



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 20/2012 - AUDIT
RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 41/12 - 2.ª S

**AUDITORIA À
ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DO ESTADO
A EMPRESAS PÚBLICAS**

Departamento de Auditoria II

Dezembro de 2012



Tribunal de Contas

**AUDITORIA À
ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DO ESTADO
A EMPRESAS PÚBLICAS**

PROCESSO N.º 20/2012 – AUDIT

**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II
DEZEMBRO DE 2012**



Thales

Tribunal de Contas

SUMÁRIO EXECUTIVO	7
1 – INTRODUÇÃO	9
1.1 – ENQUADRAMENTO LEGAL	9
1.2 – CARATERIZAÇÃO DAS ALIENAÇÕES E ENTIDADES ADQUIRENTES.....	11
2 – OBJETIVOS, ÂMBITO E MÉTODO	14
3 – OBSERVAÇÕES.....	17
3.1 – LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS ALIENAÇÕES	17
3.1.1 – <i>Cumprimento dos requisitos legais pela proposta de venda</i>	17
3.1.2 – <i>Regularização do imóvel no prazo definido para emissão do TD</i>	21
3.1.3 – <i>Equilíbrio contratual do clausulado dos CPCV</i>	22
3.1.4 – <i>Identificação dos responsáveis pela boa e tempestiva execução dos CPCV</i>	23
3.1.5 – <i>Efetivação das responsabilidades pelo incumprimento</i>	23
3.1.6 – <i>Manutenção/recuperação dos imóveis até à emissão do TD</i>	24
3.2 – EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA GESTÃO DAS ALIENAÇÕES	24
3.2.1 – <i>Situação dos contratos</i>	24
3.2.2 – <i>Diligências para a regularização dos imóveis</i>	25
3.2.3 – <i>Compensações financeiras nos termos do clausulado contratual</i>	25
3.2.4 – <i>Compensações financeiras pelo incumprimento do prazo para a emissão do TD</i>	27
3.2.5 – <i>Gestão processual até à celebração do CPCV</i>	30
3.2.6 – <i>Sistema de monitorização da execução dos CPCV</i>	32
4 – CONCLUSÕES	35
5 – RECOMENDAÇÕES	36
6 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	37
7 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	37
8 – EMOLUMENTOS	37
9 – DECISÃO	38
ANEXOS	39
ANEXO 1 – COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS RECLAMADAS PELA ÉSTAMO À AT	41
ANEXO 2 – APRECIAÇÃO DO CONTRADITÓRIO	45
ANEXO 3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTA DA DGTF	51

ÍNDICE DE QUADROS

<i>Quadro 1 – Alienação de imóveis do Estado</i>	<i>11</i>
<i>Quadro 2 – Alienação de imóveis do Estado por ajuste direto.....</i>	<i>12</i>
<i>Quadro 3 – Processos de alienação por ajuste direto pendentes da emissão de TD.....</i>	<i>13</i>
<i>Quadro 4 – Situações que obstam à emissão do TD.....</i>	<i>21</i>
<i>Quadro 5 – Entidades responsáveis pela regularização dos imóveis selecionados na amostra.....</i>	<i>23</i>
<i>Quadro 6 – Compensações financeiras apuradas pela Estamo – Situação dos pagamentos.....</i>	<i>27</i>
<i>Quadro 7 - Processos com incorreções no apuramento das compensações financeiras.....</i>	<i>28</i>
<i>Quadro 8 – Património Imobiliário – competências das unidades orgânicas da DGTF.....</i>	<i>30</i>
<i>Quadro 9 – Erros detetados na validação da amostra</i>	<i>32</i>



RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Designação
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CCDR Alentejo	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
CCDR LVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CHLC	Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Imobiliários
CPCV	Contrato de promessa de compra e venda
DAP	Divisão de Administração Patrimonial
DAAP	Divisão de Aquisições e Administração Patrimonial
DCI	Divisão de Cadastro e Inventário
DGAI	Direção-Geral da Administração Interna
DGAIEC	Direção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo
DGCI	Direção-Geral dos Impostos
DGIE	Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DSATP	Direção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial
DSGFO	Direção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental
DSGP	Direção de Serviços de Gestão Patrimonial
GNR	Guarda Nacional Republicana
ICNB	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP
IPQ	Instituto Português da Qualidade, IP
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP
IVV	Instituto da Vinha e do Vinho, IP
MAI	Ministério da Administração Interna
MEF	Ministério de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
RJPIP	Regime jurídico do património imobiliário público
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
TD	Título definitivo

FICHA TÉCNICA

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



SUMÁRIO EXECUTIVO

De 2006 a 2011, 96% das receitas orçamentais provenientes de alienações de imóveis do património público estatal (1.438 milhões de euros) foram recebidos de empresas públicas (1.381 milhões de euros). Em geral, o preço foi recebido imediatamente e contabilizado como receita do Estado mediante a celebração de um mero contrato de promessa visto não estarem reunidas todas as condições legais exigidas para a transmissão da propriedade do imóvel.

Tendo-se deparado com casos de pagamentos de restituições e de compensações devido à não concretização de alienações o Tribunal sublinhara anteriormente o risco decorrente do procedimento acima referido para a execução orçamental em anos subsequentes.

Atendendo a esse risco, o Tribunal decidiu auditar as alienações em causa, nomeadamente à luz da gestão integrada do património público e dos princípios legais que o norteiam.

A auditoria, de cujos resultados o presente relatório dá conta, centrou-se na apreciação da regularidade e da eficácia da gestão das alienações de imóveis do Estado a empresas públicas. Para obtenção da evidência de auditoria foram realizadas entrevistas a responsáveis da Direção-Geral do Tesouro e Finanças e análises documentais, com relevo para o exame de uma amostra representativa das alienações efetuadas (945 milhões de euros) e das compensações financeiras devidas (20 milhões de euros). Foram identificadas as principais insuficiências seguintes:

- necessidade de uma aplicação rigorosa da lei e da reforma dos procedimentos insuficientes e inapropriados que se generalizaram nessas vendas;
- deficiente e inapropriada – ou, mesmo, inexistente – fundamentação das decisões de alienação de imóveis, face ao legalmente exigido;
- frequente incumprimento dos prazos contratuais para concretizar a venda que torna, na prática, o recebimento integral do preço com a promessa de venda num financiamento obtido, além disso, em condições especialmente onerosas;
- não responsabilização dos intervenientes nos procedimentos contratuais, com prejuízo para o cumprimento tempestivo das obrigações assumidas;
- inadequada monitorização dos contratos celebrados que se constatou enfermar de vários erros e omissões.

As conclusões referidas suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações dirigidas às entidades responsáveis visando a correção das insuficiências reportadas.

As observações detalhadas da auditoria (*ponto 3*), bem como as conclusões (*ponto 4*), foram sujeitas a contraditório tendo a resposta recebida sido apreciada (*anexo 2*) e tomada em consideração. Dando total amplitude ao exercício do contraditório a referida resposta foi integrada no presente relatório (*anexo 3*).

Thales



Tribunal de Contas

1 – INTRODUÇÃO

1. O plano trienal do Tribunal de Contas para 2011-2013 confere uma especial importância ao controlo do património público e, designadamente, à apreciação da gestão do património imobiliário.
2. O Tribunal já formulou observações críticas sobre a alienação de imóveis do Estado com pagamento integral do preço do imóvel à data de celebração do contrato de promessa de compra e venda (CPCV) e à sua contabilização como receita do Estado, tendo considerado que só deveria promover-se a alienação de imóveis que à data da transação reunissem as condições legalmente exigíveis¹, para obviar a eventual necessidade de proceder à restituição de montantes recebidos e ao pagamento de compensações, evitando a ocorrência de dificuldades adicionais na execução da receita em anos futuros.
3. No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010, o Tribunal chamou a atenção para a circunstância de as receitas orçamentais da alienação de imóveis resultarem, na quase totalidade, de vendas a empresas públicas.
4. A alienação de imóveis pelo Estado deve resultar da gestão integrada do património imobiliário público e fundamentar-se numa apreciação rigorosa das condições de alienação dos imóveis, em cumprimento dos princípios definidos no regime jurídico do património imobiliário público (RJPIP)².
5. A realização da presente auditoria visou examinar de forma aprofundada o desfasamento importante e recorrente entre a celebração de CPCV e a emissão dos títulos definitivos (TD) correspondentes que afeta negativamente a gestão do património imobiliário, tornando especialmente relevante o acompanhamento e controlo rigoroso da execução dos CPCV.

1.1 – ENQUADRAMENTO LEGAL

6. O RJPIP estabelece as regras de gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, bem como os deveres de coordenação de gestão patrimonial e de informação sobre imóveis do Estado e dos institutos públicos³.
7. A gestão do património público deve observar os princípios gerais da atividade administrativa (legalidade, prossecução do interesse público, igualdade, justiça e

¹ Vide páginas 20 e 64 do Relatório de Auditoria n.º 38/2010 – 2.ª Secção, em www.tcontas.pt.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

³ O RJPIP visou "(...) substituir a vasta e dispersa legislação, indo ao encontro das preocupações de simplificação e de sistematização que tornem o regime do património imobiliário público mais acessível e transparente".

- imparcialidade) e um conjunto de princípios específicos de boa administração (onerosidade, equidade, concorrência, transparência e responsabilidade)¹.
8. A boa administração² impõe que a gestão, a utilização e a alienação dos bens imóveis do património imobiliário público devem ser realizadas com ponderação dos custos e benefícios envolvidos e em obediência a requisitos de economia, eficiência e eficácia, especialmente quando envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos.
 9. Nos termos do RJPIP³ podem ser vendidos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos cuja *“(…) propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público e cuja manutenção na sua propriedade não seja conveniente”,* bem como os que se encontrem *“afetos a fins de interesse público desde que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins dessa natureza.”*
 10. Nos termos da lei, cabe à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a missão de assegurar a gestão integrada do património público⁴ e compete ao Ministro das Finanças autorizar a venda de imóveis do Estado e dos institutos públicos⁵, bem como escolher o procedimento de venda a adotar.
 11. Apesar de estabelecer que a venda é realizada, preferencialmente, por negociação com publicação prévia de anúncio⁶, o RJPIP também prevê que esta seja efetuada por ajuste direto quando *“(…) o adquirente pertença ao sector administrativo ou ao sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais.”*⁷
 12. A venda por ajuste direto é realizada através da DGTF, das direções ou dos serviços de finanças e dos órgãos de direção dos institutos públicos⁸.
 13. A competência para fixar o preço de venda dos imóveis cabe ao diretor-geral do Tesouro e Finanças ou aos órgãos de direção dos institutos públicos, com base em prévia avaliação promovida pela DGTF⁹. As avaliações visam determinar o valor de mercado dos imóveis com base em critérios uniformes definidos em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças¹⁰.

¹ Artigos 1.º a 12.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

³ Artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁴ Artigo 2.º da Lei Orgânica da DGTF, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho, e artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

⁵ Neste caso a venda depende de proposta formulada pelos órgãos de direção respetivos (artigo 78.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 280/2007).

⁶ N.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁷ Alínea e) do n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁸ N.º 1 do artigo 105.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁹ N.º 2 do artigo 105.º e artigo 108.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

¹⁰ Portaria n.º 878/2009, publicada no Diário da República, II Série, de 21 de setembro.



1.2 – CARATERIZAÇÃO DAS ALIENAÇÕES E ENTIDADES ADQUIRENTES

14. O Tribunal de Contas tem realizado ações de controlo, desde 2006, para examinar, entre outros aspetos, as alienações de imóveis do Estado e a contabilização da receita resultante dessas alienações, tendo verificado que, na maior parte dos casos, as entidades adquirentes são empresas do sector empresarial do Estado que integram o segmento imobiliário do grupo Parpública. Trata-se de um conjunto de entidades que tem por objeto, designadamente, a gestão e requalificação de património imobiliário adquirido ao Estado: a Sagestamo, a Estamo, a Lazer e Floresta e a Baía do Tejo.
15. O quadro seguinte mostra a importância recorrente das alienações efetuadas através de empresas públicas.

Quadro 1 – Alienação de imóveis do Estado

Ano	Total de Alienações		Alienações através de empresas públicas		Peso das alienações através de empresas públicas	
	N.º de processos	Valor (milhões de €)	N.º de processos	Valor (milhões de €)	% do nº de processos	% do valor de transação
2006	153	218	46	207	30,1	95,1
2007	110	149	26	137	23,6	92,3
2008	75	334	51	321	68,0	96,0
2009	74	300	47	295	63,5	98,3
2010	238	355	214	350	89,9	98,4
2011	71	82	29	71	40,8	86,5
Total	721	1.438	413	1.381	57,3	96,0

16. Acresce que todos os imóveis adquiridos por empresas públicas foram alienados por ajuste direto, com recurso ao disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 81.º do RJPIP. Trata-se de uma prática que já foi objeto de apreciação crítica do Tribunal visto que o recurso sistemático ao procedimento de ajuste direto desvirtua o regime regra legalmente previsto pondo em causa os princípios da transparência e da concorrência que devem estar presentes nos procedimentos de contratação pública¹.
17. O Quadro 2 mostra o peso determinante das alienações à Estamo² (vide Caixa 1), as quais representam 92,6% do valor total das alienações por ajuste direto.

¹ Vide página 19 do Relatório de Auditoria n.º 38/2010 – 2.ª Secção, em www.tcontas.pt.

² Apesar de nos processos mais antigos a entidade adquirente indicada ter sido a Sagestamo, atualmente toda a “carteira de imóveis” é propriedade da Estamo.

Quadro 2 – Alienação de imóveis do Estado por ajuste direto

Ano	Alienações por ajuste direto		Alienações à Estamo		Peso das alienações à Estamo	
	N.º de processos	Valor (milhões de €)	N.º de processos	Valor (milhões de €)	% do nº de processos	% do valor de transação
2006	88	212	44	198	50,0	93,2
2007	46	140	26	137	56,5	98,5
2008	71	324	44	304	62,0	93,7
2009	56	295	47	295	83,9	99,9
2010	231	353	212	290	91,8	82,2
2011	41	75	29	71	70,7	95,0
Total	533	1.398	402	1.295	75,4	92,6

Caixa 1 - Empresas públicas do grupo Parpública adquirentes de imóveis ao Estado

A Sagestamo – SGPS Imobiliárias, SA, tem por objeto a gestão de participações sociais em sociedades que, direta ou indiretamente (através de fundos de investimento imobiliário), detenham a propriedade de património imobiliário público e assegurem o arrendamento de imóveis ao Estado e a outros entes públicos interessados na respetiva utilização, a alienação do património imobiliário excedentário e o financiamento da atividade.

A Estamo – Participações Imobiliárias, SA, segundo o Relatório e Contas de 2010 da Sagestamo, continuou nesse ano a ser um “(...) veículo estratégico para a compra de imóveis fundamentalmente ao Estado e outros entes públicos, para revenda ou para promoção e desenvolvimento urbanístico e o arrendamento de imóveis para instalação de serviços públicos, nalguns casos após recuperação e beneficiação de escritórios ou através da construção de edifícios novos para o efeito.”

A Lazer e Floresta – Empresa de Desenvolvimento Agro-Florestal, Imobiliário, Turístico e Cinegético, SA, é, atualmente, detida pela Capitalpor – Participações Portuguesas, SGPS, SA, cujo capital social foi integralmente subscrito pela Parpública. O objeto social da Lazer e Floresta consiste no planeamento, promoção e desenvolvimento de projetos no âmbito das atividades agrícola e pecuária, florestal, imobiliária, turística e cinegética.

A Baía do Tejo, SA, detida também pela Capitalpor, é uma empresa vocacionada não só para a exploração de Parques Empresariais nos seus três territórios localizados nos concelhos do Barreiro, Estarreja e Seixal e também para a requalificação ambiental desses mesmos espaços através de instrumentos de ordenamento do território, nomeadamente Planos de Pormenor e Plano de Urbanização.

18. Dos processos de alienação por ajuste direto às referidas empresas públicas, 333 envolveram a celebração de CPCV sem que estivessem, à data, reunidos os requisitos necessários para a emissão dos TD (concretizando a compra e venda), designadamente por não estar devidamente regularizada a situação registral ou matricial dos imóveis. Importa sublinhar que, apesar desses conhecidos obstáculos, os CPCV estipulavam o pagamento integral do valor acordado no momento da sua celebração.



19. Ora, como mostra o Quadro 3, no início da auditoria 197 processos com CPCV permaneciam sem TD no final de 2011 (511 milhões de euros) sendo os contratos de 14 desses processos anteriores a 2010 (221 milhões de euros).

Quadro 3 – Processos de alienação por ajuste direto pendentes da emissão de TD

Ano de celebração do CPCV	Quantidade	Valor de transação (milhões de €)
2006	5	17
2008	5	130
2009	4	74
2010	154	236
2011	29	54
Total	197	511

20. O Tribunal apercebeu-se de que dificuldades na concretização da transferência da propriedade de imóveis originaram uma devolução de valores recebidos pelo Estado e de que compensações foram pagas em virtude de atrasos face aos prazos contratados para a emissão do TD. Por outro lado, havendo um recebimento integral do preço sem concretizar a transferência do imóvel está o Estado a beneficiar de um financiamento por parte do promitente comprador cujas condições e custos importa examinar, designadamente à luz das normais condições de financiamento público.
21. De facto, os CPCV constituem o Estado na obrigação de compensar financeiramente o promitente comprador pelo período que decorre entre a data fixada para a emissão do TD e a data em que a mesma vier efetivamente a ocorrer.
22. A favor da alienação de imóveis do Estado às referidas empresas públicas tem sido invocada a especial vocação dessas entidades para a gestão do património imobiliário. Porém, sublinhe-se que as mesmas só intervêm na gestão e requalificação dos imóveis após a emissão do respetivo TD.

2 – OBJETIVOS, ÂMBITO E MÉTODO

23. A auditoria visou apreciar a regularidade e a eficácia da gestão das alienações de imóveis do Estado a empresas públicas, com CPCV e sem TD. Em termos operacionais, as principais questões de auditoria formuladas foram:
- a) As alienações são legais e regulares?
 - b) A gestão das alienações é eficiente e eficaz?
24. A auditoria abrange os sistemas de gestão e controlo das alienações com CPCV e sem TD emitido sob a responsabilidade da DGTF e de outras entidades públicas.
25. O período de incidência corresponde ao dos processos de alienação com CPCV e sem TD emitido até 31 de dezembro de 2011 – 197 processos (511 milhões de euros), segundo a informação da DGTF examinada na fase de planeamento da auditoria, dos quais 195 relativos à Estamo (434 milhões), 1 à Baía do Tejo (58 milhões) e 1 à Lazer e Floresta (18 milhões).
26. Os riscos mais importantes identificados no início da auditoria eram:

A proposta de venda não estar conforme com as disposições do RJPIP não se fundamentando numa decisão de gestão integrada do património imobiliário público mas em outras razões, designadamente de consolidação orçamental ou devido à necessidade de afetar verbas a determinado fim.

A proposta de venda não conter evidência razoável quanto à possibilidade de regularização tempestiva do imóvel e o prazo para emissão do TD constante do CPCV não ser definido em função das situações que obstam à sua emissão, propiciando o seu incumprimento.

Não terem sido promovidas as diligências necessárias à regularização das situações que obstavam à emissão dos TD.

A informação sobre a execução dos contratos não ser fiável e integral.

Insuficiente acompanhamento da execução dos CPCV e das diligências de regularização das situações que obstam à emissão dos TD.

27. Como se constata, alguns dos riscos mais importantes relacionam-se com a proposta de venda ou com o processo de definição das condições que constavam no CPCV, questões que se colocavam até à sua celebração e que, portanto, não resultavam da execução dos contratos. Deste modo, em termos de metodologia, tornou-se necessário distinguir estas duas fases.
28. Para a recolha de evidência suscetível de sustentar uma opinião sobre a legalidade e regularidade das alienações foram formuladas as questões operacionais e os critérios seguintes:



Thales

Tribunal de Contas

Cumprimento dos requisitos legais pela proposta de venda	A opção de alienar e a seleção dos imóveis encontra-se fundamentada? Há evidência de ter sido efetuada a ponderação dos custos e benefícios da alienação, em cumprimento das disposições do RJPIP?
Regularização do imóvel no prazo definido para emissão do TD	Nos CPCV encontram-se identificadas as situações que obstam à emissão do TD? O prazo contratual definido resultou de uma apreciação das diligências a efetuar para regularizar os imóveis?
Equilíbrio contratual do clausulado dos CPCV	As condições de pagamento promovem um efetivo equilíbrio contratual?
Identificação dos responsáveis pela execução dos CPCV	Os CPCV identificam os responsáveis pela regularização das situações que obstam à emissão de TD?
Efetivação de responsabilidades pelo incumprimento	Os CPCV identificam os responsáveis pelos custos de incumprimento do prazo contratual? Foi prevista a aplicação de sanções aos responsáveis pela não regularização tempestiva dos imóveis? Foram aplicadas sanções aos responsáveis pela não regularização tempestiva dos imóveis?
Manutenção e gestão do imóvel até à emissão do TD	Os CPCV identificam os responsáveis pela manutenção dos imóveis até à emissão do TD? Os promitentes compradores intervêm na gestão e requalificação do imóvel até à emissão do TD?

29. Para a recolha de evidência suscetível de sustentar uma opinião sobre a eficiência e a eficácia da gestão das alienações foram formuladas as questões operacionais e os critérios seguintes:

Situação dos contratos	Validar a informação prestada pela DGTF sobre os processos selecionados na amostra. [Identificar as] situações de incumprimento do prazo para emissão do TD?
Diligências para a regularização dos imóveis	Suficientes diligências para assegurar a regularização dos imóveis? O promitente comprador colaborou no processo de regularização dos imóveis?
Compensações financeiras por incumprimento do prazo para emissão do TD	[Caraterizar as] condições estabelecidas no clausulado contratual quanto a compensações financeiras devidas por incumprimento do prazo para emissão do TD? [Identificar as] compensações financeiras pedidas pelos promitentes compradores com referência aos processos selecionados na amostra? Os custos devidos pelo incumprimento do prazo para emissão do TD foram pagos? Os custos devidos pelo incumprimento do prazo para emissão do TD foram corretamente apurados com referência aos processos selecionados na amostra?
Gestão processual até à celebração do CPCV	Há evidência do exercício de uma função de controlo pela DGTF? Foram definidos procedimentos de controlo (por exemplo: manuais ou <i>checklists</i>)? Consta dos processos a calendarização das diligências a efetuar para a emissão do TD?
Sistema de acompanhamento da execução dos CPCV	O sistema de informação e controlo da execução dos CPCV é eficaz? O sistema tem mecanismos automáticos de alerta para o termo dos prazos contratuais? Os processos encontram-se devidamente organizados? Existem instruções para acompanhamento da execução dos CPCV pela DGTF? Os resultados do acompanhamento da execução dos CPCV foram comunicados à tutela?

30. Para a obtenção de evidência necessária, a auditoria incluiu:

- a realização de entrevistas com os responsáveis das unidades orgânicas da DGTF às quais competem o acompanhamento e a execução dos CPCV;
- a validação, por amostragem, do universo de processos de alienação de imóveis do Estado a empresas públicas com celebração de CPCV – 333 processos (1.324 milhões de euros), segundo a informação da DGTF examinada na fase de planeamento da auditoria, dos quais 136 com TD (813 milhões) e 197 sem TD (511 milhões) até 31 de dezembro de 2011;
- a análise documental de uma amostra com representatividade estatística de 93 processos de alienação com CPCV (945 milhões de euros), 41 dos quais com TD (533 milhões) e 52 sem TD (412 milhões);
- o exame dos valores reclamados pelos promitentes compradores, a título de compensações financeiras devidas por incumprimento dos CPCV e a reconciliação dessa informação com as condições acordadas nos respetivos contratos.

31. O exame dos processos selecionados permitiu:

- identificar a situação dos processos quanto à emissão do respetivo TD;
- realizar testes de controlo com o objetivo de reconciliar a informação processual com a prestada pela DGTF e com a constante das bases de dados da DGTF.

32. Foram realizados testes substantivos aos 52 processos selecionados sem TD – o exame incidiu sobre os 14 processos com CPCV celebrados até 2009 (221 milhões de euros) e uma amostra aleatória de 38 processos com CPCV celebrados em 2010 e 2011 (191 milhões de euros).

33. A auditoria observou os métodos e técnicas constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, bem como os procedimentos e normas de auditoria internacionalmente aceites.



3 – OBSERVAÇÕES

3.1 – LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS ALIENAÇÕES

3.1.1 – Cumprimento dos requisitos legais pela proposta de venda

34. O cumprimento dos princípios da boa administração e da equidade impõe que “A gestão, utilização e alienação de bens imóveis do Estado devem ser realizadas de acordo com a ponderação dos custos e benefícios” e que as “decisões relativas à alienação e oneração e à escolha das formas de administração dos bens imóveis devem atender à equidade na distribuição de benefícios e custos, designadamente entre gerações”¹. A apreciação da equidade intergeracional na vertente patrimonial implica a ponderação entre:
- a aptidão do bem imóvel para a prossecução de fins de interesse público nos curto, médio e longo prazos;
 - a perspetiva de evolução dos encargos com a manutenção/conservação do imóvel;
 - a perspetiva de evolução do valor do bem imóvel de acordo com as suas características e face ao mercado imobiliário.
35. São alienáveis, nos termos do RJPIP, os imóveis do Estado e dos institutos públicos “cuja propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público e cuja manutenção na sua propriedade não seja conveniente” ou “imóveis afetos a fins de interesse público desde que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins dessa natureza.”²
36. Decorre assim do próprio regime jurídico a necessidade de suportar a decisão de alienar imóveis do Estado e dos institutos públicos com estudos prévios devidamente fundamentados que explicitem os critérios aplicados para selecionar os imóveis a alienar e a observação dos princípios e regras legais em matéria de gestão imobiliária.

Não existe evidência de estudos com a ponderação dos custos e benefícios das alienações

37. Ora, do exame da documentação inserta nos processos de alienação e das entrevistas realizadas com os responsáveis da DGTf, concluiu-se não terem sido realizados estudos fundamentados à luz de critérios adequados para sustentar as decisões de alienar e a seleção dos imóveis alienáveis.
38. 20 dos processos da amostra examinada ilustram a observação anterior. Os respetivos imóveis fazem parte de uma lista de 345 imóveis afetos a serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)³.

¹ Artigos 3.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

³ A AT resultou da fusão da Direção-Geral dos Impostos (DGCI), da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), com efeitos desde 1 de janeiro de 2012, nos termos dos Decretos-Leis n.º 117/2011 e n.º 118/2011, ambos de 15 de dezembro.

-
39. Com vista à alienação desses imóveis à Estamo foi celebrado um CPCV em 30 de junho de 2010, no qual (n.º 3 da cláusula 2.ª) foi conferido ao promitente vendedor o “direito de retirar e/ou introduzir imóveis até 120 dias após a assinatura do contrato”. As alienações foram, em regra, apenas fundamentadas com a mera referência ao disposto no artigo 77.º do RJPIP tendo, por vezes, sido ainda referido que:
- a) as operações se enquadravam no âmbito do Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI)¹ e garantiam um “substancial incremento na execução do princípio da onerosidade”²;
 - b) a AT estava a proceder a uma racionalização da ocupação dos espaços físicos onde se encontram instalados os respetivos serviços³.
40. Ora, uma mera referência ao disposto no artigo 77.º é insuficiente para suportar a decisão de alienar imóveis, além de não assegurar o cumprimento dos princípios da boa administração e da equidade (requisitos fundamentais) e de nem sequer identificar a situação devido à qual o imóvel é alienável: se a sua propriedade não é necessária nem conveniente à prossecução de fins de interesse público ou se, estando afeto a fins dessa natureza, fica assegurada a continuidade da prossecução desses fins.
41. Refira-se que nos 20 processos examinados não constam referências a estudos prévios que tivessem sustentado a decisão através, designadamente, da ponderação dos custos e benefícios das operações. Tem de concluir-se que não foram efetuados quaisquer estudos uma vez que:
- no próprio CPCV se previa a possibilidade de serem incluídos ou retirados imóveis já durante a sua plena vigência;
 - da lista inicial de 345 imóveis viriam a ser retirados 88 e incluídos outros 28.

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

² Despacho n.º 560/2010-SETF, de 8 de junho.

³ Alínea f) dos considerandos do CPCV.



Tribunal de Contas

Caixa 2 – Alienações de imóveis afetos à AT

O CPCV celebrado em 30 de junho de 2010, entre DGTF, AT¹ e Estamo, teve por objeto a venda de 345 imóveis ocupados por serviços da AT, pelo preço global de 106 milhões de euros. O n.º 3 da cláusula 2.ª do contrato refere que “Os outorgantes reservam-se o direito de retirar e/ou introduzir imóveis até 120 dias após a assinatura” e a cláusula 6.ª fixa o prazo até 31 de dezembro de 2010 para a concretização definitiva das alienações.

Em 3 de março de 2011 foi assinado um aditamento ao CPCV com a finalidade de alterar a lista inicial de imóveis. Dessa lista foram retirados 88 imóveis e incluídos outros 28. A informação com o despacho autorizador da alteração é omissa quanto aos motivos da substituição. Nesse aditamento é mencionado que os outorgantes mantêm o interesse em retirar e/ou introduzir imóveis, não obstante ter já decorrido o prazo dos 120 dias. Apesar de também já ter expirado o prazo para a emissão do TD, o CPCV não foi alterado no sentido do alargamento desse prazo, quando o n.º 4 da cláusula sexta previa que, após 30 de junho de 2011, seriam devidas compensações financeiras pela não transmissão definitiva da propriedade.

A redução de 60 imóveis não implicou variação significativa do valor total mas sim dos valores médios de transação e de renda anual (que aumentaram mais de 23%). Nos termos das condições contratuais acordadas para alienar os imóveis e para o seu arrendamento à AT (que se manteve como ocupante), as rendas constituem um encargo anual de 8 milhões de euros (7,3% do valor da transação).

	Imóveis	Valor de transação (€)		Valor de renda anual (€)	
		Total	Médio por imóvel	Total	Médio por imóvel
Lista Inicial de imóveis	345	105.951.857,00	307.106,83	7.708.356,00	22.343,06
Imóveis retirados	88	19.624.492,00	223.005,59	1.424.136,00	16.183,36
Imóveis Incluídos	28	20.488.360,00	731.727,14	1.551.024,00	55.393,71
Lista final de imóveis	285	106.815.725,00	374.792,02	7.835.268,00	27.492,17

A decisão de alienar não se encontra devidamente fundamentada

42. Apenas uma das 52 propostas de alienação examinadas se encontrava fundamentada, 41 estavam insuficientemente fundamentadas e 10 não continham fundamentação. Para fundamentar as 41 alienações foi feita referência ao artigo 77.º do RJPIP², sendo que em 18 propostas foi também invocado o princípio da onerosidade.
43. Não foram observados os critérios legais em matéria de gestão e alienação de imóveis por insuficiente ou inexistente fundamentação, porquanto o cumprimento estrito da lei exige que para cada alienação seja demonstrado que a opção tomada ponderou, designadamente, custos e benefícios segundo critérios de equidade intergeracional.

¹ A entidade outorgante destes CPCV foi a DGCI.

² Como já foi explicado no ponto 40, a mera referência ao artigo 77.º é insuficiente.

-
44. É também insuficiente invocar o princípio da onerosidade sem demonstrar qual o contributo das operações para uma melhor racionalização da ocupação dos espaços públicos¹.
 45. O procedimento adotado foi o ajuste direto², ao abrigo da norma do RJPIP que prevê a possibilidade de recorrer a esta modalidade quando o adquirente pertença ao sector público administrativo ou ao sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais³.
 46. A tramitação do procedimento por ajuste direto⁴ é realizada através da DGTF, das direcções de finanças ou dos serviços de finanças e dos órgãos de direcção dos institutos públicos, no caso dos imóveis detidos por estes. Concluído o procedimento o diretor geral do Tesouro e Finanças ou o órgão de direcção do instituto público autoriza a adjudicação do imóvel e procede à emissão do TD que constitui documento bastante para a entidade adquirente proceder aos registos a que houver lugar. Porém, no caso dos processos examinados tal não sucedeu tendo, na sequência do ajuste direto, sido celebrados CPCV no montante total de 412 milhões de euros.
 47. Em matéria de competências verificou-se que todas as propostas de alienação (acompanhadas das respectivas minutas de contrato) foram devidamente autorizadas por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF)⁵, ao abrigo de despacho de subdelegação de competências do membro do Governo responsável pela área das finanças e em conformidade com o estipulado no n.º 1 do artigo 78.º do RJPIP, ou por despacho conjunto do SETF e do ministro responsável pelo ministério a que o imóvel se encontrava afeto.
 48. O RJPIP estabelece a obrigação de a DGTF proceder à avaliação prévia dos imóveis a alienar, a qual pode ser efetuada por peritos daquela direcção-geral ou externos. Ao diretor-geral da DGTF compete homologar, através de despacho, o valor apurado nas avaliações⁶. Relativamente aos processos examinados concluiu-se que todos os imóveis foram precedidos de avaliação⁷ tendo o respetivo valor sido homologado pela entidade competente.

¹ Conforme resulta do artigo 4.º do Decreto-Lei 280/2007 e do Ponto II n.º 3.1 da RCM n.º 162/2008, de 24 de outubro, que aprovou o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado.

² Alínea e) do n.º 2 do artigo 81.º do RJPIP. No caso dos CPCV celebrados em data anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 280/2007, concluiu-se que foram observadas as disposições legais em vigor àquela data.

³ Como era o caso da Estamo, SA e das sociedades Baía do Tejo, SA e Lazer e Floresta, SA que, como referido anteriormente, integram o sector empresarial do Estado.

⁴ Artigo 105.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁵ Em exercício de funções à data das alienações.

⁶ Artigo 108.º do Decreto-lei n.º 280/2007.

⁷ 45 imóveis foram avaliados por peritos externos, cinco ainda por peritos da Direcção-Geral do Património extinta em 2007 e os restantes dois por peritos da DGTF.



49. As avaliações visam, nos termos legais, determinar o valor de mercado dos imóveis com base em critérios e normas técnicas definidos no regulamento da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, cuja adaptação pode ser definida pelo diretor-geral do Tesouro e Finanças, através de instruções a publicar no sítio da DGTF na *Internet*¹. Verificou-se que todos os relatórios de avaliação enunciavam os critérios de avaliação aplicados e os cálculos efetuados.

50. Em síntese conclui-se que:

- as alienações examinadas foram conformes à lei em matéria de competência, de modalidade e tramitação do procedimento adotado e de avaliação;
- a seleção dos imóveis a alienar e a respetiva autorização não foram conformes ao regime legal por inexistente ou insuficiente fundamentação.

3.1.2 – Regularização do imóvel no prazo definido para emissão do TD

51. Consta das informações sobre as quais recaíram as autorizações de alienação e dos respetivos CPCV que a celebração destes contratos se deve à circunstância de os imóveis, à data da celebração dos contratos, não reunirem as condições legalmente exigíveis para a emissão dos respetivos TD.

Os CPCV identificam as situações que obstem à emissão do TD

52. A identificação das situações que obstem à emissão do TD consta nos CPCV dos 52 processos examinados. A não regularização da situação registral do imóvel é indicada em 51 CPCV como um obstáculo à transmissão da propriedade do imóvel. As outras situações identificadas como impedimento são a ocupação do imóvel (referida em 44 CPCV) e a possibilidade de exercício do direito de preferência (referida em nove).

Quadro 4 – Situações que obstem à emissão do TD

Situações	N.º
Situação matricial e registral não regularizada	51
Ocupação do imóvel	44
Aguarda que decorra o prazo para exercício do direito de preferência	9

Em quase todos os CPCV foi indicada mais do que uma situação a obstar à emissão do TD correspondendo o seu número (104) ao dobro dos processos examinados (52).

¹ Artigo 110.º do Decreto-Lei n.º 280/2007 e Portaria n.º 878/2009, II Série, publicada em 21 de setembro.

O prazo contratual para a emissão dos TD não resulta de apreciação rigorosa das diligências a efetuar para regularizar os imóveis

53. Verificou-se que os CPCV e respetivas minutas¹ estabelecem um prazo para a emissão do respetivo TD. Porém, os processos não contêm evidência de que os prazos foram estabelecidos com base em prévia avaliação das situações que obstavam à emissão dos TD nem em diligências efetuadas junto das entidades com intervenção na regularização de imóveis, designadamente as conservatórias de registo predial e os serviços de finanças, para sustentar, com razoabilidade, a regularização tempestiva das situações e, conseqüentemente, o cumprimento dos prazos acordados.

3.1.3 – Equilíbrio contratual do clausulado dos CPCV

54. Para alienações por ajuste direto, a lei estabelece a modalidade de pronto pagamento mas admite o pagamento em prestações, até seis anos, acrescido de juros sobre o capital em dívida, às taxas em vigor para o diferimento de pagamentos de dívidas ao Estado². Estas condições de pagamento têm subjacente o pressuposto de que, à data do pagamento, ocorra a transmissão definitiva da propriedade do imóvel.

As condições de pagamento previstas nos CPCV não promovem um efetivo equilíbrio contratual

55. Os CPCV determinam o pagamento do preço total do imóvel à data da sua assinatura. As condições de pagamento estabelecidas diferem das previstas na lei visto que, apesar do procedimento de ajuste direto, a transmissão efetiva da propriedade ocorre com a emissão do TD e não com a outorga de CPCV, não prevendo o RJPIP a alienação de imóveis precedida dessa outorga.
56. As condições de pagamento divergem do usualmente previsto em contratos similares³, os quais, em regra, estabelecem o pagamento de uma quantia a título de sinal e princípio de pagamento com a assinatura do contrato promessa e a entrega do remanescente com a assinatura do contrato definitivo.
57. Neste caso, as condições de pagamento acordadas afastam-se do equilíbrio contratual habitual, ao preverem o pagamento do preço total antes da transmissão do imóvel designadamente, antes de ser juridicamente admissível a rentabilização dos imóveis adquiridos, por via da alienação, do arrendamento ou outra.
58. Saliencia-se ainda que são inválidas as cláusulas de cinco dos CPCV examinados que obrigam não outorgantes (ocupantes) a compensar financeiramente os promitentes compradores pela ocupação dos imóveis, após o prazo para a emissão do TD, e a celebrar contratos de arrendamento, após essa emissão.

¹ As minutas são aprovadas pelo mesmo despacho que autoriza as alienações.

² Artigo 85.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

³ Contratos de promessa de compra e venda regulados pelo direito privado.



Tribunal de Contas

59. Com efeito, nos termos do n.º 2 do artigo 406.º do Código Civil¹ “*Em relação a terceiros, o contrato só produz efeitos nos casos e termos especialmente previstos na lei*”, o que não se verifica para as referidas cláusulas dos CPCV e impede que sejam oponíveis a terceiros.

3.1.4 – Identificação dos responsáveis pela boa e tempestiva execução dos CPCV

60. Compete à DGTF a responsabilidade pela “*regularização matricial e registral dos imóveis em situação de omissão ou de incorreta inscrição ou descrição nas matrizes ou nos registos prediais (...)*” exceto no caso de imóveis pertencentes ao domínio privativo dos institutos públicos em que essa competência é dos respetivos órgãos de direção².

Os CPCV identificam os responsáveis pela regularização das situações que obstam à emissão de TD

61. Os CPCV examinados³ identificam a entidade responsável pela regularização das situações que obstam à emissão do TD e confirmam que é parte outorgante.

Quadro 5 – Entidades responsáveis pela regularização dos imóveis selecionados na amostra

Entidade	N.º de imóveis
DGTF	40
IGFEJ	5
ARSLVT	1
ICNB	1
IFAP	1
IPQ	1
IRHU	1
IVV	1
Total	51

3.1.5 – Efetivação das responsabilidades pelo incumprimento

Os CPCV identificam os responsáveis pelos custos de incumprimento do prazo contratual

62. Os CPCV identificam os promitentes vendedores, os ocupantes e os promitentes compradores dos imóveis a alienar e estipulam que o incumprimento contratual é causa para a resolução do contrato havendo lugar, consoante a responsabilidade seja do alienante ou do adquirente, à devolução da quantia entregue acrescida de uma penalização ou à perda do valor pago a favor do alienante. Em caso de atraso na emissão do TD, os CPCV obrigam a entidade alienante ou ocupante a compensar financeiramente o promitente comprador.

¹ Esta disposição consagra a regra da relatividade dos contratos, segundo a qual não é válida a cláusula contratual que estipule a produção de efeitos negativos (desvantagens) em relação a terceiros.

² Artigo 45.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

³ Exceto o imóvel com situação matricial e registral regularizada à data do CPCV (Processo 26-HF-375).

Não foi prevista a aplicação de sanções a responsáveis pela não regularização tempestiva dos imóveis

63. Dos processos não constava evidência de terem sido instituídos procedimentos para identificar os responsáveis pelo atraso das diligências para a regularização tempestiva dos imóveis. Não está prevista nem há evidência de ter sido promovida a efetivação de responsabilidades, disciplinares ou outras, aos indivíduos responsáveis nas entidades às quais compete a regularização.

3.1.6 – Manutenção/recuperação dos imóveis até à emissão do TD

Não são identificados os responsáveis pelos custos de manutenção dos imóveis até à emissão do TD

64. Não existe nos processos referência a qualquer disposição particular sobre a entidade responsável por suportar os custos de manutenção dos imóveis até à emissão do TD, questão relevante face ao dilatado prazo de concretização das vendas dos imóveis.
65. Os contratos mais recentes (sobretudo desde 2010) passaram a imputar responsabilidades pelos custos de manutenção dos imóveis mas apenas através de disposições relativas ao arrendamento após o período de fruição graciosa. Nos CPCV de 25 dos 52 processos examinados verificou-se que, após a emissão do TD e caso seja celebrado contrato de arrendamento, a responsabilidade pelos custos de manutenção é do inquilino.
66. Até à emissão do TD, ou seja, até à efetiva transmissão da propriedade, o promitente comprador não tem intervenção na gestão do imóvel. Nessa medida, acaba por ser muito limitada a sua possível intervenção na rápida requalificação, arrendamento ou venda do imóvel.

3.2 – EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA GESTÃO DAS ALIENAÇÕES

3.2.1 – Situação dos contratos

Verificou-se o incumprimento generalizado dos prazos para emissão do TD

67. Dos 93 processos examinados (52 processos sem TD e 41 com TD) verificou-se que, em 30 de junho de 2012, 43 permaneciam sem TD (quatro dos quais com CPCV de 2006).
68. Nos 50 processos com TD emitido até 30 de junho de 2012 verificou-se que a respetiva emissão ocorreu, em média, 562 dias após a celebração do CPCV, comprovando a existência de um desfasamento temporal muito significativo entre a celebração do CPCV e a emissão do TD.



3.2.2 – Diligências para a regularização dos imóveis

As diligências efetuadas são insuficientes para regularizar as situações que obstam à emissão dos TD

69. Só em um dos 52 processos sem TD examinados o imóvel se encontrava regularizado. Segundo os responsáveis da DGTF, quando a competência para a regularização pertence aos institutos públicos, o mecanismo disponível para promover essa regularização é apenas a “insistência”, existindo nos processos evidência de diligências da DGTF junto dessas entidades alertando para a aproximação do termo do prazo contratual. Tratando-se de imóveis do Estado é à própria DGTF que cabe promover a regularização.
70. Em quatro processos não existia evidência de diligências para regularizar as situações que obstavam à emissão do TD, sendo que:
- em três¹ processos (com CPCV celebrados em 2008 num caso e em 2010 nos outros) a competência cabia à DGTF, por serem imóveis do Estado;
 - em um dos processos, o CPCV tinha sido celebrado em 2008 e a competência para a regularização era do IGFEJ².

O promitente comprador colaborou no processo de regularização dos imóveis

71. A documentação inserta nos processos confirma que a Estamo (promitente comprador em 50 dos 52 processos examinados) colaborou com a DGTF para efeito da regularização dos imóveis, designadamente através da recolha de elementos e do levantamento das situações que obstavam a essa regularização.

3.2.3 – Compensações financeiras nos termos do clausulado contratual

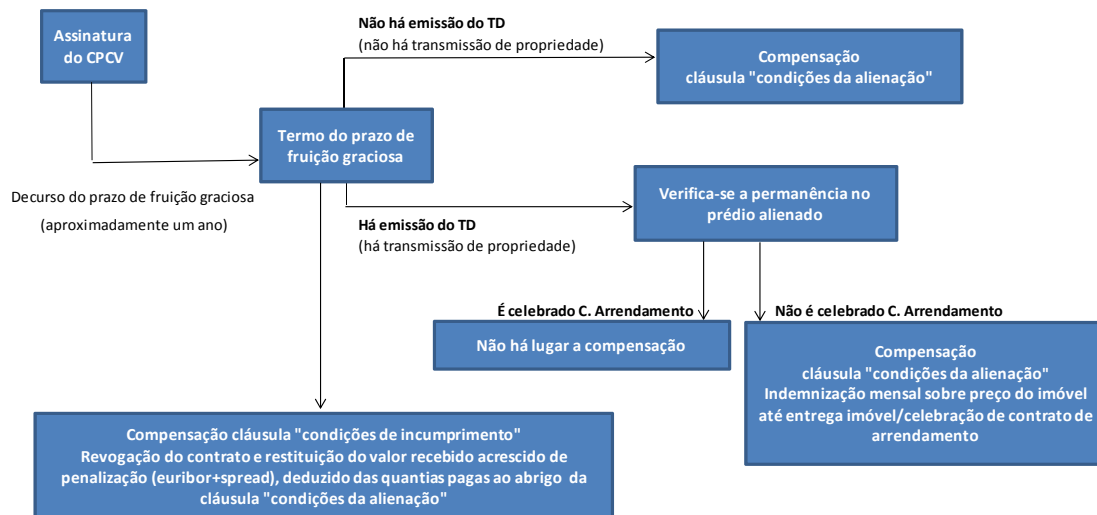
72. Os CPCV preveem compensações financeiras, em regra, nas cláusulas sobre “condições de alienação” e “incumprimento”. Na generalidade dos casos, prevê-se um período de fruição graciosa até à emissão do TD e compensações financeiras associadas ao incumprimento do prazo fixado para essa emissão e à ocupação dos imóveis após esse prazo (vide Figura 1). Em síntese, os CPCV estabelecem as seguintes condições:
- a) revogação do contrato e restituição do preço acrescido de uma compensação;
 - b) compensação financeira pela ocupação dos imóveis relativamente ao período compreendido entre o termo do prazo de fruição graciosa e a emissão do TD;
 - c) compensação financeira pela ocupação do imóvel após a transmissão da propriedade sem que tenha sido celebrado contrato de arrendamento.

¹ Processos 21-LL-91, 21-LFB-6-8 e 21-6E-241.

² Processo 21-PE-2.

73. A Figura 1 representa, esquematicamente, o clausulado habitual em matéria de compensações financeiras.

Figura 1 – Modelo dos CPCV no que respeita ao apuramento de compensações financeiras



74. No que respeita ao apuramento de compensações financeiras:

- a compensação financeira prevista na cláusula sobre “condições da alienação” consiste na aplicação de uma taxa fixa sobre o preço de venda do imóvel;
- a cláusula sobre “incumprimento” prevê a restituição da quantia entregue acrescida de uma compensação, sendo este montante deduzido das quantias que já tenham sido pagas ao abrigo da cláusula sobre “condições da alienação”.

75. Os contratos mais antigos, em particular os celebrados até 2008, apresentam variantes quanto ao clausulado não contendo, em certos casos, a cláusula sobre “condições de alienação” mas apenas a cláusula sobre “incumprimento”.

76. Os contratos mais recentes (desde 2010) contêm também uma cláusula respeitante à opção/direito ao arrendamento, que se traduz na possibilidade do ocupante permanecer no imóvel após a transmissão da propriedade mediante a celebração de contrato de arrendamento. Até à data da celebração desses contratos, os CPCV estabelecem o pagamento de uma indemnização a título de renda em alternativa ao pagamento da indemnização estipulada ao abrigo das “condições de alienação”.



Thales

Tribunal de Contas

3.2.4 – Compensações financeiras pelo incumprimento do prazo para a emissão do TD

77. A Estamo¹ refere ter faturado 25,9 milhões de euros para compensar a ocupação de imóveis sem ter formalizado contratos de arrendamento com os atuais ocupantes².

78. Sobre compensações financeiras, o exame da amostra de 52 processos revelou:

- a existência de pedidos da Estamo para 40 dos 50 processos em que é promitente compradora dos imóveis, no valor global de 20,1 milhões de euros;
- a inexistência de idênticos pedidos da Baía do Tejo e da Lazer e Floresta.

Foi pago 40% do valor reclamado de compensações financeiras por incumprimento contratual

79. Foi pago 40% (8,2 milhões de euros) do valor reclamado pela Estamo (20,1 milhões de euros).

Quadro 6 – Compensações financeiras apuradas pela Estamo – Situação dos pagamentos

N.º do processo	Estamo			Entidade pagadora/devedora
	Valor apurado (€)	Valor pago (€)	Valor por pagar (€)	
Vários processos*	4.183.793,70	4.158.691,70	25.102,00	AT
21-GE-241	776.442,26	0,00	776.442,26	CCDR Alentejo
21-LFF-C-128	654.989,88	431.396,88	223.593,00	CCDR LVT
26-LFF-A-4	1.806.659,33	0,00	1.806.659,33	CHLC
21-LFA-I-34	119.805,05	0,00	119.805,05	DGACCP
21-LFD-E-56	103.660,00	0,00	103.660,00	DGAI
21-FC-204	760.799,82	459.329,41	301.470,42	DGIE MAI
26-NMB-G-36	533.524,80	0,00	533.524,80	DREN
52-LFF-A-157	510.888,76	0,00	510.888,76	ICNB
52-LFE-C-115	552.058,59	0,00	552.058,59	IFAP
21-PE-2	6.324.241,42	0,00	6.324.241,42	IGFEJ
21-LJ-465	1.718.369,43	1.718.369,43	0,00	IGFEJ
21-LJ-467	216.319,74	204.212,14	12.107,60	IGFEJ
21-NH-203	184.497,17	184.497,17	0,00	IGFEJ
21-LC-1	473.558,84	473.558,84	0,00	IGFEJ
52-LFA-A-114	157.563,20	0,00	157.563,20	IGFEJ
21-LFF-C-100	400.242,00	166.767,50	233.474,50	IGFEJ
21-LFB-F-10	303.400,00	151.700,00	151.700,00	IGFEJ
52-LFE-L-26	209.899,36	209.899,36	0,00	IHRU
52-JF-168	117.441,18	0,00	117.441,18	IVV
TOTAL	20.108.154,50	8.158.422,40	11.949.732,10	

Fonte: Estamo – Informação prestada em 13 de julho de 2012.

* Os processos cuja entidade pagadora/devedora é a AT encontram-se discriminados no Anexo 1.

¹ Tendo sido conferida à Estamo a faculdade de se pronunciar sobre o teor do ponto 3.2.4 (por constituir o extrato relevante do Relato) essa sociedade optou por não o fazer.

² No Documento de Prestação de Contas do exercício de 2011, divulgado em www.estamo.pt.

Os custos de incumprimento do prazo para emitir os TD nem sempre foram corretamente apurados

80. O exame dos 40 processos com pedidos de pagamento de compensações financeiras às entidades ocupantes revelou que um dos CPCV tinha sido, entretanto, revogado e que, em três casos, o clausulado contratual não previa essas compensações.

Quadro 7 - Processos com incorreções no apuramento das compensações financeiras

N.º do processo	Cláusula CPCV invocada	Data CPCV	Capital (Valor de transação, €)	Estamo	
				Valor apurado (€)	Valor pago (€)
21-LJ-467	Incumprimento	29-11-2006	1.325.748,12	216.319,74	204.212,14
21-NH-203	Incumprimento	29-11-2006	1.197.708,81	184.497,17	184.497,17
21-PE-2	Condições da alienação	21-08-2008	81.275.000,00	6.324.241,42	0,00
Subtotal (3)				6.725.058,33	388.709,31
Total (40)				20.108.154,50	8.158.422,40

81. Os dois CPCV relativos aos processos 21-LJ-467 e 21-NH-203¹ foram celebrados em 2006 com uma cláusula sobre “incumprimento” que apenas previa a restituição da quantia entregue com uma penalização (correspondente à taxa Euribor a seis meses acrescida de 0,25%). A maioria dos CPCV, designadamente os mais recentes, contém uma cláusula sobre “condições de alienação” que prevê compensações financeiras mensais. Ora, apesar de os dois CPCV em causa não o preverem, também foram reclamadas compensações financeiras mensais resultantes da aplicação da taxa Euribor a seis meses acrescida de 0,25% ao valor de transação do imóvel.
82. No CPCV relativo ao processo 21-PE-2² a cláusula “condições da alienação” não prevê o pagamento de qualquer contrapartida pela permanência no imóvel após 31 de dezembro de 2010³. Ora, foram reclamadas compensações financeiras invocando aquela cláusula quando (tal como para os dois casos anteriores) só era possível recorrer ao disposto na cláusula “incumprimento” (restituição da quantia entregue com uma penalização correspondente à taxa Euribor a seis meses acrescida de 0,25%).
83. Os três contratos referidos apenas conferem ao promitente comprador a faculdade de resolver o contrato e o direito à devolução do preço do imóvel acrescido de uma penalização, em caso de incumprimento da responsabilidade do vendedor.
84. Foi revogado um CPCV⁴ (vide ponto 80) com o fundamento do ocupante não ter disponibilidade orçamental para proceder ao pagamento da compensação mensal e da renda devida após a celebração do contrato de arrendamento.

¹ Ambos da responsabilidade do IGFEJ.

² Também da responsabilidade do IGFEJ.

³ Em rigor, foram objeto deste CPCV dois imóveis tendo a cláusula “condições da alienação” estabelecido datas limite diferentes – 31 de dezembro de 2008 e 31 de dezembro de 2010 - para a permanência das entidades ocupantes nos respetivos imóveis.

⁴ Processo 52-LFE-L-26 em que a entidade ocupante é o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP.



Tribunal de Contas

85. Antes dessa revogação foram solicitadas compensações desde 1 de outubro de 2011 (final do período de fruição graciosa), ao abrigo da cláusula “condições da alienação”, tendo sido pagos 209.899,36 euros. Revogado o contrato, o promitente comprador tem direito à restituição do valor da venda¹ deduzido dos montantes pagos ao abrigo da cláusula referida.

Divergências quanto às compensações financeiras reclamadas pela Estamo

86. Dos processos examinados não constam documentos relativos ao apuramento, pelas entidades ocupantes, das compensações financeiras a pagar à Estamo. No entanto, há evidência nos processos que certas entidades manifestaram desacordo relativamente ao clausulado contratual e/ou à sua execução.
87. É o caso do imóvel ocupado pela CCDR Alentejo (processo 21-GE-241), em que foram devolvidas as notas de débito no valor de 359.706,69 euros e não foi assinado o contrato de arrendamento cuja minuta fora remetida pela Estamo.
88. A CCDR Alentejo informou a tutela da impossibilidade de cumprir as condições contratuais e questionou a duração do arrendamento que previa um prazo mínimo de 12 anos sem possibilidade de denúncia antecipada, bem como a obrigatoriedade de suportar os encargos decorrentes da alienação e certificação energética do imóvel. Acresce que esta entidade não foi outorgante do CPCV pelo que é inválida a cláusula contratual que a vincula à celebração do contrato de arrendamento (vide ponto 58).
89. Outras entidades solicitaram à tutela esclarecimentos sobre as responsabilidades decorrentes dos respetivos contratos. A título exemplificativo, refere-se os casos de impostos devidos (AT², processo 21-LFB-G-8), falta de disponibilidade orçamental para suportar o agravamento dos custos de funcionamento decorrentes da alienação (IHRU, processo 52-LFE-L-26 cujo contrato foi entretanto revogado)³ ou de orientações expressas da tutela para não assumir compromissos financeiros não previstos no orçamento aprovado para 2011 (DGAI, processo 21-LFD-E-56).

¹ Nos termos da cláusula relativa ao incumprimento, ao valor de venda será aplicada uma penalização correspondente à taxa Euribor a seis meses acrescida de 0,9%, desde a data de outorga do CPCV.

² A entidade outorgante deste CPCV foi a DGAIEC, tendo a AT resultado da fusão da DGCI, da DGAIEC e da DGITA, com efeitos desde 1 de janeiro de 2012.

³ Este contrato foi objeto de rescisão por mútuo acordo.

3.2.5 – Gestão processual até à celebração do CPCV

90. A DGTF desempenha as suas competências em matéria de gestão do património imobiliário através das suas três unidades orgânicas seguintes¹:

- Direção de Serviços de Gestão Patrimonial (DSGP);
- Direção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial (DSATP);
- Direção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental (DSGFO).

Quadro 8 – Património Imobiliário – competências das unidades orgânicas da DGTF

DSGP	<p>À DSGP cabe a gestão dos bens imóveis do Estado, devendo otimizar e racionalizar a sua utilização, quer para a instalação de serviços públicos, quer através do respetivo arrendamento ou alienação, bem como intervir, nos termos da lei, em todos os atos de administração, de aquisição ou de alienação de bens imóveis². A DSGP é composta por duas divisões: a de Administração Patrimonial (DAP) e a de Aquisições e Administração Patrimonial (DAAP). A primeira divisão tem competências de gestão e alienação relativamente aos imóveis sítos nos distritos de Aveiro, Beja, Castelo Branco, Évora, Faro, Lisboa, Portalegre, Santarém e Setúbal, bem como de atos tendentes à regularização da sua situação registral. A segunda acumula competências idênticas relativamente aos restantes distritos com as competências na área de aquisição e arrendamento para instalação de serviços públicos do Estado.</p> <p>É a DSGP que executa os procedimentos relacionados com a gestão processual da alienação através de CPCV dos imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado. No caso dos processos dos institutos públicos, os respetivos procedimentos são, em regra, da responsabilidade daquelas entidades.</p>
DSATP	<p>A DSATP tem por missão realizar e manter atualizado 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 respetiva rentabilização e da realização de ações inspetivas³.</p>
DSGFO	<p>À DSGFO compete, designadamente, assegurar a coordenação orçamental das receitas do património imobiliário do Estado⁴.</p>

91. Como referido no ponto 46 também intervêm, como entidades alienantes, os institutos públicos sempre que se trate de imóveis do seu domínio privado.

Não há evidência de controlo pela DGTF anterior à celebração do CPCV

92. Nos processos de alienação examinados não há evidência do exercício de uma função de controlo pela DGTF anterior à celebração do CPCV, dada a inexistência de:

- estudos ou informações elaboradas pelos serviços que fundamentem a decisão de alienação nem a seleção dos imóveis a alienar (vide ponto 37);
- informações sobre a viabilidade de emissão dos TD no prazo fixado no CPCV e uma calendarização com vista à regularização dos imóveis (vide pontos 53 e 94).

¹ Nos termos da Portaria n.º 819/2007, de 31 de julho. Não obstante a nova lei orgânica da DGTF ter sido aprovada pelo Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho, não foi ainda publicada a portaria que regulará a respetiva estrutura.

² Artigo 5.º da Portaria n.º 819/2007.

³ Artigo 6.º da Portaria n.º 819/2007.

⁴ Artigo 4.º da Portaria n.º 819/2007.



Não foram definidos procedimentos de controlo, designadamente através de manuais ou checklists

93. A DGTF não aprovou manuais, *checklists* ou procedimentos destinados a normalizar e a aperfeiçoar a gestão dos processos de alienação de imóveis e respetivo controlo, designadamente no que toca à execução dos CPCV. A gestão documental dos processos bem como as tarefas realizadas pelos técnicos visando a execução dos CPCV são efetuadas com base em meras orientações verbais.

Não consta dos processos a calendarização das diligências a efetuar para a emissão do TD

94. Apenas em 2 dos 52 processos examinados constava evidência de ter sido elaborada uma calendarização das diligências a efetuar para a regularização das situações que obstavam à emissão do TD. Dos processos também não constava qualquer documento com a identificação dos procedimentos a efetuar ou das entidades a contactar para efeito dessa regularização, apesar de terem sido efetuados diligências com esse propósito (comunicações eletrónicas e telefonemas entre os outorgantes dos contratos, bem como reuniões regulares com a Estamo).
95. O exame da informação inserta nos processos e as respostas dos responsáveis da DGTF confirmam que as principais dificuldades à emissão dos TD advêm da insuficiente ou da incorreta situação registral dos imóveis¹. Mesmo já dispor de acesso à base de dados do Instituto dos Registos e do Notariado – o que considera ser um significativo avanço em termos de regularização dos imóveis² – a DGTF não tem regularizado os imóveis tempestivamente, o que obsta ao cumprimento dos prazos fixados nos CPCV para emissão dos TD.

¹ A regularização registral implica uma plena definição das áreas do imóvel em causa, bem como da propriedade e transmissões de propriedade associadas ao mesmo o que coloca dificuldades acrescidas no caso de imóveis indivisos ou cuja propriedade do terreno e da construção não pertença à mesma entidade.

² O acesso da DGTF à base de dados do IRN foi objeto de recomendação formulada pelo Tribunal no Relatório de Auditoria n.º 38/2010 – 2.ª Secção.

3.2.6 – Sistema de monitorização da execução dos CPCV

O sistema de informação e controlo da execução dos CPCV carece de atualização e de correções

96. A DSGP dispõe de uma base de dados para recolher informação sobre a situação dos CPCV e controlar a sua execução. É uma base de dados em Access, designada “Imóveis para adjudicar” que é independente do sistema informático de gestão dos imóveis do Estado existente na DSATP¹. Todos os técnicos da DSGP podem aceder à referida aplicação mas apenas dois estão autorizados a inserir/alterar a informação.
97. Verificou-se que os dados não estão atualizados uma vez que o sistema não continha informação relativamente a 20 dos 52 processos e constatou-se não ter sido extraída diretamente da referida base de dados a informação sobre os processos remetida ao Tribunal (em ficheiros Excel)
98. A validação a que se procedeu, por amostragem, do universo de processos com CPCV identificado na lista remetida ao Tribunal evidenciou os erros seguintes:

Quadro 9 – Erros detetados na validação da amostra

Situações	N.º	%
Designação do imóvel	1	1
Valor de transação	2	2
Data do CPCV	21	23
Existência de TD	3	3
Data do TD	5	5

99. Verificou-se a existência de TD emitido em 2011 para três dos 52 processos reportados sem TD até final desse ano que tinham sido selecionados. Os cinco erros detetados na data do TD resultam das três situações indicadas anteriormente e de mais duas para as quais não tinha sido indicada a data de emissão do TD.
100. O facto de conter erros e omissões compromete a utilidade da aplicação informática da DGTF, como sistema centralizado de informação, não obstante permitir a recolha dos dados relevantes para a execução dos CPCV, nomeadamente os elementos essenciais à identificação do imóvel, informações sobre o CPCV, as razões que obstam à emissão do TD e as várias diligências efetuadas até à emissão do TD.
101. Para além do sistema referido a DSGP dispõe também de ficheiros informáticos com informação sobre:
- os imóveis disponíveis para alienar;
 - os imóveis em fase de regularização;

¹ Sistema de Informação de Imóveis do Estado que já foi objeto de uma auditoria do Tribunal – Relatório n.º 38/2010 – 2.ª Secção, aprovado em 12 de novembro de 2010 e disponível em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

- a gestão de contratos, designadamente sobre as alienações e aquisições realizadas, a identificação e localização dos imóveis, os promitentes vendedores e compradores, os valores de transação e de avaliação e a data de transação.

O sistema não tem mecanismos automáticos de alerta para o termo dos prazos contratuais

102. O sistema não está dotado de mecanismos automáticos de alerta para o termo dos prazos contratuais, de forma a prevenir situações de incumprimento. Permite, no entanto, a extração de relatórios, entre os quais um com a informação, por processo, da data limite para emissão do TD. A inexistência de mecanismos automáticos de alerta compromete a utilidade desta base de dados como ferramenta de controlo.

Os processos não se encontram devidamente organizados

103. Nos processos não foram encontradas evidências da utilização de *outputs* ou relatórios produzidos pela base de dados em *Access* ou por qualquer outro sistema de gestão documental associada aos processos de alienação.
104. A cada imóvel ou fração de imóvel corresponde um processo, organizado em pastas de arquivo, frequentemente com mais de um volume, classificado conforme a situação (administração, alienação, aquisição ou arrendamento) e localização geográfica. Os processos integram documentação muito diversa (correspondência, despachos, fichas de avaliação e peças associadas ao processo de alienação) por ordem cronológica que não é sistemática. Em parte dos processos verificou-se a existência de separadores designados por “Expediente”, “Autorização”, “Avaliação”, “CPCV” e “Plantas”.
105. Quanto à organização física dos processos de alienação, verificaram-se deficiências de diversa natureza: os documentos não são numerados, encontram-se por vezes em duplicado, nem sempre estão arquivados no separador correto e parte da documentação encontra-se solta, com risco de extravio. A situação é agravada pela falta de um índice, o que impede que se verifique se o processo se encontra completo.
106. A deficiente organização dos processos dificultou o exame da respetiva informação e faz colocar reservas quanto à sua integralidade impedindo uma opinião favorável sobre a tramitação processual relativa à execução dos CPCV.

Não existem instruções para acompanhamento da execução dos CPCV pela DGTF

107. A DGTF não adotou instruções para acompanhamento da execução dos CPCV, nem para a organização dos processos de alienação, estabelecendo responsabilidades claras na matéria.



Não foram comunicados à tutela resultados do acompanhamento da execução dos CPCV pela DGTF

108. Nos processos não foi encontrada evidência de comunicação da DGTF à tutela (MEF e SETF), designadamente no que respeita às situações em que se aproximava o termo do prazo contratualmente estabelecido para a emissão do TD sem que estivessem reunidas as condições para o efeito.
109. Há evidência de um “ponto de situação” apresentado pela Estamo ao SETF, em 14 de abril de 2011, relativamente aos imóveis adquiridos até março de 2011, onde explicitava a situação de cada um deles. Em relação aos imóveis com CPCV celebrados com a Estamo e ocupados por instalações hospitalares na área de Lisboa, constava dos processos um relatório de 2011, produzido por um grupo de trabalho nomeado pela Secretaria de Estado da Saúde, com a participação da DGTF, sobre a questão das compensações financeiras e indemnizações por ocupação de espaço e incumprimento dos contratos.



4 – CONCLUSÕES

110. A auditoria às alienações de imóveis do património público estatal (1.381 milhões de euros) efetuadas no último sexénio a favor de empresas públicas (96%) revelou a necessidade de uma aplicação rigorosa da lei e da reforma dos procedimentos insuficientes e inapropriados que se generalizaram nessas vendas.
111. Quanto à legalidade e regularidade das alienações conclui-se:
- ser deficiente e inapropriada – ou, mesmo, inexistente – a fundamentação das decisões de alienação de imóveis, face ao exigido pelo regime jurídico do património imobiliário público;
 - que os prazos contratuais para a emissão de TD que concretize a venda não são, amiúde, ponderados com base em informação pertinente e idónea face às importantes compensações financeiras contratualmente aceites para o caso de incumprimento. É que, nesse caso, o recebimento integral do preço com a promessa de compra e venda resulta, na prática, num financiamento ao Estado obtido em condições especialmente onerosas e num impasse relativamente ao uso do imóvel com custos económicos de ineficiência para o Estado.
112. Quanto à gestão das alienações, detetaram-se deficiências nos procedimentos de supervisão e controlo adotados, no que se refere:
- à falta de verificação, prévia à celebração de qualquer CPCV, da conformidade da pretendida alienação com a lei e as disposições internas aplicáveis. A aludida circunstância de os CPCV celebrados com empresas públicas envolver o recebimento imediato do preço podendo acarretar custos gravosos de financiamento para o Estado sublinha, por si só, a importância do controlo *ex-ante*;
 - à inexistência de manuais, *checklists*, instruções administrativas e procedimentos uniformes a seguir nos processos de alienação;
 - à não responsabilização dos intervenientes nos procedimentos contratuais, com prejuízo para o cumprimento tempestivo das obrigações assumidas pelas entidades públicas contratantes;
 - ao sistema de monitorização dos CPCV celebrados cuja base de dados se constatou enfermar de uma multiplicidade de erros e omissões e da falta de mecanismos de alerta e de comunicação às instâncias responsáveis.

5 – RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se ao Ministro das Finanças:

- que a autorização para a alienação de imóveis seja proferida apenas quando estes reunirem as condições para ser emitido o respetivo título definitivo, de forma a obviar eventuais situações de incumprimento e, por conseguinte, a restituição dos montantes recebidos e o pagamento de compensações financeiras.
- que a decisão de alienar imóveis do património público se baseie em propostas que demonstrem terem sido observados os pressupostos exigidos no artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.
- que a decisão de alienar imóveis do património público se fundamente em critérios de boa gestão imobiliária em observância do disposto, designadamente, nos artigos 3.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

Recomenda-se à DGTF:

- que, em conjunto com as demais entidades responsáveis pela regularização dos imóveis, identifique para cada imóvel os motivos que obstem à emissão do respetivo título definitivo e elabore uma calendarização das diligências a efetuar com vista à regularização dessas situações, reportando os resultados desse apuramento ao Ministro das Finanças e aos ministros que tutelam essas entidades.
- que, em conjunto com as demais entidades responsáveis pelo pagamento de compensações financeiras, proceda ao correto apuramento dos valores devidos a esse título face ao acordado em cada CPCV e que os resultados desse apuramento sejam reportados ao Ministro das Finanças e aos ministros que tutelam essas entidades.
- que defina procedimentos de controlo que lhe permitam dispor, a cada momento, de informação atualizada sobre a situação dos processos e sobre as diligências em curso com vista à regularização dos imóveis, para evitar situações de incumprimento.
- que a documentação existente nos processos seja numerada sequencialmente de forma a evitar situações de extravio.



6 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

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, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o relato da auditoria foi enviado a:

- Ministro de Estado e das Finanças
- Diretora Geral do Tesouro e Finanças

O Ministro de Estado e das Finanças optou por não exercer o direito ao contraditório. A resposta recebida da DGTF foi examinada e tida em consideração na redação final. Os comentários que essa resposta suscita, por expressar posições discordantes em relação a conclusões e recomendações de auditoria, figuram no Anexo 2. No sentido de atribuir total amplitude ao exercício do contraditório, a versão integral da resposta constitui o Anexo 3.

7 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo da ação).

8 – EMOLUMENTOS

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

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

9 – DECISÃO

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

1. Aprovar o presente relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - Presidente da Assembleia da República
 - Ministro de Estado e das Finanças
 - Diretora-Geral do Tesouro e Finanças
2. Fixar o prazo de seis meses para que as entidades destinatárias das recomendações informem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste 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 redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00 a suportar pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º e do n.º 3 do artigo 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.
4. Remeter cópia deste relatório e do respetivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada 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* e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 6 de dezembro de 2012

Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto



O Conselheiro Relator



(José de Castro de Mira Mendes)

Os Conselheiros Adjuntos



(José Luís Pinto Almeida)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



ANEXOS

Thales



ANEXO 1 – COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS RECLAMADAS PELA ESTAMO À AT

Thales



Anexo 1 – Compensações financeiras reclamadas pela Estamo à AT

N.º do processo	Estamo		
	Valor apurado (€)	Valor pago (€)	Valor por pagar (€)
2-QI-242	97.461,25	97.461,25	0,00
51-OI-42	24.000,00	24.000,00	0,00
51-NP-35	65.705,25	65.705,25	0,00
5-NMA-A-82	114.522,50	114.522,50	0,00
21-NMC-A-179	539.750,00	539.750,00	0,00
51-LE-245	101.959,84	101.959,84	0,00
51-LO-136	92.640,00	92.640,00	0,00
26-LFC-F-55	155.853,00	155.853,00	0,00
21-LFA-A-382	891.520,50	891.520,50	0,00
26-IG-102	106.380,00	106.380,00	0,00
5-GL-45	41.338,50	41.338,50	0,00
21-FC-429	169.253,60	169.253,60	0,00
5-CB-118	190.885,13	190.885,13	0,00
51-BE-143	77.197,50	77.197,50	0,00
21-AT-39	68.825,00	68.825,00	0,00
21-PL-385	326.326,00	301.224,00	25.102,00
21-NR-289	60.327,19	60.327,19	0,00
26-LFB-F-73	278.300,00	278.300,00	0,00
26-LFB-E-44	157.607,13	157.607,13	0,00
5-NMB-D-25	140.489,75	140.489,75	0,00
21-LFB-G-8	483.451,56	483.451,56	0,00
TOTAL	4.183.793,70	4.158.691,70	25.102,00

Thales



Thales

ANEXO 2 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO

Thales



Anexo 2 – Apreciação do Contraditório

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, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o relato da auditoria foi enviado ao Ministro de Estado e das Finanças e à entidade auditada (DGTF).

O Ministro de Estado e das Finanças optou por não exercer o direito ao contraditório.

A resposta recebida da DGTF (cuja versão integral constitui o Anexo 3) foi examinada e tida em consideração na redação final apresentando-se, em seguida, os comentários que essa resposta suscita na parte em que expressa posições discordantes em relação a observações e conclusões da auditoria.

Legalidade e Regularidade das Alienações

Quanto ao procedimento adotado na venda de imóveis, a DGTF alega que:

“(...) conforme já referido por esta Direção-Geral a expressão “preferencialmente” associada ao procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, consagrada no n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, não impede a adoção dos restantes procedimentos previstos naquele diploma (...).

Assim, não podemos aderir ao entendimento vertido no Relato em apreço quando afirma que o recurso sistemático ao procedimento por ajuste direto desvirtua o regime regra legalmente previsto, pondo em causa os princípios da transparência e da concorrência, uma vez que tais princípios nunca podem ser dissociados da melhor prossecução do interesse público, constituindo um dos objetivos essenciais da Administração, tendo em conta que esta deve procurar otimizar a satisfação das necessidades coletivas que lhe incumba prosseguir.

Com efeito, consideramos que os referidos princípios se encontram observados e presentes nas alienações concretizadas através de ajuste direto.”

A DGTF limita-se a reproduzir uma argumentação não acolhida anteriormente pelo Tribunal¹. O “procedimento por ajuste direto” constitui uma exceção ao regime regra por impedir o normal funcionamento das regras de mercado e, conseqüentemente, a obtenção de outras propostas, eventualmente mais vantajosas para os interesses do Estado. Do princípio da prossecução do interesse público, consagrado no artigo 266.º da Constituição, decorre o dever de boa administração em toda a atividade da Administração Pública, dever esse que obriga a respeitar o princípio da legalidade. Ora, a observância desses princípios não se presume, tem de ser devidamente comprovada, o que não se verificou nos processos examinados. Por isso se concluiu ser deficiente e inapropriada ou, mesmo, inexistente a fundamentação das decisões de alienação dos imóveis.

A propósito das condições de pagamento adotadas, a DGTF refere que:

¹ Vide Relatório de Auditoria n.º 38/2010 – 2.ª Secção.

“(...) nada na lei impede que as partes estipulem, no contrato-promessa, o pagamento integral do preço, enquanto prestação própria e típica do contrato prometido, que relativamente ao contrato-promessa assume apenas a natureza de obrigação secundária ou acessória.

Esse douto Tribunal conclui que o recurso à figura do contrato-promessa de compra e venda é motivada pelo facto de os imóveis objeto desses contratos não reunirem, a data da respetiva assinatura, os requisitos necessários para a emissão dos títulos definitivos (...).

Ora, a função do contrato-promessa consiste precisamente em vincular as partes a uma prestação futura, isto é, em as obrigar à conclusão de um contrato futuro, o que constitui a chamada obrigação de contratar, sendo certo que aquando da data da conclusão do negócio estará sempre devidamente assegurado que os imóveis reúnem todas as condições exigíveis para a sua alienação.”

Também aqui a DGTF se limita a reafirmar uma argumentação não acolhida anteriormente pelo Tribunal por não se enquadrar no regime legal aplicável às alienações de imóveis do Estado, o qual determina ser subsidiariamente aplicável ao ajuste direto o normativo que regulamenta o procedimento por hasta pública¹ e onde constam, para além da tramitação aplicável a esse procedimento, as modalidades de pagamento admitidas. Acresce que a inexistência de obstáculos legais à utilização do CPCV não autoriza a prescindir de critérios de boa gestão financeira para tomar a decisão prévia de alienar os imóveis. Tais critérios implicam que os prazos fixados para a celebração dos contratos definitivos sejam suportados por avaliações rigorosas dos constrangimentos existentes para a regularização dos imóveis a alienar que evitem pagamentos de compensações financeiras motivadas por incumprimentos como os que se verificaram em processos examinados.

A DGTF conclui os seus comentários sobre a legalidade e a regularidade das alienações com a observação seguinte:

“(...) Ainda a propósito da alienação destes imóveis precedida da celebração dos contratos-promessa, importa referir que a adoção deste modelo de negócio resultou de uma opção político-governamental, orientada por princípios de consolidação orçamental, a qual foi abandonada a partir do 2.º semestre de 2011.”

As conclusões e recomendações de auditoria são, naturalmente, formuladas no âmbito das competências do Tribunal para fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e apreciar a boa gestão financeira². Nesse âmbito, o que incumbe ao Tribunal é verificar se as decisões e os atos praticados para efeito da alienação de imóveis do Estado são legais, regulares e conformes aos princípios da boa gestão financeira.

¹ Artigo 106.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Artigo 1.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto).



Tribunal de Contas

Eficiência e Eficácia da Gestão das Alienações

Em matéria de regularização registral e matricial dos imóveis, a DGTF alega que:

“(...) o cumprimento atempado dos contratos-promessa celebrados constituiu, desde sempre, um objetivo a atingir, o qual nem sempre foi alcançado, dado que a regularização registral dos imóveis constitui um processo moroso e de grande complexidade jurídica (...).

Sucedendo ainda que, neste processo, se recorre amiúde a contatos informais com as conservatórias do registo predial (...), sendo que muitas das diligências efetuadas não se traduzem na produção de um documento que possa ser inserido no processo do respetivo imóvel.

No que concerne (...) aos institutos públicos, esta Direção-Geral tem prestado a sua colaboração (...).

A morosidade e a complexidade da regularização dos imóveis sublinham a necessidade de integrar e manter atualizada, nos respetivos processos, a relação dos procedimentos em curso ou a desenvolver e a previsão dos prazos para a respetiva conclusão, de forma a prevenir situações de incumprimento.

No que respeita ao controlo da execução dos CPCV, a DGTF refere que:

“Reconhecendo que os meios informáticos disponíveis para a gestão do património imobiliário público, (...), não satisfazem as necessidades e exigências adstritas a este tipo de negócio, está em curso a implementação de uma aplicação informática de gestão de imóveis, correlacionada com o SIIE, (...).

Note-se que a referida base de dados Access foi criada com o intuito de controlar não só o número de imóveis envolvidos neste tipo de operação imobiliária como assegurar o cumprimento dos prazos contratuais para a emissão dos títulos de alienação, sendo que esta ferramenta dificilmente se poderá qualificar como uma verdadeira aplicação informática.”

Até à implementação da nova aplicação informática para gestão dos imóveis, correlacionada com o SIIE, que a DGTF refere estar em curso, a aplicação em Access constitui a única ferramenta disponível naquela Direção-Geral para controlar a execução dos CPCV. É, pois, importante que essa aplicação contenha toda a informação necessária (integral e atualizada) para “controlar o número de imóveis envolvidos” e “assegurar o cumprimento dos prazos contratuais”.

Sobre a organização dos processos de alienação foram efetuados os comentários seguintes:

“(...) a atual organização interna dos processos resultou da verificação que a colocação da documentação no processo por ordem cronológica à medida que a mesma era recebida e produzida dificultava substancialmente a consulta do processo, designadamente a localização de documentos essenciais (...)

Entende-se ainda que o manuseamento dos processos por diferentes unidades orgânicas (...) dificultam a introdução da numeração sequencial. Assim, considera-se ser de manter a atual organização interna dos processos por ser a que melhor responde as necessidades dos serviços, ao permitir o seu fácil manuseamento e localização da documentação essencial, não parecendo que a numeração sequencial da documentação seja articulável com esta organização nem que permita ganhos de eficácia e eficiência que a atual organização interna alcança.

De igual modo, sobre a indicação desse douto Tribunal de que os processos deveriam ser dotados de um índice referente a documentação contida, julga-se que a abundante documentação produzida interna e externamente e inserta em cada processo dificulta substancialmente a introdução de um índice documental nos processos.

Contudo, estando esta Direção-Geral ciente da pertinência da melhoria da atual gestão documental dos processos, encontra-se em curso a adoção de um Sistema de Gestão Documental que permitirá a digitalização dos documentos em formato papel, avançando-se no sentido da desmaterialização dos processos, e que assegurara a inexistência de eventuais extravios.”

A numeração sequencial da documentação dos processos (por ordem de inserção) e a sua conjugação com um índice atualizado (por data de inserção) são condições de controlo geralmente aceites como essenciais para garantir a integridade da informação constante de cada processo, em cada momento, como exige um adequado sistema de controlo interno administrativo.

Reitera-se a recomendação¹ anteriormente formulada no sentido dessa numeração, justificada pela circunstância de não terem sido corrigidas as deficiências anteriormente detetadas pelo Tribunal e que não asseguram que se evitem, *inter alia*, extravios de documentação.

¹ Relatório de Auditoria n.º 38/2010 – 2.ª Secção – Recomendação n.º 11: Recomenda-se à Direção-Geral do Tesouro e Finanças que passe a numerar sequencialmente toda a documentação inserta nos processos de aquisição e de alienação de imóveis, como mecanismo de deteção de eventuais extravios.



Thales

ANEXO 3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTA DA DGTF

Thales



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

S/Ref. Departamento de Auditoria II-01: 17506
Data: 09.11.2012

NºRef. 090.20.05/DSQP/DSGP
Data:

Assunto: Relato de Auditoria à Alienação de Imóveis do Estado a Empresas Públicas

Exmo. Senhor,

Relativamente 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, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

1 – Legalidade e Regularidade das Alienações

Refere esse douto Tribunal que o recurso ao procedimento de alienação por ajuste direto desvirtua o regime regra legalmente previsto, pondo em causa os princípios da transparência e da concorrência. Ora, conforme já referido por esta Direção-Geral a expressão "preferencialmente" associada ao procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, consagrada no n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, não impede a adoção dos restantes procedimentos previstos naquele diploma, designadamente o ajuste direto, nas situações em que o mesmo seja legalmente admissível, havendo ainda que dizer que o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio surge como o mais adequado quando existem outros fatores, para além do preço, sujeitos a negociação, o que na maioria dos casos não se verifica.

Assim, não podemos aderir ao entendimento vertido no Relato em apreço quando afirma que o recurso sistemático ao procedimento por ajuste direto desvirtua o regime regra legalmente previsto, pondo em causa os princípios da transparência e da concorrência, uma vez que tais princípios nunca podem ser dissociados da melhor prossecução do interesse público, constituindo



um dos objetivos essenciais da Administração, tendo em conta que esta deve procurar otimizar a satisfação das necessidades coletivas que lhe incumba prosseguir.

Com efeito, consideramos que os referidos princípios se encontram observados e presentes nas alienações concretizadas através de ajuste direto.

É ainda dito no Relato que não foi dado cumprimento ao disposto na lei sobre as condições de pagamento, na medida em que aqueles estabelecem que o pagamento integral do preço do imóvel é efetuado na data da assinatura do contrato-promessa, entendimento que não se partilha, porquanto, como também já se transmitiu a esse douto Tribunal, no contrato-promessa as partes podem acordar não só na outorga do contrato definitivo, mas também na antecipação de prestações próprias do contrato prometido, como seja o pagamento do preço.

Com efeito, atento o princípio da liberdade contratual estatuído no artigo 405.º do Código Civil e não obstante a autonomia contratual da Administração ser funcionalizada à prossecução de fins de interesse público e no respeito dos princípios constitucionais e legais que regem a atividade administrativa, nada na lei impede que as partes estipulem, no contrato-promessa, o pagamento integral do preço, enquanto prestação própria e típica do contrato prometido, que relativamente ao contrato-promessa assume apenas a natureza de obrigação secundária ou acessória.

Tal resulta, aliás, do disposto no artigo 440.º do Código Civil, que permite que um dos contraentes entregue ao outro coisa que coincida, no todo, com a prestação a que fica adstrito, sendo a entrega havida como antecipação total do cumprimento. Ademais, e de acordo com o disposto no artigo 441.º do Código Civil, está na disponibilidade das partes afastar a presunção de que as quantias entregues possuem carácter de sinal.

Esse douto Tribunal conclui que o recurso à figura do contrato-promessa de compra e venda é motivada pelo facto de os imóveis objeto desses contratos não reunirem, à data da respetiva assinatura, os requisitos necessários para a emissão dos títulos definitivos, designadamente por não terem a sua situação registral ou matricial regularizada, motivo pelo qual considera que só deveria ser promovida a alienação dos imóveis que, à data da transação, reúnam as condições legalmente exigíveis.

Ora, a função do contrato-promessa consiste precisamente em vincular as partes a uma prestação futura, isto é, em as obrigar à conclusão de um contrato futuro, o que constitui a chamada obrigação de contratar, sendo certo que aquando da data da conclusão do negócio estará sempre

Sucesso se que no processo seja incluída a respetiva folha documental e nº. de processo



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

devidamente assegurado que os imóveis reúnem todas as condições exigíveis para a sua alienação.

Ainda a propósito da alienação destes imóveis precedida da celebração dos contratos-promessa, importa referir que a adoção deste modelo de negócio resultou de uma opção político-governamental, orientada por princípios de consolidação orçamental, a qual foi abandonada a partir do 2.º semestre de 2011.

2 – Eficiência e Eficácia da Gestão das Alienações

Aponda ainda o Relato em apreço que as diligências efetuadas para a regularização dos imóveis objeto de alienação foram insuficientes para a emissão tempestiva dos respetivos títulos de alienação. Ora, esta Direção-Geral não pode concordar com esta afirmação, porquanto o cumprimento atempado dos contratos-promessa celebrados constituiu, desde sempre, um objetivo a atingir, o qual nem sempre foi alcançado, dado que a regularização registal dos imóveis constitui um processo moroso e de grande complexidade jurídica, exigindo prévia análise, em cada imóvel se apresenta como um caso dotado de características únicas, não sendo possível na maioria das vezes utilizar a metodologia aplicada na regularização de um imóvel a outro.

Sucedendo ainda que, neste processo, se recorre amiúde a contatos informais com as conservatórias do registo predial de modo a assegurar que o pedido de registo não seja recusado, evitando assim custos adicionais, sendo que muitas das diligências efetuadas não se traduzem na produção de um documento que possa ser inserido no processo do respetivo imóvel. Acresce, ainda, que os meios humanos de que esta Direção-Geral dispõe para esta tarefa, à semelhança de outras na área da gestão patrimonial, são manifestamente insuficientes.

No que concerne aos imóveis cuja regularização compete, por força da lei, aos institutos públicos, esta Direção-Geral tem prestado a sua colaboração, designadamente, através de contatos telefónicos, esclarecendo dúvidas sobre a forma de regularizar o imóvel, preparando e remetendo minutas de proposta de adjudicação e de títulos de alienação.

Reconhecendo que os meios informáticos disponíveis para a gestão do património imobiliário público, com exclusão da plataforma SIIE – Sistema de Informação de Imóveis do Estado, não satisfazem as necessidades e exigências adstritas a este tipo de negócio, está em curso a implementação de uma aplicação informática de gestão de imóveis, correlacionada com o SIIE. O

Símbolo de que na rubrica logo indicada a referência deve documentar o nº do processo.



que se espera que venha a permitir ultrapassar algumas das deficiências apontadas por esse douto Tribunal à base de dados Access criada pela Direção de Serviços de Gestão Patrimonial.

Note-se que a referida base de dados Access foi criada com o intuito de controlar não só o número de imóveis envolvidos neste tipo de operação imobiliária como assegurar o cumprimento dos prazos contratuais para a emissão dos títulos de alienação, sendo que esta ferramenta dificilmente se poderá qualificar como uma verdadeira aplicação informática.

Considera o Relato em apreço, à semelhança da Recomendação n.º 11 do Relatório de Auditoria n.º 38/2010 - 2ª Secção, que a documentação constante dos processos deverá ser numerada sequencialmente, de modo a evitar extravios. Sobre este entendimento, considera-se pertinente dizer que este assunto tem sido objeto de discussão interna. Com efeito, a atual organização interna dos processos resultou da verificação que a colocação da documentação no processo por ordem cronológica à medida que a mesma era recebida e produzida dificultava substancialmente a consulta do processo, designadamente a localização de documentos essenciais, como seja por exemplo o título de aquisição (atualmente colocado no separador 4), e a análise das questões que são suscitadas no âmbito da gestão do imóvel. Nessa decorrência, em face da necessidade de tornar a documentação constante dos mesmos mais acessível, optou-se pela colocação de separadores, cujos títulos são identificados no índice que consta como 1.ª folha de qualquer processo, colocando-se a documentação no respetivo separador, o que permite, por exemplo, a verificação imediata da última avaliação (separador 2) ou do registo e da matriz predial (separador 3).

Entende-se ainda que o manuseamento dos processos por diferentes unidades orgânicas (refira-se que a documentação produzida pela unidade orgânica responsável pelas avaliações é colocada no separador 2) e a organização interna do processo por separadores temáticos dificultam a introdução da numeração sequencial. Assim, considera-se ser de manter a atual organização interna dos processos por ser a que melhor responde às necessidades dos serviços, ao permitir o seu fácil manuseamento e localização da documentação essencial, não parecendo que a numeração sequencial da documentação seja articulável com esta organização nem que permita ganhos de eficácia e eficiência que a atual organização interna alcança.

De igual modo, sobre a indicação desse douto Tribunal de que os processos deveriam ser dotados de um índice referente à documentação contida, julga-se que a abundante documentação produzida interna e externamente e inserta em cada processo dificulta substancialmente a introdução de um índice *documental* nos processos.



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Contudo, estando esta Direção-Geral ciente da pertinência da melhoria da atual gestão documental dos processos, encontra-se em curso a adoção de um Sistema de Gestão Documental que permitirá a digitalização dos documentos em formato papel, avançando-se no sentido da desmaterialização dos processos, e que assegurará a inexistência de eventuais extravios.

3 – Considerações Finais

Em face do antedito, considera esta Direção-Geral que a sua atuação, no âmbito da alienação do património imobiliário do Estado, se caracteriza pelo estrito cumprimento do estatuido no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, pautando-se pelos valores que norteiam a sua atividade, designadamente o rigor e a responsabilidade.

Tendo em vista uma gestão mais eficaz e eficiente do património imobiliário público e considerando que é imprescindível a melhoria das ferramentas informáticas associada àquela gestão, esta Direção-Geral está a promover a implementação de uma aplicação informática de gestão de imóveis, correlacionada com o SIIE, e a adoção de um Sistema de Gestão Documental.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Elsa Roncon Santos

DGTC 22 11*12 21899

Rua do Alfarego, 5 - 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel: 21 684 60 00 | Fax: 21 684 61 15 | E-mail: tesouro@dgf.pt

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e n.º de processo.