



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 13/2015 - AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 12/2016 - 2.ª SECÇÃO

AUDITORIA DE SEGUIMENTO

**ATIVIDADE DO FUNDO DE REABILITAÇÃO E
CONSERVAÇÃO PATRIMONIAL**

2013 E 2014

**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II
JULHO DE 2016**



7/6/6
=

Tribunal de Contas

ÍNDICE

SUMÁRIO	7
1 – INTRODUÇÃO.....	9
1.1 – Principais resultados da auditoria anterior	9
1.2 – Caracterização da entidade e da sua atividade	10
2 – OBJETIVO, ÂMBITO E MÉTODO	12
3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	14
4 – OBSERVAÇÕES	15
4.1 – Atividade financeira	15
4.1.1 – Prestação de contas e sistema contabilístico.....	15
4.1.2 – Cumprimento da unidade da tesouraria do Estado.....	16
4.1.3 – Exame da execução orçamental	16
4.1.3.1 – Receita obtida por alienação de imóveis do Estado	17
4.1.3.2 – Receita obtida por aplicação do princípio da onerosidade.....	18
4.1.3.3 – Receita obtida por arrendamento de imóveis do Estado	24
4.1.3.4 – Receitas e despesas com aplicações financeiras	25
4.1.3.5 – Despesas de financiamento das operações de intervenção em imóveis.....	29
4.1.4 – Síntese do exame aos documentos de prestação de contas	29
4.2 – Atividade de Financiamento	30
4.2.1 – Contributo para a reabilitação e conservação dos imóveis do Estado.....	30
4.2.1.1 – Candidaturas.....	30
4.2.1.2 – Contratos de financiamento	32
4.2.2 – Organização, gestão e apreciação das candidaturas	34
4.2.2.1 – Sistema de gestão de candidaturas	34
4.2.2.2 – Procedimentos de apreciação e aprovação das candidaturas.....	35
4.2.3 – Intervenção das unidades de gestão patrimonial	38
5 – CONCLUSÕES	40
6 – RECOMENDAÇÕES	42
7 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO	44
8 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	48
9 – EMOLUMENTOS.....	48
10 – DECISÃO	48

ANEXOS	51
Anexo 1 – Deficiências anteriores e recomendações formuladas	53
Anexo 2 – Exercício do Contraditório – Respostas das Entidades	57

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Sinopse dos métodos de recolha de evidência utilizados.....	13
Quadro 2 – Prestação de contas e sistema contabilístico – Situação das deficiências anteriores	15
Quadro 3 – Execução orçamental do FRCP	16
Quadro 4 – Receita da alienação de imóveis do Estado – Situação das deficiências anteriores	17
Quadro 5 – Princípio da Onerosidade – Situação das deficiências anteriores.....	18
Quadro 6 – Princípio da Onerosidade – Afetação de verbas ao FRCP	20
Quadro 7 – PO 2014 – Valores devidos – Pagos e em falta	21
Quadro 8 – Contabilização da receita obtida por aplicação do PO e afeta ao FRCP em 2013 e 2014	23
Quadro 9 – Receitas e despesas com aplicações financeiras – Situação das deficiências anteriores.....	25
Quadro 10 – Disponibilidades do FRCP no final de cada ano	26
Quadro 11 – Contabilização dos juros dos CEDIC	28
Quadro 12 – Contabilização da despesa com contratos financiados	29
Quadro 13 – Atividade de financiamento – Situação das deficiências anteriores	30
Quadro 14 – Situação das candidaturas apresentadas ao FRCP.....	31
Quadro 15 – Execução dos Contratos de Financiamento.....	32
Quadro 16 – Contratos de Financiamento em execução	33
Quadro 17 – Aditamentos aos Contratos de Financiamento	34
Quadro 18 – Tempos médios de apreciação de candidaturas.....	36
Quadro 19 – Síntese da informação prestada pelas UGP	39



RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Designação
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CEDIC	Certificado Especial de Dívida Pública de Curto Prazo
CF	Contrato de Financiamento
CIRC	Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
FRCF	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IRC	Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
LGT	Lei Geral Tributária
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MAI	Ministério da Administração Interna
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
PCGE	Parecer Sobre a Conta Geral do Estado
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado
PO	Princípio da Onerosidade
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RIAP	Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública
RJPIP	Regime Jurídico do Património Imobiliário Público
SEE	Sector Empresarial do Estado
SET	Secretário de Estado do Tesouro
SGC	Sistema de Gestão de Candidaturas
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
UGP	Unidade de Gestão Patrimonial



FICHA TÉCNICA

Ficha Técnica	
Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Maria João Caldas
Equipa de Auditoria	Dina Maria Machado
	Frederico Hugo Pinto
	Maria Umbelina Pires



SUMÁRIO

O Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial foi criado em 2009 para financiar a reabilitação e conservação de imóveis do Estado. O reduzido financiamento concedido até ao final de 2012 (€ 1,3 milhões em 4 imóveis), face aos recursos atribuídos e às 147 candidaturas apresentadas, levou o Tribunal a auditar a atividade do Fundo (de 2009 a 2012) e a formular um conjunto de recomendações visando suprir as deficiências detetadas. O exame da situação financeira do Fundo em 2013 concluiu que, no essencial, tais deficiências subsistiam e justificou uma auditoria de seguimento à atividade do Fundo (de 2013 a 2014).

A segunda auditoria, de cujos resultados o presente relatório dá conta, centrou-se na apreciação da legalidade, regularidade, eficiência e eficácia da gestão do Fundo incluindo as competências exercidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças. A metodologia adotada para a recolha de evidência de auditoria incluiu entrevistas a responsáveis, análises documentais e exame das operações e da informação relativa à gestão das candidaturas e controlo da execução dos contratos de financiamento. As principais conclusões são as seguintes:

- Subsistem, no essencial, as insuficiências detetadas na auditoria anterior em matéria de prestação de contas, de contabilização das operações e de gestão das candidaturas.
- Continua diminuto o contributo do Fundo para financiar intervenções em imóveis do Estado (passa de 3% para 14% dos recursos que lhe foram, entretanto, atribuídos).

Para essa ineficácia concorre o inadequado sistema de gestão das candidaturas, a falta de manual de apoio para a sua correta instrução e o incumprimento dos prazos para apreciação de candidaturas e para celebração de contratos de financiamento. A atividade do Fundo é também condicionada por deficiências na instrução das candidaturas apresentadas pelas Unidades de Gestão Patrimonial e pelas restrições orçamentais das entidades beneficiárias.

- A contabilização orçamental é deficiente e inapropriada, contrariando princípios e regras orçamentais e o regime legal de contabilização das receitas do Estado.
- Parte importante das deficiências subsiste por falta de acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal ao Ministério das Finanças e à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (como entidade administradora das receitas do património imobiliário do Estado).

As conclusões referidas (**ponto 5**) suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações (**ponto 6**) dirigidas às entidades responsáveis visando a correção das insuficiências reportadas. As observações detalhadas da auditoria, bem como as conclusões e recomendações, foram sujeitas a contraditório, tendo as respostas sido examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório incluindo os comentários suscitados pelas posições discordantes (**ponto 7**). Dando total amplitude ao exercício do contraditório essas respostas também integram o relatório (**Anexo 2**).

Flu



1 – INTRODUÇÃO

A promoção da responsabilidade nas finanças públicas confere especial importância ao controlo da gestão financeira dos organismos públicos, designadamente através da prestação de contas e do acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal.

O Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) foi criado em 2009 para financiar a reabilitação e conservação de imóveis do Estado. Porém, até final de 2012, o Fundo tinha recebido 147 candidaturas mas tinha apenas financiado intervenções em quatro imóveis, com € 1,3 milhões, apesar de deter mais € 44 milhões de disponibilidades. Perante o reduzido financiamento concedido face às necessidades identificadas e às candidaturas apresentadas, o Tribunal decidiu auditar a atividade do Fundo nesse período (2009 a 2012) – *vide Relatório de Auditoria n.º 9/2014 – 2.ª Secção*¹.

Entretanto, através do exame à evolução da situação financeira do Fundo em 2013, verificou-se que as deficiências assinaladas ainda afetaram as Contas do FRCP e os pertinentes mapas da Conta Geral do Estado (CGE) desse ano – *vide ponto 9.2.4 do Parecer sobre a CGE de 2013*. Com efeito, não obstante o aumento das candidaturas financiadas e dos pagamentos efetuados, a situação identificada pela auditoria subsistia visto que, no final de 2013, o Fundo ainda detinha € 42,3 milhões de disponibilidades, 98,4% das quais aplicadas em títulos da dívida pública (CEDIC), tendo apenas despendido € 4 milhões na realização de operações de financiamento. Por sua vez, a informação prestada ao Tribunal sobre o acatamento das respetivas recomendações também indicava que, no essencial, as deficiências subsistiam.

Tais circunstâncias suscitaram a necessidade de realizar nova auditoria à atividade do FRCP para verificar a correção das deficiências recomendada pelo Tribunal ao Fundo, bem como:

- à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), no sentido de assegurar o registo integral das receitas da alienação de imóveis do Estado e da implementação do princípio da onerosidade;
- ao Ministério das Finanças, no sentido de determinar a adequada contabilização das aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata (CEDIC).

1.1 – PRINCIPAIS RESULTADOS DA AUDITORIA ANTERIOR

Tendo visado apreciar a legalidade, regularidade, eficiência e eficácia da gestão do Fundo, incluindo as competências exercidas pela DGTF², a auditoria conclui o seguinte:

- Falta de rigor e insuficiências em matéria de regularidade das operações e de prestação de contas pelo Fundo.
- Prestação de contas não suportada, como deveria acontecer, por contabilidade patrimonial.

¹ Aprovado em 30 de abril e disponível em www.tcontas.pt.

² A metodologia adotada para a recolha de evidência de auditoria incluiu entrevistas a responsáveis, análises documentais e exame de amostras estatisticamente representativas.

- Contabilização orçamental deficiente e inapropriada, contrariando princípios e regras orçamentais, princípios da execução orçamental e o regime legal de contabilização das receitas do Estado ao arrepio, aliás, das recomendações do Tribunal.
- Contributo diminuto do Fundo para a reabilitação e conservação de imóveis do Estado.
- Manifesta ineficácia do Fundo para a qual concorre o inadequado sistema de gestão das candidaturas, a falta de manual de apoio para a sua correta instrução, a deficiente organização documental dos processos e o incumprimento sistemático dos prazos legais para apreciação de candidaturas e para celebração de contratos de financiamento (CF).

Tais conclusões suscitaram a formulação das correspondentes recomendações¹ que constam do **Anexo 1 – Deficiências identificadas e recomendações formuladas**.

1.2 – CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE E DA SUA ATIVIDADE

O FRCP tem a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, é dotado de autonomia administrativa e financeira e tem por objeto financiar, a fundo perdido, operações de recuperação, reconstrução, ampliação, adaptação, reabilitação e conservação dos imóveis da propriedade do Estado². A atividade do FRCP compreende:

- o financiamento das operações de intervenção em imóveis do Estado, incluindo os procedimentos de apreciação/aprovação de candidaturas e de outorga de CF;
- a gestão financeira das receitas, despesas e disponibilidades, incluindo os procedimentos de contabilização e controlo das respetivas operações.

O Regulamento de Gestão do FRCP (doravante apenas designado por Regulamento) foi aprovado pela Portaria n.º 293/2009, de 24 de março. A gestão do Fundo é assegurada pela respetiva Comissão Diretiva, cuja presidência compete, por inerência, ao responsável máximo da DGTF, sendo os restantes membros da comissão nomeados por despacho do membro do Governo responsável pela área das Finanças³, para mandatos de três anos, sem auferir remuneração pelo exercício dessas funções⁴.

A DGTF assegura o apoio técnico, logístico e administrativo à Comissão Diretiva. Para além disso, a DGTF procede à gestão de tesouraria e de outros eventuais ativos financeiros do Fundo centralizando as receitas, processando as despesas e aplicando as disponibilidades de forma a maximizar a sua capitalização através da programação financeira aprovada pela Comissão Diretiva. As despesas a assumir pelo FRCP são as que decorrem do exercício das respetivas atribuições⁵. Por sua vez, as fontes de financiamento do FRCP compreendem¹:

¹ Essas recomendações foram dirigidas à Ministra de Estado e das Finanças (3), ao FRCP (10), à DGTF (1), à Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (1) e às Unidades de Gestão Patrimonial (1).

² Nos termos do Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de janeiro, com as alterações introduzidas pelo artigo 170.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro).

³ Despachos n.º 221/2013 – SET, de 31 de janeiro, e 510/2015 – SET, de 10 de abril.

⁴ Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 24/2009 e do artigo 2.º do Regulamento.

⁵ Incluindo as efetuadas pela DGTF com a aquisição de bens e serviços que se mostrem necessários ao funcionamento do Fundo, nos termos dos artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 24/2009.



Tribunal de Contas

- até 50% do produto das receitas resultantes da alienação e do arrendamento de bens imóveis do Estado, a fixar por despacho do membro do Governo responsável pela área das Finanças, sem prejuízo das afetações de receita previstas na lei;
- contrapartidas recebidas em virtude da implementação do princípio da onerosidade previsto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, a fixar por despacho do membro do Governo responsável pela área das Finanças;
- comissões ou outros proveitos obtidos em resultado da sua atividade, rendimentos provenientes de aplicações financeiras e quaisquer outros meios financeiros atribuídos ou consignados ao Fundo.

São beneficiários de financiamento do FRCP os serviços utilizadores dos imóveis da propriedade do Estado que apresentem a respetiva candidatura, na sequência dos planos de conservação e reabilitação relativos aos imóveis que lhe estão afetos², elaborados em cumprimento do disposto no Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI)³. São elegíveis as operações de intervenção cujo orçamento global estimado não seja inferior a € 100.000,00, podendo a comparticipação do Fundo financiar até 80% do valor da intervenção. Os limites do valor mínimo da obra e da percentagem de comparticipação do FRCP apenas poderão ser desrespeitados no caso de obras urgentes ou prioritárias⁴.

À Comissão Diretiva do Fundo compete apreciar e aprovar as candidaturas, bem como outorgar os correspondentes contratos de financiamento⁵. Às UGP incumbe apresentar as candidaturas dos organismos do respetivo ministério, bem como efetuar o acompanhamento e controlo da execução dos correspondentes contratos celebrados⁶.

Sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outras entidades, o controlo e a fiscalização da gestão do FRCP⁷ compete à Inspeção-Geral de Finanças que emite Parecer sobre o relatório de gestão e contas, antes da sua aprovação pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças.

¹ Nos termos dos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 24/2009, além do capital inicial de € 10 milhões, integralmente subscrito pelo Estado, através da DGTF.

² Nos termos do artigo 4.º do Regulamento.

³ Aprovado pela RCM n.º 162/2008, de 24 de outubro.

⁴ Nos termos do artigo 4.º do Regulamento, quanto ao valor mínimo da obra, e nos termos do artigo 9.º conjugado com o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento, quanto à comparticipação do Fundo.

⁵ Nos termos dos artigos 7.º, 9.º e 10.º do Regulamento.

⁶ Nos termos dos artigos 5.º, n.º 1, e 11.º do Regulamento.

⁷ Sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outras entidades, designadamente as competências de fiscalização e controlo atribuídas ao Tribunal de Contas pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

2 – OBJETIVO, ÂMBITO E MÉTODO

A auditoria realizada visou habilitar o Tribunal a emitir uma opinião sobre a legalidade, a regularidade e a eficácia da atividade do FRCP, designadamente no que respeita à correção das deficiências identificadas pelo Tribunal relativamente ao período de 2009 a 2012.

A auditoria incide sobre o FRCP e a DGTF, em função das respetivas competências na gestão, contabilização e controlo das receitas e despesas do Fundo. As correções de deficiências recomendadas ao Ministério das Finanças (MF), à Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) e às UGP são igualmente examinadas.

Os trabalhos realizados centraram-se nos exercícios de 2013 e 2014, sem prejuízo da identificação e apreciação das medidas implementadas ulteriormente visando corrigir as deficiências reportadas pelo Tribunal.

Foram observados os métodos e técnicas constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e levados em conta os procedimentos e normas de auditoria internacionalmente aceites. A auditoria decorreu em circunstâncias adequadas tendo sido prestada a colaboração devida pelos serviços e responsáveis do FRCP e da DGTF, bem como do MF, do IGCP e das UGP.

Durante a fase de planeamento da auditoria, para além da revisão do quadro normativo vigente aplicável, procedeu-se à realização de questionários às entidades destinatárias das recomendações formuladas na anterior auditoria à atividade do FRCP (no período de 2009 a 2012), para melhor identificar as medidas aplicadas para colmatar as deficiências reportadas pelo Tribunal.

O quadro seguinte sintetiza a metodologia adotada, relativamente a cada uma das áreas de atividade do FRCP, evidenciando os métodos utilizados para recolha da evidência de auditoria.



Quadro 1 – Sinopse dos métodos de recolha de evidência utilizados

Atividade Financeira do FRCP	
Sistemas e procedimentos contabilísticos	<ul style="list-style-type: none">▪ Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários▪ Exame dos documentos de prestação de contas▪ Exame dos Relatórios e Contas do FRCP para os anos de 2013 e de 2014▪ Exame das atas das reuniões da Comissão Diretiva do Fundo (26 em 2013, 24 em 2014 e 9 no primeiro semestre de 2015)
Receita da alienação de imóveis do Estado	<ul style="list-style-type: none">▪ Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários▪ Exame dos documentos de prestação de contas▪ Exame das operações de alienação de imóveis do Estado registadas pela DGTF no SGR▪ Exame das operações de alienação de imóveis do Estado registadas pelo FRCP no SIGO▪ Confronto da execução orçamental com a movimentação registada na contabilidade do Tesouro▪ Exame dos despachos de afetação da receita ao FRCP e confronto com os valores contabilizados
Receita da aplicação do princípio da onerosidade a imóveis do Estado	<ul style="list-style-type: none">▪ Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários▪ Exame dos documentos de prestação de contas▪ Exame das contrapartidas recebidas por aplicação do princípio da onerosidade (PO) a imóveis do Estado registadas pela DGTF no SGR▪ Exame das contrapartidas recebidas por aplicação do PO a imóveis do Estado registadas pelo FRCP no SIGO▪ Confronto da execução orçamental com a movimentação registada na contabilidade do Tesouro▪ Exame das listagens das ocupações sujeitas ao PO e confronto com a informação da DGTF▪ Exame dos despachos de afetação de receita ao FRCP e confronto com os valores contabilizados▪ Exame da informação sobre pagamentos e valores em falta (a 31.12.2014 e a 31.12.2015)
Receita do arrendamento de imóveis do Estado	<ul style="list-style-type: none">▪ Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários▪ Exame dos documentos de prestação de contas▪ Exame do produto do arrendamento de imóveis do Estado (SIGO) afeto ao FRCP
Aplicações financeiras em títulos da dívida pública	<ul style="list-style-type: none">▪ Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários▪ Exame da informação do IGCP relativamente à taxa de retenção na fonte aplicada aos CEDIC▪ Exame da contabilização das aplicações (subscrição, reembolso das aplicações e respetivos juros)▪ Exame das subscrições efetuadas (incluindo renovações) através do confronto das certidões emitidas pelo IGCP (sobre os títulos na posse do FRCP no final de cada ano) com a movimentação registada na contabilidade do Tesouro e a execução orçamental do FRCP registada no SIGO
Despesas de financiamento de operações de intervenção em imóveis do Estado	<ul style="list-style-type: none">▪ Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários▪ Exame das despesas pagas pelo FRCP incluindo o confronto da execução orçamental registada no SIGO com a documentação de suporte e a movimentação registada na contabilidade do Tesouro
Atividade de Financiamento das operações de intervenção em imóveis do Estado	
Sistema de gestão de candidaturas e procedimentos de apreciação/aprovação das candidaturas e de controlo dos CF	<ul style="list-style-type: none">▪ Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários▪ Exame das atas das reuniões da Comissão Diretiva do Fundo (26 em 2013, 24 em 2014 e 9 no primeiro semestre de 2015)▪ Exame da informação registada pelo FRCP sobre as candidaturas e os CF
Intervenção das UGP	<ul style="list-style-type: none">▪ Questionário às UGP para identificar os procedimentos instituídos para operacionalizar e agilizar o processo de candidaturas bem como para assegurar o adequado acompanhamento e controlo da execução dos CF▪ Exame das respostas das UGP incluindo a documentação comprovativa das ações desenvolvidas

3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹, o relato (ou extrato do mesmo) foi enviado aos responsáveis pelas entidades seguintes:

- Ministério das Finanças (MF) – Relato.
- Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) – Relato.
- Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) – Relato.
- Direção-Geral do Orçamento (DGO) – Relato.
- Unidades de Gestão Patrimonial (UGP) – Relato.
- Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE (IGCP) – Extrato do Relato relativo às receitas e despesas com aplicações financeiras.
- Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) – Extrato do Relato relativo às receitas e despesas com aplicações financeiras.

O presente relatório integra os comentários que as respostas recebidas suscitam quando expressam posições discordantes em relação a conclusões e recomendações de auditoria (*vide 7*).

Dando total amplitude ao exercício do contraditório as respostas das entidades foram integradas no presente relatório (*Anexo 2*).

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



Tribunal de Contas

4 – OBSERVAÇÕES

4.1 – ATIVIDADE FINANCEIRA

4.1.1 – Prestação de contas e sistema contabilístico

A Lei de Bases da Contabilidade Pública determina que: “O sistema de contabilidade dos serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira será digráfico e moldado no Plano Oficial de Contabilidade (POC), no plano de contas especialmente aplicável às instituições bancárias ou ainda noutra plano de contas oficial adequado”¹. Por sua vez, os sucessivos decretos-leis de execução orçamental têm imposto aos serviços da administração central a obrigação de adotar o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)². O **Quadro 2** ilustra a evolução verificada na situação das deficiências detetadas neste âmbito.

Quadro 2 – Prestação de contas e sistema contabilístico – Situação das deficiências anteriores

Deficiências detetadas no período de 2009 a 2012	Situação em:		
	2013	2014	2015
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial			
Prestação de contas não suportada, como deveria, por contabilidade patrimonial	●	●	●
Inexistência de plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas	●	●	●

Legenda: ● Deficiência corrigida ● Deficiência parcialmente corrigida ● Deficiência por corrigir

O FRCP deve prestar contas ao Tribunal de Contas nos termos das instruções³ para a organização e documentação das contas abrangidas pelo POCP e planos sectoriais. Porém, as operações realizadas pelo FRCP até 2012 não foram registadas em contabilidade patrimonial, não estando os documentos de prestação de contas daqueles anos suportados por lançamentos contabilísticos nas respetivas contas patrimoniais.

Em 2013, o FRCP implementou a solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado (GeRFiP) que permite o registo contabilístico segundo as regras do POCP. No último trimestre de 2014, o FRCP passou da modalidade de utilização do GeRFiP de “plataforma partilhada” para “partilha de serviços” pelo que parte das tarefas passou a ser efetuada pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP), com acompanhamento do Fundo.

Continua porém por elaborar e aprovar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, não obstante a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009⁴.

¹ Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, e aplicável a todos os organismos do sector público administrativo, nos termos do artigo 11.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

³ Instrução n.º 1/2004 - 2.ª Secção, publicada no n.º 38 da II Série do DR, em 14 de fevereiro de 2004.

⁴ Deficiência também objeto da Recomendação n.º 9 do Relatório de Auditoria n.º 9/2014 - 2.ª Secção.

4.1.2 – Cumprimento da unidade da tesouraria do Estado

A unidade da tesouraria do Estado visa otimizar a utilização dos dinheiros públicos ao determinar (designadamente aos serviços da administração central) a sua centralização e manutenção no Tesouro¹. À semelhança do que sucedeu no período de 2009 a 2012, o FRCP cumpriu essa obrigação legal ao manter os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria em contas e aplicações do Tesouro, como se verificou através do exame da pertinente informação prestada nas contas do FRCP e pela entidade gestora da tesouraria do Estado (IGCP).

4.1.3 – Exame da execução orçamental

A execução orçamental das receitas e das despesas do FRCP consta do **Quadro 3**.

Quadro 3 – Execução orçamental do FRCP

(em euros)

Tipo de receita	Classificação económica	Anos			Total	Estrutura %
		2009-2012	2013	2014		
Aplicações financeiras - Juros	05 - Rendimentos da propriedade	174.759,68	434.885,93	328.618,00	938.263,61	1,7
Rendas	05 - Rendimentos da propriedade			554,30	554,30	0,0
Aplicação do princípio da onerosidade - Rendas	07 - Venda de bens e serviços correntes	6.610.552,70		1.232.836,33	7.843.389,03	14,0
Alienação de imóveis	09 - Venda de bens de investimento	28.538.407,42	595.610,88	671.052,60	29.805.070,90	53,2
Aplicações financeiras - Capital	11 - Ativos financeiros	3.100.000,00	2.499.057,17	1.824.018,00	7.423.075,17	13,3
Capital inicial	11 - Ativos financeiros	10.000.000,00			10.000.000,00	17,9
Receita		48.423.719,80	3.529.553,98	4.057.079,23	56.010.353,01	100,0
Saldo da gerência anterior	16 - Saldo da gerência anterior		3.408.266,79	670.308,89		
Tipo de despesa	Classificação económica	Anos			Total	Estrutura %
		2009-2012	2013	2014		
Emolumentos do Tribunal de Contas	02 – Aquisição de bens e serviços correntes			8.582,00	8.582,00	0,0
Contratos de financiamento	04 - Transferências correntes	166.859,91	574.962,35	312.023,25	1.053.845,51	1,9
Imposto sobre juros	06 - Outras despesas correntes		108.721,51	82.154,51	190.876,02	0,4
Restituição de receita	06 - Outras despesas correntes	698.638,85			698.638,85	1,3
Contratos de financiamento	08 - Transferências de capital	1.156.725,97	2.064.155,60	2.500.971,44	5.721.853,01	10,6
Aplicações financeiras - Capital	09 - Ativos financeiros	42.993.228,28	3.519.672,42		46.512.900,70	85,8
Despesa		45.015.453,01	6.267.511,88	2.903.731,20	54.186.696,09	100,0

Fonte: Conta de Gerência da DGTF em 2009 e informação reportada no SIGO para os anos de 2010 a 2014.

¹ Nos termos do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.



4.1.3.1 – Receita obtida por alienação de imóveis do Estado

Como referido, cabe ao FRCP até 50% do produto das receitas resultantes da alienação de bens imóveis do Estado, percentagem a fixar por despacho do membro do Governo responsável pela área das Finanças¹. Considerando “ser de todo o interesse fixar uma percentagem a aplicar à generalidade dos organismos e casos análogos, evitando-se assim o pedido de autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças, para cada caso individual”, a Secretária de Estado do Tesouro (SET) fixou as percentagens de afetação da receita resultante das verbas recebidas por operações imobiliárias realizadas até 2014². A percentagem afeta ao Fundo aumentou de 5% para 10%, tendo em conta “uma quebra de receita o que origina dificuldades no financiamento de operações de recuperação, de reconstrução, de reabilitação e de conservação dos imóveis da propriedade do Estado, objeto e finalidade para qual o Fundo foi criado”. O **Quadro 4** evidencia a evolução da situação das deficiências detetadas, neste âmbito, no período de 2009 a 2012.

Quadro 4 – Receita da alienação de imóveis do Estado – Situação das deficiências anteriores

Deficiências detetadas no período de 2009 a 2012	Situação em:		
	2013	2014	2015
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial			
Incorreta contabilização pelo FRCP da parte do produto da alienação de imóveis do Estado que lhe está afeta	●	●	●
Direção-Geral do Tesouro e Finanças			
Incorreta contabilização pela DGTF das receitas da alienação de imóveis do Estado	●	●	●
Incorreta contabilização pela DGTF da parte das receitas da alienação de imóveis do Estado afeta a outras entidades (incluindo o FRCP)	●	●	●

Legenda: ● - Deficiência corrigida ● - Deficiência parcialmente corrigida ● - Deficiência por corrigir

Em 2013 e 2014 o FRCP contabilizou € 1,3 milhões respeitantes à parte que lhe foi consignada da receita proveniente da alienação de imóveis. O processo de alienação de imóveis do Estado é conduzido pela DGTF que, após o recebimento da devida contraprestação, procede à transferência para o FRCP da correspondente receita que lhe está consignada.

Examinada a informação reportada no SIGO verificou-se que o FRCP continuou a registar a sua parte no produto da alienação de imóveis do Estado como “venda de bens de investimento – alienação de imóveis”. A DGTF, por sua vez, apenas registou no SGR (como “venda de bens de investimento – alienação de imóveis”) a parte que lhe foi afeta e a que constitui receita geral do Estado.

Ora, o Tribunal já tinha concluído que, não sendo os imóveis alienados propriedade do Fundo, os valores recebidos correspondem apenas a transferências do Estado para dotar o FRCP de meios financeiros à prossecução das funções que lhe foram cometidas, devendo ser registadas como tal.

¹ Nos termos da alínea a) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 24/2009.

² Despacho n.º 828/2014-SET, de 12 de maio, exarado na informação da DGTF n.º 128/2014, de 3 de fevereiro.

Para corrigir a deficiente contabilização do produto da alienação de imóveis do Estado, o Tribunal tem recomendado¹ que a DGTF “(...) assuma a sua integral responsabilidade pela contabilização das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado”, passando a contabilizar, como receita do Estado, o produto integral dessa alienação e, como despesa do Estado, a parte desse produto transferida para outras entidades.

Em 2015, a DGTF adotou o procedimento recomendado e o Fundo passou a registar corretamente o recebimento da parte que lhe está consignada como transferências de capital – Estado².

4.1.3.2 – Receita obtida por aplicação do princípio da onerosidade

Para o financiamento do FRCP também concorre a afetação³ de parte da receita resultante das contrapartidas pagas pelos serviços pela ocupação de imóveis do Estado, por aplicação do princípio da onerosidade (PO). O **Quadro 5** ilustra a evolução verificada na situação das deficiências detetadas neste âmbito.

Quadro 5 – Princípio da Onerosidade – Situação das deficiências anteriores

Deficiências detetadas no período de 2009 a 2012	Situação em:		
	2013	2014	2015
Ministério das Finanças			
Manifesto atraso na implementação do princípio da onerosidade da utilização de imóveis do Estado	●	●	●
Direção-Geral do Tesouro e Finanças			
Incorreta contabilização pela DGTF da receita resultante da aplicação do PO	●	●	●
Incorreta contabilização pela DGTF da parte da receita resultante da aplicação do PO afeta ao FRCP	●	●	●
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial			
Incorreta contabilização pelo FRCP da parte da receita resultante da aplicação do PO que lhe é afeta	●	●	●

Legenda: ● - Deficiência corrigida ● - Deficiência parcialmente corrigida ● - Deficiência por corrigir

Implementação do princípio da onerosidade

O Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP)⁴ consagrou o PO ao determinar: “O espaço ocupado nos bens imóveis deverá ser avaliado e sujeito a contrapartidas que podem (...) assumir a forma de compensação a pagar pelo serviço ou organismo utilizador.”

O PO visa uma ocupação mais eficiente dos imóveis⁵ pressupondo maior eficiência na ocupação de imóveis arrendados quando comparada com a ocupação de imóveis próprios⁶.

¹ Recomendações 40 – PCGE/2010, 43 – PCGE/2011, 40 – PCGE/2012 e 14 – Relatório de Auditoria n.º 9/2014 – 2.ª S.

² Na rubrica 10.03.01, por contrapartida do montante registado pela DGTF na rubrica 08.03.06.57.60 – transferências de capital – FRCP.

³ Nos termos do artigo 7.º do Regulamento do FRCP.

⁴ Aprovado pelo Decreto-lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

⁵ Esta foi uma das conclusões do Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública (RIAP) II, que teve por objetivo recensear os imóveis do Estado afetos a organismos públicos, os imóveis pertencentes ao património privativo dos organismos autónomos e os imóveis utilizados em regime de arrendamento. O RIAP II corresponde à 2.ª fase desse recenseamento e tem por base a Resolução Conselho de Ministros (RCM) n.º 1/2006, de 2 de janeiro.

⁶ Vide B) 3.1 do Ponto II do Anexo à RCM n.º 162/2008.



O PGPI¹ preconizava uma gradual implementação do princípio da onerosidade “de modo a torná-la compatível com as exigências do processo de consolidação orçamental em curso e a permitir uma apropriada adaptação da Administração Pública a esta nova realidade”. Em 2010 – primeiro ano de aplicação – foi decidido que “se deveria circunscrever num estádio inicial ao universo de imóveis afetos ao Ministério das Finanças (MF), prevendo-se o progressivo alargamento do princípio à generalidade dos serviços públicos que utilizem imóveis da titularidade do Estado”². No entanto, a circunscrição da aplicação do PO a serviços do MF manteve-se até 2013³.

A implementação gradual do PO, em função dos termos em que é devida a contrapartida pelas entidades utilizadoras de imóveis do Estado, foi regulamentada em setembro de 2012⁴:

- As contrapartidas são devidas desde janeiro de 2013, tendo por referência as áreas do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)⁵, até 31 de agosto de 2012⁶.
- O valor mensal da contrapartida, no caso de não se encontrar apurado o valor de mercado de renda, foi fixado⁷ em 0,50 €/m² para 2013 e em 1 €/m² para 2014⁸.
- Sem carregamento ou com carregamento incorreto dos dados no SIIE, a contrapartida é agravada em 50% do valor que vier a ser apurado pela DGTF⁹.

O regulamento do PO definiu ainda que a periodicidade da liquidação da contrapartida é mensal, sendo o pagamento efetuado trimestralmente, através das secretarias gerais, por transferência dos montantes devidos para conta de *homebanking* da DGTF¹⁰. O controlo e monitorização do cumprimento do dever de liquidação das contrapartidas devidas pela utilização dos imóveis cabe à UGP que funciona junto do respetivo ministério¹¹.

Nos termos legais, 49% da receita das contrapartidas é afeta ao FRCP e o valor remanescente (51%) é distribuído por despacho anual proferido pela SET¹².

Quadro 6 evidencia, relativamente às contrapartidas da aplicação do PO, a afetação de verbas ao FRCP em cada ano.

¹ Aprovado pela RCM n.º 162/2008, de 24 de outubro.

² Vide página 31 do Relatório Anual do PGPI - 2011.

³ A aplicação do PO ficou circunscrita aos organismos do MF ocupantes de espaços no edifício-sede no Terreiro do Paço tendo o valor sido definido por despacho do Secretário de Estado do Tesouro (SET), em consonância com o procedimento adotado desde 2010.

⁴ Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro.

⁵ O SIIE é um sistema desmaterializado de prestação e atualização permanente da informação relativa aos imóveis. Gerido pela DGTF, este sistema foi concebido para a concretização do inventário.

⁶ Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro.

⁷ Para efeitos do cálculo da contrapartida devida pelos serviços, organismos e demais entidades a área relevante é a área bruta efetivamente ocupada e registada no SIIE no primeiro mês de cada trimestre – Vide artigos 4.º e 5.º da Portaria n.º 278/2012.

⁸ O valor mensal da contrapartida, no caso de não se encontrar apurado o valor de mercado da renda, é fixado em 2 €/m² para 2015 e 4 €/m² em 2016.

⁹ Artigo 8.º da Portaria n.º 278/2012.

¹⁰ Artigo 6.º da Portaria n.º 278/2012.

¹¹ Artigo 10.º da Portaria n.º 278/2012.

¹² Artigo 7.º da Portaria n.º 278/2012, conjugado com o artigo 12.º da LOE de 2014.

Quadro 6 – Princípio da Onerosidade – Afetação de verbas ao FRCP

(em euros)

Ano	Total	% Afetação ao FRCP	Valor	Estrutura %
2010	11.462.376,24	5	573.119,00	7
2011	12.074.867,40	25	3.018.716,85	36
2012	12.074.867,40	25	3.018.716,85	36
2013	250.440,00	49	122.715,60	1
2014	2.227.434,00	75	1.670.575,50	20
Total	38.089.985,04		8.403.843,61	100

Fonte: Ministério das Finanças

A redução significativa das contrapartidas pagas em 2013 decorre da aplicação das regras previstas na regulamentação do PO se ter cingido, como referido, a serviços do MF¹. Essa redução teve impacto na receita a transferir para o Fundo² (€ 122.715,60 em 2013, menos € 2,9 milhões do que em 2012). Para a receita de 2014, para além dos 49% do produto das contrapartidas do PO já previstos no regulamento do PO³, a SET determinou a afetação adicional ao FRCP de 26%.

Caixa 1 – Processo de implementação do Princípio da Onerosidade relativamente a 2014

Apesar da regulamentação das contrapartidas devidas pela implementação do PO ter ocorrido em 2012 e de determinar a sua aplicação desde 2013, a aplicação do PO manteve-se, nesse ano, circunscrita a serviços do MF (tal como sucedeu desde 2010).

Relativamente a 2014, a respetiva LOE veio expressamente diferir o prazo de pagamento das contrapartidas determinando que, naquele ano, os pagamentos deveriam ocorrer 90 dias após a comunicação das ocupações pela DGTF. Por sua vez, a LOE para 2015 veio autorizar que, nesse ano, fossem liquidadas e cobradas as contrapartidas devidas e não pagas até 31 de dezembro de 2014.

A comunicação referida na LOE para 2014 foi efetuada em 12 de setembro desse ano. A DGTF remeteu, a todas as UGP, as listagens com a ocupação dos serviços e organismos dos respetivos ministérios com a indicação das áreas relevantes e dos valores correspondentes para efeitos de pagamento a efetuar no prazo de 90 dias, a contar da respetiva comunicação, para a conta de *homebanking* da DGTF (cujo NIB foi também comunicado a todas as UGP).

Assim, a DGTF procedeu à compilação e elaboração de listagens das ocupações abrangidas pelo PO a partir da informação inserida no SIIE até 31 de agosto de 2012 (e atualizada até ao final de 2013) e ao cálculo das contrapartidas a pagar pelos serviços, tendo por base o valor mensal de € 1/m² previsto para o ano de 2014.

As referidas listagens foram submetidas às diferentes UGP para validação ou retificação e consolidadas numa listagem única, aprovada por despacho de 25 de julho de 2014 da Secretária de Estado do Tesouro,

¹ A aplicação do PO ficou circunscrita aos organismos do MF ocupantes de espaços no edifício-sede no Terreiro do Paço tendo o valor sido definido por despacho do SET, em consonância com o procedimento adotado desde 2010. Em 2013, o pagamento foi assumido pela respetiva Secretaria-Geral, à exceção da contrapartida devida pelo espaço ocupado pela DGTF que foi suportada através do respetivo orçamento de funcionamento.

² Despacho n.º 2488/13 – SET, de 26 de dezembro de 2013, com a distribuição seguinte: 5% para DGTF, 26% para FRCP e 20% para receita do Estado.

³ Artigo 7.º da Portaria n.º 278/2012.



Tribunal de Contas

compreendendo 764 ocupações a que correspondia o valor anual de € 9,5 milhões.

Após o envio, em 12 de setembro de 2014, das listagens das ocupações para pagamento das contrapartidas, a DGTF recebeu pedidos de entidades e UGP para excluir ocupações do PO. Da apreciação dessas situações resultou nova listagem com 567 ocupações a que correspondia o valor anual de € 7,3 milhões.

Para essa redução significativa do número de ocupações contribuiu também o facto de a DGTF ter decidido remeter para fase posterior a decisão sobre a aplicação do PO a 145 ocupações do ex-Instituto Português de Transportes Marítimos, uma vez que o processo de extinção ainda se encontrava a decorrer¹.

Definida a aplicação do PO, para 2014, a 567 ocupações, com o valor anual de € 7,3 milhões, o quadro seguinte evidencia, por ministério, os valores devidos, os pagamentos em 2014 e em 2015 e os valores que se encontravam por pagar no final de 2015.

Quadro 7 – PO 2014 – Valores devidos – Pagos e em falta

(em euros)

Ministério	Entidades (Entid)	Ocupações (Ocup)	Valor Anual Devido (VAD)	Pagamentos em 2014 (CGE/2014)		Pagamentos em 2015		Em dívida a 31-12-2015		
				Valor	% VAD	Valor	% VAD	Entid	Ocup	Valor
MAI	6	50	409 920	0	0	0	0	6	50	409 920
MAM	16	218	2 042 244	0	0	426 180	21	6	143	1 616 064
MAOTE	6	9	301 512	0	0	0	0	6	9	301 512
MDN	10	19	571 284	0	0	11 916	2	9	18	559 368
ME	7	23	229 284	229 284	100					
MEC	12	17	406 884	406 884	100					
MF	14	122	1 149 216	541 860	47	607 356	53	0	0	0
MJ	3	3	94 920	94 920	100					
MNE	11	24	509 076	246 852	48	262 224	52	0	0	0
MS	8	9	125 256	17 226	14	54 678	44	2	3	53 352
MSESS	12	39	945 312	374 760	40	167 244	18	1	7	403 308
PCM	22	34	556 308	315 648	57	96 960	17	2	6	143 700
Total	127	567	7 341 216	2 227 434	30	1 626 558	22			3 487 224

Fonte: Relatório da CGE/2014 e DGTF

Como consta do **Quadro 7**, até ao final de 2014 foram pagos € 2,2 milhões a título de contrapartidas, apenas 30% do montante total devido. Em 2015, após insistência da DGTF junto dos ministérios para obter as verbas em falta², foram pagos mais 22% (€ 1,6 milhões). No final de 2015, encontravam-se por pagar € 3,5 milhões de contrapartidas, 48% do total devido.

¹ O Decreto-Lei n.º 7/2012, de 7 de janeiro, extinguiu, por fusão, o IPTM e integrou as respetivas atribuições nas seguintes entidades: Direção-Geral de Política do Mar, Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, Instituto Português do Mar e da Atmosfera e Instituto da Mobilidade e dos Transportes.

² Contactos efetuados a coberto do Despacho n.º 1429/15 da SET, de 17 de setembro, exarado na Informação n.º 801/2015, de 2 de setembro, da DGTF.

Durante o ano de 2015, pela LOE desse ano, a DGTF, ficou “autorizada a liquidar e cobrar aos serviços, organismos públicos e demais entidades as contrapartidas decorrentes da implementação do princípio da onerosidade liquidadas, comunicadas e devidas no ano de 2014 e cujo pagamento não tenha ocorrido até 31 de dezembro de 2014”.

Ao prolongar o prazo de cobrança de valores devidos desde 2014 até ao final de 2016, o respetivo Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO)¹ evita, por mais um ano, que a falta de pagamento dessas contrapartidas seja sancionada, nos termos legais², designadamente por aplicação de penas previstas no “Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas” e pela não elegibilidade ao financiamento do FRCP das ações promovidas pelas entidades incumpridoras.

Porém, o DLEO para 2016 prevê que o membro do Governo responsável pela área das Finanças possa determinar a suspensão de contratos de financiamento que beneficiem da comparticipação do FRCP, bem como, em casos de especial gravidade, de outros contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo ministério que beneficiem daquela comparticipação³.

Sublinha-se que adiar a identificação e a sanção das situações de incumprimento compromete a efetiva implementação do PO e penaliza as entidades cumpridoras face às incumpridoras (que não pagam as respetivas contrapartidas nem são sancionadas por isso), comprometendo o alcançar do objetivo de maior eficiência que se visa atingir.

As ineficiências na implementação do PO também dificultam a programação financeira do FRCP (competência que, como referido, cabe à Comissão Diretiva⁴) por não conhecer antecipadamente a parte que lhe cabe no produto das contrapartidas por aplicação do PO.

Acresce que a LOE para 2016 não prevê a despesa necessária para pagar os montantes em dívida⁵.

Contabilização da receita obtida por aplicação do princípio da onerosidade

Relativamente ao período de 2009 a 2012, a primeira auditoria realizada verificou as deficiências seguintes: a receita obtida por aplicação do princípio da onerosidade aos imóveis do Estado não tinha sido integralmente contabilizada pela DGTF no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) por omissão da parte afeta ao FRCP; essa parte foi entregue pela DGTF ao FRCP através de transferências extraorçamentais não registadas e não por transferências orçamentais; o FRCP registou as verbas recebidas como rendas não sendo proprietário dos imóveis em causa.

¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13 de abril.

² Artigo n.º 113.º-A do RJPIP, aditado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

³ Nos termos do n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13 de abril.

⁴ Nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento do FRCP.

⁵ Apenas autoriza o Governo a proceder às alterações orçamentais e transferências dos serviços, organismos públicos e demais entidades para a DGTF, para pagamento das contrapartidas devidas nos anos de 2014 e 2015 – n.º 43 do Mapa de alterações e transferências orçamentais a que se refere o artigo 7.º da LOE de 2016, aprovada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.



Quadro 8 – Contabilização da receita obtida por aplicação do PO e afeta ao FRCP em 2013 e 2014

(em euros)

Ano	Despacho de afetação		DGTF		FRCP			
	Data	Valor	Receita (SGR)	Despesa (SIGO)	Contabilidade do Tesouro		Receita (SIGO)	
					Data	Valor	Data	Valor
2013	26/12/2013	122 715,60	Não	Não	03/02/2014	122 715,60		
2014	12/05/2014	1 091 442,66	Não	Não	22/12/2014	580 582,38	12/2014 ^(a)	1 214 158,26
					30/12/2014	437 154,48		
					31/12/2014	73 705,80		
	23/12/2014	579 132,84	Não	Não	23/03/2015	579 132,84	03/2015 ^(b)	579 132,84
Total		1 793 291,10				1 793 291,10		1 793 291,10

^(a) O FRCP registou no SIGO, em dezembro de 2014, € 1.232.836,33 dos quais € 18.678,07 respeitam a *Rendas* (vide 4.1.3.3).

^(b) O FRCP registou no SIGO, em março de 2015, € 888.511,98 (€ 579.132,84 referentes ao PO de 2014 e € 309.379,14 ao PO de 2015).

Quanto à contabilização da receita obtida por aplicação do PO em 2013 e 2014 e afeta ao FRCP (constante do **Quadro 8**) verificou-se o seguinte:

- A DGTF continuou a omitir do SGR a parte afeta ao FRCP e a entregar a respetiva verba por transferência extraorçamental não registada e não por transferência orçamental. Acresce que mesmo a parte da receita obtida em 2014 não afeta ao FRCP só foi registada pela DGTF em junho de 2015 (com data-valor de março de 2015).
- A maior parte das verbas afetas ao FRCP só foi transferida no ano seguinte ao que respeitava.
- O FRCP continuou a registar essas verbas no SIGO como rendas.

Assim, as deficiências identificadas na auditoria à atividade do FRCP de 2009 a 2012 continuaram por corrigir, não obstante as recomendações formuladas pelo Tribunal. Com efeito, o Tribunal tem recomendado à DGTF que assuma integralmente a sua responsabilidade de entidade administradora da receita¹ obtida com o património imobiliário do Estado. Tal como a receita obtida por alienação de imóveis, a receita das contrapartidas pagas pelos serviços ocupantes deve ser integral e tempestivamente contabilizada pela DGTF no SGR, como receita do Estado, enquanto as verbas afetas ao FRCP (e à própria DGTF) devem ser contabilizadas como despesa do Estado e entregues através de transferências orçamentais.

Quanto à contabilização do FRCP, sendo as contrapartidas devidas pela ocupação de imóveis do Estado (e não do património privativo do Fundo), essas verbas correspondem a transferências do Estado que visam dotar o FRCP dos meios financeiros de que carece para a prossecução das suas funções e devem ser registadas como tal (transferências do OE).

Em março de 2015, o FRCP chegou a registar parte da verba que lhe foi afeta como proveniente de transferências do Estado. Porém, em maio de 2015, o FRCP anulou o procedimento correto e voltou a contabilizar a verba em causa como rendas porque a DGTF não a tinha registado, como deveria, em despesa do Estado, como transferência para o FRCP.

¹ Nos termos do regime legal de contabilização das receitas (Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto, e Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de julho), as entidades administradoras da receita são definidas como os serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança.

Parte das deficiências verificadas na contabilização do FRCP continua, assim, a ser motivada pela incorreta contabilização das verbas que a DGTF transfere para o Fundo, não obstante as duas entidades terem o mesmo responsável.

Além disso, em junho de 2014 a DGO emitiu uma nota técnica¹ sobre a contabilização relativa ao PO que contraria o disposto no regime de contabilização das receitas do Estado e as recomendações que o Tribunal tem formulado nesta matéria, designadamente as resultantes da primeira auditoria cujo relatório foi remetido à DGO em maio de 2014 (antes pois da emissão dessa nota técnica).

4.1.3.3 – Receita obtida por arrendamento de imóveis do Estado

Cabe ao FRCP até 50% das receitas resultantes do arrendamento de bens imóveis do Estado, a fixar por despacho do membro do Governo responsável pela área das Finanças². Como referido, em 12 de maio de 2014³ foram fixadas as percentagens de afetação da receita resultante das operações imobiliárias efetuadas em 2014 e em anos anteriores. Essa decisão atribui ao FRCP 10% da receita obtida por arrendamento de imóveis do Estado. O Fundo registou € 19.232,37⁴ como rendas recebidas em 2014.

Ora, tal como se verificou para as receitas obtidas por alienação de imóveis (*vide 4.1.3.1*) ou por aplicação do PO (*vide 4.1.3.2*), a contabilização é incorreta por não refletir de forma verdadeira e apropriada, os factos a contabilizar. Com efeito:

- Trata-se do arrendamento de imóveis do Estado (e não do património privativo do FRCP). Como entidade administradora da receita obtida com património imobiliário do Estado, a DGTF deveria ter contabilizado a verba em causa, no SGR, como receita do Estado. Além disso, estando essa verba afeta ao FRCP e tendo sido efetivamente entregue, a DGTF deveria ter contabilizado essa entrega em despesa do Estado, como transferência orçamental.
- Por sua vez, as verbas afetas ao FRCP correspondem a transferências do Estado que visam dotar o Fundo dos meios financeiros de que carece para a prossecução das funções que lhe estão cometidas, pelo que o FRCP as deve registar como tal (transferências do OE) e não como rendas provenientes de património imobiliário de que não é proprietário.

¹ “Princípio da onerosidade - Processo e contabilização orçamental e financeira em digrafia”.

² Nos termos da alínea a) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 24/2009.

³ Despacho n.º 828/14-SET, exarado na informação da DGTF n.º 128/2014, de 3 de fevereiro.

⁴ Dos quais € 554,30 na classificação económica 05.10.01 (rendimentos da propriedade rústica provenientes do arrendamento de terrenos e da constituição do direito de superfície ou propriedade do solo, a favor de pessoas singulares ou coletivas) e € 18.678,07 na classificação económica 07.03.02 (rendas dos prédios urbanos) utilizada também para registo das verbas do PO.



4.1.3.4 – Receitas e despesas com aplicações financeiras

O FRCP tem aplicado os seus excedentes de tesouraria em certificados especiais de dívida pública de curto prazo (CEDIC). O **Quadro 9** ilustra a evolução verificada na situação das deficiências detetadas neste âmbito.

Quadro 9 – Receitas e despesas com aplicações financeiras – Situação das deficiências anteriores

Deficiências detetadas no período de 2009 a 2012	Situação em:		
	2013	2014	2015
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial			
Inexistência de suporte documental da definição e aprovação da programação financeira	●	●	●
Inexistência de suporte documental das instruções transmitidas à DGTF para a subscrição, reaplicação ou amortização de aplicações	●	●	●
Inconsistência entre o saldo de disponibilidades registado no balanço e o que consta dos fluxos de caixa	●	●	●
Contabilização incorreta dos rendimentos das aplicações por não serem registados os juros ilíquidos e o imposto pago mas, apenas, o rendimento líquido obtido	●	●	●
Ministério das Finanças			
Falta de instruções sobre os procedimentos a adotar pelos serviços e fundos autónomos para a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública	●	●	●
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública			
O IGCP, quando ocorre o vencimento de um CEDIC, apenas regista na conta da entidade recebedora o valor aplicado acrescido do juro líquido	●	●	●

Legenda: ● - Deficiência corrigida ● - Deficiência parcialmente corrigida ● - Deficiência por corrigir

Programação financeira do FRCP

Compete à DGTF proceder à gestão da tesouraria e dos outros ativos financeiros do Fundo aplicando-os e maximizando a sua capitalização, de acordo com a programação financeira aprovada pela Comissão Diretiva¹. A auditoria realizada aos anos de 2009 a 2012 constatou a inexistência de suporte documental da definição e aprovação da programação financeira do FRCP bem como das instruções transmitidas à DGTF para subscrição, reaplicação ou amortização de aplicações.

Em julho de 2014 e em fevereiro de 2015, a Comissão Diretiva do Fundo, face à necessidade de dotar o Fundo de meios financeiros adequados para a sua atividade, deliberou prosseguir com a orientação de retenção dos juros das aplicações financeiras na data do vencimento e de reaplicação do capital, tendo tal decisão ficado documentada nas atas das respetivas reuniões². Por sua vez, em 2015, as instruções relativas à renovação/amortização das aplicações financeiras vencidas passaram a ser efetuadas através de mensagens de correio eletrónico entre o Fundo e a Direção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental da DGTF. No entanto, cabe sublinhar que essas mensagens não identificam inequivocamente a aplicação financeira em causa, com uma referência expressa ao número e data da transação, como deveriam, designadamente face às necessidades de controlo subsequentes das operações.

¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento.

² Vide Atas n.ºs 7/2014 e 1/2015.

Contabilização das operações relativas a aplicações financeiras

A contabilização da subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata (CEDIC¹), como despesa (receita) orçamental, torna inconsistente o saldo de disponibilidades registado no balanço com o resultante dos fluxos de caixa.

Para esta deficiência tem concorrido a comunicação, pela DGO², de procedimentos sobre a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública que obstam à relevação integral, nos fluxos de caixa, dos saldos de disponibilidades inscritos no balanço. Essa inconsistência recorrente é evidente nos documentos de prestação de contas do FRCP.

Do **Quadro 10** consta o saldo da gerência anterior, a receita, a despesa e o saldo para a gerência seguinte inscritos nos fluxos de caixa (documentos de prestação de contas do FRCP) em conformidade com a informação reportada no SIGO. O quadro apresenta ainda as disponibilidades totais do FRCP, no final de cada ano, reportadas nas certidões emitidas pelo IGCP e consistentes com a movimentação registada na contabilidade do Tesouro.

Quadro 10 – Disponibilidades do FRCP no final de cada ano

(em euros)

Contas de Gerência – Mapa de Fluxos de Caixa					Contabilidade do Tesouro		
Ano	Saldo Gerência Anterior	Receita	Despesa	Saldo para a Gerência seguinte	Disponibilidades no final do ano		
					Depósitos	CEDIC	Total
2010	22.657.407,83	13.774.252,02	25.657.407,83	10.774.252,02	10.774.252,02	25.657.407,83	36.431.659,85
2011	10.774.252,02	8.454.081,95	14.218.126,69	5.010.207,28	5.010.207,28	35.869.386,82	40.879.594,10
2012	5.010.207,28	3.537.978,00	5.139.918,49	3.408.266,79	3.408.266,79	40.631.737,03	44.040.003,82
2013	3.408.266,79	3.529.553,98	6.267.511,88	670.308,89	670.308,89	41.652.352,28	42.322.661,17
2014	670.308,89	4.057.079,23	2.903.731,20	1.823.656,92	1.823.656,92	39.828.334,28	41.651.991,20

Fonte: Documentos de prestação de contas do FRCP e Contabilidade do Tesouro de 2010 a 2014

O quadro mostra que dos fluxos de caixa apenas consta, em saldo, o valor dos depósitos bancários e não o total das disponibilidades.

¹ Os CEDIC integram o conceito de equivalentes de caixa (investimentos financeiros a curto prazo, de elevada liquidez, prontamente convertíveis para quantias conhecidas de dinheiro e sujeitos a um risco insignificante de alterações de valor) definido na Norma Internacional de Contabilidade do Sector Público sobre Demonstração dos Fluxos de Caixa (IPSAS 2). Sublinha-se que o n.º 11 dessa Norma estatui o seguinte: os fluxos de caixa excluem movimentos entre itens que constituam caixa e seus equivalentes porque esses componentes são parte da gestão de caixa de uma entidade e não parte das suas atividades operacionais, de investimento e de financiamento; a gestão de caixa inclui o investimento de excessos de caixa nos equivalentes de caixa.

² Nomeadamente que a subscrição de títulos relativa a novas aquisições tem expressão orçamental em despesa como ativos financeiros e que as aplicações financeiras vencidas e não renovadas dentro do mesmo ano económico devem ser registadas no ano do reembolso como receita de ativos financeiros.



Atendendo à falta de instruções sobre os procedimentos a adotar, o Tribunal recomendou ao membro do Governo responsável pela área das Finanças¹ que determinasse a divulgação dos procedimentos de contabilização que assegurassem a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas. Porém, ainda não foram divulgadas quaisquer instruções.

Por sua vez, o FRCP apenas incluiu no Relatório e Contas de 2014 (além do Mapa de Fluxos de Caixa) um quadro designado por “Fluxos de Caixa (de acordo com a auditoria do Tribunal de Contas)”. Ora, a inclusão desse quadro adicional não supre as deficiências objeto de recomendações do Tribunal visto não resultar dos valores contabilizados pelo FRCP².

Contabilização dos rendimentos gerados pelas aplicações financeiras

Os rendimentos gerados pelas aplicações financeiras devem ser registados pelo seu valor ilíquido (como rendimentos de propriedade) para respeitar o princípio da não compensação estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental, devendo o imposto retido na fonte sobre esses rendimentos ser contabilizado nas despesas correntes relativas a impostos e taxas. Esta contabilização dos juros não prejudica a consolidação dos juros, ao nível da conta da administração central do Estado, visto que o IGCP contabiliza os juros pagos como remuneração dos CEDIC pelo seu valor ilíquido.

Porém, quando ocorre o vencimento de um CEDIC, o IGCP (apesar de enviar um comprovativo da operação que identifica o juro ilíquido e o imposto retido) apenas regista na conta da entidade recebedora o valor aplicado acrescido do juro líquido. Este procedimento faz com que à retenção do imposto não corresponda qualquer fluxo financeiro. Para suprir esta insuficiência, o Tribunal recomendou ao IGCP³ que passasse a refletir nas contas das entidades recebedoras, em lançamentos diferentes, o capital, o juro ilíquido e o IRC retido.

O procedimento recomendado é, aliás, aplicado por instituições bancárias cabendo ao IGCP, nos termos do Regime da Tesouraria do Estado, assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência⁴.

Como o quadro seguinte ilustra, após a primeira auditoria ter detetado a não contabilização de rendimentos das aplicações financeiras e do respetivo imposto retido, o FRCP passou a contabilizar corretamente os juros ilíquidos na receita⁵ e o IRC retido pelo IGCP na despesa⁶.

¹ Recomendação n.º 2 – Relatório de Auditoria n.º 9/2014 – 2.ª Secção.

² Vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, 9.2.4, página 245.

³ Recomendação n.º 15 – Relatório de Auditoria n.º 9/2014 – 2.ª Secção.

⁴ Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.

⁵ Na CE 05.03.01 – Rendimentos da Propriedade – Juros - Administrações Públicas – Administração central – Estado.

⁶ Na CE 06.02.03 – Outras despesas correntes – Diversas – Outras.

Quadro 11 – Contabilização dos juros dos CEDIC

(em euros)

Ano	Juro ilíquido	Imposto retido	Receita contabilizada	Despesa contabilizada	Receita em falta	Despesa em falta
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2)-(4)	(7) = (3)-(5)
2010	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2011	372.003,83	79.980,83	4.296,03	0,00	367.707,80	79.980,83
2012	827.221,63	206.805,44	169.634,41	0,00	657.587,22	206.805,44
2013	434.885,93	108.721,51	434.885,93	108.721,51	0,00	0,00
2014	328.618,00	82.154,51	328.618,00	82.154,51	0,00	0,00
Total	1.962.729,39	477.662,29	937.434,37	190.876,02	1.025.295,02	286.786,27

Fonte: Documentos de prestação de contas do FRCP e Contabilidade do Tesouro de 2010 a 2014

A auditoria também detetou que o IGCP procede à retenção na fonte de IRC à taxa de 25% quando a taxa aplicável é de 21,5%.

Caixa 2 - Taxa de retenção de IRC aplicável aos juros dos CEDIC

O IGCP aplicou aos juros dos CEDIC as taxas de retenção de IRC seguintes:

- 25% (taxa normal de retenção na fonte) para 151 entidades sem “comprovativo de uma situação fiscal diferente para os seus rendimentos de capitais”.
- 21,5% (taxa de retenção na fonte a título definitivo), nos termos do n.º 5 do artigo 87.º conjugado com o n.º 5 do artigo 94.º, ambos do CIRC, para as duas entidades com “parecer emitido sobre a matéria por parte da Administração Fiscal”. Estas duas entidades são, tal como o FRCP, serviços autónomos da administração central do Estado.

Nos termos do artigo 9.º do CIRC, a isenção do imposto prevista para o Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, seus serviços, estabelecimentos e organismos, como é o caso do FRCP, não compreende os rendimentos de capitais, tal como são definidos para efeitos de IRS. Ora, as aplicações financeiras em CEDIC são remuneradas por juros e estes constituem rendimentos de capitais (como decorre do n.º 1 e da alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º do Código do IRS).

Encontrando-se o FRCP isento de IRC, a retenção na fonte efetuada aos rendimentos de capitais auferidos tem carácter definitivo¹ (alínea a) do n.º 3 do artigo 94.º do CIRC), pelo que a taxa de retenção na fonte a aplicar é, como determina o n.º 5 do artigo 94.º do CIRC, a taxa correspondente do artigo 87.º, ou seja, 21,5% (n.º 5 do artigo 87.º do CIRC).

O IGCP apenas está a aplicar a taxa de retenção na fonte de 21,5% às entidades que lhe entregaram um parecer emitido nesse sentido por parte da Administração Fiscal. Ora, essa taxa de retenção na fonte é aplicável a todas as entidades públicas que não revistam natureza empresarial, ou seja, às entidades públicas isentas de IRC nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do CIRC exceto (nos termos do n.º 2 do mesmo artigo) quanto aos rendimentos de capitais.

¹ A retenção na fonte teria carácter de imposto por conta se não se tratasse de uma entidade isenta de IRC.



Tribunal de Contas

Assim, deve a AT emitir circular administrativa¹, na qual identifique o enquadramento jurídico-tributário dessas entidades, para assegurar a correção da taxa de retenção na fonte aplicada pelo IGCP aos juros dos CEDIC, bem como aos restantes rendimentos de capitais auferidos por essas entidades.

4.1.3.5 – Despesas de financiamento das operações de intervenção em imóveis

Até ao final de 2014 foram celebrados 60 contratos de financiamento por € 11,2 milhões, para os quais a despesa contabilizada (financiamento já concedido) nesse período foi de € 6,8 milhões.

Quadro 12 – Contabilização da despesa com contratos financiados

(em euros)

Tipo de intervenção	Classificação económica	Anos			Total
		2009-2012	2013	2014	
Conservação	04 - Transferências correntes	166.859,91	574.962,35	312.023,25	1.053.845,51
Grande reparação	08 - Transferências de capital	1.156.725,97	2.064.155,60	2.500.971,44	5.721.853,01
Total da Despesa de Financiamento		1.323.585,88	2.639.117,95	2.812.994,69	6.775.698,52

Fonte: Documentos de prestação de contas do FRCP, SIGO e Contabilidade do Tesouro de 2010 a 2014

4.1.4 – Síntese do exame aos documentos de prestação de contas

Do exame aos documentos de prestação de contas de 2013 e 2014 conclui-se que:

- A parte das receitas resultantes da alienação e da implementação do PO em imóveis do Estado que, nos termos legais, foi afeta ao FRCP, tem sido objeto de deficiente contabilização orçamental, com a DGTF (entidade administradora dessas receitas) a entregar as respetivas verbas ao Fundo (entidade beneficiária) através de transferências extraorçamentais, quando as deveria registar como receita do Estado e, só depois, entregar ao FRCP, através de transferências do Orçamento do Estado (OE) – vide 4.1.3.1 e 4.1.3.2.
- Os saldos de disponibilidades inscritos nos balanços (€ 42,4 milhões no final de 2014) são muito superiores aos respetivos saldos inscritos nos fluxos de caixa (€ 1,8 milhões) por nestes documentos (e nos de controlo orçamental) as aplicações em CEDIC terem sido registadas em despesa com ativos financeiros (e as respetivas amortizações em receita) – vide 4.1.3.3.

¹ A AT pronunciou-se sobre esta matéria em resposta a dois pedidos de informação vinculativa, apresentados nos termos do artigo 68.º da Lei Geral Tributária (LGT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro. Um desses pedidos referia-se à situação de três entidades, tendo a AT procedido para duas delas à abertura de um pedido de esclarecimentos autónomo, ao abrigo da alínea f) do n.º 3 do artigo 59.º da LGT. Estão assim reunidas as condições para a AT elaborar e divulgar uma instrução genérica visto que o n.º 3 do artigo 68.º-A da LGT (aditado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro) determina: “A administração tributária deve proceder à conversão das informações vinculativas ou de outro tipo de entendimento prestado aos contribuintes em circulares administrativas, quando tenha sido colocada questão de direito relevante e esta tenha sido apreciada no mesmo sentido em três pedidos de informação ou seja previsível que o venha a ser.”



Tribunal de Contas

4.2 – ATIVIDADE DE FINANCIAMENTO

O FRCP tem por objeto financiar, a fundo perdido, operações de recuperação, reconstrução, ampliação, adaptação, reabilitação e conservação dos imóveis da propriedade do Estado¹.

A atividade do FRCP inclui os procedimentos inerentes à organização, gestão e apreciação das candidaturas ao financiamento das referidas operações. A intervenção das UGP, ao nível de cada ministério, é também importante, na medida em que as deficiências da sua ação são um condicionalismo à atividade de financiamento a prosseguir pelo Fundo.

O **Quadro 13** ilustra a evolução verificada na situação das deficiências detetadas neste âmbito (como síntese do exame cujos resultados se apresentam nos pontos seguintes).

Quadro 13 – Atividade de financiamento – Situação das deficiências anteriores

Deficiências detetadas no período de 2009 a 2012	Situação em:		
	2013	2014	2015
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial			
Contributo diminuído do Fundo para a reabilitação e conservação dos imóveis do Estado, objetivo que presidiu à sua criação em 2009	●	●	●
Inexistência de um sistema de informação de gestão e respetiva interligação com o sistema de informação dos imóveis do Estado (SIIE), para registo das operações subjacentes à atividade do Fundo	●	●	●
Inexistência de um manual de apoio e de um formulário de candidatura	●	●	●
Não observância dos prazos legais para apreciação das candidaturas e celebração dos CF	●	●	●
Indevida exclusão das candidaturas respeitantes a imóveis do Estado ocupados por entidades do setor empresarial do Estado	●	●	●
Unidades de Gestão Patrimonial			
Inexistência de procedimentos para a validação tempestiva das candidaturas e de procedimentos eficazes para acompanhamento e controlo da execução dos CF	●	●	●

Legenda: ● - Deficiência corrigida ● - Deficiência parcialmente corrigida ● - Deficiência por corrigir

4.2.1 – Contributo para a reabilitação e conservação dos imóveis do Estado

4.2.1.1 – Candidaturas

A auditoria realizada à atividade do FRCP de 2009 a 2012 concluiu que os objetivos da criação do FRCP não estavam a ser atingidos visto terem sido apresentadas 147 candidaturas ao financiamento de € 106 milhões, contratadas 12, por € 2,8 milhões, e executadas somente três, por € 1,3 milhões (3% dos recursos afetos ao FRCP até ao final de 2012). Ora, apesar do incremento entretanto registado, a atividade de financiamento permanece reduzida (14%) face aos recursos afetos ao FRCP (€ 42 milhões dos € 49 milhões obtidos continuavam disponíveis no final de 2014).

¹ Nos termos do Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de janeiro, que criou o Fundo, com as alterações introduzidas pelo artigo 170.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro).



Tribunal de Contas

Para apreciar a evolução da atividade desenvolvida pelo FRCP, o exame da situação dos contratos de financiamento (CF) celebrados e das candidaturas apresentadas foi atualizado até 31 de março de 2015. No quadro e gráfico seguintes evidenciam-se os resultados obtidos.

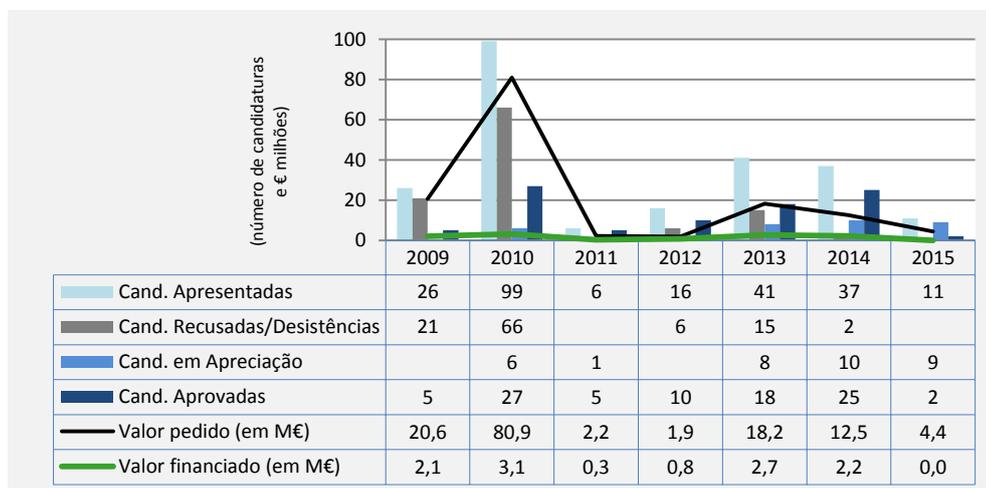
Quadro 14 – Situação das candidaturas apresentadas ao FRCP

(em euros)

Período	Apresentadas		Recusadas		Desistências		Em apreciação		Aprovadas	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
2009	26	20.612.992,60	16	12.373.653,06	5	6.084.381,63		0,00	5	2.093.844,83
2010	99	80.857.730,87	65	63.397.481,08	1	549.810,00	6	10.119.541,11	27	6.052.256,81
2011	6	2.207.114,87	0	0,00	0	0,00	1	465.782,00	5	1.915.039,00
2012	16	1.863.894,11	4	811.372,03	2	106.604,10	0	0,00	10	776.762,86
2009-2012	147	105.541.732,45	85	76.582.506,17	8	6.740.795,73	7	10.585.323,11	47	10.837.903,50
2013	41	18.163.483,67	14	2.800.347,41	1	2.567.320,00	8	8.582.603,00	18	3.495.806,48
2014	37	12.533.080,81	1	223.320,33	1	661.125,00	10	5.494.570,66	25	5.518.254,04
1T2015	11	4.417.861,31	0	0,00	0	0,00	9	3.870.511,31	2	547.350,00
2013-1T2015	89	35.114.425,79	15	3.023.667,74	2	3.228.445,00	27	17.947.684,97	45	9.561.410,52
Total Geral	236	140.656.158,24	100	79.606.173,91	10	9.969.240,73	34	28.533.008,08	92	20.399.314,02

Fonte: FRCP em 08-06-2015

Gráfico 1 – Situação das Candidaturas



O número de candidaturas apresentadas¹ recuperou depois da diminuição verificada em 2011 e em 2012 devido às restrições orçamentais das entidades decorrentes da crise económica e financeira. Ainda assim, o aumento do número de candidaturas apresentadas desde 2013 representa apenas 38% do total de candidaturas desde 2009 (236 candidaturas).

¹ Das 66 candidaturas apresentadas em 2010 e não aprovadas, 21 (candidaturas 3, 5, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 17, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 30, 31, 32, 50, 52 e 98) respeitam a imóveis do Estado cujas entidades ocupantes integram o setor empresarial do Estado (SEE) – vide 4.2.2.2.

4.2.1.2 – Contratos de financiamento

O **Quadro 15** apresenta os dados da execução dos CF e ilustra que o maior incremento na atividade do FRCP se verificou na celebração desses contratos visto que, até 2012, apenas foram celebrados 12 por € 2,5 milhões e, desde 2013, já foram celebrados 48 por € 7,9 milhões¹.

Quadro 15 – Execução dos Contratos de Financiamento

(em euros)

Contratos de Financiamento									
	Ano do CF	N.º	Valor Final	Pagamentos					Total
				2011	2012	2013	2014	2015	
Executados (1)	2010	1	1.156.725,97	1.156.725,97					1.156.725,97
	2011	3	265.923,21	37.148,70	119.835,13	108.939,38			265.923,21
	2012	2	151.528,28		9.876,08	130.301,42	11.350,76		151.528,26
	2010-2012	6	1.574.177,46	1.193.874,67	129.711,21	239.240,80	11.350,76		1.574.177,44
	2013	20	2.395.726,05			2.395.725,90			2.395.725,90
	2014	20	2.885.558,82				2.716.841,06	168.717,76	2.885.558,82
	2013-1T2015	40	5.281.284,87			2.395.725,90	2.716.841,06	168.717,76	5.281.284,72
	2010-1T2015	46	6.855.462,33	1.193.874,67	129.711,21	2.634.966,70	2.728.191,82	168.717,76	6.855.462,16
Em execução (2)	2011	1	276.750,00						
	2012	5	695.168,30			4.151,25	63.383,07	56.968,11	124.502,43
	2010-2012	6	971.918,30			4.151,25	63.383,07	56.968,11	124.502,43
	2013	2	183.071,65						
	2014	4	1.568.164,11				21.419,80		21.419,80
	1T2015	2	820.550,09						
	2013-1T2015	8	2.571.785,85				21.419,80		21.419,80
	2010-1T2015	14	3.543.704,15			4.151,25	84.802,87	56.968,11	145.922,23
(1) + (2)	60	10.399.166,48	1.193.874,67	129.711,21	2.639.117,95	2.812.994,69	225.685,87	7.001.384,39	

Fonte: FRCP em 08-06-2015

A diferença entre o valor contratualizado e o financiamento concedido é relevante para os contratos ainda em execução. Na verdade, como o quadro seguinte evidencia, a maior parte dos CF em execução não tinha qualquer pagamento e faltava executar 96% do valor contratualizado.

¹ A comparticipação financeira assumida pelo FRCP nesses 60 CF (€ 11,2 milhões) veio a ser reduzida em € 0,8 milhões por via de aditamentos entretanto celebrados – vide **Quadro 17**.



Quadro 16 – Contratos de Financiamento em execução

(em euros)

N.º CF	Data de celebração	Comparticipação		Pagamentos	Por executar	
		%	Valor		Valor	% Valor Total
N/D	09-05-2011	75	276.750,00	0,00	276.750,00	100,0
N/D	28-06-2012	75	410.327,75	67.534,32	342.793,43	83,5
N/D	28-06-2012	75	89.252,48	17.850,50	71.401,98	80,0
N/D	28-06-2012	75	60.884,99	12.177,00	48.707,99	80,0
N/D	28-06-2012	75	106.102,05	21.220,41	84.881,64	80,0
N/D	28-06-2012	75	28.601,03	5.720,20	22.880,83	80,0
2011-2012			971.918,30	124.502,43	847.415,87	87,2
4/2013	05-07-2013	75	36.167,54	0,00	36.167,54	100,0
7/2013	02-08-2013	80	146.904,11	0,00	146.904,11	100,0
01/2014	24-04-2014	75	134.550,00	0,00	134.550,00	100,0
02/2014	24-04-2014	75	107.932,50	21.419,80	86.512,70	80,2
07/2014	24-09-2014	75	764.328,61	0,00	764.328,61	100,0
17/2014	11-12-2014	100	561.353,00	0,00	561.353,00	100,0
01/2015	03-06-2015	75	307.207,76	0,00	307.207,76	100,0
02/2015	03-06-2015	75	513.342,33	0,00	513.342,33	100,0
2013-2015			2.571.785,85	21.419,80	2.550.366,05	99,2
Total			3.543.704,15	145.922,23	3.397.781,92	95,9

Fonte: FRCP em 08-06-2015

N/D – informação não disponível – vide 4.2.2.1

Os 14 CF constantes do quadro encontravam-se por executar na totalidade ou em grande parte devido ao seguinte:

- A sete, faltava a autorização de extensão de encargos através de portaria¹.
- A três, faltava a confirmação de dotação orçamental disponível pela entidade beneficiária².
- Para três, estava previsto iniciar a empreitada até ao final de 2015³.
- A um⁴, faltava a confirmação do interesse em prosseguir a obra por parte da entidade à qual foi reafectado o imóvel na sequência da extinção dos governos civis⁵.

Verifica-se, assim, que o contributo do FRCP para as operações de intervenção em imóveis do Estado continua a estar condicionado por restrições orçamentais das entidades beneficiárias para o respetivo cofinanciamento.

¹ Candidaturas 3 e 9 de 2009, 6, 86, 87, 89 e 90 de 2010 e 3 de 2011.

² Candidaturas 73, 74 e 76 de 2010.

³ Candidaturas 95 de 2010, 20 e 21 de 2013.

⁴ Candidatura 72/2010 do MAI, por € 276.750,00, devido à extinção dos governos civis.

⁵ A Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e o Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, determinaram a extinção definitiva dos governos civis e a transferência das respetivas competências para diferentes entidades.

Quadro 17 – Aditamentos aos Contratos de Financiamento

(em euros)

Aditamentos aos Contratos de Financiamento							
N.º Candidatura	N.º CF	Data	N.º Aditamento	Data	Valor Inicial	Valor Final	Diferença
25/2009	N/D	09-05-2011	1/2013	31-05-2013	116.160,00	72.839,86	-43.320,14
99/2010	N/D	09-05-2011	N/D	28-06-2012	142.680,00	137.740,32	-4.939,68
11/2010	N/D	07-06-2011	N/D	28-06-2012	111.622,50	55.343,03	-56.279,47
06/2010	N/D	28-06-2012	06/2014	27-08-2014	516.600,00	410.327,75	-106.272,25
86/2010	N/D	28-06-2012	6/2015	16-06-2015	129.150,00	89.252,48	-39.897,52
87/2010	N/D	28-06-2012	5/2015	16-06-2015	101.475,00	60.884,99	-40.590,01
89/2010	N/D	28-06-2012	3/2015	16-06-2015	147.600,00	106.102,05	-41.497,95
90/2010	N/D	28-06-2012	4/2015	16-06-2015	36.900,00	28.601,03	-8.298,97
80/2010	22/2013	30-11-2012	N/D	10-12-2013	36.900,00	36.695,48	-204,52
12/2009	03/2014	02-06-2014	27/2014	23-12-2014	311.096,77	291.866,73	-19.230,04
03/2011	08/2014	07-10-2014	16/2014	11-12-2014	344.400,00	170.693,87	-173.706,13
3/2009	17/2014	11-12-2014	N/D	N/D	807.365,97	561.353,00	-246.012,97
Total					2.801.950,24	2.021.700,59	-780.249,65

Fonte: FRCP em 08-06-2015

N/D – informação não disponível – vide 4.2.2.1

Como referido, o valor contratualizado foi reduzido em € 780 mil por via de aditamentos aos CF. Tal redução foi consequência das situações seguintes:

- Valor de adjudicação da empreitada inferior ao respetivo montante estimado¹.
- Cessaçãõ do contrato da empreitada inicial por dificuldades surgidas no decurso da obra, das quais resultou a realização de novo procedimento concursal².
- Alteraçãõ dos montantes dos contratos, na sequênciã da reafectaçãõ dos imóveis à Secretaria Geral do MAI na sequênciã da extinçãõ dos governos civis³.

4.2.2 – Organização, gestão e apreciação das candidaturas

4.2.2.1 – Sistema de gestão de candidaturas

O FRCP continua sem sistema de gestão das candidaturas (SGC) para registar as operações decorrentes da sua atividade, não obstante o Tribunal ter recomendado que a implementação desse sistema deveria constituir uma prioridade face à manifesta ineficácia da atividade do Fundo e aos erros detetados na informação relativa às candidaturas e aos CF⁴.

¹ Candidaturas 3 e 12 de 2009, 6, 80, 86, 87,89, 90 de 2010,

² Candidatura 6 de 2010.

³ Candidaturas 25 de 2009 e 99 de 2010.

⁴ Recomendação n.º 12 – Relatório de Auditoria n.º 9/2014 – 2.ª Secção.



Sobre o atraso na implementação do SGC, o FRCP alegou “ter sido decidido condicionar as ações preparatórias e necessárias ao desenvolvimento do processo de reformulação do SIIE - Sistema de Informação dos Imóveis do Estado, plataforma à qual estava previsto ficar interligada. Acresce referir que o cabal cumprimento desta recomendação implica o recurso a contratação externa, associado aos respetivos encargos orçamentais”¹. A operacionalização do sistema continua pendente da aquisição do suporte digital cujo processo ainda não foi iniciado nem calendarizado.

Reitera-se que a integralidade e a fiabilidade da informação relativa à atividade de financiamento do FRCP dependem de um sistema de gestão dotado de funcionalidades que permitam a deteção e correção tempestiva dos erros, nomeadamente: rotinas de controlo da informação registada, mecanismos automáticos de alerta para o termo dos prazos das fases de candidatura e de um sistema de monitorização da execução física e financeira dos CF. A utilização de ficheiros de *Excel* para gerir a informação relativa às candidaturas e controlar a execução dos CF prejudica a eficácia dessa ação (v.g. a existência de CF e aditamentos não numerados dificulta a sua identificação – *vide Quadro 16 e Quadro 17*).

A falta de um sistema automatizado com procedimentos de alerta fica patente com os erros e inconsistências que voltaram a ser detetados na presente auditoria:

- No ano da candidatura² e na situação das candidaturas³.
- No número e montante de CF celebrados: o procedimento de registar os aditamentos como novos CF origina duplicações de candidaturas e de CF, incorreções no reporte da execução financeira, para além de sobrevalorizar o valor e o número dos CF celebrados⁴.

4.2.2.2 – Procedimentos de apreciação e aprovação das candidaturas

A primeira auditoria (2009-12) revelou o incumprimento sistemático dos prazos legais para apreciação de candidaturas e para a celebração de CF tendo essa deficiência sido objeto de apreciação crítica do Tribunal e de recomendação para a suprir⁵.

O Relatório de Gestão e Contas do FRCP de 2014 refere: “Pretende-se ainda concluir o processo de operacionalização de apresentação de candidaturas *online*, visando a normalização do conjunto de documentos que devem ser submetidos relativamente a cada candidatura e a otimização dos tempos de verificação e apreciação das mesmas, bem como permitir aos serviços beneficiários a consulta e interação fácil em qualquer momento e em qualquer fase do ciclo das candidaturas. Esta funcionalidade encontra-se pendente do projeto em desenvolvimento pela DGTF e que enquadra várias vertentes no contexto das respetivas competências em matéria patrimonial”⁶.

¹ Em 30 de dezembro de 2014.

² O ficheiro “Apuramento candidaturas 2009-2015” inclui duas candidaturas incorretamente afetas ao ano de 2004 (14/2004 e 22/2004) apesar de terem data de apresentação correta (3 de julho e 4 de setembro de 2014).

³ A candidatura 30/2013 consta do ficheiro “Apuramento candidaturas 2009-2015” como “não admitida em 5 de dezembro de 2013” e do ficheiro “Contratos Auditoria TC 2015” como “aprovada com CF n.º 21/2013”.

⁴ CF e respetivos aditamentos respeitantes às candidaturas 3/2009, 12/2009, 25/2009, 6/2010, 11/2010, 72/2010, 80/2010, 86/2010, 87/2010, 89/2010, 90/2010, 99/2010 e 3/2011.

⁵ Recomendação n.º 10 do Relatório de Auditoria n.º 9/2014 – 2.ª Secção.

⁶ Ponto 7 – Síntese Conclusiva (página 39).

O FRCP reconhece que a apresentação *online* das candidaturas “para além de proporcionar informação sobre os requisitos de preenchimento do formulário e sobre a tramitação processual das candidaturas, irá possibilitar a normalização do conjunto de documentos que devem ser submetidos relativamente a cada candidatura e a otimização dos tempos de verificação e apreciação das mesmas, contribuindo para uma melhor comunicação com as entidades”. E até alega¹ que os condicionalismos dos recursos humanos disponíveis não permitem assegurar o pleno cumprimento dos prazos, realçando “o esforço que tem sido feito para acompanhamento das UGP e dos respetivos serviços beneficiários na instrução e demais procedimentos inerentes à apresentação de candidaturas, como tal já tinha sucedido nos anos anteriores”. Porém, até ao final de 2015, o FRCP não implementou medidas necessárias para a correta instrução dos processos pelas entidades beneficiárias/UGP, visto que:

- Não aprovou o manual de procedimentos respeitante à apresentação e à apreciação de candidaturas e ao acompanhamento da execução dos CF (recomendado pelo Tribunal²).
- Não implementou a funcionalidade de apresentação de candidaturas *online*, apesar de já ter sido concluída a elaboração do formulário a preencher.

O **Quadro 18** apresenta os tempos médios despendidos na aprovação das candidaturas e na celebração dos CF de 2009 a 2012 (primeira auditoria) e de 2013 até 31 de março de 2015³.

Quadro 18 – Tempos médios de apreciação de candidaturas

(em dias)

Situação	Tempos despendidos	
	Média de Dias por Período	
	2009-2012	2013-2015
Celebração de CF	248	279
Aprovação de candidaturas	157	118

Fonte: FRCP

Os tempos médios despendidos ultrapassam em muito os legalmente fixados⁴. O período para aprovação de candidaturas variou entre 15 e 574 dias⁵ enquanto o período para assinatura dos CF variou entre 3 e 1549 dias⁶. Face aos resultados obtidos na auditoria anterior, o tempo médio despendido na apreciação das candidaturas aprovadas diminui 39 dias (25%) mas o tempo médio entre a aprovação das candidaturas e a assinatura dos respetivos CF aumenta 31 dias (12,5%).

À luz da evidência disponibilizada, o FRCP deverá proceder ao arquivamento das candidaturas apresentadas em 2010 e 2011 que se encontram ainda em apreciação (por não estarem reunidas as condições necessárias à sua aprovação⁷) e, dessa decisão, dar conhecimento às respetivas UGP e entidades beneficiárias⁸.

¹ Em 30 de dezembro de 2014.

² Recomendação n.º 13 – Relatório de Auditoria n.º 9/2014 – 2.ª Secção.

³ Informação prestada em 8 de junho de 2015.

⁴ Nos artigos 8.º e 10.º do Regulamento, 60 dias para apreciação das candidaturas e 10 dias para assinatura dos CF.

⁵ Candidaturas 20/2013 e 21/2013 (máximo), 31/2013 e 12/2014 (mínimo).

⁶ Candidaturas 3/2009 (máximo) e 24/2013 (mínimo).

⁷ Candidaturas 27, 29, 59, 77, 88 e 96 de 2010 e 2/2011.

⁸ Do regime estabelecido para as candidaturas não aprovadas por insuficiência de fundos decorre o prazo de validade das candidaturas: seis meses após a respetiva apresentação (n.º 4 a n.º 6 do artigo 9.º do Regulamento).



Tribunal de Contas

As candidaturas não admitidas (*vide Quadro 14*) incluem 21 candidaturas respeitantes a imóveis do Estado cujas entidades ocupantes integram o sector empresarial do Estado (SEE)¹. Ora, estando tais entidades (por ocuparem imóveis da propriedade do Estado) abrangidas pelo âmbito de aplicação do FRCP, o Tribunal recomendou a reapreciação das candidaturas apresentadas por essas entidades visto a decisão de exclusão não ser conforme à lei².

No final de 2014 o FRCP informou que a situação iria “(...) ser objeto de ponderação no sentido da eventual reapreciação das candidaturas pela Comissão atentas as consequências que a mesma venha a determinar designadamente ao nível do impacto financeiro para a sustentabilidade do Fundo atendendo à tipologia diferenciada das intervenções em causa. Foi iniciado o levantamento da situação patrimonial dos imóveis com base nos elementos disponibilizados pelas entidades”.

Porém, as candidaturas ainda não foram reapreciadas.

O FRCP alega que a reapreciação depende da prévia identificação da situação dos imóveis e esta exige procedimentos complexos e morosos pelo que não existe uma previsão quanto à data da respetiva conclusão. O FRCP alega ainda que a elegibilidade das candidaturas carece de adequada ponderação visto que:

- os elevados montantes em causa poderão afetar o financiamento de outras candidaturas bem como a própria sustentabilidade do FRCP;
- as entidades ocupantes dos imóveis não contribuem para o financiamento do FRCP dado que não se encontram sujeitas ao cumprimento do princípio da onerosidade (PO).

Ora, a exclusão de candidaturas tem de conformar-se com a lei. Apenas podem ser excluídas as candidaturas cujos respetivos beneficiários não ocupem imóveis da propriedade do Estado e as que não se enquadrem nas situações abrangidas pelo âmbito de aplicação do regulamento do FRCP³.

Para além disso, o Regulamento prevê não só a hierarquização das candidaturas como também a definição do montante máximo da comparticipação financeira do Fundo (competências que, tal como a apreciação e aprovação das candidaturas, cabem à Comissão Diretiva do Fundo)⁴.

Sublinha-se, ainda, que a lei aplicável também não exclui os imóveis do Estado ocupados por entidades pertencentes ao SEE do respetivo contributo para o financiamento do FRCP – *vide Caixa 3*.

¹ Candidaturas 3, 5, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 17, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 30, 31, 32, 50, 52 e 98 de 2010.

² Recomendação n.º 11 e ponto 3.2.2.2 do Relatório de Auditoria n.º 9/2014 – 2.ª Secção.

³ Nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do Regulamento.

⁴ O n.º 1 alínea b) do artigo 7.º do Regulamento prevê que a Comissão Diretiva procede à hierarquização das candidaturas tendo em conta, designadamente, “o montante total do financiamento submetido a candidatura e a respetiva calendarização.” Por sua vez, do disposto no artigo 9.º n.ºs 1 e 2 conjugado com o artigo 7.º n.º 2 alínea a) decorre que a comparticipação financeira do FRCP apenas poderá exceder 80% do valor da intervenção, no caso de obras urgentes ou prioritárias.

Caixa 3 – Aplicação do PO a entidades do Sector Empresarial do Estado

Nos termos da alínea b) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de janeiro, o FRCP dispõe, entre outras, das receitas provenientes das contrapartidas recebidas em virtude da implementação do PO. A Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro, que regulamenta a implementação do PO, afeta ao Fundo 49% dessas receitas.

Nos termos do regulamento do FRCP (artigo 4.º) são beneficiários do Fundo “os serviços utilizadores dos imóveis da propriedade do Estado”, exceto se prefigurarem alguma das situações de exclusão ali previstas. As causas de exclusão estabelecidas não decorrem do tipo de entidades ocupantes dos imóveis nem da sua sujeição ou não sujeição ao âmbito de aplicação do PO.

O PO incide sobre as entidades “que utilizem ou ocupem imóveis ou partes de imóveis ou espaços em imóveis identificados como urbanos, da titularidade do Estado, no âmbito da prossecução das funções legalmente cometidas independentemente da sua natureza” (artigo 2.º n.º 1). Do âmbito de aplicação do princípio estão excluídos “os imóveis ou partes de imóveis ou os espaços afetos à prossecução das atividades operacionais das Forças Armadas e das forças de segurança, os estabelecimentos prisionais, os estabelecimentos de ensino, os estabelecimentos de saúde, os tribunais, os serviços de justiça, os imóveis classificados com afetação permanente ao serviço da Igreja nos termos da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa e os museus ou os imóveis diretamente afetos ou destinados à salvaguarda do património cultural” (artigo 2.º n.º 2).

Nos termos legais, a exclusão do âmbito de aplicação do PO depende das finalidades dos imóveis ocupados e não do tipo de entidade que os ocupa. As entidades do SEE ocupantes de imóveis do Estado - não afetos a finalidades expressamente definidas como excluídas - estão obrigadas a cumprir o PO e, conseqüentemente, a contribuir para o financiamento do FRCP.

Conjugando a regulamentação da atividade do FRCP com a da implementação do PO:

- Os imóveis da propriedade do Estado ocupados por entidades pertencentes ao SEE são elegíveis para efeitos de comparticipação financeira do FRCP.
- As entidades do SEE estão obrigadas ao pagamento de contrapartidas pela ocupação dos imóveis pertencentes ao Estado.

4.2.3 – Intervenção das unidades de gestão patrimonial

Compete às UGP apresentar ao FRCP as candidaturas dos organismos do respetivo ministério, bem como efetuar o acompanhamento e controlo da execução dos contratos de financiamento¹.

Visando obter evidência sobre as ações desenvolvidas para colmatar as deficiências detetadas no período de 2009 a 2012 foi dirigido um questionário às UGP sobre os procedimentos instituídos para operacionalizar e agilizar o processo de candidaturas ao FRCP e para o acompanhamento e controlo da execução dos CF. O quadro seguinte sintetiza os resultados do exame das respostas (estando o reconhecimento de ações desenvolvidas suportado por documentação comprovativa).

¹ Artigos 5.º, n.º 1, e 11.º do Regulamento.



Quadro 19 – Síntese da informação prestada pelas UGP

UGP	Procedimentos de Validação e Controlo		Formação
	Candidaturas	Contratos	
Ministério da Educação e da Ciência (MEC)	●	●	●
Ministério das Finanças (MF)	●	●	●
Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)	●	●	●
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ)	●	●	●
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE)	●	●	●
Ministério da Defesa Nacional (MDN)	●	●	●
Ministério da Economia (ME)	●	●	●
Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS)	●	●	●
Presidência do Conselho de Ministros (PCM)	●	●	●
Ministério da Saúde (MS)	●	●	●
Ministério da Agricultura e do Mar (MAM)	●	●	●

Legenda: ● - Deficiência corrigida ● - Deficiência parcialmente corrigida ● - Deficiência por corrigir
Orgânica do XIX Governo Constitucional em janeiro de 2015

Pese embora as suas especiais competências¹ nem todas as UGP disponibilizaram manuais de apoio à correta instrução das candidaturas pelas entidades beneficiárias nem instituíram procedimentos de controlo da execução dos CF e apenas a UGP do MEC realizou uma ação de formação neste âmbito.

Ora, para o exercício cabal das competências atribuídas às UGP importa estabelecer previamente os controlos a realizar, a periodicidade e a respetiva metodologia. A falta de controlo da execução dos CF não previne a deficiente utilização de recursos financeiros públicos. Acresce que a falta desses instrumentos condiciona a apreciação e aprovação tempestiva das candidaturas pelo FRCP.

Tal deficiência foi objeto de recomendação do Tribunal às UGP no sentido de definirem procedimentos de validação tempestiva das candidaturas a financiamento pelo FRCP e instituírem procedimentos eficazes para o acompanhamento e controlo da execução dos respetivos CF².

Em 2010³, o Tribunal recomendou a criação, em cada ministério, da correspondente UGP. Cumprido esse elemento formal é necessário assegurar que, não obstante as sucessivas alterações orgânicas dos ministérios, as UGP exerçam efetivamente as competências e responsabilidades que legalmente lhe sejam cometidas, designadamente no que respeita ao FRCP e ao PO.

¹ Nos termos dos artigos 5.º, 6.º, 11.º e 12.º do Regulamento.

² Recomendação n.º 16 do Relatório de Auditoria n.º 9/2014 – 2.ª Secção.

³ No Relatório de Auditoria n.º 38/2010 – 2.ª Secção (disponível em www.tcontas.pt) sobre a execução do Programa de Inventariação do património imobiliário do Estado.



Tribunal de Contas

5 – CONCLUSÕES

A auditoria de seguimento realizada à atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial evidencia um aumento diminuto do contributo do Fundo para o financiamento da reabilitação e conservação dos imóveis do Estado (que passa de 3% para 14% dos recursos que lhe foram entretanto atribuídos).

Acresce que subsistem, no essencial, as insuficiências detetadas na auditoria anterior em matéria de prestação de contas, de contabilização das operações e de gestão das candidaturas. Parte importante dessas deficiências subsiste por falta de acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal ao Ministério das Finanças, à Direção-Geral do Tesouro e Finanças, à Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública e às Unidades de Gestão Patrimonial dos diferentes ministérios.

Atividade financeira e contabilização das operações

1. A contabilização orçamental das respetivas receitas e despesas é deficiente e inapropriada, contrariando princípios e regras orçamentais, princípios da execução orçamental e o regime legal de contabilização das receitas do Estado ao arrepio, aliás, de recomendações reiteradas do Tribunal – *vide 4.1.*
2. A parte consignada ao Fundo das receitas resultantes das contrapartidas por aplicação do princípio da onerosidade e do arrendamento de imóveis do Estado tem sido objeto de deficiente contabilização orçamental, com a entrega das respetivas verbas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças através de transferências extraorçamentais não registadas. Tratando-se de receitas da titularidade do Estado, a lei obriga à sua integral contabilização na receita do Estado pela respetiva entidade administradora (a própria Direção-Geral do Tesouro e Finanças) antes da sua entrega ao Fundo (e a outras entidades beneficiárias), por transferências do Orçamento do Estado – *vide 4.1.3.2.*
3. O manifesto atraso que marca a implementação do princípio da onerosidade pela utilização de imóveis do Estado e a falta de pagamento das contrapartidas devidas comprometem a afetação ao Fundo de meios financeiros aos níveis inicialmente previstos (no final de 2015 encontravam-se por pagar € 3,5 milhões relativos a 2014) – *vide 4.1.3.2.*
4. O saldo de disponibilidades registado no balanço do Fundo (€ 41,7 milhões no final de 2014) continua inconsistente com o resultante dos fluxos de caixa (apenas € 1,8 milhões) por subsistir a relevação, como despesa (receita) orçamental, da subscrição (amortização) de aplicações financeiras de mobilização quase imediata – *vide 4.1.3.4.*
5. O exame efetuado – *vide 4.1* – revelou que as contas do Fundo respeitantes aos anos de 2013 e 2014 comportam deficiências e suscitam reservas em matéria contabilística cuja correção é necessária.



Atividade de financiamento de intervenções em imóveis do Estado

6. No final de 2014, o Fundo tinha disponíveis € 41,7 milhões tendo apenas gasto € 6,8 milhões no financiamento de operações de intervenção em imóveis do Estado, estando 96% dessas disponibilidades aplicadas em certificados especiais de dívida pública de curto prazo (CEDIC) – *vide 4.1.3.4 e 4.1.3.5.*
7. De 2013 até final do primeiro trimestre de 2015 foram apresentadas 89 candidaturas ao financiamento de € 35 milhões, tendo sido aprovadas 45 candidaturas, por € 9,6 milhões, e celebrados 48 contratos de financiamento, por € 7,9 milhões – *vide 4.2.1.*
8. A atividade do Fundo tem sido condicionada por deficiências na instrução das candidaturas apresentadas pelas Unidades de Gestão Patrimonial e pelas restrições orçamentais das entidades beneficiárias fatores que explicam, designadamente, a pendência de 7 candidaturas admitidas sem elementos necessários (desde 2011) e 14 contratos de financiamento relativamente aos quais está ainda por executar 96% do valor contratualizado – *vide 4.2.1.*
9. Subsistem como deficiências importantes (detetadas na auditoria anterior) um inadequado sistema de gestão das candidaturas, a falta de um manual de apoio para a sua correta instrução e o incumprimento sistemático dos prazos legais para apreciação de candidaturas e para a celebração de contratos de financiamento – *vide 4.2.2.*
10. Não se concretizou a reapreciação (recomendada pelo Tribunal) das candidaturas de entidades públicas empresariais indevidamente excluídas pelo Fundo em 2010 – *vide 4.2.2.2.*

6 – RECOMENDAÇÕES

As conclusões reportadas suscitam um conjunto de recomendações que reiteram, em grande parte (1 a 12), as formuladas anteriormente no Relatório n.º 9/2014 – 2.ª Secção (*identificadas no Anexo 1*), em virtude de subsistirem as deficiências que as motivaram. Sublinha-se que os responsáveis pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal incorrem, nos termos legais, em responsabilidade financeira sancionatória.

Ao Ministro das Finanças:

1. Promova as iniciativas pertinentes para reapreciar a utilidade do FRCP e para a tomada das decisões de reforma que se mostram necessárias à luz das atuais restrições orçamentais e do atraso e condicionalismos na implementação do princípio da onerosidade.
2. Promova a adoção de procedimentos de contabilização que assegurem a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.

Ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial:

3. Proceda à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas resultantes das contrapartidas por aplicação do princípio da onerosidade e do arrendamento de imóveis do Estado que, nos termos legais, seja consignada ao Fundo.
4. Assegure a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.
5. Elabore o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.
6. Assegure o cumprimento dos prazos legalmente fixados para cada fase de candidatura a financiamento pelo FRCP.
7. Reaprecie as candidaturas relativas a imóveis da propriedade do Estado afetos a entidades públicas empresariais indevidamente excluídas em 2010.
8. Implemente um sistema de informação de gestão e a respetiva interligação com o sistema de informação dos imóveis do Estado, para registar as operações subjacentes à atividade do FRCP.
9. Elabore e divulgue um manual de apoio e um formulário de candidatura a financiamento pelo FRCP.



Tribunal de Contas

À Direção-Geral do Tesouro e Finanças:

10. Como entidade administradora das receitas relativas ao património imobiliário do Estado (designadamente das obtidas por alienação, por aplicação do princípio da onerosidade e por arrendamento de imóveis do Estado) que assuma a integral responsabilidade pela sua contabilização no sistema de gestão de receitas, bem como da despesa correspondente à transferência da parte dessas receitas legalmente consignada a outras entidades, entre as quais o FRCP e a própria DGTF.

À Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública:

11. Proceda como necessário no sentido de assegurar o registo, nas contas das entidades subscritoras de aplicações no Tesouro, do rendimento ilíquido pago e do imposto retido à data do vencimento dessas aplicações.

Às Unidades de Gestão Patrimonial:

12. Definam procedimentos para a validação tempestiva das candidaturas a financiamento pelo FRCP e instituem procedimentos eficazes para acompanhamento e controlo da execução dos respetivos contratos de financiamento.

À Direção-Geral do Orçamento:

13. Emita orientações sobre o “Princípio da onerosidade - Processo e contabilização orçamental e financeira em digrafia” conformes ao disposto no regime de contabilização das receitas do Estado em que o Tribunal se fundamenta.
14. Tome as medidas necessárias para assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.

À Autoridade Tributária e Aduaneira:

15. Emita circular administrativa com o enquadramento jurídico-tributário das entidades públicas que não revistam natureza empresarial (isentas de IRC nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do Código do IRC) para assegurar a correção da taxa de retenção na fonte aplicada aos rendimentos de capitais auferidos por essas entidades.

7 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO

As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório. Neste ponto dá-se conta dos comentários que essas respostas suscitam por expressarem posições discordantes em relação a conclusões e recomendações de auditoria.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (MF)

Utilidade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial

Sobre a Recomendação 1, alega o MF:

“A atividade desenvolvida pelo Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial tem registado recentemente uma evolução positiva, quer no ritmo de apreciação e decisão das candidaturas, quer na sua contratualização, tendo sido celebrados, em 2015, 16 novos contratos de financiamento a que acrescem 9 contratos de aditamento. (...) O volume total de financiamento do Fundo ascendeu em 2015 a 3.331,7 milhares de euros contra os 2.813 milhares de euros que haviam sido executados no ano anterior. (...)”

A reapreciação da utilidade do FRCP é novamente recomendada pelo Tribunal porque, no essencial, subsistem as insuficiências e condicionalismos da ação do Fundo detetados na auditoria anterior, com destaque para o diminuto grau de execução verificado (14% dos recursos atribuídos até 2014) face às reais necessidades de reabilitação e conservação dos imóveis do Estado. Ora, tal como múltiplas entidades públicas¹, a existência autónoma do FRCP depende da consignação de receitas do Estado que, ao deixarem de financiar despesas gerais do Estado, intensificam a necessidade de reduzir tais despesas ou de obter receitas adicionais.

Consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas

Sobre a Recomendação 2, o MF reitera alegações da DGO, em particular:

“(...) no que respeita à divulgação de procedimentos a adotar pelos serviços e fundos autónomos para a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública, considera-se essa falta suprida, em 2015, com a inclusão de instruções na Circular Série A n.º 1379, designadamente, nos pontos 69 a 75.

No que respeita aos procedimentos que têm vindo a ser indicados pela DGO, estes têm sido no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental respetivamente da subscrição e reembolsos de Certificado Especial de Dívida Pública (CEDIC).

O entendimento da DGO fundamenta-se no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que aprovou o classificador económico de receitas e despesas públicas, nomeadamente, no que diz respeito à natureza dos CEDIC. Afigura-se tratar-se de títulos cujos atributos se enquadram em aplicações financeiras de prazo inferior a um ano (...) conforme preconiza de forma clara o referido classificador.”

Tendo por base os resultados das auditorias que realizou, o Tribunal sublinha os factos seguintes.

- O procedimento definido pela DGO para contabilizar, em despesa, as subscrições e, em receita, os reembolsos dos CEDIC obsta à relevação integral, nos fluxos de caixa, dos saldos de disponibilidades inscritos no balanço, inconsistência patente nos documentos de prestação de contas do FRCP. No final de 2014, o saldo de disponibilidades registado no balanço é de € 42 milhões quando o resultante dos fluxos de caixa regista € 2 milhões.

¹ Vide, por exemplo, as páginas 42 a 46 do Parecer sobre a CGE de 2014.



Tribunal de Contas

- O Tribunal formulou uma posição clara sublinhando a necessidade de assegurar a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas. E recomendou procedimentos de contabilização nesse sentido desde 2014.
- Essa recomendação é assinalada na página 74 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 face à omissão de € 1.023 milhões (aplicados em CEDIC) no saldo, em contabilidade orçamental, do Fundo de Estabilização Tributário (FET). Nesse Parecer (divulgado em dezembro de 2015) o Tribunal reforça a sua posição com uma recomendação ao Governo, através da DGO (Recomendação 12, na página 396) e com a primeira ênfase no Juízo sobre a Conta da Administração Central (na página 437).
- Ora, os procedimentos definidos nos pontos 70 e 72 da Circular Série A n.º 1379 (também divulgada em dezembro de 2015) não acolhem o recomendado pelo Tribunal muito embora o Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas (SNC-AP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, determine que o saldo da demonstração de fluxos de caixa integra caixa e equivalentes de caixa.
- A transição para o SNC-AP deverá assegurar a verificação sistemática do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.
- Neste sentido sublinha-se que o próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 192/2015 (que aprova o SNC-AP) refere o seguinte: “(...) a normalização contabilística em Portugal para o setor público encontra-se atualmente desatualizada, fragmentada e inconsistente. Esta situação resulta, por um lado, do avanço do Sistema de Normalização Contabilística (SNC), no sentido da adoção de normas adaptadas das normas internacionais de contabilidade (IAS/IFRS) e, por outro, da manutenção de um sistema contabilístico no setor público que é baseado em normas nacionais, entretanto revogadas como o Plano Oficial de Contabilidade (...) Esta fragmentação constitui um problema sério de inconsistência técnica, dado que afeta a eficiência na consolidação de contas no setor público e acarreta muitos ajustamentos que não são desejáveis e que questionam a fiabilidade da informação em sede da sua integração. Este problema é sentido em todo o setor público, com particular incidência em entidades como a Direção-Geral do Orçamento (...) que têm de agregar informação produzida com base em sistemas de informação orçamental e financeira que são inconsistentes (...)”

FUNDO DE REABILITAÇÃO E CONSERVAÇÃO PATRIMONIAL (FRCP)

Contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado consignada ao Fundo

Sobre a Recomendação 3, alega o FRCP que: “(...) não deixará de tomar boa nota desta recomendação” salientando, no entanto, que tal implica a necessidade de alterar os procedimentos, uma vez que a contabilização obedece a uma Nota Técnica, de junho de 2014, elaborada e difundida pela DGO.

Vide comentários à resposta da DGO (página 47).

Consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas

Sobre a Recomendação 4, alega o FRCP:

"(...) que foram já tomadas medidas para assegurar a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, nomeadamente através do pedido de apoio à ESPAP, entidade que apresentou como solução efetuar processos de receita, de forma a reverter os processos de despesa já efetuados, no montante dos CEDIC.

No entanto, também em relação a esta questão se depara com um constrangimento operacional, relacionado com o facto de não ir de encontro às orientações da DGO."

Vide comentários à resposta do MF (páginas 44 e 45).

DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS (DGTF)

Responsabilidade pela contabilização das receitas relativas ao património imobiliário do Estado e da despesa correspondente à consignação de parte dessas receitas

Sobre a Recomendação 10, alega a DGTF:

"Quanto à receita obtida por aplicação do Princípio da Onerosidade, foram transferidos por movimento extraorçamental (...) 49% da receita para o FRCP, em conformidade com a Nota Técnica P5992/2014, de junho de 2014, elaborada e difundida pela DGO, e o valor remanescente da receita, correspondente a 51%, foi distribuído, conforme o previsto na alínea b) do artigo 7.º da Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro, nos termos do despacho da Senhora Secretária de Estado do Tesouro e Finanças n.º 675/15, de 07 de maio, da seguinte forma: 26% para o FRCP, 20% para Receita do Estado e 5% para a DGTF. Desta repartição dos 51% da receita, foram contabilizados em SGR, os 20% afetos a Receita do Estado (CER: 07.03.02.01.99) e os 5% afetos à DGTF (CER: 07.03.02.01.03). Tendo a parcela dos 26% afetos ao FRCP sido entregue por movimento extraorçamental, nos termos da Nota supra referida da DGO.

Finalmente, no que se refere à receita proveniente dos arrendamentos e cedências de imóveis do Estado, cuja cobrança em 2015 ascendeu a cerca de 1 milhão de euros, a parcela afeta a entidades e serviços da Administração Central, de cerca de 750 mil euros, foi efetuada através de movimento extraorçamental."

Os procedimentos descritos pela DGTF constam do relatório (*vide* 4.1.3.2. e 4.1.3.3) e evidenciam que a contabilização orçamental dessas receitas e despesas é deficiente e inapropriada, contrariando princípios e regras orçamentais e o regime legal de contabilização das receitas do Estado ao arrepio, aliás, de recomendações reiteradas do Tribunal.

Tratando-se de receitas da titularidade do Estado, a lei obriga à sua integral contabilização na receita do Estado pela respetiva entidade administradora (a própria DGTF) antes da sua entrega ao Fundo (e a outras entidades beneficiárias), por transferências do Orçamento do Estado.

Quanto à aplicação do princípio da onerosidade, *vide* comentários à resposta da DGO (página 47).



Contabilização das receitas resultantes da aplicação do princípio da onerosidade

Alega a DGO:

“A nota técnica "Princípio da onerosidade - Processo e Contabilização orçamental e financeiro em digrafia" que é citada foi preparada por esta Direção-Geral numa fase em que o orçamento do capítulo 60 do Ministério das Finanças para 2014 se encontrava aprovado e, destinou-se a transmitir instruções de contabilização que deveriam ser executadas por parte da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), no que se refere ao capítulo 60, assim como por parte de outras entidades intervenientes no processo/circuito do princípio da onerosidade, nomeadamente, o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP). Assim, aquela Nota foi divulgada à DGTF em junho de 2014, mas deixou, desde logo, evidenciada a necessidade de alteração da operacionalização da atribuição de parte da receita ao FRCP, nomeadamente, através de transferências do Orçamento de Estado (OE), da qual se transcrevem os seguintes trechos:

O FRCP constitui um património autónomo, sem personalidade jurídica (...) indiciando que não terá qualquer direito de propriedade relativamente aos imóveis sobre os quais incide a aplicação do princípio. (...) sem prejuízo desta opção vir a ser reequacionada, no futuro, face a hipótese de "transferência para Serviços e Fundos Autónomos" (o FRCP não detém a propriedade e controlo dos imóveis em apreço). (...) Equacionando, no futuro, a operacionalização da atribuição de parte da receita ao FRCP através de transferências do OE (...).

Com o OE de 2015, a orçamentação do capítulo 60 passou a considerar a inscrição da totalidade da receita prevista em resultado da aplicação do princípio da onerosidade, sendo a inscrição de dotação em classificação económica de despesa, em montante proporcional à percentagem definida na portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro, entendendo-se consistente com as recomendações desse digníssimo Tribunal.”

Ao contrário do alegado pela DGO, as deficiências detetadas pelo Tribunal subsistem na execução orçamental de 2015 (como se evidencia em 4.1.3.2).

Antes da emissão da referida nota técnica, o Tribunal já tinha formulado a sua opinião e recomendação sobre a contabilização das verbas resultantes da aplicação do princípio da onerosidade: registo integral, na receita do Estado, pela respetiva entidade administradora (DGTF) e registo, na despesa do Estado, da parte dessas verbas afeta a outras entidades (v.g. o FRCP).

A referida opinião consta do relatório da primeira auditoria remetido ao MF e à DGO em maio de 2014 o qual foi antecedido pela audição sobre o respetivo relato, relativamente ao qual a DGO afirmou não ter comentários.

Consequentemente o Tribunal dirige à DGO uma recomendação para que emita orientações sobre o “Princípio da onerosidade – Processo e Contabilização orçamental e financeira em digrafia” conformes ao disposto no regime de contabilização das receitas do Estado em que o Tribunal se fundamenta.

8 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta representante do Ministério Público (MP), nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo da auditoria).

9 – EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos no valor global de € 17.164,00 a suportar, em partes iguais, pelo FRCP e pela DGTF em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

10 – DECISÃO

Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

1. Aprovar o presente relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - Presidente da Assembleia da República
 - Ministro das Finanças
 - Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial
 - Diretora-Geral do Tesouro e Finanças
 - Diretora-Geral do Orçamento
 - Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira
 - Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE
 - Secretária-Geral da Presidência do Conselho de Ministros - UGP
 - Diretor-Geral de Infraestruturas e Equipamentos do Ministério da Administração Interna - UGP
 - Secretária-Geral do Ministério do Ambiente - UGP
 - Diretor-Geral do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral - Ministérios da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e do Mar
 - Secretária-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros - UGP
 - Secretário-Geral da Educação e Ciência - UGP
 - Secretária-Geral do Ministério das Finanças - UGP
 - Secretário-Geral do Ministério da Saúde - UGP
 - Secretária-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social – UGP

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

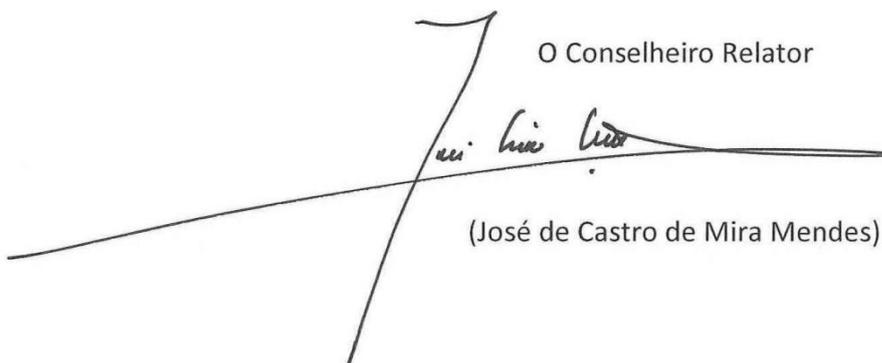


Tribunal de Contas

- Secretária-Geral do Ministério da Economia - UGP
 - Diretora-Geral de Recursos da Defesa Nacional - UGP
 - Presidente do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça - UGP
 - Presidente da Comissão de Normalização Contabilística
2. Fixar o prazo de seis meses para que as entidades destinatárias das recomendações constantes deste relatório informem o Tribunal sobre o seu acatamento ou apresentem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
 3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00 a suportar, em partes iguais, pela Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial e pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º e do n.º 3 do artigo 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 pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.
 4. Remeter cópia deste relatório e do respetivo processo à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
 5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet* e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 7 de julho de 2016.

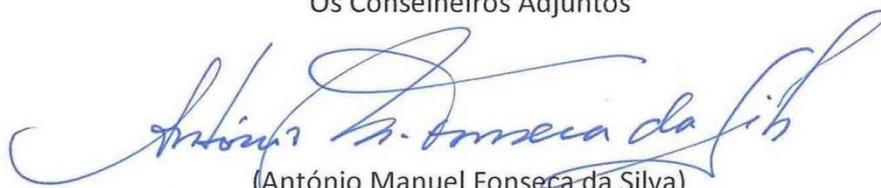
O Conselheiro Relator



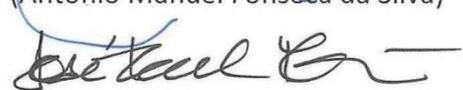
(José de Castro de Mira Mendes)

Os Conselheiros Adjuntos

Fui presente



(António Manuel Fonseca da Silva)



(José Manuel Monteiro da Silva)



ANEXOS

7/6/20



Anexo 1 – Deficiências anteriores e recomendações formuladas

(RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 9/2014 - 2.ª SECÇÃO)

Deficiências	Entidade	Recomendação
<p>A auditoria realizada ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial pôs em relevo o contributo diminuto do Fundo para a reabilitação e conservação dos imóveis do Estado, objetivo que presidiu à sua criação em 2009. Até final de 2012, o Fundo recebeu 147 candidaturas mas apenas financiou intervenções em quatro imóveis, com € 1,3 milhões, apesar de deter mais € 44 milhões de disponibilidades.</p>	MF	Recomendação 1 Promova as iniciativas pertinentes para a reapreciação da utilidade do FRCP e a tomada das decisões de reforma que se mostram necessárias à luz das atuais restrições orçamentais e do atraso na implementação do princípio da onerosidade.
<p>Subsiste a falta do procedimento uniforme para a contabilização de CEDIC e outras aplicações em títulos da dívida pública recomendado à DGO (Recomendação 41 – PCGE/2011).</p> <p>O procedimento, que tem sido seguido pelo FRCP, obsta à relevação integral, nos fluxos de caixa, dos saldos de disponibilidades inscritos nos balanços. Dos fluxos de caixa do FRCP apenas consta em saldo o valor dos depósitos bancários e não o total das disponibilidades, incluindo o valor aplicado em CEDIC, como deveria ser. O saldo de disponibilidades registado no balanço (€ 44 milhões no final de 2012) não é consistente com o que consta dos fluxos de caixa (apenas € 3,4 milhões) devido à relevação, como despesa (receita) orçamental, da subscrição (amortização) de aplicações financeiras, em CEDIC, passíveis de mobilização quase imediata.</p>	MF	Recomendação 2 Determine e promova a divulgação dos procedimentos de contabilização que assegurem a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, designadamente não relevando, como despesa (receita) orçamental, a subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata.
<p>O FRCP contabiliza os rendimentos gerados pelas aplicações financeiras de forma deficiente, não registando os juros ilíquidos e o imposto pago mas, apenas, o rendimento líquido obtido, resultando desse procedimento a omissão do registo de receita e despesa.</p>	MF	Recomendação 3 Determine e divulgue procedimentos que assegurem a correta e integral contabilização dos rendimentos gerados por aplicações financeiras, registando o rendimento ilíquido recebido e o imposto suportado.
<p>A parte das receitas resultantes da alienação e do arrendamento de imóveis do Estado consignada ao Fundo tem sido objeto de deficiente contabilização orçamental, com a entrega das respetivas verbas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças através de transferências extraorçamentais. O FRCP deve registar como transferências do Orçamento do Estado, a parte das receitas resultantes da alienação e do arrendamento de imóveis do Estado que, nos termos legais, se encontra consignada ao Fundo.</p>	FRCP	Recomendação 4 Proceda à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas resultantes da alienação e do arrendamento de imóveis do Estado que, nos termos legais, se encontra consignada ao Fundo.
<p>O saldo de disponibilidades registado no balanço do Fundo não é consistente com o que consta dos fluxos de caixa devido à relevação da subscrição e amortização de aplicações financeiras como despesa e receita orçamental, respetivamente.</p>	FRCP	Recomendação 5 Assegure a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, designadamente não relevando, como despesa (receita) orçamental, a subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata.

Deficiências	Entidade	Recomendação
<p>Ao contabilizar os rendimentos gerados por aplicações financeiras, no período de 2010 a 2012, o FRCP não registou os juros ilíquidos e o imposto pago mas, apenas, o rendimento líquido obtido, de tudo resultando a omissão de € 1 milhão na receita e de € 0,3 milhões na despesa. Este procedimento contraria as instruções da DGO:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Registrar na receita os juros recebidos pelo seu valor ilíquido e como rendimentos de propriedade (para respeitar o princípio da não compensação estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental). ▪ Contabilizar na despesa o imposto retido na fonte pelo IGCP sobre os juros auferidos nas aplicações financeiras (na rubrica 06.02.01 – Outras despesas correntes – Diversas – Impostos e taxas). 	FRCP	<p>Recomendação 6</p> <p>Proceda à correta e integral contabilização dos rendimentos gerados pelas aplicações financeiras, registando o rendimento ilíquido recebido e o imposto suportado.</p>
<p>As contas do FRCP respeitantes aos anos de 2010 a 2012 comportam deficiências e suscitam reservas em matéria contabilística cuja correção se torna necessária. O Tribunal recomendou ao FRCP que promovesse a necessária retificação dos referidos documentos. Por outro lado, a evolução da situação financeira do Fundo em 2013 mostrou que as deficiências assinaladas ainda afetaram as Contas do FRCP e os pertinentes mapas da CGE desse ano. Neste caso, o Tribunal recomendou ao FRCP que elaborasse os documentos de prestação de contas de 2013 tendo em conta as recomendações formuladas.</p> <p>O FRCP também não apresentou documentação de suporte dos acréscimos de proveitos e de custos inscritos nos balanços e refletidos nas demonstrações de resultados.</p>	FRCP	<p>Recomendação 7</p> <p>Promova a necessária retificação dos documentos de prestação de contas respeitantes aos anos de 2010 a 2012 e elabore os respeitantes ao ano de 2013 tendo em conta as alterações referidas no Anexo 2 (Conclusão 6) suprimindo, designadamente, a falta de remessa da documentação referida na Conclusão 3.</p>
<p>O FRCP não dispõe de um suporte documental da definição e aprovação da programação financeira do FRCP e das instruções transmitidas à DGTF para a subscrição, reaplicação ou amortização de aplicações.</p>	FRCP	<p>Recomendação 8</p> <p>Elabore uma programação financeira anual que suporte as decisões sobre a aplicação de disponibilidades.</p>
<p>O FRCP não dispõe de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.</p>	FRCP	<p>Recomendação 9</p> <p>Elabore o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.</p>
<p>Verificou-se que o FRCP não assegura o cumprimento dos prazos legalmente fixados para cada fase da candidatura a financiamento, o que constitui um dos fatores que contribuíram para a ineficácia do Fundo para o financiamento das operações de reabilitação e conservação de imóveis.</p>	FRCP	<p>Recomendação 10</p> <p>Assegure o cumprimento dos prazos legalmente fixados para cada fase de candidatura a financiamento pelo FRCP.</p>
<p>A exclusão liminar das candidaturas de entidades públicas empresariais constitui um dos fatores que contribuíram para a ineficácia do Fundo no financiamento das operações de reabilitação e conservação de imóveis. O Tribunal de Contas recomendou ao FRCP que promovesse a reapreciação as candidaturas relativas a imóveis da propriedade do Estado afetos a entidades públicas empresariais.</p>	FRCP	<p>Recomendação 11</p> <p>Reaprecie as candidaturas relativas a imóveis da propriedade do Estado afetos a entidades públicas empresariais.</p>



Deficiências	Entidade	Recomendação
<p>A não implementação pelo FRCP de um sistema de informação de gestão e a respetiva interligação com o sistema de informação dos imóveis do Estado (SIIE), constitui um dos fatores que contribuíram para a ineficácia do Fundo para o financiamento das operações de reabilitação e conservação de imóveis.</p> <p>Nas candidaturas a financiamento, o procedimento consistia em registar a sua receção no sistema de entradas gerais da DGTF e, posteriormente, na inserção dos dados sobre cada candidatura pelos técnicos do FRCP (em folhas de Excel) incluindo a atribuição de um número sequencial. Para além de não prevenir a possibilidade de ocorrência de erros de digitação, o procedimento em vigor não permite a extração de relatórios sobre a situação dos processos. Constatou-se também que o FRCP não dispõe de um sistema de monitorização da execução física e financeira dos CF. Assim, o FRCP deve implementar um adequado sistema de gestão das candidaturas com rotinas de controlo da informação registada e mecanismos automáticos de alerta para o termo dos prazos das diferentes fases de candidatura que sejam eficazes na deteção e correção tempestiva dos erros.</p>	FRCP	<p>Recomendação 12</p> <p>Implemente um sistema de informação de gestão e a respetiva interligação com o sistema de informação dos imóveis do Estado (SIIE), para registar as operações subjacentes à atividade do FRCP.</p>
<p>A não elaboração pelo FRCP de um manual de apoio para a correta instrução das candidaturas a financiamento e de um formulário de candidatura, constitui um dos fatores que contribuíram para a ineficácia do Fundo para o financiamento das operações de reabilitação e conservação de imóveis.</p>	FRCP	<p>Recomendação 13</p> <p>Elabore e divulgue um manual de apoio e um formulário de candidatura a financiamento pelo FRCP.</p>
<p>A parte das receitas resultantes da alienação e do arrendamento de imóveis do Estado que, nos termos legais, foi consignada ao FRCP tem sido objeto de deficiente contabilização orçamental, com a DGTF (entidade administradora dessas receitas) a entregar as respetivas verbas ao Fundo (entidade beneficiária) através de transferências extraorçamentais, quando as deveria registar como receita do Estado e só depois entregar ao FRCP, através de transferências do Orçamento do Estado (OE).</p> <p>Esta situação contraria os princípios e as regras orçamentais da unidade e universalidade, da não consignação e da especificação, princípios da execução orçamental e o regime legal de contabilização das receitas do Estado, além de recomendações reiteradas pelo Tribunal. Tratando-se de receitas da titularidade do Estado, a lei obriga à sua integral contabilização na receita do Estado pela respetiva entidade administradora (a própria Direção-Geral do Tesouro e Finanças) antes da sua entrega ao Fundo, por transferências do Orçamento do Estado.</p>	DGTF	<p>Recomendação 14</p> <p>Como entidade administradora das receitas resultantes da alienação e do arrendamento de imóveis do Estado, assuma a integral responsabilidade pela sua contabilização, no sistema de gestão de receitas (SGR), bem como da despesa correspondente à transferência da parte dessas receitas legalmente consignada a outras entidades, entre as quais o FRCP.</p>

Deficiências	Entidade	Recomendação
<p>O IGCP contabiliza os juros pagos como remuneração dos CEDIC pelo seu valor ilíquido devendo a contabilização do recebimento desses juros ser consistente com essa prática para não afetar a consolidação ao nível da conta da Administração Central do Estado. Deste modo, o FRCP deveria contabilizar como receita os juros ilíquidos e como despesa o IRC retido pelo IGCP e entregue ao Estado.</p> <p>Examinados os respetivos fluxos financeiros na tesouraria do Estado, verifica-se que o IGCP, quando ocorre o vencimento de um CEDIC, apenas regista na conta da entidade recebedora o valor aplicado acrescido do juro líquido. Este procedimento faz com que à retenção do imposto não corresponda qualquer fluxo financeiro.</p> <p>Para suprir esta insuficiência o IGCP deve fazer refletir nas contas das entidades recebedoras da amortização de CEDIC, em lançamentos diferentes, o capital, o juro ilíquido e o IRC retido.</p>	IGCP	<p>Recomendação 15</p> <p>Proceda como necessário no sentido de assegurar o registo, nas contas das entidades subscritoras de aplicações no Tesouro, do rendimento ilíquido pago e do imposto retido à data do vencimento dessas aplicações.</p>
<p>O PGPI (ponto 7.1) atribui às UGP, em articulação com a DGTF, funções de acompanhamento e controlo da execução do programa. A não definição por parte das UGP de procedimentos para a validação tempestiva das candidaturas a financiamento pelo FRCP e a não implementação de procedimentos eficazes para acompanhamento e controlo da execução dos respetivos contratos de financiamento tem sido dos fatores que contribuíram, por um lado, para o reduzido número de candidaturas apresentadas e, por outro, para a deficiente instrução de algumas candidaturas.</p>	UGP	<p>Recomendação 16</p> <p>Definam procedimentos para a validação tempestiva das candidaturas a financiamento pelo FRCP e instituem procedimentos eficazes para acompanhamento e controlo da execução dos respetivos contratos de financiamento.</p>



Anexo 2 – Exercício do Contraditório – Respostas das Entidades

Nota

Quando, nas respostas das entidades, se refiram recomendações indicando expressamente o seu número, há que ter em atenção o seguinte:

- A Recomendação n.º 5 do Relato foi eliminada após a apreciação do contraditório.
- As Recomendações do Relato n.º 6 a n.º 14 foram renumeradas como n.º 5 a n.º 13.
- A Recomendação n.º 14 não constava do Relato por ter sido formulada após a apreciação do contraditório.

Flora



Tribunal de Contas



17 JUN 16 01030

Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Mensagem eletrónica	27-05-2016	Ent.3570/2016 Proc. 12.01	

ASSUNTO: Auditoria a atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014. - Relato - Audição.

Exmo. Senhor, *Exuldr...*

Encarrega-me o S. E. o Ministro das Finanças, na sequência do correio eletrónico do Tribunal de Contas do dia 27 de maio, de remeter a seguinte informação no âmbito do relatório da auditoria de seguimento Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial - 2013 e 2014, nos termos e para os efeitos do previsto no artigo 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, no que respeita às recomendações efetuadas:

Recomendação 1. "Promova as iniciativas pertinentes para reapreciar a utilidade do FRCP e a tomada das decisões de reforma que se mostram necessárias à luz das atuais restrições orçamentais e do atraso e condicionalismos na implementação do princípio da onerosidade."

A atividade desenvolvida pelo Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, tem registado recentemente uma evolução positiva, quer no ritmo de apreciação e decisão das candidaturas, quer na sua contratualização, tendo sido celebrados em 2015, 16 novos contratos de financiamento a que acrescem 9 contratos de aditamento.

Relativamente às candidaturas aprovadas e ainda não contratualizadas, prevê-se assinar, em 2016, contratos relativos a 10 candidaturas, sendo 1 no âmbito do Ministério da Administração Interna, 2 do Ministério da Saúde, 2 do Ministério do Trabalho da Solidariedade e da Segurança Social e 5 da Presidência do Conselho de

Ministros / Ministério da Cultura, uma vez que foram consideradas no Orçamento para a 2016.

O volume total de financiamento do Fundo, ascendeu em 2015 a 3.331,7 milhares de euros contra os 2.813 milhares de euros que haviam sido executados no ano anterior. Quanto ao princípio da onerosidade, importa referir, o facto de ter sido incluída no Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2016 uma norma que prevê que o membro do Governo responsável pela área das Finanças possa determinar a suspensão de contratos de financiamento que beneficiem da comparticipação do FRCP, em caso de incumprimento das obrigações de pagamento do princípio da onerosidade.

Recomendação 2. “Determine e promova a divulgação dos procedimentos de contabilização que assegurem a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, designadamente não relevando, como despesa (receita) orçamental, a subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata.”

Neste ponto, nada há a acrescentar ao exposto pela DGO, no exercício de contraditório que remeteu ao Tribunal de Contas, em particular:

“Relativamente a esta matéria, e no que respeita à divulgação de procedimentos a adotar pelos serviços e fundos autónomos para a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública, considera-se essa falta suprida, em 2015, com a inclusão de instruções na Circular Série A n.º 1379, designadamente, nos pontos 69 a 75.

No que respeita aos procedimentos que têm vindo a ser indicados pela DGO, estes têm sido no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental respetivamente da subscrição e reembolsos de Certificado Especial de Dívida Pública (CEDIC).

O entendimento da DGO fundamenta-se no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que aprovou o classificador económico de receitas e despesas públicas, nomeadamente, no que diz respeito à natureza dos CEDIC. Afigura-se tratar-se de títulos cujos atributos se enquadram em aplicações financeiras de prazo inferior a um ano, nomeadamente os bilhetes do Tesouro, o papel comercial, as obrigações e títulos de participação, certificados de aforro, depósitos negociáveis, conforme preconiza de forma clara o referido classificador.



Tribunal de Contas



O procedimento estabelecido procura ainda assegurar o cumprimento dos princípios da universalidade do Orçamento do Estado, o qual deve conter todas as receitas e despesas - assegurando que, desta forma, as verbas aplicadas tenham clara evidência orçamental -, e da regularidade financeira na cobrança de receita e na realização de despesa, que se traduz, designadamente, na existência de inscrição orçamental e adequada classificação, a que acresce o correspondente cabimento, no caso da despesa.

De referir que a utilização em despesa da receita originada pelo reembolso de CEDIC, caso não esteja prevista no orçamento inicial, encontra-se no âmbito das competências da Assembleia da República, dado estar em causa o aumento de despesa com contrapartida em receita não efetiva (Ativos financeiros), conforme decorre da alínea b) do artigo 50.º-A, conjugado com a alínea c) do n.º 2 do artigo 51.º, da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho).

O cumprimento das instruções da DGO - registo em receita e despesa orçamental dos CEDIC, apenas no momento da subscrição e do respetivo reembolso - não nos parece ser de todo incompatível com a leitura do saldo de disponibilidades da Classe 1 do balanço, sendo que as razões são conhecidas e podem ser expostas no anexo às demonstrações financeiras. Por outro lado, a referida classe de contas de ativos inclui estas e outras aplicações de tesouraria (de curto prazo), cuja clara relevação se torna importante, inclusivamente, numa lógica de consolidação e transparência, no que se refere à apresentação da informação numa ótica orçamental.»

Com os melhores cumprimentos, 

O Chefe do Gabinete



André Caldas

C/c: SEATF, SEO e SEAF

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt



Tribunal de Contas

Luis Filipe Simoes

De: Elsa Roncon Santos <Elsa.Santos@dgtf.pt>
Enviado: terça-feira, 14 de Junho de 2016 17:17
Para: Luis Filipe Simoes
Cc: Bernardo Alabaça
Assunto: Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014 - Relato - Audição

Exmo. Senhor Auditor Coordenador
Dr. Luis Filipe Vieira Simões

Por mensagem eletrónica remeteu V. Exa. o Relato da Auditoria de Seguimento identificada em assunto que mereceu a nossa melhor atenção, particularmente no que concerne às recomendações que daí se retiram e sobre as quais terei muito gosto em transmitir o sentido da evolução que se vem registando, quer relativamente ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial ("FRCP"), quer no que se prende com esta Direção-Geral do Tesouro e Finanças ("DGTF").

Assim,

Relativamente ao ponto 3:

"3. Proceda à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas resultantes das contrapartidas por aplicação do princípio da onerosidade e do arrendamento de imóveis do Estado que, nos termos legais, seja consignada ao Fundo."

O procedimento preconizado foi objeto de observância desde o primeiro trimestre de 2015, tendo-se procedido ao registo da parte do produto da aplicação do Princípio da Onerosidade (€888.511,98) que lhe foi afeta como transferências correntes do Estado.

Todavia não foi registada a afetação dessa verba em despesa do Estado e não foi efetuada a contabilização de qualquer transferência para o FRCP.

Isto motivou que o referido registo da receita fosse posteriormente anulado e a receita registada pelo FRCP na rúbrica 07.03.02, em observância da Nota Técnica P5992/2014, de junho de 2014, elaborada e divulgada pela Direção-Geral do Orçamento ("DGO") e respeitante ao processo e contabilização orçamental do Princípio da Onerosidade.

O FRCP não deixará de tomar boa nota desta recomendação, que implica com a necessidade de ser acompanhada de procedimentos a alterar, uma vez que a contabilização está a ser efetuada em obediência à supra referida nota técnica da DGO.

Quanto ao ponto 4:

“4. Assegure a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, designadamente não relevando, como despesa (receita) orçamental, a subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata.”

Sobre este ponto também me apraz esclarecer que foram já tomadas medidas para assegurar a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, nomeadamente através do pedido de apoio à ESPAP, entidade que apresentou como solução efetuar processos de receita, de forma a reverter os processos de despesa já efetuados, no montante dos CEDIC.

No entanto, também em relação a esta questão se depara com um constrangimento operacional, relacionado com o facto de não ir de encontro às orientações da DGO.

Em relação ao ponto 5:

“5. Proceda à retificação dos documentos de prestação de contas respeitantes aos anos de 2013 a 2014, tendo em conta as alterações referidas nos Anexo 2-A e 2-B (Conclusão 5).”

Com o devido respeito pela Equipa de Auditoria que é muito, esclarece-se que o procedimento adotado pelo FRCP está de acordo com o entendimento da DGO, sendo que a subscrição de títulos relativa a novas aquisições de CEDIC teve expressão orçamental em despesa de ativos financeiros na classificação económica, 09.02.05 - Títulos a curto prazo - Administração pública central - Estado e as aplicações financeiras vencidas e não renovadas dentro do mesmo ano económico, que foram classificadas como receita de ativos financeiros na classificação económica: 11.02.03 - Títulos a curto prazo - Administração Pública - Administração central - Estado.

Relativamente à renovação de aplicações financeiras vencidas e renovadas no mesmo ano, apenas foram relevados orçamentalmente os rendimentos gerados.

Neste contexto, a observância da recomendação será conjugada com a divulgação dos procedimentos ligados à contabilização de CEDIC.

No que respeita ao ponto 6:

“6. Elabore o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.”

Encontra-se em fase final de apreciação projeto do plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, cuja aprovação e publicitação se prevê para breve.

No que se refere ao ponto 7:

“7. Assegure o cumprimento dos prazos legalmente fixados para cada fase de candidatura a financiamento pelo FRCP.”

O FRCP tem estado atento a este tipo de questões, manifestando o propósito do melhor acolhimento da recomendação a que este ponto respeita.



Tribunal de Contas

Aproveito, no entanto, a oportunidade para esclarecer que em matéria de cumprimento dos prazos, designadamente na fase de contratualização e execução, os atrasos são na sua grande maioria imputáveis às entidades beneficiárias, assim como às restrições orçamentais, que têm reflexo nas disponibilidades dos serviços beneficiários para assegurar a cabimentação orçamental da sua responsabilidade.

Acresce que há aspetos de natureza processual e administrativa que conduzem, muitas vezes, à necessidade de desenvolvimento de procedimentos de contratação pública e implicam na obtenção de atos administrativos, e por vezes normativos, como portarias de extensão de encargos, sempre que envolvam encargos plurianuais.

Importa também referir a deficiente instrução de muitas candidaturas, facto que ocasiona a necessidade de serem solicitados esclarecimentos, geradores de atrasos na fase de análise e conducentes a que as candidaturas não sejam aprovadas dentro dos prazos estabelecidos, para o que também não é alheia a escassez de meios humanos com que o FRCP se debate.

Com referência ao ponto 8:

“8. Reaprecie as candidaturas relativas a imóveis da propriedade do Estado afetos a entidades públicas empresariais indevidamente excluídas em 2010.”

Esta matéria já foi objeto de apreciação e ponderação, para reapreciação, como aliás consta do relatório de atividades de 2014 e 2015.

Foi também dado início ao levantamento dos elementos sobre a situação patrimonial dos imóveis, não tendo ainda a reapreciação das candidaturas sido objeto de decisão devido ao valor do financiamento associado a estas candidaturas e ao impacto financeiro, designadamente atenta a matéria de aplicação do PO ao SEE.

No que concerne ao ponto 9:

“9. Implemente um sistema de informação de gestão e a respetiva interligação com o sistema de informação dos imóveis do Estado, para registar as operações subjacentes à atividade do FRCP.”

A recomendação constante deste ponto merece do FRCP a melhor atenção, manifestando-se desde já o propósito de proceder à implementação de uma plataforma eletrónica que permita a apresentação de candidaturas por via online, até ao momento prejudicada pelo desenvolvimento das alterações ao nível da plataforma do SIIE.

Entretanto continuarão a ser efetuadas, manualmente e em cada fase do processo, rotinas de verificação dos registos na base de dados e nos respetivos processos.

Referimos ainda que foram já introduzidas alterações aos ficheiros Excel que permitem gerir e extrair a informação de forma mais célere.

Quanto ao ponto 10:

“10. Elabore e divulgue um manual de apoio e um formulário de candidatura a financiamento pelo FRCP.”

Esta recomendação merece também a nossa melhor atenção.

Informa-se que a elaboração do manual integra-se no projeto de implementação de uma plataforma eletrónica para apresentação de candidaturas por via online, conforme indicado no ponto anterior

No que se prende com o ponto 11, respeitante à DGTF:

“11. Como entidade administradora das receitas relativas ao património imobiliário do Estado (designadamente das obtidas por alienação, por aplicação do princípio da onerosidade e por arrendamento de imóveis do Estado) que assuma a integral responsabilidade pela sua contabilização no sistema de gestão de receitas, bem como da despesa correspondente à transferência da parte dessas receitas legalmente consignada a outras entidades, entre as quais o FRCP e a própria DGTF.”

Relativamente à recomendação constante deste ponto informa-se que em 2015 a receita proveniente da alienação de imóveis da propriedade do Estado foi integralmente contabilizada em Sistema de Gestão de Receitas (“SGR”) pela DGTF, tendo a parcela afeta a outras entidades, nos termos do despacho proferido pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, ao abrigo do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, sido posteriormente transferida por despesa orçamental, através de dotação inscrita em rubricas de “transferência de capital”, na subdivisão 07-Administração do Património do Estado, do orçamento do Capítulo 60-Despesas Excecionais.

Quanto à receita obtida por aplicação do Princípio da Onerosidade, foram transferidos por movimento extraorçamental (através de conta bancária sediada na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.) 49% da receita para o FRCP, em conformidade com a Nota Técnica P5992/2014, de junho de 2014, elaborada e difundida pela DGO, e o valor remanescente da receita, correspondente a 51%, foi distribuído, conforme o previsto na alínea b) do artigo 7.º da Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro, nos termos do despacho da Senhora Secretária de Estado do Tesouro e Finanças n.º 675/15, de 07 de maio, da seguinte forma: 26% para o FRCP, 20% para Receita do Estado e 5% para a DGTF. Desta repartição dos 51% da receita, foram contabilizados em SGR, os 20% afetos a Receita do Estado (CER: 07.03.02.01.99) e os 5% afetos à DGTF (CER: 07.03.02.01.03). Tendo a parcela dos 26% afetos ao FRCP sido entregue por movimento extraorçamental, nos termos da Nota supra referida da DGO.

Finalmente, no que se refere à receita proveniente dos arrendamentos e cedências de imóveis do Estado, cuja cobrança em 2015 ascendeu a cerca de 1 milhão de euros, a parcela afeta a entidades e serviços da Administração Central, de cerca de 750 mil euros, foi efetuada através de movimento extraorçamental.

São estas as principais linhas gerais que permitem o nosso contributo, que estamos certos, irão contribuir para a melhoria ou aperfeiçoamento do Relato a que nos reportamos.

Com os melhores cumprimentos,



Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	16 jun 2016
Email/Ofício	27 mai 2016	Ofício n. 41/GEPO/DIRC/2016 Processo SGD: P6449/2016	Ref.º Emissor:
Temática: Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo			

Assunto: Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014 – Relato - Audição

No que se refere ao solicitado no ofício desse Digníssimo Tribunal no âmbito do exercício de contraditório do relato sobre o assunto em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

4.1.3.2 – Receita obtida por aplicação do princípio da onerosidade – Pág.22- 2º §

A nota técnica “Princípio da onerosidade-Processo e Contabilização orçamental e financeira em digrafia” que é citada foi preparada por esta Direção-Geral numa fase em que o orçamento do capítulo 60 do Ministério das Finanças para 2014 se encontrava aprovado e, destinou-se a transmitir instruções de contabilização que deveriam ser executadas por parte da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), no que se refere ao capítulo 60, assim como por parte de outras entidades intervenientes no processo/circuito do princípio da onerosidade, nomeadamente, o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP).

Assim, aquela Nota foi divulgada à DGTF em junho de 2014, mas deixou, desde logo, evidenciada a necessidade de alteração da operacionalização da atribuição de parte da receita ao FRCP, nomeadamente, através de transferências do Orçamento de Estado (OE), da qual se transcrevem os seguintes trechos:

“O FRCP constitui um património autónomo, sem personalidade jurídica (...) indiciando que não terá qualquer direito de propriedade relativamente aos imóveis sobre os quais incide a aplicação do princípio.”

“(…) sem prejuízo desta opção vir a ser reequacionada, no futuro, face a hipótese de “transferência para Serviços e Fundos Autónomos” (o FRCP não detém a propriedade e controlo dos imóveis em apreço).”

“Equacionando, no futuro, a operacionalização da atribuição de parte da receita ao FRCP através de transferências do OE (...)”.

Com o OE de 2015, a orçamentação do capítulo 60 passou a considerar a inscrição da totalidade da receita prevista em resultado da aplicação do princípio da onerosidade, sendo a inscrição de

dotação em classificação económica de despesa, em montante proporcional à percentagem definida na portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro, entendendo-se consistente com as recomendações desse digníssimo Tribunal.

4.1.3.4 – Receitas e despesas com aplicações financeiras | Contabilização das operações relativas a aplicações financeiras – Pág. 24-2º e 5º § - Pág. 25-1º §;

5. Conclusões | Atividade financeiras e contabilização das operações – Pág.39 – 4.

Relativamente a esta matéria, e no que respeita à divulgação de procedimentos a adotar pelos serviços e fundos autónomos para a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública, considera-se essa falta suprida, em 2015, com a inclusão de instruções na Circular Série A n.º 1379¹, designadamente, nos pontos 69 a 75.

No que respeita aos procedimentos que têm vindo a ser indicados pela DGO, estes têm sido no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental respetivamente da subscrição e reembolsos de CEDIC.

O entendimento da DGO fundamenta-se no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que aprovou o classificador económico de receitas e despesas públicas, nomeadamente, no que diz respeito à natureza dos CEDIC². Afigura-se tratar-se de títulos cujos atributos se enquadram em "*aplicações financeiras de prazo inferior a um ano, nomeadamente os bilhetes do Tesouro, o papel comercial, as obrigações e títulos de participação, certificados de aforro, depósitos negociáveis, etc*" conforme preconiza de forma clara o referido classificador³.

O procedimento estabelecido procura ainda assegurar o cumprimento dos princípios da universalidade do Orçamento do Estado, o qual deve conter todas as receitas e despesas - assegurando que, desta forma, as verbas aplicadas tenham clara evidência orçamental -, e da regularidade financeira na cobrança de receita e na realização de despesa, que se traduz, designadamente, na existência de inscrição orçamental e adequada classificação, a que acresce o correspondente cabimento, no caso da despesa.

De referir que a utilização em despesa da receita originada pelo reembolso de CEDIC, caso não esteja prevista no orçamento inicial, encontra-se no âmbito das competências da Assembleia da República, dado estar em causa o aumento de despesa com contrapartida em receita não efetiva (Ativos financeiros), conforme decorre da alínea b) do artigo 50.º-A, conjugado com a alínea c) do n.º 2 do artigo 51.º, da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho).

O cumprimento das instruções da DGO - registo em receita e despesa orçamental dos CEDIC, apenas no momento da subscrição e do respetivo reembolso - não nos parece ser de todo incompatível com a leitura do saldo de disponibilidades da Classe 1 do balanço, sendo que as razões são conhecidas e podem ser expostas no anexo às demonstrações financeiras. Por outro

¹ Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2016.

² Certificado Especial de Dívida Pública (CEDIC) – instrumento de dívida pública de curto prazo, com prazo para a maturidade compreendido entre um mês e um ano, para subscrição exclusiva por parte de investidores do setor público. Fonte: www.igcp.pt

³ Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – nota explicativa da classificação de receita R.11.02.00 – "Ativos financeiros – Títulos a curto prazo" e de despesa D.09.02.00 – "Ativos financeiros – Títulos a curto prazo" sobre as receitas/despesas provenientes de aplicações financeiras de curto prazo.



DGO Orçamento

(3 de 3)

lado, a referida classe de contas de ativos inclui estas e outras aplicações de tesouraria (de curto prazo), cuja clara relevação se torna importante, inclusivamente, numa lógica de consolidação e transparência, no que se refere à apresentação da informação numa ótica orçamental.

6 – Recomendações | À Direção-Geral do Orçamento – Pág.42 - 14.

Como foi referido no ponto 4.1.3.2 – Receita obtida por aplicação do princípio da onerosidade – Pág.22- 2º §, a orçamentação do capítulo 60 para 2015 passou a considerar a inscrição como transferências do OE para o FRCP das receitas decorrentes da aplicação do princípio da onerosidade, nos termos da Portaria n.º278/2012, de 14 de setembro, o que significa a inscrição no capítulo 60 da totalidade da receita prevista em resultado da aplicação daquele princípio e a inscrição de dotação em classificação económica de despesa, em montante proporcional à percentagem definida naquele normativo legal.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ



Tribunal de Contas

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

TRIBUNAL DE CONTAS

E 8585/2016
2016/6/1



Ex.º Senhor Auditor Coordenador
Dr. Luís Filipe Simões
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício n.º SGC - 9080
Lisboa, 1 de junho de 2016

Assunto: Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014 - Extrato do Relato - Audição

No seguimento do vosso correio eletrónico do pretérito dia 27 de maio, no qual foi requerido os comentários ao extrato do relato de auditoria em epígrafe, para os efeitos previstos no art.º 13º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, informa-se que se encontra prevista para o corrente ano o desenvolvimento e introdução do registo nas contas das entidades subscritoras de aplicações financeiras (CEDIC e CEDIM) do rendimento ilíquido pago e do imposto retido à data do vencimento desses produtos.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237



Tribunal de Contas



Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral	
Entrada N.º 6398	Sábico
Em 3/6/16	Código
Rúbrica	Rúbrica

Classificação: 030.01.02
Segurança: Confidencial

DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E CONTROLO DE GESTÃO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E CONTROLO DE GESTÃO

Despacho n.º _____
Data _____
Anotações _____

Despacho:

Visto
Remeter-se ao Tribunal de Contas.
em 3.6.2016

Ana Paula Calvão Raposo
Subdirectora - Geral

Parecer n.º _____
Data _____
Anotações _____

Parecer:

Comenda
à Comissão de Supervisão com proposta de remessa ao TC.
em 3.6.2016

Substituto Legal
da Diretora-Geral

Manuel Cecílio
Subdiretor-Geral

INFORMAÇÃO
N.º 53
Data 03-06-2016
Proc. 94/2016
Contribuinte _____
Técnico Responsável
Antónia Marques

Assunto:

Tribunal de Contas - Auditoria ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial - Retenção na Fonte - Contraditório

MOD. 8.3

Rua da Prata, 10, 5º, Lisboa - 1149-027 LISBOA Tel: (+351) 21 881 26 00 Fax: (+351) 21 881 29 50
Email: dspcg@at.gov.pt www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

I - INTRODUÇÃO

Através de ofício anexo ao mail de 27-05-2016, vem o Tribunal de Contas (TC), no âmbito do direito ao contraditório, solicitar à AT uma resposta urgente sobre as recomendações propostas pelo Departamento de Auditoria II, constantes do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, o qual versa sobre uma auditoria efetuada à atividade do **Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP)**, aos períodos de 2013 e 2014.

A recomendação efetuada à AT consta do Capítulo 6 - Subponto 15 e é a seguinte:

“Emita circular administrativa com o enquadramento jurídico-tributário das entidades públicas que não revistam natureza empresarial (isentas de IRC nos termos do n.º1 do artigo 9.º do Código do IRC) para assegurar a correção da taxa de retenção na fonte aplicada aos rendimentos de capitais auferidos por essas entidades”.

Com base no contributo prestado pela Direção de Serviços do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (DSIRC), elaborou-se a presente resposta, transcrevendo-se o parecer emitido por aquela Direção de Serviços, sancionado por despacho da Sra. Subdiretora Geral.

II - RESPOSTA DA AT

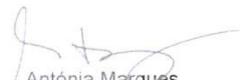
1. Em primeiro lugar, há que referir que, tendo em conta as dúvidas que têm sido suscitadas nesta matéria, concorda-se com a recomendação efetuada pelo TC no sentido de divulgar, através de instruções administrativas, qual a taxa de retenção na fonte a aplicar pelo IGCP aos juros das aplicações financeiras denominadas CEDIC (certificados especiais de dívida pública de curto prazo), bem como aos restantes rendimentos de capitais, auferidos pelas entidades previstas na alínea a) do n.º1 do art.º9.º do CIRC, onde se inclui o FRCP. Nestes termos, informa-se que, a breve prazo, a AT se propõe elaborar uma circular com o seguinte entendimento;
2. Como é referido no relatório de auditoria, as aplicações financeiras em CEDIC são remuneradas por juros e estes constituem rendimentos de capitais, nos termos da alínea c) do n.º2 do art.º5.º do CIRS.
3. Ora, de acordo com o disposto na alínea a) do n.º1 do art.º9 do CIRC, o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais, bem como qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendidos os institutos públicos, com exceção das entidades públicas com natureza empresarial gozam de uma isenção geral de IRC, exceto, nos



termos do n.º2 dessa norma, quanto aos rendimentos de capitais, tal como estes são definidos para efeitos de IRS, sem prejuízo do disposto no n.º4 da mesma norma.

4. Tem sido entendimento dos Serviços que, as entidades previstas na alínea a) do n.º1 do art.º9.º do CIRC, concretamente o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais, bem como qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendidos os institutos públicos, com exceção das entidades públicas com natureza empresarial, não desenvolvem predominantemente uma atividade comercial ou industrial.¹
5. Assim sendo, aos rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas na alínea a) do n.º1 do art.º9.º do CIRC (o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais, bem como qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendidos os institutos públicos, com exceção das entidades públicas com natureza empresarial), deve ser aplicável a taxa prevista no n.º5 do art.º87.º do CIRC, de 21%, aplicável ao rendimento global de entidades com sede ou direção efetiva em território português que não exerçam, a título principal, atividades de natureza comercial, industrial ou agrícola [Na redação dada pelo Orçamento de Estado para 2016. Anteriormente a taxa era de 21,5%].
6. E, nos termos da alínea a) do n.º3 do art.º94.º do CIRC, a retenção na fonte tem caráter definitivo quando, nos termos dos art.ºs 9.º e 10.º, do mesmo diploma, ou nas situações previstas no Estatuto dos Benefícios Fiscais, se excluam da isenção de IRC todos ou parte dos rendimentos de capitais.
7. Deste modo, a retenção na fonte a efetuar pelo IGCP aos rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas na alínea a) do n.º1 do art.º9.º do CIRC deve corresponder à taxa de 21%, tendo a mesma caráter definitivo.

À consideração superior


Antónia Marques
Diretora de Serviços

¹ Parecer n.º106/01 da Direção de Serviços Jurídicos e do Contencioso, de António de Barros Lima Guerreiro



Tribunal de Contas



Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador
Luis Filipe Simões
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Lisboa

S/Ref.	S/Comunicação	N/Ref.	N/Comunicação
		OFC N.º 2435/2016/ DGAP	14-06-2016 13:47:40
		Classificação: 090.20.01/Programa de Gestão do Património Imobiliário	

ASSUNTO: Atividade da UGP - FRCP

Relativamente ao solicitado, cumpre informar que em 18 de dezembro de 2014 a Unidade de Gestão Patrimonial (UGP) do Ministério das Finanças enviou via email os procedimentos criados e existentes para a validação tempestiva das candidaturas a financiamento pelo FRCP.

No que respeita à fiscalização da execução do contrato de financiamento, importa informar que esta UGP acompanha a execução das várias fases do projecto com elaboração de autos de vistoria em todas as operações materiais de fiscalização.

Para cumprimento do exposto tem vindo esta UGP a fomentar boas práticas, nomeadamente no cumprimento de prazos e na entrega e validação dos autos de medição do organismo beneficiário do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP).

Refira-se que a verificação dos mesmos por esta UGP em obra dos trabalhos descritos em auto e a verificação da sua correspondência com a lista de trabalhos e de preços apresentados a concurso pelo adjudicatário é realizada com a presença do engenheiro fiscal da empreitada do organismo beneficiário do FRCP.

Secretaria-Geral do Ministério das Finanças

RUA DA ALFÂNDEGA, 5 1100-016 LISBOA – Email: relacoes_publicas@sgmf.pt - Tel.: +351 218 846 600 - Fax: +351 218 846 651 - NIF: 600 013 855

O prazo médio de validação de um Auto de Medição após o seu envio a esta UGP é de 30 dias corridos (inclui ida ao local, verificação em obra dos trabalhos e quantidades).

Esclareça-se, por último, que nos últimos três anos apenas se acompanhou e fiscalizou um contrato de financiamento ao abrigo do FRCP.

O Secretário-Geral,



Assinado de forma
digital por Rogério
Manuel Aroso
Peixoto Rodrigues
Dados: 2016.06.14
17:20:21 +01'00'

Rogério Peixoto



Tribunal de Contas

Luis Filipe Simoes

De: M. Ermelinda Carrachas (SG) <ecarrachas@sg.min-economia.pt>
Enviado: terça-feira, 14 de Junho de 2016 18:49
Para: Luis Filipe Simoes
Assunto: Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014 - Relato - Audição
Anexos: Procedimento 08.02.02.pdf; Anexo - Check list.docx

Exmo Senhor
Auditor-Coordenador da
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Dr. Luis Filipe Simões

Em resposta ao seu email que muito agradeço, constato que a auditoria de seguimento continua a referir uma recomendação genérica, ainda não cumprida, dirigida a todas as Unidades de Gestão Patrimonial ...“As Unidades de Gestão Patrimonial: 13. Definam procedimentos para a validação tempestiva das candidaturas a financiamento pelo FRCP e instituem procedimentos eficazes para acompanhamento e controlo da execução dos respetivos contratos de financiamento.”.

No entanto, informo que esta Secretaria Geral já tinha corrigido essa situação, como se pode verificar pelo Procedimento para apresentação de candidaturas junto do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, em anexo, por mim aprovado e que já foi integrado no Manual de Procedimentos desta SG que se encontra disponível no site, tendo por princípio o recomendado em sede de auditoria que originou, posteriormente, a presente auditoria de seguimento.

Com os melhores cumprimentos

M^ª Ermelinda Carrachás
Secretária Geral



Secretaria Geral da Economia
Av. da República, nº 79
1069-218 Lisboa, PORTUGAL
TEL +351 21 791 16 07 FAX +351 21 791 16 04
Email: ecarrachas@sg.min-economia.pt
www.sg.min-economia.pt



Tribunal de Contas



Ex.mo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

Processo N.º(s) V. Ref.º email de 27/05/2016-DA II
Serviço DCAP/DGP

ASSUNTO: Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014 - Relato - Audição

Em resposta ao solicitado no v/ofício em referência, envia-se a V. Ex.ª pronúncia sobre as recomendações feitas à UGP e ainda informação adicional igualmente enviada por suporte informático para o e-mail luis.filipesimoes@tcontas.pt, tal como nos foi indicado.

1 – A UGP do MTSSS mantém verificações frequentes com os vários interlocutores dos serviços, monitorizando regularmente a evolução da onerosidade e, nesse sentido, uma vez detetado, no caso, que um organismo, o IEPF, I.P., estava em incumprimento, diligenciámos, junto daquele interlocutor, pela resolução do problema, o que foi feito por telefone, em reuniões havidas com as chefias e através do envio de emails, conforme evidências em anexo (I);

2 – Alude o Tribunal de Contas, a pág.º 38, Quadro nº 20 – para a existência de “deficiências por corrigir em relação à formação sobre o FRCP”.

A UGP deste ministério, em relação às candidaturas em curso, tem esclarecido prontamente as várias dúvidas colocadas pelos interlocutores e, na preparação de novas candidaturas no âmbito dos serviços partilhados, informa para a existência de informação sobre FRCP no programa SIIE da DGTF, conforme doc. em anexo (II).

No entanto, visando acolher as recomendações do Tribunal de Contas, esta UGP vai promover, no próximo dia 27 de junho, uma formação sobre FRCP, com todos os interlocutores;

3 – Sobre as medidas de procedimentos tempestivos de controlo das candidaturas ao FRCP, remete-se para as que foram enunciadas na resposta ao relatório de Auditoria nº 9/2014 – 2ª Secção Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, conforme docs. em anexo.

Os melhores cumprimentos

A Secretária-Geral

Maria João Lourenço
Secretária-Geral



Tribunal de Contas



Secretaria-Geral da Educação e Ciência

C/c:
Exma. Senhora
Chefe do Gabinete do Ministro da Ciência,
Tecnologia e Ensino Superior
Exma. Senhora
Chefe do Gabinete do Ministro da
Educação

Exmo. Senhor
Auditor- Coordenador
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

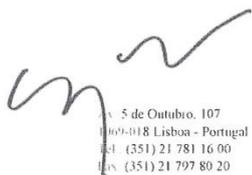
Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		OF-CCG/19/2016/GSGA	14-06-2016

Assunto: Resposta no âmbito do princípio do contraditório ao Relato de Auditoria de Seguimento - Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014.

Acusamos a receção do "Relato de Auditoria de Seguimento à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014" que reflete, de forma significativa, a organização e funcionamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, bem como das Unidades de Gestão Patrimonial (UGP) e, ainda, o grau de implementação das recomendações desse douto Tribunal compreendidas no Relatório de Auditoria n.º 9/ 2014 – 2.ª Secção.

Pese embora a análise do Relato apresentado refletir alguns aspetos a melhorar por parte da gestão do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, da Direção-Geral do Tesouro e Finanças e das UGP, congratulamo-nos com a análise do trabalho desenvolvido pela UGP da Educação e Ciência, integrada nesta Secretaria-Geral, e refletido no Relato.

A comprová-lo está o cumprimento a 100% do princípio da onerosidade, regulamentado pela Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro, conforme consta do Quadro 7 – PO 2014 – Pagamento e valores em falta (pág. 19 do Relato de Auditoria de Seguimento à Atividade do


Av. 5 de Outubro, 107
1649-018 Lisboa - Portugal
Tel. (351) 21 781 16 00
Fax. (351) 21 797 89 20

www.sec-geral.mec.pt
e-mail: geral@sec-geral.mec.pt
e-mail: cirep@sec-geral.mec.pt



Palácio das Laranjeiras
Estada das Laranjeiras, 205
1649-018 Lisboa - Portugal
Tel. : (351) 21 723 10 00

Modelo: OfcCCG 1 SGEC

Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014) e, ainda, o facto de ter sido a única UGP a conseguir a implementação da totalidade dos procedimentos de validação/controlo de candidaturas a financiamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial e de acompanhamento e controlo da execução dos contratos de financiamento, refletido no Quadro 20 – Síntese da informação prestada pelas UGP (pág. 38 do Relato de Auditoria de Seguimento à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014).

Do acima exposto, e sem prejuízo da introdução de melhorias no processo de candidatura a financiamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial e seu acompanhamento, a Recomendação n.º 13 dirigida às Unidades de Gestão Patrimonial (pág. 42 do Relato de Auditoria de Seguimento à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014) já se encontra cumprida por parte da UGP da Educação e Ciência.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral da Educação e Ciência,


- Raúl Capaz Coelho -



Tribunal de Contas

Luis Filipe Simoes

De: Secretária-Geral MS <secretariageral-MS@sg.min-saude.pt>
Enviado: sexta-feira, 3 de Junho de 2016 15:04
Para: Luis Filipe Simoes
Cc: Sandra Cavaca; SG
Assunto: RE: Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014 - Relato - Audição

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor-Coordenador

Na sequência de análise à Auditoria de Seguimento à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial relativa aos anos de 2013 e 2014 (Processo n.º 13/2015 - Audit) elaborado pelo Departamento de Auditoria II do Tribunal de Contas (TC) em maio de 2016 e atendendo que a única recomendação formulada às Unidades de Gestão Patrimonial («Definam procedimentos para a validação tempestiva das candidaturas a financiamento pelo FRCP e instituem procedimentos eficazes para acompanhamento e controlo da execução dos respetivos contratos de financiamento»), no caso concreto do MS, já se encontra devidamente acautelada com o formulário existente de validação e controlo nesta UGP, facto desde logo reconhecido pelo próprio TC (Vide Quadro 20 - Síntese da informação prestada pelas UGP na página 38 do relato), pelo que nada há que acrescentar à auditoria em causa.

Com os melhores cumprimentos,

Sandra Cavaca
Secretária-Geral do Ministério da Saúde/Secretary-General



SECRETARIA-GERAL DO MINISTÉRIO DA SAÚDE
Secretariat General of the Ministry of Health
Av. João Crisóstomo, 9 - 1º
1049-062 Lisboa, PORTUGAL
TEL +351 21 7984247 FAX +351 21 7984370
scavaca@sg.min-saude.pt