
1.2 - RECOMENDAÇÕES.....	8
2 - INTRODUÇÃO	9
2.1 - ÂMBITO E OBJETIVOS.....	9
2.2 - SÍNTESE METODOLÓGICA.....	9
2.3 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	10
2.4 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	11
3 - PARTE EXPOSITIVA	11
3.1 - CARACTERIZAÇÃO DA DGT.....	11
3.1.1 - <i>Natureza</i>	11
3.1.2 - <i>Órgãos</i>	12
3.1.3 - <i>Regime contabilístico e prestação de contas</i>	13
3.2 - CONTROLO INTERNO.....	13
3.2.1 - <i>Organização geral</i>	14
3.2.2 - <i>Inventário dos bens do Estado</i>	14
3.2.3 - <i>Controlo da receita</i>	15
3.3 - SITUAÇÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL NO BIÉNIO 2013-2014.....	18
3.3.1 - <i>Receita</i>	18
3.3.2 - <i>Despesa</i>	19
3.3.3 - <i>Situação patrimonial</i>	21
3.4 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	23
3.4.1 - <i>Receita</i>	23
3.4.2 - <i>Despesa</i>	23
3.5 - DISPONIBILIDADES.....	31
3.5.1 - <i>Unidade de tesouraria</i>	31
3.5.2 - <i>Reconciliações bancárias</i>	32
3.5.3 - <i>Fundo de manei</i> o.....	32
3.6 - DÍVIDA.....	33
3.6.1 - <i>Dívida da DGT</i>	33
3.6.2 - <i>Dívida à DGT</i>	37
3.7 - CONTA DE GERÊNCIA.....	38
3.7.1 - <i>Demonstração numérica da gerência</i>	38
3.7.2 - <i>Juízo sobre a conta de gerência</i>	39
4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	39
5 - EMOLUMENTOS	39
6 - DETERMINAÇÕES FINAIS	40
ANEXO I - RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS.....	41
ANEXO II - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	42

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - AMOSTRAS – RECEITAS E DESPESAS.....	10
QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DA RECEITA DE FUNCIONAMENTO/INVESTIMENTO NO BIÉNIO 2013-2014	18
QUADRO 3 - EVOLUÇÃO DA DESPESA DE FUNCIONAMENTO/INVESTIMENTO NO BIÉNIO 2013-2014	19
QUADRO 4 - ESTRUTURA DA DESPESA NO BIÉNIO 2013-2014	20
QUADRO 5 - EVOLUÇÃO DA DESPESA NO BIÉNIO 2013-2014	20
QUADRO 6 - EVOLUÇÃO DO BALANÇO NO BIÉNIO 2013-2014	22
QUADRO 7 - DEPÓSITOS BANCÁRIOS EM 31 DE DEZEMBRO DE 2014.....	31
QUADRO 8 - CONTAS BANCÁRIAS NA BANCA COMERCIAL EM 2014	31
QUADRO 9 - FUNDOS DE MANEIO.....	33
QUADRO 10 - FUNDOS DE MANEIO - LIMITE ESTABELECIDO E VALOR CONSTITUÍDO.....	33
QUADRO 11 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DA DGT NO BIÉNIO 2013-2014	34
QUADRO 12 - ESTRUTURA DA DÍVIDA ORIUNDA DA DGOTDU	34
QUADRO 13 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA ORIUNDA DA DGOTDU	35
QUADRO 14 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA À DGT NO BIÉNIO 2013-2014	37
QUADRO 15 - DÍVIDAS DE TERCEIROS NÃO REFLETIDAS NA CONTABILIDADE EM 31 DE DEZEMBRO DE 2014	38
QUADRO 16 - DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DA GERÊNCIA DE 2014	38
QUADRO 17 - RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	41



Tribunal de Contas

SIGLAS

Siglas	Denominação
AT	Autoridade Tributária
CCP	Código dos Contratos Públicos
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGOTDU	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGRF	Divisão de Gestão de Recursos Financeiros
DGRHL	Divisão de Gestão de Recursos Humanos, Logística e Património
DGRI	Divisão de Gestão de Recursos Informáticos
DGT	Direcção-Geral do Território
DPCA	Divisão de Planeamento, Comunicação e Apoio
DR	Diário da República
DSGIG	Direção de Serviços de Geodesia e Informação Geográfica
DSGRI	Direção de Serviços de Gestão de Recursos Internos
DSIC	Direção de Serviços de Informação Cadastral
DSOT	Direção de Serviços de Ordenamento do Território
DSRPC	Direção de Serviços de Regulação, Planeamento e Comunicação
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FPC	Fundo Português de Carbono
GeRFIP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGP	Instituto Geográfico Português
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
MAOTE	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia
MFC	Mapa de Fluxo de Caixa
MUST	Monetary Unit Sampling Technique
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POLIS	Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades
PAP	Pedido de autorização de pagamento
PRA	Processo de reclamação administrativa
PRAUD	Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
SEOTCN	Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza
SI	Sistema de Informação
SIC	Sistema de controlo interno
TC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica:		
Ana Maria Silva	Auditora	Licenciatura em Gestão de Empresas
Jorge Trindade	Auditor	Licenciatura em Gestão
Apoio administrativo:	Magda Filipe	
Coordenação	António Marques do Rosário, Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	



1 - SUMÁRIO

O presente relatório dá conta dos resultados da auditoria realizada que teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade da conta de gerência de 2014 da Direção-Geral do Território, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

As verificações efetuadas permitem formular as seguintes conclusões:

1.1 - Conclusões

Controlo interno

1. A DGT não elabora os seguintes instrumentos necessários à sua gestão e bom funcionamento (cfr. ponto 3.2):
 - 1.1. Relatório de atividades de 2014 (cfr. ponto 3.2.1);
 - 1.2. Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas (cfr. ponto 3.2.1);
 - 1.3. Inventário atualizado, de acordo com as instruções regulamentadoras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE) (cfr. ponto 3.2.2);
 - 1.4. Manual de procedimentos e de controlo interno compreendendo, designadamente os circuitos e procedimentos a observar na venda de bens e serviços e na cobrança da receita. A sua inexistência representa um risco, especialmente num quadro de alterações de pessoal como o atual da Direção-Geral do Território (cfr. pontos 3.2.1 e 3.2.3).
2. Os cheques recebidos não são de imediato traçados o que potencia o risco de desvio da receita (cfr. ponto 3.2.3).
3. Nos processos de reclamação administrativa o parecer técnico emitido e enviado à Autoridade Tributária não era numerado sequencialmente, sendo apenas assinado pelo técnico que o elaborava, não sendo objeto de validação pelos superiores hierárquicos (cfr. ponto 3.2.3).
4. Nas delegações regionais, dado o reduzido número de funcionários, não existe segregação de funções entre a emissão de faturas e a tesouraria (cfr. ponto 3.2.3).
5. A Divisão de Planeamento, Comunicação e Apoio tem um balcão de atendimento ao público onde são realizadas vendas de bens e serviços. Este serviço emite as faturas e controla-as até ao seu pagamento, através de um ficheiro *Excel*, sem histórico (cfr. ponto 3.2.3).
6. Só após o pagamento das faturas e a emissão dos recibos é que a Divisão de Planeamento Comunicação e Apoio enviava à contabilidade estes documentos, sendo só nesse momento refletidos no GerFIP, não tendo sido espelhadas na contabilidade, em 2014, dívidas de terceiros relativas à venda de bens e serviços no valor de € 137.402,97 (cfr. pontos 3.2.3 e 3.6.2).

7. Em 31 de dezembro de 2014, a DGT possuía um considerável número de transferências bancárias não identificadas, de potenciais receitas relativas a prestação de serviços e venda de bens, e que ascendiam a € 53.622,43 (cfr. ponto 3.2.3).

Situação financeira e patrimonial

8. As receitas afetas à DGT tiveram um acréscimo em 2014, face a 2013, de m€ 2.569,4 (24,6%), essencialmente devido aos fundos comunitários que registaram um acréscimo de m€ 2.720,3 (249,1%) (cfr. ponto 3.3.1).
9. Em 2014, face a 2013, a despesa aumentou m€ 2.640,6 (25,6%), devido fundamentalmente à execução de um projeto de investimento com cofinanciamento comunitário (cfr. ponto 3.3.2).
10. As despesas de funcionamento, em 2014 face a 2013, diminuíram m€ 617,2 (-6,7 %), devido essencialmente à diminuição das despesas com pessoal e de aquisição de bens e serviços (cfr. ponto 3.3.2).
11. A DGT apresenta valores negativos em capitais próprios, tanto em 2013 como em 2014, situação originada pela dívida transmitida da DGOTDU conjugada com a não dotação desta entidade, em termos orçamentais, das verbas necessárias ao cumprimento dessas obrigações (cfr. ponto 3.3.3).
12. Em termos de resultados líquidos do exercício, destaca-se a evolução positiva em 2014, relativamente a 2013, em m€ 433,9 (8.615,2%) (cfr. ponto 3.3.3).

Despesa – Resultado das Verificações

13. Desde 2012, aos Diretores-Gerais e Subdiretores-Gerais da DGT, ao abrigo do Despacho Conjunto n.º 278/2002, foram processadas componentes remuneratórias, respetivamente, de 25% e 10% do vencimento de diretor-geral, a título de integrarem a Comissão Permanente do Conselho Coordenador de Cartografia (criado pelo Decreto-Lei n.º 193/95, de 28 de julho) (cfr. ponto 3.4.2.1).
14. A partir de julho de 2013, tendo em conta o disposto no artigo 14.º da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, os membros da Comissão Permanente do Conselho Coordenador de Cartografia não podiam receber remunerações decorrentes de acumulação de funções por inerência (cfr. ponto 3.4.2.1).
15. Os Diretores-Gerais e os Subdiretores-Gerais da DGT receberam as remunerações em questão de julho de 2013 até abril de 2015, no montante total de € 33.597,82, não tendo esta despesa base legal, devendo a quantia indevidamente paga ser reposta, nos termos do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 155/92 (cfr. ponto 3.4.2.1).
16. Da análise efetuada às aquisições selecionadas no âmbito da amostra destaca-se o facto de todos os ajustes diretos terem sido efetuados com consulta a uma só entidade o que evidencia que não foram adotadas pela DGT, neste tipo de procedimento, práticas adequadas à obtenção das melhores condições de mercado e a prossecução do interesse público (cfr. ponto 3.4.2.2).
17. Em 2014, a DGT adquiriu combustíveis com base em contrato celebrado ainda pelo Instituto Geográfico Português, no âmbito dos contratos públicos de aprovisionamento, não tendo sido possível determinar quais as condições deste contrato, designadamente quanto ao seu prazo de vigência, uma vez que esta informação não foi disponibilizada (cfr. ponto 3.4.2.2).



18. Em 9 de maio de 2013, a DGT celebrou um contrato de fornecimento de eletricidade de Média Tensão, não tendo sido possível apurar na auditoria a tramitação pré-contratual subjacente ao mesmo (cfr. ponto 3.4.2.2).

Dívida

19. O valor da dívida da Direção-Geral do Território, em 31 de dezembro de 2014, era m€ 4.142,6 (cfr. ponto 3.6.1);
20. Destaca-se, pelo peso financeiro e origem, a dívida contabilizada na conta “221 – Fornecedores, c/c”, que representa 63,2 % do total da dívida constante do balanço de 2014, a qual proveio da Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. (cfr. pontos 3.6.1 e 3.6.1.1);
21. Essa dívida, no final de 2014, não decorre de dívidas a fornecedores, mas de dívida com origem na concessão de apoios pelo Estado.
22. No final de 2014, encontrava-se paga a integralidade da dívida associada ao programa “Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva” e às rendas em atraso, permanecendo ainda obrigações relativas ao Programa PRAUD Obras e a um projeto POLIS (cfr. ponto 3.6.1.1).
23. Os meios para a amortização desta dívida tiveram origem em reforços orçamentais, não tendo o orçamento inicial da Direção-Geral do Território sido dotado das verbas necessárias para o efeito (cfr. ponto 3.6.1.1).
24. No que respeita à dívida, no âmbito do Programa POLIS, à CM de Gondomar, apesar de na 5ª adenda ao contrato programa n.º 14/2001 se preverem pagamentos, de 2014 a 2016, no montante anual de € 630.423, não foi efetuado qualquer pagamento em 2014 (cfr. ponto 3.6.1.1).
25. Poderão vir a surgir novas obrigações no âmbito dos programas POLIS, PRAUD – Obras e “Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva”, tendo presente que se encontravam em apreciação, na tutela, a reprogramação de vários projetos financiados por estes programas (cfr. ponto 3.6.1.1).
26. O grande aumento relativo das dívidas de terceiros refletidas no balanço em 2014, face a 2013, ficou a dever-se a uma adequada alteração de metodologia na contabilização das mesmas, as quais passaram a ser levadas à conta 268 “Devedores e credores diversos” em contrapartida da conta 1307 - “Tesouro – controlo duplo cabimento” (cfr. ponto 3.6.2).
27. Em 31 de dezembro de 2014 existiam dívidas de terceiros não refletidas na contabilidade da Direção-Geral do Território, no valor de 137.402,97 (cfr. ponto 3.6.2).

Juízo sobre a conta

28. A apreciação final sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras é favorável com a reserva de não terem sido refletidas nas mesmas dívidas de terceiros, no montante de € 137.402,97. Refere-se ainda a inadequada contabilização da dívida com origem na concessão de apoios pelo Estado (cfr. ponto 3.7.2).

1.2 - Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se:

A) Aos Ministros do Ambiente e das Finanças

Diligenciarem no sentido de dotarem o orçamento da Direção-Geral do Território dos meios financeiros adequados à amortização das dívidas oriundas da ex-Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

B) À Direção-Geral do Território

1. Providenciar para que sejam elaborados/atualizados os seguintes documentos em falta:
 - ◆ Relatório de Atividades de 2014;
 - ◆ Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas;
 - ◆ Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE);
 - ◆ Manuais de procedimentos e de controlo interno compreendendo os circuitos e procedimentos a observar na venda de bens e serviços e na cobrança da receita.
2. Implementar procedimentos adequados no sentido de assegurar a identificação tempestiva da origem dos depósitos efetuados nas contas bancárias da Direção-Geral do Território;
3. Assegurar o registo contabilístico das faturas aquando da sua emissão.
4. Promover a reposição das remunerações indevidamente pagas, de julho de 2013 a abril de 2015, aos membros da Comissão Permanente do Conselho Coordenador de Cartografia;
5. Diligenciar pelos pedidos, ao membro do Governo competente, de autorizações prévias para a aquisição de combustíveis e de fornecimento de eletricidade fora dos Acordos Quadro em vigor;
6. Providenciar no sentido de ser promovido o procedimento pré-contratual adequado ao fornecimento de eletricidade ao abrigo do respetivo Acordo Quadro;



2 - INTRODUÇÃO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC), realizou-se uma auditoria financeira à Direção-Geral do Território (DGT), que incidiu sobre a gerência de 2014, e cujos resultados constam do presente relatório.

2.1 - Âmbito e objetivos

O objetivo geral da auditoria foi a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade da conta de gerência de 2014, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- ◆ Avaliar o sistema de controlo interno;
- ◆ Apreciar se:
 - ◇ As operações foram corretamente autorizadas, realizadas e registadas;
 - ◇ Foram tomadas medidas apropriadas de forma a salvaguardar os ativos;
 - ◇ Os direitos e as obrigações foram apurados, registados e geridos segundo as normas aplicáveis;
- ◆ Apreciar a correção do processo de prestação de contas e dos respetivos mapas financeiros;
- ◆ Apreciar a legalidade e regularidade das operações selecionadas.

2.2 - Síntese metodológica

Na auditoria realizada foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

Foi examinado o sistema de controlo interno (SCI) existente através da realização de entrevistas, de respostas a questionários e de testes de procedimento e de conformidade.

Para analisar e concluir sobre a regularidade e a legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2014 da DGT, bem como da sua consistência, integralidade e fiabilidade, foram selecionadas duas amostras nos universos da receita (receita própria) e da despesa, respetivamente.

No SI GeRFIP, o registo contabilístico da receita cobrada é efetuado mensalmente, agrupando grande número de documentos de receita, não permitindo, por isso, a extração de uma amostra de documentos. Perante esta limitação optou-se por extrair a amostra do Sistema de Informação Primavera¹ através do qual são emitidas as faturas.

¹ Este SI serve de base ao apuramento do IVA declarado à Autoridade Tributária.

Na seleção das amostras foi utilizada a aplicação informática “IDEA”² e o método de amostragem estatístico “MUST”³, com os parâmetros de 2% de materialidade e 95% de nível de confiança⁴.

O universo dos recebimentos (receitas própria) é composto por 14 177 registos, sendo a amostra extraída constituída por 146 registos.

O universo dos pagamentos, excluindo as despesas com pessoal de carácter permanente e as retenções entregues ao Estado e a outras entidades, é composto por 2 909 registos, tendo sido selecionados para verificação 67 registos.

No quadro seguinte quantificam-se as amostras das receitas e das despesas selecionadas.

Quadro 1 - Amostras – Receitas e Despesas

(em euros)

	RECEBIMENTOS (Receita Própria)	PAGAMENTOS (*)
Valor total	1 278 201,39	6 179 107,72
N.º de registos	14 176	2 909
Amostra selecionada – n.º de registos	(**) 146	(**) 67
Amostra selecionada – valor	146 190,26	4 489 243,59
Proporção do valor da amostra no total do universo	(**) 1,4%	(**) 72,7%

(*) Valor expurgado dos pagamentos das despesas dos subagrupamentos 01.01 – “Remunerações certas e permanentes e 01.03 – “Segurança social”

(**) As amostras são influenciadas pela distribuição das populações

Fonte: Recebimentos - Faturação de 2014 constante do sistema de informação “Primavera

Pagamentos - Mapa de fluxos de caixa e mapa de controlo orçamental da DGT

Para além das áreas da receita e da despesa, foi objeto de análise a dívida da DGT, no biénio 2013-2014, que incidiu sobre a contabilizada na conta “221 – Fornecedores c/c”, a qual representa 63,2% do total da dívida da DGT inscrita no balanço de 2014, tendo sido selecionadas para análise as seis⁵ maiores dívidas contabilizadas nessa conta.

2.3 - Condicionantes e limitações

O trabalho de campo decorreu num período algo conturbado de remodelação interna dos serviços, em especial na área de gestão e recursos internos (DSGRI), com a passagem da maioria das suas funções, nos setores da contabilidade, recursos humanos e património para a Secretaria-Geral do MAOTE.

Este fator implicou a participação dos dirigentes em inúmeras reuniões e conseqüentemente a sua indisponibilidade e o atraso na disponibilização da informação e na prestação dos esclarecimentos solicitados, situação que se agravou com a saída de muitos funcionários da DGT em resultado da reestruturação adveniente das atribuições e competências da DGT que passaram para a Secretaria-Geral do MAOTE.

² Interactive Data Extraction and Analyses.

³ Monetary Unit Sampling Technique.

⁴ A fixação destes parâmetros teve em conta o resultado da avaliação efetuada ao SCI.

⁵ Estas dívidas representam 90,3% do total da dívida inscrita na conta “221 – Fornecedores c/c”.



Tribunal de Contas

Salienta-se, no entanto, o esforço efetuado pelos responsáveis e técnicos desta entidade para dar resposta às solicitações da auditoria.

2.4 - Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁶, o relato de auditoria foi enviado, para contraditório, às seguintes entidades:

- ◆ Ministro das Finanças;
- ◆ Ministro do Ambiente;
- ◆ Direção-Geral do Território;
- ◆ Aos responsáveis individuais.

Todas as entidades a quem foi enviado o relato apresentaram alegações, as quais foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo II a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

O Ministro do Ambiente, na sua resposta, refere em relação às recomendações formuladas que “(...) as mesmas serão objeto de cuidadosa análise e serão emitidas orientações tidas por relevantes e necessárias.”

A DGT, por seu turno, refere que “as recomendações formuladas serão (...) prontamente observadas”, mencionando também a “(...) acentuada carência de recursos humanos que afeta o organismo, em particular de recursos humanos qualificados.”

3 - PARTE EXPOSITIVA

3.1 - Caracterização da DGT

3.1.1 - Natureza

No âmbito do PREMAC, o Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro⁷, integrou nos serviços centrais da administração direta do Estado, no então Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), a Direção Geral do Território.

A DGT sucedeu nas atribuições da Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, do Instituto Geográfico Português e do Gabinete Coordenador do Programa FINISTERRA (artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 30/2012⁸).

⁶ Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

⁷ Definia a estrutura orgânica do MAMAOT.

⁸ Recentemente alterado pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto.

A DGT, organismo dotado de autonomia administrativa, tem por missão prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo, bem como a criação e manutenção das bases de dados geográficos de referência.

Na sequência da quarta alteração à orgânica do XIX Governo Constitucional, a partir do final de julho de 2013, a DGT passou a ser um serviço central integrado na administração direta do Estado no âmbito do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia⁹.

A estrutura nuclear da DGT foi determinada pela Portaria n.º 224/2012, de 27 de julho¹⁰, a qual estabeleceu cinco unidades orgânicas flexíveis e cinco unidades desconcentradas e as respetivas competências.

Integravam a estrutura nuclear dos serviços centrais:

- ◆ Direção de Serviços de Ordenamento do Território (DSOT);
- ◆ Direção de Serviços de Informação Cadastral (DSIC);
- ◆ Direção de Serviços de Geodesia e Informação Geográfica (DSGIG);
- ◆ Direção de Serviços de Regulação, Planeamento e Comunicação (DSRPC). Uma das Divisões desta Direção - Divisão de Planeamento Comunicação e Apoio (DPCA) - tem um balcão onde é efetuado o atendimento ao público e realizadas vendas de bens e serviços;
- ◆ Direção de Serviços de Gestão de Recursos Internos (DSGRI).

Estas unidades orgânicas eram dirigidas por diretores de serviço, cargos de direção intermédia do 1.º grau.

Por seu turno, as cinco unidades orgânicas desconcentradas no continente, designadas por delegações regionais, eram dirigidas por chefes de delegação.

3.1.2 - Órgãos

A DGT é dirigida por um diretor-geral, coadjuvado por três subdiretores-gerais, cargos de direção superior de 1.º e 2.º graus, respetivamente.

O Conselho Científico é um órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação e na tomada de decisão do Diretor-Geral no que se refere à atividade científica.

Junto da DGT funcionavam ainda as estruturas seguintes:

- ◆ Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional¹¹;

⁹Cfr. Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto, artigo 16.º-A, n.º 2, alínea b), diploma que retroagiu a produção de efeitos a 24 de julho de 2013 relativamente ao Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, tendo em conta a nomeação do ministro nessa data.

¹⁰Entretanto revogada pela Portaria n.º 265/2015, de 31 de agosto.

¹¹A Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional foi criada pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro.



- ◆ Conselho Coordenador de Cartografia¹²;
- ◆ Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo¹³;

3.1.3 - Regime contabilístico e prestação de contas

A DGT possui contabilidade patrimonial e utiliza o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), encontrando-se sujeita à Instrução n.º 1/2004 -2ª S, de 14/02, do TC, para a organização e documentação das contas.

Até agosto de 2015, a DGT assegurou através da DSGRI e das suas três divisões (Divisão de Gestão de Recursos Humanos, Logística e Património - DGRHL, Divisão de Gestão de Recursos Financeiros - DGRF e Divisão de Gestão de Recursos Informáticos - DGRI) a gestão das áreas de logística, recursos humanos e património, recursos financeiros e recursos informáticos.

Com o Decreto-Lei 153/2015, de 7 de agosto¹⁴, a Secretaria-Geral do MAOTE sucedeu nas atribuições e competências da DGT nos domínios da gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, bem como no apoio jurídico e contencioso fora das áreas de missão daquela Direção-Geral (cfr. artigo 9.º).

3.2 - Controlo interno

No desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi analisado o sistema de controlo interno existente na DGT¹⁵.

A avaliação preliminar do controlo interno teve em conta o ambiente de controlo e os procedimentos de controlo interno instituídos.

De acordo com a análise efetuada, o ambiente foi classificado como “bom”.

Para a avaliação dos procedimentos de controlo interno efetuaram-se testes de procedimento e de conformidade, tendo-se verificado a inexistência de segregação de funções nas delegações regionais entre a emissão de faturas e a cobrança da receita e emissão de recibos. A avaliação dos procedimentos de controlo interno foi de “regular”.

¹² O Conselho Coordenador de Cartografia é o órgão de coordenação da atividade dos organismos e serviços públicos legalmente competentes para produzir cartografia. O CCC foi criado e é regulado pelo Decreto-Lei n.º 193/95, de 28 de julho, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 52/96, de 18 de maio, Decreto-Lei n.º 59/2002, de 15 de março, e Decreto-Lei n.º 202/2007, de 25 de maio, e republicado pelo Decreto-Lei 141/2014, de 19 de setembro.

¹³ Responsável pela recolha e tratamento da informação de carácter estatístico, técnico e científico relevante, elaboração de relatórios periódicos de avaliação incidindo, nomeadamente, sobre o desenvolvimento das orientações fundamentais do programa nacional da política de ordenamento do território e em especial sobre a articulação entre as ações sectoriais, recomendando, quando necessário, a respetiva revisão ou alteração (cfr. artigo 144.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, com as últimas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro).

¹⁴ Que entrou em vigor em 8 de agosto de 2015.

¹⁵ Um conjunto de procedimentos com ele relacionados transitou em agosto de 2015 para a responsabilidade da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Considerando a qualificação atribuída ao ambiente e aos procedimentos de controlo, a avaliação global do sistema de controlo interno existente foi de “regular”.

3.2.1 - Organização geral

A atividade da DGT é disciplinada e refletida em instrumentos de gestão, elaborados anualmente: planos anuais de atividade¹⁶, orçamentos, balanço social e Quadro de Avaliação e Responsabilização – QUAR¹⁷.

De realçar neste âmbito os seguintes factos:

- ◆ Na DGT existe definição de funções e responsabilidades por direção de serviço e divisão. No entanto, não existe manual de procedimentos e de controlo interno;
- ◆ No início de outubro de 2015, ainda não tinha sido elaborado o relatório de atividades de 2014;
- ◆ A DGT não procedeu à atualização ou elaboração de um novo plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas contemplando a nova situação após a fusão (o IGP tinha elaborado esse plano mas a DGOTDU não).

A DGT, no âmbito do contraditório, refere o seguinte:

“(...) o Plano de Atividades respeitante ao ano de 2014, atempadamente elaborado e remetido para a Tutela por este organismo, não foi objeto de atempada aprovação, o que, associado à acentuada carência de recursos humanos, acarretou a ausência de elaboração do correspondente Relatório de Atividades”.

“(...) um dos organismos que precedeu a DGT, a saber o extinto Instituto Geográfico Português (IGP), dispunha de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, cujo texto base se encontra em sede de adaptação/atualização, tendente à aprovação de plano idêntico para a DGT, sendo nossa convicção que a referida aprovação ocorra a breve prazo.”

Relativamente ao plano de atividades, o facto do mesmo não ter sido aprovado, não invalida a elaboração do relatório de atividades.

Quanto ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, registam-se as diligências em curso com vista à sua aprovação.

3.2.2 - Inventário dos bens do Estado

A fusão de serviços que deu origem à DGT implicava a elaboração de um novo inventário dos bens de acordo com as instruções regulamentadoras do cadastro e inventário dos bens do Estado (CIBE)¹⁸, o que não se verificou.

¹⁶Com a discriminação dos objetivos a atingir, dos programas a realizar e dos recursos a utilizar.

¹⁷Nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, diploma que estabeleceu o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública.

¹⁸Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril.



Na sua resposta, a DGT menciona que:

(...) em 2010 o extinto IGP adjudicou e executou os serviços de levantamento, inventário e identificação de todos os seus bens móveis inventariáveis, sendo que, após a fusão com a Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), com a subsequente deslocalização dos recursos humanos e materiais da referida entidade para as instalações do extinto IGP, onde atualmente se encontram sedeados os Serviços Centrais da DGT, tal inventário ficou obsoleto, sendo indispensável promover uma nova ação de inventariação dos bens de ambos os organismos que precederam a DGT, no entanto este organismo não dispôs, até à presente data, de dotação orçamental passível de assegurar o referido investimento, não dispondo de recursos humanos, em número e com as qualificações necessárias, para promover internamente tal tarefa.”

Realça-se a necessidade de serem observadas as normas legais em matéria de inventário dos bens do Estado cuja apresentação é da responsabilidade dos dirigentes.

3.2.3 - Controlo da receita

O artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 30/2012, de 13 de março, define as receitas de que dispõe a DGT.

O levantamento de circuitos conduziu à identificação das seguintes receitas próprias:

- ◆ Venda de bens (Cl.Ec.07.01.03 – “Venda de bens – publicações e impressos”)
 - ◇ Cartografia antiga;
 - ◇ Informação cartográfica;
 - ◇ Produtos diversos.
- ◆ Venda de serviços (Cl.Ec. 07.02.99 – “Venda de serviços – outros”)
 - ◇ Alvarás;
 - ◇ Homologação de cartografia;
 - ◇ Informação cadastral;
 - ◇ Informação geodésica;
 - ◇ Reprodução cartográfica antiga;
 - ◇ Reprodução de peças gráficas escritas;
 - ◇ Serviços diversos onde se destacam os relacionados com os processos de reclamação administrativa (PRA) sobre delimitação, fracionamento ou separação de parcelas rústicas e com peritagens solicitadas pelos tribunais, relativas ao cadastro;
 - ◇ *Web map services* (WMS).

A DGT efetua ainda a venda de cartas militares nos termos de um protocolo celebrado com os Serviços Geográficos do Exército, retendo 30%, que constituem receita própria, e entregando o restante aos referidos serviços militares. Os serviços militares vendem mapas da DGT nos mesmos

termos, procedendo de forma idêntica quanto à receita arrecadada, isto é, retendo 30% da mesma e entregando o restante à Direção-Geral do Território.

Na disponibilização de bens e serviços ao exterior estão envolvidos os seguintes departamentos:

- ◆ Direção de Serviços de Informação Cadastral – efetua todos os trabalhos relacionados com o cadastro;
- ◆ Direção de Serviços de Geodesia e Informação Geográfica – efetua os trabalhos relacionados com a cartografia;
- ◆ Direção de Serviços de Regulação, Planeamento e Comunicação – homologação cartográfica.

A venda dos bens e serviços passa sempre pela Divisão de Planeamento Comunicação e Apoio, também conhecida como “loja”. Esta divisão receciona os pedidos de serviços, encaminhando-os para os departamentos encarregados de os executar. É ainda da sua responsabilidade a emissão de faturas e recibos e o controlo das faturas por pagar, como adiante se descreve.

Na área da venda de bens e serviços e na sequência do levantamento do circuito documental e financeiro, são de realçar os seguintes aspetos:

a) Manual de Procedimentos

Não existe nenhum manual onde estejam definidos os circuitos e procedimentos a observar na venda de bens e serviços e na cobrança da receita, o que representa um risco, especialmente num quadro de alterações de pessoal como o atual.

Os cheques recebidos não são de imediato traçados o que potencia o risco de desvio da receita.

Sobre esta matéria a DGT, na sua resposta, refere:

“(…) é certo que os procedimentos e circuitos adotados internamente não se encontram reduzidos a escrito, no entanto os mesmos encontram-se definidos e são do conhecimento de todos os trabalhadores intervenientes em cada um dos procedimentos em apreço.

A DGT reconhece a indispensabilidade de redução a escrito das regras e circuitos dos procedimentos adotados, pelo que, após a plena definição e consolidação das tarefas que doravante serão asseguradas exclusivamente pela Secretaria-Geral, ao abrigo da figura da prestação centralizada de serviços, e das tarefas que continuarão a ser asseguradas pela DGT, serão redigidos manuais de procedimentos nas áreas de atuação em causa.”

No que respeita aos cheques, a DGT menciona que foi *“(…) emitida uma orientação interna, no sentido de todos os cheques recebidos na DGT, quer nos Serviços Centrais, quer nas Delegações Regionais, serem de imediato traçados.”*

b) Processos de reclamação administrativa

A principal receita da DGT provém dos processos de reclamação administrativa (PRA). Este serviço é prestado a particulares ou entidades (públicas ou privadas) que solicitam à Autoridade Tributária (AT) a delimitação, fracionamento ou separação de parcelas de prédios.

Sendo a DGT a entidade habilitada a efetuar este trabalho, a AT envia-lhe o processo relativo ao prédio em questão. Só quando o interessado manifesta o seu interesse na prestação do serviço é que a DGT elabora o orçamento.



Assim que o cliente efetua o pagamento¹⁹ (por cheque, transferência bancária ou vale de correio), a DPCA (loja) emite a fatura/recibo e envia-os, conjuntamente com o meio de pagamento, para a tesouraria, bem como uma cópia para a DSIC (que vai executar o serviço).

A DSIC, logo que tem o comprovativo do pagamento, bem como todos os documentos solicitados ao cliente (incluindo um documento assinado com a aceitação das condições da prestação do serviço), efetua o registo dos mesmos no aplicativo informático próprio, criado para o efeito, e distribui o processo ao técnico que irá executar o trabalho no campo. Devido à insuficiência de técnicos disponíveis, a execução de um PRA demora, em média, 7 meses após o pagamento.

Terminado o trabalho é emitido um parecer técnico que, conjuntamente com o processo, é remetido, por ofício²⁰, à AT, com conhecimento ao interessado.

Destaca-se o facto de o referido parecer não ser numerado sequencialmente e de ser apenas assinado pelo técnico que o elabora, não sendo objeto de validação pelos superiores hierárquicos.

A DGT, no âmbito do contraditório, refere que:

“(...) as duas situações apontadas foram já objeto de correção, pelo que, os pareceres emitidos no âmbito dos PRA's já são objeto de numeração sequencial, mediante a adoção de um sistema de numeração único para os Serviços Centrais e Delegações Regionais, sendo que os pareceres de carácter técnico emitidos pelos trabalhadores são presentemente objeto de validação, mediante a aposição no referido parecer de um despacho do respetivo dirigente intermédio.”

Regista-se a alteração de procedimentos entretanto adotada.

c) Procedimentos nas delegações regionais

As delegações regionais efetuam vendas de bens e serviços (incluindo os relacionados com os PRA), com procedimentos semelhantes. Porém, dada a pequena dimensão e reduzido número de funcionários não existe segregação de funções entre a emissão de faturas e a tesouraria²¹. A emissão destes documentos (fatura e recibo) é efetuada através do Sistema de Informação Primavera, sendo numerados sequencialmente, mas autonomamente, relativamente aos da sede. As receitas cobradas são depositadas numa conta de receitas, no IGCP.

d) Receitas próprias não identificadas

A DGT recebeu um considerável número de transferências bancárias efetuadas por clientes para a sua conta de receitas no IGCP, cuja origem não foi possível identificar e que constituem potenciais receitas relativas a prestação de serviços e venda de bens. Em 31 de dezembro de 2014 estas ascendiam a € 53.622,43.

Esta é uma situação recorrente cuja solução está em estudo e passa pela atribuição de uma referência multibanco para pagamento que possibilitará a identificação da operação em causa.

¹⁹ O pagamento é antecipado pois é efetuado aquando da solicitação do serviço à DGT.

²⁰ Assinado pelo órgão competente, o Diretor-Geral ou em quem este delegar, o Subdiretor-Geral na sede, e o respetivo Coordenador nas delegações regionais.

²¹ Conforme consta das respostas ao inquérito realizado às delegações

No âmbito do contraditório, a DGT menciona:

(...) a DGT analisou, de forma articulada com o IGCP, E.P.E., a melhor metodologia para colocar termo a esta situação, tendo sido decidida a adesão ao sistema de pagamentos mediante referência multibanco, adesão essa que já foi objeto de formalização junto da UNICRE, para além de que o aplicativo de faturação já foi parametrizado em ordem a que as faturas emitidas pelo mesmo contenham um campo destinado à inserção da referência multibanco, perspetivando-se que, a muito breve prazo, a implementação do referido sistema seja efetivada, cessando, assim, as dificuldades de identificação da origem da receita, dado que a referência estará sempre associada a uma fatura em concreto e, por conseguinte, ao processo correspondente."

e) Dívidas de terceiros (não contabilizadas)

A DPCA (loja) responsável pela emissão de faturas e recibos no SI Primavera, apenas enviava à contabilidade as faturas após o seu pagamento e emissão do respetivo recibo, sendo só a partir desse momento refletidas na contabilidade - GeRFIP. Aquele serviço tinha na sua posse um conjunto considerável de faturas resultantes da venda de bens e serviços por cobrar²², as quais constituíam dívidas de terceiros (de entidades públicas e privadas) que não foram refletidas na contabilidade. Refira-se que o SI Primavera não tinha ligação ao GeRFIP, tão pouco a Divisão de Gestão de Recursos Financeiros tinha acesso ao mesmo em 2014.

As faturas em dívida eram controladas na DPCA, através de um ficheiro *Excel* criado para o efeito. Eram registadas neste ficheiro e, à medida que iam sendo pagos os montantes em dívida este registo era apagado, não deixando qualquer histórico.

A DGT, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta matéria.

3.3 - Situação financeira e patrimonial no biénio 2013-2014

3.3.1 - Receita

No biénio 2013-2014, a estrutura da receita, por origem do financiamento, excluindo saldos da gerência anterior, sintetiza-se no quadro seguinte:

Quadro 2 - Evolução da receita de funcionamento/investimento no biénio 2013-2014

(em milhares de euros)

Receitas (1)	2013		2014		Variação 2013-2014	
	Valor (2)	% (3)	Valor (4)	% (5)	Valor (6)=(4)-(2)	% (7)=(6)/(2)
Receitas Gerais (1)	7 223,7	69,0%	6 965,1	53,4%	-258,6	-3,6%
Receitas próprias (2)	2 148,6	20,5%	2 256,3	17,3%	107,7	5,0%
Fundos Comunitários	1 092,1	10,4%	3 812,4	29,2%	2 720,3	249,1%
Total	10 464,4	100,0%	13 033,8	100,0%	2 569,4	24,6%

(1) Inclui transferências de receitas gerais de fundos e serviços autónomos, nomeadamente da Fundação da Ciência e Tecnologia (FCT).

(2) Inclui transferências de receitas próprias de fundos e serviços autónomos, nomeadamente do Fundo Português de Carbono (FPC).

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa de 2013 e 2014.

²² As receitas por cobrar têm origem essencialmente em homologações, peritagens a pedido dos tribunais e contratos de fornecimento de plantas, coordenadas dos pontos geodésicos e cartas, com prazo de pagamento a 60 dias.



As receitas afetas à DGT aumentaram em 2014, face a 2013, m€ 2.569,4 (24,6%), sendo o acréscimo devido essencialmente a receita de fundos comunitários que aumentou acentuadamente em 2014, m€ 2.720,3 (249,1%). Estas verbas são fundamentalmente do Fundo de Coesão (m€ 3.260,0), as quais representaram 87,9 % do total das mesmas, destinando-se primordialmente ao projeto “7886 – Projeto experimental de cadastro predial para áreas de elevado risco de incêndio florestal”, de que é promotora a DGT.

3.3.2 - Despesa

O quadro que se segue reflete a estrutura e a evolução da despesa, em termos de funcionamento/investimento, no biénio 2013-2014.

Quadro 3 - Evolução da despesa de funcionamento/investimento no biénio 2013-2014

(em milhares de euros)

Funcionamento / Investimento (1)	2013		2014		Variação 2013 / 2014	
	Valor (2)	% (3)	Valor (4)	% (5)	Valor (6)=(4)-(2)	% (7)=(6)/(2)
Funcionamento	9 215,9	89,4%	8 598,7	66,4%	-617,2	-6,7%
Investimento	1 088,1	10,6%	4 345,9	33,6%	3 257,8	299,4%
Total	10 304,0	100,0%	12 944,6	100,0%	2 640,6	25,6%

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa e Relações de documentos de despesa de 2013 e 2014.

Em 2014, face a 2013, a despesa da DGT aumentou m€ 2.640,6 (25,6%). Este incremento da despesa teve origem nas despesas de investimento, as quais tiveram um acréscimo face ao ano anterior de m€ 3.257,8 (299,4%), essencialmente devido à execução do projeto 7886, já mencionado, financiado pelo Fundo de Coesão, no qual foram despendidos, em 2014, m€ 3.147,0²³.

No que respeita às despesas de funcionamento, houve um decréscimo em 2014, face ao ano anterior, de m€ 617,2 (-6,7%), explicado, fundamentalmente, pela diminuição das despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços²⁴.

Os quadros que se seguem refletem a estrutura e a evolução da despesa, em termos de classificação económica, no biénio 2013-2014.

²³ A despesa relativa a este projeto correspondeu a 72,4% do total das despesas de investimento de 2014.

²⁴ Observa-se que apesar da descida destas despesas de “funcionamento”, houve um aumento das mesmas (123,1%), em termos globais, devido ao crescimento dessas despesas nos projetos de investimento.

Quadro 4 - Estrutura da despesa no biénio 2013-2014

(em milhares de euros)

Classificação Económica	2013		2014	
	Valor	%	Valor	%
Correntes				
01 Despesas com pessoal	7 449,1	72,3%	7 222,6	55,8%
02 Aquisição de bens e serviços	2 174,9	21,1%	4 851,7	37,5%
03 Juros e outros encargos	-	-	0,4	
04 Transferências correntes	163,7	1,6%	299,3	2,3%
06 Outras despesas correntes	68,2	0,7%	51,1	0,4%
Total correntes	9 856,0	95,7%	12 425,2	96,0%
Capital				
07 Aquisição de bens de capital	448,0	4,3%	137,9	1,1%
08 Transferências de capital		0,0%	381,6	2,9%
Total capital	448,0	4,3%	519,4	4,0%
Total	10 304,0	100,0%	12 944,6	100,0%

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa e relação de documentos de despesas de 2013 e 2014.

Quadro 5 - Evolução da despesa no biénio 2013-2014

(em milhares de euros)

Classificação Económica	2013	2014	Variação 2013-2014	
			valor	%
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(4)/(2)
Correntes				
01 Despesas com pessoal	7 449,1	7 222,6	-226,6	-3,0%
02 Aquisição de bens e serviços	2 174,9	4 851,7	2 676,8	123,1%
03 Juros e outros encargos		0,4	0,4	
04 Transferências correntes	163,7	299,3	135,7	82,9%
06 Outras despesas correntes	68,2	51,1	-17,1	-25,1%
Total correntes	9 856,0	12 425,2	2 569,2	26,1%
Capital				
07 Aquisição de bens de capital	448,0	137,9	-310,1	-69,2%
08 Transferências de capital		381,6	381,6	
Total capital	448,0	519,4	71,4	15,9%
Total	10 304,0	12 944,6	2 640,6	25,6%

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa e relação de documentos de despesas de 2013 e 2014.

A variação da despesa, em termos de valor e estrutura, tem origem no já referido aumento das despesas de investimento, as quais se refletiram, em termos de classificação económica, fundamentalmente nos agrupamentos 02 “Aquisição de bens e serviços” e 08 “Transferências de capital”, assim:

- ◆ 02 “Aquisição de bens e serviços” – o aumento acentuado, em 2014 (123,1%), é explicado pelas despesas associadas ao projeto “7886 – Projeto experimental de cadastro predial para áreas de elevado risco de incêndio florestal”, as quais representaram 64,9% do total processado por este agrupamento;
- ◆ 08 “Transferências de capital” – Em 2014, as despesas no valor de m€ 381,6 destinaram-se a efetuar pagamentos de dívidas transmitidas da DGOTDU relativas a projetos do Programa “Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva”. Em 2013, não houve qualquer processamento por este agrupamento.



As variações em alguns outros agrupamentos da despesa, explicam-se, assim:

- ◆ 01 “Despesas com o pessoal” – estas despesas diminuíram 3,0%, de 2013 para 2014, em consequência da aposentação de vários funcionários em 2014;
- ◆ 04 “Transferências correntes” – o acréscimo desta despesa, em 2014, de 82,9%, relaciona-se com o pagamento efetuado, no valor de m€ 141,8, ao Fundiestamo²⁵ relativo a rendas em atraso;
- ◆ 07 “Aquisição de bens de capital” – A despesa processada decresceu em 2014, face ao ano anterior, m€ 310,1, estando a despesa em 2013 associada a projetos de investimento e ao pagamento de uma licença de software por este agrupamento.

3.3.3 - Situação patrimonial

A DGT apresenta valores negativos, em capitais próprios, tanto em 2013 como em 2014, de m€ -2.695,2 e m€ -2.266,4, respetivamente. Esta situação é fruto de obrigações transmitidas da DGOTDU relativas a projetos dos Programas “POLIS”, “PRAUD-OBRAS” e “Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva” e da não dotação desta entidade, em termos orçamentais, das verbas necessárias ao cumprimento das obrigações vencidas.

No quadro que se segue sintetiza-se a evolução do balanço no biénio 2013-2014.

²⁵Fundo Especial de Investimento Imobiliário Fechado.

Quadro 6 - Evolução do Balanço no biénio 2013-2014

(em milhares de euros)

Contas (1)	2013 (2)	2014 (3)	Variação 2013 - 2014	
			Valor (4)=(3)-(2)	% (5)=(4)/(3)
Ativo				
Imobilizado				
Bens de domínio	0,0	0,0	0,0	
Imobilizações incorpóreas	0,0	0,0	0,0	
Imobilizações corpóreas	316,7	314,1	-2,6	-0,8%
Investimentos financeiros	0,0	0,0	0,0	
Circulante				
Existências	42,1	42,1	0,00	0,0%
Dívidas de terceiros - Médio e longo prazo	0,0	0,0	0,0	
Dívidas de terceiros - Curto prazo	0,2	91,5	91,4	50932,6%
Títulos negociáveis	0,0	0,0	0,0	
Conta no tesouro, depósitos em instituições financeiras e caixa	1 544,9	1 503,5	-41,4	-2,7%
Acréscimos e diferimentos	1 031,6	961,6	-69,9	-6,8%
Total ativo	2 935,4	2 912,9	-22,6	-0,8%
Capital próprio e passivo				
Capital próprio	-2 695,2	-2 266,4	428,8	15,9%
Passivo				
Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo	0,0	0,0		
Dívidas a terceiros - Curto prazo	4 580,2	4 142,6	-437,6	-9,6%
Acréscimos e diferimentos	1 050,5	1 036,7	-13,8	-1,3%
Total passivo	5 630,7	5 179,3	-451,4	-8,0%
Total capital próprio e passivo	2 935,4	2 912,9	-22,6	-0,8%

Fonte: Balanços de 2013 e 2014 da DGT

Da análise da evolução ao longo do biénio dos valores do balanço, salienta-se.

- ◆ A subida dos capitais próprios, que embora continuem negativos em 2014, aumentam cerca de m€ 428,8 (15,9%) face a 2013;
- ◆ A diminuição da “dívida a terceiros - curto prazo”, devido fundamentalmente ao pagamento da dívida associada²⁶ ao Programa “Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva”, facto que esteve igualmente na origem da melhoria dos capitais próprios;
- ◆ O acréscimo da “dívida de terceiros - curto prazo”, em m€ 91,4, relacionado com o facto de ter havido uma alteração de critérios de contabilização em 2014 face a 2013, como se desenvolve no ponto 3.6.2.

Da análise da evolução dos resultados líquidos do exercício, do biénio, destaca-se a sua evolução positiva em 2014, relativamente a 2013, em m€ 433,9 (8.615,2%), que se deve fundamentalmente à diminuição dos custos de pessoal.

²⁶Dívida com origem na DGOTDU no seguimento da fusão da DGOTDU, do IGP e do Gabinete Coordenador do Programa FINISTERRA, na DGT. Estas dívidas são analisadas no ponto 3.6.1.1.



3.4 - Execução orçamental

3.4.1 - Receita

Em resultado da verificação e dos testes realizados conclui-se que os processos relativos às receitas se encontravam devidamente instruídos, sendo os procedimentos e as operações que lhe estiveram subjacentes legais e regulares.

3.4.2 - Despesa

As despesas da DGT são as que resultam da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas, tendo-se observado a correção dos registos e a segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria.

3.4.2.1 - Despesas com pessoal

Foi verificada a implementação da medida extraordinária de redução remuneratória, nos termos do disposto no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013²⁷, de 31 de dezembro.

Assim foram examinados os vencimentos abonados no mês de maio ao Diretor-Geral, aos Subdiretores-Gerais, à Diretora de Serviços da DSGRI e, ainda, aleatoriamente, um vencimento por cada um dos escalões definidos no diploma referido.

Relativamente às remunerações abonadas aos Diretores-Gerais e Subdiretores-Gerais da DGT, verificou-se que, ao abrigo do Despacho Conjunto n.º 278/2002²⁸, desde 2012 foram processadas componentes remuneratórias, respetivamente, de 25% e 10% do vencimento de diretor-geral, a título de integrarem a Comissão Permanente do Conselho Coordenador de Cartografia (criado pelo Decreto-Lei n.º 193/95, de 28 de julho)²⁹.

O referido Despacho Conjunto foi aprovado na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 59/2002, de 15 de março³⁰, que aprovou os Estatutos do ex-Instituto Geográfico Português, entidade que exercia a função de autoridade nacional de cartografia. O artigo 11.º deste diploma legal, alterou os artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 193/95, que passaram a dispor que o Conselho Coordenador de Cartografia era composto, designadamente, pelo Presidente do Instituto Geográfico Português, que presidia, e pelos Vice-Presidentes daquele Instituto, referindo o n.º 6 do artigo 7.º que o estatuto remuneratório dos membros que integravam a comissão permanente²⁸ era fixado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças, do Ambiente e do Ordenamento do Território e da Reforma do Estado e da Administração Pública.

²⁷ Lei do Orçamento do Estado para 2014.

²⁸ Publicado no DR, II Série, de 12 de abril de 2002.

²⁹ Nos termos do n.º 5 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 193/95, alterado pelo Decreto-Lei n.º 59/2002, de 15 de março, a execução das deliberações tomadas pelo Conselho Coordenador era assegurada por uma comissão permanente constituída pelos Presidente e pelos Vice-Presidentes do ex-Instituto Geográfico Português.

³⁰ Em 1 de abril de 2002.

Em 2012, as atribuições do ex-Instituto Geográfico Português foram integradas na Direção-Geral do Território, tendo o Conselho Coordenador de Cartografia passado a funcionar junto da DGT (cfr. artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro).

O Decreto-Lei n.º 141/2014, de 19 de setembro, alterou novamente o Decreto-Lei n.º 193/95, adequando a constituição da Comissão Permanente do Conselho Coordenador de Cartografia a nova orgânica, tendo estabelecido como seus membros o Diretor-Geral e os Subdiretores-Gerais da DGT, com o estatuto remuneratório que fosse fixado por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ordenamento do território (cfr. artigo 7.º).

Neste âmbito, conforme se refere na Nota n.º 14/SM/2015, da Secretaria de Estado da Administração Pública, que obteve despacho de concordância do Secretário de Estado da Administração Pública, em 14 de abril de 2015, refere-se:

“(…) coloca-se a questão de saber se o exercício de funções na comissão permanente do Conselho Coordenador de Cartografia, obsta ou não ao pagamento de remuneração, face à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

8. Ora, em matéria de funções públicas domina o princípio da exclusividade, conforme previsto no artigo 20.º da LTFP, admitindo-se, a título excepcional, algumas situações de acumulação de funções, designadamente com outras funções públicas.

9. Com efeito, o n.º 2 do artigo 21.º da LTFP estabelece, de forma inequívoca, quais os casos em que é permitido acumular funções públicas remuneradas, não se encontrando previstas, contrariamente a redação inicial do artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), as situações de inerência.

10. Aliás, o normativo que previa a possibilidade de acumulação de funções remuneradas por inerência, foi revogado com a Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, o que significa que foi intenção do legislador que as funções exercidas por inerência deixassem de ser remuneradas.

(…) 13. Refira-se, ainda, que os artigos 19.º a 24.º da LTFP, relativo às garantias de imparcialidade, constituem normas base definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público (cfr. alínea c) do artigo 3.º), assumindo aqui a LTFP natureza de lei de valor reforçado (cfr. n.º 3, in fine, do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa), só podendo ser afastada por ato legislativo de idêntico valor.

14. Com efeito, concluímos que:

a participação do Diretor-geral e dos subdiretores-gerais da DGT na comissão permanente do Conselho Coordenador de Cartografia, por inerência de funções, não poderá ser enquadrada na alínea a) do n.º 2 do artigo 21.º da LTFP;

o despacho conjunto n.º 278/2002, de 18 de março de 2002, encontra-se tacitamente revogado pela Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, que revogou a alínea a) do n.º 2 do artigo 27.º da LVCR;

a prolação de novo despacho conjunto encontra-se vedada face a redação do artigo 21.º da LTFP.”

Em função do despacho do Secretário de Estado da Administração Pública, o suplemento remuneratório em análise deixou de ser abonado a partir de maio de 2015.

Considerando o referido entendimento, com o qual se concorda, conclui-se que a partir de julho de 2013 - uma vez que Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, dispõe de uma norma de adaptação (artigo 14.º) que refere que no prazo de 180 dias após a entrada em vigor da presente lei (1 de janeiro de 2013,



Tribunal de Contas

cf. artigo 17.º) “devem ser revistas todas as situações de acumulação de funções públicas remuneradas autorizadas ao abrigo das alíneas a), b), e) e f) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (...), na redação vigente antes da entrada em vigor da presente lei, e feita a sua conformação com as alterações introduzidas por esta lei àquele artigo.” -, os membros da Comissão Permanente do Conselho Coordenador de Cartografia não podiam receber remunerações decorrentes de acumulação de funções por inerência.

Ora, considerando que os Diretores-Gerais e os Subdiretores-Gerais da DGT receberam as remunerações em questão de julho de 2013 até abril de 2015, no montante de € 33.597,82, e não tendo esta despesa base legal, estamos face a pagamentos indevidos que causaram dano para o erário público, sendo a violação das normas atrás referidas suscetível de originar responsabilidade reintegratória, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, e sancionatória, de acordo com o artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março³¹.

Sobre esta matéria pronunciou-se, no âmbito do contraditório, a Direção-Geral do Território, sendo de relevar o seguinte:

(...) não se afigura que a revisão de todas as situações de acumulação de funções públicas remuneradas autorizadas ao abrigo das alíneas a), b), e) e f) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, se encontrasse na esfera de ação dos titulares dos cargos de Diretor-Geral e Subdiretores-Gerais do território, não podendo, por conseguinte, ser-lhes assacada qualquer cominação resultante do decurso desse prazo sem que tal revisão tenha ocorrido.

(...) a DGT questionou em diversas ocasiões a Tutela e Secretaria Geral do Ministério onde se encontrava organicamente integrada, sendo que, logo que foi notificada de uma posição concreta relativa à oportunidade do referido abono, o que se consubstanciou na Nota n.º 14/SM/2015 (...) o Diretor-Geral do Território (...) determinou a cessação do abono em apreço (...).

(...) a acima identificada Nota n.º 14/SM/2015 (...) foi emitida na sequência do Ofício n.º 321/DSGRI-DGRHL/2013, datado de 22.10.2013, endereçado pelo então Diretor-Geral do Território ao então Secretário-Geral do Ministério da Agricultura e do Mar, a coberto do qual, para além de uma descrição exaustiva sobre a referida remuneração e as circunstâncias do abono da mesma, é solicitado, no penúltimo parágrafo do mesmo que "Em face de quanto antecede e com a ressalva de que a remuneração em apreço foi reportada em sede da prestação de informação determinada pela Lei n.º 59/2013, de 23 de agosto, e, tal como acima referido, dada a conhecer às sucessivas Tutelas diretas da DGT, permitimo-nos solicitar as orientações tidas por adequadas" (...).

Destaca-se que (...), volvidos cerca de seis meses, o mesmo respondeu a esta DGT, através do Ofício n.º OFC/973/2014/DGR, de 02.04.2014, nos seguintes termos: "Relativamente ao assunto identificado em epígrafe, tenho a honra de informar V. Exa., que a análise jurídica desta Secretaria-Geral se encaminha no sentido de existir enquadramento legal para o pagamento do suplemento em causa. Contudo, tendo esta Secretaria-Geral tido conhecimento que esse organismo foi objeto de recente auditoria pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), entendemos prudente aguardar pela, eventual, pronúncia daquela entidade sobre a matéria em apreço, em sede de relatório da auditoria em causa" (...).

(...) em momento anterior e na sequência de pedido de orientações entregue pessoalmente em Sessão de Despacho, pelo então titular do cargo de Diretor-Geral do Território ao então Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, foi, pelo referido membro do Governo, solicitado parecer à então Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (...).

³¹Tendo em conta o regime mais favorável resultante das alterações efetuadas por este diploma legal à Lei n.º 98/97.

Em cumprimento do solicitado pelo sobredito membro do Governo, a Secretaria-Geral pronunciou-se a coberto da Informação N.º 49/DSAJ/2014, a qual vai no sentido da aplicabilidade do Despacho Conjunto n.º 278/2002, de 18 de março de 2002, enquanto não for proferido novo Despacho Conjunto, à luz do n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 193/95, de 28 de julho, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2014, de 19 de setembro, preconizando que tal Despacho Conjunto seja proferido em ordem a evitar dúvidas interpretativas como aquela que foi suscitada pela DGT (...).

A Informação N.º 49/DSAJ/2014, foi, em dezembro de 2014, remetida pela Chefe do Gabinete do então Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza à Chefe do Gabinete do então Secretário de Estado da Administração Pública, para "(...) confirmação do entendimento nela expresso, atendendo a que está em causa um suplemento remuneratório" (...).

(...) em momento algum, as diversas entidades que analisaram esta temática e que encaminharam a mesma para sucessivos pareceres, emitiram qualquer determinação, ou sequer orientação, aos titulares dos cargos de direção superior da DGT, no sentido de fazer cessar o abono da remuneração em apreço, não obstante já ter transcorrido há muito o prazo de 180 dias fixado no acima citado artigo 14.º da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro.

Em 02.02.2015 e em 27.03.2015, a Chefe do Gabinete do então Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza efetivou insistências junto do Gabinete do então Secretário de Estado da Administração Pública, sobre o pedido formulado a coberto do Of. N.º 1891, de 04.12.2014 (...).

(...) a Nota n.º 14/SM/2015, limita-se a considerar que o Despacho n.º 278/2002, de 18 de março de 2002, ao abrigo do qual vinham sendo abonadas as remunerações em causa, encontra-se tacitamente revogado pela Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, encontrando-se vedada a prolação de novo Despacho Conjunto, nada adiantando relativamente às cominações eventualmente daí resultantes (...).

(...) A publicação do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro e a fixação de um novo prazo para os organismos públicos reportarem os suplementos remuneratórios que processam, conforme estabelece o n.º 3 do respetivo artigo 6.º, demonstra que, ao contrário do preconizado em sede do Relato, o prazo de 180 dias estabelecido no artigo 14.º da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, não impedia sobre a DGT, não podendo, por conseguinte, concluir-se que, findo o referido prazo, há lugar a responsabilidade reintegratória e sancionatória.

Nas alegações apresentadas em termos individuais, no exercício do contraditório, o Diretor-Geral do Território, argumentou em termos idênticos, remetendo para a pronúncia institucional, pelo que as mesmas não carecem de ser aqui reproduzidas.

Também em sede do exercício do contraditório, o ex-Diretor-Geral alegou:

"2. Não obstante vir mencionada a alteração verificada em 2014 do Decreto-lei n.º 193/95, de 28 de julho, o relato desvalorizou esta circunstância que não é despicienda (bem pelo contrário) para uma análise rigorosa das questões suscitadas: é que a aprovação do Decreto-lei n.º 141/2014, de 19 de setembro é posterior à da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na qual vem sustentada a posição dos senhores auditores quanto (...) às responsabilidades do signatário por alegada efetivação de despesa ilegal.

3. O relevo desta sucessão dos diplomas no tempo resulta de, na versão revista do artigo 7.º do diploma que criou o Conselho Coordenador de Cartografia, se (continuar a) dispor o seguinte: "6. O estatuto remuneratório dos membros que integram a Comissão Permanente referida no número anterior é fixada por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ordenamento do território".

4. A consideração desta norma, repete-se, de emissão posterior às da atual Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), e, portanto, não revogada por estas, deveria levar (...) a reconhecer que a opção do legislador foi a de consagrar um estatuto remuneratório aplicável aos membros da comissão permanente do Conselho Coordenador de Cartografia pelo exercício de funções neste órgão, reconhecendo-se implicitamente a



autonomia e o acréscimo de trabalho e responsabilidades para além do que é comum nas situações de inerência.

5. Não se afigura, pois, correta, a interpretação que vem feita no relato (...), devendo entender-se que se manteve válido por opção do legislador, pelo menos até à sua revogação por outro ato da mesma natureza, o despacho conjunto n.º 278/2002 de 12 de abril de 2002, ao abrigo do qual foi abonada ao signatário a componente remuneratória em causa.

6. Igualmente se afigura errado o relato, secundando também aqui o referido despacho do SEAP, na parte em que se conclui que são ilegais os abonos em causa por força dos princípios da exclusividade e da imparcialidade, consagrados nos artigos 19.º a 24.º da LGTFP que alegadamente proibem a acumulação de funções públicas e remunerações derivadas do exercício de funções cumuladas.”

Por sua vez, a ex-Subdiretora-Geral, na sua resposta, referiu que, no exercício de poderes de substituição, autorizou o PAP n.º 1000000159, de 19 de março de 2015, o qual não foi acompanhado de qualquer menção sobre a falta de conformidade do suplemento em causa com as disposições legais e regulamentares em vigor. Só posteriormente, por informação do Diretor-Geral do Território, teve conhecimento do entendimento de que o tal pagamento era desprovido de base legal.

Os argumentos aduzidos pela Direção-Geral do Território no sentido de que a revisão de todas as situações de acumulação de funções públicas remuneradas autorizadas ao abrigo das alíneas a) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, não se encontrava na esfera de ação dos titulares dos cargos de diretor-geral e subdiretores-gerais do território, não podendo, por conseguinte, ser-lhes assacada qualquer cominação resultante do decurso desse prazo sem que tal revisão tenha ocorrido, não colhem.

Com efeito, a norma legal do artigo 27.º Lei n.º 12-A/2008, com as alterações decorrentes da Lei n.º 66/2012, é exequível por si mesma no que respeita à remuneração por acumulação de funções por inerência, não carecendo de qualquer regulamentação, decorrendo da lei que não pode ser remunerado o exercício deste tipo de funções acumuladas.

A norma de adaptação constante do artigo 14.º da Lei n.º 66/2012 não pode ser interpretada no sentido de permitir, depois do decurso do prazo nela previsto, a remuneração do exercício das funções em causa. Pelo contrário, resulta desta disposição, interpretada conjuntamente com a alínea a) do n.º 2 do artigo 27.º Lei n.º 12-A/2008, na versão em análise, que as remunerações respeitantes à acumulação de funções por inerência poderiam cessar antes do decurso do prazo de 180 dias fixado naquele preceito legal, mas nunca para além dele, mantendo-se assim o atrás concluído (os membros da Comissão Permanente do Conselho Coordenador de Cartografia não podiam receber remunerações decorrentes de acumulação de funções por inerência a partir de julho de 2013).

Do exposto decorre também que a publicação do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, com a fixação de prazo para os organismos públicos reportarem os suplementos remuneratórios que processavam não pode ser interpretado no sentido de ser a base legal que mantém em vigor as remunerações por acumulação de funções por inerência.

A argumentação do ex-Diretor-Geral que sustenta a validade do Despacho Conjunto n.º 278/2002, por opção do legislador, até à sua revogação por outro ato da mesma natureza, tendo em conta que a aprovação do Decreto-lei n.º 141/2014 foi posterior à da Lei n.º 35/2014, também não pode ser aceite.

Conforme resulta dos argumentos já atrás expendidos, o citado Despacho Conjunto caducou no final de junho de 2013, por ser contrário à nova lei.

Por sua vez, o artigo 21.º da Lei n.º 35/2014 veio dispor sobre a acumulação de funções públicas não remuneradas e, taxativamente, sobre os casos em que esta acumulação pode ser remunerada, não contemplando as situações de inerência.

De acordo com o artigo 3.º da Lei n.º 35/2014, os artigos 19.º a 24.º são normas base definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público, tendo valor reforçado.

Com efeito, nos termos do artigo 112.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição da República Portuguesa, os decretos-leis que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos devem subordinar-se às correspondentes leis, tendo as que são pressuposto normativo necessário de outras leis, ou que por outras devam ser respeitadas, valor reforçado.

Nestes termos, o artigo 7.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 141/2014 não pode ser lei habilitante ao pagamento de remunerações pelo exercício de funções públicas em acumulação por inerência, nem ser a norma que fundamenta a manutenção em vigor do Despacho Conjunto n.º 278/2002.

Do ainda exposto por todos os responsáveis, pode concluir-se que estes ao autorizarem os pagamentos relativos às remunerações por acumulação de funções por inerência incorreram em erro sobre a ilicitude, ao qual é aplicável o disposto no artigo do 17.º do Código Penal³², importando assim analisar se este erro é censurável.

Decorre do alegado que o assunto foi levado ao conhecimento da Tutela em junho de 2013 e em outubro de 2013 foi questionado o ex-Secretário-Geral do Ministério da Agricultura e do Mar no sentido de ser definido se a remuneração prevista no Despacho Conjunto n.º 278/2002 era devida.

Verifica-se assim que existiram diligências por parte do ex-Diretor-Geral do Território no sentido do esclarecimento sobre a legalidade do abono remuneratório para os membros da Comissão Permanente do Conselho Cartografia, tendo as posições tomadas criado a convicção nos responsáveis de que tal abono era legal. Logo que foi transmitida a posição relativa à ilegalidade do mesmo, o Diretor-Geral do Território determinou a sua cessação.

Evidenciam os factos descritos que a conduta dos responsáveis é subsumível ao erro, o que exclui a culpa, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal, estando preenchido o critério pessoal objetivo de não censurabilidade, pelo que não podem os mesmos ser sancionados a título de responsabilidade financeira. Todavia, não tendo as remunerações em questão, recebidas pelos Diretores-Gerais e Subdiretores-Gerais da DGT entre julho de 2013 e abril de 2015, base legal, consubstanciam pagamentos ilegais, devendo a quantia indevidamente paga ser repostada, nos termos do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho³³.

3.4.2.2 - Aquisição de bens e serviços

Da análise efetuada às aquisições selecionadas no âmbito da amostra destaca-se o facto de todos os ajustes diretos terem sido efetuados com consulta a uma só entidade o que evidencia que não foram adotadas pela DGT, neste tipo de procedimento, práticas de modo a salvaguardar as melhores condições de mercado e a prossecução do interesse público.

³² “1 - *Age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável.*

2 - *Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respectivo, a qual pode ser especialmente atenuada.*”

³³ Com a redação dada pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.



No contraditório a Direção-Geral do Território veio referir que “(...) embora se reconheça que o convite a mais do que uma entidade possa, em regra, ser a metodologia que melhor prossegue o interesse público porquanto alarga o universo de escolha da entidade adjudicante, o certo é que a ilação de que o ajuste direto com convite a apenas uma entidade contraria a prossecução do interesse público pode, em determinadas situações, ser excessiva porquanto contrária à realidade.”

O alegado não contraria o anteriormente referido, devendo nas aquisições de bens e serviços por ajuste direto em razão do valor ser convidadas a apresentar proposta mais de uma entidade, sempre que conveniente.

No âmbito desta análise destaca-se ainda o seguinte:

Aquisição de Combustíveis

Por Despacho do Secretário de Estado Secretário de Estado do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza (SEOTCN), de 12 de dezembro de 2013, foi autorizado o início do procedimento para aquisição de combustíveis rodoviários para a DGT, ao abrigo do Acordo Quadro em vigor.

Este procedimento foi desenvolvido através da plataforma concursal para o efeito, tendo o júri em sede de análise das propostas, em 16 de janeiro de 2014, verificado que nenhum dos concorrentes cumpria o requisito constante do n.º 1 da cláusula 16.ª do caderno de encargos de, no mínimo, existir um posto de abastecimento em cada concelho de Portugal Continental, sendo este considerado essencial. O não preenchimento desta condição configurou a violação de um aspeto da execução do contrato a celebrar, sendo causa de exclusão de todas as propostas submetidas, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), por remissão do previsto da alínea o) do n.º 2 do artigo 146.º do mesmo Código.

Nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 79.º, conjugado com o estabelecido no artigo 80.º do CCP, foi colocado à consideração do SEOTCN a não adjudicação do procedimento em questão e a consequente revogação da decisão de contratar, o que mereceu despacho de concordância, de 4 de março de 2014.

Neste contexto, em 2014, a DGT continuou a adquirir combustíveis com base em contrato celebrado ainda pelo Instituto Geográfico Português, no âmbito dos contratos públicos de aprovisionamento³⁴, tendo o fornecedor procedido à abertura de um novo cliente, na sequência do ofício circular do organismo, de 8 de outubro de 2012, a informar da fusão ocorrida, não tendo sido possível determinar quais as condições deste contrato, designadamente, quanto ao seu prazo de vigência, uma vez que esta informação não foi disponibilizada pela DGT³⁵.

³⁴ Ao abrigo da Portaria n.º 171/2001 (DR 2.ª série), de 7 de fevereiro.

³⁵ Conforme mensagem eletrónica daquela Direção-Geral, de 14 de dezembro de 2015, na qual se refere:

“(...) a Divisão de Gestão Logística (DGLP), unidade flexível da Direção de Serviços de Gestão de Recursos Internos (DSGRI) do extinto Instituto Geográfico Português (IGP), à qual se encontrava cometida a competência para promover todos os procedimentos pré-contratuais de aquisição/locação de bens e serviços foi extinta aquando da criação da Direção-Geral do Território (DGT), tendo as respetivas competências transitado para a Divisão de Gestão de Recursos Humanos, Logística e Património (DGRHL), conforme resulta do n.º 5 do Despacho n.º 4081/2013, publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 55, de 19 de março de 2013.

A referida opção condicionou significativamente a capacidade de promoção de todos os procedimentos pré-contratuais necessários à satisfação das necessidades da DGT, porquanto as competências até então prosseguidas por uma única unidade flexível vocacionada para o referido fim, passaram a ser prosseguidas conjuntamente com todo o elevado volume de tarefas inerentes à gestão dos recursos humanos, atenta a aglutinação de competências de gestão de recursos humanos com as competências em matéria de contratação pública e logística numa mesma unidade flexível, a saber a DGRHL.

(...) o contexto acima sumariamente descrito é indispensável para permitir uma melhor perceção do enquadramento da matéria da contratação pública e logística desde a criação da DGT, dado que a mudança dos titulares dos cargos dirigentes ao nível da sobredita unidade flexível, bem como a mais recente perda dos seus trabalhadores, a maioria dos quais transitou para a Secretaria-Geral acarretou inúmeros constrangimentos, não só ao nível da capacidade de resposta nesta matéria, mas também ao nível do tratamento da documentação e respetivo arquivo.”

Regista-se, no entanto, que em 28 de maio de 2015 a DGT aderiu ao procedimento pré-contratual agregado, conduzido pela UMC da Secretaria-Geral do MAOTE³⁶, conducente à aquisição de combustíveis rodoviários, o qual se encontra a decorrer.

De acordo com a informação prestada pela Secretaria-Geral do MAOTE à DGT³⁷, a previsão inicial de entrada em vigor do contrato a celebrar ao abrigo do Acordo Quadro - 1 de janeiro de 2016 - não se vai concretizar, prevendo-se que o mesmo apenas entre em vigor na segunda quinzena de janeiro de 2016.

Face a este contexto, a DGT transmitiu à Secretaria-Geral a necessidade de promover um pedido de autorização prévia ao membro do Governo responsável pela área das finanças para aquisição direta de combustíveis para o período que irá decorrer em 2016 até à entrada em vigor do contrato celebrado ao abrigo do Acordo Quadro, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

É de referir que na sua resposta, em sede do contraditório, a Direção-Geral do Território informou que *“O procedimento pré-contratual conduzido pela Unidade Ministerial de Compras da Secretaria Geral ainda não se encontra concluído, pese embora se encontre na respetiva fase final, sendo que, de acordo com a mensagem de correio eletrónica remetida pela Unidade Ministerial de Compras aos organismos aderentes, no que à DGT respeita, o pedido de regime de exceção ao Acordo Quadro enquanto não se concretizar a celebração do contrato, será acautelado por aquela entidade.”*

Fornecimento de eletricidade

Em 9 de maio de 2013, entre a DGT e uma empresa do setor da energia elétrica foi celebrado um contrato de fornecimento de eletricidade de Média Tensão (MT), sendo de referir, no entanto, que não foi possível apurar na auditoria a tramitação pré-contratual subjacente ao mesmo, uma vez que não foi localizada e, conseqüentemente, fornecida a respetiva informação³⁸.

Tendo em conta que entrou em vigor em dezembro de 2015 um novo Acordo Quadro para o fornecimento de eletricidade em regime de mercado livre para Portugal Continental, devendo a aquisição em apreço ser efetuada ao seu abrigo, esta entidade vai solicitar junto da UMC da Secretaria-Geral que seja acautelado o adequado procedimento pré-contratual, tendente a regularizar a situação em matéria de fornecimento de energia elétrica.

No âmbito do contraditório a Direção-Geral do Território informou que *“(…) a breve prazo, a situação apontada será sanada.”*

³⁶O Despacho n.º 892/2015, do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Secretária de Estado do Tesouro (DR, 2.ª série, n.º 20, de 29 de janeiro de 2015), determinou a centralização na Unidade Ministerial de Compras do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, da condução dos procedimentos pré-contratuais aplicáveis relativos às categorias de bens e serviços constantes da lista anexa ao despacho, que inclui o Acordo Quadro dos combustíveis.

³⁷Cfr. mensagem eletrónica da DGT, de 14 de dezembro de 2015.

³⁸Cfr. Idem.



3.5 - Disponibilidades

3.5.1 - Unidade de tesouraria

A DGT durante o ano de 2014 foi titular de 32 contas bancárias, estando 20 no IGCP, e 12 na banca comercial (Caixa Geral de Depósitos). Em 31 de dezembro de 2014, os depósitos na banca comercial totalizavam € 5.435,36³⁹, representando apenas 0,4% do total, encontrando-se as restantes disponibilidades em contas do IGCP. Nos quadros seguintes, sintetiza-se a estrutura dos depósitos bancários, na banca comercial e no IGCP, e discriminam-se as contas bancárias na banca comercial existentes durante 2014.

Quadro 7 - Depósitos bancários em 31 de dezembro de 2014

(em euros)

Entidades Bancárias	Depósitos	Estrutura Percentual
IGCP	1 498 073,57	99,6%
CGD	5 435,36	0,4%
Total	1 503 507,93	100,0%

Fonte: Decomposição do saldo de encerramento constante no MFC

Quadro 8 - Contas bancárias na banca comercial em 2014

Contas Bancárias por objeto	Saldo a 31/12/2014
Contas bancárias ativas	
Serviços Centrais - Receita Própria	0,00
DR Centro - Receita Própria	0,00
DR Alentejo - Receita Própria	510,00
DR LVT - Receita Própria	4 160,36
DR Algarve - Receita Própria	765,00
Subtotal	5 435,36
Contas bancárias encerradas (*)	
Serviços Centrais - Fundo de manei	0,00
DR Norte - Receita Própria	0,00
DR Norte - Fundo de manei	0,00
DR Centro - Fundo de manei	0,00
DR LVT - Fundo de manei	0,00
DR Alentejo - Fundo de manei	0,00
DR Algarve - Fundo de manei	0,00
Subtotal	0,00
Total	5 435,36

(*) Todas as contas foram encerradas em dezembro de 2014, com exceção da conta da Direção Regional do Algarve, encerrada em março de 2015.

Das contas existentes na CGD, durante o ano de 2014, sete foram encerradas, seis ainda durante 2014 e uma em março de 2015. As contas encerradas foram as contas associadas aos fundos de manei das delegações regionais e dos serviços centrais e a conta associada à receita própria da Delegação Regional do Norte.

³⁹ Em 31 de dezembro de 2013 os depósitos na banca comercial ascendiam a 49.516,55, representando 3,6% do total de depósitos bancários.

Assim, a DGT possui atualmente cinco contas na banca comercial (CGD) associadas à cobrança de receita própria dos serviços centrais e das delegações regionais, com exceção da do Norte.

Estas cinco contas associadas à cobrança de receita não foram encerradas devido ao facto do encerramento da conta da Delegação Regional do Norte, associada à receita própria, ter tido consequências negativas em termos da cobrança de receita, designadamente, por transferências ordenadas para essa conta, após o seu encerramento, terem sido devolvidas ao cliente, sem que fosse efetuada qualquer comunicação à DGT, e sendo o depositante apenas informado do encerramento da conta. Verificou-se que a recuperação dessas verbas é demorada e complexa, uma vez que é necessário recuperar todo o processo de cobrança desde o seu início.

Face a esta situação, a DGT, através do ofício n.º 823/DSGRI-DGRF/2015, de 1 de junho, solicitou junto do IGCP, um regime de exceção transitório, até 31/12/2015, relativamente às cinco contas associadas à cobrança da receita, tendo o mesmo sido autorizado por despacho da Secretária de Estado do Tesouro, de 22/07/2015.

Verificou-se que a DGT deu cumprimento à obrigação de reporte à DGO, no âmbito do princípio da unidade de tesouraria, prevista no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril⁴⁰.

Observa-se que nenhuma das contas, sedeadas na banca comercial, gerou juros durante o ano de 2014.

No exercício do contraditório, a DGT, no que respeita ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, veio referir:

“(...) atento o facto de a DGT vir beneficiando de um regime de exceção (...) concedido até 31.12.2015, no final do ano transato este organismo promoveu o encerramento de todas as contas bancárias, à ordem, domiciliadas na banca comercial e de que ainda era titular.”

3.5.2 - Reconciliações bancárias

A análise das reconciliações bancárias permitiu concluir que os saldos das contas bancárias em 31 de dezembro de 2014 se encontravam conciliados com o saldo de encerramento do MFC.

3.5.3 - Fundo de manei

Na DGT, em 2014, por despacho do Diretor-Geral⁴¹, foram constituídos seis fundos de manei, um afeto à sede e os restantes cinco a cada uma das delegações regionais. No quadro seguinte discriminam-se esses fundos de manei.

⁴⁰O Decreto-lei de execução orçamental para 2014 previa a obrigação de fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral, nos serviços *online* da DGO, do saldo bancário registado no final de cada um dos três meses anteriores dos depósitos e aplicações financeiras junto do IGCP, e das instituições bancárias, e respetivas receitas próprias arrecadadas, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos auferidos.

⁴¹De 13 de janeiro de 2014.



Quadro 9 - Fundos de manei

(em euros)

Fundos de Maneio (1)	02.01.04 Limpeza e Higiene (2)	02.01.08 Material de Escritório (3)	Total (4)=(2)+(3)
Direção de Serviços de Gestão de Recursos Internos		1 000	1 000
Delegação Regional do Algarve	100	100	200
Delegação Regional do Alentejo	100	100	200
Delegação Regional de LVT	100	100	200
Delegação Regional do Centro	200		200
Delegação Regional do Norte	200		200
Total	700	1 300	2 000

No âmbito da análise efetuada à constituição dos fundos de manei verificou-se que o total do valor autorizado ultrapassou o limite previsto no n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-lei n.º 52/2014, que estabelecia como limite máximo um “duodécimo da respetiva rubrica da dotação do orçamento líquida de cativos”. Este artigo referia ainda, no seu n.º 2, que a constituição por montante superior ao limite referido “fica sujeita à autorização do membro do Governo da tutela”.

Quadro 10 - Fundos de manei - limite estabelecido e valor constituído

(em euros)

Rubricas (1)	Dotação Inicial Líquida de Cativos (2)	Duodécimo da Dotação Inicial Líquida de Cativos (3)=(2)/12	Valor da constituição dos Fundos de manei (4)	Diferencial entre o valor da constituição e do duodécimo	
				Valor (5)=(4)-(3)	% (6)=(5)/(3)
02.01.04 - Limpeza e Higiene	4 912,00	409,33	700,00	290,67	71,0%
02.01.08 - Material de Escritório	9 944,00	828,67	1 300,00	471,33	56,9%
Total	14 856,00	1 238,00	2 000,00	762,00	61,6%

Releva-se, todavia, que a constituição dos fundos de manei em violação do limite legal resultou de lapso dos serviços, detetado no decurso da auditoria, realçando-se que do mesmo não resultou qualquer benefício para a DGT, traduzido no dispêndio de quantia através dos fundos de manei superior àquela que resultaria da aplicação do normativo em causa, porquanto apenas foi despendida a quantia de € 7.838,64 quando, atentos os montantes pelos quais foram constituídos os fundos de manei, tal dispêndio poderia ter atingido a quantia de € 24.000,00⁴².

3.6 - Dívida

3.6.1 - Dívida da DGT

No balanço de 2014, a DGT evidencia dívidas no montante de cerca de m€ 4.142,6, sintetizando-se no quadro seguinte a evolução e a estrutura da dívida (por contas do balanço), no biénio 2013-2014.

⁴² Cfr. Mensagem eletrónica da DGT, de 10 de dezembro de 2015, na qual se dá ainda nota de que “o aplicativo GerFIP não vedou o registo dos montantes definidos pela DGT para os respetivos fundos de manei, circunstância que reforçou a convicção de que a criação do fundo de manei do ano em apreço se encontrava conforme ao quadro legal vigente.”

Quadro 11 - Evolução da dívida da DGT no biénio 2013-2014

(em milhares de euros)

Contas (1)	2013		2014		Variação 2013-2014	
	Valor (2)	Estrutura % (3)	Valor (4)	Estrutura % (5)	Valor (6)=(4)-(2)	% (7)=(6)/(2)
221 - Fornecedores c/c	3 123,0	68,2%	2619,5	63,2%	-503,5	-16,1%
228 - Fornecedores - Faturas em receção e conferência	72,7	1,6%		0,0%	-72,7	-100,0%
24 - Estado e outros entes públicos			19,6	0,5%	19,6	
262 + 263+ 267 + 268 - Outros credores	1 384,5	30,2%	1 503,5	36,3%	119,0	8,6%
Total	4 580,2	100,0%	4 142,6	100,0%	-437,6	-9,6%

Fonte: Balanços de 2013 e 2014.

A dívida em 2014 decresceu, face a 2013, cerca de m€ 437,6 (9,6%). Na origem deste decréscimo esteve essencialmente a diminuição da dívida contabilizada na conta 221 – “Fornecedores c/c”

O montante da dívida contabilizada nessa conta representa 68,2% e 63,2% do total da dívida constante nos balanços, respetivamente de 2013 e 2014, sendo oriunda da DGOTDU e objeto de análise no ponto 3.6.1.1 deste relatório.

Essa dívida, registada na conta 221 - "Fornecedores c/c", na sua maioria, não decorre de dívidas a fornecedores, mas sim de dívida com origem na concessão de apoios pelo Estado.

A dívida inscrita em 262+263+267+268 – “Outros credores”, nos balanços de 2013 e 2014, diz respeito aos “saldos para a gerência seguinte” dos respetivos anos, refletidos no mapa de fluxo de caixa, como operações de tesouraria.

3.6.1.1 - Dívida contabilizada na conta 221 - “Fornecedores c/c”

Nos quadros seguintes sintetiza-se a estrutura da dívida da DGT oriunda da DGOTDU, aquando da fusão, em outubro de 2012, e a sua evolução até 31 de dezembro de 2014.

Quadro 12 - Estrutura da dívida oriunda da DGOTDU

(em milhares de euros)

Origem da dívida	30 de outubro de 2012		31 de dezembro de 2014	
	Valor	%	Valor	%
Programa POLIS	5 291,1	76,8%	1 891,3	72,2%
Programa PRAUD Obras	831,4	12,1%	728,2	27,8%
Programa Equipamentos	202,3	2,9%	0,0	0,0%
Rendas em atraso	502,9	7,3%	0,0	0,0%
Quotizações internacionais	66,1	1,0%	0,0	0,0%
Total	6 893,8	100,0%	2 619,5	100,0%

Fonte: DGT.

Do total da dívida no final de 2014 (m€ 2.619,5), uma parte, relativa ao programa POLIS (m€ 1.260,8), não estava, porém, vencida.



Quadro 13 - Evolução da dívida oriunda da DGOTDU

(em milhares de euros)

Origem da dívida (1)	30 de outubro de 2012	2012 (a)	Variação outubro a dezembro 2012		2013 (a)	Variação 2012-2013		2014 (a)	Variação outubro 2012-2014		Variação 2012-2014		Variação 2013-2014	
	Valor (2)	Valor (3)	Valor (4)=(3)-(2)	% (5)=(4)/(2)	Valor (6)	Valor (7)=(6)-(3)	% (8)=(7)/(3)	Valor (9)	Valor (10)=(9)-(2)	% (11)=(10)/(2)	Valor (12)=(9)-(3)	% (13)=(12)/(3)	valor (14)=(9)-(6)	% (15)=(14)/(6)
Programa POLIS	5 291,1	1 891,3	-3 399,8	-64,3%	1 891,3	0,0	0,0%	1 891,3	-3 399,8	-64,3%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Programa PRAUD Obras	831,4	722,9	-108,5	-13,0%	722,9	0,0	0,0%	728,2	-103,2	-12,4%	5,3	0,7%	5,3	0,7%
Programa Equipamentos	202,3	367,0	164,7	81,4%	367,0	0,0	0,0%	0,0	-202,3	-100,0%	-367,0	-100,0%	-367,0	-100,0%
Rendas em atraso	502,9	210,5	-292,4	-58,1%	141,8	-68,6	-32,6%	0,0	-502,9	-100,0%	-210,5	-100,0%	-141,8	-100,0%
Quotizações internacionais	66,1	66,1	0,0	0,0%	0,0	-66,1	-100,0%	0,0	-66,1	-100,0%	-66,1	-100,0%	0,0	
Total	6 893,8	3 257,8	-3 636,0	-52,7%	3 123,0	-134,8	-4,1%	2 619,5	-4 274,3	-62,0%	-638,3	-19,6%	-503,5	-16,1%

(a) A 31 de dezembro.

Fonte: DGT.

A dívida transmitida da DGOTDU, no valor de m€ 6.893,8, era constituída por obrigações decorrentes dos Programas POLIS, PRAUD Obras e “Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva”, de rendas em atraso e de quotizações internacionais⁴³, destacando-se a associada ao Programa POLIS, que representava 76,8% do total.

Esta dívida, no final de 2014, tinha diminuído m€ 4.274,3 (-62,0%) embora o decréscimo tenha ocorrido essencialmente ainda em 2012. Em 31 de dezembro de 2012 tinha diminuído m€ 3.636,0 (-52,7%) devido, principalmente, ao pagamento de m€ 3.399,8 relativo a projetos POLIS - pagamento integral da dívida associada a 4 projetos e de 43% da dívida do projeto da CM de Gondomar.

A dívida diminuiu m€ 134,8 em 2013 e m€ 503,5 em 2014, ano em que foi paga integralmente a dívida relativa a rendas em atraso e a associada ao Programa “Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva”.

Na origem da diminuição da dívida relativa ao PRAUD Obras estiveram alterações da taxa de comparticipação FEDER, implicando uma diminuição da comparticipação nacional, bem como correções em termos de despesa elegível, não tendo ocorrido qualquer pagamento aos promotores.

No final de 2014 encontravam-se em dívida obrigações relativas ao Programa PRAUD Obras e a um projeto do Programa POLIS.

Importa referir que quer o projeto POLIS da CM de Gondomar, quer todos os projetos financiados pelo PRAUD Obras, com dívida contabilizada no balanço de 2014, se encontram concluídos, isto é, não são geradores de mais obrigações do que as contabilizadas, com exceção de um projeto PRAUD Obras, que tem uma proposta de adenda para reprogramação que, caso venha a ser aprovada, poderá criar mais obrigações para o Estado.

Na origem dos meios para a amortização desta dívida estiveram reforços orçamentais, não tendo o orçamento inicial da DGT, durante o período em análise, sido dotado das verbas necessárias para o efeito, assim:

⁴³ No âmbito do European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON) e do URBACT II – Programa Europeu de Aprendizagem e Troca de Experiências na Promoção do Desenvolvimento Urbano Sustentável.

- ◆ Em 2012, a amortização da dívida relativa ao Programa POLIS foi concretizada através de um reforço orçamental, no valor de € 3.339.730, com origem no valor remanescente do capital de uma sociedade anónima, deduzido dos custos necessário para a liquidação dessa sociedade;
- ◆ Em 2013, o pagamento parcial da dívida relativa a rendas em atraso foi efetuado através de parte de um crédito especial para a integração e aplicação de saldos de 2012, no valor de € 160.281;
- ◆ Em 2014, o pagamento integral da dívida relativa a rendas em atraso e ao Programa “Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva” foi efetuado, fundamentalmente, com o recurso a um crédito especial de integração e aplicação de saldos e a uma alteração orçamental no âmbito da gestão flexível do MAOTE, nos valores de € 159.375 e € 334.660, respetivamente.

Da análise efetuada à dívida contabilizada na conta 221 – “Fornecedores c/c” constatou-se o seguinte:

- ◆ No que respeita à dívida, no âmbito do Programa POLIS, à CM de Gondomar, apesar de a 5ª adenda⁴⁴ ao contrato programa n.º 14/2001 ter previsto pagamentos em 2014, 2015 e 2016, no valor anual de € 630.423, não foi efetuado qualquer pagamento em 2014;
- ◆ Relativamente às restantes dívidas, os últimos pedidos de pagamento subjacentes às mesmas foram efetuados ainda em 2012, enquadrando-se assim no conceito de “pagamentos em atraso” definido no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 127/2012⁴⁵, tendo-se verificado que essa situação foi reportada mensalmente pela DGT à DGO, conforme dispõe o artigo 16.º do referido diploma legal.

Além da dívida existente, poderão vir a surgir novas obrigações no âmbito dos Programas POLIS, PRAUD Obras e “Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva”, tendo presente que se encontrava em apreciação, pela tutela, a reprogramação de vários projetos financiados por estes programas.

No âmbito do contraditório, o Ministro do Ambiente referiu que “(...) que se encontra ciente da necessidade de dotar a Direção-Geral do Território dos meios necessários para assegurar a liquidação das dívidas em atraso, estando a ser efetuadas todas as diligências no sentido de assegurar que o Orçamento do Estado para 2016 já contemple as verbas necessárias para o efeito.”

Sobre a amortização da dívida oriunda da ex-DGOTDU, na sua resposta, o Ministro das Finanças, veio juntar uma Informação recebida da Direção-Geral do Orçamento que refere:

“No âmbito do acompanhamento da execução mensal de execução orçamental, a DGO questionou por diversas vezes a Entidade Coordenadora do respetivo Programa Orçamental sobre a forma de colmatar os pagamentos em atraso daquela Direção-Geral.

A solução apontada foi no sentido de que haveria disponibilidade, ainda que parcial, para fazer face ao pagamento das dívidas acima referidas, pelo que, em sede da conta de gerência de 2015, irá ser apurado o que foi efetivamente pago pela citada entidade, tendo sido elaborado um Plano de liquidação de pagamentos, que se remete em anexo.”

⁴⁴Publicada no DR 2.ª série, de 15 de fevereiro de 2013.

⁴⁵Conforme o disposto neste artigo consideram-se “pagamentos em atraso as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes.”



No referido “plano de liquidação dos pagamentos em atraso” prevê-se o pagamento de € 1.989.086,40 em 2015 e de € 630.423,00 em 2016.

3.6.2 - Dívida à DGT

O quadro seguinte reflete a evolução dos montantes registados como dívidas à DGT no balanço, nos anos de 2013 e 2014.

Quadro 14 - Evolução da dívida à DGT no biénio 2013-2014

(em milhares de euros)

Contas (1)	2013 (2)	2014 (3)	Variação 2013 2014	
			Valor (4)=(3)-(2)	% (5)=(4)/(2)
262+263+267+268 - Outros devedores	0,2	91,5	91,4	50 932,6

Fonte: Balanços de 2013 e 2014.

O balanço de 2014 evidencia dívidas no montante de cerca de m€ 91,5, valor substancialmente superior ao registado em 2013 (m€ 0,2).

Esta diferença é devida a uma adequada alteração na contabilização de 2014 face a 2013, tendo passado a ser usada a conta 268 “Devedores e credores diversos”, a qual é debitada pelos pedidos de libertação de créditos (PLC)⁴⁶, que traduzem um direito a realizar despesa, e creditada pelos pedidos de autorização de pagamento (PAP)⁴⁷. Em contrapartida é utilizada a conta 1307 “Tesouro – controlo duplo cabimento”.

O saldo da conta 268 representa os “créditos libertos não utilizados”, onde está contabilizado o montante de € 89.228,36. O saldo da conta desdobra-se em “Receitas Próprias” (€ 70.473,22) e “Fundos Comunitários” (€ 18.755,14), que constituem um direito da DGT para a realização de despesa financiada por aquelas fontes.

Integram ainda o saldo RAP e RNAP⁴⁸ no montante de € 2.308,85.

Para além daqueles montantes que se encontram refletidos no balanço, existem ainda, conforme se referiu no ponto 3.2.3, dívidas de terceiros, não refletidas na contabilidade da DGT que, em 31 de dezembro de 2014, ascendiam a € 137.402,97⁴⁹, conforme espelhado no quadro seguinte:

⁴⁶ Relativos às receitas próprias e fundos comunitários.

⁴⁷ Os PAP passam também pela conta 25 – “Devedores e credores pela execução do orçamento” (sendo contabilizados em simultâneo os recebimentos e pagamentos) e serve de base ao MFC.

⁴⁸ Reposições abatidas nos pagamentos e reposições não abatidas nos pagamentos.

⁴⁹ Conforme apuramento efetuado pela DSRPC.

Quadro 15 - Dívidas de terceiros não refletidas na contabilidade em 31 de dezembro de 2014

(em euros)

Anos	Tribunais	Municípios	Outras Entidades Públicas	Empresas Privadas	TOTAL
2011	6 629,79	7 323,62	200,03	1 657,00	15 810,44
2012	2 051,83				2 051,83
2013	5 366,14	689,95			6 056,09
2014	4 783,44	24 173,63	56 587,89	27 939,65	113 484,61
TOTAL	18 831,20	32 187,20	56 787,92	29 596,65	137 402,97

Fonte: DGT – DSRPC.

Estas dívidas têm origem, essencialmente em “outras entidades públicas” (41,3%), mas também em municípios (23,4%), empresas privadas (21,5%) e Tribunais (13,7%).

Algumas destas dívidas (11,5%) reportam-se a 2011, sendo que a maioria (82,6%) tiveram origem em 2014.

3.7 - Conta de gerência

3.7.1 - Demonstração numérica da gerência

No quadro seguinte apresenta-se a demonstração numérica da gerência de 2014, cujos responsáveis se relacionam no Anexo I.

Quadro 16 - Demonstração numérica da gerência de 2014

Gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014			
Débito		Crédito	
Saldo da gerência anterior	1 384 478,30	Saldo na gerência	22 314 837,78
Recebido na gerência	22 433 867,41	Saldo para a gerência seguinte	1 503 507,93
Total	23 818 345,71	Total	23 818 345,71

Fonte: Mapa de fluxos de caixa de 2014.

O “saldo da gerência anterior” do MFC de 2014 é igual ao “saldo para a gerência seguinte” do MFC de 2013. Porém, existe uma discrepância para menos de € 160.420,07 entre o valor do “saldo para a gerência seguinte” do MFC de 2013 e o valor inscrito no balanço de 2013 na “Conta no tesouro, depósitos em instituições financeiras e caixa”. A explicação para esta situação relaciona-se com o facto de no “Balancete após apuramento de Resultados” de 2013 se encontrar inscrito a débito na conta 1307 “Tesouro – controlo duplo cabimento” o saldo de € 160.420,07 relativo a créditos de receitas próprias e fundos comunitários não utilizado durante o ano de 2013, no valor da divergência, que não se encontra refletido no saldo para a gerência seguinte do MFC de 2013.

Em 2014, não existe diferença entre o “saldo para a gerência seguinte” do MFC e o valor inscrito na “Conta no tesouro, depósitos em instituições financeiras e caixa” no balanço, uma vez que o saldo, relativo a receitas próprias e a fundos comunitários, não utilizado neste ano, foi contabilizado na conta 268 – “Devedores e credores diversos”.



3.7.2 - Juízo sobre a conta de gerência

Analisou-se o sistema de controlo interno implementado, as operações de receita e de despesa realizadas, as demonstrações financeiras finais e outros documentos de prestação de contas da gerência de 2014. Para o efeito foram utilizados os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, os quais incluem a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas.

Tendo em conta as análises efetuadas, que fornecem uma base aceitável para a formulação de um juízo, conclui-se que:

1. O sistema de controlo interno é regular;
2. As operações examinadas, com exceção da relatada no ponto 3.4.2.1, observam em geral os requisitos da conformidade legal e da regularidade financeira;
3. As demonstrações financeiras relativas à gerência de 2014 apresentam de forma verdadeira, nos aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da Direção-Geral do Território, pelo que a apreciação final sobre a sua fiabilidade é favorável, com a reserva de não terem sido refletidas nas mesmas dívidas de terceiros, no montante de € 137.402,97 (cfr. 3.6.2).

Refere-se ainda a inadequada contabilização da dívida com origem na concessão de apoios pelo Estado (cfr. 3.6.1).

4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que emitiu parecer de concordância.

5 - EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º 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 pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 1.716,40, a suportar pela Direção-Geral do Território.

6 - DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1 - O presente relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- a) Ao Ministro das Finanças;
- b) Ao Ministro do Ambiente;
- c) À Direção-Geral do Território;
- d) Aos responsáveis individuais a quem foi enviado o relato.

6.2 - Um exemplar do presente Relatório deve ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

6.3 - Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal na *internet*.

6.4 No prazo de seis meses deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 18 de fevereiro de 2016.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

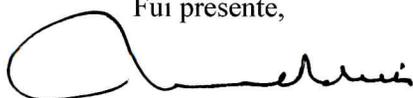


(José de Castro de Mira Mendes)



(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,



A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,



ANEXO I - RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS

Quadro 17 - Relação nominal dos responsáveis

Conta de gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014	
Nome	Situação
Paulo Vasconcelos Dias Correia	Diretor-Geral (1 janeiro a 22 de junho)
Rui Manuel Amaro Alves	Diretor-Geral (23 junho a 31 de dezembro)
Rui Manuel Amaro Alves	Subdiretor-geral (1 janeiro a 22 de junho)
Mário Sílvio Rochinha de Andrade Caetano	Subdiretor-geral (30 setembro a 31 de dezembro)
Maria José Correia Botelho Soares de Oliveira Lucena e Vale	Subdiretora-geral (1 janeiro a 20 de novembro)
Ana Cristina Raposo Freire Bordalo Ramos Preto	Subdiretora-geral (21 novembro a 31 de dezembro)
Cristina Soares Ribeiro Gomes Cavaco	Subdiretora-geral (1 janeiro a 31 de dezembro)

ANEXO II - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

TRIBUNAL DE CONTAS

E 992/2016
2016/1/20



20. JAN 16 00098

Exmo. Senhor

Diretor Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA E-mail	SUA COMUNICAÇÃO DE 22-12-2015	NOSSA REFERÊNCIA Ent. 321/2016 Proc. 12.01	DATA
--------------------------	----------------------------------	--	------

Assunto: Auditoria Financeira à Direção-Geral do Território - Gerência de 2014
Proc. 16/15 - Audit. DA 111.1

Exmo. Senhor, *Caro Senhor José Taveira*

Por referência ao assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro das Finanças de enviar a V. Exa a Informação, em anexo, recebida da Direção-Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos, *Atenciosamente e muito cordialmente*

O Chefe do Gabinete

André Caldas

André Caldas

C/c: SEAO

/MEC

Exm.ª Senhor
Dr. Nuno Santos
Chefe de Gabinete do Secretário Estado do
Orçamento
(Neste edifício)

REFERÊNCIA ORGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	15 Jan 2016
GSEAO n.º 3609	23 dez. 2015	Ofício n.º 05/GEPO/GEPO/2016 Processo SGD: P13773/2015	Ref.ª Emissor:
Temática: Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo			

Assunto: Auditoria Financeira à Direção – Geral do Território

No que respeita ao assunto em epígrafe e, em particular à recomendação dirigida aos Senhores Ministros do Ambiente e das Finanças, constante da pág.11 do Relato em apreço que se passa a transcrever: “*Diligenciar em no sentido de dotarem o orçamento da Direção – Geral do Território dos meios financeiros adequados à amortização das dívidas oriundas da ex – Direção – Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano*”, cumpre informar:

No âmbito do acompanhamento da execução mensal de execução orçamental, a DGO questionou por diversas vezes a Entidade Coordenadora do respetivo Programa Orçamental sobre a forma de coímatar os pagamentos em atraso daquela Direção – Geral.

A solução apontada foi no sentido de que haveria disponibilidade, ainda que parcial, para fazer face ao pagamento das dívidas acima referidas, pelo que, em sede de conta de gerência de 2015, irá ser apurado o que foi efetivamente pago pela citada entidade, tendo sido elaborado um Plano de liquidação de pagamentos que se remete em anexo.

Com os melhores cumprimentos, *peçoas*

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

G. G. Sec. Est. do Orçamento			
Ent.ª	160	P.ª	06
Ent.ª	101	IGD	
O Chefe do Gabinete			
Nossa Selo(s)			
DGO		ESPAP	
ADSE		CGA	
IGF		SG	

Anexo: DGT_PlanoLiquidacao Pagamentos.pdf

P l a n o d e L i q u i d a ç ã o

Plano de liquidação dos pagamentos em atraso a 31 de dezembro de 2014

Ministério: AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITORIO E ENERGIA

Serviço: DIREÇÃO-GERAL DO TERRITORIO

Montante total de pagamentos em atraso: 2.619.509,40€

Nos termos do artigo 16.º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, na redação conferida pela Lei nº 22/2015, de 17 de março, foi elaborado o Plano de Liquidação dos pagamentos em atraso referidos, o qual corresponde a 40 linhas de registo, com a distribuição anual agregada a seguir apresentada, decorrente do ficheiro anexo detalhado:

Ano de Liquidação	Valor a Liquidar (€)
2016	630.423,00€
2015	1.989.086,40€

Observações

Passivo oriundo da extinta DGOTDU, no âmbito dos Programas de Apoio Técnico e Financeiro, relativamente ao qual e não obstante as diversas diligências, articuladas com a Tutela e com a SG/MAOTE ainda não foi possível liquidar integralmente, pese embora tenham vindo a ser realizados, à medida da disponibilidade orçamental para o efeito, pagamentos pontuais.

Rui Manuel
Amaro
Alves

Assinado de forma digital por
Rui Manuel Amaro Alves
DN: cn=PT, o=Ministério do
Ambiente Ordenamento do
Território e Energia,
ou=Direção-Geral do Território,
cn=Rui Manuel Amaro Alves
Dados: 2015.05.18 17:05:01
+01'00'

Lisboa, 18 de Maio de 2015.



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DO AMBIENTE

MAmb - Of. N.:297
Data:18-01-2016
26.23.

TRIBUNAL DE CONTAS

E 871/2016
2016/1/18



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA
Of. Proc. N. 16115-Audit

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

ASSUNTO: Tribunal de Contas -Processo 16/2015 - AUDIT - Exercício de Contraditório Auditoria Financeira a DGT - Gerência de 2014

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro José Fernandes Tavares

Encarrega-se o Senhor Ministro de transmitir a V. Exa. que se encontra ciente da necessidade de dotar a Direção Geral do Território dos meios necessários para assegurar a liquidação das dívidas em atraso, estando a ser efetuadas todas as diligências no sentido de assegurar que o Orçamento do Estado para 2016 já contempla as verbas necessárias para o efeito.

No que respeita às recomendações efetuadas por esse douto Tribunal à DGT, as mesmas serão objeto de cuidadosa análise e serão emitidas as orientações tidas por relevantes e necessárias.

Com os melhores cumprimentos, *e consideração*

A Chefe do Gabinete

Ana Sofia Silveira

CG/VR



Gabinete do Ministro do Ambiente
Rua de "O Século", 51 - 1200-433 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 323 15 00 EMAIL gabinete.mamb@mamb.gov.pt www.portugal.gov.pt



Exma. Senhora
Dra. Leonor Corte Real Amaral
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas
Av. da República 65,
1050-189 Lisboa

Nossa ref^a/Our ref.:
Of. N.º:
01/DSPRI-DPA/2016
Data: 12.01.2016

Sua ref^a/Your ref.:

Assunto: Auditoria financeira à Gerência de 2014;
Pronúncia da Direção-Geral do Território.

Reportando-nos à ação de auditoria acima identificada e na sequência da citação da Direção-Geral do Território (DGT), ocorrida em 22.12.2015, para se pronunciar, querendo, no prazo de quinze dias úteis, sobre o Relato da Auditoria, permitimo-nos redigir e remeter a V. Exa. o presente ofício, o qual consubstancia, nos termos do disposto no artigo 13.º e n.º 3 do artigo 87.º, ambos da Lei n.º 66/96, de 31 de maio, na sua redação atual, a pronúncia da DGT relativamente ao teor do mencionado Relato.

A presente pronúncia seguirá a ordem de inserção das conclusões e recomendações formuladas no sobredito Relato, sem prejuízo de atendermos a algum dos pontos do corpo do Relato sempre que tal se revele oportuno, permitindo-nos sublinhar, desde já, que as recomendações formuladas serão, salvo se não estiverem exclusivamente na esfera de ação da DGT, prontamente observadas.

Previamente à análise dirigida a cada uma das conclusões e recomendações, entendemos adequado, a propósito do ponto 2.3. *Condicionantes e limitações*, registar o reconhecimento explicitado relativamente ao esforço efetuado pelos dirigentes e trabalhadores da DGT, não obstante a reestruturação orgânica de que o organismo foi objeto, na sequência do início da prestação centralizada de serviços pela Secretaria

Geral do Ministério da Tutela, aspetos que acarretam, ainda, inúmeros constrangimentos ao normal funcionamento do organismo e que, como é do conhecimento da equipa de Auditoria, condicionaram significativamente o acompanhamento e a prestação de elementos e esclarecimentos à mesma.

A este propósito, e a par da reestruturação orgânica de que a DGT foi objeto, decorridos apenas três anos da sua criação, não pode deixar de ressaltar-se a acentuada carência de recursos humanos que afeta o organismo, em particular de recursos humanos qualificados.

O Relato explicita a impossibilidade de segregação de funções, nomeadamente ao nível das tarefas de emissão de faturas e de tesouraria, segregação de funções essa que é manifestamente inexecutável atento o reduzido número de efetivos.

Com efeito, o enquadramento da DGT em matéria de recursos humanos, traduzido numa preocupante carência de trabalhadores qualificados, que obriga os dirigentes intermédios a colmatar permanentemente a falta de técnicos superiores, contribui sobremaneira para as omissões apuradas e explicitadas no Relato, mormente as indicadas no ponto 3.2. do mesmo, dado que, como facilmente se concluirá, os escassos trabalhadores qualificados, entre os quais os dirigentes intermédios, encontram-se fortemente empenhados na miríade de tarefas que impendem diariamente sobre as respetivas unidades orgânicas, não podendo, lamentavelmente, orientar a respetiva atuação para outras tarefas, que obrigam a uma mais aturada e, por conseguinte, demorada análise.

O quadro descrito justifica, sem ignorar o contexto de contenção orçamental, uma necessária ponderação quanto à oportunidade de reforçar o número de efetivos afetos à DGT, não podendo continuar a reduzir-se os recursos humanos afetos aos organismos públicos, apenas com a perspetiva da poupança resultante do não pagamento das respetivas remunerações, dado que, esse caminho *reduzirá* drasticamente a capacidade de resposta dos organismos e, por conseguinte, naqueles com interação direta com o cidadão, como é o caso da DGT, aumentará

significativamente os tempos de espera e, em síntese, deteriorará o serviço público prestado aos cidadãos.

Entrando na apreciação das recomendações e conclusões formuladas no Relato permitimo-nos e pela ordem das mesmas tecer as seguintes considerações.

Tal como consta do Relato e foi expressamente assumido no decurso da Ação de Auditoria, a DGT não elaborou Relatório de Atividades respeitante ao ano de 2014.

De facto, tal como foi transmitido à Equipa de Auditoria, o Plano de Atividades respeitante ao ano de 2014, atempadamente elaborado e remetido para a Tutela por este organismo, não foi objeto de atempada aprovação, o que, associado à acentuada carência de recursos humanos, acarretou a ausência de elaboração do correspondente Relatório de Atividades.

De sublinhar que, no que ao ano de 2015 respeita foi igualmente redigido e remetido à Tutela o Plano de Atividades, no entanto, até à presente data a eventual aprovação do mesmo não foi dada a conhecer a este organismo.

De igual modo foi constatado, porquanto desde logo assumido pela DGT, que este organismo ainda não aprovou o respetivo *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*.

Neste particular e tal como foi dado a conhecer à Equipa de Auditoria, e refletido no Relato em 3.2.1, um dos organismos que precedeu a DGT, a saber o extinto Instituto Geográfico Português (IGP)¹, dispunha de *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*, cujo texto base se encontra em sede de adaptação/ atualização, tendente à aprovação de plano idêntico para a DGT, sendo nossa convicção que a referida aprovação ocorra a breve prazo.

¹ A Direção-Geral do Território resulta da extinção, mediante fusão, do Instituto Geográfico Português e da Direção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, nos termos do disposto nas alíneas i) e j) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro.

O referido plano só ainda não foi concluído e, por conseguinte, aprovado porquanto a reestruturação orgânica de que a DGT foi objeto acarretou a extinção da unidade orgânica que se encontrava a redigir o mesmo, sendo que, as duas unidades flexíveis resultantes da extinção da Direção de Serviços de Gestão de Recursos Internos (DSGRI), atualmente vocacionadas para a redação do mencionado plano não dispõem de um único técnico superior, sendo que, apenas uma delas tem provido, em regime de substituição, o correspondente cargo de direção intermedia de 2.º grau.

O Relato refere ainda a ausência de um inventário atualizado, de acordo com as instruções regulamentadoras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE).

Neste particular, impõe-se transmitir que, em 2010 o extinto IGP adjudicou e executou os serviços de levantamento, inventário e identificação de todos os seus bens móveis inventariáveis, sendo que, após a fusão com a Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), com a subsequente deslocalização dos recursos humanos e materiais da referida entidade para as instalações do extinto IGP, onde atualmente se encontram sedeados os Serviços Centrais da DGT, tal inventário ficou obsoleto, sendo indispensável promover uma nova ação de inventariação dos bens de ambos os organismos que precederam a DGT, no entanto este organismo não dispôs, até à presente data, de dotação orçamental passível de assegurar o referido investimento, não dispondo de recursos humanos, em número e com as qualificações necessárias, para promover internamente tal tarefa.

No que à ausência de manual de procedimentos de controlo interno e de circuitos e procedimentos a observar na venda de bens e serviços e na cobrança da receita respeita, é certo que os procedimentos e circuitos adotados internamente não se encontram reduzidos a escrito, no entanto os mesmos encontram-se definidos e são do conhecimento de todos os trabalhadores intervenientes em cada um dos procedimentos em apreço.

A DGT reconhece a indispensabilidade de redução a escrito das regras e circuitos dos procedimentos adotados, pelo que, após a plena definição e consolidação das tarefas

que doravante serão asseguradas exclusivamente pela Secretaria-Geral, ao abrigo da figura da prestação centralizada de serviços, e das tarefas que continuarão a ser asseguradas pela DGT, serão redigidos manuais de procedimentos nas áreas de atuação em causa.

Neste particular e não obstante a ausência dos sobreditos manuais, a Equipa de Auditoria reconheceu a existência de normas e circuitos definidos e em uso, porquanto, tal como resulta do Relato, no respetivo ponto 3.2, a análise efetuada ao ambiente de controlo mereceu uma classificação de bom, e a avaliação dos procedimentos de controlo interno mereceu uma avaliação de regular.

No que respeita aos cheques recebidos na DGT, a Equipa de Auditoria constatou que os mesmos não eram de imediato traçados, circunstância que, de acordo com o vertido no Relato é passível de potenciar o risco de desvio da receita.

A este propósito e sem prejuízo de já ter sido emitida uma orientação interna, no sentido de todos os cheques recebidos na DGT, quer nos Serviços Centrais, quer nas Delegações Regionais, serem de imediato traçados, permitimo-nos referir que o facto de tal não suceder não se afigura como um aspeto potenciador do risco de desvio da receita, porquanto, perante qualquer meio de pagamento é emitido o correspondente recibo, através do aplicativo de faturação eletrónica certificado pela Autoridade Tributária, a saber o *Primavera*, o qual reporta mensalmente à Autoridade Tributária as faturas e faturas/ recibo emitidas e a correspondente receita arrecadada, cujo montante tem de corresponder aos documentos de despesa/ quitação emitidos.

Acresce referir que, todos os cheques destinados à liquidação de quaisquer produtos disponibilizados ou serviços prestados pela DGT são emitidos à ordem da Agência da Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP, E.P.E.), não sendo aceites nos vários pontos de atendimento ao público deste organismo quaisquer cheques emitidos em nome da DGT, conforme resulta da orientação emitida a coberto da Nota Interna n.º 02/DG/2011, de 09.03.2011, redigida na sequência de regra então divulgada pelo IGCP, cuja cópia se junta em anexo como Doc. n.º 1.

MODELO 3A



Acresce ainda sublinhar que os trabalhadores afetos às tarefas de arrecadação da receita, dado o seu reduzido número que impede, conforme constatado pela Equipa de Auditoria, a desejável segregação de tarefas, estão, assim, perfeitamente identificados, sendo possível aferir os períodos em que cada um deles se encontra a manusear o aplicativo de faturação, aspeto, por si só, dissuasor de qualquer prática incorreta em sede do manuseamento do mesmo ou do manuseamento dos meios de pagamento.

A única hipótese plausível de suceder consubstancia-se no extravio do cheque, no entanto, importa ressaltar que há vários anos que não há registo de qualquer extravio de meios de pagamento, sendo que tal extravio pode ocorrer independentemente de o cheque se encontrar, ou não, traçado.

É ainda apontado o facto de, no âmbito dos Processos de Reclamação Administrativa (PRA) ser emitido um parecer técnico, que é remetido à Autoridade Tributária, o qual não é objeto de uma numeração sequencial, sendo apenas assinado pelo trabalhador que o elabora, não sendo objeto de uma validação superior expressa.

A este propósito, permitimo-nos transmitir que as duas situações apontadas foram já objeto de correção, pelo que, os pareceres emitidos no âmbito dos PRA's já são objeto de numeração sequencial, mediante a adoção de um sistema de numeração único para os Serviços Centrais e Delegações Regionais, sendo que os pareceres de carácter técnico emitidos pelos trabalhadores são presentemente objeto de validação, mediante a aposição no referido parecer de um despacho do respetivo dirigente intermédio.

Ainda a propósito dos PRA's, o Relato evidencia que o prazo médio de execução dos mesmos é de sete meses após o respetivo pagamento, reconhecendo, porém, que tal se deve à carência de trabalhadores habilitados à resolução deste tipo de processos.

Com efeito e uma vez que tal foi notado pela equipa de Auditoria, também a propósito da relação direta da DGT com os cidadãos, enquanto utentes dos serviços prestados por este organismo, não pode deixar-se de sublinhar mais esta consequência negativa

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Jm".

resultante da acentuada carência de recursos humanos, em particular de recursos humanos qualificados, que afeta este organismo.

Não obstante, importa ter presente que, o ano de 2015 foi de avaliação dos procedimentos vigentes na ótica da conservação do cadastro geométrico da propriedade rústica, de finalidade essencialmente fiscal, no âmbito das atribuições e competências do extinto IGP, para a sua recondução ao quadro normativo, multifuncional e muito mais exigente, dos solos, ordenamento do território e urbanismo, face às atribuições e competências da DGT, e atenta a profunda alteração legislativa ocorrida na segunda metade de 2014 e 2015.

No que respeita à arrecadação da receita própria, o Relato faz referência ao montante de € 53.622,43, de receita, proveniente de transferências bancárias não identificadas, ou seja não associadas a uma concreta prestação de serviços.

De facto, tal como foi dado a conhecer pela DGT, este organismo é confrontado com transferências bancárias cujo autor não é o titular do pedido de prestação de serviços formulado junto da DGT, circunstância que, associada ao facto de as transferências bancárias efetuadas através dos terminais de multibanco, não permitirem a introdução de quaisquer dados de identificação, gera, em determinadas circunstâncias, dificuldades na identificação da origem da receita.

Com efeito, sobretudo no caso dos PRA's, cujo valor é tabelado e, por conseguinte, igual para todos os processos, admitindo apenas duas variantes, consoante a resolução do PRA pressuponha apenas trabalho de gabinete ou simultaneamente trabalho de campo e de gabinete, por vezes o pagamento, mediante transferência bancária efetuada num terminal de multibanco, não é efetuado diretamente pelo requerente do processo mas por um mandatário ou até por um familiar, fator que acarreta dificuldades ao nível da identificação da origem da receita, pelo que, pese embora a receita seja toda transferida para a conta da receita de que este organismo é titular junto do IGCP, E.P.E., a mesma não pode ser cobrada porquanto não é possível a respetiva associação a um processo em concreto.

MODELO 3A

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Am".

A identificação do processo no âmbito do qual foi efetuada cada uma das transferências nas circunstâncias indicadas no parágrafo precedente obriga a um aturado esforço dos trabalhadores, em particular dos trabalhadores afetos às Delegações Regionais, os quais, tal como expressamente reconhecido no Relato, são em tão reduzido número que nem sequer é possível assegurar a desejável segregação de funções ao nível da emissão de faturas e das tarefas de contabilidade.

Ainda assim e não obstante o escasso número de efetivos, o valor correspondente a receita cuja origem não se encontra identificada é, tendo por referência a receita anualmente arrecadada por este organismo, pouco expressiva, ascendo em 31.12.2014, tal como consta no Relato, a € 53.622,43.

Sem prejuízo de continuarem a ser envidados esforços no sentido de apurar a origem da sobredita receita, a DGT analisou, de forma articulada com o IGCP, E.P.E., a melhor metodologia para colocar termo a esta situação, tendo sido decidida a adesão ao sistema de pagamentos mediante referência multibanco, adesão essa que já foi objeto de formalização junto da UNICRE, para além de que o aplicativo de faturação já foi parametrizado em ordem a que as faturas emitidas pelo mesmo contenham um campo destinado à inserção da referência multibanco, perspetivando-se que, a muito breve prazo, a implementação do referido sistema seja efetivada, cessando, assim, as dificuldades de identificação da origem da receita, dado que a referência estará sempre associada a uma fatura em concreto e, por conseguinte, ao processo correspondente.

No que à execução orçamental respeita e considerando que o Relato refere que os processos relativos às receitas "(...) se encontravam devidamente instruídos, sendo os procedimentos e as operações que lhe estiveram subjacentes legais e regulares" e que, no que concerne à realização das despesas foi observado "(...) a correção dos registos e a segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria", escusamo-nos, por uma questão de economia do presente ofício, de nos alongarmos demasiado, permitindo-nos, ainda assim, detalhar os aspetos enunciados nos pontos 3.4.2.1 e 3.4.2.2.

MODELO 3A



MINISTÉRIO DO AMBIENTE

Direção-Geral do Território
Rua Artilharia Um, n.º 107, 1099-052 Lisboa, Portugal
Telefone (+351) 21 381 96 00 • Fax (+351) 21 381 96 93 • www.dgterritorio.pt

Pág. 8/19

Em sede do ponto 3.4.2.1 do Relato é feita referência à remuneração abonada aos titulares dos cargos de Diretor-Geral do Território e de Subdiretores-Gerais do Território enquanto membros da Comissão Permanente do Conselho Coordenador de Cartografia, concluindo-se no mesmo e em síntese que: *“(...) que a partir de julho de 2013 – uma vez que a Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, dispõe de uma norma de adaptação (artigo 14.º) que refere que no prazo de 180 dias após a entrada em vigor da presente lei (1 de janeiro de 2013, cfr. artigo 17.º) «devem ser revistas todas as situações de acumulação de funções públicas remuneradas autorizadas ao abrigo das alíneas a), b), e) e f) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (...) os membros da Comissão Permanente do Conselho Coordenador de Cartografia não podiam receber remunerações decorrentes de acumulação de funções por inerência”.*

Ainda segundo o Relato, considerando que os titulares dos cargos de Diretor-Geral e Subdiretores-Gerais do Território receberam as remunerações em questão de julho de 2013 até abril de 2015, e não tendo a referida despesa base legal, estamos perante pagamentos indevidos que causaram dano para o erário público, pelo que, tais abonos são suscetíveis de gerar responsabilidade reintegratória e sancionatória.

Salvo o devido respeito, não obstante se concordar com a interpretação dos normativos identificados no Relato, não podemos conformar-nos com a conclusão vertida no mesmo sobre este particular e, por conseguinte, com a eventual responsabilidade reintegratória e sancionatória admitidas no mesmo.

Efetivamente, a Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, revogou expressamente a alínea a) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, pelo que, corroboramos o entendimento vertido no Relato de que, foi intenção inequívoca do legislador vedar a possibilidade de acumulação de funções públicas remuneradas resultantes de situações de inerência.

Já não podemos conformar-nos, pelas razões aduzidas de seguida, com a admissibilidade de eventual responsabilidade reintegratória e sancionatória, no período compreendido entre julho de 2013 e abril de 2015.

Não obstante a Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, ter entrado em vigor em 1 de janeiro de 2013, conforme preceitua o respetivo artigo 17.º, a mesma estabelece, no seu artigo 14.º, um prazo de 180 dias após a sua entrada em vigor no decurso do qual deveriam ter sido revistas todas as situações de acumulação de funções públicas remuneradas autorizadas ao abrigo das alíneas a), b), e) e f) do, entretanto revogado, n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

Ora, é precisamente, tendo por base o decurso do prazo de 180 dias, estabelecido no sobredito artigo 14.º da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, sem que tenha ocorrido a revisão da situação de acumulação de funções públicas remuneradas, consubstanciadas na participação dos Diretor-Geral e Subdiretores-Gerais do Território na Comissão Permanente do Conselho Coordenador de Cartografia, que o Relato fundamenta a preconizada responsabilidade reintegratória e sancionatória com efeitos a partir de 1 de julho de 2013.

Salvo o devido respeito por entendimento diverso, não se afigura que a revisão de todas as situações de acumulação de funções públicas remuneradas autorizadas ao abrigo das alíneas a), b), e) e f) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, se encontrasse na esfera de ação dos titulares dos cargos de Diretor-Geral e Subdiretores-Gerais do território, não podendo, por conseguinte, ser-lhes assacada qualquer cominação resultante do decurso desse prazo sem que tal revisão tenha ocorrido.

Aqui chegados, impõe-se sublinhar que a DGT questionou em diversas ocasiões a Tutela e Secretaria Geral do Ministério onde se encontrava organicamente integrada, sendo que, logo que foi notificada de uma posição concreta relativa à oportunidade do referido abono, o que se consubstanciou na Nota n.º 14/SM/2015, a qual mereceu despacho de concordância do então Secretário de Estado da Administração Pública,

MODELO 3A

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'fn'.

MINISTÉRIO DO AMBIENTE

Direção-Geral do Território
Rua Artur Bernardes, n.º 107, 1099-052 Lisboa, Portugal
Telefone (+351) 21 381 96 00 • Fax (+351) 21 381 96 93 • www.dgter-territorio.pt

Pág. 10/19

datado de 13.04.2015, o Diretor-Geral do Território, mediante despacho exarado, em 27.04.2015, no ofício n.º 610 SEOTCN, a coberto do qual foi dado a conhecer a esta DGT o teor da referida Nota e Despacho exarado na mesma, determinou a cessação do abono em apreço (cfr. Doc. n.º 2).

Impõe-se igualmente sublinhar que a acima identificada Nota n.º 14/SM/2015, a qual mereceu Despacho de concordância do então Secretário de Estado da Administração Pública foi emitida na sequência do Ofício n.º 321/DSGRI-DGRHL/2013, datado de 22.10.2013, endereçado pelo então Diretor-Geral do Território ao então Secretário-Geral do Ministério da Agricultura e do Mar, a coberto do qual, para além de uma descrição exaustiva sobre a referida remuneração e as circunstâncias do abono da mesma, é solicitado, no penúltimo parágrafo do mesmo que *“Em face de quanto antecede e com a ressalva de que a remuneração em apreço foi reportada em sede da prestação de informação determinada pela Lei n.º 59/2013, de 23 de agosto, e, tal como acima referido, dada a conhecer às sucessivas Tutelas diretas da DGT, permitimo-nos solicitar as orientações tidas por adequadas”* (cfr. Doc. n.º 3).

Destaca-se que, na sequência da expedição do sobredito ofício ao então Secretário-Geral do Ministério da Agricultura e do Mar, volvidos cerca de seis meses, o mesmo respondeu a esta DGT, através do Ofício n.º OFC/973/2014/DGR, de 02.04.2014, nos seguintes termos: *“Relativamente ao assunto identificado em epígrafe, tenho a honra de informar V. Exa., que a análise jurídica desta Secretaria-Geral se encaminha no sentido de existir enquadramento legal para o pagamento do suplemento em causa. Contudo, tendo esta Secretaria-Geral tido conhecimento que esse organismo foi objeto de recente auditoria pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), entendemos prudente aguardar pela, eventual, pronúncia daquela entidade sobre a matéria em apreço, em sede de relatório da auditoria em causa”* (cfr. Doc. n.º 4).

Não obstante o sobredito ofício remeter a tomada de posição para momento posterior ao relatório de auditoria da IGF de que a DGT havia sido objeto – o qual até à presente data não foi dado a conhecer a este organismo – é referido que a *análise jurídica da Secretaria-Geral se encaminha no sentido de existir enquadramento legal*

MODELO 3A

A handwritten signature in blue ink, appearing to be the initials "fn".

MINISTÉRIO DO AMBIENTE

Direção-Geral do Território
Rua Artimiana Um, n.º 107, 1099-052 Lisboa, Portugal
Telefone (+351) 21 381 96 00 • Fax (+351) 21 381 96 91 • www.dgterritorio.pt

Pág. 11/19

para o pagamento do suplemento em causa, aspeto que reforçou a convicção dos titulares dos cargos de direção superior da DGT relativamente à bondade e oportunidade do abono da referida remuneração.

De notar que a supra citada resposta da Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura e do Mar foi emitida em momento posterior a julho de 2013, mais concretamente em abril de 2014, ou seja após ter decorrido o prazo de 180 dias fixado no artigo 14.º da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, para revisão das acumulações de funções públicas remuneradas e autorizadas ao abrigo das alíneas a), b), e) e f) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

Destaca-se, igualmente, que, em momento anterior e na sequência de pedido de orientações entregue pessoalmente em Sessão de Despacho, pelo então titular do cargo de Diretor-Geral do Território ao então Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, foi, pelo referido membro do Governo, solicitado parecer à então Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (cfr. Docs. n.ºs 5 e 6).

Em cumprimento do solicitado pelo sobredito membro do Governo, a Secretaria-Geral pronunciou-se a coberto da Informação N.º 49/DSAJ/2014, a qual vai no sentido da aplicabilidade do Despacho Conjunto n.º 278/2002, de 18 de março de 2002, enquanto não for proferido novo Despacho Conjunto, à luz do n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 193/95, de 28 de julho, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2014, de 19 de setembro, preconizando que tal Despacho Conjunto seja proferido em ordem a evitar dúvidas interpretativas como aquela que foi suscitada pela DGT (cfr. Doc. n.º 7).

A Informação N.º 49/DSAJ/2014, foi, em dezembro de 2014, remetida pela Chefe do Gabinete do então Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza à Chefe do Gabinete do então Secretário de Estado da Administração Pública, para "(...) *confirmação do entendimento nela expresso, atendendo a que está em causa um suplemento remuneratório*" (cfr. Doc. n.º 8).

MODELO 3A

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "fa".

MINISTÉRIO DO AMBIENTE

Direção-Geral do Território
Rua Artibarra Um, n.º 107, 1099-052 Lisboa, Portugal
Telefone (+351) 21 381 96 00 • Fax (+351) 21 381 96 93 • www.dgterritorio.pt

Pág. 12/19

Aqui chegados, importa sublinhar que, em momento algum, as diversas entidades que analisaram esta temática e que encaminharam a mesma para sucessivos pareceres, emitiram qualquer determinação, ou sequer orientação, aos titulares dos cargos de direção superior da DGT, no sentido de fazer cessar o abono da remuneração em apreço, não obstante já ter transcorrido há muito o prazo de 180 dias fixado no acima citado artigo 14.º da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro.

Em 02.02.2015 e em 27.03.2015, a Chefe do Gabinete do então Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza efetivou insistências junto do Gabinete do então Secretário de Estado da Administração Pública, sobre o pedido formulado a coberto do Of. N.º 1891, de 04.12.2014 (cfr. Docs. n.ºs 9 e 10).

Conforme acima referido, as questões suscitadas, ainda em 2013, pela DGT relativamente à bondade e oportunidade do pagamento da remuneração devida pela inerência dos titulares dos cargos de Diretor-Geral do Território e Subdiretores-Gerais enquanto membros da Comissão Permanente do Conselho Coordenador de Cartografia apenas foram objeto de uma decisão concreta mediante a prolação do Despacho do então Secretário de Estado da Administração Pública, exarado em 13.04.2015, na Nota n.º 14/SM/2015, o qual consubstancia um Despacho de mera concordância, nada referindo quanto às cominações eventualmente resultantes do entendimento vertido na referida Nota n.º 14/SM/2015, a qual, por sua vez, é igualmente omissa quanto às consequências eventualmente advenientes do entendimento nela vertido.

De facto, a Nota n.º 14/SM/2015, limita-se a considerar que o Despacho n.º 278/2002, de 18 de março de 2002, ao abrigo do qual vinham sendo abonadas as remunerações em causa, encontra-se tacitamente revogado pela Lei n.º 66/2021, de 31 de dezembro, encontrando-se vedada a prolação de novo Despacho Conjunto, nada adiantando relativamente às cominações eventualmente daí resultantes (cfr. Doc. n.º 2).

MODELO 3A



MINISTÉRIO DO AMBIENTE

Direção-Geral do Território
Rua Atilfiana Um, n.º 107, 1099-052 Lisboa, Portugal
Telefone (+351) 21 381 96 06 • Fax (+351) 21 381 96 93 • www.dgterritorio.pt

Pág. 13/19

Ora, tal como acima explicitado e oportunamente dado a conhecer à Equipa de Auditoria, logo que a Nota n.º 14/SM/2015 e Despacho de concordância exarado na mesma foram dados a conhecer à DGT, o Diretor-Geral do Território determinou a cessação do abono das remunerações em causa, o que, atento o facto de que o despacho em apreço foi proferido em 27.04.2015, repercutiu-se no processamento das remunerações respeitantes ao mês de maio de 2015.

Perante todo o exposto, não se concorda com o entendimento vertido no Relato de que, há lugar a eventual responsabilidade reintegratória e sancionatória no período compreendido entre 01.07.2013 e 30.04.2015.

Desde logo porque, como acima se demonstrou e resulta evidente dos diversos documentos em anexo, a DGT sempre diligenciou no sentido da emissão de orientações sobre a oportunidade do abono das remunerações em causa, sendo que, salvo mediante a Nota n.º 14/SM/2015, até então os vários pareceres emitidos eram no sentido da oportunidade e correção do abono das referidas remunerações.

E, por outro lado, porque, conforme acima se advogou, o prazo de 180 dias para revisão das situações de acumulações de funções públicas remuneradas ao abrigo, entre outras, de situações de inerência, não era um prazo que impedia sobre a DGT, dado que, não estava na esfera de atuação deste organismo, promover qualquer revisão nesse âmbito.

A corroborar este entendimento, atente-se no Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, o qual veio estabelecer novos prazos e regras para a fundamentação da atribuição de suplementos remuneratórios.

A publicação do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro e a fixação de um novo prazo para os organismos públicos reportarem os suplementos remuneratórios que processam, conforme estabelece o n.º 3 do respetivo artigo 6.º, demonstra que, ao contrário do preconizado em sede do Relato, o prazo de 180 dias estabelecido no artigo 14.º da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, não impedia sobre a DGT, não

MODELO 3A



MINISTÉRIO DO AMBIENTE

Direção-Geral do Território
Rua Artilharia Um, n.º 107, 1099-057 Lisboa, Portugal
Telefone : +351 21 381 96 00 • Fax : +351 21 381 96 93 • www.dgterritorio.pt

Pág. 14/19

podendo, por conseguinte, concluir-se que, findo o referido prazo, há lugar a responsabilidade reintegratória e sancionatória.

Aliás, não tendo o prazo de 180 dias estabelecido no artigo 14.º da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, sido cumprido pelo poder político, não pode assacar-se tal incumprimento aos titulares dos cargos de direção superior da DGT.

Em obediência ao preceituado no n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, a DGT reportou atempadamente todos os suplementos que vinha processando, entre os quais a remuneração em apreciação, tendo, para além do reporte efetuado perante a Secretaria-Geral, dado conhecimento do mesmo à respetiva Tutela, conforme ofício n.º 77/DSGRI-RH/2015, de 20.02.2015, cuja cópia se junta igualmente em anexo como Doc. n.º 11.

Perante todo o exposto, somos de entendimento que não há lugar a qualquer responsabilidade reintegratória e sancionatória no período indicado no Relato, encontrando-se a situação sanada porquanto, logo que conhecida a única resposta concreta sobre as questões diversas vezes colocadas pela DGT, foi feito cessar o pagamento das remunerações em apreço.

Por último e no que às aquisições de bens e serviços respeita, o Relato dá nota de que, de entre o universo de aquisições selecionadas no âmbito da amostra, todos os procedimentos pré-contratuais na modalidade de ajuste direto foram efetuados com consulta a uma só entidade, o que, igualmente segundo o Relato, evidencia que não foram adotadas pela DGT, neste tipo de procedimento pré-contratual, práticas de modo a salvaguardar as melhores condições de mercado e a prossecução do interesse público.

A este propósito e pese embora se reconheça que, em determinadas circunstâncias o facto de se alargar o universo de potenciais fornecedores e prestadores de serviços permite à entidade adjudicante selecionar melhor o adjudicatário de entre os vários

MODELO 3A



MINISTÉRIO DO AMBIENTE

Direção-Geral do Território
Rua Artilharia Um, n.º 107, 1099-052 Lisboa, Portugal
Telefone (+351) 21 381 96 00 • Fax (+351) 21 381 96 93 • www.dgterritorio.pt

Pág. 15/19

possíveis, o enquadramento da entidade adjudicante pode, em determinadas situações, afastar a referida regra.

Com efeito, em determinados casos, nomeadamente relacionados com a urgência na concretização da adjudicação, a prossecução do interesse público concretiza-se melhor com a consulta a apenas uma entidade.

Aliás, este entendimento terá sido precisamente aquele que presidiu à opção do legislador do Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, porquanto e tal como resulta do n.º 1 do respetivo artigo 114.º, *"A entidade adjudicante pode, sempre que o considere conveniente, convidar a apresentar proposta mais do que uma entidade"*.

Assim sendo, o legislador deixou ao critério da entidade adjudicante, consoante o respetivo enquadramento em cada momento, o número de entidades a convidar no âmbito do procedimento pré-contratual de ajuste direto.

Perante o exposto e embora se reconheça que o convite a mais do que uma entidade possa, em regra, ser a metodologia que melhor prossegue o interesse público porquanto alarga o universo de escolha da entidade adjudicante, o certo é que a ilação de que o ajuste direto com convite a apenas uma entidade contraria a prossecução do interesse público pode, em determinadas situações, ser excessiva porquanto contrária à realidade.

Assim, não obstante a escassez de recursos humanos poder levar a reduzir o número de convites formulados em sede dos ajustes diretos, o certo é que, em determinadas circunstâncias, tal resulta de uma opção consciente e deliberada da entidade adjudicante.

Ainda no âmbito da contratação pública, o Relato identifica a aquisição de combustível rodoviário e o fornecimento de energia elétrica como sendo dois procedimentos pré-contratuais que importa promover ao abrigo do correspondente Acordo Quadro.

No que concerne à aquisição de combustível rodoviário e tal como oportunamente dado a conhecer e documentado à Equipa de Auditoria, a DGT encetou em 2013, procedimento pré-contratual, ao abrigo do Acordo Quadro de combustíveis rodoviários, o qual foi, na sequência de proposta fundamentada deste organismo, objeto de despacho de não adjudicação por parte do membro do Governo da Tutela, devido ao facto de, não obstante tal requisito ter sido expressamente fixado nas peças do procedimento, não se encontrar acautelado, pelo menos, um posto de abastecimento por concelho, circunstância que determinou a manutenção em vigor do contrato ao abrigo do qual a DGT vem satisfazendo as respetivas necessidades de abastecimento de combustível rodoviário.

A metodologia de ação em apreço, objeto de concordância e, por conseguinte do mencionado Despacho de não adjudicação por parte do membro do Governo da Tutela, resultou ser a única passível de salvaguardar o interesse público, traduzido no caso concreto na continuidade, sem qualquer interrupção, do abastecimento dos veículos da DGT, bem como do sistema de via-verde.

Neste particular, impõe-se sublinhar que todos os encargos resultantes do funcionamento corrente da DGT, bem como uma parte muito significativa dos respetivos encargos com pessoal são suportados através das receitas próprias geradas por este organismo, as quais são maioritariamente resultantes da resolução dos PRA's, para cuja execução os veículos e, por conseguinte, o respetivo abastecimento e o sistema de via-verde, resultam indispensáveis.

Por outro lado, importa referir que, tal como igualmente dado a conhecer e documentado junto da Equipa de Auditoria, logo que a Unidade Ministerial de Compras encetou o procedimento agregado conducente à aquisição de combustíveis rodoviários, a DGT aderiu ao mesmo, encontrando-se tal procedimento ainda a decorrer, razão pela qual não resta à DGT outra alternativa que não seja a de manter em vigor o contrato que havia sido celebrado do antecedente, ao abrigo da Portaria n.º 171/2001 (contrato público de aprovisionamento).

MODELO 3A



MINISTÉRIO DO AMBIENTE

Direção-Geral do Território
Rua Artilharia Um, n.º 107, 1099-052 Lisboa, Portugal
Telefone (+351) 21 381 96 00 • Fax (+351) 21 381 96 93 • www.dgterritorio.pt

Pág. 17/19

O procedimento pré-contratual conduzido pela Unidade Ministerial de Compras da Secretaria Geral ainda não se encontra concluído, pese embora se encontre na respetiva fase final, sendo que, de acordo com a mensagem de correio eletrónica remetida pela Unidade Ministerial de Compras aos organismos aderentes, no que à DGT respeita, o pedido de regime de exceção ao Acordo Quadro enquanto não se concretizar a celebração do contrato, será acautelado por aquela entidade (cfr. Doc. n.º 12).

No que respeita ao fornecimento de energia elétrica, relativamente ao qual o Relato recomenda igualmente que a DGT acautele tal fornecimento ao abrigo do correspondente Acordo Quadro, permitimo-nos transmitir que, tal como resulta do pedido de elementos endereçado pela Unidade Ministerial de Compras da Secretaria Geral a este organismo, aquela entidade vai encetar procedimento pré-contratual agregado, ao qual a DGT está obrigada a aderir enquanto organismo comprador vinculado, conducente ao fornecimento de energia elétrica ao abrigo de Acordo Quadro, pelo que, a breve prazo, a situação apontada será sanada (cfr. Doc. n.º 13).

Por último e no que ao cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria respeita, aproveitamos apenas o ensejo da presente pronúncia para dar a conhecer que, atento o facto de a DGT vir beneficiando de um regime de exceção ao mencionado Princípio, concedido até 31.12.2015, no final do ano transato este organismo promoveu o encerramento de todas as contas bancárias, à ordem, domiciliadas na banca comercial e de que ainda era titular (cfr. Doc. n.º 14).

Estes são os considerandos que nos apraz efetuar relativamente ao Relato dado a conhecer a este organismo, permitindo-nos reiterar que todas as recomendações formuladas foram já, ou serão prontamente adotadas, conforme acima indicado, salvo se não se encontrarem exclusivamente na esfera de atuação deste organismo, como é o caso daquelas que implicam uma prévia articulação com a Secretaria Geral, atento o regime da prestação centralizada de serviços.

Atentos os considerandos supra, somos de entendimento que, face às condicionantes indicadas, mormente a acentuada carência de recursos humanos que afeta a DGT, em particular de recursos humanos qualificados, o facto de a apreciação final sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras ser favorável é um indicador de que a DGT vem pugnando pelo escrupuloso cumprimento do quadro legal vigente.

Em particular no que concerne à eventual responsabilidade reintegratória e sancionatória, somos igualmente de entendimento que, atenta a fundamentação acima aduzida, a mesma não se verifica.

Certos da melhor atenção de V. Exa. para o teor da presente pronúncia, prevalecemos da oportunidade para apresentar os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral



Rui Amaro Alves



Ex.ma Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
A/c da Sr.ª Dr.ª Leonor Corte-Real Amaral
II. Auditora Coordenadora
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 11 de janeiro de 2016

ASSUNTO: Proc. 16/15-Audit | DA III.1 | Pronúncia

Exma. Senhora,

Na sequência da citação para os termos do despacho do Exmo. Senhor Juiz Conselheiro Relator do processo de auditoria em referência, anexo os comentários que me merecem as partes do Relato referidas no ofício de citação.

Apresento a V. Ex.ª cordiais cumprimentos.

(Paulo V. D. Correia)

Paulo Vasconcelos Dias Correia

Proc.º n.º 16/15 – Audit | DA III.1

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro Relator,

O signatário, ex-Diretor Geral do Território, notificado do despacho de V. Exa para, querendo, se pronunciar sobre o teor dos n.ºs 13 a 15 dos pontos 1.1., 3.4.2.1., 5 e quadros do Anexo I do relato resultante da auditoria financeira à Direção Geral do Território – Gerência de 2014, vem fazê-lo como segue:

1. Considera-se correto, no essencial, o relato no que respeita à enunciação dos factos.
2. Não obstante vir mencionada a alteração verificada em 2014 do Decreto-lei n.º 193/95, de 28 de julho, o relato desvalorizou esta circunstância que não é despicienda (bem pelo contrário) para uma análise rigorosa das questões suscitadas: é que a aprovação do Decreto-lei n.º 141/2014, de 19 de setembro é posterior à da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na qual vem sustentada a posição dos senhores auditores quanto às responsabilidades do signatário por alegada efetivação de despesa ilegal.
3. O relevo desta sucessão dos diplomas no tempo resulta de, na versão revista do artigo 7.º do diploma que criou o Conselho Coordenador de Cartografia, se (continuar a) dispor o seguinte:
" 6. O estatuto remuneratório dos membros que integram a Comissão Permanente referida no número anterior é fixada por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ordenamento do território "
4. A consideração desta norma, repete-se, de emissão posterior à da atual Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), e, portanto, não revogada por estas, deveria levar os senhores auditores a reconhecer que a opção do legislador foi a de consagrar um estatuto remuneratório aplicável aos membros da comissão permanente do Conselho Coordenador de Cartografia pelo exercício de funções neste órgão, reconhecendo-se implicitamente a autonomia e o acréscimo de trabalho e responsabilidades para além do que é comum nas situações de inerência.
5. Não se afigura, pois, correta, a interpretação que vem feita no relato que secunda a errada doutrina do despacho (aliás, tardio) do senhor Secretário de Estado da Administração Pública de 14 de abril de 2015, pois que, mantendo o Decreto-lei n.º 141/2014, de 19 de setembro o regime material instituído pelo Decreto-lei n.º 50/2002, de 15 de março (que introduziu esta alteração ao diploma de 1995), deverá entender-se que se manteve válido por opção do legislador, pelo menos até à sua revogação por outro ato da mesma natureza, o despacho conjunto n.º 278/2002 de 12 de abril de 2002, ao abrigo do qual foi abonada ao signatário a componente remuneratória em causa.
6. Igualmente se afigura errado o relato, secundando também aqui o referido despacho do SEAP, na parte em que se conclui que são ilegais os abonos em causa por força dos princípios da exclusividade e da imparcialidade, consagrados nos artigos 19.º a 24.º da LGTFP que alegadamente proíbem a acumulação de funções públicas e remunerações derivadas do exercício de funções cumuladas.

Paulo Vasconcelos Dias Correia

7. Ora, é evidente que na situação examinada pelos senhores auditores não está em causa o princípio da exclusividade e muito menos o princípio da imparcialidade na medida em que a componente remuneratória considerada ilegal não é contrapartida de quaisquer funções exercidas pelo signatário na defesa ou prossecução de interesse conflituante, ou potencialmente conflituante, com o interesse público do desempenho das suas funções de Diretor Geral do Território.
8. Acresce que, como também é óbvio, a acumulação de funções de Diretor Geral do Território com as de membro do Conselho Coordenador de Cartografia e da sua comissão permanente, não só não é proibida – já que se trata de exercício de funções convergentes na defesa e prossecução de um interesse da mesma natureza, o interesse público –, como é imposta pela lei, não podendo o signatário renunciar, ou mesmo delegar a atividade naquele órgão, o que, ressalvado o devido respeito pela opinião expressa no relato, mostra a falta de racional da invocação do princípio da exclusividade como limite à acumulação.
9. Menos sentido faz a ideia de que as garantias de imparcialidade dos artigos 19.º a 24.º da LGTFP impedem a remuneração em causa quando a mesma vem expressamente prevista no artigo 7.º do Decreto-lei n.º 193/95, de 28 de julho, na versão introduzida pelo Decreto-lei n.º 141/2014, de 19 de setembro. Trata-se de acumulação de **funções públicas** e de remunerações adicionais em razão de uma ponderação feita pelo legislador (que ao Tribunal de Contas não compete discutir em vista do princípio constitucional da separação de poderes), sobre a adequação de uma contrapartida remuneratória devida aos membros da comissão permanente, em razão do acréscimo de responsabilidades, o que de resto está longe de ser uma solução inédita na Administração Pública portuguesa, mesmo após a entrada em vigor das invocadas normas da LGTFP.
10. Os limites traçados pela LGTFP, designadamente no artigo 19.º citado no relato, não impedem o exercício de outras funções públicas remuneradas em adição às desempenhadas no cargo ou lugar, somente proscrevem o exercício de funções que coloquem em risco a afetação permanente “ao serviço do interesse público”, designadamente em casos ou situações de incompatibilidade ou de impedimento. Ora, o exercício de funções no Conselho Coordenador de Cartografia é, evidentemente, **serviço público** que não resulta da vontade do signatário em exercer tais funções, resulta da vontade da lei, tal como da vontade da lei resulta o direito à remuneração pelo seu exercício cumulado com as funções, no caso do signatário, de Diretor Geral do Território.
11. Não pode igualmente proceder o argumento achado no relato segundo o qual “os artigos 19.º a 24.º da LTFP, relativo às garantias de imparcialidade, constituem normas base definidoras do vínculo de interesse público (...) assumindo aqui a LTFP natureza de lei de valor reforçado (cfr. n.º 3 *in fine*, do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa), só podendo ser afastada por ato legislativo de igual valor”, argumento este constante da “Nota” em que se fundamenta o despacho do SEAP e que merece a concordância dos senhores auditores. É que a norma do artigo 21.º da referida Lei não tem o valor reforçado que se lhe atribui, uma vez que trata das situações **em que pode existir acumulação de funções públicas**, isto é, situações onde por natureza (e por regra) não se coloca a questão da imparcialidade.

Paulo Vasconcelos Dias Correia

12. Assim, contrariamente ao que resulta da fundamentação do despacho do SEAT e da opinião dos senhores auditores, nada impede que, além da expressa enunciação de situações de acumulação remunerada de funções públicas feita no artigo 21.º n.º 2 da LGTFP, a lei – em sentido material – venha a considerar outras que observem o mesmo regime. Neste sentido veja-se a anotação de Veiga e Moura e Cátia Arrimar, que, refletindo sobre o alcance desta enunciação, entendem que “deve, porém, ter-se presente que legislação específica, particularmente os diplomas que estruturam diversas carreiras especiais, pode prever outras situações de acumulações de funções públicas, hipótese essa em que a acumulação dependerá da ocorrência da situação tipificada em tais normas e ainda do manifesto interesse público na acumulação” (V. **Comentário à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas**, Coimbra, 2014, p. 148).
13. A habilitação legal específica colhe-se, como acima se faz notar, na norma do artigo 7.º n.º 6 do Decreto-lei n.º 193/95, de 28 de julho, na versão resultante do Decreto-lei n.º 141/2014, de 19 de setembro que manteve o regime material introduzido em 2002 e ao abrigo do qual foi emitido o despacho conjunto em que se habilitam os abonos em exame.
14. Discorda-se, por conseguinte, da ilação extraída no extrato do relato sob pronúncia, segundo a qual a correspondente despesa não tem base legal, sendo por isso suscetível de originar responsabilidades reintegratória e sancionatória, pois que, como se demonstrou e resulta inequívoco à luz do regime aplicável (de todo o regime), os pagamentos feitos ao signatário não foram indevidos por serem legais e correspondem a contrapartida efetiva de funções por si exercidas, em razão das quais a lei atribui expressamente o direito à remuneração.
15. Muito menos se pode aceitar a efetivação de quaisquer responsabilidades financeiras, na medida em que as normas em que se fundamentam, designadamente a que se refere à responsabilidade sancionatória, não são aplicáveis ao caso em vista da plena legalidade dos abonos em causa, não tendo sido violadas quaisquer normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como não se verificou a assunção ilegal ou a ilegal autorização ou pagamento das correspondentes despesas.
16. Em qualquer caso, sendo estas responsabilidades de índole subjetiva dada a natureza essencialmente punitiva das normas que lhes definem os pressupostos, e tendo o signatário feito tudo o que estava ao seu alcance para anular a margem de incerteza jurídica decorrente das alterações verificadas no ordenamento, designadamente a propósito da ultra atividade do despacho conjunto n.º 278/2002, tem o signatário por certo que o Tribunal não deixará de, concluindo pela ausência de culpa, isentar o signatário das responsabilidades cuja efetivação vem proposta, assim fazendo justa aplicação da prerrogativa nesse sentido consagrada nos preceitos invocados no relato.
17. Nesta ponderação não deverá o Tribunal ser indiferente, também, ao facto de o signatário ter agido no pleno convencimento da legalidade dos abonos que lhe foram pagos, orientando-se pelas informações jurídicas nesse sentido elaboradas pelos Serviços a que por certo os senhores auditores tiveram acesso e constarão dos elementos instrutórios do relato.

Paulo Vasconcelos Dias Correia

Pelas antecedentes razões e pelas que, ausentes desta pronúncia, merecerão por certo o douto suprimento do Tribunal, o signatário solicita que se julguem improcedentes as conclusões levadas ao relato no que respeita à ilegalidade dos abonos pagos pelo exercício de funções no Conselho Coordenador de Cartografia.

Lisboa, 11 de janeiro de 2016



(Paulo V. D. Correia)



Exma Senhora
Auditora Coordenadora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Tribunal de Contas

Assunto: Auditoria Financeira à Direção-Geral do Território – Gerência 2014

Tendo sido citado, por carta registada com aviso de receção recebida em 22 de dezembro de 2015, para, querendo, me pronunciar sobre o extrato do relato da Auditoria Financeira à Direção-Geral do Território, **Gerência de 2014** referida em epígrafe, e sem prejuízo da resposta institucional do Diretor-Geral, cumpre pronunciar-me em conformidade no que concerne ao ponto 3.4.2.1 e no que à responsabilidade sancionatória individualmente considerada respeita, o que faço nos termos seguintes.

1 – Sendo certo que a Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013, conforme preceitua o respetivo artigo 17.º, a mesma estabelece, no seu artigo 14.º, um prazo de 180 dias após a sua entrada em vigor no decurso do qual deveriam ter sido revistas todas as situações de acumulação de funções públicas remuneradas autorizadas ao abrigo das alíneas a), b), e) e f) do, entretanto revogado, n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

2 – Ora, salvo o devido respeito por entendimento diverso, não se afigura que a revisão de todas as situações de acumulação de funções públicas remuneradas autorizadas ao abrigo das alíneas a), b), e) e f) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, se encontrasse na esfera de ação dos titulares dos cargos de diretor-geral e subdiretores-gerais do território, não podendo, por conseguinte, ser-lhes assacada qualquer cominação resultante do decurso desse prazo sem que tal revisão tenha ocorrido.

3 – Acresce que o signatário sempre agiu diligentemente no sentido de, por diversas ocasiões, levar o assunto ao conhecimento superior e questionar a Tutela e a Secretaria-Geral do Ministério onde se encontrava organicamente integrada, sendo que tal resulta inequívoco do ofício n.º 2799, datado de 14.06.2013 enviado pelo Gabinete do então Secretário de Estado do Ambiente e Ordenamento do Território ao então Secretário-Geral do Ministério da Agricultura e do Mar, e do ofício n.º 321/DSGRI-DGRHL/2013, datado de 22.10.2013, endereçado pelo então Diretor-Geral do Território ao então Secretário-Geral do Ministério da Agricultura e do Mar, a coberto do qual, para além de uma descrição exaustiva sobre a referida remuneração e as circunstâncias do abono da mesma, é solicitado, no penúltimo parágrafo do mesmo que “Em face de quanto antecede e com a ressalva de que a remuneração em apreço foi reportada em sede da prestação de informação determinada pela Lei n.º 59/2013, de 23 de agosto, e, tal como acima referido, dada a conhecer às sucessivas Tutelas diretas da DGT, permitimo-nos solicitar as orientações tidas por adequadas” (cfr. Doc. n.º 1 e Doc. n.º 2).

4 – Na sequência do sobredito ofício ao então Secretário-Geral do Ministério da Agricultura e do Mar, volvidos cerca de seis meses, o mesmo respondeu a esta DGT, através do ofício n.º OFC/973/2014/DGR, de 02.04.2014, nos seguintes termos: “Relativamente ao assunto identificado em epígrafe, tenho a honra de informar V. Exa., que a análise jurídica desta Secretaria-Geral se encaminha no sentido de existir enquadramento legal para o pagamento do suplemento em causa. Contudo, tendo esta Secretaria-Geral tido conhecimento que esse organismo foi objeto de recente auditoria pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), entendemos prudente aguardar pela, eventual, pronúncia daquela entidade sobre a matéria em apreço, em sede de relatório da auditoria em causa” (cfr. Doc. n.º 3).

5 – De salientar que a menção de que a análise jurídica da Secretaria-Geral se encaminha no sentido de existir enquadramento legal para o pagamento do suplemento em causa, reforçou a convicção do signatário enquanto titular dos cargos de direção superior da DGT relativamente à bondade e oportunidade do abono da referida remuneração.

6 – Por outro lado, permito-me sublinhar que em momento algum as diversas entidades que analisaram esta temática e que encaminharam a mesma para sucessivos pareceres, emitiram qualquer determinação, ou sequer orientação, aos titulares dos cargos de direção superior da DGT, no sentido de fazer cessar o abono da remuneração em apreço, não obstante ter transcorrido há muito o prazo de 180 dias fixado no artigo 14.º da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro.

7 - Logo que ao signatário foi transmitida a posição concreta relativa à oportunidade do referido abono, o que se consubstanciou na Nota n.º 14/SM/2015, a qual mereceu despacho de concordância do então Secretário de Estado da Administração Pública, datado de 13.04.2015, o signatário no exercício das funções de Diretor-Geral do Território de imediato determinou a cessação do abono em apreço, o que ocorreu em 27.04.2015, e se repercutiu no processamento das remunerações respeitantes ao mês de maio de 2015 (cfr. Doc. n.º 4).

Em conformidade e no mais alegado na pronúncia institucional do Diretor-Geral do Território que aqui se dá por reproduzida para todos os efeitos legais, é quanto ao signatário cumpre referir face ao Relato da Auditoria Financeira à Direção-geral do Território – Gerência 2014.

Lisboa, 14 de janeiro de 2016.



Ana Cristina Bordalo
Rua artilharia Um, 107
1099-052 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 647/2016
2016/1/14



Exma Senhora
Auditora Coordenadora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Tribunal de Contas

Assunto: Auditoria Financeira à Direção-Geral do Território – Gerência 2014

Tendo sido citada, por carta registada com aviso de receção recebida em 22 de dezembro de 2015, para, querendo, me pronunciar sobre o extrato do relato da Auditoria Financeira à Direção-Geral do Território, Gerência de 2014 no que se refere aos números 13 a 15 do ponto 1.1, pontos 3.4.2.1 e quadros do Anexo I, e sem prejuízo da resposta institucional do Senhor Diretor-Geral, cumpre pronunciar-me em conformidade no que à responsabilidade sancionatória individualmente considerada respeita, o que faço nos termos seguintes.

1 – Conforme resulta do Relato, a signatária iniciou funções como subdiretora-geral em 21 de novembro de 2014.

2 – Até essa data, não obstante pertencer ao quadro de pessoal da DGT, esteve ausente desta no exercício de funções dirigentes noutra instituição, e para as quais tinha sido nomeada, em comissão de serviço, em junho de 2009.

3 - Pelo Despacho nº 3641/2015 do Diretor-Geral do Território, exarado em 11 de fevereiro de 2015 e publicado na 2ª série do Diário da República em 13 de abril de 2015, foi designada para substituir o Diretor-Geral nas suas ausências e impedimentos.

4 – No exercício dos correspondentes poderes de substituição, foi-lhe submetida, para efeitos de autorização, um conjunto de pedidos de autorização de pagamento, PAP, de que se individualiza o PAP nº 1000000159, de 19 de março de 2015, expressamente referido no Relato de Auditoria.

5 – O aludido PAP não foi acompanhado por qualquer informação ou nota interna desagregando as várias rubricas que concorrem para os vencimentos, nem tão pouco foi feita menção, ainda que verbal e informal, sobre qualquer questão que pudesse suscitar reflexão acerca da conformidade, e muito menos da falta dela, dos vencimentos com as disposições legais e regulamentares em vigor.

6 – Ao invés, e conforme resulta da sua leitura, o PAP nº 1000000159, cuja cópia se anexa (Doc. 1), consubstanciava um pedido de autorização de pagamento de vencimentos que se apresentava validado, conferido e confirmado pelos Senhores “Responsável da Contabilidade” (chefe de divisão DSGRI – DGRF), “Assistente técnica” e “Diretora dos Serviços de Gestão de Recursos Internos”, respetivamente.

7 – Em conformidade, e atentas as assinaturas dos responsáveis da então Direção de Serviços de Gestão de Recursos Internos da DGT, a signatária autorizou o PAP nº 1000000159, como fez com os

ASJ

Ana Cristina Bordalo
Rua artilharia Um, 107
1099-052 Lisboa

demais PAP e PLC, na absoluta convicção de que todo o montante dos pagamentos, sem exceção, tinha completa e inequívoca base legal.

8 - Só posteriormente é que a signatária teve conhecimento da questão respeitante ao Estatuto Remuneratório dos Membros do Conselho Coordenador de Cartografia, ao ter sido informada pelo Senhor Diretor-Geral do Território de que, de imediato, ia determinar a cessação do respetivo pagamento por ter sido informado que, conforme despacho do Senhor Secretário de Estado da Administração Pública sobre parecer emitido a propósito e transmitido pelo Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, era entendido estar o pagamento daquele suplemento remuneratório desprovido de base legal por se considerar que o despacho conjunto nº 278/2002, de 18 de março de 2002, se encontrava tacitamente revogado pela Lei nº 66/2012.

9 – Ao tomar conhecimento de todo o expediente subjacente, a signatária entendeu o fundamento da atuação dos Senhores Dirigentes Intermédios da DGT que validaram o PAP nº 1000000159 e lho submeteram para efeitos de autorização, no exercício dos poderes de substituição do Diretor-Geral, conforme Despacho nº 3641/2015, de 11 de fevereiro de 2015, fundamento que se lhe afigura devidamente descrito e fundamentado na pronúncia institucional do Senhor Diretor-Geral do Território.

Em conformidade e no mais alegado na referida pronúncia institucional do Diretor-Geral do Território na qual a signatária se louva e aqui se dá por reproduzida para todos os efeitos legais e em Direito permitidos, é quanto à signatária cumpre referir face ao Relato da Auditoria Financeira à Direção-Geral do Território – Gerência 2014.

Lisboa, 13 de janeiro de 2016.

