



Tribunal de Contas



Auditoria ao

Processo de Construção do

Centro Materno-Infantil do Norte

Relatório n.º 24 /06 – 2.ª Secção

Processo n.º 29/05 - AUDIT



ÍNDICE

	<i>Fls</i>
Ficha técnica	4
Relação de Siglas	5
I. SUMÁRIO EXECUTIVO	6
II. RELATÓRIO	10
2.1. INTRODUÇÃO	10
2.1.1. Natureza e âmbito da auditoria	10
2.1.2. Objectivos.....	10
2.1.3. Metodologia e procedimentos.....	11
2.1.4. Condicionantes	12
2.1.5. Exercício do contraditório	13
2.2. ENQUADRAMENTO FACTUAL DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CMIN.....	16
2.3. ANÁLISE DO PROJECTO DE INVESTIMENTO RELATIVO AO CMIN	17
2.3.1. Processos de planeamento e suportes à fundamentação da decisão	17
2.3.2. Gestão temporal.....	23
2.3.3. Execução financeira do projecto no PIDDAC	23
2.3.4. Apreciação global da execução financeira do projecto de investimento	24
2.4. APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DO ACORDO E DOS PROTOCOLOS CELEBRADOS ENTRE O ESTADO/MS E O MP.....	26
2.4.1. Acordo n.º 1/2001.....	26
2.4.2. RCM n.º 125/2003 e protocolos de colaboração celebrados em 07.05.2003 e 20.05.2004.....	29
2.4.2.1. Protocolo de colaboração de 07.05.2003	29
2.4.2.2. RCM n.º 125/2003 de 28.08.2003 e Protocolo de colaboração de 20.05.2004.....	30
2.4.3. Fiscalização prévia dos protocolos e acordo celebrados	34
2.5. ANÁLISE DAS DESPESAS INDUZIDAS PELA DECISÃO DE CONSTRUÇÃO DO CMIN	35
2.5.1. Despesa do MS	35
2.5.1.1. Despesa com a aquisição de terrenos para a construção do CMIN	36
2.5.1.2. Despesa com o projecto de concepção do CMIN	36
2.5.1.3. Transferência de verbas para o MP no âmbito do Protocolo de colaboração de 20.05.2004	38
2.5.2. Despesas incorridas pelo MP.....	38
2.5.2.1. Realojamentos (2001-2002) – Acordo n.º 1/2001.....	38
2.5.2.2. Construção de habitação social (2004-2005) – Protocolo de colaboração de 20.05.2004	40



2.5.2.2.1. Fluxos financeiros entre o MS, o INH e o MP	40
2.5.2.2.2. Fluxos financeiros entre o MP e a “Gestão de Obras Públicas da CMP, EM”	40
2.5.2.2.3. Realojamentos - 2005	42
2.6. APRECIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO RESULTANTE DO ACORDO E DOS PROTOCOLOS CELEBRADOS ENTRE O ESTADO/MS E O MP	43
2.7. REFERÊNCIAS FINAIS	46
2.7.1. Relação nominal dos responsáveis	46
2.7.2. Agradecimentos	46
2.8. RECOMENDAÇÕES	46
III. DECISÃO	47



Anexos:

- I. Relação nominal dos responsáveis
- II. Entidades intervenientes e enquadramento legal dos factos
- III. Mapas relativos ao Programa Funcional do CMIN
- IV. Comparticipação do INH na construção dos empreendimentos utilizados pelo MP no realojamento
- V. Custos de empreitada com o conjunto habitacional Parceria e Antunes
- VI. Alegações
- VII. Notas de emolumentos

Apeços:

1. Despacho do Secretário de Estado da Administração da Saúde, de 20.09.1991;
2. Despacho do Ministro da Saúde, de 19.04.1994;
3. Despacho do Secretário de Estado da Saúde, de 31.12.1996, e parecer de suporte;
4. Programa Funcional do CMIN e respectivas alterações;
5. Fax da Administração Regional de Saúde, de 10.09.2002, dirigido ao Gabinete do Ministro da Saúde e documentos que o acompanharam - memorando do Hospital Geral de Santo António e parecer da Administração Regional de Saúde do Norte, de 06.09.2002;
6. Parecer da Comissão Regional da Saúde Materna, da Criança e do Adolescente, de 09.10.2002;
7. Parecer da Comissão Regional da Saúde Materna, da Criança e do Adolescente, de 15.03.2004, e ofício da Administração Regional de Saúde do Norte dirigido ao Gabinete do Ministro da Saúde, em 16.08.2004;
8. Despacho da Secretária de Estado Adjunta e da Saúde, de 04.05.2005;
9. Estimativas de estudo prévio (MJD) e anteprojecto (HGSJ);
10. Relatório da actividade desenvolvida pelo grupo de apoio à programação funcional do CMIN, de 20.01.1992;
11. Plano Director do CMIN, de Janeiro de 1993;
12. Acordo n.º 1/2001, de 13.12.2000, celebrado entre o Director-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde, em representação desta Direcção-Geral, o Presidente do Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde do Norte, em representação desta entidade, e o Presidente da Câmara Municipal do Porto, em representação do Município do Porto;
13. Protocolo de colaboração, de 07.05.2003, celebrado entre o Ministro da Saúde, em representação do Ministério da Saúde, e o Presidente da Câmara Municipal do Porto, em representação do respectivo Município;
14. RCM n.º 125/2003, de 28.08, e Protocolo de colaboração, de 20.05.2004, celebrado entre os Ministros da Saúde, de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação, em representação dos respectivos Ministérios, o Presidente do Instituto Nacional de Habitação, em representação deste Instituto, e o Presidente da Câmara Municipal do Porto, em representação do Município do Porto.



FICHA TÉCNICA

	DA VI – UAT 1			DA VIII – UAT 1/AL		
	Nome	Categoria	Qualificação Académica	Nome	Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral	Ana Maria Bento	Auditora – Coordenadora	Lic. Direito	António Menezes	Auditor – Coordenador	Lic. Org. e Gestão de Empresas
Coordenação da equipa de auditoria	Maria Isabel Viegas	Auditora - Chefe	Lic. Org. e Gestão de Empresas	Ana Fraga	Auditora - Chefe	Lic. Direito
Equipa de auditoria	Dinora Galvão	Especialista de informática	Lic. Matemáticas Aplicadas	Otilia Silva	Téc. Verif. Sup. Principal	Lic. Contabilidade e Administração Pública
	Cristina Francisco Costa	Téc. Verif. Sup. de 2ª classe	Lic. Direito			



RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Descrição
AR	Assembleia da República
ARSN	Administração Regional de Saúde do Norte
CMIN	Centro Materno-Infantil do Norte
CMP	Câmara Municipal do Porto
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGIES	Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGP	Direcção-Geral do Património
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento (Ministério das Finanças)
DRIESN	Direcção Regional das Instalações e Equipamentos da Saúde do Norte
EM	Empresa Municipal
GOP, EM	Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM
HGSA	Hospital Geral de Santo António
HGSJ	Hospital Geral de São João
HMP	Hospital Central e Especializado de Crianças Maria Pia
INH	Instituto Nacional de Habitação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MJD	Maternidade Júlio Dinis
MP	Município do Porto
MS	Ministério da Saúde
OE	Orçamento de Estado
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PF	Programa Funcional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SA	Sociedade Anónima
SEAMS	Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde
SEAS	Secretário de Estado Adjunto e da Saúde
SES	Secretário de Estado da Saúde
TC	Tribunal de Contas



I. SUMÁRIO EXECUTIVO

A auditoria ao processo (projecto) de construção do Centro Materno Infantil do Norte (CMIN) envolveu a apreciação da legalidade, da regularidade e da boa gestão dos actos realizados no âmbito do respectivo procedimento administrativo.

O projecto tinha como objectivo integrar num único estabelecimento hospitalar o Hospital Central e Especializado de Crianças Maria Pia (HMP) e a Maternidade Júlio Dinis (MJD) e iniciou-se com o despacho do Secretário de Estado da Administração da Saúde de 20.09.1991 que determinou o começo dos trabalhos relativos à elaboração do Programa Funcional do CMIN¹, pela Direcção-Geral dos Hospitais (actual Direcção-Geral da Saúde), com a participação de representantes de outras entidades, o qual devia estar concluído “*num prazo máximo de três meses*”.

No que respeita à localização do CMIN, sucederam-se três decisões:

- ✦ Construção junto à MJD (1991-2003) - despachos do Ministro da Saúde, de 19.04.1994, e do Secretário de Estado da Saúde (SES), de 31.12.1996. Esta decisão fundamentou-se na proximidade do local com o Hospital Geral de Santo António (HGSA), uma vez que a mesma permitiria uma articulação funcional entre o CMIN e aquele Hospital, e na necessidade de autonomia funcional do futuro estabelecimento hospitalar.

Consequentemente, foram adquiridas pelo Ministério da Saúde (MS), através da Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde (DGIES), parcelas de terreno e realojadas 137 famílias pelo Município do Porto (MP), ao abrigo do Acordo n.º 1/2001, de 13.12.2000, celebrado entre este, a DGIES e a Administração Regional de Saúde do Norte (ARSN).

Como contrapartida dos realojamentos a ARSN comprometeu-se a ceder ao MP uma parcela de terreno *sita* na freguesia de Campanhã, não existindo, no entanto, qualquer avaliação da mesma. Esta cedência não se chegou a concretizar.

- ✦ Construção em terreno do Hospital Geral de São João - HGSJ (2003-2004) – despacho do MS, de 18.08.2003, a aprovar a 2ª alteração ao Programa Funcional do CMIN. A decisão de construção do CMIN em terreno do HGSJ fundamentou-se na necessidade de integração funcional do CMIN num hospital geral e na possibilidade de financiamento comunitário “*no âmbito da rede de referência hospitalar materno-infantil, desde que incluída num hospital já existente*”².

Esta decisão esteve na origem da RCM n.º 125/2003, de 28.08, através da qual as parcelas anteriormente referidas foram afectas a um novo fim de utilidade pública, a construção de habitação a custos controlados pelo MP, comprometendo-se o Estado a ceder o direito de superfície sobre aquelas parcelas, por 50 anos, àquele Município.

¹ O Programa Funcional é um documento de planeamento dos cuidados de saúde a prestar que especifica, designadamente, o tipo de serviços e as respectivas dimensões e ao qual o projecto de concepção de instalações e equipamentos de saúde deve obedecer.

² Foram, ainda, consideradas as alternativas de integrar o CMIN no Hospital Geral de Santo António ou no Hospital de Vila Nova de Gaia, tendo as mesmas sido preteridas.



Em execução da citada RCM, foi celebrado, entre os Ministros da Saúde, de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação, o Presidente do Instituto Nacional de Habitação (INH) e o Presidente da Câmara Municipal do Porto, o Protocolo de colaboração de 20.05.2004, comprometendo-se o MS e o INH a financiar a construção do citado projecto de habitação social.

- Suspensão do processo de construção (2005-2006) – despacho da Secretária de Estado Adjunta e da Saúde (SEAS), de 04.05.2005. Em 2005, a opção de construir o CMIN funcionalmente integrado no HGSJ foi suspensa, encontrando-se o processo a aguardar uma decisão definitiva relativa à localização.

Em 2006, por despacho do Ministro da Saúde, publicado no DR II Série de 29.03.2006, foi criado um grupo de trabalho com o objectivo de elaborar um novo Programa Funcional do CMIN, indicando-se, no respectivo preâmbulo, que uma *“solução ainda possível é a de agrupar o Hospital Central e Especializado de Crianças Maria Pia com a Maternidade de Júlio Dinis e construir um edifício exterior que albergue as consultas externas das duas instituições”* sendo esta *“hipótese (...) plausível mediante a realização de obras que permitam acomodar o internamento de pediatria, realizável em função do espaço existente no actual edifício da Maternidade, das taxas de ocupação das duas instituições de saúde e das perspectivas da sua evolução”*.

Não foi disponibilizada documentação que evidencie a realização de estudos económico-financeiros e/ou análises do projecto de investimento com o objectivo de sustentar, designadamente, a decisão de localização, numa primeira fase (1991-2003) junto à MJD e numa segunda fase (2003-2004) em terreno do HGSJ.

Relacionada com o projecto de construção do CMIN encontra-se a “cedência” de uma parcela de terreno sita na freguesia de Campanhã, pela ARSN à Metro do Porto, SA, desde 2000. Inserindo-se a referida parcela no domínio privado indisponível do Estado e encontrando-se a respectiva administração e disposição no âmbito das atribuições do Ministério das Finanças, tal “cedência” padece do vício de incompetência por falta de atribuições, para o qual o Código do Procedimento Administrativo, no seu art.º 133º, n.ºs 1 e 2, al. b), comina a nulidade.

Em todo o caso, tal “cedência de facto” não foi objecto da indispensável valoração.

O elevado número de intervenientes no processo de construção do CMIN, o longo período decorrido (1991-2006) e a inexistência de documentação de suporte à análise das sucessivas e díspares decisões, bem como a falta de determinação, pelas partes, do valor do direito de superfície dos terrenos objecto da “cedência” pelo Estado a favor do MP, condicionaram, necessariamente, o planeamento e execução dos trabalhos de auditoria do Tribunal.

O projecto de investimento surgiu, pela primeira vez, nas Grandes Opções do Plano, em 1992, e no PIDDAC, em 1993.

Previra-se que fosse concluído em 5 anos. No entanto, decorridos mais de 12 anos, desde a inscrição do projecto no PIDDAC (1993), foram despendidos pelo MS, através da DGIES, €562.311,00 de €74.076.779,00 previstos, não se tendo sequer iniciado a respectiva construção.



A DGIES não procedeu ao registo em nome do Estado, na Conservatória do Registo Predial, das parcelas de terreno adquiridas junto à MJD e não comunicou essa aquisição à Direcção-Geral do Património (DGP), nos termos do art.º 5º, n.º 2, do DL n.º 27/79, de 22.02.

Não existe, também, evidência de ter sido celebrado entre a DGP e o MP um acto formal (escritura pública) que concretize a cedência de facto efectuada pelo Estado àquele Município das parcelas A2, B, C e D, na sequência do compromisso assumido por aquele na RCM n.º 125/2003, nem título que a comprove.

Nas relações com o MP, estabelecidas através do Acordo n.º 1/2001 e do Protocolo de colaboração de 20.05.2004, a Administração Central não salvaguardou o justo equilíbrio financeiro das contraprestações, designadamente, através da realização de uma avaliação prévia das parcelas de terreno objecto dos compromissos assumidos e da exigência ao MP do cálculo da respectiva afectação negativa com os realojamentos por ele realizados.

Tendo-se por referência os valores apurados pela equipa de auditoria, o da afectação negativa do MP, €2.989.099,00, e o do direito de superfície, €2.404.796,00³, conclui-se que o MS já suportou o valor de €3.404.796,00 (€1.000.000,00 + €2.404.796,00), o qual excede em €15.697,00 o da referida afectação negativa.

Finalmente, numa apreciação global do valor das prestações do MP e das contraprestações do Estado, conclui-se, de acordo com a metodologia seguida em face das condicionantes da inexistência de avaliações efectuadas pelas entidades auditadas, que a propósito do projecto de construção do CMIN, o MP terá despendido com a construção do conjunto habitacional Parceria e Antunes **€925.862,00**, e recebido da Administração Central **€4.381.065,00**, conforme se discrimina:

Município do Porto

Despesa com o conjunto habitacional Parceria e Antunes **€2.925.862,00**

Recebido do Estado

Através do INH:

Comparticipação na construção do conjunto habitacional Parceria e Antunes €76.269,00

Através do MS:

Comparticipação na construção do conjunto habitacional Parceria e Antunes €1.000.000,00

Valor da cedência pelo MS do direito de superfície das parcelas de terreno junto à MJD €2.404.796,00 €3.404.796,00 **€4.381.065,00**

³ O valor do direito de superfície foi apurado utilizando indicadores constantes do Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis, uma vez que as entidades auditadas não efectuaram para efeitos do Protocolo celebrado a avaliação do direito de superfície.



Os actos dos responsáveis do MS, a morosidade e as alterações na estratégia do projecto do CMIN, não respeitaram os princípios da boa gestão de recursos públicos, segundo os critérios de economia, eficiência e eficácia, tendo provocado elevados custos⁴, para o MS (€620.739,00) e para o INH (€76.269,00), sem que se iniciasse a respectiva construção e sem a garantia de que o projecto de concepção seja o definitivo.

Até ao momento, o resultado das decisões do MS relativas à construção do CMIN traduziu-se apenas na requalificação urbana de uma área da cidade do Porto, através da construção do conjunto habitacional Parceria e Antunes, sem que, conforme já se referiu, se tenha verificado qualquer investimento directo em equipamentos de saúde.

O Tribunal formula as Recomendações constantes do ponto 2.8.

⁴ Custos suportados pelo Estado - €-:

Aquisição de terrenos	3.217.920,00
Projecto de concepção	1.402.819,00
Comparticipação do MS em Parceria e Antunes	1.000.000,00
Comparticipação do INH em Parceria e Antunes	<u>976.269,00</u>
Total	<u>6.597.008,00</u>



II. RELATÓRIO

2.1. INTRODUÇÃO

A presente acção foi incluída no Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC) por deliberação do plenário da 2.ª Secção, em sessão de 25.05.2005, em conformidade com o disposto no art.º 55º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 29.08.

Tendo em consideração as entidades directamente envolvidas⁵ – Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde (DGIES), Administração Regional de Saúde do Norte (ARSN) e Município do Porto (MP) –, a auditoria foi coordenada por duas Áreas de Responsabilidade da 2ª Secção do TC (VI – Saúde e VIII – Administração Local).

2.1.1. Natureza e âmbito da auditoria

A auditoria foi orientada ao processo de construção do Centro Materno Infantil do Norte (CMIN) e envolveu a apreciação da legalidade, da correcção financeira e da boa gestão dos actos realizados no âmbito do procedimento administrativo tendente à construção do mesmo.

2.1.2. Objectivos

Objectivos gerais

1. Apreciar a legalidade e a regularidade financeira dos actos;
2. Verificar as contrapartidas e a boa gestão dos actos realizados pelo Ministério da Saúde (MS);
3. Analisar a conformidade legal e processual da intervenção do Município do Porto (MP).

Objectivos específicos

1. Verificar a legalidade e o equilíbrio financeiro resultante do acordo e protocolos celebrados entre a Administração Central (MS e outros) e a Administração Local (MP) e a necessidade, ou não, da respectiva sujeição à fiscalização prévia;
2. Confirmar as despesas incorridas e a incorrer pelo MS e pelo MP em consequência da decisão de construção do CMIN e verificar a obediência dos procedimentos aos requisitos legais da realização da despesa;
3. Apreciar os termos da cedência efectuada pela ARSN a favor do MP da parcela de terreno denominada Quinta da Ribeira, sita na Rua Justino Teixeira, n.º 181, freguesia de Campanhã (de ora em diante, designada por parcela de terreno sita na freguesia de Campanhã), e a respectiva legalidade;
4. Verificar se a cedência das parcelas de terreno junto à Maternidade Júlio Dinis (MJD) efectuada pelo Ministério da Saúde a favor do Município do Porto, em regime de direito de superfície, obedeceu às normas legais e regulamentares aplicáveis;

⁵ Cfr. ponto n.º 1 do Anexo II ao presente Relatório.



5. Analisar o contrato-programa, na parte que respeita ao projecto de habitação social referente ao conjunto habitacional Parceria e Antunes, celebrado entre o MP e a empresa municipal “*Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM*” (GOP, EM) e verificar o grau de execução física e financeira deste;
6. Analisar nos documentos de prestação de contas referentes ao MP e à GOP, EM, gerências de 2004 e 2005, as rubricas de receita orçamental, com vista a confirmar as transferências efectuadas pela Administração Central (MS e Instituto Nacional de Habitação – INH), bem como as rubricas de despesa orçamental, de forma a verificar, nomeadamente, o grau de execução financeira do projecto de habitação social.
7. Analisar os processos de planeamento e os suportes à fundamentação da decisão de construção do CMIN;
8. Apreciar a programação e a execução financeira global do projecto do PIDDAC relativo ao CMIN.

2.1.3. Metodologia e procedimentos

A metodologia adoptada teve por base princípios, procedimentos e normas técnicas internacionalmente aceites e constantes de manuais de auditoria, designadamente do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC. Dada a natureza e o âmbito da auditoria, não houve lugar ao processo de selecção de amostras, sendo todas as áreas objecto de tratamento exaustivo.

Tendo em atenção os objectivos gerais e específicos procedeu-se na fase de planeamento, na Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), ao estudo preliminar através da realização, designadamente, das seguintes análises:

- Da legislação relativa à gestão do património do Estado, às atribuições das entidades envolvidas no processo de construção do CMIN e competências dos respectivos órgãos e à cooperação técnica e financeira entre as Administrações Central e Local;
- Da documentação de prestação de contas relativa ao MP e à GOP, EM (2004 e 2005).

Procedeu-se, também, à circularização das entidades directamente envolvidas no processo e a outras que se entendeu conveniente⁶.

A execução desenvolveu-se, numa primeira fase, na DGTC e, após aprovação do Programa de Auditoria, na DGIES, na ARSN e no MP.

Na DGTC analisou-se a documentação enviada pelas entidades, na sequência da circularização realizada na fase de planeamento, e procedeu-se à confirmação e ao cálculo das despesas incorridas e a incorrer pelo MS e MP no âmbito do processo de construção do CMIN. Nas entidades atrás identificadas efectivou-se o trabalho de campo através dos

⁶ Designadamente, Gabinetes dos Ministros da Saúde, de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Direcção-Geral do Orçamento, Direcção-Geral do Património, Departamento de Prospectiva e Planeamento do Ministério das Finanças, Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal, Comissão Nacional da Saúde da Criança e do Adolescente, Instituto de Gestão Financeira e Informática da Saúde, Maternidade Júlio Dinis, Inspeção-Geral da Saúde, Inspeção-Geral de Finanças, Direcção-Geral dos Impostos e 2ª Conservatória do Registo Predial do Porto.



procedimentos⁷ necessários ao aprofundamento e esclarecimento de questões suscitadas previamente.

Procedeu-se, ainda, na fase de execução, à recolha de informação junto dos Gabinetes do Ministro da Saúde, do Ministro de Estado e das Finanças, do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações⁸, da Direcção-Geral do Património (DGP) e do Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

2.1.4. Condicionantes

O número elevado de intervenientes no processo de construção do CMIN, com mudança de responsáveis, e a conseqüente dispersão da informação dificultaram a identificação das entidades relevantes para a auditoria.

O longo período do processo de construção (1991-2006) e a dispersão da informação já referida dificultaram, igualmente, a identificação de alguns aspectos do mesmo, designadamente os relativos ao planeamento e à sustentação da decisão de construção do CMIN. De realçar, que não foram disponibilizados documentos que evidenciem ter sido efectuados estudos económicos e financeiros previsionais.

A inexistência de avaliação, para este efeito, da parcela de terreno sita na freguesia de Campanhã, objecto do Acordo n.º 1/2001, e do direito de superfície dos terrenos a ceder pelo Estado ao MP, nos termos da RCM n.º 125/2003 e do Protocolo de colaboração de 20.05.2004, impossibilitou a apreciação rigorosa do equilíbrio financeiro dos encargos assumidos pelas Administrações Central e Local. Consequentemente, o valor relativo à cedência do direito de superfície foi apurado pela equipa de auditoria segundo critérios constantes do Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado pelo DL n.º 287/2003, de 12.11⁹.

Também, os valores relativos aos realojamentos foram apurados pela equipa de auditoria, com base em elementos solicitados ao MP¹⁰, uma vez que as entidades auditadas não dispunham desses valores. Os elementos solicitados ao MP, pela primeira vez através do fax n.º 886/05 – DAVIII.1/AL, de 10.11.2005, apenas foram disponibilizados na totalidade em 10.02.2006.

Com o objectivo de obter elementos relativos ao titular do direito de superfície e do conjunto habitacional Parceria e Antunes e à respectiva avaliação patrimonial¹¹ foi, ainda, solicitada informação à 2ª Conservatória do Registo Predial do Porto e à Direcção-Geral dos Impostos, recepcionada na DGTC em 15 e 21.03.2006, respectivamente.

⁷ Entrevistas, confirmações, verificação de documentos e observação das parcelas de terreno objecto do acordo e protocolos celebrados entre a Administração Central e Local.

⁸ Entidades envolvidas na outorga de um dos protocolos celebrados entre as Administrações Central e Local.

⁹ Corresponde, na ausência da referida avaliação, a uma das hipóteses possíveis de determinação do respectivo valor, considerada no âmbito deste Relatório.

¹⁰ Número de famílias realojadas; valor contabilístico unitário/fogo por tipologia e empreendimento, nos anos 2000-2001; comparticipação média unitária/fogo por tipologia e empreendimento, efectuada pelo Instituto Nacional de Habitação.

¹¹ Com vista ao apuramento do valor do direito de superfície.



Estas condicionantes influenciaram o ritmo do desenrolar dos trabalhos de auditoria, com consequências no prazo de elaboração do Relato, sujeito a contraditório.

Finalmente, com o objectivo de garantir o efectivo exercício do princípio do contraditório foi autorizada a prorrogação do respectivo prazo às entidades que o solicitaram, tendo o último desses prazos terminado em 12.07.2006.

2.1.5. Exercício do contraditório

Nos termos e para efeitos do disposto no art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram remetidas cópias do Relato para os Ministros da Saúde e de Estado e das Finanças, o Presidente da Câmara Municipal do Porto, o Director-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde, o Presidente do Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde do Norte, o Presidente do Instituto Nacional de Habitação e o Presidente do Conselho de Administração da “Gestão de Obras Públicas da CMP, EM”, bem como a todos os autores de actos praticados no âmbito do processo de construção do CMIN, identificados no ponto 2 do Anexo I do presente Relatório.

Foi, igualmente, enviada cópia do mesmo para o Director-Geral do Património e para o Director-Geral da Saúde, por dele constarem observações pertinentes para estes organismos.

Destas entidades, apresentaram alegações (*vide* Anexo VI), as seguintes:

1. Presidente da Câmara Municipal do Porto;
2. Presidente do Conselho de Administração da “Gestão de Obras Públicas da CMP, EM”;
3. Presidente do Instituto Nacional de Habitação;
4. Presidente do Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde do Norte, que outorgou o Acordo n.º 1/2001;
5. Director-Geral do Património;
6. Presidente do Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde do Norte, que assinou o ofício de 18.01.2000 deste organismo a autorizar a instalação dos estaleiros da empresa Metro do Porto, SA, na parcela de terreno da freguesia de Campanhã.

Foi, ainda, recebido um ofício do Ministério da Saúde assinado pela Chefe do Gabinete do Ministro da Saúde.

Embora, também, tenha respondido no âmbito do exercício do princípio do contraditório, o então Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação que outorgou, em representação do respectivo Ministério, o Protocolo de colaboração de 20.05.2004, o mesmo agradeceu apenas o envio do Relato e informou de “*que, atentas as funções actualmente exercidas (...) não se encontra na disponibilidade de qualquer suporte documental que possa juntar ao processo*”.

As alegações apresentadas foram objecto de análise e integradas, na parte relevante, com os respectivos comentários, no texto do Relatório, nos pontos a que respeitam. Porém, relativamente a algumas delas, salienta-se, em termos gerais, o seguinte:



a) Alegações apresentadas pela Chefe do Gabinete do Ministro da Saúde

A Chefe do Gabinete do Ministro da Saúde propôs algumas alterações pontuais ao texto do Relato, algumas das quais devido ao depósito de €49.891,00, em 02.02.2006, à ordem do Juiz de Direito, em cumprimento da decisão da 4ª Vara Cível da Comarca do Porto, de 21.10.2005, que fixou o valor relativo a uma indemnização de um dos direitos de arrendamento industrial objecto de expropriação, já referenciada no Relato.

Todas as propostas de alteração foram aceites e incluídas nos pontos respectivos do Relatório.

Relativamente à primeira recomendação ao Ministro de Estado e das Finanças, no sentido de “*Providenciar pela celebração de um acto formal entre o Estado, através da Direcção-Geral do Património, e o Município do Porto, que regularize a cedência de facto efectuada a este Município, do direito de superfície, por 50 anos, sobre as parcelas de terreno junto à Maternidade Júlio Dinis*”, constante do texto do Relato de Auditoria, a Chefe do Gabinete alegou, ainda, que a mesma “*deve limitar-se às quatro parcelas (A2, B, C, D) nas quais foi construída habitação social, por forma a não inviabilizar a hipótese em estudo de construção do CMIN*” na parcela A1, também objecto do compromisso assumido pelo Estado na RCM n.º 125/2003, de 28.08, uma vez que esta parcela é “*uma solução possível para a efectivação da transferência do Hospital Maria Pia para a Maternidade Júlio Dinis*”.

Sobre este assunto, salienta-se que a recomendação do Tribunal respeita apenas às parcelas abrangidas pela “*cedência de facto*”, a qual vem ao encontro do ora alegado.

b) Alegações apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal do Porto e pelo Presidente do Conselho de Administração da “Gestão de Obras Públicas da CMP, EM”

O Presidente da Câmara Municipal do Porto apresentou argumentos que pretenderam contestar duas conclusões constantes do texto do Relato, a saber:

- ✓ “*Tendo por referência o valor apurado da afectação negativa do MP (€2.963.893,00) e o valor que o MS já suportou (€3.364.883,00), em execução do Protocolo de colaboração, incluindo o valor do direito de superfície apurado pela equipa, conclui-se que o MS já suportou um valor que excede em €400.990,00 o da referida afectação negativa*”;
- ✓ “*A Câmara Municipal do Porto transferiu para a “Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM”, o montante de €2.925.862,12, verificando-se uma divergência para mais de €25.206,55 relativamente ao custo apurado da empreitada (€2.900.655,57), proveniente da incorrecta liquidação de IVA por aquela empresa municipal*”.



Esta última conclusão foi, também, objecto das alegações apresentadas pelo Presidente do Conselho de Administração da “*Gestão de Obras Públicas da CMP, EM*”.

Quanto à primeira conclusão, considerou o Presidente da Câmara Municipal do Porto, em termos gerais, que “*a posição expressa*” no Relato sujeito a contraditório, “*altera toda a base negocial subjacente ao acordo entre o MP e o MS e assenta em premissas com as quais o MP não pode, de todo, concordar*” e que “*não se vislumbra a identificação no relatório de qualquer desconformidade legal e processual da intervenção do Município do Porto*”.

No que concerne a estes considerandos, entende-se ser de realçar o seguinte;

- A posição expressa no Relato de auditoria teve por base a análise do quadro legal aplicável à cooperação técnica e financeira entre as Administrações Central e Local, designadamente, a Lei n.º 42/98, e em especial o carácter excepcional dos auxílios financeiros, que pretendendo salvaguardar, entre outros, o princípio do equilíbrio financeiro vertical entre aquelas Administrações, previsto nos art.ºs 238º, n.º 2, da CRP e 5º, n.º 1, da citada Lei, exigia a determinação do valor da afectação negativa do MP, antes da celebração quer do Acordo n.º 1/2001, quer do Protocolo de colaboração de 20.05.2004, e do valor das contrapartidas (parcelas de terreno) nele previstas, a suportar pelo MS, o que se verificou não ter acontecido.
- Pelos documentos analisados, a intervenção processual do MP não suscitou efectivamente qualquer apreciação negativa por parte da equipa de auditoria. Foi a Administração Central, designadamente, o MS quem, não promovendo a avaliação das contrapartidas objecto dos compromissos assumidos e não exigindo ao MP o cálculo da respectiva afectação negativa, não garantiu o equilíbrio financeiro das contraprestações e, conseqüentemente, o respeito pelo princípio do equilíbrio vertical, atrás invocado.

Considerou, ainda, o Presidente da Câmara Municipal do Porto que o Relato “*apesar de no item relativo às condicionantes (...) apontar a impossibilidade de apreciação rigorosa do equilíbrio financeiro dos encargos assumidos pelas Administrações Central e Local*”, formulou “*conclusões sobre a não salvaguarda do equilíbrio financeiro das contraprestações (...) alicerçadas na análise do equilíbrio financeiro (...) por recurso a valorizações baseadas em critérios e premissas (...) de comparabilidade discutível e que nos parecem desprovidas de fundamento*”, contestando em seguida o apuramento dos custos com o realojamento de 137 famílias constante do Relato e a valorização do direito de superfície nele realizada. Os argumentos, que não foram acolhidos, serão analisados nos pontos do Relatório que reflectem esses valores (pontos 2.5.2.1., 2.5.2.2.3. e 2.6.).

No que concerne à segunda conclusão *supra* citada, também, contraditada pelo Presidente do Conselho de Administração da GOP, EM, a argumentação apresentada pelos alegantes foi acolhida (cfr. ponto 2.5.2.2.2.), com a conseqüente supressão das respectivas conclusão e recomendação.



c) Alegações apresentadas pelo então Presidente do Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde do Norte, que outorgou o Acordo n.º 1/2001

Pronunciando-se sobre a lista dos documentos apensos ao Relato de auditoria o, então, Presidente do Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde do Norte, que outorgou o Acordo n.º 1/2001, refere um “*protocolo assinado no ano 2000 entre a Administração Regional de Saúde – Norte (então presidida pelo signatário...) e a Câmara Municipal do Porto (então presidida pelo Eng. Nuno Cardoso), e referente à questão do Bairro da Parceria Antunes, realojamentos e compensações*” no qual “*a Câmara considera-se ressarcida de todas as despesas decorrentes do aludido realojamento dos habitantes do Bairro*”, não fazendo, no entanto, prova do mesmo.

Sobre este assunto, importa referir que, ao Tribunal, foram apenas disponibilizados o texto do Acordo e Protocolos referenciados no presente Relatório, sendo de notar que o Acordo n.º 1/2001 foi assinado entre o alegante e os então Presidente da Câmara Municipal do Porto e Director-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde em 13.12.2000.

2.2. ENQUADRAMENTO FACTUAL DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CMIN

O CMIN foi inicialmente concebido como um hospital funcionalmente autónomo¹², a construir junto da Maternidade Júlio Dinis (MJD), com reestruturação do edifício desta, e em estreita colaboração com o Hospital Geral de Santo António (HGSA).

Com o objectivo de iniciar a construção do CMIN junto da MJD, o MS adquiriu entre 1998 e 2001, através da DGIES e por via expropriativa, diversas parcelas de terreno contíguas à MJD (parcelas A2, B, C e D) e celebrou um contrato de prestação de serviços com uma entidade do sector privado com vista à elaboração do projecto de concepção.

Para além das parcelas mencionadas, o CMIN ocuparia, ainda, a parcela A1, adquirida pela Direcção-Geral das Construções Hospitalares¹³, por via expropriativa, em 1984, com o objectivo de ampliar as instalações da MJD.

Porque a aquisição das parcelas A2, B, C e D implicou o realojamento de diversas famílias nelas residentes, o MS, através da DGIES e da ARSN, celebrou com o MP, em 13.12.2000, o Acordo n.º 1/2001, com base no qual esta entidade procedeu aos realojamentos, tendo como contrapartida a cedência pela ARSN de uma parcela de terreno sita na freguesia de Campanhã, a qual não se veio a concretizar.

Em 07.05.2003, invocando uma nova decisão relativa à localização do CMIN, o MS celebrou com o MP um Protocolo de colaboração, nos termos do qual o MS se comprometia a ceder ao MP a área de terreno junto à MJD, anteriormente adstrita à construção do CMIN, e o MP comprometia-se a executar um projecto de habitação social, a concluir até

¹² Relativamente a um hospital geral.

¹³ Actual DGIES.



30.09.2003, para preferencialmente realojar os antigos residentes naquela área. Este Protocolo não chegou a produzir quaisquer efeitos.

Com o fundamento de que o CMIN deveria ser funcionalmente integrado no Hospital Geral de S. João (HGSJ), a RCM n.º 125/2003 afectou as parcelas de terreno, inicialmente adquiridas pelo MS com vista à construção do CMIN, a um novo fim de utilidade pública – construção de habitação a custos controlados e criação de equipamentos sociais – comprometendo-se o Estado a ceder as referidas parcelas ao MP em regime de direito de superfície, por 50 anos.

Em execução do n.º 4 da RCM n.º 125/2003 foi celebrado um Protocolo de Colaboração, em 20.05.2004, entre o MS, o Ministério das Finanças, o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação/Instituto Nacional de Habitação (INH) e o MP, o qual teve como objecto definir a forma e o regime da cedência ao MP das parcelas de terreno em causa, o financiamento da construção e a responsabilidade pela elaboração e execução dos projectos, gestão e manutenção da obra construída. Este Protocolo revogou expressamente o Acordo n.º 1/2001.

Em 2004 e 2005, o MP construiu o conjunto habitacional Parceria e Antunes, com financiamento do MS e do INH. O empreendimento ocupou as parcelas A2, B, C e D, não tendo o MP qualquer outro projecto para a parcela A1, na qual se encontrava, à data da realização do trabalho de campo, instalado o serviço de instalações e equipamentos da MJD.

A identificação das entidades intervenientes e o enquadramento legal que conduziu à análise dos factos descritos, consta do Anexo II ao presente Relatório.

2.3. ANÁLISE DO PROJECTO DE INVESTIMENTO RELATIVO AO CMIN

2.3.1. Processos de planeamento e suportes à fundamentação da decisão

A) Sustentação técnica

O processo de construção do CMIN iniciou-se com o despacho de 20.09.1991 do Secretário de Estado da Administração da Saúde¹⁴, pelo qual incumbiu a Direcção-Geral dos Hospitais (DGH)¹⁵ de dar “*início aos trabalhos de programação do CMIN*”¹⁶, constando o projecto das Grandes Opções do Plano de 1992 e 1994.

¹⁴ Publicado no DR IIS, n.º 244, de 23.10.1991. O despacho fundamentava-se nos “resultados observados nos últimos anos” que demonstravam “de modo inequívoco que a assistência materno-infantil efectuada em centros especializados é a forma mais adequada de diminuir a taxa de mortalidade infantil” e na “experiência recente decorrente dos acordos de cooperação entre o Hospital Central e Especializado de Crianças Maria Pia e a Maternidade de Júlio Dinis” que “demonstraram (...) o interesse na coordenação das suas actividades”.

¹⁵ Actual Direcção-Geral da Saúde.

¹⁶ A “programação” referida no texto é relativa à elaboração do Programa Funcional do CMIN, documento de planeamento dos cuidados de saúde a prestar que especifica, designadamente, o tipo de serviços e as respectivas dimensões, e ao qual o projecto de concepção das instalações e equipamentos de saúde deve obedecer.



O CMIN tinha como objectivo integrar num único estabelecimento hospitalar o Hospital Central e Especializado de Crianças Maria Pia (HMP) e a Maternidade Júlio Dinis (MJD), atendendo às insuficiências das instalações de ambas as instituições¹⁷ e à necessidade da sua substituição¹⁸. A decisão de integração de ambas as unidades de saúde num só estabelecimento fundou-se em conhecimentos e experiência técnica e científica sobre a prestação de cuidados de saúde à mulher e à criança e na experiência decorrente de acordos de cooperação entre o HMP e a MJD¹⁹.

No que respeita à localização do CMIN identificaram-se, no processo, três fases, a saber:

- ♦ Construção do CMIN junto à Maternidade Júlio Dinis (1991-2003);
- ♦ Construção do CMIN em terreno do Hospital Geral de São João (2003-2004);
- ♦ Suspensão do processo de construção do CMIN (2005-2006).

- Construção do CMIN junto à Maternidade Júlio Dinis (1991-2003)

O processo de construção do CMIN iniciou-se com o despacho, de 20.09.1991, do Secretário de Estado da Administração da Saúde, que determinou o início dos trabalhos relativos à elaboração do Programa Funcional do CMIN pela Direcção-Geral dos Hospitais (actual Direcção-Geral da Saúde) com o apoio de um “*Grupo de Programação*” designado para o efeito.

Para além dos trabalhos relativos à programação funcional do CMIN, aquele Grupo iniciou contactos com o Município do Porto, através da respectiva Câmara Municipal, com vista ao realojamento das famílias residentes nas parcelas de terreno junto à Maternidade Júlio Dinis (MJD) necessárias à construção do CMIN e ao licenciamento da construção, e com os proprietários daquelas parcelas, com o objectivo de proceder à respectiva aquisição.

Apesar da determinação constante do despacho do Secretário de Estado da Administração da Saúde, de 20.09.1991, no sentido de que o Programa Funcional estivesse concluído “*num prazo máximo de três meses*” apenas, em Janeiro de 1993, a Direcção-Geral dos Hospitais elaborou o Plano Director do CMIN que, não sendo um Programa Funcional detalhado, pretendia ser um estudo de viabilidade de utilização do edifício da Maternidade Júlio Dinis e das parcelas de terreno adjacentes. O interregno entre 1991 e 1993 encontra-se justificado pela “*inexistência de planeamento definidor do perfil daquele Centro*” e a ausência de seguimento, durante aquele período, de uma proposta da Direcção-Geral dos Hospitais de constituição da Comissão Nacional de Saúde Infantil. Esta Comissão foi criada em 07.09.1992, por despacho do Secretário de Estado da Saúde (SES).

¹⁷ Em especial do HMP, tendo-se chegado a considerar a hipótese do mesmo ser substituído por um novo hospital pediátrico, primeiro a instalar em parcelas de terreno da freguesia de Aldoar (década de 70), depois nos terrenos adjacentes à MJD (em finais dos anos 80).

¹⁸ Cfr informação de 06.05.1992 da Direcção Regional de Instalações e Equipamentos da Saúde do Norte.

¹⁹ Cfr. despacho do Secretário de Estado da Administração da Saúde de 20.09.1991, publicado no DR IIS, n.º 244, de 23.10.1991, e despacho do Ministro da Saúde, de 19.04.1994, publicado no DR IIS, n.º 110, de 12.05.1994, e parte introdutória do Programa Funcional do CMIN.



Em 21.10.1993, o SES aprovou a primeira versão do Programa Funcional, objecto de revisão por um novo “*Grupo de Programação*” criado pelo despacho do Ministro da Saúde, de 19.04.1994²⁰.

A decisão de construção do CMIN junto à MJD consta, designadamente, dos despachos do Ministro da Saúde, de 19.04.1994 (já citado), e do SES, de 31.12.1996. Através destes despachos, verifica-se que a proximidade do local com o Hospital Geral de Santo António foi determinante para a opção de localização junto à MJD, uma vez que essa proximidade permitiria uma articulação funcional entre o futuro CMIN e aquele Hospital.

Em suporte da decisão de construção do CMIN junto à MJD identificaram-se pareceres que apontavam para a viabilidade da construção naquele local²¹. O parecer objecto do despacho do SES, de 31.12.1996, já citado, elaborado no Gabinete deste membro do Governo dava a conhecer duas alternativas relativas à construção do CMIN, apontando-se os respectivos constrangimentos/vantagens, a saber:

1. Junto à MJD – exiguidade do terreno à época disponível (parcelas A1 e C) e dificuldade e morosidade do processo de expropriação relativamente às outras parcelas necessárias;
2. Construção de raiz do CMIN em parcelas de terreno da freguesia de Aldoar, classificadas no Plano Director Municipal como zona hospitalar, próximo do Hospital Magalhães de Lemos e junto da Estrada da Circunvalação – “*boa área disponível; boa localização com bons acessos rodoviários e aéreo (heliporto); concepção e construção de instalações hospitalares sem constrangimentos*”.

No seu despacho o SES fundamentou a sua decisão de localização do CMIN junto à MJD, com “... a proximidade entre o Hospital de St.º António e a área onde se encontra instalada a Maternidade Júlio Dinis, o que proporciona:

- ♦ *o arranque imediato das obras, quer para a construção do novo edifício da Pediatria quer para a remodelação da actual maternidade;*
- ♦ *o estabelecimento de futuras relações de complementaridade entre as duas instituições, com inegáveis vantagens em termos de articulação funcional...*”

²⁰ Publicado no DR IIS, n.º 110, de 12.05.1994. Nesse despacho o Ministro da Saúde incumbiu o Gabinete de Programação do CMIN de “*desenvolver a sua acção de acordo com as seguintes orientações: (...)* localização do Centro Materno-Infantil do Norte nos terrenos anexos à Maternidade de Júlio Dinis” e “*articulação funcional entre o Centro Materno-Infantil do Norte e o Hospital Geral de Santo António, de modo a garantir uma complementaridade de valências*”.

²¹ Cfr. Relatório da actividade desenvolvida por um grupo de apoio à programação funcional do CMIN, composto pelo Director do Hospital Central e Especializado de Crianças Maria Pia, por um representante da Direcção Regional de Instalações e Equipamentos da Saúde do Norte e por dois elementos da Câmara Municipal do Porto, datado de 20.01.1992. Este relatório conclui pela viabilidade da construção do CMIN junto à Maternidade Júlio Dinis, beneficiando essa localização da proximidade do Hospital Geral de Santo António e do Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar. Refere, ainda, a economia de meios que resulta da integração do Hospital Central e Especializado de Crianças Maria Pia e da Maternidade de Júlio Dinis pela possibilidade de aproveitamento de serviços comuns e o apoio da Câmara Municipal do Porto ao projecto, nomeadamente, em matéria de alojamentos. O relatório ressalva, no entanto, que o parecer definitivo da Direcção-Geral de Instalações e Equipamentos da Saúde, no que respeita à “*viabilidade do projecto só é possível após o conhecimento do respectivo programa funcional, em estudo*” na Direcção-Geral dos Hospitais.

O Plano Director do CMIN, elaborado pela Direcção-Geral dos Hospitais em Janeiro de 1993, apontava, também, para a viabilidade de utilização do edifício da MJD e das parcelas de terreno adjacentes.



Na sequência desta decisão, foi aprovada, por despacho do mesmo membro do Governo, de 15.05.1998, uma nova versão do Programa Funcional do CMIN. Da respectiva análise conclui-se que foi, também, relevante para a decisão da localização do CMIN junto à MJD a autonomia funcional do futuro estabelecimento hospitalar.

Sobre a decisão constante do despacho de 31.12.1996 do SES, verificou-se que 6 anos após a mesma ainda não estavam reunidas as condições necessárias para o início da construção do CMIN, atendendo a que apenas em 2002:

- ♦ Se concluiu a 1ª fase do projecto de concepção (estudo prévio), embora o contrato entre a DGIES e a empresa Balonas – Projectos, Lda (contrato n.º 64/00), tivesse sido celebrado em 11.12.2000 e o projecto devesse ter sido concluído em 10 meses²². Este atraso significativo na execução temporal do projecto deveu-se à 1ª alteração ao Programa Funcional, de 05.06.2001, e a questões suscitadas sobre o mesmo, designadamente o aumento da área útil do CMIN e a inclusão ou não de quartos particulares (cfr. quadro n.º 2, do Anexo III);
- ♦ Terminou o realojamento das famílias expropriadas na sequência da aquisição das parcelas de terreno junto à MJD²³. Tal como se alertava no parecer objecto do despacho do SES de 31.12.1996, o processo de expropriação foi complexo e moroso, na medida em que, para além das negociações com os proprietários das parcelas de terreno em causa, implicou, ainda, o realojamento de 137 famílias arrendatárias pelo MP e a indemnização de direitos de arrendamento habitacionais (7) e para comércio e indústria (4) pela DGIES.

- Construção do CMIN em terreno do Hospital Geral de São João (2003-2004)

Em 18.08.2003 foi aprovada uma 2ª alteração ao Programa Funcional do CMIN, pelo Ministro da Saúde, com base na qual o CMIN seria integrado funcionalmente no Hospital Geral de São João (HGSJ) e construído em terreno deste.

Refere-se na parte introdutória desta alteração do Programa Funcional que a criação do CMIN integrado no HGSJ “*resulta de uma decisão política assumida durante o 2º trimestre de 2003 pelo Senhor Ministro da Saúde*” e que esta “*decisão resultou da análise dos seguintes pressupostos:*

1. *As Maternidades e os Hospitais Pediátricos isolados enfrentam problemas a nível assistencial e também a nível científico, pela falta de uma obrigatoriedade complementaridade de valências;*
2. *A alternativa de o instalar no H. de S. António, embora abordada, foi abandonada por haver constrangimentos urbanísticos de espaço e a solução para instalar a pediatria e a obstetrícia não ser a mais adequada;*

²² Estudo prévio – 30 dias+ aprovação; Anteprojecto - 30 dias+ aprovação; Projecto de execução – 60 dias + aprovação. Prazo de aprovação: 30 dias úteis.

²³ O processo de aquisição iniciou-se em 1998, com a aquisição da parcela C, tendo prosseguido em 1999 com o despacho do SES, de 11.02.1999, que autorizou a aquisição das parcelas A2, B e D, tendo-se iniciado então a respectiva negociação. O processo de expropriação litigioso começou em 2000, com a resolução de expropriação e a declaração de utilidade pública. Embora o processo relativo à maioria das expropriações tenha sido concluído em 2002, o mesmo apenas terminou em 2005, com a decisão judicial relativa à expropriação de um direito de arrendamento para indústria.



3. *A alternativa de o instalar no novo Hospital de Gaia foi também abandonada pelo facto da parceria para este hospital ainda estar atrasada e a maioria dos partos serem da margem direita do rio Douro e portanto com fraca acessibilidade.*
4. *A possibilidade de financiamento no âmbito da rede de referência hospitalar materno infantil, desde que incluída num hospital já existente.”*

Posteriormente, esta decisão e a respectiva fundamentação foram invocadas no preâmbulo da RCM n.º 125/2003, de 28.08²⁴, através da qual se afectaram as parcelas de terreno adquiridas pelo MS junto à MJD, para a construção do CMIN, a um novo fim de utilidade pública (a construção de habitação a custos controlados e a criação de equipamentos sociais), comprometendo-se o Estado a ceder o respectivo direito de superfície, por 50 anos, ao MP. A habitação social a construir nessas parcelas destinava-se, preferencialmente, a realojar famílias anteriormente residentes nas mesmas.

Da documentação analisada verificou-se que em 10.09.2002 foram remetidos ao Gabinete do Ministro da Saúde, pela ARSN, um memorando elaborado pelo Hospital Geral de Santo António e um documento elaborado pela ARSN, em 06.09.2002. Esses documentos defendiam a integração do CMIN no Hospital Geral de Santo António, fundamentando-se, nomeadamente, na redução da “*mortalidade e morbilidade materna e perinatal*”, na tendência decrescente da taxa de natalidade, em parâmetros internacionais no sentido da integração de “*departamentos ou serviços de obstetrícia e de pediatria*” em hospitais gerais e na escassez dos recursos (humanos e tecnológicos) existentes. Em 09.10.2002, a Comissão Regional da Saúde Materna, da Criança e do Adolescente (órgão consultivo da ARSN) emitiu um parecer no mesmo sentido.

Posteriormente, em parecer de 15.03.2004, a Comissão Regional da Saúde Materna, da Criança e do Adolescente manifestou discordância pela integração do CMIN no HGSJ, considerando “*fundamental o desenvolvimento de dois departamentos de Saúde Materna e Infantil na Cidade do Porto, em cada um dos Hospitais Universitários*”. Este parecer foi considerado extemporâneo pela ARSN (ofício dirigido ao Gabinete do Ministro da Saúde em 16.08.2004).

A integração funcional do CMIN no HGSJ originou alterações ao Programa Funcional, que constam do quadro 1 em Anexo III, com consequências, uma vez mais, no prazo de execução do projecto de concepção, conforme se evidencia no quadro n.º 2 do mesmo anexo, e tornou necessário reafectar as parcelas de terreno adquiridas junto à MJD a um novo fim de utilidade pública, no caso concreto, a construção de habitação a custos controlados e a criação de equipamentos sociais.

²⁴ A RCM invoca motivos técnicos e financeiros para a decisão de integração do CMIN no HGSJ:

- ♦ Motivos técnicos: a localização inicial do CMIN não “colher nem garantir o reconhecido e necessário apoio das especialidades médicas integradas num hospital geral”;
- ♦ Motivos financeiros: Os custos que a construção do CMIN “envolveria para o Estado Português e para o Orçamento de Estado, que os suportaria na totalidade”. A integração do novo equipamento materno-infantil no H. Geral de S. João, seria “financeiramente suportável para o OE, evitando-se uma incontornável sobrecarga financeira sobre os contribuintes e o provável reordenamento de outros projectos de investimento igualmente necessários às populações, atenta a escassez de recursos e a contenção orçamental em que nos movimentamos”.



Acresce que, nos termos do Protocolo de colaboração de 20.05.2004, celebrado na sequência da RCM n.º 125/2003, já referida, o MS e o Instituto Nacional de Habitação participaram, respectivamente, em €1.000.000,00 e €976.269,00 a construção pelo MP de habitação social, o conjunto habitacional Parceria e Antunes, tendo este suportado, ainda, €49.593,00, que solicitou ao MS.

- Suspensão do processo de construção do CMIN (2005-2006)

Em 04.05.2005, por despacho da Secretária de Estado Adjunta e da Saúde, “*a solução de construir o CMIN no HGSJ foi eliminada*”, aguardando nova decisão sobre a respectiva localização.

Pelo ofício n.º 727, de 23.01.2006, a Chefe de Gabinete do Ministro da Saúde informou que “*o Ministério da Saúde pondera a possibilidade de transferência do Hospital Maria Pia para a Maternidade Júlio Dinis já que aquele Hospital carece de uma intervenção urgente e que, em função do espaço existente no actual edifício da Maternidade, das taxas de ocupação das duas instituições de saúde e das perspectivas da sua evolução poderão ser efectuadas obras de forma a poder acomodar o internamento de Pediatria. Esta hipótese aguarda, ainda, a emissão de pareceres técnicos que a viabilizem*”, contudo, “*tem sido apoiada por especialistas da área Materno-Infantil e é sustentada*” pelos “*indicadores demográficos publicados pela Direcção-Geral de Saúde*”, a “*actualização da Rede de Referenciação Materno-Infantil*” e os “*Recursos Humanos técnicos existentes e previsão da formação de novos especialistas*”.

Pelo Despacho n.º 7073/2006, publicado no DR II Série de 29.03.2006, o Ministro da Saúde criou um novo grupo de trabalho com o objectivo de elaborar um novo Programa Funcional do CMIN, a apresentar num prazo de 180 dias. No respectivo preâmbulo refere-se o seguinte: “*Uma solução ainda possível é a de agrupar o Hospital Central e Especializado de Crianças Maria Pia com a Maternidade de Júlio Dinis e construir um edifício exterior que albergue as consultas externas das duas instituições. Esta hipótese afigura-se como plausível mediante a realização de obras que permitam acomodar o internamento de pediatria, realizável em função do espaço existente no actual edifício da Maternidade, das taxas de ocupação das duas instituições de saúde e das perspectivas da sua evolução. Esta solução precisa, no entanto, de ser estudada e devidamente ponderada. Na verdade, para a sua viabilidade, e entre outros requisitos, seria necessária a utilização de uma parcela de terreno cujo direito de superfície foi cedido, por resolução de 2003, à Câmara Municipal do Porto, por um período de 50 anos*”.

Com a suspensão do processo de construção do CMIN, em Maio de 2005, o projecto de concepção do mesmo integrado no HGSJ, que alcançou a sua última fase em Fevereiro de 2005²⁵, poderá não ser o definitivo.

B) Sustentação económica e financeira

Relativamente às decisões de localização *supra* identificadas não foram disponibilizados estudos económicos e financeiros que sustentem o investimento, designadamente, estimativas de custos de investimento e de exploração e análise de custo-benefício. As únicas

²⁵ Com a entrega pela empresa Balonas - Projectos, Lda, do projecto de execução.



estimativas identificadas são posteriores à tomada de decisão²⁶ e respeitam apenas a custos de investimento, contendo, também, o Programa Funcional do CMIN indicadores sobre a capacidade do futuro hospital (cfr. quadro n.º 1 do Anexo III).

Os estudos financeiros previsionais, a existirem, permitiriam não só quantificar o custo do investimento para efeitos da sua adequada programação financeira, mas, também, aferir as necessidades de financiamento da respectiva exploração e, no caso concreto, o equilíbrio financeiro do acordo e protocolos celebrados com o MP, na sequência das decisões do MS.

Os estudos económicos permitiriam, entre outros aspectos, avaliar a rendibilidade social do projecto de investimento relativo ao CMIN, designadamente, os custos e benefícios directa e indirectamente resultantes da sua actividade para os outros agentes, designadamente, para o Estado, o Serviço Nacional de Saúde em geral e, em especial, para outras unidades de saúde incluídas na sua área de influência, ou instaladas em áreas geograficamente próximas, e para os utentes.

Estes estudos permitiriam, igualmente, avaliar e comparar, económica e financeiramente, as diversas alternativas possíveis de localização do CMIN, para atingir os objectivos definidos.

2.3.2. Gestão temporal

Através da programação PIDDAC (cfr ponto 2.3.3.) e dos cronogramas previsionais constantes do processo relativo ao CMIN, previa-se que o projecto de investimento (aquisição de terrenos, concepção, construção e equipamento) fosse concluído em 5 anos.

Verificou-se, no entanto, que decorridos 13 anos não foi alcançado nenhum objectivo do projecto de investimento, uma vez que:

- ♦ Com a decisão relativa à integração no HGSJ, as parcelas de terreno adquiridas pelo MS necessárias à construção do CMIN junto à MJD foram afectas à construção de habitação a custos controlados e à criação de equipamentos sociais;
- ♦ Com a suspensão do processo de construção do CMIN e o abandono da solução de o construir no HGSJ, não existem garantias de que o respectivo projecto de concepção seja o definitivo.

2.3.3. Execução financeira do projecto no PIDDAC

A entidade executora do projecto de investimento do CMIN é a DGIES, tendo sido inscrito no PIDDAC em 1993.

Da análise do quadro seguinte verifica-se que o projecto de investimento:

- ♦ Não teve qualquer execução financeira durante os primeiros 5 anos;
- ♦ O montante executado com o projecto, até Outubro de 2005, de €5.562.311,00, corresponde a 7,51% do valor global previsto - €74.076.779,00. Este valor não inclui a totalidade das despesas relativas ao processo de construção do CMIN

²⁶ Elaboradas durante as fases do projecto de concepção do CMIN. Cfr. quadro n.º 1 do Anexo III.



(€5.620.739,00), não tendo sido consideradas as respeitantes a €58.428,00 (€537,00 - levantamento topográfico dos terrenos junto à MJD; avaliação de terrenos e direitos de arrendamento; identificação dos proprietários e arrendatários das parcelas – e €49.891,00 – depósito realizado pela ARSN em 02.02.2006 - cfr. ponto 2.5.1.);

- Durante a execução do projecto não houve participação comunitária, tendo sido todo o financiamento suportado pelo Capítulo 50º do OE - Fundos Nacionais, apesar de, em 2001 e 2005, ter sido inscrita uma participação comunitária, a qual acabaria por não se concretizar.

Quadro n.º 1: Programação e execução financeira do projecto PIDDAC relativo ao CMIN

Uni.: euros

ANO	ORÇAMENTO INICIAL	ORÇAMENTO FINAL	VALOR TOTAL PREVISTO	ANO DE CONCLUSÃO	VALOR EXECUTADO
1993	997.596,00	0	1.471.454,00	1994	0
1994	748.197,00	0	39.903.832,00	1995	0
1995	498.798,00	0	39.903.832,00	1999	0
1996	224.459,00	0	52.152.792,00	1999	0
1997	249.399,00	0	52.152.792,00	2000	0
1998	249.399,00	108.489,00	52.152.792,00	2001	108.489,00
1999	399.038,00	351.653,00	52.060.579,00	2001	0
2000	1.895.432,00	2.125.956,00	57.260.841,00	2004	1.976.312,00
2001	3.651.949,00	4.380.523,00	59.615.916,00	2004	987.944,00
2002	2.189.528,00	821.533,00	(2)	(2)	821.502,00
2003	1.642.714,00	155.000,00	(2)	(2)	54.049,00
2004	3.644.600,00	2.264.429,00	(2)	(2)	1.027.865,00 ⁽¹⁾
2005	3.534.929,00	1.591.000,00	74.076.779,00	2007	586.150,00 (até Outubro)
Total do valor executado					5.562.311,00*

(1) Inclui a transferência de €1.000.000,00 para o MP, com vista à participação da construção de habitação social.
 (2) A partir do ano 2002 (Lei nº 109-B/2001, de 27.12) foi introduzido um novo nível de desagregação no Programa "Construções Hospitalares" passando o CMIN ao nível de sub-projecto, razão pela qual deixou de ser visível no mapa XV (PIDDAC).

2.3.4. Apreciação global da execução financeira do projecto de investimento

Em consequência das decisões do MS relativas à localização do CMIN, numa 1ª fase, junto à Maternidade Júlio Dinis, e, numa 2ª fase, em terreno do Hospital Geral de São João, foram celebrados:

- Na 1ª fase, o Acordo n.º 1/2001, em 13.12.2000, entre o Presidente da Câmara Municipal do Porto, o Director-Geral da Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde e o Presidente do Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde do Norte;
- Na 2ª fase e na sequência da RCM n.º 125/2003, o Protocolo de colaboração, em 20.05.2004, entre os Ministros da Saúde, de Estado e das Finanças e das Obras



Públicas, Transportes e Habitação, o Presidente do Instituto Nacional de Habitação e o Presidente da Câmara Municipal do Porto, que revogou o Acordo n.º 1/2001.

O Acordo n.º 1/2001 teve como objectivo reunir condições necessárias à construção do CMIN: a aquisição das parcelas de terreno junto à MJD e o realojamento das famílias nelas residentes.

Através do Protocolo de colaboração, de 20.05.2004, os representantes da Administração Central comprometeram-se a ceder ao MP o direito de superfície, por 50 anos, sobre as parcelas de terreno adquiridas pelo MS junto à MJD, para construção de um projecto de habitação social, e a financiar, através do MS e do Instituto Nacional de Habitação (INH), esse projecto. Este Protocolo foi consequência da decisão do Ministro da Saúde de construir o CMIN em terreno do Hospital Geral de São João e da alteração do fim de utilidade pública, através da RCM n.º 125/2003, de 28.08, das parcelas de terreno adquiridas pelo MS junto à MJD.

Da análise do quadro seguinte verifica-se que, até ao momento da conclusão do trabalho de campo da auditoria, com o processo de construção do CMIN:

- O MS, através da DGIES e da ARSN, despendeu €5.620.739,00²⁷, não existindo, ainda, garantia de que o projecto de concepção seja o definitivo e não se tendo iniciado a respectiva construção. Por sua vez, os terrenos adquiridos para a construção do CMIN, no montante de €3.217.920,00, foram, em 2003, afectos a outro fim de utilidade pública.
- A execução do projecto de investimento relativo ao CMIN envolveu ainda, em 2001 e 2002, o realojamento de 137 famílias residentes nas parcelas de terreno adquiridas pelo MS junto à MJD, tendo o MP suportado com esse realojamento €1.263.007,00²⁸, sem que a ARSN tenha procedido à cedência àquela Autarquia da parcela de terreno da freguesia de Campanhã, ao contrário do estabelecido no Acordo n.º 1/2001, entretanto revogado pelo Protocolo de colaboração de 20.05.2004.
- A decisão de construir o CMIN em terreno do Hospital Geral de São João esteve, ainda, na origem da RCM n.º 125/2003 e do Protocolo de colaboração de 20.05.2004, em execução dos quais foi construído o conjunto habitacional Parceria e Antunes pelo MP, em 2004 e 2005, tendo o INH participado com €976.269,00 e o MP suportado €49.593,00, cujo reembolso já foi solicitado ao MS, para além de €1.000.000,00 já referenciados como transferidos pelo MS.

²⁷ €5.562.311,00 do projecto PIDDAC relativo ao CMIN aos quais acrescem €58.428,00 – cfr. pontos 2.3.3. e 2.5.1.

²⁸ €641.828,00 foram objecto de participação do INH ao abrigo de programas de construção de habitação social.



Quadro n.º 2: Actos decorrentes do processo de construção do CMIN

Uni.: euros

Projecto de investimento	Responsabilidade pelo financiamento	Acordo / Protocolo	Entidade executora		Acto	Valor pago
CMIN	Administração Central	Acordo n.º 1/2001	Administração Central	MS/DGIES	Aquisição das parcelas de terreno junto à MJD	3.217.920,00
				MS/ARSN	Cedência da parcela de terreno da freguesia de Campanhã ao MP ⁽¹⁾	Não se concretizou
			Administração Local	CMP	Realojamentos (137 famílias)	1.263.007,00
			Administração Central	INH	Realojamentos (137 famílias) – comparticipação na construção dos empreendimentos ⁽²⁾	2.641.828,00
			Administração Central	MS/DGIES	Projecto de concepção ⁽³⁾	1.402.819,00
Habitação social	Administração Local com a participação da Administração Central no âmbito dos programas de habitação social	Protocolo de colaboração 20.05.2004	Administração Central	Estado	Cedência, por 50 anos, do direito de superfície das parcelas de terreno adquiridas pelo MS/DGIES junto à MJD	Não houve avaliação
				INH	Comparticipação na construção da habitação social	976.269,00
				MS/DGIES	Comparticipação do MS na construção da habitação social	1.000.000,00
		Administração Local	CMP	Projecto de concepção	Administração directa	
Construção da habitação social	949.593,00					
TOTAL						11.451.436,00

- (1) Não se concretizou, encontrando-se a parcela de terreno a ser utilizada gratuitamente pela empresa Metro do Porto, SA (cfr. ponto 2.4.1.).
- (2) A Administração Central/INH comparticipou a construção dos empreendimentos habitacionais onde as famílias foram realojadas – cfr. ponto 2.5.2.1.
- (3) Encontra-se, ainda, em dívida o valor correspondente à fase do projecto de execução (30% do valor global do contrato, €691.558,00, acrescido de IVA).

2.4. APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DO ACORDO E DOS PROTOCOLOS CELEBRADOS ENTRE O ESTADO/MS E O MP

2.4.1. Acordo n.º 1/2001

Com o objectivo de iniciar a construção do CMIN junto da MJD, o MS adquiriu entre 1998 e 2001, através da DGIES, diversas parcelas de terreno contíguas à MJD (parcelas A2, B, C e D). As parcelas A2, B e D foram adquiridas por via expropriativa e implicaram o realojamento ou indemnização de diversas famílias nelas residentes (arrendatários habitacionais)²⁹. Os custos inerentes a esses realojamentos ou indemnizações são, nos termos

²⁹ A parcela C foi adquirida em 1998, por acordo amigável, com base nas regras do direito privado, não residindo na mesma quaisquer famílias.



do Código das Expropriações, competência da entidade expropriante³⁰, no caso concreto, o MS.

O Acordo n.º 1/2001 celebrado entre a DGIES, a ARSN e o MP, em 13.12.2000, ao abrigo dos art.ºs 3.º, al. m), e 17.º do DL n.º 384/87³¹, teve como objecto principal a aquisição das parcelas de terreno necessárias à construção do CMIN junto à MJD (parcelas A2, B, e D)³² pela DGIES e o realojamento das famílias residentes nessas parcelas pelo MP.

A aquisição das parcelas pela DGIES foi realizada com base nos poderes que lhe estavam cometidos pelo respectivo diploma orgânico³³, em execução da resolução de expropriação e do despacho de declaração de utilidade pública da Ministra da Saúde, de 28.06.2000 e de 10.10.2000, respectivamente.

O realojamento das famílias (num total de 137), efectuado pelo MP, enquadra-se na competência dos órgãos municipais³⁴, sendo, no caso em apreço, consequência de um investimento da responsabilidade do MS (Administração Central).

A ARSN participou no acordo como a entidade que cederia ao MP uma parcela de terreno sita na freguesia de Campanhã³⁵ como contrapartida dos realojamentos por ele efectuados. O Acordo nada estabeleceu sobre os termos desta cedência.

➤ *Cedência da parcela de terreno sita na freguesia de Campanhã ao MP*

Os realojamentos efectuados pelo MP, em 2001 e 2002, foram consequência de um investimento da responsabilidade do MS, e teriam como contrapartida a cedência da parcela de terreno da freguesia de Campanhã ao MP pela ARSN, que se verificou não se ter concretizado.

Não existe na documentação analisada qualquer evidência de a parcela de terreno da freguesia de Campanhã ter sido objecto de avaliação pela Direcção-Geral do Património, sendo que a pertinência de tal avaliação seria necessária para avaliar o equilíbrio financeiro do Acordo n.º 1/2001 e apreciar a razoabilidade das contraprestações.

Verificou-se, também, que o direito de propriedade sobre a referida parcela se encontra inscrito a favor do Estado desde 1998, com base no disposto no art.º 44.º do DL n.º 74-C/84,

³⁰ Cfr. art.os 1.º, 2.º e 3.º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18.09.

³¹ Na redacção dada pelo DL n.º 156/90. Os preceitos são invocados no preâmbulo do Acordo agora analisado.

³² O Estado já havia adquirido duas parcelas de terreno junto à MJD:

- Parcela A1 – adquirida em 04.01.1984, através da Direcção-Geral das Construções Hospitalares (actual DGIES), com o objectivo de ampliar as instalações da MJD;
- Parcela C – adquirida em 30.12.1998, através da DGIES, com o objectivo de desenvolver o projecto do CMIN.

³³ À época o DL n.º 361/93, de 15.10 (em especial, art.os 1.º, n.º 2, al. f, 8.º, n.º 1, al. d), 13.º, n.º 1, al. d), e 15.º, al. b)). Pela actual lei orgânica (DL n.º 158/2003, de 18.07) as atribuições e competências relativas aos processos de aquisição de terrenos e edifícios e à promoção e execução dos processos de expropriação foram transferidas para as ARS, nos termos do respectivo art.º 17.º.

³⁴ Tal como decorre do art.º 24.º da Lei n.º 159/99, de 14.09.

³⁵ Identificado na cláusula 5.ª do acordo em causa.



de 02.03³⁶. Ainda, com base nesta disposição legal, conclui-se que o bem está afecto ao MS, inserindo-se no domínio privado indisponível do Estado (art.º 7º, n.º 2, al. a), do DL n.º 477/80, de 15.10³⁷). Assim, os actos de disposição e administração desse património regem-se pelas normas aplicáveis ao domínio privado do Estado.

Dessas normas decorre que a competência para a gestão do património do Estado encontra-se, genericamente, atribuída ao Ministério das Finanças (art.º 2º, al. c), do DL n.º 47/2005, de 24.02), sendo desempenhada através da Direcção-Geral do Património (cfr. art.º 16º, n.º 1, do DL n.º 47/2005, e art.ºs 1º e 2º, n.º 2, al. b) do DL n.º 518/79, de 28.12, alterado pelo DL n.º 129/83, de 14.03). No decurso da auditoria não foram obtidas quaisquer evidências de que tal entidade tenha participado no processo descrito.

✦ *Cedência da parcela de terreno sita na freguesia de Campanhã à empresa Metro do Porto, SA*

Em 18.01.2000, o Presidente do Conselho de Administração da ARSN autorizou, por ofício, a título gratuito, a instalação na parcela de terreno da freguesia de Campanhã dos estaleiros das obras da empresa Metro do Porto, SA, não tendo, também, sido disponibilizada documentação que evidencie a participação da Direcção-Geral do Património³⁸ neste processo. A ocupação, que se previa por 3 anos³⁹, ainda se mantinha à data da realização do trabalho de campo da presente auditoria⁴⁰.

Tratando-se a “cedência” efectuada pela ARSN à empresa Metro do Porto, SA, de uma cedência a título precário, a mesma encontrava-se igualmente sujeita ao regime estabelecido no DL n.º 24.489, de 13.09.1934, sobre a cessão de imóveis a título precário, para utilização dos diversos Ministérios ou de serviços dele dependentes e de outras entidades, para fins de interesse público, prevendo-se a sua reversão para a posse do Ministério das Finanças, quando não sejam utilizados ou deixem de ser necessários aos serviços (art.ºs 6º a 9º).

Entende-se, por isso, que a “cedência” realizada pela ARSN, respeitando a matéria que se insere na esfera de atribuições do Ministério das Finanças e da Administração Pública, é nula, nos termos do disposto no art.º 133º, n.º 2, al. b), do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Relativamente a esta matéria, o Presidente do Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde do Norte, que assinou o ofício de 18.01.2000 *supra* referenciado, informa que “*Diligência efectuada junto da Administração Regional de Saúde do Norte não permitiu obter qualquer documento que me esclarecesse no que diz respeito ao ofício (...). Não existe actualmente qualquer cópia do mesmo, nem antecedentes*”.

³⁶ Criou a Direcção-Geral dos Cuidados de Saúde Primários, extinguindo diversos serviços, entre os quais o Serviço de Luta Antituberculosa, que sucedeu ao Instituto de Assistência Nacional aos Tuberculosos, a favor do qual a parcela de terreno em causa foi legada.

³⁷ Relativo ao inventário geral dos bens do Estado.

³⁸ Cfr. art.ºs 2º, al. c), e 16º, n.º 1 do DL n.º 47/2005, e art.ºs 1º e 2º, n.º 2, al. b) do DL n.º 518/79, alterado pelo DL n.º 129/83.

³⁹ Cfr. ofício de 20.05.1999 da empresa Metro do Porto, SA, dirigido ao Presidente da Câmara Municipal do Porto.

⁴⁰ 18.11.2005.



Efectivamente, tendo a equipa solicitado à ARSN documentação sobre este assunto, a mesma não foi disponibilizada, tendo o ofício em causa sido obtido durante o trabalho de campo realizado no MP.

Informou, ainda, o alegante que a “*Câmara do Porto aprovou em 1999 uma proposta de protocolo em que se previa como contrapartida do realojamento das famílias residentes nos Bairros Parceria e Antunes uma parcela de terreno da Saúde, sito na freguesia de Campanhã. Este documento vinha na sequência da estratégia definida pelo Governo para a construção do Centro Materno-Infantil do Norte*” e que “*Esse terreno era uma das parcelas que a Sub-região de Saúde do Porto possui nesta cidade. Nela não estava prevista qualquer construção de Saúde, pelo menos nos anos mais próximos; Na sequência deste documento julgou-se ser de interesse público aceder a um pedido da Câmara do Porto e Metro do Porto, para ali, desde já, instalar um estaleiro considerado imprescindível ao desenvolvimento das obras em curso; De acordo com a estratégia citada, foi decidido permitir a instalação do estaleiro por um período de três anos, facto que foi por mim comunicado, provavelmente, na data citada no processo de auditoria*”.

Relativamente a esta informação, importa apenas recordar que, conforme cópia de certidão do Registo Predial, o direito de propriedade sobre a parcela de terreno da freguesia de Campanhã se encontra inscrito a favor do Estado desde 1998.

2.4.2. RCM n.º 125/2003 e protocolos de colaboração celebrados em 07.05.2003 e 20.05.2004

2.4.2.1. Protocolo de colaboração de 07.05.2003

Em 07.05.2003, invocando uma nova decisão relativa à localização do CMIN e o cumprimento pelo MP do estabelecido no Acordo n.º 1/2001, o Ministro da Saúde celebrou com o Presidente da CMP um Protocolo de colaboração.

Nos termos deste Protocolo o MS comprometeu-se a ceder ao MP a “*área de terreno onde se encontravam localizados os Bairros da Parceria e de Antunes (parcelas A2, B, e D), bem como de outras áreas contíguas, sobre as quais não exista impedimento legal, que estivessem adstritas à intenção de construir a nova unidade de saúde de assistência materno-infantil*”, e o MP comprometeu-se a elaborar um projecto de habitação social, a concluir até 30.09.2003.

Este Protocolo não podia produzir os seus efeitos (e não produziu) por falta de atribuições do MS para a afectação das parcelas ao novo fim de utilidade pública (habitação social) e para a cedência de bens imóveis do Estado.



2.4.2.2. RCM n.º 125/2003 de 28.08.2003 e Protocolo de colaboração de 20.05.2004

A RCM n.º 125/2003, já referenciada, formalizou a nova declaração de utilidade pública⁴¹, destinando as parcelas A1, A2, B, C e D⁴² à construção de habitação a custos controlados e à criação de equipamentos sociais, e o compromisso da cedência pelo Estado ao MP dessas mesmas parcelas, definindo qual o direito real objecto da cedência (direito de superfície) e o prazo da mesma (50 anos). A habitação social a construir nessas parcelas destinava-se, preferencialmente, a realojar famílias que ali residiam.

A RCM estabeleceu, ainda, obrigações e compromissos para as diversas entidades:

- O MP ficou responsável pelo processo de concepção e construção;
- Os Ministérios das Finanças, da Saúde e das Obras Públicas, Transportes e Habitação e o MP deveriam celebrar um protocolo que definiria, designadamente, a forma e o regime da cedência das parcelas de terreno, o financiamento da construção e a responsabilidade pela elaboração e execução dos projectos, gestão e manutenção da obra construída.

Este Protocolo veio a ser celebrado em 20.05.2004 não tendo, contudo, sido publicado em *Diário da República*, conforme previsto no art.º 7º, n.º 6, da Lei n.º 42/98, de 06.08, e no art.º 7º, n.º 2, do DL n.º 384/87, de 24.12, relativos aos actos celebrados no âmbito da cooperação técnica e financeira entre as Administrações Central e Local⁴³. Os diplomas citados nada estabelecem sobre a consequência dessa não publicação, pelo que, à época, esta irregularidade era cominada com a ineficácia do acto, nos termos do art.º 130º, n.º 2, do CPA.

Nas suas alegações, o Presidente do Instituto Nacional de Habitação entendeu que o disposto no art.º 7º, n.º 6, da Lei n.º 42/98, e no art.º 7º, n.º 2, do DL n.º 384/87 atrás citados relativamente à obrigatoriedade de publicação em *Diário da República* do Protocolo de colaboração, “*apenas se aplica aos contratos-programa a celebrar entre as administrações central e local e não aos acordos de colaboração, dos quais é exemplo o protocolo de colaboração em causa*”.

Efectivamente, a letra dos preceitos citados apenas se refere aos contratos-programa. Contudo, atendendo a que o DL n.º 384/87, mantido em vigor pelo art.º 36º, n.º 2, da Lei n.º 42/98, contempla, ainda, a figura dos acordos de colaboração (art.º 17º) não definindo o respectivo regime, entendeu a equipa de auditoria que as mesmas razões de transparência que subjaziam à obrigatoriedade de publicação dos contratos-programa, eram extensíveis aos acordos de colaboração.

⁴¹ O art.º 5º, n.º 4, al. b), do Código das Expropriações prevê a possibilidade de nova declaração de utilidade pública.

⁴² Identificadas em mapa anexo à RCM.

⁴³ Entende-se que uma interpretação sistemática dos preceitos referenciados permite estender a obrigatoriedade da publicidade aos acordos de colaboração previstos no art.º 17º do DL 384/87.



Não obstante, não resultando esta interpretação directamente da letra da lei, admite este Tribunal a interpretação realizada pelo alegante, sendo certo que a Lei do Orçamento do Estado para 2006 vem estabelecer a obrigatoriedade da publicação de todos os contratos-programa, acordos de colaboração, protocolos ou quaisquer outros instrumentos no domínio dos auxílios financeiros e da cooperação técnica e financeira, cominando com a nulidade a respectiva não publicação (cfr art.º 30º, n.º 3, da Lei n.º 60-A/2005).

As entidades outorgantes do Protocolo foram a Ministra de Estado e das Finanças, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, o Ministro da Saúde, o Presidente da CMP e o Presidente do INH.

Os diplomas legais habilitantes invocados no mesmo são os DL's n.ºs 226/87, de 06.06, 197/95, de 29.07, e 30/97, de 28.01, todos relativos a programas de habitação social⁴⁴.

As obrigações decorrentes do Protocolo para as diversas entidades envolvidas foram as seguintes:

- Constituição, pelo Estado, do direito de superfície a favor do MP, por um prazo de 50 anos. A forma e o regime da cedência deste direito foram objecto de remissão para a lei;
- Concepção e construção de 54 fogos no período compreendido entre os anos de 2004 e 2005, pelo MP, que ficou também responsável pelo realojamento das famílias nesses fogos e pelos encargos e investimentos inerentes à obra construída (gestão, conservação e manutenção), bem como pela promoção dos registos necessários;
- Financiamento da construção (investimento global estimado: €4.000.000,00) pelo INH e pelo MS, nas seguintes proporção e forma:
 - o €1.500.000,00 de comparticipação a fundo perdido, a conceder pelo INH, nos termos e condições a fixar no contrato de comparticipação a celebrar para o efeito;
 - o €2.500.000,00 a transferir do orçamento do MS para o MP (€1.000.000,00 - em 2004; €1,500.000,00 - no final da construção ou ao longo da mesma, conforme disponibilidade do MS e as solicitações do Município);
- O Ministério das Finanças comprometeu-se a desenvolver os esforços necessários à concretização do Protocolo, declarando conhecer e aceitar os seus termos.

Relativamente a algumas das obrigações assumidas pelas entidades envolvidas no Protocolo, importa tecer as seguintes considerações:

✦ *Constituição pelo Estado do direito de superfície a favor do MP*

A cedência do direito de superfície ao MP, objecto do compromisso assumido pelo Estado através da RCM n.º 125/2003 e do Protocolo que lhe deu execução, está conforme com o

⁴⁴ DL n.º 226/87 - Regime de cooperação entre a Administração Central e a Administração Local em programas de habitação social para arrendamento. Revogado pelo DL n.º 135/2004, de 03.06 (cria o PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação);
DL n.º 197/95 - Permite aos municípios proceder à aquisição de fogos no mercado para a concretização dos programas de habitação social municipal para arrendamento. Igualmente revogado pelo DL n.º 135/2004;
DL n.º 30/97 - Transfere para o INH as competências do IGAPHE previstas nos DL's n.ºs 226/87 e 163/93.



regime legal consagrado no DL n.º 794/76, de 05.11⁴⁵, mais especificamente nos art.ºs 5º⁴⁶, 19º a 21º⁴⁷ e 29º a 31º⁴⁸ deste diploma.

Quanto à cedência do direito de superfície não existem evidências de a mesma ter sido objecto de uma avaliação e de uma análise do interesse público envolvido na mesma (construção de habitação a custos controlados e equipamentos sociais), cuja necessidade decorre do regime jurídico aplicável às cedências de bens imóveis.

Não foi disponibilizada informação que evidencie ter sido celebrado entre a DGP e o MP um acto formal que concretize o compromisso assumido pelo Estado no sentido de proceder à cedência do direito de superfície, apesar de o Protocolo ter sido outorgado por representante do Ministério das Finanças.

Entende-se que, remetendo a RCM n.º 125/2003, a forma e o regime da cedência das parcelas de terreno para o Protocolo de colaboração e que tendo este remetido para a lei ambas as questões, o título formal de constituição do direito de superfície seria a escritura pública, nos termos do art.º 80º, n.º 1, do Código do Notariado, aprovado pelo DL n.º 207/95, de 14.08, na medida em que o DL n.º 794/76 não prevê qualquer forma especial para essa constituição.

Sobre a constituição do direito de superfície, o Director-Geral do Património informou, em sede de alegações, que iria “...promover (...) a (...) escritura pública de constituição do direito de superfície a favor da Câmara Municipal do Porto...”.

▼ **Comparticipação financeira do MS – enquadramento no regime da cooperação técnica e financeira entre as Administrações Central e Local**

Em consequência da decisão do MS de construir o CMIN em terreno do HGSJ, as parcelas de terreno adquiridas por aquele Ministério foram destinadas pela RCM n.º 125/2003 à construção de habitação social, com o objectivo de aí realojar, preferencialmente, os antigos residentes (cfr. preâmbulo da RCM).

O compromisso assumido pelo MS de participar financeiramente um projecto de habitação social, até ao montante de €2.500.000,00, parece configurar uma compensação pela afectação negativa deste Município, ao abrigo do art.º 7º, n.º 3, al. b), da Lei n.º 42/98, com os realojamentos de 137 famílias efectuados por esta Autarquia nos termos do Acordo n.º 1/2001, atendendo a que contrapartida aí prevista não se concretizou, tendo o mesmo sido revogado pelo Protocolo de colaboração de 20.05.2004, e com a construção de habitação social, ao abrigo deste último, para realojar, preferencialmente, 54 daquelas famílias.

⁴⁵ Lei dos solos.

⁴⁶ Na redacção que lhe foi dada pelo DL n.º 313/80, de 19.08. O art.º 5º estabelece a possibilidade da constituição do direito de superfície ou, excepcionalmente, da cedência da propriedade plena relativamente aos terrenos já pertencentes à Administração ou por ela adquiridos a favor de terceiros (sejam estas entidades públicas ou privadas).

⁴⁷ Capítulo referente a assuntos que devem ser considerados no acto de constituição do direito de superfície: prazo da cedência e respectiva prorrogação; alienação do direito de superfície; remuneração da cedência do direito de superfície; indemnização dos superficiários pela extinção do direito de superfície.

⁴⁸ Capítulo referente à cedência de direitos sobre terrenos da Administração. Contém normas sobre os procedimentos da cedência (ajuste directo, concurso, hasta pública) e a fixação do preço da cedência.



Nas suas alegações, o Presidente da Câmara Municipal do Porto entendeu que o valor da parcela de terreno da freguesia de Campanhã, objecto do Acordo n.º 1/2001, “*constitui a afectação negativa do MP pela revogação do Acordo n.º 1/2001*”, anexando uma avaliação realizada “*pelos serviços da Câmara Municipal do Porto em 3.680.000 €*”, não datada e com assinaturas ilegíveis.

O presente Relatório mantém, no entanto, o entendimento já constante do Relato no sentido de que a afectação negativa do MP com o processo de construção do CMIN deve ter por referência os custos suportados por esta Autarquia com o realojamento de 137 famílias, em consequência de decisões do Ministério da Saúde.

Tendo em consideração o carácter excepcional da concessão de auxílios financeiros pela Administração Central à Administração Local, em cuja previsão se configurou o compromisso assumido pelo MS (disposição *supra* citada), entende-se que o MP devia apenas ser ressarcido pelo MS pelo valor da respectiva afectação negativa, afigurando-se, pela análise do quadro n.º 11 do ponto 2.6. do presente Relatório, que essa afectação ascendeu a €2.989.099,00 (cfr., também, ponto 2.5.2).

Na medida em que foi o MS, através da DGIIES, quem adquiriu as parcelas de terreno cujo direito de superfície foi objecto do compromisso assumido pelo Estado, através da RCM n.º 125/2003, e do Protocolo que lhe deu execução, a favor do MP, entende-se que o valor daquela cedência devia ter sido considerado no cálculo da compensação a suportar por aquele Ministério com vista ao ressarcimento da afectação negativa daquela Autarquia, no âmbito das negociações relativas à celebração do Protocolo de colaboração.

Não tendo sido, no entanto, disponibilizado qualquer documento que evidencie ter sido efectuada, para esse efeito, uma avaliação do direito de superfície a ceder, conforme já referido, a equipa apurou o valor do direito de superfície a ceder com base nos art.ºs 12º, n.ºs 1 e 4, regra 3ª, al. b (2ª parte), e 13º, al. h) do Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado pelo DL n.º 287/2003, de 12.11, concluindo que o mesmo valeria €2.404.796,00 (cfr ponto 2.6).

Tendo por referência o valor apurado da afectação negativa do MP, €2.989.099,00, e o valor que o MS já suportou, em execução do Protocolo de colaboração de 20.05.2004, incluindo o valor do direito de superfície apurado pela equipa, €3.404.796,00 (€1.000.000,00, correspondente à comparticipação da construção de habitação social, e €2.404.796,00, relativo à cedência do direito de superfície, por 50 anos – cfr. pontos 2.5.1.3. e 2.6.), conclui-se que o MS já suportou um valor que excede em €415.697,00 o da afectação negativa.

Acresce que, da análise da legislação relativa à cooperação técnica e financeira entre as Administrações Central e Local, verificou-se que, contrariamente ao disposto no n.º 4 do art.º 7º da Lei n.º 42/98, alterado pela Lei n.º 94/2001, de 20.08, não se procedeu, ainda, à sua regulamentação, mantendo-se em vigor o DL n.º 384/87, de 24.12, e o DL n.º 363/88, de 14.10 (cfr. art.º 36º, n.º 2, da Lei n.º 42/98). Também, o n.º 1 do art.º 30º da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12 (Lei do Orçamento do Estado para 2006), determina que seja revista a regulamentação actualmente vigente.



➤ *Financiamento da construção de habitação social pelo INH*

Como já foi atrás referenciado, a base legal invocada no Protocolo são os DL n.º 226/87, n.º 197/95 e n.º 30/97. Os dois primeiros diplomas foram entretanto revogados pelo DL n.º 135/2004, de 03.06. Como, também, já foi referido estes diplomas respeitam ao regime de cooperação entre as Administrações Central e Local em programas de habitação social para arrendamento, prevendo a celebração de acordos de colaboração entre o INH e os Municípios interessadas, com base nos quais aquele se compromete a financiar esses programas, através de participações a fundo perdido⁴⁹ e/ou da concessão de empréstimos⁵⁰.

Para o efeito, o INH celebra com os Municípios contratos de participação e de empréstimo. As participações são suportadas pelo orçamento do INH, mediante transferência do OE das verbas inscritas no PIDDAC em seu nome num dos projectos do Programa de Realojamento do Ministério que o tutela⁵¹.

No caso em apreço, o contrato de participação entre o INH e o MP foi celebrado, em 03.12.2004, estimando-se no mesmo que o custo total dos 54 fogos ascenderia a €2.659,357,00, sendo o financiamento do INH de €76.269,00⁵² sob a forma de participação a fundo perdido (cfr. art.ºs 2º e 3º do DL n.º 226/87 e art.º 4º do DL n.º 30/97).

O art.º 22º do citado DL n.º 135/2004 estabelece, ainda, que as participações podem ser cumuladas com apoios financeiros concedidos por outras entidades para o mesmo fim (habitação social) se esses apoios estiverem previstos nos acordos de colaboração ou nos contratos de participação, o que foi o caso do financiamento cujo compromisso foi assumido pelo MS⁵³.

2.4.3. Fiscalização prévia dos protocolos e acordo celebrados

Pelo Acordo n.º 1/2001 e pelo Protocolo de colaboração de 07.05.2003, o MS assumiu encargos patrimoniais perante o MP (cedência de parcelas de terreno), não susceptíveis de fiscalização prévia⁵⁴.

⁴⁹ Cfr. art.ºs 9º, 12º, 15º, e 17º, n.º 1, do DL n.º 135/2004; e, anteriormente à entrada em vigor deste diploma, art.º 2º do DL n.º 226/87, alterado pelo DL n.º 150-A/91. As participações são suportadas pelo orçamento do INH, mediante transferência do OE das verbas necessárias para o efeito (art.º 4º do DL n.º 30/97).

⁵⁰ Cfr. art.ºs 9º, 12º, 15º, e 17º, n.º 1, do DL n.º 135/2004; e, até à entrada em vigor deste diploma, art.º 4º do DL n.º 226/87, alterado pelo DL n.º 150-A/91 e DL n.º 110/85, de 17.04.

⁵¹ Cfr. art.º 34º do DL n.º 135/2004, de 03.06.

⁵² A disponibilizar, em 2004, €292.154,00 e, em 2005, €684.115,00, mensalmente, em função dos trabalhos realizados e devidamente comprovados mediante autos de avaliação de obra, subscritos conjuntamente pelas entidades a designar para o efeito pelo Município e pelo INH.

⁵³ Tendo sido pago pelo MS, em 2004, €1.000.000.

⁵⁴ Cfr. art.º 44º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26.08.



Através do Protocolo de colaboração de 20.05.2004 o MS assumiu um compromisso de despesa que não estaria sujeita a fiscalização prévia, atendendo ao disposto no art.º 46º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de cuja leitura resulta que apenas as despesas que têm como objecto a aquisição de qualquer bem ou serviço ou outras aquisições patrimoniais são sujeitas a essa fiscalização⁵⁵. Ora, não decorre do Protocolo de 20.05.2004 ou da RCM n.º 125/2003, que o antecedeu, que o financiamento pelo MS da construção da habitação social tivesse como objecto qualquer aquisição por parte deste departamento do Estado.

2.5. ANÁLISE DAS DESPESAS INDUZIDAS PELA DECISÃO DE CONSTRUÇÃO DO CMIN

2.5.1. Despesa do MS

Foram realizadas e pagas, pelo MS, despesas referentes à aquisição de terrenos, projecto de concepção do CMIN e Protocolo de colaboração com o MP, como a seguir se discrimina:

Quadro n.º 3: Total de despesa

Uni: euros

	Valor	
	Pago	Em dívida
Aquisição de terrenos	3.217.920,00 ⁽¹⁾	-
Projecto de concepção	1.402.819,00	836.785,00 ⁽²⁾
Protocolo de colaboração	1.000.000,00	-
Subtotal	5.620.739,00	836.785,00
Total	6.457.524,00	

(1) Este valor já inclui a indemnização de €9.891,00 fixada em 21.10.2005, pela 4ª Vara Cível da Comarca do Porto e depositada pela ARSN em 02.02.2006.

(2) Inclui IVA à taxa de 21%.

O valor de €5.562.311,00 executado, entre 1993 e 2005 (cfr. ponto 2.3.3, quadro n.º 1), não reflecte a totalidade das despesas pagas nesses anos incluídas no processo de construção do CMIN, não tendo sido consideradas as respeitantes a €8.537,00 (levantamento topográfico dos terrenos junto à MJD; avaliação de terrenos e direitos de arrendamento; identificação dos proprietários e arrendatários das parcelas).

Previam-se que o CMIN ocupasse, ainda, a parcela de terreno A1 adquirida, em 1984, pelo valor de €5.641,00, com vista à ampliação da MJD. Nessa parcela encontrava-se, à data da realização do trabalho de campo, instalado o serviço de instalações e equipamentos desta Maternidade.

⁵⁵ No Proc.º n.º 11913/99, relativo a uma adenda ao Protocolo celebrado entre o MS e o Município de Penafiel, nos termos da qual havia um aumento da comparticipação financeira nas despesas relativas à aquisição dos terrenos necessários à implantação do Hospital Distrital do Vale de Sousa, o TC em sessão diária de visto de 01.07.1999, decidiu devolver o processo por não se encontrar sujeito a fiscalização prévia, invocando o art.º 46º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97. De notar que, de acordo com a informação da DGTC, o Protocolo inicial, publicado no DR n.º 45, II Série, de 23.02.1993, foi visado pelo Tribunal de Contas (Proc.º n.º 59921/93).



2.5.1.1. Despesa com a aquisição de terrenos para a construção do CMIN

As despesas efectuadas pelo MS com a aquisição de terrenos para a construção do CMIN, realizada pela DGIES, encontram-se evidenciadas no quadro seguinte:

Quadro n.º 4: Despesa com aquisição de terrenos

Uni: euros

Aquisição de terrenos ⁽¹⁾	Ano	Valor pago
Parcela A2	2001	2.062.845,00
Parcela B	2001	523.281,00
Parcela C	1998	108.489,00
Parcela D	2001	311.380,00
Subtotal		3.005.995,00
Outras despesas ⁽²⁾	1998-2003	211.925,00
Total		3.217.920,00

(1) Inclui as indemnizações de direitos de arrendamento habitacionais, comércio e indústria.

(2) Avaliação de terrenos e de direitos de arrendamento para efeitos de expropriação; levantamento topográfico; limpeza e protecção do terreno; identificação dos proprietários e arrendatários.

A aquisição das parcelas A2, B e D obedeceu ao estabelecido no Código das Expropriações, tendo a parcela C sido adquirida ao abrigo do direito privado. No que respeita à administração das parcelas adquiridas, sendo as mesmas propriedade do Estado⁵⁶, verificou-se que a DGIES não procedeu ao registo dos imóveis, em nome do Estado, na Conservatória do Registo Predial e não comunicou essa aquisição à DGP, contrariamente ao disposto no art.º 5º, n.º 2, do DL n.º 27/79, de 22.02, tendo, no entanto, procedido à comunicação dessa aquisição à Repartição de Finanças e ao Instituto Nacional de Estatística, conforme estabelecido no art.º 97º do Código das Expropriações.

Sobre a administração das parcelas, o Director-Geral do Património informou, no exercício do princípio do contraditório, que iria “... *promover o registo das mesmas em nome do Estado...*”.

Dos documentos de despesa analisados, verificou-se que a mesma obedeceu igualmente aos requisitos gerais da respectiva realização⁵⁷ e, quanto à aquisição de serviços (relativos à avaliação de terrenos e de direitos de arrendamento; levantamento topográfico; identificação dos proprietários e arrendatários) e empreitada (relativa à limpeza e protecção do terreno), por ajuste directo, referenciados no quadro como “*outras despesas*”, constatou-se o cumprimento do disposto nos DL n.º 197/99, de 08.06, e n.º 59/99, de 02.03.

2.5.1.2. Despesa com o projecto de concepção do CMIN

As despesas pagas, até Outubro de 2005, com o projecto de concepção do CMIN, em execução de um contrato celebrado entre a DGIES/Estado com a empresa Balonas Projectos, Lda, na sequência de concurso público internacional pelo valor global de €2.305.194,00 (s/IVA), encontram-se evidenciadas no quadro seguinte:

⁵⁶ A DGIES é um serviço integrado do Estado, sem personalidade jurídica.

⁵⁷ Designadamente, legalidade do acto gerador da despesa, competência do órgão que autorizou a sua realização, informação de cabimento prévio, correcta inscrição orçamental e, no que concerne às quantias já pagas, competência do órgão que autorizou o pagamento.



Quadro n.º 5: Despesa paga com o projecto de concepção do CMIN

Uni: euros

Contrato n.º 64/2000 da DGIES	Valor pago
Após aposição do Visto do TC	230.519,00
Estudo prévio	586.150,00
Anteprojecto	586.150,00
Total	1.402.819,00

À data da realização do trabalho de campo, encontrava-se, ainda, em dívida o valor correspondente à fase do projecto de execução (30% do valor global do contrato: €91.558,00, s/ IVA; €36.785,00, c/IVA à taxa de 21%), entregue pela empresa Balonas Projectos, Lda, em Fevereiro de 2005⁵⁸.

Dos documentos de despesa analisados, conclui-se que o procedimento de aquisição de serviços foi realizado ao abrigo do disposto no DL n.º 197/99 e na Lei n.º 98/97, tendo o processo da despesa obedecido, igualmente, aos requisitos gerais da respectiva realização e o contrato sido objecto de declaração de conformidade, homologada em 20.12.2000 (proc.º n.º 4548/00).

Em sede de alegações, o Presidente do Conselho de Administração da ARSN que outorgou o Acordo n.º 1/2001, considerou que não é “*clara no relatório a evolução dos custos dos diferentes projectos e alterações, encomendadas ao arquitecto responsável, quer no respeitante aos montantes, quer no respeitante à sequência do concurso público internacional de adjudicação em Novembro de 1999*” e fez “*notar que aquando da mudança de localização do CMIN para o Hospital de S. João, não se abriu novo concurso internacional para adjudicação do novo projecto (100% diferente) de construção agora no referido hospital, defraudando-se assim os pressupostos do Concurso Internacional com eventuais prejuízos para os diferentes concorrentes.*”

Quanto à primeira parte do alegado, importa referir que, da documentação da despesa, não resulta qualquer evidência de as sucessivas alterações ao projecto terem acarretado um acréscimo de custos, mantendo-se os valores contratuais das diferentes fases do projecto de concepção.

No que respeita à não abertura de concurso internacional “*aquando da mudança de localização do CMIN para o Hospital de S. João*”, entende este Tribunal, com base nos documentos do processo de concurso e na comparação entre o Programa Funcional do CMIN junto à MJD e o Programa Funcional do CMIN junto ao HGSJ, constante do quadro 1 do Anexo III ao presente relatório, que a modificação do local não provocou alterações no objecto do contrato, que justificassem a abertura de novo concurso.

⁵⁸ O projecto de execução ainda não tinha sido pago à data da realização do trabalho de campo da auditoria porque o processo relativo à construção do CMIN foi suspenso em 2005, aguardando nova decisão sobre a respectiva localização. O valor global do contrato inclui, ainda, o pagamento de 10% do mesmo para assistência técnica à obra.



2.5.1.3. Transferência de verbas para o MP no âmbito do Protocolo de colaboração de 20.05.2004

A transferência de verbas do capítulo 50 da DGIES para o MP, “para satisfação de compromissos assumidos com a Câmara Municipal do Porto na sequência da aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 125/2003, de 28 de Agosto”, encontrava-se prevista no n.º 13 do art.º 6 da Lei n.º 107-B/2003, de 31.12, que aprovou o OE para 2004.

No âmbito do Protocolo de colaboração, celebrado em 20.05.2004, o MS comprometeu-se a transferir para o MP até €2.500.000,00, tendo a DGIES procedido à seguinte transferência:

Quadro n.º 6: Transferência efectuada no âmbito do Protocolo de colaboração de 20.05.2004

Uni: euros

Assunção da despesa		Autorização da transferência		Cabimento		Transferência	
Entidade	Data	Entidade	Data	Rubrica orçamental	Data	Valor	Data
Ministro da Saúde	20.05.04	SEAMS	10.09.04	CO – Cap. 50; CF – 2023; CE - 070103	20.09.04	1.000.000,00	14.10.04
Total						1.000.000,00	

Formatad
Esquerda:
0 pto

Tendo o MP suportado, ainda, o valor de €49.593,00 com a construção de habitação social, o mesmo solicitou ao MS o reembolso desse montante (cfr. pontos 2.5.1.3. e 2.5.2.2.1. do presente Relatório).

Não obstante, o MS ter assumido o compromisso de participar financeiramente a construção de habitação social até ao montante de €2.500.000,00, entende-se que a assunção de tal compromisso configura um auxílio financeiro, nos termos do art.º 7º, n.º 3, al. b), da Lei n.º 42/98, com carácter excepcional, concluindo-se, pela análise do quadro n.º 11 do ponto 2.6 deste Relatório, que o MS já suportou um valor que excede em €15.697,00 o da afectação negativa do MP (cfr. ponto 2.4.2.2.).

Da análise do quadro *supra*, conclui-se, ainda, pela inexistência de informação de cabimento prévio, contrariando o disposto no art.º 45º, n.º 1, da Lei n.º 91/2001, de 20.08⁵⁹. O cabimento foi efectuado antes da transferência para o MP.

No que concerne à regularidade financeira da transferência efectuada, verificou-se que a mesma onerou a rubrica de Classificação Económica (CE) 07.01.03 – Aquisição de Bens de Capital – Edifícios, no âmbito do Cap. 50, devendo ter sido suportada pela rubrica de CE 08.05.01 – Transferências de Capital – Administração Local – Continente⁶⁰.

2.5.2. Despesas incorridas pelo MP

2.5.2.1. Realojamentos (2001-2002) – Acordo n.º 1/2001

O MP procedeu ao realojamento das 137 famílias em empreendimentos habitacionais, cujas construções, na sua maioria, foram comparticipadas pelo INH.

⁵⁹ Com a numeração dada pela Lei n.º 48/2004, de 24.08.

⁶⁰ A posição constante do texto é partilhada pela DGO (cfr. Informação n.º 125, de 19.07.2005, da 14ª Delegação, remetida pelo ofício n.º 1663, de 21.07.2005).



Após a análise efectuada aos diversos elementos remetidos pelos serviços da Autarquia⁶¹, elaborou-se o quadro n.º 1 constante do Anexo IV, concluindo-se que os custos efectivos incorridos pelo MP com o realojamento de 137 famílias, efectuado em 2001 e 2002, atingiram o montante de €1.263.007,00, conforme síntese constante do quadro seguinte:

Quadro n.º 7: Custos incorridos pelo MP com 137 famílias

Uni: euros

Empreendimento/ ano construção	Nº famílias realojadas	Custo Total	Total comp. INH	Custo total suportado pelo MP
Pasteleira/2001	85	2.191.229,00	2.032.183,00	159.046,00
Viso/2002	13	435.904,00	222.096,00	213.808,00
Santa Luzia/1995	13	760.697,00	334.264,00	426.433,00
Fonte Moura/1962	1	16.826,00	-	16.826,00
Condominhas/1998	1	36.086,00	11.553,00	24.533,00
Bom Sucesso/1958	1	18.381,00	-	18.381,00
Antas/2001	2	85.516,00	41.732,00	43.784,00
Campinas/1965	6	94.893,00	-	94.893,00
Francos/1966	5	73.370,00	-	73.370,00
Dr Nuno P. Torres/ 1970	5	98.430,00	-	98.430,00
Regado/1964	2	39.532,00	-	39.532,00
Carvalhido/1958	1	16.642,00	-	16.642,00
Agra do Amial/1960	2	37.329,00	-	37.329,00
TOTAL	137	3.904.835,00	2.641.828,00	1.263.007,00

Relativamente ao apuramento dos custos com o realojamento realizado em 2001 e 2002, argumentou o Presidente da Câmara Municipal do Porto que esta Autarquia “*realojou 137 famílias (...) em bairros sociais construídos sem qualquer intervenção nem participação do MS e de forma completamente alheia à construção do Centro Materno Infantil, não sendo por isso razoável (...) deduzir o valor das participações do INH, caso contrário tais valores estariam a financiar indirectamente o MS e a serem subtraídos à esfera do MP*”.

Sobre este assunto, entende este Tribunal que o carácter excepcional da concessão de auxílios financeiros, resultante do art.º 7º, n.º 3, da Lei n.º 42/98 e do DL n.º 363/88, ainda em vigor, implica a consideração de todas as fontes de financiamento do processo de realojamento e que o valor da afectação negativa do MP se deve restringir aos custos por ele suportados.

Argumentou, ainda o alegante, que nos “*custos com o realojamento (...) não estão incluídos os valores dos terrenos de que o MP teve que dispor para a construção de tais bairros sociais, assim como os custos da sua manutenção e os custos financeiros relativos aos empréstimos contraídos*”, não quantificando, contudo, os montantes a que se refere.

Relativamente a esta matéria mantém-se a posição do Tribunal em virtude de o Presidente da CMP não ter fornecido informação quantificada e discriminada das componentes de custo/proveito dos realojamentos em causa.

⁶¹ Número de famílias realojadas; valor contabilístico unitário/fogo por tipologia e empreendimento, nos anos 2000-2001; participação média unitária/fogo por tipologia e empreendimento, efectuada pelo Instituto Nacional de Habitação.



2.5.2.2. Construção de habitação social (2004-2005) – Protocolo de colaboração de 20.05.2004

2.5.2.2.1. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O MS, O INH E O MP

Na sequência da RCM n.º 125/2003 e da celebração do Protocolo de colaboração, de 20.05.2004, foi celebrado, em 03.12.2004, o contrato de comparticipação entre o INH e o MP, para construção de habitação, em regime de custos controlados, nele se estimando o custo total dos fogos, em €2.659,357,00, sendo o financiamento do INH de €976.269,00, nos termos do DL n.º 30/97, sob a forma de comparticipação a fundo perdido, (art.ºs 2º e 3º do DL n.º 226/87), prevendo-se disponibilizar no ano de 2004 a quantia de €292.154,00 e no ano de 2005 o valor de €684.115,00.

O valor da comparticipação seria libertado pelo INH, mensalmente, em função dos trabalhos realizados e devidamente comprovados mediante autos de avaliação de obra, subscritos conjuntamente pelas entidades a designar para o efeito pelo Município e pelo INH.

Quanto ao MS, como já referido, encontrava-se prevista, na Lei n.º 107-B/2003, a transferência de verbas do capítulo 50 do Ministério da Saúde, através da DGIES, para satisfação de compromissos assumidos com o MP (cfr. ponto 2.5.1.3.).

Nos documentos de prestação de contas relativos ao MP, nos exercícios de 2004 e 2005, foram analisadas as rubricas de receita orçamental com a finalidade de confirmar as transferências efectuadas pela Administração Central (MS e Instituto Nacional de Habitação – INH), tendo-se constatado que o MP recebeu €1.976.269,00, conforme a seguir se discrimina:

Quadro n.º 8: Receita/2004 e 2005

Uni: euros			
Classificação Orçamental	Designação	Ano	Montante
10.03.01.04/06	Transferências de capital -Administração Central – Estado - Ministério da Saúde/Parceria Antunes	2004	1.000.000,00
10.03.08.02/04	Transferências de capital – Administração Central – Serviços e Fundos Autónomos – INH/Parceria Antunes	2004	292.154,00
		2005	684.115,00
Total			1.976.269,00

2.5.2.2.2. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O MP E A “GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS DA CMP, EM”

A construção da habitação social prevista no Protocolo de colaboração, de 20.05.2004, foi entregue pelo MP à GOP, EM, ao abrigo de um contrato-programa, celebrado em 18.12.2002⁶², nos termos do qual a GOP, EM ficou incumbida da gestão das obras públicas do MP, discriminadas no respectivo Anexo A.

⁶² Devolvido pelo TC, em sessão diária de visto de 11.01.2001, por se entender não se encontrar sujeito a fiscalização prévia (Proc.º n.º 4662/00).



A GOP, EM, foi constituída, em 19.07.2000, ao abrigo do art.º 6º, n.º 2, da Lei n.º 58/98, de 18.08, tendo como objecto social o exercício da actividade de gestão de obras públicas para o MP e para outras empresas participadas por aquela autarquia.

A actividade de gestão da GOP, EM “*integra todo e qualquer acto material ou jurídico necessário à perfeição das obras, desde a sua concepção até à recepção das mesmas e, bem assim, todos os poderes necessários à abertura e conclusão dos procedimentos de escolha e contratação da entidade adjudicatária, e ainda, todos os poderes que incumbem ao dono de obra em fase de execução do contrato, no âmbito da legislação aplicável, nomeadamente do DL n.º 59/99, de 03.03*” (al. f) do preâmbulo do contrato-programa).

O contrato foi alterado em 09.12.2003 e em 15.02.2005, tendo logo na 1ª alteração sido incluído o projecto relativo ao conjunto habitacional Parceria e Antunes a executar em 2004 e 2005.

Com o objectivo de proceder à construção deste conjunto habitacional, a GOP, EM promoveu um concurso público para a execução da empreitada de concepção-construção, pelo valor global de €2.500.000,00, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor. A concepção incluía apenas o projecto de execução, atendendo a que as fases anteriores foram executadas pelo MP, por administração directa.

A referida empreitada foi adjudicada, em 15.07.2004, pelo preço global de €2.395.655,00, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor, à Construtora San José, S.A, tendo o contrato sido celebrado em 19.07.2004 e emitido o Auto de Recepção Provisória em 27.06.2005.

O valor final da obra ascendeu a €2.762.251,00 s/ IVA. A taxa de IVA aplicável ao valor facturado pelos trabalhos de empreitada pela GOP, EM ao MP é de 5%, conforme Despacho n.º 891/2002-XV, de 07.08, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, exarado na Informação n.º 80, de 01.08.2002, da Direcção-Geral dos Impostos (IVA). Na facturação das restantes prestações de serviços incide a taxa de IVA a 19 ou 21%.

Da conferência dos documentos de despesa da rubrica de classificação orçamental 04/08.01.01.01.01 – “*Transferências de capital – Sociedades e quase sociedades não financeiras – Empresas públicas municipais e intermunicipais – Gestão de Obras Públicas da CMP*”, nos exercícios de 2004 e 2005, relativas ao conjunto habitacional Parceria e Antunes, verificou-se que foram efectuadas transferências no montante de €2.925.862,00.

Na facturação do empreiteiro à GOP, EM, por sua vez, incide sempre a taxa de IVA a 19 ou 21% (€2.287.490,00).

Para uma melhor compreensão, seguidamente se apresenta um quadro síntese com os montantes líquidos, acrescidos de IVA (cfr. quadro constante do Anexo V):



Quadro n.º 9: Mapa síntese dos custos até 11.11.2005

Uni: euros

Custos	s/IVA	c/ IVA	
		Facturação da GOP,EM ao MP	Facturação do empreiteiro à GOP,EM
Empreitada⁽¹⁾	2.563.973,06 ⁽²⁾	2.692.172,00	3.051.127,94
Outros	198.556,05	233.690,00	236.362,39
Total	2.762.529,11	2.925.862,00	3.287.490,33

(1) A revisão de preços definitiva aguarda a publicação dos índices dessa revisão, relativos a Dezembro de 2005. Estima-se o valor em €50.000,00+IVA.

(2) Inclui valor inicial, trabalhos a mais e revisão de preços provisória.

Sobre este assunto, o Presidente da Câmara Municipal do Porto alegou “*que nos termos do Contrato-Programa em vigor a GOP, EM refactura autónoma e discriminadamente ao MP as empreitadas, os projectos, a fiscalização e outros serviços que presta. (...) os Serviços de Administração do Imposto sobre o Valor Acrescentado prestaram informação vinculativa datada de 07 de Agosto de 2002, segundo a qual a aplicação da taxa reduzida de IVA se aplica apenas às empreitadas de obras públicas. Assim, não restam dúvidas de que os valores facturados pela GOP,EM (...), por dizerem respeito a empreitada e demais serviços, é de €2.925,862,12, não havendo assim qualquer erro de liquidação de IVA*”. Por sua vez, o Presidente do Concelho de Administração da GOP, EM pronunciou-se no mesmo sentido.

Analisado o art.º 18º, n.º 1, al. a), do Código do IVA (com a redacção que lhe foi dada pelo DL n.º 16/97, de 21.01) e a lista I anexa ao mesmo (na redacção dada pela Lei n.º 2/92, de 09.03), relativa aos bens e serviços sujeitos a taxa reduzida verificou-se que o ponto 2.17, aplicável à situação relatada, se refere apenas às empreitadas. Assim, concluiu-se pela pertinência das alegações apresentadas e procedeu-se às alterações devidas no texto do Relatório.

2.5.2.2.3. REALOJAMENTOS - 2005

Em 2005 e conforme se previa no preâmbulo da RCM n.º 125/2003, 43 das 137 famílias realojadas em 2001 e 2002 optaram por ser realojadas no conjunto habitacional Parceria e Antunes, subtraindo-se, assim, o valor dos respectivos fogos aos constantes do quadro 7 (cfr. Anexo IV, quadro n.º2):



Quadro n.º 10: Custos incorridos pelo MP com 94 famílias (2001-2002)

Uni: euros

Empreendimento/ ano construção	Nº famílias realojadas	Custo Total	Total comp. INH	Custo total suportado pelo MP
Pastelira/2001	49	1.228.908,00	1.139.10,00	89.198,00
Viso/2002	12	394.182,00	200.838,00	193.344,00
Santa Luzia/1995	11	651.262,00	286.176,00	365.086,00
Fonte Moura/1962	1	16.826,00	-	16.826,00
Condominhas/1998	1	36.086,00	11.553,00	24.533,00
Bom Sucesso/1958	1	18.381,00	-	18.381,00
Antas/2001	2	85.516,00	41.732,00	43.784,00
Campinas/1965	6	94.893,00	-	94.893,00
Francos/1966	4	58.696,00	-	58.696,00
Dr Nuno P. Torres/ 1970	2	41.262,00	-	41.262,00
Regado/1964	2	39.532,00	-	39.532,00
Carvalho/1958	1	16.642,00	-	16.642,00
Agra do Amial/1960	2	37.329,00	-	37.329,00
TOTAL	94	2.719.515,00	1.680.009,00	1.039.506,00

Acresce que o MP suporta os custos com a manutenção e conservação dos vários empreendimentos na parte correspondente ao número de famílias realojadas e recebe as respectivas rendas no valor de €12.930,00/mês.

Quanto a esta matéria, o Presidente da Câmara Municipal do Porto refere que “O realojamento ocorreu em 2001-2002 e a construção do conjunto habitacional *Parceria e Antunes* em 2004-2005, não sendo por isso aceitável considerar apenas os custos do realojamento das 94 famílias que não vieram a ser realojadas em *Parceria e Antunes* porque, a aceitar-se esse cálculo, as 43 famílias que regressaram ao bairro de origem não teriam representado qualquer custo para o MP o que de facto não tem qualquer correspondência com a realidade.”

Face ao exposto, o Tribunal mantém a posição em virtude de o alegante não ter quantificado e discriminado as componentes de custo/proveito dos realojamentos em causa.

2.6. APRECIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO RESULTANTE DO ACORDO E DOS PROTOCOLOS CELEBRADOS ENTRE O ESTADO/MS E O MP

Da execução do Acordo n.º 1/2001, no período da sua vigência, e do Protocolo de colaboração de 20.05.2004 resultaram os seguintes encargos para o MP e para o MS, até à data da conclusão do trabalho de campo da auditoria:



Quadro n.º 11: Equilíbrio financeiro – afectação negativa do MP

Uni: euros

	Actos realizados pelo MP		Município do Porto - Valor suportado (1) -		Administração Central - Reembolsos ao MP -			
	Descrição	Valor total	Descrição	Valor	Contrapartidas do MS/Estado Descrição	Valor	Financiamento do INH	
							Descrição	Valor
Acordo n.º 1/2001	Realojamento de 94 famílias – 2001-2002	2.719.515,00	Realojamento de 94 famílias	1.039.506,00 (2)	Cedência da parcela de terreno da freguesia de Campanhã	Não houve avaliação e não se concretizou	Comparticipação na construção dos empreendimentos onde foram realojadas 94 famílias	1.680.009,00
Protocolo de colaboração	Construção do conjunto habitacional Parceria e Antunes - 2005	2.925.862,00	Construção do conjunto habitacional	1.949.593,00	Comparticipação na construção do conjunto habitacional Cedência, por 50 anos, do direito de superfície das parcelas de terreno adquiridas pelo MS/DGIES junto à MJD	1.000.000,00	Comparticipação na construção do conjunto habitacional	976.269,00
						2.404.796,00		
Totais		5.645.377,00		2.989.099,00		3.404.796,00		2.656.278,00
			Total – MP	2.989.099,00	Total – Administração Central			6.061.074,00

- (1) Encargos suportados pelo MP, em consequência de investimento da responsabilidade do MS, já deduzido do financiamento do INH (afectação negativa do MP).
 (2) Ao valor do realojamento das 137 famílias foi abatido o montante referente aos fogos de 43 famílias realojadas no conjunto habitacional Parceria e Antunes – cfr. ponto 2.5.2.2.3. do Relatório.

Salienta-se que o valor referente quer ao realojamento de 94 famílias quer à cedência do direito de superfície foram apurados pela equipa de auditoria com base em elementos solicitados ao MP e nos art.ºs 12º, n.ºs 1 e 4, regra 3ª, al. b (2ª parte), e 13º, al. h) do Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado pelo DL n.º 287/2003, de 12.11, respectivamente, uma vez que as entidades auditadas não dispunham desses valores. A utilização das disposições do referido Código foi uma das hipóteses possíveis de determinação do valor do direito de superfície.

Com base nas disposições mencionadas, o valor do direito de superfície corresponde a 80% do valor de aquisição das parcelas A2, B, C, e D, constante do ponto 2.4.1.1., quadro n.º 4, deduzido de “Outras despesas” - €3.005.995,00.

Do quadro *supra* resulta que, com o realojamento de 94 famílias e a construção do conjunto habitacional Parceria e Antunes, o MP suportou encargos no valor de €2.989.099,00, tendo o MS participado com €1.000.000,00 para a construção de habitação social e com a cedência do direito de superfície a que se atribuiu o valor de €2.404.796,00.

O Acordo e Protocolo celebrados não garantiram o apuramento do equilíbrio financeiro das contraprestações:



- a) Na celebração do Acordo n.º 1/2001, o MS, através da ARSN, não procedeu a uma avaliação prévia da cedência do terreno sito na freguesia de Campanhã.
- b) No âmbito do Protocolo de colaboração de 20.05.2004, a Administração Central não promoveu a avaliação da cedência do direito de superfície, por 50 anos, ao MP.

A existência e consideração destas avaliações é essencial para obter a garantia de que o MP é ressarcido do montante integral da respectiva afectação negativa e que o princípio do equilíbrio financeiro vertical, previsto nos art.ºs 238º, n.º 2, da CRP e 5º da Lei n.º 42/98, se encontra salvaguardado.

Em sede de alegações, o Presidente da Câmara Municipal do Porto arguiu que a avaliação do direito de superfície por 50 anos *supra* realizada, considerou “*regras de avaliação a preços de mercado que não ponderam a indisponibilidade dos fogos e os custos de manutenção a incorrer ao longo de tal período de tempo a serem suportados pelo MP*”, argumentando que “*os valores que servem de base ao cálculo do valor das habitações nos bairros sociais são determinadas por recurso a custos de construção*”, e apresentando um novo valor do direito de superfície - “196.598,64€” -, calculado com base na Portaria n.º 686/2004, de 19.06, que, entre outros aspectos, fixa as condições e os preços por que podem ser vendidos os terrenos afectos a programas de habitação de custos controlados, regulamentando os art.º 6º e 7º do DL n.º 141/88, de 22.04, com a redacção que lhe foi dada pelo DL n.º 288/93, de 20.08.

Conforme é referido no texto, a avaliação com base nas disposições do Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis constituiu uma das hipóteses possíveis de determinação do valor em falta. Contudo, a avaliação apresentada pelo alegante, com base na Portaria n.º 686/2004, suscita-nos as seguintes considerações relacionadas com o âmbito de aplicação do diploma que a mesma regulamenta (DL n.º 141/88) e com a adequação da sua aplicação ao caso concreto, a saber:

- O art.º 1º do DL n.º 141/88 restringe a aplicação do regime jurídico nele estabelecido à alienação de fogos de habitação social e terrenos que sejam da propriedade do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e, no que respeita ao preço de venda dos terrenos, o diploma aplica-se, ainda, à aquisição de terrenos por aqueles Institutos às autarquias locais (cfr. art.º 7º);
- Da análise dos preceitos citados resulta que todas as entidades incluídas no respectivo âmbito de aplicação do diploma têm atribuições na área da habitação social;
- Embora o titular das parcelas de terreno, objecto do direito de superfície em análise, seja o Estado, enquanto pessoa colectiva, as mesmas foram adquiridas pelo MS em cujas atribuições não se insere a habitação social.
- Assim, entende este Tribunal que o DL n.º 141/88 e a respectiva regulamentação não são aplicáveis ao caso concreto, mantendo a valoração do direito de superfície constante do texto do Relato.



2.7. REFERÊNCIAS FINAIS

2.7.1. Relação nominal dos responsáveis

Em Anexo I, junta-se a relação nominal dos responsáveis.

2.7.2. Agradecimentos

Expressa-se ao Ministério da Saúde, ao Município do Porto, à Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde, à Administração Regional de Saúde do Norte e à “Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM” o apreço do Tribunal de Contas pela colaboração prestada no desenvolvimento desta acção.

2.8. RECOMENDAÇÕES

Ao Ministro de Estado e das Finanças

- Promover o registo em nome do Estado das parcelas de terreno adquiridas para a construção do CMIN.
- Providenciar pela celebração de um acto formal entre o Estado, através da Direcção-Geral do Património, e o Município do Porto, que regularize a “cedência de facto” a favor deste Município, do direito de superfície, por 50 anos, sobre as parcelas de terreno A2, B, C e D, junto à Maternidade Júlio Dinis.
- Diligenciar para que qualquer cedência de carácter patrimonial seja sujeita a uma avaliação prévia, com o objectivo de, designadamente, se poder apreciar o equilíbrio financeiro de acordos e outros actos efectuados.
- Providenciar pelo cumprimento do n.º 1 do art.º 30º da Lei do OE para 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30.12) - revisão do regime de cooperação técnica e financeira, bem como do regime geral de prestação de auxílios financeiros às autarquias locais.

Ao Ministro da Saúde

- Garantir que as decisões sobre projectos de construção, ampliação e reconstrução de unidades de saúde sejam suportadas não só em pareceres técnicos e científicos relativos à prestação de cuidados de saúde, mas, também, em estudos económicos e financeiros previsionais que confirmem maior sustentabilidade à decisão e não comprometam a boa gestão dos recursos públicos.
- Garantir a adequada gestão temporal dos projectos de investimento.
- Providenciar pela regularização da utilização da parcela de terreno da freguesia de Campanhã, propriedade do Estado, pela empresa Metro do Porto, SA.



III. DECISÃO

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Contas, em plenário da 2ª Secção e nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 78º da Lei n.º 98/97, de 26.08, deliberam:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ao Ministro da Saúde;
 - Ao Presidente da Câmara Municipal do Porto;
 - Ao Presidente do Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde do Norte;
 - Ao Director-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde;
 - Ao Controlador Financeiro junto do Ministério da Saúde; e
 - A todas as restantes entidades ouvidas no âmbito do contraditório;
- c) Mandar notificar o Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto, neste Tribunal, em cumprimento do disposto nos art.ºs 29º, n.º 4, e 54º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art.º 55º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26.08, do Relatório;
- d) Que, no prazo de 3 meses, as entidades competentes informem o Tribunal de Contas da sequência dada às Recomendações constantes do ponto 2.8. do presente Relatório;
- e) Que após as notificações e comunicações necessárias, se proceda à divulgação do Relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- f) Fixar os emolumentos a pagar, conforme consta das contas de emolumentos (Anexo VII).

Tribunal de Contas, em 26 de Setembro de 2006

Os Juízes Conselheiros Relatores

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

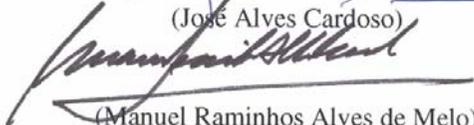
(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)



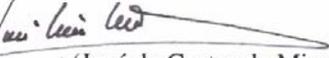
Os Juízes Conselheiros Adjuntos


(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

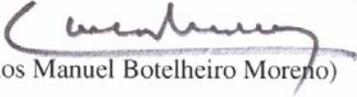

(José Alves Cardoso)

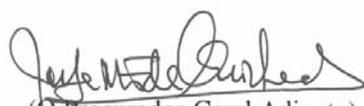

(Manuel Raminhos Alves de Melo)


(António José Avérous Mira Crespo)


(José de Castro de Mira Mendes)


(João Pinto Ribeiro)


(Carlos Manuel Botelho Moreno)


(O Procurador-Geral Adjunto)