



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 08/09 – AUDIT

RELATÓRIO N.º 40/2009 – 2.ª S.

**Controlo do Património Imobiliário do Estado
Ano de 2008**



Novembro de 2009



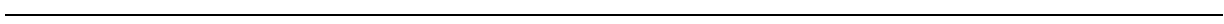
Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 08/09 – AUDIT

RELATÓRIO DA AUDITORIA
AO CONTROLO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO
ANO DE 2008

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II
NOVEMBRO DE 2009

Handwritten signature





Índice Geral

SIGLAS	5
GLOSSÁRIO	7
FICHA TÉCNICA	9
I – SUMÁRIO	11
1.1 – Visão Global	11
1.2 – Observações	15
1.3 – Recomendações	19
II – INTRODUÇÃO	21
2.1 – Fundamento, âmbito e objectivo da auditoria	21
2.2 – Metodologia	22
2.3 – Enquadramento legal	23
2.4 – Condicionantes e colaboração	23
III – RESULTADOS DA AUDITORIA	24
3.1 – Revisão do regime legal	24
3.2 – Análise dos Sistemas de Informação	29
3.2.1 – <i>Sistema de Informação da DGTF</i>	29
3.2.2 – <i>Outros Sistemas de Informação</i>	37
3.3 – Análise das Operações	40
3.3.1 – <i>Alienação</i>	41
3.3.2 – <i>Aquisição</i>	49
IV – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	51
V – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	55
VI – EMOLUMENTOS	55
VII – DECISÃO	57



Índice de Quadros

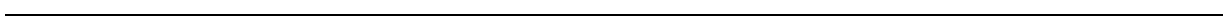
Quadro 1 – Receita da alienação de imóveis	41
Quadro 2 - Alienação de imóveis por ajuste directo	41
Quadro 3 - Descontos de pronto pagamento	41
Quadro 4 - Alienação de imóveis por cessão definitiva.....	42
Quadro 5 - Distribuição da receita proveniente da alienação de imóveis	42
Quadro 6 - Cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento	43
Quadro 7 - Divergências entre a informação da CGE e a da DGTF sobre a alienação de imóveis	43
Quadro 8 - Divergências apuradas por classificação económica	46
Quadro 9 - Identificação das divergências de Reembolsos e Restituições.....	47
Quadro 10 - Despesa com a aquisição de bens de capital	49
Quadro 11 - Divergências entre a informação da CGE e da DGTF sobre a aquisição de imóveis	50



SIGLAS

AFN	Autoridade Florestal Nacional
CGE	Conta Geral do Estado
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
DAAP	Divisão de Aquisições e Administração Patrimonial
DAIP	Divisão de Avaliações e Inspeções Patrimoniais
DAP	Divisão de Administração Patrimonial
DCI	Divisão de Cadastro e Inventário
DGAEP	Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGFO	Divisão de Gestão Financeira e Orçamental
DGP	Direcção-Geral do Património
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DSATP	Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial
DSGFO	Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental
DSGP	Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado
ITIJ	Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça
LOE	Lei do Orçamento do Estado
NIB	Número de Identificação Bancária
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RIAP	Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGI	Sistema de Gestão de Imóveis
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIOE	Sistema de Informação de Organização do Estado
SIRP	Sistema de Informação do Registo Predial
SLC	Serviços Locais de Cobrança

Handwritten signature

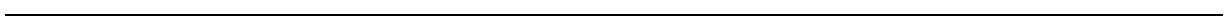




GLOSSÁRIO

Ajuste directo	Procedimento pré-contratual através do qual a entidade adjudicante convida directamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar uma proposta.
Alienação	Transmissão onerosa da propriedade dos imóveis do Estado e dos institutos públicos.
Aquisição	Compra de bens imóveis pelo Estado e pelos institutos públicos.
Cedência	Contrato pelo qual o Estado atribui a uma entidade o direito de utilização de um imóvel para a prossecução de determinadas finalidades, a título definitivo ou precário, mediante o pagamento de uma renda.
Onerosidade	Contrapartida que pode assumir a forma de compensação financeira, pela ocupação do espaço nos bens imóveis do Estado, a pagar pelo serviço ou organismo utilizador.
Património Imobiliário do Estado	Conjunto de bens imóveis de que o Estado é titular.
Valor de Avaliação	Valor de mercado do imóvel determinado com base em critérios uniformes.
Valor de Transacção	Valor de transmissão do imóvel.
Valor de Venda Líquido	Valor de Transacção deduzido de desconto de pronto pagamento.
Valor Realizado	Valor efectivamente recebido no período. Pode ser diferente do Valor de Venda Líquido no caso de pagamento em prestações.

Handwritten signature





FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO

Luís Filipe Simões

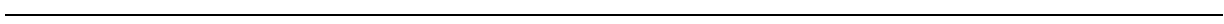
EQUIPA DE AUDITORIA

Ângela Castro

Maria Elisa Ribeiro

Maria Umbelina Pires

Handwritten signature





I – SUMÁRIO

1.1 – Visão Global

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, o Tribunal de Contas considerou não estar em condições de emitir opinião sobre o valor inicial do património do Estado, nem sobre as operações realizadas nesse ano, nem sobre o seu valor final, justificando essa posição com a ausência na Conta Geral do Estado de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial e com a existência de divergências substanciais apuradas em auditoria, entre os valores registados na Conta e os apurados pelo Tribunal.

Nestas circunstâncias, considerando a dimensão das divergências assinaladas e que, por imposição legal, o Governo deverá prestar à Assembleia da República, em cada ano, informação sobre a aquisição, oneração e alienação dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, o Tribunal decidiu incluir no Plano de Acção para 2009 uma auditoria com o objectivo de intensificar o controlo das operações no âmbito do Património Imobiliário, avaliando a fiabilidade da informação prestada pelo Governo sobre o ano de 2008, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

Ao objecto desta acção correspondem os serviços da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) com intervenção operativa nos processos de gestão, registo e controlo das operações efectuadas no âmbito do Património Imobiliário do Estado sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, a análise abranger outras entidades públicas intervenientes em operações de alienação ou de aquisição de imóveis do Estado no ano de 2008.

O período de incidência da presente acção corresponde ao ano de 2008 sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, a análise abranger anos anteriores e/ou o ano de 2009.

O regime legal do Património Imobiliário Público é o previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, bem como no Programa de Gestão do Património Imobiliário e no Programa de Inventariação, aprovados, respectivamente, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro e da Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

Para além do regime específico previsto nestes diplomas também a Lei do Orçamento do Estado¹ para 2008 contém normas aplicáveis às operações realizadas no âmbito do património imobiliário no ano a que o orçamento respeita.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 280/2007, compete à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, bem como elaborar e manter actualizado anualmente, com referência a 31 de Dezembro, o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos. Para o efeito, as entidades abrangidas por este decreto-lei devem prestar à DGTF todos os elementos necessários à elaboração e à actualização do referido inventário, bem como toda a colaboração e informação que lhes for solicitada.

Desta forma, a DGTF encontra-se legalmente habilitada a apurar, relativamente a cada ano económico, o valor inicial do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos, as operações realizadas durante esse ano que afectem esse património e o seu valor final.

¹ Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.



Para atingir estes objectivos, o sistema de informação deverá identificar todos os organismos sujeitos ao regime legal do património imobiliário público e abranger não só os dados do inventário geral reportados ao final do ano anterior e ao final do próprio ano, mas também os dados relativos à totalidade das operações realizadas durante o ano e que não se limitam às operações de alienação e de aquisição de bens imóveis. Além disso, a DGTF deverá implementar mecanismos de controlo sobre esta informação que assegurem que ela seja integral, fiável e tempestiva garantindo, designadamente, que a variação registada entre dois inventários sucessivos é justificada pelas operações registadas como tendo sido realizadas entre esses inventários.

Deve assinalar-se que o sistema de informação utilizado pela DGTF no ano de 2008 e objecto da presente auditoria ainda não integrava os dados de qualquer inventário elaborado nos termos do Decreto-Lei n.º 280/2007, uma vez que a plataforma electrónica destinada à recolha da informação para o efeito só foi disponibilizada pela DGTF, em Fevereiro de 2009.

Em matéria de património as competências da DGTF estão repartidas por três unidades orgânicas: Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial, Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial e Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental.

À Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial cabe a gestão dos bens imóveis do Estado, optimizando e racionalizando a sua utilização, quer para a instalação de serviços públicos, quer através do respectivo arrendamento ou alienação, bem como intervir, nos termos da lei, em todos os actos de administração, de aquisição ou de alienação de bens imóveis.

A Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial tem por missão realizar e manter actualizado o cadastro e inventário dos bens do Estado e prestar apoio à gestão do património imobiliário do Estado, através da avaliação imobiliária, da realização de estudos para a respectiva rentabilização e da realização de acções inspectivas.

À Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental compete, designadamente, assegurar a coordenação orçamental das receitas do património imobiliário do Estado.

A coordenação e o acompanhamento da execução das medidas previstas no Programa de Gestão do Património Imobiliário são da competência do Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial.

Quanto às operações realizadas em 2008, refira-se que o Governo enviou em Fevereiro de 2009 à Assembleia da República o Relatório sobre Aquisição e Alienação de Imóveis, para efeitos do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

Este Relatório era apenas constituído por dois quadros intitulados “Alienação de Imóveis do Estado e dos Institutos Públicos em 2008” e “Aquisições de Imóveis celebradas em 2008 – Estado e Institutos Públicos”.

A informação destes quadros, que são idênticos aos inseridos com as mesmas designações na área relativa à gestão patrimonial do sítio da DGTF na Internet, encontra-se sintetizada nos quadros seguintes.



Alienação de Imóveis do Estado e dos Institutos Públicos em 2008

(Valores em milhões de euros)

Entidade Aliante	Número de Imóveis	Valor da Avaliação	Valor da Transacção	Valor de Venda Líquido	Valor Realizado
Estado	70	307,3	324,7	324,7	322,6
Institutos Públicos	4	9,2	9,6	9,6	9,6
Total	74	316,5	334,4	334,3	332,2

Aquisições de Imóveis celebradas em 2008 – Estado e Institutos Públicos

(Valores em milhões de euros)

Comprador	Número de Imóveis	Valor da Avaliação	Valor da Transacção
Estado	11	0,5	0,5
Institutos Públicos	2	1,1	1,1
Total	13	1,6	1,6

Para além destes dados, os quadros que constituem o referido Relatório prestam ainda informação, de forma não normalizada, sobre a designação, o distrito e a entidade adquirente dos imóveis alienados e sobre a localização, o tipo, o vendedor e a data da escritura dos imóveis adquiridos.

Segundo esta informação, em 2008 foram alienados 70 imóveis do Estado, 3 do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça (IGFIJ), IP, e 1 que era detido conjuntamente pelo Estado (19,3%) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), IP (80,7%). Por sua vez, foram adquiridos 11 imóveis pelo Estado, 1 pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), IP, e 1 pela Casa Pia de Lisboa, IP.

Porém, é de salientar que os quadros em causa não foram acompanhados de qualquer texto que justificasse a designação de Relatório e apresentasse, nomeadamente, o enquadramento, as limitações e a análise dos dados, nem sequer foi apresentada qualquer justificação para a falta da informação sobre a oneração dos imóveis que é exigida pelo n.º 2 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

Ao contrário do que determina este artigo, a informação prestada à Assembleia da República não permite identificar de forma unívoca os imóveis nem os contratantes, uma vez que os quadros remetidos pelo Governo não incluem qualquer código numérico e a identificação de parte das entidades públicas é feita através da mera utilização de siglas. Além disso, a falta de normalização na apresentação dos dados, que se verifica entre os dois quadros, prejudica a sua análise e compreensão.

Particularmente grave é a incoerência resultante do facto de a venda de um imóvel do Estado a um instituto público (por € 7,6 milhões) ter sido registada no quadro das alienações mas não no das aquisições, o que revela, desde logo, falta de fiabilidade dos dados apresentados.

A informação disponibilizada pela DGTF ao Tribunal, para efeito da presente auditoria, sobre as operações de alienação e de aquisição de imóveis do Estado e dos institutos públicos realizadas no ano de 2008 corresponde à dos quadros enviados pelo Governo à Assembleia da República acrescida da informação sobre as receitas relativas a alienações realizadas em anos anteriores que foram cobradas em 2008, nomeadamente, através do pagamento em prestações.

Para efeito da comparação com os valores registados na Conta Geral do Estado (CGE) de 2008, as receitas de alienações realizadas em anos anteriores também têm de ser incluídas, devendo ainda ser especificada a distribuição das receitas cobradas por alienação de imóveis, entre serviços integrados e serviços e fundos autónomos, tal como se evidencia no quadro seguinte.

Receitas da alienação de imóveis obtidas em 2008

(em milhões de euros)

Entidades	Operações de 2008	Operações de Anos Anteriores	Total
Serviços Integrados	322,6	1,8	324,4
Serviços e Fundos Autónomos	9,6	5,9	15,5
Total	332,2	7,7	339,9

Para aferir da fiabilidade dos valores inscritos na CGE como receitas de alienações e despesas de aquisições de património imobiliário, procedeu-se à validação dos dados constantes nos sistemas de informação que a suportam (Sistema de Gestão de Receitas e Sistema de Informação de Gestão Orçamental) através do seu confronto com os elementos fornecidos pela DGTF.

O apuramento dos montantes da receita e da despesa obtidos através dos sistemas de informação de suporte da CGE resultaram do tratamento dos valores inscritos em rubricas da classificação económica correspondentes à Venda de Bens de Investimento (Capítulo 09) e à Aquisição de Bens de Capital (Agrupamento 07).

As divergências resultantes da comparação das receitas cobradas por alienação de imóveis e das despesas pagas para aquisição de imóveis constam dos quadros seguintes.

Divergências nas receitas cobradas por alienação de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	110,8	142,7	-32,0
Serviços e Fundos Autónomos	201,8	197,2	4,6
Total	312,6	339,9	-27,4

Divergências nas despesas pagas para aquisição de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	0,5	0,5	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	9,2	1,1	8,0
Total	9,6	1,6	8,0



1.2 – Observações

Do que se expõe no presente documento, cumpre extrair as seguintes observações com base nos resultados da auditoria, bem como formular (no ponto 1.3) as correspondentes recomendações no sentido de colmatar as deficiências apontadas.

Análise do Sistema de Informação da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

1. O sistema de informação utilizado na Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial (DSGP) é constituído pelos processos resultantes da actividade desenvolvida e por ficheiros informáticos sobre os imóveis disponíveis para alienar, sobre os imóveis em fase de regularização e sobre a gestão de contratos. Só uma atitude proactiva, que não se conforme com o desconhecimento de operações, pode assegurar a integralidade e a correcção desta informação, bem como a conformidade dos dados registados nos ficheiros com os constantes dos processos, o que nem sempre se verifica. Sendo a DGTF a fonte primária desta informação e a actualização dos ficheiros da sua inteira responsabilidade, entende o Tribunal dever salientar que essa é uma condição essencial para que eles sejam úteis para o controlo a exercer e, portanto, para a própria operacionalidade dos serviços. O facto de essa actualização ter de ser efectuada manualmente não pode servir de justificação para que a informação nem sempre esteja actualizada ou correcta.
2. Compete à DSGP confirmar se os valores recebidos são os devidos pelas transacções efectuadas, elaborar a proposta de despacho de afectação da receita, cuja autorização compete ao Ministro das Finanças, e controlar o cumprimento dos prazos de pagamento no caso das vendas em prestações. A conferência do pagamento é realizada através da consulta à base de dados sobre a gestão de contratos a qual, no caso de pagamentos em prestações, não dispõe de qualquer tipo de alerta sobre os respectivos prazos. Neste caso, entende-se que deveriam ser introduzidas alterações ao sistema de controlo dos pagamentos, no sentido de serem emitidos avisos sempre que se encontre vencida uma prestação, evitando-se assim falhas de controlo como a detectada na auditoria, relativamente a uma alienação por cessão definitiva.
3. Os meios de pagamento recebidos na DGTF (cheques e numerário), a coberto de ofício ou carta, são registados no sistema de entradas gerais desta direcção-geral e remetidos ao gabinete do subdirector-geral da área do património que, por sua vez, os envia à DSGP, para conferência do pagamento e correspondente registo no ficheiro de controlo de pagamentos. Os meios de pagamento são remetidos para a Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental (DSGFO) para que seja efectuado o seu depósito. Não existe qualquer registo de entrada dos meios de pagamento (cheques e numerário) remetidos pela DSGP à DSGFO que, de acordo com a informação prestada, são depositados no próprio dia ou no dia útil seguinte, na Caixa Geral de Depósitos, ficando guardados, neste último caso, num armário fechado à chave.

O Tribunal considera que deve ser sanada a irregularidade resultante do recebimento de meios de pagamento pela DGTF (imposto pelo Decreto-Lei n.º 280/2007) após terem cessado as funções de caixa desta entidade com a transferência das competências relativas à Tesouraria do Estado para o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP (IGCP) (determinada pelo Decreto-Lei n.º 273/2007). É incompreensível e inaceitável que se verifique o recebimento e a detenção de cheques e numerário por uma entidade que não é serviço com funções de caixa (nos termos do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99) e através dos procedimentos antes descritos.



O Tribunal salienta ainda que para que a DGTF exerça legalmente funções de caixa deve ser autorizada, para o efeito, por despacho do Ministro das Finanças, e deve cumprir as condições de funcionamento dos serviços com funções de caixa e as regras estabelecidas pela Portaria n.º 959/99 (2.ª Série), entre as quais consta a identificação do responsável pela gerência de cada caixa e o controlo dos fundos públicos em níveis considerados adequados pelo IGCP.

4. O sistema de informação utilizado pela Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial é ainda o Sistema de Gestão de Imóveis que foi implementado na extinta Direcção-Geral do Património e contém informação relativa aos imóveis em que a instrução e o acompanhamento dos respectivos processos são da responsabilidade da DGTF.

Segundo o respectivo manual do utilizador, o objectivo do Sistema de Gestão de Imóveis consiste no registo e controlo do inventário do património do Estado e dos factos patrimoniais que impendem sobre os imóveis. Porém, ao conter informação com incorrecções, não contemplar toda a informação necessária e não abranger a totalidade dos imóveis do Estado, este sistema revela deficiências que é necessário suprir, a curto prazo, para garantir a fiabilidade dos dados a exportar para o novo Sistema de Informação dos Imóveis do Estado, uma condição necessária embora não suficiente para este sistema ser fiável.

O Sistema de Informação dos Imóveis do Estado tem por objectivo a inventariação do património imobiliário público, tendo para o efeito a DGTF disponibilizado aos serviços do Estado, desde Fevereiro de 2009, uma plataforma electrónica destinada à recolha da informação sobre os respectivos imóveis.

5. Cabendo à DGTF a gestão do património imobiliário do Estado, também lhe deveria ter sido conferido o estatuto de entidade administradora das respectivas receitas. Pelo facto deste estatuto não lhe ter sido atribuído não pode ser imputada à DGTF a responsabilidade pela sua contabilização. Com efeito, a DGTF não procede à contabilização destas receitas, em sede de execução do Orçamento do Estado, nem exerce um controlo efectivo que assegure a fiabilidade da informação registada nesse âmbito. Aliás, não há qualquer entidade à qual esteja atribuída esta responsabilidade. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas considera que, atentas as competências atribuídas à DGTF, deveria ser esta entidade a exercer a função de administradora daquelas receitas, nos termos do Decreto-Lei n.º 301/99, e, por consequência, a assumir a sua contabilização no Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

A contabilização orçamental da receita dos serviços integrados do Estado proveniente da alienação de imóveis continua a ser assumida, no SGR, pelo IGCP, através de procedimentos automatizados associados às transferências ordenadas, por Homebanking, pela DGTF, relativamente a receitas gerais e à receita a si consignada, e pelos próprios serviços no que respeita à receita que lhes tem sido consignada. O Tribunal considera ilegítima e inadequada a intervenção do IGCP na contabilização das receitas do Estado, uma vez que esta entidade não pode ser considerada administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de quaisquer receitas. Além disso, esta intervenção do IGCP acarreta um prejuízo na qualidade da informação registada porque é feita em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas.

A consequência mais grave desta situação é não ser possível atribuir a responsabilidade legalmente imputável nos termos do Decreto-Lei n.º 301/99. Com efeito, as únicas entidades responsáveis pela contabilização das receitas, nos termos deste diploma, são as respectivas entidades administradoras pelo que só o exercício legitimado desta função pela DGTF possibilitaria o apuramento dessa responsabilidade.



No caso da venda em prestações, a contabilização é efectuada no SGR pelos serviços locais da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), o que o Tribunal também considera ilegítimo e inadequado, uma vez que esta intervenção decorre apenas do exercício da função de caixa e não da função de entidade administradora de receitas. Com efeito, também nestas circunstâncias, o Tribunal entende que a contabilização pela DGTF, no SGR, é uma condição indispensável para garantir a sua correcção, transparência e rigor.

6. O Tribunal entende que o exercício das competências atribuídas à DGTF em matéria de património imobiliário requer que lhe seja remetida, por via electrónica e de forma tempestiva, a informação contabilística que, em sede do Orçamento do Estado e respectiva execução, for sendo registada sobre as despesas classificadas em aquisições de bens de capital como investimentos relativos a terrenos, habitações e edifícios.
7. Da análise efectuada aos serviços da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças com intervenção na área do património imobiliário, conclui-se que esta entidade não dispõe de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado que assegure o registo integral, fiável e tempestivo, designadamente, dos elementos necessários à identificação dos imóveis, do respectivo valor patrimonial e dos factos patrimoniais que sobre eles impendem.
8. Este sistema não assegura informação integral porque nem todas as operações relativas ao património imobiliário são registadas pela DGTF. Uma das razões para isso suceder é a circunstância de ainda não ter sido inequivocamente estabelecido o universo das entidades sujeitas ao regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 280/2007 e a identificação das entidades a que estejam afectos bens do domínio privado do Estado ser uma condição necessária para o exercício cabal das competências atribuídas à DGTF em matéria de gestão dos bens imóveis.

Sublinhe-se, porém, que a DGTF procedeu já a uma identificação provisória daquele universo tendo identificado um total de 1965 organismos sujeitos ao referido regime legal. No entanto, em Maio de 2009, aquele universo ainda estava pendente de validação por parte dos diferentes Ministérios de tutela.

9. Não é exercido efectivo controlo sobre a contabilização das receitas provenientes da venda de bens imóveis do Estado, uma vez que a intervenção do IGCP e da DGCI nesta matéria se limita ao registo da afectação dos fundos que lhe é transmitida pelos serviços. A inexistência da acção de controlo para garantir a fiabilidade dos movimentos contabilísticos sobre as receitas do património, que deveria ser exercida pela DGTF, é a principal razão das incorrecções detectadas nos valores registados na Conta Geral do Estado.

Por falta de controlo foram detectados, para além de erros de contabilização, casos de não contabilização ou de contabilização em anos subsequentes cujo efeito global se traduz pela subavaliação da Receita do Estado registada na Conta Geral do Estado de 2008.

10. Como a informação constante dos dois quadros que constituem o Relatório apresentado pelo Governo à Assembleia da República, para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, corresponde à prestada pela DGTF, as deficiências reveladas pelo sistema de informação desta entidade têm como consequência que a informação deste Relatório não seja integral nem fiável. Competindo ao Governo assegurar que a informação remetida à Assembleia da República é integral e fiável, o sistema de informação destinado a suportar o Relatório em causa deverá passar a abranger todas as operações referidas no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.



Análise das Operações

11. O produto da alienação de bens imóveis do Estado apurado pela DGTF foi de € 339,9 milhões, tendo € 332,2 milhões sido obtidos através de operações realizadas em 2008 e € 7,7 milhões por operações realizadas em anos anteriores. Por modalidade de alienação, 97,6% (€ 324,4 milhões) do valor das operações realizadas em 2008 foi obtido por ajuste directo e apenas 2,4% (€ 7,9 milhões) por cessão definitiva, tendo as alienações por ajuste directo sido realizadas ao abrigo do n.º 6 do artigo 3.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008.
12. O valor da receita de alienações registada na CGE de 2008 foi de € 312,6 milhões, encontrando-se € 110,8 milhões afectos a serviços integrados e € 201,8 milhões a serviços e fundos autónomos. Face a 2007, esta receita registou um crescimento de 89% (€ 147,2 milhões) em resultado do aumento das receitas afectas aos serviços integrados (€ 30,5 milhões e 38,1%) e aos serviços e fundos autónomos (€ 116,6 milhões e 137%).
13. Do confronto dos valores da CGE com os da DGTF resulta uma divergência de € -27,4 milhões devido a um conjunto de situações irregulares que se traduz, em termos globais, pela subavaliação da receita cobrada, em € 65,3 milhões, na CGE e, em € 37,9 milhões, no valor apurado pela DGTF. Com efeito, esta divergência dos valores apresentados na CGE face aos da DGTF deve-se à não contabilização de receitas na CGE (€ -59,3 milhões), à contabilização em 2008 de receitas de 2006 (€ 1,5 milhões) e de receitas de 2008 em 2009 (€ -4,3 milhões), a erros de contabilização por excesso (€ 2,3 milhões) e por defeito (€ -5,5 milhões) e à contabilização de receitas de serviços e fundos autónomos cujo processo não correu pela DGTF (€ 37,9 milhões).
14. Segundo a DGTF, as restituições de receita de alienações totalizaram € 0,1 milhões em 2008 e corresponderam a receitas arrecadadas em 2006 e 2007, cujo correspondente despacho de afectação só foi exarado no início do ano seguinte ao da arrecadação da receita. Porém, pelo confronto entre os valores da DGTF e os da Conta Geral do Estado foram identificados outros movimentos registados como restituições, no montante de € 17,5 milhões, que se destinaram a permitir a utilização de saldos de receita consignada de anos anteriores. No caso da operação de maior valor (€ 9 milhões), a qualificação como indevida da figura da restituição, que foi utilizada para a contabilizar, deve-se ao facto de o pagamento efectuado não corresponder à devolução de valores indevida ou excessivamente cobrados, mas à concessão de um subsídio à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva com recurso a receita consignada às despesas de funcionamento de outra entidade.

Como o Tribunal tem salientado em várias ocasiões, o recurso à figura da restituição para efeito da transição de saldos de receita consignada de anos anteriores infringe o disposto no n.º 1 do artigo 26.º do Regime da Tesouraria do Estado, pelo que as operações a utilizar, neste caso, deveriam ser as de transferência de cobrança e de transferência de liquidação previstas, respectivamente, nas alíneas d) dos pontos 1.2.2 e 1.2.3 do artigo 1.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho.

15. Apenas € 9,6 milhões dos € 248,7 milhões registados na Conta Geral do Estado de 2008 como despesa com a aquisição de imóveis correspondem, de facto, a compras, uma vez que os valores inscritos na Conta respeitam sobretudo à construção, conservação ou reparação de edifícios e ainda à expropriação de terrenos. Esta situação deve-se, no caso da construção e da expropriação, à inexistência de rubricas do classificador económico para registo autonomizado destas operações e, no caso da conservação ou reparação, a erros de classificação.



Por seu lado, a DGTF limitou-se a prestar informação sobre a compra de 13 imóveis no valor de € 1,6 milhões, o que é manifestamente insuficiente para justificar a despesa orçamental relativa ao património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que foi registada na Conta Geral do Estado.

Esta disparidade deve fazer com que a DGTF reconheça a necessidade e a utilidade de implementar um sistema de informação que apure, relativamente a cada ano económico, todas as operações realizadas durante esse ano que afectem o referido património.

1.3 – Recomendações

1. O Tribunal recomenda ao Governo que tome as medidas necessárias para assegurar que a informação que deve ser remetida anualmente à Assembleia da República, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, seja integral e fiável.
2. O Tribunal recomenda ao Governo que providencie, a curto prazo, a validação do universo das entidades sujeitas ao regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 280/2007.
3. O Tribunal recomenda ao Ministro de Estado e das Finanças que assegure a actualização do universo das entidades sujeitas ao regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 280/2007 e que crie as condições necessárias para garantir que só entidades públicas que façam parte do referido universo podem realizar operações que afectem o Património Imobiliário do Estado e dos institutos públicos.
4. O Tribunal mais uma vez recomenda ao Ministro de Estado e das Finanças que providencie as condições legalmente previstas para a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças poder assumir a responsabilidade pela contabilização da receita proveniente da alienação do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos, nomeadamente, para efeito da execução do Orçamento da Receita dos serviços integrados do Estado, no Sistema de Gestão de Receitas.
5. O Tribunal recomenda ao Ministro de Estado e das Finanças que tome as decisões indispensáveis para regularizar o exercício de funções de caixa pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, nos termos do artigo 7.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e da Portaria n.º 959/99 (2.ª Série), de 7 de Setembro, incluindo, designadamente, a identificação do responsável pela gerência de cada caixa e o controlo dos fundos públicos em níveis considerados adequados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.
6. O Tribunal recomenda à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças que implemente um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que integre não só os dados do inventário geral reportados ao final do ano anterior e ao final do próprio ano, mas também os dados relativos à totalidade das operações realizadas durante o ano e que não se limitam às operações de alienação e de aquisição de bens imóveis.

O reporte deve também abranger outras operações que impliquem variação física do património, designadamente, por construção ou por expropriação de imóveis, bem como as operações de revalorização de imóveis, designadamente, por avaliações para efeitos de inventário ou de transacção e na sequência de obras de conservação ou reparação.



-
7. O Tribunal recomenda também à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças a implementação dos procedimentos e da organização dos serviços necessários para poder exercer um controlo efectivo que assegure que a informação prestada neste âmbito seja integral, fiável e tempestiva garantindo, designadamente, que a variação registada entre dois inventários sucessivos é totalmente justificada pelas operações registadas nesse sistema.
 8. O Tribunal recomenda à Direcção-Geral do Orçamento que transmita à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, por via electrónica e de forma tempestiva, a informação contabilística que, em sede do Orçamento do Estado e respectiva execução, for sendo registada sobre as receitas classificadas em Venda de Bens de Investimento (no capítulo 09 do classificador económico) relativa a terrenos, habitações e edifícios, bem como sobre as despesas classificadas em Aquisição de Bens de Capital (no agrupamento 07 do classificador económico) como investimentos relativos aos mesmos tipos de bens.
 9. Devendo a Conta Geral do Estado reflectir de forma apropriada a despesa resultante da aquisição de bens imóveis pelo Estado, o Tribunal recomenda à Direcção-Geral do Orçamento que o respectivo classificador económico passe a autonomizar a construção de imóveis e a admitir a possibilidade de outras despesas que não as relativas à aquisição, à conservação ou reparação e à construção de imóveis. Para o efeito, o código 07.01.03 (Aquisição de Bens de Capital – Investimentos – Edifícios) deveria apresentar, designadamente, as quatro subalíneas seguintes: Aquisição, Conservação ou Reparação, Construção e Outras.



II – INTRODUÇÃO

2.1 – Fundamento, âmbito e objectivo da auditoria

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, o Tribunal de Contas entendeu sublinhar que “a ausência na Conta Geral do Estado de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial e as divergências apuradas em auditoria entre os valores registados na Conta e os apurados pelo Tribunal não permitem emitir opinião sobre o valor inicial do património do Estado, nem sobre as operações realizadas em 2007, nem sobre o seu valor final”.

Nestas circunstâncias e considerando:

- ◆ a dimensão das divergências apuradas em auditoria entre a informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e a inscrita na Conta Geral do Estado, no que concerne à contabilização das receitas e das despesas provenientes das alienações e das aquisições do património do Estado;
- ◆ que o artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, determina que o Governo preste à Assembleia da República, através de relatório a apresentar nos 30 dias seguintes ao do fim de cada ano civil, informação sobre a aquisição, oneração e alienação dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, da qual deve constar a identificação e a localização dos imóveis, os respectivos valores de avaliação e de transacção, bem como a identificação dos contratantes;

o Tribunal incluiu no Plano de Acção para 2009 uma auditoria com o objectivo de intensificar o controlo das operações no âmbito do Património Imobiliário, avaliando a fiabilidade da informação prestada sobre o ano de 2008, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

Ao objecto desta acção correspondem os serviços da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) com intervenção operativa nos processos de gestão, registo e controlo das operações efectuadas no âmbito do Património Imobiliário do Estado sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, a análise abranger outras entidades públicas intervenientes em operações de alienação ou de aquisição de imóveis do Estado no ano de 2008.

O período de incidência da presente acção corresponde ao ano de 2008 sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, a análise abranger anos anteriores e/ou o ano de 2009.



2.2 – Metodologia

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

Na fase de planeamento e preparação da auditoria procedeu-se à análise:

- ◆ do quadro normativo aplicável ao Património Imobiliário do Estado;
- ◆ da informação disponibilizada no sítio da DGTF na internet sobre as aquisições e alienações de imóveis do Estado efectuadas em 2008;
- ◆ do Relatório, sobre o ano de 2008, apresentado pelo Governo à Assembleia da República nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto;
- ◆ da informação (provisória) registada nos sistemas de contabilização das receitas e despesas orçamentais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da Administração Central do Estado provenientes da aquisição e da alienação de património imobiliário;
- ◆ de dados sobre o universo dos organismos abrangidos e da informação comunicada à DGTF sobre as operações no âmbito do património imobiliário realizadas por esses organismos;
- ◆ do sistema de informação implementado pela DGTF sobre as operações realizadas neste âmbito, nomeadamente, para suportar o Relatório apresentado pelo Governo à Assembleia da República;
- ◆ identificação do controlo exercido pela DGTF sobre o sistema de informação relativo às aquisições e alienações;
- ◆ selecção de entidades públicas intervenientes em operações de alienação ou de aquisição de imóveis do Estado no ano de 2008.

Na fase de execução procedeu-se à avaliação:

- ◆ do sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado implementado na DGTF, bem como do controlo exercido sobre o mesmo;
- ◆ da fiabilidade da informação prestada sobre o ano de 2008, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

No decurso destas fases foram realizadas reuniões com responsáveis da DGTF visando obter esclarecimentos prévios ou complementares sobre o sistema de informação instituído naquela entidade bem como sobre o controlo exercido sobre o mesmo. Foram também efectuadas reuniões com responsáveis do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) sobre o sistema de contabilização da receita do Estado proveniente da alienação de imóveis. Foi também obtida informação da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e do Instituto dos Registos e do Notariado (IRN), sobre as alienações e aquisições realizadas em 2008, tendo ainda sido obtidos esclarecimentos das entidades que apresentaram divergências resultantes do confronto entre as diferentes fontes de informação.



2.3 – Enquadramento legal

O regime legal do património imobiliário público consta do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, bem como do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, aprovados, respectivamente, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro e da Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

Para além do regime específico previsto nestes diplomas também a Lei do Orçamento do Estado ¹ para 2008 contém normas aplicáveis às operações realizadas no âmbito do património imobiliário no ano a que o orçamento respeita.

Em matéria de competências decorre do Decreto-Lei acima referido e da lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças é a entidade responsável pela gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado.

Porém, no que concerne à coordenação e acompanhamento da execução das medidas previstas no Programa de Gestão do Património Imobiliário, a entidade competente é o Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial².

2.4 – Condicionantes e colaboração

É de realçar a boa colaboração prestada pelos responsáveis e demais funcionários quer da DGTF quer das restantes entidades contactadas no decurso da auditoria, os quais manifestaram toda a disponibilidade e empenho no esclarecimento das questões colocadas e na prestação da informação solicitada.

Como condicionante do trabalho desenvolvido refira-se a delimitação do horizonte temporal resultante do facto de esta auditoria integrar o conjunto de acções com resultados a reportar no Parecer sobre a Conta Geral de Estado (CGE) de 2008.

Esta situação, conjugada com o atraso verificado na remessa da informação definitiva constante dos sistemas de informação que suportam a elaboração daquela Conta³, restringiu significativamente o tempo disponível para proceder à análise, tratamento e confronto dessa informação com a fornecida pela DGTF e, sobretudo, ao esclarecimento das divergências resultantes desse confronto.

¹ Lei n.º 67-A/2007 de 31 de Dezembro.

² Cujos Regulamento Interno foi aprovado pela Portaria n.º 34-A/2009, de 15 de Janeiro.

³ As versões definitivas do SIGO e do SGR foram disponibilizadas ao Tribunal em 12 e 17 de Junho, respectivamente.



III – RESULTADOS DA AUDITORIA

3.1 – Revisão do regime legal

Na Auditoria ao Sistema de controlo das operações realizadas no âmbito do Património Imobiliário do Estado¹ procedeu-se à análise do regime jurídico aplicável a esta matéria e instituído pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, pelo que se optou neste ponto por apenas referenciar os aspectos que foram então objecto de apreciação ou de recomendação por parte deste Tribunal.

Relativamente à regulamentação do referido regime, em Maio de 2009 já tinham sido aprovados o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI)² e o Programa de Inventariação³, mas ainda se encontravam por regulamentar as seguintes matérias⁴:

- ◆ critérios de avaliação a observar nas operações imobiliárias;
- ◆ modelos de anúncios que devem ser publicitados em sítio da Internet de acesso público.

Note-se que as portarias⁵ referentes aos critérios de avaliação e aos modelos de anúncios vieram a ser publicadas em Setembro e Outubro de 2009, respectivamente.

A aprovação do PGPI e do Programa de Inventariação deverá originar um avanço significativo em matéria de gestão do património imobiliário público, na medida em que estes programas visam criar mecanismos que assegurem o controlo e a eficiência na administração dos bens imóveis do Estado.

Para além do regime específico a que se fez referência assinala-se que, à semelhança do verificado em anos anteriores, a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2008⁶ contém também regulamentação específica aplicável às operações a realizar no âmbito do património imobiliário do Estado no período a que o orçamento respeita, designadamente, em matéria de:

- ◆ competência para autorizar a alienação e a oneração dos imóveis pertencentes ao Estado ou aos organismos públicos com personalidade jurídica com ou sem autonomia financeira;
- ◆ modalidades de alienação;
- ◆ afectação do produto da alienação ou oneração.

De acordo com o previsto na LOE a alienação e a oneração de imóveis são sempre onerosas, têm como referência o valor apurado em avaliação promovida pela DGTF e dependem de autorização do ministro responsável pela área das finanças.

¹ Relatório de Auditoria n.º 52/2008, 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

² Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro.

³ Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

⁴ Artigos 110.º n.º 1 e 123.º n.º 1.

⁵ Portarias n.º 878/2009 (2.ª Série), de 21 de Setembro, e n.º 1264/2009, de 16 de Outubro.

⁶ Artigo 3.º da LOE.



Em termos procedimentais determina a LOE que a alienação de imóveis do Estado e dos organismos públicos com personalidade jurídica que não tenham natureza, forma e designação de empresa, fundação ou associação pública às empresas subsidiárias da SAGESTAMO – Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, SA, se processa por ajuste directo.

Prevê também a LOE que no âmbito de operações de deslocalização, de reinstalação ou de extinção, fusão ou reestruturação de serviços ou de organismos públicos pode ser autorizada¹ a alienação por ajuste directo ou a permuta de imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado.

Ainda de acordo com LOE a afectação do produto resultante da alienação ou da oneração de imóveis, cabe ao ministro responsável pela área das finanças. Determinando no entanto, que em regra, 25% daquele produto, reverte para o serviço ou organismo ao qual se encontra afecto o imóvel ou para o serviço ou organismo proprietário, e que, quando verificadas as condições ali enumeradas, poderão ser fixadas percentagens diferentes no que respeita ao património afecto aos Ministérios da Administração Interna, dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da Justiça, da Saúde, Economia e Inovação, e à Casa Pia de Lisboa, IP. No que concerne ao remanescente do produto da alienação ou da oneração de imóveis prevê a lei do orçamento que a mesma constitui receita do Estado².

Decorre do Decreto-Lei n.º 280/2007 que a gestão e o controlo do património imobiliário do domínio privado do Estado pertencem à DGTF e que a gestão do património privativo dos institutos públicos é da responsabilidade destas entidades.

Com efeito, o diploma citado refere no seu artigo 13.º que *“A gestão dos bens imóveis do domínio privativo do Estado cabe à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças”*. Por sua vez, o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)³, estabelece que o património destas entidades *“...é constituído pelos bens, direitos e obrigações recebidos ou adquiridos para o exercício da sua actividade”*, acrescentando o n.º 2 que *“Salvo disposições especiais constantes das respectivas leis orgânicas, estes organismos podem administrar e dispor livremente dos bens que integram o seu património sem sujeição às normas relativas ao domínio privado do Estado.”*. No mesmo sentido dispõe o Decreto-Lei n.º 280/2007⁴, ao estipular que os institutos públicos podem, quando se destinem aos fins ali previstos, adquirir o direito de propriedade sobre imóveis ou outros direitos reais de gozo.

Para além das entidades mencionadas é de assinalar que em decorrência do estabelecido no PGPI foi criado o Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial ao qual foram também atribuídas competências neste domínio, designadamente:

- ◆ acompanhar e monitorizar a execução do programa de inventariação dos imóveis do Estado e dos institutos públicos;
- ◆ acompanhar e monitorizar o processo de regularização matricial e registral dos imóveis do Estado;
- ◆ promover e aferir do cumprimento da implementação do princípio da onerosidade.

¹ Através de despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da respectiva tutela (artigo 3.º n.º 8 da LOE).

² Artigo 4.º da LOE.

³ Artigo 46.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

⁴ Artigo 31.º.



À DGTF incumbe “...assegurar a gestão integrada do património do Estado, bem como a intervenção em operações patrimoniais do sector público, nos termos da lei”, competindo-lhe, designadamente, “Adquirir, arrendar, administrar e alienar, directa ou indirectamente, os activos patrimoniais do Estado, bem como intervir, nos termos da Lei, em actos de gestão de bens.”¹.

Neste sentido estabelece, igualmente o Decreto-Lei n.º 280/2007², que cabe à DGTF a gestão de bens imóveis do domínio privado do Estado³. Com vista à concretização destas atribuições, este diploma confere à DGTF competências, nomeadamente, em matéria de alienação, aquisição, arrendamento, cedência, avaliação, inventariação e registo de imóveis.

Das atribuições conferidas à DGTF resulta, também, que incumbe a esta entidade a recolha e preparação dos dados “sobre a aquisição, oneração e alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos” destinados à elaboração do relatório que o Governo tem de apresentar à Assembleia da República, nos trinta dias seguintes ao fim de cada ano civil, com a seguinte informação⁴:

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

No que respeita à estrutura nuclear dos serviços da DGTF verifica-se que as competências desta entidade em matéria de património estão repartidas por três unidades orgânicas: Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental, Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial e Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial.

A Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial (DSGP) tem como atribuições a gestão dos bens imóveis do Estado, otimizando e racionalizando a sua utilização, quer para a instalação de serviços públicos, quer através do respectivo arrendamento ou alienação, bem como, intervir nos termos da lei, em todos os actos de administração, de aquisição ou de alienação de bens imóveis⁵.

De acordo com o despacho n.º 15/2007, de 29 de Junho, do director-geral da DGTF, a DSGP é constituída por duas divisões: Divisão de Administração Patrimonial (DAP) e Divisão de Aquisições e Administração Patrimonial (DAAP).

Estas divisões exercem competências comuns sobre os imóveis situados em duas zonas geográficas com nove distritos cada, cabendo a Zona Norte à DAAP e a Zona Sul à DAP, à excepção dos distritos de Aveiro (afecto à DAP) e de Leiria (afecto à DAAP).

¹ Artigo 15.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, artigo 2.º n.º 2 alínea i) do Decreto-Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março, e Portaria n.º 819/2007, de 31 de Julho.

² Artigo 13.º.

³ Pertencem ao domínio privado do Estado todas as coisas corpóreas propriedade do Estado e não integradas por lei no domínio público, as quais estão, em princípio, sujeitas ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, consequentemente, submetidas ao comércio jurídico correspondente. - J. Pedro Fernandes, “Domínio privado”, em Dicionário Jurídico da Administração Pública., volume IV, pág. 166.

⁴ Artigo 115.º.

⁵ Artigo 5.º da Portaria n.º 819/2007, de 31 de Julho.



Essas competências comuns são as seguintes:

- ◆ administrar o património imobiliário do Estado, designadamente, através do processamento de actos relativos ao arrendamento e à cedência para fins de interesse público, ou actos tendentes à regularização da sua situação registral;
- ◆ assegurar os procedimentos relativos à alienação do património imobiliário do Estado e das pessoas colectivas de direito público, nos termos definidos na lei;
- ◆ assegurar os procedimentos necessários à conservação e valorização do património imobiliário do Estado, visando a sua rentabilização e ocupação funcional.

À DAAP cabe-lhe ainda exercer as seguintes competências adicionais:

- ◆ assegurar os procedimentos necessários à aquisição onerosa e gratuita, para o Estado ou outras pessoas colectivas de Direito Público, (com excepção das expropriações), do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo sobre imóveis, nos termos definidos por lei;
- ◆ assegurar os procedimentos necessários à celebração de contratos de arrendamento para instalação de serviços públicos do Estado ou de outras pessoas colectivas de direito público, bem como para a cessação dos respectivos contratos ou alteração do objecto contratual;
- ◆ assegurar a instrução e decisão dos processos de afectação a serviços públicos, de imóveis arrendados a favor do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público;
- ◆ praticar os actos inerentes à aquisição, gestão e alienação de bens móveis do domínio privado do Estado, nos termos definidos na lei.

A Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial (DSATP) tem por missão realizar e manter actualizado o cadastro e inventário dos bens do Estado e prestar apoio à gestão do património imobiliário do Estado, através da avaliação imobiliária, da realização de estudos para a respectiva rentabilização e da realização de acções inspectivas¹.

De acordo com o estabelecido no citado despacho n.º 15/2007, a DSATP está estruturada em duas divisões de serviços: Divisão de Cadastro e Inventário (DCI) e Divisão de Avaliações e Inspeções Patrimoniais (DAIP).

Nos termos do mesmo despacho compete à DCI:

- a) elaborar, actualizar e gerir o inventário, em suporte físico e informático, relativo aos bens e direitos imobiliários do Estado;
- b) recolher e tratar a informação relativa aos imóveis, para efeito de constituição e gestão de uma base de dados de gestão do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos;
- c) elaborar estudos técnicos com vista à rentabilização e racionalização do uso do património imobiliário do Estado, designadamente mediante a proposta de soluções urbanísticas;

¹ Artigo 6.º da Portaria n.º 819/2007, de 31 de Julho.



-
- d) efectuar vistorias ao património do Estado com vista a verificar a respectiva utilização ou estado de conservação e pronunciar-se sobre as obras que tais imóveis careçam, bem como fiscalizar a sua execução;
 - e) elaborar pareceres sobre projectos ou lançamento de obras de beneficiação sobre imóveis do Estado e de outras pessoas colectivas públicas.

Por sua vez à DAIP, para além das competências constantes das alíneas c), d), e e) acima referidas, cabe-lhe também promover as avaliações imobiliárias no âmbito da actividade de gestão patrimonial. A sobreposição de competências entre unidades orgânicas prejudica a sua operacionalidade e a eficácia do seu desempenho.

A Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental (DSGFO) tem por atribuições o controlo da emissão e da circulação de moeda metálica, a gestão financeira de patrimónios autónomos e a coordenação orçamental e de projectos especiais. Relativamente às competências associadas ao património imobiliário compete à DSGFO assegurar a coordenação orçamental das receitas cobradas e das despesas excepcionais processadas pela DGTF¹.

Ao Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial compete coordenar e acompanhar a execução do PGPI, designadamente²:

- ◆ acompanhar e monitorizar a execução do programa de inventariação dos imóveis do Estado e dos institutos públicos;
- ◆ acompanhar e monitorizar o processo de regularização matricial e registral dos imóveis do Estado;
- ◆ pronunciar-se sobre a programação global de ocupação e de conservação e reabilitação dos imóveis que constituem o património público;
- ◆ pronunciar-se sobre o modelo de rentabilização dos imóveis classificados, propriedade do Estado;
- ◆ promover e aferir do cumprimento da implementação do princípio da onerosidade;
- ◆ propor ao Governo as medidas legislativas ou outras indispensáveis à boa execução do PGPI;
- ◆ propor ao Governo a realização de estudos que se mostrem necessários ao exercício das respectivas competências.

O Conselho é composto pelo director-geral da DGTF, que preside, e pelos secretários-gerais de cada ministério ou pelos dirigentes máximos dos serviços com competência sobre a gestão patrimonial, em representação de cada unidade de gestão patrimonial, e por um representante do Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP³.

¹ Artigo 4.º da Portaria n.º 819/2007, de 31 de Julho.

² Artigo 1.º da Portaria n.º 34-A/2009, de 15 de Janeiro.

³ Artigo 2.º da Portaria n.º 34-A/2009, de 15 de Janeiro e Ponto 7.2 do PGPI.



3.2 – Análise dos Sistemas de Informação

3.2.1 – Sistema de Informação da DGTF

Como já se referiu no ponto 2.2, na fase de execução desta auditoria procedeu-se à avaliação do sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado implementado na DGTF, concretamente, nas Direcções de Serviços de Gestão Patrimonial (DSGP), de Apoio Técnico Patrimonial (DSATP) e de Gestão Financeira e Orçamental (DSGFO), bem como à avaliação do controlo exercido sobre esse sistema de informação.

Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial

A execução dos procedimentos relacionados com a gestão dos bens imóveis do Estado compete à DSGP cuja intervenção respeita, essencialmente, à tramitação e acompanhamento dos processos de alienação e de aquisição dos serviços integrados.

No tocante aos processos dos institutos públicos, os respectivos procedimentos são, em regra, da responsabilidade daquelas entidades. Porém, o Decreto-Lei n.º 280/2007, determina que as hastas públicas dos imóveis dos institutos públicos sejam efectuadas através da DGTF e impõe, também, que estas entidades, previamente à aquisição de um imóvel, devam consultar aquela direcção-geral sobre a existência de imóvel adequado às suas necessidades e obtenham junto desta, a avaliação do imóvel que pretendam alienar ou adquirir¹.

O sistema de informação utilizado na DSGP é constituído pelos processos resultantes da actividade desenvolvida e por ficheiros informáticos que contêm informação sobre:

- ◆ os imóveis disponíveis para alienar;
- ◆ os imóveis em fase de regularização;
- ◆ a gestão de contratos, designadamente sobre as alienações e aquisições realizadas de que a DGTF teve conhecimento, a identificação e localização dos imóveis, as entidades alienantes e adquirentes, os valores de transacção e de avaliação e a data de transacção².

Regista-se o que aparenta ser uma atitude passiva da DGTF subjacente à actividade de gestão de contratos, sendo que o Tribunal considera que só uma atitude proactiva, que não se conforme com o desconhecimento de operações, pode assegurar a integralidade e a correcção desta informação, bem como a conformidade dos dados registados nos ficheiros com os constantes dos processos, o que nem sempre se verifica.

Sendo a DGTF a fonte primária desta informação e a actualização dos ficheiros da sua inteira responsabilidade, entende o Tribunal dever salientar que essa é uma condição essencial para que eles sejam úteis para o controlo a exercer e, portanto, para a própria operacionalidade dos serviços. O facto de essa actualização ter de ser efectuada manualmente não pode servir de justificação para que a informação nem sempre esteja actualizada ou correcta.

¹ Cfr. artigos 32.º n.º 2, 33.º, 78.º e 108.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Refira-se que a informação remetida ao tribunal é extraída desta base de dados.



O Tribunal entende ainda que o exercício cabal das competências da DGTF exige que esta entidade tenha conhecimento de todas as operações que afectem o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos.

Os procedimentos desencadeados nesta direcção de serviços respeitam essencialmente à tramitação e à organização dos processos de alienação e de aquisição compreendendo, designadamente:

- ◆ a preparação, recolha e análise da documentação necessária à obtenção, junto da entidade competente, do despacho de autorização para se proceder à alienação ou à aquisição;
- ◆ a preparação, o lançamento e a realização do concurso de acordo com a modalidade escolhida;
- ◆ o pedido de avaliação que pode ser obtida junto do departamento da DGTF com competência para o efeito ou com recurso a contratação externa;
- ◆ a elaboração da informação sobre os resultados dos procedimentos de concurso com vista à obtenção do despacho de adjudicação;
- ◆ a elaboração do título de arrematação ou de alienação;
- ◆ o controlo do recebimento do produto das alienações quer o pagamento seja efectuado a pronto ou a prestações.

Em relação aos procedimentos adoptados na aquisição e na alienação de imóveis refira-se que os mesmos não foram objecto de apreciação nesta sede, uma vez que esta matéria constituiu um dos objectivos da auditoria realizada em 2008, onde se concluiu que os mesmos observaram, em regra, a legislação aplicável.

No que respeita ao controlo dos recebimentos, respeitantes à venda de bens imóveis, apurou-se que compete a esta direcção de serviços:

- ◆ confirmar se os valores recebidos são os devidos pelas transacções efectuadas;
- ◆ elaborar a proposta de despacho de afectação da receita, cuja autorização compete ao Ministro das Finanças;
- ◆ controlar o cumprimento dos prazos de pagamento no caso das vendas em prestações.

Os meios de pagamento recebidos na DGTF (cheques e numerário), a coberto de ofício ou carta, são registados no sistema de entradas gerais desta direcção-geral e remetidos ao gabinete do subdirector-geral da área do património que, por sua vez, os envia à DSGP, para conferência do pagamento e correspondente registo no ficheiro de controlo de pagamentos, sendo extraída uma cópia destinada à instrução do processo físico do imóvel. O original é remetido à DSGFO para que seja efectuado o depósito do meio de pagamento na Caixa Geral de Depósitos.

No caso de o pagamento ser efectuado por transferência bancária (forma de pagamento pouco utilizada), a DSGFO envia à DSGP o correspondente comprovativo extraído do Homebanking, para que, à semelhança do realizado para o cheque, proceda à conferência do pagamento e ao registo no ficheiro de controlo de pagamentos.



Tribunal de Contas

Realizada a venda e após a emissão do título de alienação ou de arrematação consoante se trate de ajuste directo ou de hasta pública, é elaborada uma proposta de afectação de receita¹, para sancionamento do Ministro das Finanças. Exarado o despacho, a DSGP elabora uma “Nota discriminativa do recebimento” com a indicação:

- ◆ do serviço proprietário do imóvel alienado ou do serviço ao qual se encontra afecto o imóvel em causa, para cuja conta bancária na Tesouraria do Estado deve ser efectuada a transferência do correspondente valor;
- ◆ das classificações económicas de receita do Estado e respectivos valores, onde deve ser contabilizado o remanescente da receita arrecadada (receitas gerais, receita consignada à DGTF e/ou outras receitas, designadamente, auto de arrematação e juros de mora).

Esta nota é remetida conjuntamente com uma cópia do despacho e do respectivo cheque para a DSGFO, a fim de serem efectuados os movimentos acima referidos, sendo uma cópia junta ao processo para instrução do mesmo.

De referir que a conferência do pagamento é realizada através da consulta à base de dados sobre a gestão de contratos a qual, no caso de pagamentos em prestações, não dispõe de qualquer tipo de alerta sobre os respectivos prazos. Neste caso, entende-se que deveriam ser introduzidas alterações ao sistema de controlo dos pagamentos, no sentido de serem emitidos avisos sempre que se encontre vencida uma prestação, evitando-se assim falhas de controlo, como a detectada na auditoria relativamente à alienação por cessão definitiva a que se faz referência no ponto 3.3.1.

Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial

O sistema de informação utilizado pela DSATP é ainda o Sistema de Gestão de Imóveis (SGI) que foi implementado na extinta Direcção-Geral do Património e contém informação relativa aos imóveis em que a instrução e o acompanhamento dos respectivos processos são da responsabilidade da DGTF. Segundo o manual do utilizador do SGI, este sistema tem por objectivos:

- ◆ o registo e controlo do inventário;
- ◆ o registo e controlo dos factos patrimoniais;
- ◆ a consulta da informação registada através de formulários ou de mapas.

Não obstante o SGI conter informação relevante para o exercício das atribuições de outros serviços da DGTF, especialmente as cometidas à DSGP, verificou-se que esses serviços não utilizam aquele sistema nem conhecem em pormenor a informação ali existente. Tendo em conta as competências cometidas à DSGP, não se compreende a razão por que a mesma não utiliza a informação constante do SGI, o que poderia evitar duplicação de tarefas.

Por outro lado, ao conter informação com incorrecções, não contemplar toda a informação necessária e não abranger a totalidade dos imóveis do Estado, o SGI revela deficiências que é necessário suprir, a curto prazo, para garantir a fiabilidade dos dados a exportar para o novo Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), uma condição necessária embora não suficiente para este sistema ser fiável.

¹ De acordo com a legislação aplicável.



Saliente-se que, para efeito da inventariação do património imobiliário público (objectivo do SIIE) e como previsto no Programa de Inventariação, a DGTF disponibilizou aos serviços do Estado, desde Fevereiro de 2009, uma plataforma electrónica destinada à recolha da informação sobre os respectivos imóveis.

Para além da responsabilidade em termos de inventário compete também à DSATP proceder à avaliação dos imóveis sujeitos a operações patrimoniais. Esta avaliação é efectuada pelos técnicos do serviço ou com recurso à contratação de peritos externos recrutados de entre peritos acreditados na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

Sobre os honorários devidos aos peritos avaliadores externos, refira-se que o respectivo pagamento é apurado com base nos valores constantes da Tabela de Honorários, aprovada para o ano 2008, os quais são fixados em função do valor da avaliação que vier a ser homologado pelo director-geral da DGTF.

Nos termos do n.º 1 do artigo 110.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, as avaliações efectuadas pela DGTF para efeitos da realização de operações imobiliárias visam determinar o valor de mercado dos imóveis com base em critérios uniformes definidos em portaria¹ do membro do Governo responsável pela área das finanças. Já as avaliações efectuadas para efeitos de inventário, nos termos do n.º 3 do citado artigo, visam fixar o valor patrimonial dos imóveis, determinado mediante os critérios de avaliação previstos no Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

Considera-se que o desvio entre o valor da avaliação dos imóveis para efeitos de inventário e o valor de avaliação desses imóveis para efeitos da realização de operações imobiliárias deveria ser justificado no processo de avaliação a cargo da DGTF sempre que a dimensão desse desvio excedesse um determinado intervalo a definir previamente.

Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental

À DSGO compete, designadamente, assegurar a coordenação orçamental das receitas do património imobiliário do Estado e desenvolver os procedimentos relativos ao depósito dos meios de pagamento que lhe são remetidos pela DSGP.

Os procedimentos aplicados por esta direcção de serviços, na área do património, circunscrevem-se:

- ◆ ao depósito na Caixa Geral de Depósitos, dos meios de pagamento (cheques e numerário) destinados à conta bancária da DGTF criada no Tesouro para o produto da Venda de Imóveis e de Outras Receitas, a que corresponde o código contabilístico n.º 023402903 na Contabilidade da Tesouraria do Estado;

¹ A Portaria n.º 878/2009 foi publicada em 21 de Setembro (na 2.ª Série do Diário da República) e em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 110.º do Decreto-Lei n.º 280/2007. O artigo 1.º desta portaria determina que às avaliações promovidas pela DGTF para efeitos da realização de operações imobiliárias aplicam-se, com as devidas adaptações, os critérios e normas técnicas definidos no regulamento (da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários) a que se refere o n.º 2 do artigo 29.º do Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário. O artigo 2.º da mesma portaria prevê que o director-geral do Tesouro e Finanças pode definir o modo de adaptação dos critérios e normas técnicas referidos no número anterior, através de instruções a publicar no sítio da DGTF na Internet.



Tribunal de Contas

- ◆ através da aplicação de Homebanking do Tesouro, à transferência das percentagens¹ do produto das alienações, em função da sua afectação a receitas gerais do Estado, a receitas consignadas à própria DGTF ou a receitas consignadas a outros serviços;
- ◆ ao envio mensal, à Direcção-Geral do Orçamento, das guias extraídas do Homebanking, comprovativas dos movimentos efectuados no sistema.

Não existe qualquer registo de entrada dos meios de pagamento (cheques e numerário) remetidos pela DSGP à DSGFO que, de acordo com a informação prestada, são depositados no próprio dia ou no dia útil seguinte, na Caixa Geral de Depósitos, ficando guardados, neste último caso, num armário fechado à chave.

O Tribunal considera que deve ser sanada a irregularidade resultante do recebimento de meios de pagamento pela DGTF (imposto pelo Decreto-Lei n.º 280/2007) após terem cessado as funções de caixa desta entidade com a transferência das competências relativas à Tesouraria do Estado para o IGCP (determinada pelo Decreto-Lei n.º 273/2007). É incompreensível e inaceitável que se verifique o recebimento e a detenção de cheques e numerário por uma entidade que não é serviço com funções de caixa (nos termos do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99) e através dos procedimentos antes descritos.

O Tribunal salienta ainda que a DGTF só pode exercer funções de caixa se for autorizada, para o efeito, por despacho do Ministro das Finanças, e se cumprir as condições de funcionamento dos serviços com funções de caixa e as regras estabelecidas pela Portaria n.º 959/99 (2.ª Série), entre as quais consta a identificação do responsável pela gerência de cada caixa e o controlo dos fundos públicos em níveis considerados adequados pelo IGCP.

A DSGFO regista também, como meio de pagamento, as transferências efectuadas através de Homebanking. Neste caso, envia à DSGP, uma cópia do documento extraído do sistema de pagamento, comprovativo do movimento efectuado, a fim de instruir o respectivo processo de alienação e poder ser efectuado o controlo dos pagamentos efectuados.

Quanto aos procedimentos adoptados para a afectação dos fundos recebidos a receita do Estado, refira-se que a DSGFO, ao receber da DSGP a nota discriminativa do recebimento conjuntamente com a cópia do cheque e do despacho de afectação da receita, procede à conferência dos três documentos e à transferência, por Homebanking, da conta n.º 023402903 para as contas do Tesouro associadas a classificações económicas de receitas gerais do Estado e de receita consignada à DGTF.

A DSGFO procede ainda à transferência para as contas dos restantes serviços a que forem consignadas receitas da venda de imóveis, da parte que lhes corresponde de acordo com a legislação aplicável, a fim de serem os próprios serviços a procederem à sua afectação orçamental através de transferência para a conta associada à classificação económica da receita que lhes esteja consignada.

O facto de serem os próprios serviços a procederem à afectação orçamental da receita que lhes está consignada, permite, tal como se refere ponto 3.3.1, que ocorram situações de não contabilização e de subavaliação da receita registada na CGE, de contabilização em anos subsequentes ou, ainda, de erros na indicação do NIB da conta associada à classificação económica, que obstam a que os valores constantes da CGE possam ser considerados fiáveis.

¹ Estipuladas de acordo com a legislação vigente.



A contabilização da receita proveniente de alienações de imóveis é efectuada, através da intervenção do IGCP, de forma automática e na sequência das transferências ordenadas pelos serviços, via Homebanking, para a conta com o código contabilístico n.º 04131 – Receita do Estado – IGCP – Cobranças Directas, da Contabilidade da Tesouraria do Estado, à qual correspondem os NIB das contas bancárias associadas a todas as classificações de receita registadas no SGR do IGCP.

O IGCP justificou o facto de não ter instituído qualquer procedimento de controlo destinado a verificar a correcção dos movimentos ordenados pelas diferentes entidades, por entender que somente lhe compete proceder à execução desses movimentos.

O Tribunal considera ilegítima e inadequada a intervenção do IGCP na contabilização das receitas do Estado, uma vez que esta entidade não pode ser considerada administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de quaisquer receitas. Além disso, esta intervenção do IGCP acarreta um prejuízo na qualidade da informação registada porque é feita em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas.

A consequência mais grave desta situação é não ser possível atribuir a responsabilidade legalmente imputável nos termos do Decreto-Lei n.º 301/99. Com efeito, as únicas entidades responsáveis pela contabilização das receitas, nos termos deste diploma, são as respectivas entidades administradoras pelo que só o exercício legitimado desta função pela DGTF possibilitaria o apuramento dessa responsabilidade.

O pagamento das prestações referentes à venda de imóveis que admitiram esta modalidade de pagamento¹ é efectuado nos Serviços de Finanças, procedendo estes à correspondente contabilização no SGR da DGCI.

Para efeitos de controlo da receita arrecadada, os Serviços de Finanças remetem à DGTF cópia das guias de receita referentes aos movimentos efectuados. No entanto, em anos transactos, verificou-se que esta informação não chegou ao conhecimento da DGTF.

No caso da venda em prestações, a contabilização é efectuada no SGR pelos serviços locais da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), o que o Tribunal também considera ilegítimo e inadequado, uma vez que esta intervenção decorre apenas do exercício da função de caixa e não da função de entidade administradora de receitas. Com efeito, também nestas circunstâncias, o Tribunal entende que a contabilização pela DGTF, no SGR, é uma condição indispensável para garantir a sua correcção, transparência e rigor.

Cabendo à DGTF a gestão do património imobiliário do Estado também lhe deveria ter sido conferido o estatuto de entidade administradora das respectivas receitas, nos termos do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto. Pelo facto deste estatuto não lhe ter sido atribuído não pode ser imputada à DGTF a responsabilidade pela sua contabilização. Com efeito, a DGTF não procede à contabilização destas receitas, no SGR, nem exerce um controlo efectivo que assegure a fiabilidade da informação registada nesse âmbito, como é demonstrado pelas divergências apuradas entre a informação disponibilizada pela DGTF e a constante do SGR². Aliás, não há qualquer entidade à qual esteja atribuída esta responsabilidade. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas considera que, atentas as competências atribuídas à DGTF, deveria ser esta entidade a exercer a função de administradora daquelas receitas, nos termos do Decreto-Lei n.º 301/99, e, por consequência, a assumir a sua contabilização no SGR.

¹ Realizadas ao abrigo da legislação anterior, dado que o regime actual não admite esta modalidade de pagamento.

² As quais se encontram identificadas no ponto 3.3.1.



Tribunal de Contas

Quanto aos procedimentos relativos à contabilização dos pagamentos das despesas com aquisição de imóveis refira-se que a respectiva tramitação é a prevista no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, competindo aos serviços de contabilidade da entidade que procedeu à aquisição efectuar o respectivo registo no SIGO. Do exposto decorre que o circuito conducente à autorização do pagamento é efectuado pelos próprios serviços ou organismos que procederem às aquisições não havendo, por conseguinte, qualquer intervenção da DGTF.

O Tribunal entende que o exercício das competências atribuídas à DGTF em matéria de património imobiliário requer que lhe seja remetida, por via electrónica e de forma tempestiva, a informação contabilística que, em sede do Orçamento do Estado e respectiva execução, for sendo registada sobre as despesas classificadas em aquisições de bens de capital como investimentos relativos a terrenos, habitações e edifícios.

Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Da análise efectuada aos serviços da DGTF com intervenção na área do património imobiliário, conclui-se que esta entidade não dispõe de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado que assegure o registo integral, fiável e tempestivo, designadamente, dos elementos necessários à identificação dos imóveis, do respectivo valor patrimonial e dos factos patrimoniais que sobre eles impendem.

Com efeito, a informação está suportada em bases de dados dispersas pelos diferentes serviços, as quais vão sendo constituídas e actualizadas em função das respectivas necessidades específicas, de forma independente e sem comunicarem entre si. A implementação de um sistema que integre a totalidade da informação sobre o património imobiliário do Estado permitiria um controlo mais eficiente ao assegurar a coerência da informação e melhor racionalização dos recursos, evitando a duplicação de tarefas e a ocorrência de erros.

O sistema não assegura informação integral porque nem todas as operações relativas ao património imobiliário são registadas pela DGTF. Uma das razões para isso suceder é a circunstância de ainda não ter sido inequivocamente estabelecido o universo das entidades sujeitas ao regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 280/2007 e a identificação das entidades a que estejam afectos bens do domínio privado do Estado ser uma condição necessária para o exercício cabal das competências atribuídas à DGTF em matéria de gestão dos bens imóveis.

Sublinhe-se, porém, que a DGTF procedeu já a uma identificação provisória daquele universo¹ tendo identificado um total de 1965 organismos sujeitos ao referido regime legal.

No entanto, em Maio de 2009, aquele universo ainda estava pendente de validação por parte dos respectivos Ministérios de tutela.

A identificação dos organismos resultou do cruzamento dos dados obtidos no Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública (RIAP)² com os do Sistema de Informação de Organização do Estado (SIOE)¹ da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).

¹ Com o objectivo de conhecer as entidades sujeitas à elaboração do cadastro e inventário dos bens imóveis do Estado.

² Cujos resultados foram apresentados em sede dos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 2005 e 2006.

O quadro seguinte sintetiza, por ministério de tutela e por tipo de autonomia, o universo de entidades que resultou da identificação provisória previamente referida.

Ministério	Autonomia Administrativa	Autonomia Administrativa e Patrimonial	Autonomia Administrativa e Financeira	Autonomia Administrativa, Financeira e Patrimonial
Presidência do Conselho de Ministros	13	1	1	2
Negócios Estrangeiros	7	-	-	-
Finanças e Administração Pública	12	-	1	4
Defesa Nacional	8	-	1	5
Administração Interna	9	-	-	-
Justiça	356	2	-	3
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	11	-	8	-
Economia e Inovação	20	-	6	1
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	11	-	-	4
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	7	-	-	3
Trabalho e Solidariedade Social	10	1	3	5
Saúde	35	-	5	11
Educação	1.202	-	1	1
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	12	-	163	2
Cultura	17	-	1	-
Total	1.730	4	190	41

Também não é exercido efectivo controlo sobre a contabilização das receitas provenientes da venda de bens imóveis do Estado, uma vez que a intervenção do IGCP e da DGCI nesta matéria se limita ao registo da afectação dos fundos que lhe é transmitida pelos serviços. A inexistência da acção de controlo para garantir a fiabilidade dos movimentos contabilísticos sobre as receitas do património, que deveria ser exercida pela DGTF, é a principal razão das incorrecções detectadas nos valores registados na Conta Geral do Estado.

Com efeito, por falta de controlo foram detectados, para além de erros de contabilização, casos de não contabilização ou de contabilização em anos subsequentes cujo efeito global se traduz pela subavaliação da Receita do Estado registada na Conta Geral do Estado de 2008, conforme se reporta no ponto 3.3.1.

¹ O SIOE contém a caracterização organizacional dos serviços e entidades públicas, nas suas diversas tipologias, abrangendo os serviços de apoio a Órgãos de Soberania, a Administração directa e indirecta do Estado, a Administração Regional e a Administração Autárquica.



3.2.2 – Outros Sistemas de Informação

Para melhor avaliar a fiabilidade da informação disponibilizada pela DGTF procurou-se identificar outros sistemas com informação relevante em matéria de património imobiliário do Estado.

Nesse sentido foram solicitados os seguintes elementos:

- ◆ ao Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças – o Relatório enviado pelo Governo à Assembleia da República, em 4 de Fevereiro de 2009, sobre as aquisições e alienações de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos realizadas em 2008, cuja cópia foi recebida em 3 de Abril de 2009;
- ◆ à Direcção-Geral dos Impostos – a base de dados contendo campos das Declarações Modelo 11¹ com informação sobre as transmissões onerosas de imóveis efectuadas pelo ou com o Estado e outros entes públicos, no ano de 2008, que foi disponibilizada em 5 de Maio de 2009.

Relatório do Governo

O Relatório enviado pelo Governo à Assembleia da República era apenas constituído por dois quadros intitulados “Alienação de Imóveis do Estado e dos Institutos Públicos em 2008” e “Aquisições de Imóveis celebradas em 2008 – Estado e Institutos Públicos”.

A informação destes quadros, que são idênticos aos inseridos com as mesmas designações na área relativa à gestão patrimonial do sítio da DGTF na Internet, encontra-se sintetizada nos quadros seguintes.

Alienação de Imóveis do Estado e dos Institutos Públicos em 2008

(Valores em milhões de euros)

Entidade Alienante	Número de Imóveis	Valor da Avaliação	Valor da Transacção	Valor de Venda Líquido	Valor Realizado
Estado	70	307,3	324,7	324,7	322,6
Institutos Públicos	4	9,2	9,6	9,6	9,6
Total	74	316,5	334,4	334,3	332,2

Aquisições de Imóveis celebradas em 2008 – Estado e Institutos Públicos

(Valores em milhões de euros)

Comprador	Número de Imóveis	Valor da Avaliação	Valor da Transacção
Estado	11	0,5	0,5
Institutos Públicos	2	1,1	1,1
Total	13	1,6	1,6

¹ Modelo aprovado pela Portaria n.º 975/2004, de 3 de Agosto de 2004.



Para além destes dados, os quadros que constituem o referido Relatório prestam ainda informação sobre a designação, o distrito e a entidade adquirente dos imóveis alienados e sobre a localização, o tipo, o vendedor e a data da escritura dos imóveis adquiridos.

Segundo esta informação, em 2008 foram alienados 70 imóveis do Estado, 3 do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça (IGFIJ), IP, e 1 que era detido conjuntamente pelo Estado (19,3%) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), IP (80,7%). Por sua vez, foram adquiridos 11 imóveis pelo Estado, 1 pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), IP, e 1 pela Casa Pia de Lisboa, IP.

Porém, é de salientar que os quadros em causa não foram acompanhados de qualquer texto que justificasse a designação de Relatório e apresentasse, nomeadamente, o enquadramento, as limitações e a análise dos dados, nem sequer foi apresentada qualquer justificação para a falta da informação sobre a oneração dos imóveis que é exigida pelo n.º 2 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

Ao contrário do que determina este artigo, a informação prestada à Assembleia da República não permite identificar de forma unívoca os imóveis nem os contratantes, uma vez que os quadros remetidos pelo Governo não incluem qualquer código numérico e a identificação de parte das entidades públicas é feita através da mera utilização de siglas. Além disso, a falta de normalização na apresentação dos dados, que se verifica entre os dois quadros, prejudica a sua análise e compreensão.

Particularmente grave é a incoerência resultante do facto de a venda de um imóvel do Estado a um instituto público (por € 7.575 milhares) ter sido registada no quadro das alienações mas não no das aquisições, o que revela, desde logo, falta de fiabilidade dos dados apresentados.

Como, para além disso, a informação constante dos dois quadros que constituem o Relatório apresentado pelo Governo à Assembleia da República, para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, corresponde à prestada pela DGTF ao Tribunal, as deficiências reveladas pelo sistema de informação desta entidade têm como consequência que a informação deste Relatório não seja integral nem fiável.

Competindo ao Governo assegurar que a informação remetida à Assembleia da República é integral e fiável, o sistema de informação destinado a suportar o Relatório em causa deverá passar a abranger todas as operações referidas no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

Informação da DGCI

O confronto da informação constante do ficheiro remetido pela DGCI com a informação obtida da DGTF revelou que, à excepção de uma aquisição efectuada pela Casa Pia de Lisboa, IP, todas as aquisições reportadas pela DGTF constavam daquele ficheiro. Refira-se que, para além deste confronto, procedeu-se ainda ao da informação da DGCI e da DGTF com a reportada pelos serviços que registaram despesa com investimentos no SIGO, tendo-se concluído que da informação da DGTF não constava uma aquisição efectuada pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), IP.

Quanto ao imóvel adquirido pela Casa Pia de Lisboa, IP, cuja transacção foi efectuada em 20 de Junho de 2008, não foi dado cumprimento ao disposto na Portaria n.º 975/2004, de 3 de Agosto, que determina que os notários e as outras entidades ali enumeradas, devem remeter à DGCI a relação dos actos por si praticados até ao dia 10 do mês seguinte ao da data em que os mesmos foram realizados.



Em relação ao processo do IEFP é de assinalar que, não obstante o mesmo não constar da informação disponibilizada pela DGTF, verificou-se que a referida entidade foi consultada sobre a aquisição em causa porquanto no Processo de Visto¹, existente neste Tribunal, sobre a mesma aquisição consta a informação n.º 436/DGSP, de 21 de Maio de 2008, sobre a qual recaiu o parecer e o respectivo despacho do director-geral daquela entidade sobre a aquisição.

Verificou-se ainda que não só esta aquisição veio a realizar-se como a tramitação do respectivo processo correu pela DGTF.

Esta situação mostra que a informação recolhida pela DGTF, para efeito da aquisição de um imóvel, não teve o devido seguimento e não foi reportada ao Tribunal de Contas, nem pelo Governo à Assembleia da República.

Mais uma vez o Tribunal tem de enfatizar a gravidade desta situação pela desvalorização das funções de controlo necessárias ao cumprimento das competências que estão atribuídas à DGTF pelo artigo 118.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

Com efeito, esta omissão comprova que o sistema de informação da DGTF ainda não se encontra sujeito a um controlo efectivo que assegure a fiabilidade dos dados registados sobre as operações que afectam o património imobiliário e, conseqüentemente, possa validar e manter actualizado o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos.

No tocante à informação sobre alienações, disponibilizada pela DGCI, refira-se que não foi possível proceder à sua comparação com os correspondentes dados fornecidos pela DGTF. Tal impossibilidade resultou do facto de se ter constatado, numa primeira análise, que o ficheiro da DGCI não integrava qualquer das alienações reportadas pela DGTF.

No sentido de interpretar a situação detectada procedeu-se à recolha, junto dos respectivos cartórios notariais, de cópias de algumas das escrituras que, do ficheiro da DGCI, constavam como sendo relativas a operações efectuadas por entidades públicas.

Com base na documentação recolhida concluiu-se, relativamente às alienações cujas escrituras foram objecto de análise, que as operações não respeitavam a bens imóveis do Estado e que as entidades públicas que ali figuravam como sendo as alienantes não tinham intervido nas escrituras nessa qualidade.

Face à situação detectada, não é possível, neste caso, emitir opinião sobre a fiabilidade da informação da DGTF e, no que concerne à informação da DGCI, considera-se que esta entidade deve adoptar procedimentos que lhe permitam assegurar que a informação remetida através da Modelo 11 é fiável.

¹ Processo n.º 1008, de 5 de Agosto de 2008.



3.3 – Análise das Operações

Para aferir da fiabilidade dos valores inscritos na Conta Geral do Estado, relativamente às receitas e despesas provenientes das alienações e aquisições de património imobiliário, procedeu-se à validação dos dados constantes nos sistemas de informação que suportam a referida Conta (SGR e SIGO) através do seu confronto com os elementos fornecidos pela DGTF¹.

Para efeitos daquele confronto procedeu-se, no que respeita às alienações dos serviços integrados, ao apuramento dos valores constantes do SGR e, no que concerne às aquisições dos serviços integrados e às alienações e aquisições dos serviços e fundos autónomos, aos constantes do SIGO.

Refira-se que o apuramento dos montantes da receita e da despesa obtidos através dos sistemas de informação resultou do tratamento dos valores inscritos em rubricas da classificação económica correspondentes à Venda de Bens de Investimento (Capítulo 09) e à Aquisição de Bens de Capital, (Agrupamento 07)².

No caso das alienações dos serviços integrados, o apuramento dos montantes por classificação económica, foi efectuado através da consulta, no SGR, aos balcões dos serviços com os códigos 1021 (DGCI) e 1030 (IGCP).

No que respeita à informação disponibilizada pela DGTF referente às alienações e aquisições realizadas por serviços integrados e por serviços e fundos autónomos, a mesma foi discriminada por número sequencial e de processo, identificação do imóvel e dos outorgantes, data efectiva da transacção, valor de avaliação e de transacção e a correspondente imputação de valores a cada uma das rubricas de classificação económica.

Nos pontos seguintes, apresentam-se os resultados da análise da informação disponibilizada pela DGTF e o seu confronto com os correspondentes valores registados na CGE.

¹ Dado ser a entidade a quem compete a gestão das receitas provenientes das alienações dos imóveis do Estado.

² De acordo com o classificador económico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, as receitas e as despesas resultantes da alienação e da aquisição de bens imóveis do Estado efectuadas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos da Administração Central do Estado, são classificadas, respectivamente, na receita do Capítulo 09 - Venda de bens de investimento e nos Grupos 01 – Terrenos, 02 – Habitações e 03 – Edifícios, e na despesa do Agrupamento 07 – Aquisição de bens de capital, no Subagrupamento 01 – Investimentos e nas Rubricas 01 – Terrenos, 02 – Habitações e 03 – Edifícios.



3.3.1 – Alienação

No que respeita às alienações, tendo em conta a propriedade do imóvel alienado, o valor global apurado pela DGTF foi de € 339.940.197,82, conforme se indica no quadro seguinte:

Quadro 1 – Receita da alienação de imóveis

(em euros)

Entidade	Operações de 2008	Operações de anos anteriores	Total
Serviços Integrados	322.617.688,56	1.776.332,57	324.394.021,13
Serviços e Fundos Autónomos	9.626.151,29	5.920.025,40	15.546.176,69
Total	332.243.839,85	7.696.357,97	339.940.197,82

Os quadros seguintes mostram a distribuição deste valor global pelas duas modalidades de alienação utilizadas que, quando efectuadas a pronto pagamento, beneficiaram de um desconto de 2%¹:

- ◆ Ajuste directo, no valor de € 324.372.891,62 (97,6% do valor global)

Quadro 2 - Alienação de imóveis por ajuste directo

(em euros)

Entidade	Valor de Avaliação	Valor de Transacção	Valor Líquido	Valor Recebido	Valor Contabilizado
Serviços Integrados	298.126.356,81	314.867.589,08	314.836.740,33	314.746.740,33	314.746.740,33
Serviços e Fundos Autónomos	8.567.250,00	9.647.746,21	9.626.151,29	9.626.151,29	9.626.151,29
Total	306.693.606,81	324.515.335,29	324.462.891,62	324.372.891,62	324.372.891,62

Relativamente às entidades adquirentes, é de salientar que 93,7% do valor das alienações realizadas por ajuste directo foi pago pela ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA, sendo ainda de referir que 5,2% desse valor foi pago pela Lazer e Floresta – Empresa de Desenvolvimento Agro-Florestal, Imobiliário, Turístico e Cinagético, SA. Note-se que a alienação por ajuste directo à ESTAMO e à Lazer e Floresta decorreu do disposto no n.º 6 do artigo 3.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008.

A diferença entre o valor de transacção e o valor líquido resultou do desconto de pronto pagamento concedido nos processos identificados no quadro seguinte:

Quadro 3 - Descontos de pronto pagamento

(em euros)

Processo	Valor
21-LE-382	1.400,00
21-MO-206	26.759,51
21-LE-69	24.284,16
Total	52.443,67

¹ O desconto de pronto pagamento somente se verificou em transacções cujos procedimentos se iniciaram ao abrigo do Despacho Normativo n.º 27-A/2001, de 31 de Maio, ou seja, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 124.º deste diploma.

A diferença entre o valor líquido e o recebido (€ 90.000,00) resulta de um processo de venda em duas prestações em que a segunda foi efectuada em 2009.

- ◆ Cessão definitiva¹, no valor de € 7.870.948,23 (2,4%)

Quadro 4 - Alienação de imóveis por cessão definitiva

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de transacção	Valor líquido	Valor recebido	Valor contabilizado
Serviços Integrados	9.855.256,65	9.855.256,65	9.855.256,65	7.870.948,23	7.870.948,23
Serviços e Fundos Autónomos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	9.855.256,65	9.855.256,65	9.855.256,65	7.870.948,23	7.870.948,23

A diferença verificada entre o valor líquido e o valor recebido (€ 1.984.308,42) resulta da cedência a título oneroso de:

- ◆ um imóvel cujo pagamento foi efectuada em prestações, das quais o valor de € 101.229,43 já foi recebido em 2009;
- ◆ uma parcela de terreno cujo pagamento foi efectuada através da entrega de um prédio avaliado em € 679.000,00 e do remanescente, no montante de € 1.401.000,00, em oito prestações semestrais, tendo somente o valor de € 196.921,00 sido recebido em 2008;

De referir que deveria ainda ter sido recebido neste ano, o valor de € 154.778,00 referente a uma prestação vencida em 18 de Novembro de 2008 mas que, em Maio de 2009, ainda se encontrava em falta, sem que a DGTF tivesse detectado o facto.

No que respeita à consignação da receita do Estado às diversas entidades (DGTF e outros serviços), o quadro seguinte reflecte a sua distribuição por classificação económica:

Quadro 5 - Distribuição da receita proveniente da alienação de imóveis

(em euros)

Classificação económica	Receita do Estado	Consignada à DGTF	Consignada a outros serviços	Total
09.01 - Terrenos	12.901.316,10	927.228,98	4.512.166,78	18.340.711,86
09.02 - Habitações	464.435,63	40.910,24	306.322,80	811.668,67
09.03 - Edifícios	60.540.978,61	14.711.004,10	245.535.834,58	320.787.817,29
Total	73.906.730,34	15.679.143,32	250.354.324,16	339.940.197,82

Tendo em vista avaliar a fiabilidade da informação sobre a alienação de imóveis do Estado registada na CGE de 2008, procedeu-se ao apuramento da cobrança de receita do Estado discriminada pela respectiva classificação económica (venda de bens de investimento identificados como terrenos, habitações e edifícios) de serviços integrados e de serviços e fundos autónomos, conforme se apresenta no quadro seguinte:

¹ Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março.



Quadro 6 - Cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento

(em euros)

Classificação económica	SI	SFA	SI + SFA
09.01 - Terrenos	18.068.693,82	1.334.866,66	19.403.560,48
09.02 - Habitações	505.345,87	32.994.820,01	33.500.165,88
09.03 - Edifícios	92.210.609,39	167.463.267,30	259.673.876,69
Total	110.784.649,08	201.792.953,97	312.577.603,05

Face a 2007, a receita proveniente das alienações registou um incremento de 89,0% que corresponde a € 147.186.319,93, em resultado dos aumentos verificados nas receitas afectas aos serviços integrados (€ 30.541.151,55 e 38,1%) e aos serviços e fundos autónomos (€ 116.645.168,38 e 137,0%).

Tendo em conta que a CGE discrimina a receita por classificação económica e que a DGTF a apresenta por titular do bem alienado, com vista à comparação entre a informação oriunda das duas fontes, procedeu-se à desagregação da informação da DGTF, por classificação económica, e à sua comparação com a registada na CGE cujos resultados se apresentam no quadro seguinte.

Quadro 7 - Divergências entre a informação da CGE e a da DGTF sobre a alienação de imóveis

(em euros)

Classificação económica	Serviços Integrados			Serviços e Fundos Autónomos			Total de divergências
	CGE	DGTF	Divergência	CGE	DGTF	Divergência	
09.01 - Terrenos	18.068.693,82	18.254.119,08	-185.425,26	1.334.866,66	52.029,40	1.282.837,26	1.097.412,00
09.02 - Habitações	505.345,87	505.345,87	0,00	32.994.820,01	324.358,32	32.670.461,69	32.670.461,69
09.03 - Edifícios	92.210.609,39	123.976.165,80	-31.765.556,41	167.463.267,30	196.828.179,35	-29.364.912,05	-61.130.468,46
Total	110.784.649,08	142.735.630,75	-31.950.981,67	201.792.953,97	197.204.567,07	4.588.386,90	-27.362.594,77

Note-se que, neste quadro, o valor global das alienações apurado pela DGTF e indicado no Quadro 1 (€ 339.940.197,82) se encontra distribuído por serviços integrados (€ 142.735.630,75) e por serviços e fundos autónomos (€ 197.204.567,07).

Verificou-se que os valores registados na CGE como afectos aos serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos são coincidentes com os inscritos no SGR e no Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO), respectivamente.

Relativamente à informação disponibilizada pela DGTF, refira-se que os valores apresentados neste quadro somente são coincidentes com os reflectidos no Quadro 1 no que respeita ao valor global, uma vez que, conforme já foi referido, o mesmo discrimina os valores tendo em conta a propriedade do imóvel alienado enquanto o Quadro 7 reflecte a distribuição da receita por classificação económica.

No que concerne aos serviços integrados, foi possível identificar, por classificação económica, através da análise da informação prestada pela DGTF, pelo IGCP e pelos serviços envolvidos, a origem das divergências apuradas, de que se dá conta seguidamente:

◆ 09.01 – Terrenos (€ -185.425,26):

- ◇ € 14.425,07 – A Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural solicitou ao IGCP a contabilização, no SGR, da receita proveniente da venda de lotes incorporados na reserva de terras no âmbito do emparcelamento rural e da Lei n.º 2014, de 27 de Maio de 1946, não tendo dado conhecimento do facto à DGTF em virtude de se tratar de alienações efectuadas em anos anteriores e amortizáveis em 10 e 30 anuidades, respectivamente, pelo extinto Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente (IHERA);
- ◇ € 149,67 – A DGCI contabilizou indevidamente, nesta classificação económica, € 148,49 provenientes de um processo de execução fiscal e € 1,18 relativos a juros compensatórios. Segundo informação prestada por aquela direcção-geral, a respectiva correcção será efectuada em 2009;
- ◇ € -200.000,00 – A Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional não promoveu a contabilização, no SGR, do produto de uma alienação cujo processo decorreu na DGTF e que esta entidade transferiu para a conta bancária daquele serviço no Tesouro.

Segundo informação prestada pela Secretaria-Geral em causa, tendo presente o disposto no artigo 14.º da Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de Setembro, e o Despacho de 31 de Dezembro de 2008, do Ministro da Defesa Nacional, o valor de € 26 milhões proveniente do produto da alienação deste terreno e dos edifícios correspondentes à divergência de € 25,8 milhões reportada em 09.03, foi afecto na sua totalidade à execução da Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares, tendo:

- ◆ € 10 milhões sido destinados à regularização dos fundos antecipados pelo IGCP e recebidos pelo Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas;
- ◆ € 16 milhões sido destinados ao reforço daquele Fundo de Pensões.

O motivo invocado pelo serviço para a não contabilização destes montantes no SGR, foi *“... não ter sido possível criar em tempo, o respectivo programa orçamental”*.

A não contabilização destes montantes na Receita do Estado de 2008 contraria o princípio da universalidade estabelecido no artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental segundo o qual *“O orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social”*.

◆ 09.03 – Edifícios (€-31.765.556,41)

- ◇ € 1.478.437,50 – A Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos do Ministério da Administração Interna só em 2008 transferiu para receita do Estado, o produto da alienação de um imóvel que a DGTF tinha transferido, em 27 de Dezembro de 2006, para a conta bancária daquele serviço no Tesouro.

O desfasamento entre o recebimento do produto da alienação e a sua contabilização em Receita do Estado contraria o n.º 14 do artigo 7.º das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª série), de 11 de Julho, que estabelece que *“A data-valor da cobrança escritural, da cobrança coerciva e da cobrança em execução fiscal corresponde à data-valor do movimento que lhe dá origem”*.

- ◇ € -25.800.000,00 – A origem desta divergência é comum à dos € 200.000,00 de 09.01;
- ◇ € -4.325.346,75 – Respeita ao produto de alienações de imóveis efectuadas em 2008 mas que só foi contabilizado no SGR em 2009 como receita afecta aos seguintes serviços:



- ◆ Direcção-Geral de Veterinária (€ 1.850.000,00);
- ◆ Inspecção-Geral de Finanças (€ 2.475.346,25);

Como já foi referido, a contabilização de receitas em ano distinto daquele em que ocorreu o seu recebimento contraria o estipulado nas normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

- ◇ € -4.868.827,34 – A Direcção-Geral de Infra-Estruturas do Ministério da Defesa Nacional promoveu, no SGR, a incorrecta classificação do produto da alienação de um edifício, em 09.04 – Venda de Bens de Investimento – Outros Bens de Investimento.
- ◇ € -531.675,00 – O produto da alienação de um imóvel transferido pela DGTF, com data-valor de 9 de Julho de 2008, para a conta bancária da Autoridade Florestal Nacional (AFN) no Tesouro foi transferido por este serviço, com data-valor de 31 de Dezembro de 2008, para a conta associada à classificação económica 16.01.05 – Saldo da gerência anterior – Saldo orçamental – Na posse do Tesouro – Consignado, com o objectivo de poder ser aplicado em despesa no ano de 2009, de acordo com o previsto no n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (decreto-lei de execução orçamental).

No entanto, para a concretização deste procedimento torna-se necessário que os serviços registem as receitas nas correspondentes classificações económicas de receita do Estado consignada para que as respectivas Delegações de Contabilidade da DGO possam proceder ao apuramento dos saldos (diferença entre a receita consignada cobrada no ano, incluindo o saldo da gerência anterior, se existir, e os fundos requisitados pelos serviços ou os pagamentos efectuados) e os serviços ao correspondente pedido de restituição e contabilização escritural em “Saldo da gerência anterior”.

A análise da Contabilidade da Tesouraria do Estado e da informação disponibilizada pela AFN revelou que o valor de € 531.675,00 não foi contabilizado na receita do Estado relativa a Venda de Bens de Investimento – Edifícios (09.03) mas transitou directamente da conta bancária do serviço para a conta da receita com a classificação 16.01.05. Este facto coloca em causa a confirmação deste montante como saldo, pela DGO, uma vez que não foi previamente contabilizado como receita de alienações de imóveis.

- ◇ € 2.281.855,18 – Os Governos Cívicos dos Distritos de Coimbra e Setúbal indicaram, por lapso, o NIB da conta associado à classificação económica 09.03 para a contabilização de € 2.281.851,23 e € 3,95, respectivamente.

Segundo informação prestada pelo IGCP e pelo Governo Civil do Distrito de Coimbra, esta entidade solicitou o estorno do referido movimento, tendo-se verificado, no entanto, que o mesmo não foi efectuado, apesar de a correspondência trocada entre os dois serviços apontar no sentido da sua concretização.

Quanto aos serviços e fundos autónomos, a divergência verificada no Quadro 7 (€ 4.588.386,90) resulta do facto de, por um lado, ter sido registado na CGE o produto de alienações, no montante de € 37.886.704,92, cujo processo não correu pela DGTF e, por outro, de os serviços enumerados no quadro seguinte, não terem procedido à contabilização na CGE, de outras alienações, no montante de € 33.298.318,02.

No que concerne à tramitação dos processos dos serviços e fundos autónomos, só se pode considerar como divergência efectiva o valor das alienações cujo processo correu pela DGTF mas não foi contabilizado pelos serviços alienantes no SIGO e consequentemente na CGE (€ 33.298.318,02).

No quadro seguinte, identificam-se as divergências apuradas por classificação económica:

Quadro 8 - Divergências apuradas por classificação económica

(em euros)

Entidades	DGTF	CGE	Divergência
09.01 – Terrenos	52.029,40	0,00	52.029,40
Centro Hospitalar de Lisboa Central	52.029,40	0,00	52.029,40
09.02 – Habitações	324.358,32	834.444,05	-510.085,73
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	324.358,32	834.444,05	-510.085,73
09.03 – Edifícios	144.952.116,85	111.195.742,50	33.756.374,35
Administração Central do Sistema de Saúde, IP	19.000.000,00	0,00	19.000.000,00
Centro Hospitalar de Lisboa Central	41.517,86	0,00	41.517,86
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas	7.200.000,00	0,00	7.200.000,00
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	1.058.151,29	0,00	1.058.151,29
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	116.110.977,70	111.195.742,50	4.915.235,20
Turismo de Portugal, IP	1.541.470,00	0,00	1.541.470,00
Total	145.328.504,57	112.030.186,55	33.298.318,02

Foi ainda disponibilizada pela DGTF a informação referente às restituições que esta direcção-geral solicitou ao IGCP, no valor global de € 103.738,26, resultantes da alienação de património imobiliário. Estas restituições respeitam a receitas arrecadadas em 2006 e 2007 que aguardavam o correspondente despacho de afectação do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças para poderem ser transferidas para as contas dos serviços destinatários. Uma vez, que o referido despacho só foi exarado no início do ano seguinte ao da arrecadação da receita, a DGTF recorreu à restituição para a contabilização da transferência destes valores, que foram registados, naqueles anos, em receita do Estado.

Do confronto destes valores com os inscritos no SGR e consequentemente na CGE (€ 17.616.630,64), apurou-se a existência de outras restituições, no montante de € 17.512.892,38, que se reflectem no quadro seguinte, por classificação económica e que constituem divergência relativamente aos valores disponibilizados pela DGTF:



Quadro 9 - Identificação das divergências de Reembolsos e Restituições

(em euros)

Classificação Económica	SGR	Origem da divergência
09.01 - Terrenos	1.562.835,65	Movimento de contrapartida ao registo na classificação económica 16.01 – Saldo de gerência anterior – Saldo Orçamental, destinado a permitir a transição do saldo de 2007 para 2008, da receita consignada naquele ano, ao Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas.
09.02 - Habitações	35.238,36	Corresponde à entrega ao Município de Pinhel do produto da alienação de um legado imóvel que constituiu receita do Estado em 2004 (€ 8.989,38) e em 2007 (€ 26.248,98).
09.03 - Edifícios	9.000.000,00	Restituição efectuada ao abrigo do despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de 9 de Janeiro de 2008, exarado na informação n.º 202, de 28 de Dezembro de 2007, da 3.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento.
	6.914.818,37	Movimentos de contrapartida ao registo na classificação económica 16.01 – Saldo de gerência anterior – Saldo Orçamental, destinados a permitir a transição dos saldos de 2007 para 2008, das receitas consignadas naquele ano, aos Ministérios da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, (1.250.000,00), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (1.509.362,50), do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (712.500,00), ao Governo Civil do Distrito do Porto (2.726.207,82) e à Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros (716.748,05).

Questionada sobre os procedimentos utilizados para a transição de saldos de receitas consignadas dos serviços integrados¹, a DGO informou que, após essa operação e a sua aplicação em despesa terem sido solicitadas e o valor ter sido confirmado, ela é concretizada através da contabilização desse valor como restituição da receita do Estado que tinha cobrada em ano(s) anterior(es) e como cobrança escritural da receita de “Saldo da Gerência Anterior”, com a conseqüente abertura de crédito especial que tornará possível a sua aplicação em despesa.

O Tribunal, no Relatório n.º 2/2009 – AEORE – 2.ª S.², considera que a utilização da operação de restituição para este efeito, infringe o disposto no n.º 1 do art.º 26.º do Regime da Tesouraria do Estado, pelo que as operações a utilizar neste caso deveriam ser as de transferência de cobrança e de transferência de liquidação previstas, respectivamente, nas alíneas d) dos pontos 1.2.2 e 1.2.3 do artigo 1.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho.

No que concerne ao pagamento efectuado à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva (FRESS), no valor de € 9.000.000,00, da consulta aos elementos do correspondente processo existente na DGO, apurou-se que o mesmo teve por finalidade a atribuição de um subsídio destinado à assunção de 50% da dívida bancária daquela fundação³ e fundamenta-se no artigo 2.º, parágrafo 1.º, do Decreto-Lei n.º 39190, de 27 de Abril de 1953⁴, onde se estabelece que “*anualmente será inscrita no orçamento do Ministério das Finanças uma verba destinada à concessão dos subsídios de cooperação e eventuais previstos na alínea e) do artigo 16.º dos estatutos*”.

¹ Disposição prevista no n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (decreto-lei de execução orçamental).

² Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado – Janeiro a Dezembro de 2008, aprovado em sessão da 2.ª Secção, de 16 de Junho de 2009, e disponível em www.tcontas.pt.

³ Informação n.º 202, de 28 de Dezembro de 2007, da DGO.

⁴ Diploma que aprovou os estatutos da FRESS.



Para o pagamento deste valor, de acordo com o despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, foi utilizada a figura contabilística “Pagamento de Restituições”.

À data da aprovação dos referidos estatutos, a tutela da FRESS pertencia ao Ministério das Finanças. Porém, com a aprovação da nova lei orgânica deste ministério, a respectiva tutela passou a ser da responsabilidade do Ministério da Cultura¹.

Sobre a legalidade e regularidade da operação refira-se que:

- ◇ pertencendo a tutela da FRESS ao Ministério da Cultura, considera-se que o subsídio em causa deveria ter sido previsto no orçamento deste ministério e ter sido autorizado pelo respectivo ministro;
- ◇ este subsídio foi concedido sem que tenha sido exarado o correspondente despacho autorizador; com efeito, ao Tribunal, apenas foi disponibilizada a Informação n.º 202, de 28 de Dezembro de 2007, da DGO, sobre a qual recaiu o despacho, de 9 de Janeiro de 2008, do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, que autorizou o correspondente pagamento;
- ◇ a utilização do saldo de gerência de 2006, da extinta Direcção-Geral do Património, para pagamento deste subsídio, não respeitou o estipulado na Portaria n.º 131/94, de 4 de Março², dado que, de acordo com o ali estabelecido, as receitas consignadas àquela direcção-geral apenas podiam ser afectas ao pagamento das correspondentes despesas de funcionamento³;
- ◇ tratando-se da atribuição de um subsídio, o mesmo deveria, nos termos do Decreto-Lei n.º 26/1994, de 19 de Agosto, ter sido objecto de publicitação.

Note-se ainda que também neste caso, se verifica uma utilização indevida da figura da restituição uma vez que, o pagamento efectuado à FRESS não se destinou a proceder à devolução de valores indevida ou excessivamente cobrados mas antes, a processar o pagamento de um subsídio com recurso a receita consignada às despesas de funcionamento de outra entidade.

Sem prejuízo dos eventuais desenvolvimentos que o Tribunal decida efectuar sobre esta situação, é de sublinhar que, perante a natureza dos factos descritos, a DGO e a DGTF não se tenham pronunciado sobre os mesmos em sede de contraditório.

Relativamente à restituição solicitada pelo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, no montante de € 712.500,00, apurou-se que a mesma foi indevidamente contabilizada pelo IGCP, na rubrica de receitas gerais do Estado, quando deveria ter sido na de receita consignada àquele Ministério, uma vez que foi nesta rubrica que foi efectuado em 2007 o correspondente movimento de receita.

¹ Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, artigo 33.º, n.º 5 alínea b).

² Sucessivamente alterada pelas Portarias n.º 598/96, de 19 de Outubro, e n.º 226/98, de 7 de Abril.

³ É aliás o entendimento que se encontra vertido na Informação da DGO n.º 202, de 28 de Dezembro de 2007.



3.3.2 – Aquisição

Para avaliar a fiabilidade da informação sobre a aquisição de imóveis registada na CGE de 2008, procedeu-se ao apuramento da despesa do Estado discriminada pela respectiva classificação económica (Aquisição de bens de capital – Investimentos identificados como terrenos, habitações e edifícios), de serviços integrados e de serviços e fundos autónomos, constante do SIGO, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro 10 - Despesa com a aquisição de bens de capital

(em euros)

Classificação Económica	SI	SFA	Total
07.01.01 - Terrenos	7.079.111,55	9.894.991,06	16.974.102,61
07.01.02 - Habitações	245.430,80	3.744.751,92	3.990.182,72
07.01.03 - Edifícios	64.130.817,79	163.571.302,47	227.702.120,26
Total	71.455.360,14	177.211.045,45	248.666.405,59

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

Refira-se que os valores registados no SIGO, na classificação económica 07.01.00 – Aquisição de bens de capital – Investimentos, respeitam, de acordo com o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro¹, não só a aquisições efectivas de imóveis mas também a grandes reparações onde se incluem os encargos com conservação e reparação e também os resultantes de construção de imóveis.

Se bem que, a contabilização dos encargos com conservação e reparação foi a partir de 2008 autonomizada no SIGO, nos termos do estabelecido na Circular Série A n.º 1335, de 30 de Julho de 2007, da DGO, a relativa à construção de imóveis continua agregada à das aquisições efectivas.

No sentido de se proceder ao confronto dos dados, referentes às aquisições efectivas, constantes da CGE com os disponibilizados pela DGTF, solicitou-se aos serviços que registaram valores nas correspondentes rubricas no SIGO, informação sobre os valores despendidos com estas aquisições.

Em resultado da informação recebida verificou-se que os valores apresentados no Quadro 10, para além dos respeitantes a aquisições englobam também os referentes a expropriações de terrenos (07.01.01), a conservação/reparação de imóveis (07.01.02 e 07.01.03) e a construções de imóveis (07.01.03) de 2008 e de anos anteriores.

Assim, no que respeita às aquisições realizadas em 2008, o quadro seguinte reflecte as divergências apuradas entre a informação constante da CGE e a disponibilizada pela DGTF.

¹ Anexo III - Notas explicativas ao classificador económico.

Quadro 11 - Divergências entre a informação da CGE e da DGTF sobre a aquisição de imóveis

(em euros)

Classificação Económica	CGE			DGTF	Divergências
	Aquisição	Outras despesas	Total	Aquisição	
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	
Serviços Integrados					
07.01.01 - Terrenos	258.297,27	6.820.814,28	7.079.111,55	258.297,27	0,00
07.01.02 - Habitações	0,00	245.430,80	245.430,80	0,00	0,00
07.01.03 - Edifícios	216.000,00	63.914.817,79	64.130.817,79	216.000,00	0,00
Total	474.297,27	70.981.062,87	71.455.360,14	474.297,27	0,00
Serviços e Fundos Autónomos					
07.01.01 – Terrenos	7.575.000,00	2.319.991,06	9.894.991,06	0,00	7.575.000,00
07.01.02 – Habitações	0,00	3.744.751,92	3.744.751,92	0,00	0,00
07.01.03 – Edifícios	1.584.600,00	161.986.702,47	163.571.302,47	1.118.200,00	466.400,00
Total	9.159.600,00	168.051.445,45	177.211.045,45	1.118.200,00	8.041.400,00

No que respeita aos serviços integrados, a análise confirmou os valores apurados pela DGTF e revelou que os constantes da CGE agregam, numa mesma classificação económica, factos patrimoniais diferenciados.

No tocante aos serviços e fundos autónomos, a maior diferença (€ 7.575.000,00) correspondeu a uma transacção entre o Estado e um instituto público que foi reportada pela DGTF como alienação mas foi ignorada como aquisição. Note-se ainda que esta aquisição foi registada na CGE como sendo relativa a terrenos enquanto no SGR e na informação da DGTF, sobre as alienações, o mesmo imóvel é classificado como edifício. Como já se referiu nos pontos 1.1 e 3.2.2, esta incoerência é particularmente grave porque revela falta de fiabilidade dos dados apresentados nos dois quadros que constituem o Relatório apresentado pelo Governo à Assembleia da República, para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, que é consequência das deficiências reveladas pelo sistema de informação da DGTF. A restante divergência (€ 466.400,00) é resultado da aquisição de:

- ◆ Imóvel da Caixa Geral de Depósitos pelo IEFP no montante de € 800.000,00 cuja tramitação correu pela DGTF (Processo 52-PN-214) e foi contabilizada no SIGO, mas não constava da informação disponibilizada ao Tribunal.

Como já se referiu no ponto 3.2.2, o Tribunal tem de enfatizar a gravidade desta situação pela desvalorização das funções de controlo necessárias ao cumprimento das competências que estão atribuídas à DGTF pelo artigo 118.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

- ◆ Imóvel no concelho de Sintra pela Casa Pia de Lisboa, IP, no montante de € 333.600,00 cuja tramitação correu pela DGTF (Processo 55-LL-579) e constava da informação disponibilizada ao Tribunal mas não foi contabilizado no SIGO.

O Tribunal reitera o entendimento expresso, no Relatório de Auditoria n.º 52/08 – 2.ª S., relativamente à alienação de um imóvel pela Casa Pia de Lisboa, IP, que as operações realizadas por este organismo devem ser registadas na CGE. Saliente-se ainda que a não contabilização nesta Conta, para efeito da execução do Orçamento do Estado, contraria o princípio da universalidade previsto no artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental.



IV – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

No exercício do princípio do contraditório, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto o presente relatório foi enviado ao Ministro de Estado e das Finanças, à DGTF, à DGO, à DGCI, e ao IGCP.

No sentido de atribuir total amplitude ao exercício do contraditório, as versões integrais das respostas recebidas foram tidas em consideração no presente relatório e constituem anexos do mesmo, apresentando-se, de seguida, os comentários que essas respostas suscitam ao Tribunal.

O Ministro de Estado e das Finanças referiu que o *“regime do património imobiliário público foi objecto de uma profunda reforma que se iniciou no ano de 2006/2007, com a aprovação dos respectivos diplomas legislativos estruturais, tendo-se procedido no ano de 2008 e no corrente ano à execução da operacionalização da reforma aprovada”*, tendo salientado que com *“esta reforma foi possível harmonizar e actualizar o regime de gestão patrimonial, e adequá-lo às novas exigências económico-sociais da Administração Pública e do País, merecendo agora esta área, cuja importância nas últimas décadas havia sido minorada, o tratamento e a atenção adequados ao seu papel financeiro e social.”*

Reconhecendo a importância da reforma do regime legal do património imobiliário público, o Tribunal salienta a necessidade de concretizar, nos prazos previstos, a adequada operacionalização dessa reforma, nomeadamente, através da implementação de um sistema de informação sobre a inventariação e a gestão patrimonial que seja integral, fiável e tempestivo.

A DGTF comunicou, sobre o sistema de informação e controlo da gestão de contratos¹, que *“estão em curso acções tendentes a promover a respectiva melhoria, designadamente no sistema de controlo de pagamentos, no sentido da emissão de avisos/alertas para o vencimento das prestações”* e, sobre o Relatório a que se refere o artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007², que *“está empenhada em melhorar o respectivo conteúdo, conforme recomendado pelo Tribunal de Contas.”*

O Relatório a apresentar pelo Governo à Assembleia da República, em 2010, sobre as operações realizadas em 2009, será objecto de análise pelo Tribunal para avaliar o acolhimento da recomendação formulada, tal como se verifica para todas as situações que suscitam recomendações do Tribunal.

Relativamente ao recebimento de cheques³, a DGTF refere que *“(…) tem vindo a propugnar pela utilização da transferência bancária como meio de pagamento preferencial. Porém, há situações em que a utilização do cheque decorre do imperativo legal...”*.

O Tribunal faz notar que não está em causa a admissibilidade do cheque como meio de pagamento, mas sim o facto de, face ao disposto nos artigos 5.º e 7.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, aquela direcção-geral não deter funções de caixa e por conseguinte não ter competências para proceder ao recebimento desses valores. Com efeito, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, as competências, relativas à Tesouraria do Estado, foram transferidas para o IGCP tendo, igualmente, cessado as funções de caixa anteriormente detidas pela DGTF, nos termos do Regime da Tesouraria do Estado.

¹ Observação 2 do ponto 1.2.

² Observação 10 do ponto 1.2 e Recomendação 1 do ponto 1.3.

³ Observação 3 do ponto 1.2 e Recomendação 5 do ponto 1.3.



Ora, cabendo à DGTF, nos termos do regime jurídico do património imobiliário do Estado, proceder à arrecadação das receitas provenientes de operações de alienação deste património, esta entidade não se encontra dotada das funções de caixa exigidas para a efectivação daquele procedimento.

Para suprir a ilegalidade decorrente do incumprimento do disposto no Regime da Tesouraria do Estado, a DGTF tem de ser autorizada, por despacho do Ministro das Finanças, a exercer funções de caixa e tem de cumprir as condições de funcionamento dos serviços com funções de caixa e as regras estabelecidas pela Portaria n.º 959/99 (2.ª Série), entre as quais consta a identificação do responsável pela gerência de cada caixa e o controlo dos fundos públicos em níveis considerados adequados pelo IGCP.

No presente relatório¹ considera-se que o desvio entre o valor da avaliação dos imóveis para efeitos de inventário e o valor de avaliação desses imóveis para efeitos da realização de operações imobiliárias deveria ser justificado no processo de avaliação a cargo da DGTF sempre que a dimensão desse desvio excedesse um determinado intervalo a definir previamente.

Sobre esta observação, a DGTF, alegou que “(...) atendendo às metodologias distintas (dinâmica na avaliação para efeitos de realização de operações imobiliárias e estática na avaliação para efeitos de inventário) aplicadas na determinação do valor das avaliações em causa, considera-se não ser adequada a justificação sugerida por esse Tribunal”.

Face a esta resposta, deve notar-se que, no presente relatório, o Tribunal recomenda² à DGTF que implemente um sistema de informação e os procedimentos necessários para garantir, designadamente, que a variação registada entre dois inventários sucessivos seja totalmente justificada pelas operações registadas nesse sistema. Nesta sede, por exemplo, em caso de alienação de um imóvel, não só é necessário registar o valor de reavaliação que resulta da diferença entre o valor de mercado (avaliado para efeitos dessa alienação) e o valor patrimonial (previamente avaliado para efeitos de inventário), como é relevante justificar essa diferença sempre que significativa. Saliente-se ainda que esta posição se encontra suportada pelo disposto no n.º 2 do artigo 17.º do regulamento a que se refere o artigo 1.º da Portaria n.º 878/2009 (2.ª Série).

Como nota final às alegações apresentadas no exercício do contraditório, a DGTF referiu ainda que “*tem vindo a desenvolver um esforço no sentido de adoptar as acções consideradas adequadas com vista ao cumprimento das tarefas que lhe estão cometidas, destacando-se a este nível os projectos incluídos no seu Plano de Acção (2007-2009), designadamente o “Programa de Gestão do Património Imobiliário Público”, o “Programa de Gestão e Inventariação” e o “Sistema de Gestão de Contratos”.*”

O Tribunal reconhece que a DGTF tem vindo a desenvolver acções destinadas a dotar os seus serviços das condições necessárias ao exercício das funções que lhe foram cometidas com a entrada em vigor, em 2007, do novo regime jurídico do património do Estado. Com esta atitude será, seguramente, possível à DGTF eliminar as deficiências apontadas na presente auditoria, nomeadamente, através do acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal.

Informa a DGO que, face à recomendação³ do Tribunal para ser cometida à DGTF a responsabilidade pela contabilização da receita proveniente da alienação do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos, irá contactar aquela entidade “*para avaliar da possibilidade de instalação do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), para que possa dar cumprimento a esta recomendação desde o início de 2010*”.

¹ Ponto 3.2.1 – quinto parágrafo da página 32.

² Recomendações 6 e 7 do ponto 1.3.

³ Recomendação 4 do ponto 1.3.



Sobre a mesma recomendação e na mesma sede, o IGCP referiu nada ter a opor quanto à atribuição da responsabilidade pela contabilização destas receitas à DGTF e acrescentou que competindo à DGO a supervisão do SGR, deverá ser esta entidade a fixar a data a partir da qual aquele instituto deixará de proceder ao registo das receitas em causa.

Por sua vez, a DGCI respondeu que *“tem vindo a assegurar a contabilização de várias receitas que escapam ao universo da sua actividade, devido ao facto de tutelar os Serviços com funções de caixa. Na verdade, a contabilização da receita proveniente da alienação de imóveis, tem vindo a ser assegurada através do nosso sistema informático, como é do conhecimento da entidade que superintende os registos contabilísticos – Direcção-Geral do Orçamento. A canalização desta receita para o SGR será alterada logo que a DGO dê instruções nesse sentido.”*. Esta entidade acrescentou ainda que, relativamente ao controlo da contabilização desta receita, a sua intervenção *“limita-se apenas a relevar contabilisticamente, os montantes arrecadados nas Secções de Cobrança, estando excluída das suas competências o confronto com os elementos de venda (prestacionais ou não) relacionados com a venda de imóveis do Estado”*.

O Tribunal regista a posição destas entidades, uma vez que a intervenção no SGR é, no âmbito desta recomendação, a parte operacional decorrente da atribuição das condições legalmente previstas para a DGTF poder assumir a responsabilidade pela contabilização das receitas provenientes das alienações de património do Estado.

Quanto à recomendação¹ para que a DGO passe a transmitir à DGTF a informação contabilística que em sede do Orçamento do Estado e respectiva execução, for sendo registada sobre as receitas da alienação e sobre as despesas da aquisição de imóveis, a DGO manifesta a sua disponibilidade para o efeito mas refere que esta recomendação e a iniciativa deveriam ser atribuídas à DGTF.

O Tribunal entende ser de crucial importância que a necessária articulação entre a DGO e a DGTF se concretize de forma a assegurar o cumprimento integral das normas legais em matéria de património imobiliário e de previsão e execução orçamental, para que não voltem a verificar-se situações como as que foram reportadas no presente relatório.

A DGO assumiu que, em sede de elaboração da circular de preparação do Orçamento do Estado para 2010, será dado acolhimento à recomendação² do Tribunal relativa à desagregação do código 07.01.03 do classificador económico das despesas públicas.

Quanto à observação³ segundo a qual o recurso à figura da restituição para efeito da transição de saldos de receita consignada de anos anteriores infringe o disposto no n.º 1 do art.º 26.º do Regime da Tesouraria do Estado, a DGO referiu que *“temos um entendimento mais abrangente da sua utilização, para além de não descortinarmos, no actual estado de desenvolvimento das aplicações informáticas, outra forma de disponibilização destes saldos aos serviços. De facto, as operações de transferência de cobrança e de transferência de liquidação não estão implementadas nos sistemas informáticos, tornando-se necessário ponderar todos os eventuais aspectos contabilísticos e tecnológicos associados a esta alteração”*.

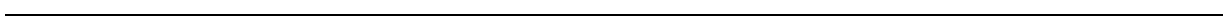
O Tribunal volta a salientar que enquanto este *“entendimento mais abrangente”* do recurso à figura da restituição infringe a referida norma legal, as operações de transferência de cobrança e de transferência de liquidação encontram-se legalmente previstas pelo que se entende que os aspectos contabilísticos e tecnológicos deveriam estar subordinados à lei e não o contrário.

¹ Recomendação 8 do ponto 1.3.

² Recomendação 9 do ponto 1.3.

³ Observação 14 do ponto 1.2.

Handwritten signature





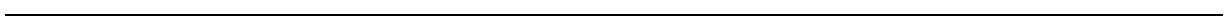
V – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

VI – EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no valor global de € 1.716,40 a suportar pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, em conformidade com a respectiva nota de emolumentos.

Handwritten signature





Tribunal de Contas

VII – DECISÃO

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

1. Aprovar o presente relatório e ordenar que o mesmo seja remetido ao Presidente da Assembleia da República, ao Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, ao Ministro de Estado e das Finanças, ao Director-Geral do Tesouro e Finanças, ao Director-Geral do Orçamento, ao Director-Geral dos Impostos e ao Presidente do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP.
2. Fixar o prazo de seis meses para que as entidades destinatárias das recomendações informem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes do presente relatório 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, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 1.716,40, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.
4. Remeter cópia deste relatório e o respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o relatório no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

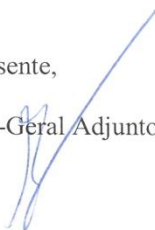
Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 05 de Novembro de 2009.

O Conselheiro Relator


(Raul Jorge Correia Esteves)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto

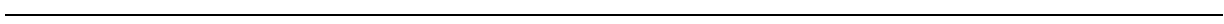


Os Conselheiros Adjuntos


(António Manuel Fonseca da Silva)


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Handwritten signature



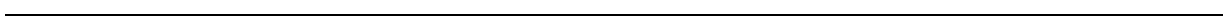


A handwritten signature in black ink, located in the top right corner of the page.

ANEXOS

Exercício do Contraditório

Handwritten signature





Tribunal de Contas

IGCP

Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

À
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/ Ofício nº 10966/SOC
Lisboa, 17 de Agosto de 2009

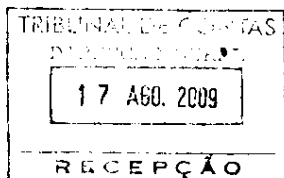
Assunto : Relato da Auditoria ao Controlo do Património Imobiliário do Estado – Ano de 2008

Na sequência da análise do Relato da Auditoria ao Controlo do Património Imobiliário do Estado – Ano de 2008, informamos que nada temos a opor quanto à atribuição da responsabilidade pela contabilização da receita proveniente da alienação do património imobiliário do Estado, no Sistema de Gestão de Receitas, à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

Neste sentido, competirá à Direcção-Geral do Orçamento, enquanto entidade que supervisiona o Sistema da Gestão de Receitas, determinar a data a partir da qual o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público deixará de registar, nessa aplicação, as receitas em causa.

Com os melhores cumprimentos,

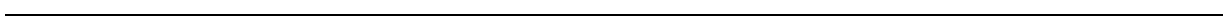
António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo



DGTC 170809 15189

Instituto Público
Pessoa Colectiva nº 503 756 237

Handwritten signature





MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Ofício nº 10 957 de 21.08.09

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

S/Ref DA II Processo n.º 08/09 - Audit
Data: 14 de Agosto

N/Ref GAC/2009
Data:

Assunto: **“Relato da Auditoria ao Controlo do Património Imobiliário do Estado – Ano de 2008”**

Exmo. Senhor,

Em referência ao assunto em epígrafe e considerando a extensão das matérias abrangidas pela Auditoria acima identificada, a qual exige uma análise cuidada em todas as vertentes que a mesma encerra, bem como os trabalhos actualmente em curso nesta Direcção-Geral, serve o presente para solicitar a V.Exa. a prorrogação do prazo estabelecido relativamente ao envio dos comentários, para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

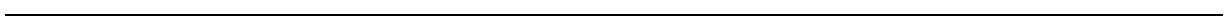
Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Carlos Durães da Conceição

DGTC 24 08 09 15473

Handwritten signature





S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00268 26/08*09

EXM.º SENHOR
DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE
CONTAS

AVENIDA BARBOSA DU BOCAGE, 61

1069 - 045 LISBOA

**ASSUNTO: RELATO DE AUDITORIA AO CONTROLO DO PATRIMÓNIO
IMOBILIÁRIO DO ESTADO – ANO DE 2008**

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, junto envio a V. Ex.ª cópia das Informações n.º 9/2009, de 18.08.2009 do Gabinete do Subdirector-Geral da Área Financeira, Patrimonial e Planeamento e n.º 54/2009, de 24.08.2009, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O Coordenador do Gabinete,

Luís Oliveira Maia
(Inspector Tributário Assessor Principal)

DGTC 26 08*09 15580

[Handwritten signature]



Sec. Apoio Gabinete do Director Geral	
Entrada N.º <u>18045</u>	Saída <input type="text"/>
Em <u>18.8.2009</u>	Código <input type="text"/>
Rúbrica <u>100</u>	Rúbrica <u>GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL</u>

Classificação:

Área Financeira, Patrimonial e Planeamento

Despacho n.º _____
Data _____
Anotações _____

Despacho:

Visto.
Aguardem-se os concertados de cima de cobrança para melhor envio à DC do Tribunal de Contas.
c/c. Sr. SDG, Dr. Jorge Soares.
18.8.2009

[Signature]
JOSE A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º _____
Data _____
Anotações _____

Parecer:

INFORMAÇÃO

N.º 09/2009
Data 2009-08-18
Proc.
Contribuinte
Técnico Responsável
José Hermínio P.R.Rainha

Assunto:
Tribunal de Contas
(Auditoria ao Controlo do Património Imobiliário do Estado - 2008)

[Handwritten initials]



GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL

Área Financeira, Patrimonial e Planeamento

1. A Direcção-Geral do Tribunal de Contas para efeitos de eventuais comentários enviou a esta Direcção-Geral de Impostos (DGCI), por protocolo datado de 14 de Agosto do ano em curso, o “Relato da Auditoria ao Controlo do Património Imobiliário do Estado – Ano de 2008”, correspondente ao Processo nº 08/09 – AUDIT, com a informação de que eventual resposta deve ser enviada até ao próximo dia 31 de Agosto.

2. Analisado o referido relatório de auditoria verifica-se que “ao objecto desta acção correspondem os serviços da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) com intervenção operativa nos processos de gestão, registo e controlo das operações efectuadas no âmbito do Património Imobiliário do Estado sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, a análise abranger outras entidades públicas intervenientes em operações de alienação ou de aquisição de imóveis do Estado no ano de 2008”.

3. A Direcção-Geral de Impostos é referida nalgumas situações relacionadas essencialmente com a contabilização, pelos serviços de finanças, de receitas provenientes de alienações de património imobiliário em que o Tribunal de Contas considera que devia ser a DGTF a efectuar a sua contabilização em vez da DGCI, “uma vez que a intervenção dos serviços da DGCI decorre apenas do exercício de função de caixa e não da função de entidade administradora de receitas” [cf. pg. 4, nº 5 e pg. 31].

4. Dado que a intervenção da DGCI relativamente ao controlo do património imobiliário do Estado, em termos gerais, se verifica nos termos indicados em 3. e eventuais alterações se relacionam essencialmente com os procedimentos a seguir pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, outros comentários muito específicos sobre a intervenção da DGCI poderão ser formulados eventualmente pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo da DGCI.

O Subdirector-Geral

José Hermínio F. R. Rainha

[Handwritten signature]

finanças <small>DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPÓSTOS</small>	Sec. Apoio Gabinete do Director-Geral	
	Entrada N.º <u>18420</u>	Saída <input type="text"/>
	Em <u>25/08/09</u>	Código <input type="text"/>
	Rúbrica <u>Cris</u>	Rúbrica <input type="text"/>
		INFORMAÇÃO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO		

Visto.
Remete-se à JCS do Tribunal de Contas, conjuntamente
com a informação prestada pela área do Património.

25.8.2009

[Handwritten signature]

JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

INFORMAÇÃO
N.º 54/2009
Data: 24-08-2009

Técnico Responsável

Assunto:
TRIBUNAL DE CONTAS:
RELATO DE AUDITORIA AO CONTROLO DE PATRIMÓNIO
IMOBILIÁRIO DO ESTADO - ANO DE 2008



Na sequência do ofício nº 12823, de 14 de Agosto de 2009, dirigido ao Exmo Senhor Director-Geral dos Impostos pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas, passamos a tecer as seguintes considerações relativas ao Relato transcrito em epígrafe:

I (1.2.5.)

Efectivamente, a DGCI-DSCC face ao modelo contabilístico em vigor, tem vindo a assegurar a contabilização de várias receitas que escapam ao universo da sua actividade, devido ao facto de tutelar os Serviços com funções de caixa. Na verdade, a contabilização da receita proveniente da alienação de imóveis, tem vindo a ser assegurada através do nosso sistema informático, como é do conhecimento da entidade que superintende os registos contabilísticos - Direcção-Geral do Orçamento. A canalização desta receita para o SGR será alterada logo que a DGO dê instruções nesse sentido.

I (1.2.9.)

No que concerne ao controlo da contabilização desta receita, a DGCI-DSCC limita-se apenas a relevar, contabilisticamente, os montantes arrecadados nas Secções de Cobrança, estando excluída das suas competências o confronto com os elementos de venda (prestacionais ou não) relacionados com a venda de bens imóveis do Estado.

O actual envio das cópias das guias de pagamento para a DGTF pelas Secções de Cobrança deverá se reequacionado, conjuntamente, tendo subjacente a hipótese de consulta pela citada Direcção-Geral ao nosso sistema informático, face às novas funcionalidades do Sistema Local de Cobrança e das potencialidade criadas com a integração dos documentos não únicos no circuito DUC.

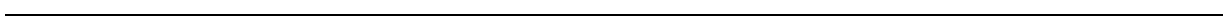
À Consideração Superior

DSCC, 2009.08.24

O Director de Serviços,

André Vicente

Handwritten signature





Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

27.AGO09 01982

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

Sua referência
Of. 12826

Sua Comunicação
14-08-2009

Nossa referência
Ent. 6679/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Relato da Auditoria ao Controlo do Património Imobiliário do Estado – Ano de 2008

Exmº Senhor,

Encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de, na sequência do pedido de V. Exª de 14 de Agosto, sobre o assunto em epígrafe e de forma a poder enviar-se a informação o mais completa possível, solicitar a prorrogação do prazo de envio de resposta até ao próximo dia 7 de Setembro.

Com os melhores cumprimentos.

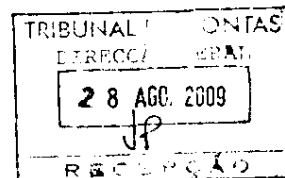
Mº O Chefe do Gabinete,

(Álvaro Aguiar)

Susana Rodriguez
Adjunta do Gabinete do
Ministro de Estado e das Finanças

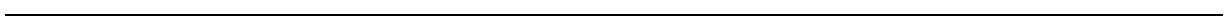
C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF
Gab. SEAF

/CD



Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt
DGTC 28.08.09 15680

Handwritten signature





Tribunal de Contas

DGO

Direcção Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2009/09/09

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref.: 12824 (DA II – Processo n.º 08/09)
Data V/Ref.: 14 Ago. 09

N.º Proc.: 17245/2009
Data Emissor: 31 Ago. 09

ASSUNTO: Relato da Auditoria ao Controlo do Património Imobiliário do Estado – Ano de 2008.

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), o entendimento quanto às recomendações formuladas no ponto 1.3 do presente relato.

Quanto à recomendação 3, esta Direcção-Geral tomará a iniciativa de contactar a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) para avaliar a possibilidade de instalação do Sistema de Gestão de Receitas (SGR) naquela Direcção-Geral, para que se possa dar cumprimento a esta recomendação desde o início de 2010.

Quanto à recomendação 6, acolheremos a posição do Tribunal, de desagregação da informação da rubrica 07.01.03 (Aquisição de bens de capital – Investimentos – Edifícios), em sede de elaboração da circular de preparação do Orçamento do Estado para 2010, através da criação das 4 alíneas sugeridas no texto. No entanto, esta situação deverá ser reavaliada com a expansão do RIGORE, uma vez que poderão existir outras formas de obtenção da informação pretendida, sem que isso obrigue a sobrecarregar o classificador e os sistemas de informação.

Quanto à recomendação 7, a DGO encontra-se disponível para fornecer à DGTF a informação relativa à execução orçamental referida no relato. Apesar da informação a prestar caber à DGO, parece-nos que a recomendação e a iniciativa deverão ser atribuídas à DGTF.

Quanto ao recurso à operação de restituição para concretização da transição de saldos de receitas consignadas dos serviços integrados, temos um entendimento mais abrangente da sua utilização, para além de não descortinarmos, no actual estado de desenvolvimento das aplicações informáticas, outra forma de disponibilização destes saldos aos serviços. De facto, as operações de transferência de cobrança e de transferência de liquidação não estão implementadas nos sistemas informáticos, tornando-se necessário ponderar todos os eventuais aspectos contabilísticos e tecnológicos associados a esta alteração.

Com os melhores cumprimentos, *e atenciosa formal*

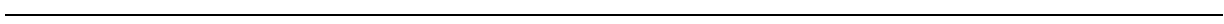
O Director-Geral

Luis Morais Sarmento

Luis Morais Sarmento

DGTC 04 09 09 15946

Handwritten signature





MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Ofício nº 11 373 de 4.09.09

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

S/Ref. DA II Processo n.º 08/09 - Audit
Data: 14 de Agosto

N/Ref. GAC/2009
Data

Assunto: **"Relato da Auditoria ao Controlo do Património Imobiliário do Estado – Ano de 2008"**

Exmo. Senhor,

Em referência ao assunto em epígrafe, serve o presente para remeter a V.Exa. os comentários que o Relato em apreço nos suscita, para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto:

1. Relativamente às observações tecidas a propósito do sistema de informação e controle da gestão de contratos, das receitas provenientes de alienação de imóveis e do registo das aquisições, estão em curso acções tendentes a promover a respectiva melhoria, designadamente no sistema de controlo de pagamentos, no sentido da emissão de avisos/alertas para o vencimento de prestações.
2. Quanto ao Relatório sobre a aquisição, oneração e alienação de imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, remetido pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) ao Governo para apresentação na Assembleia da República, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, está esta Direcção-Geral empenhada em melhorar o respectivo conteúdo, conforme recomendado pelo Tribunal de Contas. Porém, e no que se refere à apontada falta de informação sobre a oneração de imóveis, a mesma não foi prestada por não ter sido praticado qualquer acto daquela natureza.
3. A propósito da utilização do cheque como meio de pagamento é de salientar que a DGTF tem vindo a propugnar pela utilização da transferência bancária como meio de pagamento preferencial. Porém, há situações em que utilização do cheque decorre de imperativo legal, nomeadamente, no caso previsto no artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, em que se estabelece, nos procedimentos de hasta pública, a apresentação de propostas em carta fechada, as quais devem ser acompanhadas de cheque no montante de 25% do valor da proposta.

Existem, ainda, outras situações, como sejam aquelas em que o adquirente recorre a financiamento bancário, sendo o pagamento do valor da venda obrigatoriamente efectuado em simultâneo com a entrega do título e no momento da celebração da escritura de constituição do mútuo e hipoteca a favor da instituição bancária financiadora, ocorrendo o pagamento por cheque bancário contra a entrega do respectivo título de alienação ao adquirente.



Acresce referir que, o *Homebanking*, sistema disponibilizado pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP (IGCP), permite o registo de depósito de cheques e/ou numerário aos seus utilizadores.

4. No que se refere à apontada omissão da classificação económica da receita por parte desta Direcção-Geral, é de mencionar que na informação prestada ao Tribunal de Contas, a 9 de Março e 16 de Abril do corrente ano, nos Quadros remetidos, a receita foi objecto de classificação económica.
5. No que se refere ao valor global das alienações, do confronto entre os valores indicados pela DGTF e os valores apurados pelo Tribunal de Contas (Quadro 1 e Quadro 5), resulta que ao montante global apurado pela DGTF (€ 339.836.459, 56) terá sido acrescido o valor de € 103.738, 26 correspondente a estornos efectuados, apurando assim o Tribunal de Contas o montante global € 339.940.197,82.
6. Relativamente à actuação da Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial é referido que utiliza o Sistema de Gestão de Imóveis (SGI), mencionando-se que a Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial não tem acesso à informação contida no mesmo. Contudo, importa clarificar que esta Direcção de Serviços tem efectivamente acesso aos campos do SGI, não podendo porém inserir ou alterar os dados, encontrando-se essa função reservada à unidade orgânica encarregue do cadastro e inventário, o que parece conforme ao princípio da segregação de funções.
7. Registe-se que o Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) foi disponibilizado aos serviços do Estado a partir de Fevereiro e não de Março do corrente ano, conforme se refere.
8. Ainda no âmbito da actuação da Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial, o desvio existente entre o valor da avaliação dos imóveis para efeitos de inventário e o valor da avaliação desses imóveis para efeitos da realização de operações imobiliárias, a que se faz referência deve-se ao facto de as avaliações de imóveis para efeitos de realização de operações imobiliárias visarem determinar o valor de mercado desses mesmo imóveis, pressupondo a identificação e a análise exaustiva de todos os factores/variáveis, com influência directa no resultado da avaliação, que poderão influenciar e conduzir à obtenção do "máximo e melhor uso" para o imóvel, sendo que o comportamento e dinamismo do mercado imobiliário, à data da avaliação, (factores ligados à procura, oferta e às transacções do imobiliário), é um dos factores que mais poderá afectar o resultado destas avaliações.

Por sua vez, as avaliações para efeitos de inventário visam apurar o valor patrimonial do imóvel, o qual é determinado de acordo com o definido e tipificado no Código do Imposto Municipal, expressões matemáticas que obedecem a critérios, coeficientes, zonamentos e factores de ponderação definidos no CIMI.

Em face do exposto, atendendo às metodologias distintas (dinâmica na avaliação para efeitos de realização de operações imobiliárias e estática na avaliação para efeitos de inventário) aplicadas na determinação do valor das avaliações em causa, considera-se não ser adequada a justificação sugerida por esse Tribunal.

9. Como nota final importa salientar que o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI), aprovado pela RCM n.º 162/2008, de 2 de Outubro, visa promover através do estabelecimento de medidas e procedimentos de coordenação, em primeira linha, a eficiência na administração dos bens imóveis do Estado, sendo um programa



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

plurianual, com a duração de quatro anos, atenta a respectiva complexidade e abrangência.

Nesta medida, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças tem vindo a desenvolver um esforço no sentido de adoptar as acções consideradas adequadas com vista ao cumprimento das tarefas que lhe estão cometidas, destacando-se a este nível os projectos incluídos no seu Plano de Acção (2007-2009), designadamente, o "Programa de Gestão do Património Imobiliário Público", o "Programa de Gestão e Inventariação de Imóveis" e o "Sistema de Gestão de Contratos".

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Carlos Durães da Conceição



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

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

07 SET 09 02052

Recebido em 7/9/09, às 20h.

*Juiz conselheiro
do T.C.*

2009/09/07

Sua referência
Ofício nº 12826

Sua Comunicação
14-08-2009

Nossa referência
Ent. 6679/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Relato da Auditoria ao Controlo do Património Imobiliário do Estado – Ano de 2008

Exmº Senhor,

Encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças, no exercício do contraditório e para os efeitos previstos na Lei nº 98/99, de 26 de Agosto, de informar o seguinte:

O regime do património imobiliário público foi objecto de uma profunda reforma que se iniciou em 2006/2007, com a preparação e aprovação dos respectivos diplomas legislativos estruturais, tendo-se procedido no ano de 2008 e no corrente ano à execução e operacionalização da reforma aprovada.

Com o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, o Governo iniciou o processo de mudança do regime jurídico do património imobiliário público que há várias décadas se afigurava necessária, uma vez que a última reforma neste domínio havia tido lugar nas décadas de 30 e 40 do século passado. O regime jurídico que, antes da implementação desta reforma, regia a gestão do património imobiliário público encontrava-se profundamente disperso, desajustado e desactualizado, tendo, por isso, sido premente criar os instrumentos adequados à racionalização e rendibilidade, por gestão integrada e flexível, do património imobiliário público, numa óptica de custo-benefício.

Os últimos dois anos constituíram, assim, um marco de mudança ao nível da gestão do património imobiliário público. Mais recentemente foi consolidada a reforma legislativa iniciada em 2007, que envolveu, designadamente, a regulamentação do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

Neste contexto, é de destacar a aprovação do *Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado para o quadriénio 2009-2012*, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, que deu execução aos objectivos de coordenação de gestão patrimonial previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA

Tel: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

DGTC 08/09/09 16042



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Agosto, estabelecendo as medidas a efectivar na administração dos bens imóveis, tendo em conta as orientações da política económica e financeira, nomeadamente no âmbito das Grandes Opções do Plano.

É ainda de sublinhar a aprovação do Programa de Inventariação, através da Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro, que contém a calendarização detalhada das acções a levar a cabo para cumprimento dos objectivos de inventariação, bem como a criação do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, através do Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de Janeiro, tendo por objecto o financiamento das operações de reabilitação e de conservação dos imóveis do Estado.

Assim, o processo de reforma do regime do património imobiliário público, há tantas décadas almejado, foi finalmente levado a cabo e está concluído no plano legislativo, estando a respectiva operacionalização em avançado progresso.

Com esta reforma foi possível harmonizar e actualizar o regime da gestão patrimonial, e adequá-lo às novas exigências económico-sociais da Administração Pública e do País, merecendo agora esta área, cuja importância nas últimas décadas havia sido minorada, o tratamento e a atenção adequados ao seu papel financeiro e social.

Este processo constituiu, assim, um marco de mudança e de evolução dos quadros legislativo e operacional da gestão imobiliária pública, contribuindo para otimizar, racionalizar e potenciar os recursos imobiliários públicos.

A implementação definitiva e absoluta desta reforma continua, com o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos respectivos mecanismos operacionais.

Cumprir ainda informar V. Ex^a que as respostas de natureza eminentemente técnica foram já enviadas a esse Tribunal pela Direcção-Geral do Orçamento e pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

Com os melhores cumprimentos,

Rcl O Chefe do Gabinete,

(Álvaro Aguiar)

Filipa Bandeira de Melo
Chefe do Gabinete
em Substituição

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF
Gab. SEAF

Ant
