



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 07/10 - AUDIT
RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 38/2010 - 2.ª S.

EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE
INVENTARIAÇÃO
DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO

Departamento de Auditoria II

Novembro de 2010



Tribunal de Contas

AUDITORIA

**EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVENTARIAÇÃO
DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO**

PROCESSO N.º 07/2010 – AUDIT

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II

NOVEMBRO DE 2010

12/15



ÍNDICE GERAL

1 – SUMÁRIO	9
1.1 – OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES	10
1.1.1 – <i>Enquadramento Normativo</i>	10
1.1.2 – <i>Inventário dos imóveis do Estado</i>	11
1.1.3 – <i>Operações imobiliárias realizadas em 2009</i>	19
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	21
2 – INTRODUÇÃO	25
2.1 – FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVO DA AUDITORIA	25
2.2 – METODOLOGIA	26
2.3 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO	28
2.3.1 – <i>Atribuições e Competências</i>	28
2.3.2 – <i>Inventário dos bens imóveis do Estado</i>	30
2.3.3 – <i>Alienações e aquisições de imóveis</i>	34
2.4 – CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO	35
3 – RESULTADOS DA AUDITORIA.....	36
3.1 – EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVENTARIAÇÃO DOS IMÓVEIS DO ESTADO.....	36
3.1.1 – <i>Funcionalidades do SIIE e conformidade do sistema ao regime legal</i>	38
3.1.1.1 – Utilizadores do SIIE	39
3.1.1.2 – Informação disponível no SIIE.....	43
3.1.2 – <i>Apreciação da fiabilidade da informação registada no SIIE</i>	46
3.1.2.1 – Sistematização das deficiências detectadas no SIIE	48
3.1.2.2 – Análise da informação no SIIE relativa às operações imobiliárias realizadas em 2009.....	52
3.1.3 – <i>Apreciação do sistema de controlo</i>	53
3.2 – OPERAÇÕES IMOBILIÁRIAS REALIZADAS EM 2009	58
3.2.1 – <i>Alienações</i>	58
3.2.2 – <i>Aquisições</i>	60
3.2.3 – <i>Análise de Processos de Alienações e Aquisições</i>	61
4 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	67
5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	77
6 – EMOLUMENTOS	77
7 – DECISÃO	78
ANEXOS	81
ANEXO I – PROCESSOS DE ALIENAÇÃO DE PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO	83
ANEXO II – PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO.....	87
ANEXO III – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES.....	89

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Acções do PGPI previstas na LOE	31
Quadro 2 – Metas de Inventariação	36
Quadro 3 – Âmbito de cobertura do Programa de Inventariação	36
Quadro 4 – Imóveis a inventariar de 2009 a 2012	37
Quadro 5 – Versões do Sistema de Inventário dos Imóveis do Estado	39
Quadro 6 – Utilizadores externos do SIIE e respectivas funções	41
Quadro 7 – Utilizadores internos do SIIE e respectivas funções	42
Quadro 8 – Conformidade da informação existente no SIIE ao regime legal	43
Quadro 9 – Tabelas do SIIE	47
Quadro 10 – Informação de erros extraída do SIIE	48
Quadro 11 – Constituição das UGP	54
Quadro 12 – Consulta de Relatórios do SIIE	56
Quadro 13 – Modalidades de Alienação	58
Quadro 14 – Situação dos processos de CPCV celebrados entre o Estado e a ESTAMO	59
Quadro 15 – CPCV anulados ou revogados	60
Quadro 16 – Aquisições	60



RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Designação
ADE	Administração Directa do Estado
AIE	Administração Indirecta do Estado
CCGP	Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial
CGE	Conta Geral do Estado
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CPCV	Contrato de Promessa de Compra e Venda
DGAEP	Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAIED	Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DSATP	Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial
DSGP	Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial
IGESPAR	Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGFIJ	Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MAI	Ministério da Administração Interna
MADRP	Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
MC	Ministério da Cultura
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
ME	Ministério da Educação
MEID	Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
MJ	Ministério da Justiça
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MS	Ministério da Saúde
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
NIPC	Número de Identificação de Pessoa Colectiva
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RIAP	Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública
SG	Secretaria-Geral
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SIOE	Sistema de Informação de Organização do Estado
UGP	Unidade de Gestão Patrimonial

[Handwritten signature]



Ficha Técnica	
COORDENAÇÃO GERAL	<i>Luís Filipe Simões</i>
COORDENAÇÃO TÉCNICA	<i>Maria João Caldas</i>
EQUIPA DE AUDITORIA	<i>Maria Umbelina Pires</i> <i>Frederico Hugo Pinto</i>

[Handwritten signature]



1 – SUMÁRIO

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, o Tribunal de Contas entendeu sublinhar que: “Tal como nos anos anteriores, volta a não ser possível emitir opinião sobre o valor do património do Estado devido à ausência, na Conta Geral do Estado de 2008, de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial.”

Dando sequência a esta posição e prossequindo o objectivo sectorial do Tribunal para o triénio de 2008 a 2010, que consiste em intensificar o controlo das operações no âmbito do **Património Imobiliário do Estado**, a presente auditoria foi incluída no Programa de Fiscalização da 2.ª Secção em 2010 para avaliar a **Execução do Programa de Inventariação** do referido Património registada em 2009 no denominado Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)¹.

Tendo o SIIE entrado em funcionamento em Fevereiro de 2009, esta auditoria visou avaliar a conformidade deste sistema ao regime legal aplicável e a fiabilidade da informação já registada.

Dado que a avaliação da fiabilidade da informação registada no SIIE implicou a análise das operações efectuadas em 2009 e que, em anteriores acções sobre esta matéria, não foi aferido o cumprimento do disposto no regime legal vigente, no que respeita aos procedimentos observados nas alienações e aquisições de imóveis, foi também apreciada a conformidade legal dessas operações, habilitando o Tribunal a pronunciar-se, pela primeira vez nesta sede, sobre o cumprimento do actual regime jurídico do património imobiliário do Estado.

Desta forma, a auditoria teve como objectivos:

- avaliar a conformidade do SIIE ao regime legal em vigor, designadamente, às normas sobre Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado;
- aferir da fiabilidade da informação registada no SIIE;
- aferir da legalidade e regularidade das operações efectuadas no ano de 2009.

A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) enquanto entidade responsável pela gestão do património imobiliário do Estado, incluindo a obrigação de elaborar e manter actualizado o inventário geral dos bens imóveis, detém neste domínio especiais responsabilidades de centralização e de controlo da informação e exerce as suas funções de acompanhamento e controlo em articulação com as Unidades de Gestão Patrimonial (UGP) e com o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP (IGESPAR).

Assim, ao objecto desta acção correspondem os serviços da DGTF com intervenção no processo de controlo e validação dos registos efectuados no SIIE e nos procedimentos de alienação e aquisição de imóveis, com especial incidência nas Direcções de Serviço de Apoio Técnico Patrimonial e de Gestão Patrimonial, bem como as UGP e o IGESPAR.

¹ Sistema desmaterializado de prestação e actualização da informação relativa aos imóveis, gerido pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

1.1 – Observações e conclusões

Do que se expõe no presente documento, com base nos resultados da auditoria, extraem-se as seguintes observações e conclusões.

1.1.1 – Enquadramento Normativo

O regime jurídico do Património Imobiliário do Estado¹ prevê que a promoção da eficiência da gestão do património imobiliário assente num programa de inventariação² e seja realizada com base num Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI)³, com carácter plurianual e duração de quatro anos, que abranja os bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais e os bens imóveis do domínio privado do Estado, incluindo institutos públicos, e os direitos a eles inerentes.

Foram excluídos do âmbito de aplicação do PGPI, os bens imóveis da segurança social e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, que, nos termos da lei, não sejam abrangidos pelo regime do património imobiliário público, os quais devem ser objecto de programas próprios, a cargo, respectivamente, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e do referido instituto.

Nos termos da Resolução de Conselho de Ministros n.º 162/2008⁴ estão cobertos pelo programa de inventariação os imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, pelo que estão igualmente abrangidos, por aquele programa, os imóveis pertencentes à segurança social que se encontrem ocupados por aqueles serviços públicos.

O PGPI assenta nos seguintes eixos de actuação: inventariação; regularização jurídica dos imóveis; regime de utilização; programação da ocupação; conservação e reabilitação; gestão do domínio público; acompanhamento e controlo de execução; tendo, para efeitos da sua execução, sido aprovado, para cada um deles, os correspondentes objectivos, as acções a desenvolver e a respectiva calendarização.

Este Programa estabelece que, até ao final de Fevereiro de cada ano, o membro do Governo responsável pela área das Finanças divulgue um relatório sobre a respectiva execução. Todavia, até ao final do primeiro semestre de 2010, o referido relatório não tinha ainda sido objecto de divulgação. Constituindo o Relatório anual do PGPI o instrumento de reporte e de avaliação da execução das diferentes metas fixadas para cada um dos eixos de actuação do Programa, devem ser reunidas as condições necessárias para que o relatório anual seja divulgado no prazo legalmente fixado. **A não divulgação tempestiva do relatório impede que, em tempo útil, sejam implementadas as recomendações nele formuladas e corrigidos os eventuais desvios à programação estabelecida.**

¹ Estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, sendo ainda objecto de aplicação, nesta sede e em cada ano, as normas específicas sobre esta matéria determinadas pela respectiva Lei do Orçamento do Estado.

² Aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

³ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 162/2008, de 24 de Outubro.

⁴ Alínea c) do n.º 1 da Parte II.



1.1.2 – Inventário dos imóveis do Estado

A **inventariação do património imobiliário público** constitui um dos eixos de actuação fundamentais do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado. **A sua relevância foi expressamente reconhecida pelo Governo, ao declarar¹ que “(...) constitui um importante instrumento para a prossecução do Programa de Estabilidade e Crescimento, na dupla vertente da racionalização dos recursos económicos e da sustentabilidade das finanças públicas.”**

A **responsabilidade pelo acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação, bem como a certificação dos dados inseridos compete à DGTF, em articulação com as Unidades de Gestão Patrimonial (UGP) – que funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério ou dos serviços que, nos termos das respectivas leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial – e com o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP (IGESPAR), quando estejam em causa imóveis classificados ou em vias de classificação.**

A **coordenação e o acompanhamento da execução do PGPI cabem ao Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial (CCGP),** que funciona na dependência do membro do Governo responsável pela área das finanças, sendo composto pelo Director-Geral do Tesouro e Finanças, que preside, pelos secretários-gerais de cada ministério ou os dirigentes máximos dos serviços com competências sobre a gestão patrimonial, em representação de cada UGP, e por um representante do IGESPAR.

A **prestação e a actualização permanente de informação são da exclusiva responsabilidade dos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis, pelo que deve ser incluída nos respectivos planos de actividade e o seu grau de cumprimento ser repercutido nas avaliações dos respectivos dirigentes e colaboradores².**

Para a concretização do inventário foi concebido o Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) e foram fixadas metas de inventariação de 30% em 2009, 2010 e 2011 e 10% em 2012.

De acordo com a informação disponibilizada pela DGTF, a definição de metas e objectivos teve por base o número total de imóveis inventariados no Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública (RIAP) II, através do qual se apurou que a administração pública dispunha, em 31 de Janeiro de 2006, de 7.136 imóveis. Tendo em conta que os imóveis excluídos do RIAP II (imóveis do domínio público militar, estabelecimentos prisionais, imóveis afectos ao sistema de informações ou a forças de segurança e estabelecimentos de ensino) estão cobertos pelo actual programa de inventariação, foi estimado que o universo total de imóveis a inventariar ascenderia a 10.665.

O programa de inventariação determina que, sem prejuízo das metas antes referidas, durante o ano de 2009 seria efectuado o inventário dos imóveis afectos a órgãos de soberania, das instalações diplomáticas ou consulares situadas fora do território nacional, dos imóveis afectos à Defesa Nacional e dos estabelecimentos prisionais.

Nos diversos relatórios da DGTF apenas tem sido considerado o número total de imóveis, face ao total estimado, para aferir do cumprimento das metas definidas no programa de inventariação.

¹ Na RCM n.º 162/2008, que aprova o PGPI.

² Vide n.º 4 da Parte I do Programa de Inventariação 2009-2012, aprovado pela Portaria n.º 95/2009.



O Tribunal considera que se impõe avaliar a informação constante do SIIE não só no que respeita ao número de imóveis inventariados mas também e necessariamente quanto à qualidade dessa informação, pelo que neste documento se avalia a execução do programa de inventariação através da análise:

- das funcionalidades do SIIE e da conformidade deste sistema ao regime legal (cfr. ponto 3.1.1);
- da utilização do SIIE pelas entidades intervenientes no processo de inventariação e da fiabilidade da informação registada (cfr. ponto 3.1.2);
- do sistema de controlo da informação registada no SIIE, designadamente no que respeita à validação da informação pelas UGP e à certificação da mesma pela DGTF (cfr. ponto 3.1.3).

Funcionalidades do SIIE e conformidade deste sistema ao regime legal

Visando apreciar a fiabilidade da informação registada no SIIE procedeu-se ao tratamento e análise dos respectivos dados, incluindo o seu confronto com informação obtida por consulta e extracção de relatórios do sistema e com informação constante dos processos relativos às operações imobiliárias efectuadas no ano de 2009.

Na fase de arranque do SIIE, o apuramento do número global de entidades foi baseado na informação existente no Sistema de Informação de Organização do Estado (SIOE) da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público.

Como a reestruturação organizacional da administração pública empreendida pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) dificultou a identificação de diversas entidades, a DGTF solicitou, posteriormente, às UGP que validassem a informação do SIIE relativa aos respectivos ministérios, a fim de identificar organismos omissos ou com dados desactualizados, e providenciassem junto desses organismos a correcção dessa informação no SIOE.

De acordo com a DGTF, não obstante este assunto ter sido objecto de chamadas de atenção em reuniões do CCGP, a situação não foi resolvida até ao final do primeiro semestre de 2010.

Saliente-se que, determinando a lei¹ que seja comunicado ao Tribunal de Contas o incumprimento dos deveres de organização e actualização do inventário, por parte dos titulares dos respectivos órgãos ou dos seus funcionários, agentes e trabalhadores, até ao final de Outubro de 2010 não foi reportada qualquer situação de incumprimento a este Tribunal.

Nos termos legais², a estrutura e organização do inventário deve obedecer aos princípios constantes do modelo de Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)³. **Da análise efectuada constata-se que, em alguns casos, o SIIE não permite registar, relativamente a cada imóvel, a informação exigida pelo CIBE, designadamente no que se refere aos dados dos contratos de locação ou de arrendamento e ao valor do imóvel.**

¹ Artigo 120.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Estabelecidos no preâmbulo da Portaria n.º 95/2009 que aprovou o Programa de Inventariação.

³ Aprovado pela Portaria n.º 671/2000 (2.ª Série), de 17 de Abril.



Esta importante limitação do SIIE decorre do facto de apenas ser possível a recolha do valor “mais actual” de entre quatro possíveis (mediante escolha prévia no campo “Tipo de valor”):

- “1 – Patrimonial”.
- “2 – Aquisição ou Cedência”.
- “3 – Contabilístico Bruto”.
- “4 – Valor de Avaliação”.

Saliente-se que o Tribunal já se pronunciou sobre esta limitação, em sede do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, tendo assinalado que:

- o facto de o SIIE somente admitir o registo do “valor mais actual do imóvel” não permite dispor concomitantemente de informação, para efeitos de realização de operações imobiliárias, sobre o valor de mercado do imóvel, e de informação, para efeitos de inventariação e de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), dos valores patrimonial e de aquisição.
- a ausência de informação sobre os valores patrimonial e de aquisição impede a elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que devem, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, acompanhar a Conta Geral do Estado (CGE), pelo que devem promover-se as necessárias alterações ao SIIE de modo a que, relativamente a cada imóvel, seja assegurado o cumprimento da lei.

Como, apesar desta posição, ainda não foram introduzidas alterações ao SIIE para colmatar a deficiência assinalada, o Tribunal reitera que **o sistema deverá conter campos autonomizados para os diferentes tipos de valor de cada imóvel, para que seja possível, dispor concomitantemente de informação, para efeitos de realização de operações imobiliárias, de inventariação e de implementação do POCP.**

Com base na informação constante do SIIE, a DGTF deve elaborar, anualmente, com referência a 31 de Dezembro, o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, o qual serve de suporte à elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental acompanham a CGE. Para dar cumprimento a esta disposição legal¹, **deveria ser possível a extracção de relatórios do SIIE com a informação² relativa aos acréscimos, diminuições e outras variações patrimoniais verificadas no património imobiliário.**

Com efeito, assegurando-se por um lado, a cobertura integral do âmbito da inventariação até 2012, e por outro, o registo fiável e tempestivo da informação relativa às operações imobiliárias efectuadas em cada ano, **o SIIE deveria permitir apurar os imóveis que compõem o património imobiliário do Estado – com referência ao final do ano, desde 2012 – e as variações patrimoniais ocorridas – com referência a cada ano, desde 2009.**

¹ Determinada pelo Decreto-Lei n.º 280/2007.

² A que se refere o artigo 26.º da Portaria n.º 671/2000.

Apreciação da fiabilidade da informação registada no SIE

Para avaliar a fiabilidade da informação registada no SIE procedeu-se, como já se referiu, ao tratamento e análise dos respectivos dados¹, incluindo o seu confronto com informação obtida por consulta e extracção de relatórios do sistema e com informação constante dos processos relativos às operações imobiliárias efectuadas no ano de 2009.

Através desta análise foram detectados erros, insuficiências e incoerências na informação, apresentando-se de seguida uma síntese das deficiências mais importantes.

- Elevado número de campos não preenchidos

A extracção de um “Relatório de erros dos dados introduzidos pelo utilizador” revelou que os registos se encontravam muito incompletos, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Informação de erros extraída do SIE

Erros	Total
Área do imóvel insuficiente	2.656
Imóvel sem área	3.391
Imóvel sem inscrição matricial e registo predial	7.085
Imóvel sem ocupantes	3.404
Imóvel sem proprietário	751

Fonte: SIE

Assinale-se que estas lacunas levaram a DGTF a considerar, em versão preliminar do relatório do PGPI de 2009, que apenas 4.259 dos 7.634 imóveis registados eram “(...) potencialmente analisáveis (...) ou seja, com dados referentes ao imóvel, ao proprietário e ao ocupante e respectiva situação, sendo este o universo considerado para efeitos da análise do edificado.”

- Multiplicidade de designações para a mesma realidade

Verificou-se que os campos de preenchimento livre conduzem à multiplicidade de designações para a mesma realidade e permitem registar informação com erros ortográficos, pelo que o registo da informação no SIE deveria ser efectuado, sempre que possível, através de listas de valores para evitar este tipo de deficiências.

- Não validação de dados importados de outros sistemas

Até à sua efectiva validação, a migração de dados de outros sistemas deve constituir apenas uma fonte de informação do organismo, através do SIE, sobre os imóveis de que deverá prestar informação fiável, de forma a suprir as eventuais lacunas desses dados sem comprometer a integridade da informação já registada.

¹ Foram solicitados à DGTF e remetidos por esta entidade todos os registos de todas as tabelas que compõem o SIE.



- Valores errados

Detectaram-se registos com valores errados, um dos quais com valor negativo e outros com valores exorbitantes e desproporcionados, admitindo a DGTF que parte destes erros se devam ao facto de as entidades não terem procedido à conversão dos valores de escudos para euros, no momento da inserção destes dados.

O SIIE deveria dispor de procedimentos de controlo para detectar e corrigir tempestivamente este tipo de erros, incluindo mecanismos preventivos de alerta ao utilizador.

- Incoerências na informação

Detectaram-se várias incoerências nos dados dos campos do SIIE, destacando-se as situações em que a informação não se encontra associada a um imóvel e as que decorrem do confronto dos dados dos campos “Classificação”, “Classificador” e “Proprietário” que se traduzem numa incorrecta classificação do imóvel.

- Campos obrigatórios não preenchidos ou nulos

Mesmo nos campos definidos no SIIE como de preenchimento obrigatório, detectaram-se situações de não preenchimento¹.

- Falta de correcção tempestiva da base de dados

Em 22 de Fevereiro de 2010, a DGTF disponibilizou um conjunto de ficheiros com a informação do SIIE, cujo tratamento revelou a existência de 8.717 imóveis registados, 8.401 dos quais em 2009 e os restantes já no decorrer de 2010.

Porém, em 23 de Abril de 2010, a DGTF facultou outro conjunto de ficheiros com a informação do SIIE, com referência a 31 de Dezembro de 2009, utilizada para elaborar o Relatório do PGPI de 2009. Dos 7.916 imóveis registados nessa base de dados apenas foram considerados 7.911, segundo informação da DGTF, tendo os restantes cinco sido eliminados por estarem registados em duplicado.

O facto de o SIIE não conter informação quanto à data em que as alterações são efectuadas, dificulta a identificação da informação registada com referência a um determinado período, prejudicando a avaliação do grau de execução do programa de inventariação, uma vez que um dos elementos fundamentais dessa avaliação é a fiabilidade da informação registada no período de incidência (neste caso, em 2009).

Sem prejuízo da necessária correcção de todos os erros logo que detectados, nomeadamente, da eliminação dos imóveis registados em duplicado, o relatório do PGPI de 2009 deveria ter reportado a situação em 31 de Dezembro desse ano, no prazo determinado para o efeito (até ao final de Fevereiro de 2010).

¹ Por exemplo, refira-se que no campo destinado à “Localidade” existem 1.200 registos nulos e 24 registos com “Valor inválido ou inexistente”.

Para aferir se a informação constante do SIIE se encontrava efectivamente correcta foram analisadas todas as operações imobiliárias efectuadas em 2009, extraíndo-se do sistema as fichas dos imóveis transaccionados nesse período.

O confronto entre a informação das fichas extraídas do SIIE e a dos respectivos processos revelou que, até Abril de 2010:

- ainda não tinham sido registados no SIIE 20 dos 74 imóveis alienados e seis dos 12 adquiridos;
- no caso dos imóveis registados no sistema, a informação não era integral nem fiável, encontrando-se as correspondentes fichas incompletas e contendo mesmo, nalguns casos, informação contraditória;
- nos dados do SIIE, com referência aos imóveis que foram objecto de alienação ou aquisição em 2009, detectou-se o mesmo tipo de erros que afectava a informação dos restantes imóveis.

Face ao exposto, tendo em conta as funcionalidades existentes e as deficiências detectadas, é de salientar que **a concepção do SIIE não previu mecanismos de validação da informação para reduzir ou corrigir tempestivamente os erros praticados pelos utilizadores nem privilegiou, como deveria, a função de controlo a exercer pelas Unidades de Gestão Patrimonial e pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.**

Com base nos resultados da análise dos dados registados no SIIE, o Tribunal conclui que, não sendo fiável nem integral a informação sobre o inventário dos bens do Estado no final de 2009, não foram cumpridas as metas definidas para este ano no programa de inventariação.

Não foi, designadamente, dado cumprimento ao disposto no n.º 6 da parte I do programa de inventariação que determinou a realização, em 2009, do inventário dos imóveis afectos a órgãos de soberania, das instalações diplomáticas ou consulares situadas fora do território nacional, dos imóveis afectos à Defesa Nacional e dos estabelecimentos prisionais, uma vez que:

- como já referido anteriormente, os registos efectuados são incompletos, não permitindo uma correcta identificação dos seus proprietários e ocupantes;
- os erros detectados na classificação dos imóveis não permitem uma identificação rigorosa da função ou finalidade a que o imóvel se destina;
- os erros detectados na classificação dos imóveis (devido a dados contraditórios) não permitem aferir se o imóvel pertence ao domínio público (o que de acordo com a referida norma seria objecto de inventariação até 2012) ou se integra o domínio privado do Estado incluindo institutos públicos.

O Tribunal, a este propósito, não pode deixar de assinalar que o Ministro e o Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministro e a Secretária-Geral do Ministério da Administração Interna, bem como o Ministro da Justiça e o Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça optaram por não exercer o direito ao contraditório, não obstante as competências destas entidades no que respeita aos imóveis cujo inventário deveria ter sido efectuado no decorrer de 2009, de acordo com o determinado no programa de inventariação.



Apreciação do Sistema de Controlo

A responsabilidade pelo reporte, registo e actualização de informação sobre o inventário compete aos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis, devendo o grau de cumprimento reflectir-se na avaliação dos dirigentes e colaboradores.

Por sua vez, o acompanhamento e controlo da execução do programa de inventariação pertence:

- à DGTf que, em articulação com as UGP, é responsável pelo acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação pelos serviços e organismos, bem como a certificação dos dados inseridos;
- às UGP;
- ao CCGP que coordena e acompanha a execução do PGPI.

A validação da informação registada pelas entidades no SIIE compete à UGP do respectivo ministério. Porém, constatou-se que só foram constituídas UGP em cinco ministérios. Nos restantes isso não aconteceu por se ter entendido, nuns casos, que as referidas competências estavam atribuídas a unidades orgânicas já existentes e, noutros, por se considerar que essas competências estão atribuídas a unidades orgânicas integradas nas respectivas secretarias-gerais.

Não sendo admissível, face às competências atribuídas às UGP, que a informação registada no SIIE permaneça incompleta ou com erros após o prazo determinado para o respectivo reporte sem que aquelas entidades promovam as devidas correcções, **torna-se necessário que sejam criadas todas as UGP e que estas instituem rotinas de controlo que assegurem tempestivamente a fiabilidade dessa informação.**

Ainda quanto a esta matéria assinala-se que, atentas as especiais competências e responsabilidades que o regime legal atribui ao **Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial**, designadamente, de acompanhamento e monitorização da execução do programa de inventariação, se considera que este órgão **deveria ter uma intervenção mais actuante junto das entidades responsáveis pela validação da informação, no sentido de que as falhas de informação apontadas ao SIIE fossem colmatadas tempestivamente.**

Tendo em conta os erros, insuficiências e incoerências detectados na informação, o CCGP já deveria ter promovido a realização de acções de formação destinadas a assegurar a adopção de procedimentos homogêneos e coerentes por todos os organismos intervenientes no processo de inventariação.

Sublinhe-se que, face à relevância que a execução do PGPI deve assumir em termos da optimização dos recursos do Estado, a LOE para 2009 determinou que a execução daquele Programa constitui um dos objectivos a ter em conta na avaliação do desempenho cominando o seu eventual incumprimento com a aplicação das penas previstas no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas¹.

¹ Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro.



Por seu lado, o regime legal¹ do património imobiliário estabelece que o incumprimento dos deveres de organização e actualização do inventário, por parte dos titulares dos respectivos órgãos ou dos seus funcionários, agentes e trabalhadores, deverá ser comunicado ao Tribunal de Contas.

No que respeita à DGTF, o tratamento e análise da informação referente ao SIIE bem como as reuniões efectuadas com responsáveis dos serviços com competências na área do património, permitiram concluir que:

- a validação dos dados é efectuada de forma “casuística”, através de consultas ao sistema, com o objectivo de identificar situações anómalas ou falhas de informação, as quais quando detectadas são notificadas aos serviços responsáveis pelo registo da informação para que procedam às necessárias correcções;
- não se encontram implementadas rotinas de validação que permitam a identificação de erros, insuficiências ou incoerências da informação de forma regular e sistematizada;
- a DGTF não promove nenhum procedimento de controlo específico para assegurar o registo integral e atempado da informação relativa às operações imobiliárias que vão sendo efectuadas;
- a DGTF não se socorre da informação disponível nos processos que sustentam as operações imobiliárias não procedendo à validação da informação registada no SIIE;
- a informação registada no SIIE não é sujeita a qualquer confirmação por recurso a outras fontes de informação.

Refira-se, a este propósito, que **a DGTF não tem acesso a informação constante das bases de dados do Instituto de Registos e Notariado nem às matrizes prediais urbanas e rústicas da Direcção-Geral dos Impostos**, impossibilitando uma fácil e rápida confirmação da informação no que se refere à situação registral e de inscrição matricial dos imóveis.

Recorde-se que o programa de inventariação prevê expressamente que compete “(...) à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, em articulação com as unidades de gestão patrimonial, o acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação pelos serviços e organismos à plataforma electrónica, bem como a certificação dos dados inseridos.”

Deste modo, **considera-se urgente e essencial que os condicionalismos identificados sejam ultrapassados, uma vez que os actuais procedimentos de controlo adoptados pela DGTF comprometem a execução do programa de inventariação para o período de 2010 a 2012, na medida em que não permitem exercer de forma plena e efectiva as competências que o regime especificamente lhe comete.**

Caberá assim à DGTF, por um lado, dotar o SIIE de funcionalidades úteis à função de controlo, reduzindo assim o risco de ocorrência de erros e, por outro, assegurar, através da implementação de rotinas de controlo da informação registada, a detecção e correcção tempestiva dos erros.

¹ Artigo 120.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.



1.1.3 – Operações imobiliárias realizadas em 2009

Em 2009 foram alienados 74 imóveis, no montante global de 299,7 milhões de euros, e adquiridos 12 pelo valor total de 12,3 milhões de euros.

Para aferir do cumprimento do regime legal¹, designadamente em matéria de procedimentos observados nas operações imobiliárias, procedeu-se à análise específica dos processos relativos às alienações e aquisições efectuadas em 2009.

Com base nos resultados da análise dos referidos processos concluiu-se, no que concerne à respectiva organização que, em regra, estavam instruídos com a documentação comprovativa dos procedimentos efectuados. Sobre este aspecto considera-se que a DGTF deveria aplicar o procedimento de numerar toda a documentação inserta nos processos, de forma a criar mecanismos de detecção de eventuais extravios.

Em matéria de avaliação de imóveis constatou-se o cumprimento do disposto no regime legal, designadamente, verificou-se que todas as alienações e aquisições foram precedidas de avaliação dos imóveis (efectuada nuns casos por entidades particulares certificadas para o efeito e noutros por técnicos da DGTF), que os valores de transacção são próximos dos de avaliação e que, em regra, o método adoptado foi o de valor de mercado.

No que respeita aos procedimentos adoptados, apurou-se que em 56 (75,7%) das 74 alienações, no montante global de 295 milhões de euros (98,4% do valor das vendas efectuadas), o procedimento adoptado foi o ajuste directo, não obstante a norma legal² determinar que a “(...) venda é realizada preferencialmente por negociação, com publicação prévia de anúncio, salvo se não estiverem reunidas condições favoráveis para uma negociação (...)”.

Apurou-se, ainda, que a generalidade dos ajustes directos foi realizada ao abrigo da disposição³ que prevê a admissibilidade deste procedimento quando “(...) o adquirente pertença ao sector público administrativo ou ao sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais.”

Para 43 alienações, correspondentes a 265,8 milhões de euros, que foram objecto do procedimento de ajuste directo, a DGTF indicou indevidamente o procedimento de Contrato de Promessa de Compra e Venda. Observe-se que, para além de não integrar a tipologia dos procedimentos concursais previstos na lei, este procedimento respeita a uma fase posterior à da selecção da entidade co-contratante, ou seja, a da formalização do negócio ainda que em fase de promessa. Note-se que esta classificação tem sido recorrente, não obstante o Tribunal já ter, em anos anteriores, concluído que se tratam de adjudicações por ajuste directo.

O Tribunal salienta que o recurso sistemático ao procedimento de alienação por ajuste directo desvirtua o regime regra legalmente previsto pondo em causa os princípios da transparência e da concorrência que deverão estar presentes nos procedimentos de contratação pública.

¹ Estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

³ Alínea e) do n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.



Sobre a formalização das alienações, através de Contratos de Promessa de Compra e Venda, concluiu-se que tal resulta do facto de os imóveis não reunirem, à data da respectiva assinatura, os requisitos necessários para a emissão dos títulos definitivos, designadamente por não terem a sua situação registral ou matricial regularizada.

Com referência a estas 43 alienações, apurou-se que, até ao final do primeiro semestre de 2010, apenas três tinham títulos definitivos e que um dos contratos de promessa tinha sido revogado com fundamento no facto de o imóvel pertencer ao domínio público militar e, conseqüentemente, não poder ser alienado.

Note-se que o facto de não serem observadas as formalidades exigidas para a alienação dos imóveis, para além de conduzir a um significativo desfasamento entre a data de celebração do CPCV e a concretização do negócio definitivo, o que se comprova pela existência de 61 contratos¹ cujos títulos definitivos não foram ainda emitidos, já originou a anulação ou revogação de contratos, com a conseqüente devolução dos valores recebidos.

Assinale-se que, em alguns casos, a não emissão do título definitivo ficou a dever-se à aquisição do imóvel por outra entidade, na sequência do exercício do direito de preferência, pelo que a devolução do valor pago não implicou uma restituição de receita do Estado. Mesmo assim, este tipo de situações desvirtua a contabilização da receita do Estado na medida em que o valor de realização da alienação não é receita do ano em que esta efectivamente ocorreu por já ter sido contabilizado como receita no ano da celebração do contrato promessa.

A análise dos processos revela, no que respeita aos CPCV, que as condições de pagamento acordadas estabelecem que o pagamento integral do preço do imóvel é efectuado na data da respectiva assinatura, o que diverge da prática comum em que, como regra, é entregue, na data da assinatura do contrato promessa, apenas um sinal a título de princípio de pagamento, sendo o restante valor pago com a assinatura do contrato prometido.

Assinale-se, para além disso, que os contratos em causa estabelecem a obrigação do Estado compensar financeiramente a sociedade adquirente pelo período que decorrer entre a data fixada para a transmissão da propriedade e a data em que a mesma venha efectivamente a ocorrer com a emissão do título definitivo. Assim, **para obviar a eventual necessidade de proceder à restituição dos montantes recebidos e ao pagamento das correspondentes compensações e evitar, dessa forma, a ocorrência de dificuldades adicionais na execução da receita em anos futuros, o Tribunal considera que deveria adoptar-se o procedimento de apenas promover a alienação dos imóveis que à data da transacção reúnam as condições legalmente exigíveis.**

No que concerne aos procedimentos adoptados nas aquisições de imóveis, efectuadas em 2009, apurou-se que, tanto as realizadas por consulta ao mercado como as efectuadas com dispensa de consulta, observaram o disposto na lei sobre esta matéria.

¹ Dos 61 contratos, 5 foram celebrados em 2005, 6 em 2006, 3 em 2007, 9 em 2008 e 38 em 2009.



1.2 – Recomendações

Com base nos resultados da auditoria cumpre formular as seguintes recomendações no sentido de colmatar as deficiências apontadas.

Recomendação n.º 1

Recomenda-se:

ao Ministro das Finanças,
ao Ministro dos Negócios Estrangeiros,
ao Ministro da Presidência,
à Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social,
ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações,
ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas,
ao Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento,
ao Ministro da Justiça,
ao Ministro da Administração Interna,
ao Ministro da Defesa Nacional,
à Ministra da Cultura,
à Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território,
à Ministra da Educação,
ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior,
à Ministra da Saúde,

que:

- proceda à nomeação formal do responsável pela inventariação dos imóveis do respectivo Ministério;
- promova a criação da correspondente Unidade de Gestão Patrimonial (UGP) prevista na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 162/2008, bem como a identificação do responsável e dos elementos que a constituem, como elemento formal essencial à atribuição das competências e responsabilidades que a lei lhe confere e para efeitos de avaliação de desempenho.

Recomendação n.º 2

Recomenda-se ao **Ministro das Finanças** e ao **Ministro da Justiça** que providenciem no sentido da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) ter acesso à informação das bases de dados do Instituto de Registos e Notariado, IP, e da Direcção-Geral dos Impostos que lhe permita – no estrito cumprimento das competências que o regime legal lhe atribui – a certificação da informação constante do SIE no que se refere ao registo e inscrição matricial dos imóveis.

Recomendação n.º 3

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que providencie as condições necessárias para a elaboração dos mapas referentes à situação patrimonial que devem, nos termos da lei, acompanhar a Conta Geral do Estado, nomeadamente determinando que:

- o Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) seja dotado das funcionalidades necessárias para assegurar a emissão dos mapas referentes à situação patrimonial de cada ministério;
- os referidos mapas sejam objecto de certificação tempestiva pelo responsável pela inventariação dos imóveis de cada ministério, através de declaração de conformidade que garanta a fiabilidade da informação.

Recomendação n.º 4

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

- face ao disposto no artigo 113.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, passe a exigir aos serviços do Estado e aos institutos públicos a informação necessária para garantir o cumprimento dos procedimentos e medidas constantes do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado e a comunicar as situações de incumprimento ao Tribunal de Contas, até ao final de Fevereiro do ano seguinte ao que respeitam;
- assegure a divulgação tempestiva do Relatório anual da execução do Programa de Gestão de Património Imobiliário aprovado pela RCM n.º 162/2008.

Recomendação n.º 5

Recomenda-se ao Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial que, no âmbito das funções de coordenação e acompanhamento que a lei lhe confere, assegure a validação e controlo da prestação e actualização de informação e promova a adopção de procedimentos homogéneos e coerentes pelos organismos responsáveis pelo registo e actualização da informação no SIIE, designadamente, através da realização de acções de formação.

Recomendação n.º 6

Recomenda-se ao Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial que promova a implementação dos procedimentos necessários para que as Unidades de Gestão Patrimonial assegurem, através de um controlo de segundo nível, a validação tempestiva da informação registada no SIIE pelos respectivos organismos, designadamente:

- a análise da informação proveniente do Sistema de Informação de Organização do Estado, relativa às entidades a fim de identificar organismos omissos ou com dados desactualizados e providenciar a respectiva correcção;
- a implementação de rotinas de controlo da informação registada que permitam a identificação de erros, insuficiências ou incoerências da informação de forma regular e sistematizada;
- a adopção de procedimentos de controlo específicos para assegurar o registo integral e atempado da informação relativa às operações imobiliárias que vão sendo efectuadas.



Recomendação n.º 7

Recomenda-se ao Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial que, no âmbito das funções de controlo que a lei lhe confere e face ao disposto nos artigos 11.º e 120.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, passe a comunicar as situações de incumprimento ao Tribunal de Contas, até ao final de Fevereiro do ano seguinte ao que respeitam.

Recomendação n.º 8

Recomenda-se à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças que promova as necessárias alterações no SIIE, no sentido de assegurar a sua conformidade com a lei, incluindo as normas do Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado, e de dotar o sistema de funcionalidades úteis à função de controlo a exercer ao nível do próprio sistema, das UGP e da DGTF, designadamente:

- contemplar, quando aplicável, o preenchimento dos campos com o recurso a listagens de opções (“valores possíveis”) reduzindo a ocorrência de erros e evitando a utilização de uma multiplicidade injustificável de designações para a mesma realidade;
- tratar o histórico da informação, incluindo a data em que as alterações são efectuadas, para torná-lo acessível aos utilizadores;
- permitir, ao perfil da UGP do correspondente Ministério, o acesso ao “Relatório de erros dos dados introduzidos pelo utilizador”, de forma a viabilizar o controlo sistemático dos erros cometidos pelos organismos que registam os imóveis;
- disponibilizar à UGP do correspondente Ministério e à DGTF, através de relatórios periódicos, o conhecimento das alterações efectuadas pelas entidades (não é exequível controlar as actualizações e correcções efectuadas apenas por comparação da informação extraída em momentos distintos);
- conter um conjunto de regras de validação dos campos, por forma a impedir a inserção de dados sem sentido, como áreas de $1m^2$, valores negativos ou valores exorbitantes;
- conter uma lista tipificada de erros mais comuns associada a mecanismos de alerta dos serviços (no momento do preenchimento dos dados) e da correspondente UGP e da DGTF (se os erros se mantiverem após a validação do registo do imóvel);
- conter campos autonomizados para os diferentes tipos de valor de cada imóvel, para que seja possível dispor concomitantemente de informação, para efeitos de realização de operações imobiliárias, de inventariação e de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública.

Recomendação n.º 9

Recomenda-se à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças que adopte procedimentos que lhe permitam assegurar a certificação da informação registada no SIIE, designadamente:

- a implementação de rotinas de controlo da informação registada que permitam a identificação de erros, insuficiências ou incoerências da informação de forma regular e sistematizada;
- a adopção de procedimentos de controlo específicos para assegurar o registo integral e atempado da informação relativa às operações imobiliárias que vão sendo efectuadas;
- o recurso à informação disponível nos processos que suportam as operações imobiliárias para validação da informação registada no SIIE.



Recomendação n.º 10

Recomenda-se à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças que, no âmbito das funções de controlo que a lei lhe confere e face ao disposto nos artigos 10.º, 11.º, 118.º e 120.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, passe a comunicar as situações de incumprimento ao Tribunal de Contas, até ao final de Fevereiro do ano seguinte ao que respeitam.

Recomendação n.º 11

Recomenda-se à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças que passe:

- a numerar sequencialmente toda a documentação inserta nos processos de aquisição e de alienação de imóveis, como mecanismo de detecção de eventuais extravios;
- a integrar, nos processos de alienação de imóveis, cópias dos respectivos anúncios públicos, para comprovar o cumprimento da lei quanto à informação que deve constar desses anúncios.



2 – INTRODUÇÃO

2.1 – Fundamentos, âmbito e objectivo da auditoria

No regime jurídico aplicável ao património imobiliário do Estado¹ prevê-se a aprovação de um Programa de Gestão de Património Imobiliário (PGPI)², com carácter plurianual e duração de quatro anos, para estabelecer “(...) os procedimentos e medidas de coordenação a efectivar na administração dos bens imóveis integrantes dos domínios público e privado do Estado, tendo em conta as orientações da política económica e financeira”.

Este regime prevê também a aprovação de um programa de inventariação para definir “(...) de forma calendarizada, os trabalhos destinados à elaboração e actualização dos inventários de bens imóveis do Estado e dos institutos públicos”. A relevância deste programa foi expressamente reconhecida pelo Governo, ao declarar³ que “(...) constitui um importante instrumento para a prossecução do Programa de Estabilidade e Crescimento, na dupla vertente da racionalização dos recursos económicos e da sustentabilidade das finanças públicas.”

No diploma⁴ que aprovou o programa de inventariação, estabeleceu-se que o mesmo funcionaria com base num sistema desmaterializado de prestação e actualização permanente da informação relativa aos imóveis. Para o efeito, foi criada uma plataforma electrónica denominada Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE).

Tendo o SIIE entrado em funcionamento em Fevereiro de 2009, a presente auditoria à “Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado” visa avaliar a conformidade deste sistema de informação ao regime legal e a fiabilidade da informação ali registada.

No que concerne às alienações e aquisições de imóveis, a aprovação do referido regime jurídico teve por objectivo “(...) a criação de procedimentos mais simples e céleres, mas rigorosos, como é o caso do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio e, bem assim, da atribuição de contornos igualmente mais simples e eficazes – mas não menos transparentes – nos procedimentos já existentes da hasta pública e do ajuste directo.”

Dado que a avaliação da fiabilidade da informação registada no SIIE implica a análise das operações efectuadas em 2009 e que em anteriores acções sobre esta matéria não foi aferido o cumprimento do disposto no regime legal vigente, no que respeita aos procedimentos observados nas alienações e aquisições de imóveis, justifica-se que na presente auditoria seja também apreciada a conformidade legal dessas operações, habilitando o Tribunal a pronunciar-se, pela primeira vez nesta sede, sobre o cumprimento do actual regime jurídico do património imobiliário do Estado.

A auditoria teve como objectivos:

¹ Estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, sendo ainda objecto de aplicação, nesta sede e em cada ano, as normas específicas sobre esta matéria determinadas pela respectiva Lei do Orçamento do Estado.

² O PGPI veio a ser aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 162/2008, de 24 de Outubro.

³ Na RCM n.º 162/2008, que aprova o PGPI.

⁴ Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

-
- avaliar a conformidade do SIIE ao regime legal em vigor, designadamente, às normas sobre Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado;
 - aferir da fiabilidade da informação registada no SIIE;
 - aferir da legalidade e regularidade das operações efectuadas no ano de 2009.

A responsabilidade pelo reporte, registo e actualização de informação sobre o inventário compete aos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis.

Por sua vez, o acompanhamento e controlo da execução do programa de inventariação pertence:

- à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) que, em articulação com as unidades de gestão patrimonial¹, é responsável pelo acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação pelos serviços e organismos, bem como a certificação dos dados inseridos;
- às referidas unidades de gestão patrimonial (UGP);
- ao Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial (CCGP)² que coordena e acompanha a execução do PGPI.

A DGTF, enquanto entidade responsável pela gestão do património imobiliário do Estado, incluindo a obrigação de elaborar e manter actualizado o inventário geral dos bens imóveis, detém neste domínio especiais responsabilidades de centralização e de controlo da informação e exerce as suas funções de acompanhamento e controlo em articulação com as UGP e com o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP (IGESPAR)³.

Assim, ao objecto desta acção correspondem os serviços da DGTF com intervenção no processo de controlo e validação dos registos efectuados no SIIE e nos procedimentos de alienação e aquisição de imóveis, com especial incidência nas Direcções de Serviço de Apoio Técnico Patrimonial e de Gestão Patrimonial, bem como as UGP e o IGESPAR⁴.

2.2 – Metodologia

Para a prossecução dos objectivos desta auditoria foram observadas as normas e técnicas de auditoria internacionalmente reconhecidas e as orientações constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

As fases de planeamento e execução da auditoria desenvolveram-se como se descreve de seguida.

¹ As unidades de gestão patrimonial funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério ou dos serviços que, nos termos das respectivas leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial (Ponto 7.1 da RCM n.º 162/2008).

² Ponto 7.2 da RCM n.º 162/2008.

³ Quando estejam em causa imóveis classificados ou em vias de classificação (Ponto 7.1 da RCM n.º 162/2008).

⁴ Sem prejuízo de serem abrangidas outras entidades públicas com intervenção nas operações e no controlo realizados nesta sede.



Planeamento

Durante esta fase procedeu-se à:

- Actualização e análise do quadro normativo aplicável ao património imobiliário do Estado.
- Análise da informação, disponibilizada no sítio da DGTF na Internet, sobre a alienação e aquisição de imóveis do Estado efectuadas em 2009.
- Tratamento e análise da informação solicitada à DGTF:
 - relatórios de progresso referentes à execução do programa de inventariação¹;
 - instruções sobre o cumprimento dos deveres de colaboração e de informação das UGP e sobre a descrição e organização dos registos de dados e o modo da sua concretização²;
 - instruções sobre modo de adaptação das normas técnicas e critérios de avaliação³;
 - actas ou outras deliberações aprovadas pelo CCGP relativas à execução e controlo da execução do PGPI;
 - modelo de dados do SIIE (descrição da estrutura interna de cada tabela, incluindo designação do campo, tipo de dados, tamanho, descrição do campo e indicação de chave primária ou chave estrangeira);
 - registos de todas as tabelas que compõem o SIIE incluindo, nomeadamente, aquelas que se possam encontrar em "sistemas-fronteira" e que para este vertam descrições, códigos ou classificadores;
 - discriminação de todas as operações de alienação e de aquisição de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos efectuadas em 2009.
- Constituição da amostra de processos de alienações e de aquisições realizadas em 2009.

Execução

Face aos objectivos definidos para a acção e ao respectivo período de incidência (ano de 2009), esta fase compreendeu:

- Análise da conformidade do SIIE ao regime legal em vigor, designadamente, às normas sobre Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado.
- Tratamento e análise da informação contida nas tabelas extraídas do SIIE.
- Extracção, por consulta directa ao SIIE, de fichas de imóveis e dos diversos tipos de relatórios disponibilizados pelo sistema.
- Análise das funcionalidades do SIIE, na perspectiva do utilizador, através do recurso aos vários menus e às ajudas proporcionadas.

¹ Previstos na alínea b) do n.º 5 do Ponto II da Portaria n.º 95/2009.

² A que se referem as alíneas a) e c) do n.º 4 do Ponto II da Portaria n.º 95/2009.

³ Previstas no artigo 2.º da Portaria n.º 878/2009, de 21 de Setembro.

- Análise dos dados registados no SIIE, no que respeita às operações realizadas no ano de 2009, no sentido de aferir da fiabilidade da informação registada neste sistema.
- Análise de processos de alienação e de aquisição de imóveis para aferir do cumprimento do regime legal aplicável ao património imobiliário do Estado.
- Análise e confronto da informação, disponibilizada pela Estamo – Participações Imobiliárias, SA, constante do ficheiro de Contratos de Promessa de Compra e Venda de Imóveis, celebrados entre a referida sociedade e o Estado, no período compreendido entre 2004 e 2009, com a correspondente informação remetida pela DGTF.
- Análise e confronto da informação, disponibilizada pela mesma sociedade, referente a Contratos de Promessa de Compra e Venda revogados, com a correspondente informação remetida pela DGTF.
- Análise da informação, solicitada às secretarias-gerais dos vários ministérios, sobre a criação e composição das unidades de gestão patrimonial e procedimentos instituídos destinados à validação da informação registada no SIIE.
- Contactos em serviços com intervenção nas operações realizadas ou no registo de imóveis no SIIE e reuniões com responsáveis da DGTF para obter esclarecimentos e elementos adicionais na sequência do tratamento e análise dos dados obtidos ou da análise dos processos.

2.3 – Enquadramento normativo

O regime jurídico aplicável ao Património Imobiliário do Estado consta do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, do Programa de Gestão do Património Imobiliário Público (PGPI) e do Programa de Inventariação, aprovados respectivamente pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro e pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro, bem como das normas específicas sobre esta matéria constantes da Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2009¹.

2.3.1 – Atribuições e Competências

Nos termos do regime jurídico do património imobiliário do Estado² e da lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP)³ a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado é competência da DGTF. Porém, em matéria de inventário dos bens imóveis do Estado, para além da referida direcção-geral, dispõem também de competências neste âmbito o CCGP⁴, as UGP e o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP (IGESPAR), quando estejam em causa imóveis classificados ou em vias de classificação⁵.

No que concerne à DGTF as competências relacionadas com a gestão do património estão cometidas às seguintes direcções de serviço:

¹ Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

² Decreto-Lei n.º 280/2007.

³ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro.

⁴ Portaria n.º 34-A/2009, de 15 de Janeiro.

⁵ Ponto 7.1 da RCM n.º 162/2008.



- Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial – responsável por realizar e manter actualizado o cadastro e inventário dos bens do Estado e por prestar apoio à gestão do património imobiliário do Estado, através da avaliação imobiliária, da realização de estudos para a respectiva rentabilização e da realização de acções inspectivas.
- Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial – responsável pela gestão dos bens imóveis do Estado, optimizando e racionalizando a sua utilização, quer para a instalação de serviços públicos, quer através do respectivo arrendamento ou alienação, bem como intervir, nos termos da lei, em todos os actos de administração, de aquisição ou de alienação de bens imóveis.
- Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental – assegura a coordenação orçamental das receitas do património imobiliário do Estado.

No âmbito das competências da DGTF, no domínio do inventário, o programa de inventariação comete a esta direcção-geral, em articulação com as UGP¹, a responsabilidade pelo acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação, bem como a certificação dos dados inseridos.

Por sua vez, o CCGP funciona na dependência do membro do Governo responsável pela área das finanças, sendo composto pelo Director-Geral do Tesouro e Finanças, que preside, pelos secretários-gerais de cada ministério ou os dirigentes máximos dos serviços com competências sobre a gestão patrimonial, em representação de cada UGP, e por um representante do IGESPAR². Ao Conselho compete, designadamente:

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

¹ As UGP funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério ou dos serviços, que nos termos das respectivas leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial (Ponto 7.1 da RCM n.º 162/2008).

² Ponto 7.1 da RCM n.º 162/2008.

A prestação e actualização permanente de informação são da exclusiva responsabilidade dos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis¹.

2.3.2 – Inventário dos bens imóveis do Estado

O regime jurídico do património imobiliário do Estado prevê que a promoção da eficiência da gestão do património imobiliário assente num programa de inventariação e seja realizada com base num programa de gestão do património imobiliário, com carácter plurianual e duração de quatro anos, que abranja os bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais e os bens imóveis do domínio privado do Estado, incluindo institutos públicos, e os direitos a eles inerentes².

O Programa de Gestão do Património Imobiliário tem como finalidade desenvolver as medidas previstas no regime legal, procurando alcançar as vantagens advenientes de uma gestão globalmente coordenada, as quais passam não só por um fortalecimento da eficiência na prossecução do interesse público mas também pela diminuição de encargos em termos financeiros e por uma utilização mais racional dos recursos.

Em termos de incidência o PGPI abrange:

- os bens imóveis do domínio público do Estado, independentemente do seu concreto regime de administração ou da natureza da entidade por eles responsável;
- os bens imóveis do domínio privado do Estado sob utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, ou por entidades terceiras, bem como os bens imóveis devolutos;
- os bens imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, não previstos no ponto anterior, designadamente os tomados de arrendamento.

Deste âmbito estão excluídos os bens imóveis da segurança social e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, que, nos termos da lei, não sejam abrangidos pelo regime do património imobiliário público, os quais devem ser objecto de programas próprios, a cargo, respectivamente, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) e do referido instituto³.

Em reunião do CCGP, foi suscitada a questão de saber se a exclusão prevista na lei abrange a totalidade dos imóveis que são propriedade da segurança social, tendo naquela sede sido comunicado, pela representante do MTSS, que o parecer jurídico elaborado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) concluiu no sentido de que o programa de inventariação não incide sobre a totalidade daqueles imóveis.

¹ N.º 4 do Ponto I da Portaria n.º 95/2009.

² Artigos 112.º e 117.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

³ RCM n.º 162/2008, A) n.ºs 2 e 3.



Também naquela sede foi transmitido, por responsáveis da DGTF, que o assunto iria ser objecto de parecer por parte daquela direcção-geral tendo, no entanto, sido avançado que o entendimento é no sentido de que a exclusão prevista na lei não abrange, designadamente, os imóveis ocupados pela Inspeção-Geral do MTSS e pelo Instituto de Informática, uma vez que o que se “(...) pretende inventariar é a utilização dos imóveis pelos serviços da administração central do Estado e não a simples propriedade (...)”¹.

Note-se que, nos termos da Resolução de Conselho de Ministros n.º 162/2008², estão cobertos pelo programa de inventariação os imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, pelo que estão igualmente abrangidos, por aquele programa, os imóveis pertencentes à segurança social que se encontrem ocupados por aqueles serviços públicos.

Assim sendo, não pode ser dado acolhimento ao parecer do IGFSS sob pena de infracção da referida norma.

O PGPI assenta nos seguintes eixos de actuação: inventariação; regularização jurídica dos imóveis; regime de utilização; programação da ocupação; conservação e reabilitação; gestão do domínio público; acompanhamento e controlo de execução; tendo aprovado para cada um deles os correspondentes objectivos, as acções a desenvolver e a respectiva calendarização.

Para dar execução ao PGPI, a LOE para 2009³ estabeleceu a calendarização das acções a realizar durante o ano de 2009 pelos serviços e organismos públicos que constam do quadro seguinte:

Quadro 1 – Acções do PGPI previstas na LOE

Acção	Executante	Destinatário	Prazos
Informação necessária à inventariação dos imóveis.	Serviços e organismos públicos utilizadores de imóveis do Estado e os dotados de património próprio	DGTF	Os fixados no programa de inventariação
Programa e calendarização das avaliações dos imóveis a realizar no período 2009-2012.	Serviços e organismos públicos utilizadores de imóveis do Estado		31-03-2009
Fornecimento da informação necessária à regularização registral e matricial dos imóveis do domínio privado do Estado.			Final de cada semestre do ano civil
Promover as regularizações matriciais e registrais dos imóveis próprios e elaborar a relação dos imóveis regularizados e por regularizar.	Organismos públicos dotados de património próprio	MFAP	31-03-2009
Planos de ocupação de espaço e de conservação e reabilitação de imóveis.	Serviços e organismos públicos utilizadores de imóveis do Estado e organismos dotados de património próprio		

¹ Cfr. Acta n.º 4 de 10 de Dezembro de 2009.

² Alínea c) do n.º 1 da Parte II.

³ Artigo 5.º.

Concretamente sobre o eixo “inventariação” refere-se no PGPI que o programa de inventariação “(...) constitui um importante instrumento para a prossecução do Programa de Estabilidade e Crescimento, na dupla vertente da racionalização dos recursos económicos e da sustentabilidade das finanças públicas”, determinando-se que o correspondente programa visaria¹:

- “Contribuir para a integral execução do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou do plano de contabilidade sectorial aplicável;
- Assegurar um modelo de gestão imobiliária suportado por adequadas tecnologias de informação e que permita a compatibilização, informação recíproca e actualização entre bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos;
- Sem prejuízo das finalidades supra-referidas, o programa de inventariação visaria ainda, designadamente:
 - Servir de base à aplicação do princípio da onerosidade;
 - Contribuir para a implementação de estratégias de intervenção nos imóveis do Estado que se encontrem devolutos;
 - Contribuir para a avaliação do valor das rendas face ao estado de conservação e à localização dos imóveis, em função, designadamente, de rácios adequados de área por posto de trabalho;
 - Contribuir para a análise de eventuais deslocalizações de serviços no quadro da racionalidade e eficiência económico-financeira da gestão do espaço e da melhoria da qualidade e estado de conservação do parque imobiliário do Estado em geral;
 - Contribuir para a análise da oferta e procura de espaço no seio da Administração Pública;
 - Servir de suporte às decisões de ocupação/desocupação dos espaços e à identificação das necessidades/disponibilidades globais do espaço no âmbito da Administração Pública;
 - Servir de suporte a propostas de intervenção enquadradas no objectivo de rentabilização do espaço.”

O Ponto 7.3 do PGPI determina que, até ao final de Fevereiro de cada ano, o membro do Governo responsável pela área das Finanças divulga um relatório de execução do Programa o qual inclui, designadamente, a análise do seu grau de cumprimento, por referência aos eixos supra-identificados, com especificação, igualmente, do grau de cumprimento da implementação do princípio da onerosidade.

Até ao final do primeiro semestre de 2010, o referido relatório não tinha ainda sido objecto de divulgação tendo, no entanto, sido disponibilizada uma versão preliminar que aguardava ainda aprovação superior².

¹ RCM n.º 162/2008, Ponto II, Alínea B).

² Remetida por correio electrónico em 22 de Junho de 2010.



Constituindo o Relatório anual do PGPI o instrumento de reporte e de avaliação da execução das diferentes metas fixadas para cada um dos eixos de actuação do Programa considera-se que devem ser reunidas as condições necessárias para que o relatório anual seja divulgado no prazo legalmente fixado.

Note-se que a não divulgação tempestiva do relatório impede que, em tempo útil, sejam implementadas as recomendações nele formuladas e corrigidos os eventuais desvios à programação estabelecida.

Em execução do previsto no PGPI relativamente ao eixo inventariação foi publicada a portaria que aprovou o programa de inventariação, o qual tem como objectivo, em relação aos imóveis abrangidos pelo programa, assegurar o pleno conhecimento da seguinte informação¹: identificação; situação jurídico-registral; classificação; natureza; localização; estado de conservação; entidade que ocupa; caracterização do pessoal que trabalha regularmente no imóvel; propriedade/situação do imóvel; tipo de valor; tipologia e dimensão dos espaços e áreas ocupados.

A organização e estrutura do inventário, nos termos do estabelecido no preâmbulo da referida portaria, obedece aos princípios constantes do modelo de Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)².

Com base na informação constante do SIIE a DGTF deve elaborar, anualmente, com referência a 31 de Dezembro, o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos o qual serve de base à elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que nos termos da lei de enquadramento orçamental³ acompanham a Conta Geral do Estado (CGE).

Para efeitos de inventário, o regime legal aplicável estabelece que as avaliações a realizar visam fixar o valor patrimonial dos imóveis, o qual é determinado, em regra, mediante a aplicação dos critérios de avaliação previstos no Código do Imposto Municipal sobre Imóveis⁴.

Face à relevância que a execução do PGPI deve assumir em termos da optimização dos recursos do Estado, a LOE para 2009 determinou que a execução daquele Programa constitui um dos objectivos a ter em conta na avaliação do desempenho cominando o seu eventual incumprimento com a aplicação das penas previstas no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas⁵.

Por seu lado, o regime legal⁶ do património imobiliário estabelece que o incumprimento dos deveres de reporte e actualização de informação, por parte dos titulares dos respectivos órgãos ou dos seus funcionários, agentes e trabalhadores, deverá ser comunicado ao Tribunal de Contas.

¹ Artigo 1.º da Portaria n.º 95/2009.

² Aprovado pela Portaria n.º 671/2000 (2.ª Série), de 17 de Abril.

³ Artigos 118.º e 119.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁴ Por sua vez as avaliações realizadas para efeitos de operações imobiliárias visam determinar o valor de mercado dos imóveis com base em critérios uniformes definidos em Portaria (Artigo 110.º do Decreto-Lei n.º 280/2007). Os critérios uniformes constam da Portaria n.º 878/2009, de 21 de Setembro.

⁵ Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro.

⁶ Artigo 120.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

2.3.3 – Alienações e aquisições de imóveis

Nos termos do regime legal aplicável¹ podem ser alienados os imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos “(...) públicos cuja propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público e cuja manutenção na sua propriedade não seja conveniente (...)”, bem como os que se encontrem “(...) afectos a fins de interesse público desde que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins dessa natureza (...)”.

A competência para autorizar a alienação de imóveis do Estado e dos institutos públicos, bem como a escolha do tipo de procedimento pertence ao Ministro das Finanças, excepto o procedimento por ajuste directo, fundamentado em razões de excepcional interesse público, que é sempre autorizado por resolução do Conselho de Ministros.

No caso dos imóveis dos institutos públicos a alienação depende de proposta formulada pelos respectivos órgãos de direcção².

No mesmo sentido, a LOE de 2009 refere que a “(...) alienação e oneração de imóveis pertencentes ao Estado ou aos organismos públicos com personalidade jurídica, dotados ou não de autonomia financeira, que não tenham a natureza, forma e designação de empresa, fundação ou associação pública, depende de autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, que fixa, mediante despacho, a afectação do produto da alienação ou da oneração (...)” e que “(...) as alienações e onerações de imóveis são sempre onerosas, tendo como referência o valor apurado em avaliação promovida pela entidade competente do Ministério das Finanças e da Administração Pública.”

A alienação de imóveis do Estado e dos institutos públicos pode ser realizada por hasta pública, por negociação, com publicação prévia de anúncio, ou por ajuste directo³.

No tocante às aquisições, dispõe a lei aplicável⁴ que o Estado e os institutos públicos podem, “(...) para instalação ou funcionamento de serviços públicos ou para a realização de outros fins de interesse público(...)”, adquirir o direito de propriedade ou outros direitos reais de gozo sobre imóveis, a título oneroso ou gratuito.

A aquisição onerosa pode ser realizada através de consulta ao mercado a qual pode ser dispensada mediante parecer da DGTF “(...) sempre que a urgência ou as especialidades de utilidade pública a satisfazer o justifiquem (...)”⁵.

Previamente à alienação ou à aquisição dos imóveis do Estado ou dos institutos públicos a DGTF deve promover a respectiva avaliação.

¹ Artigo 78.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Artigos 78.º e 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 280/2007.

³ Os modelos de anúncio dos procedimentos de alienação por hasta pública e por negociação com publicação prévia de anúncio constam dos anexos à Portaria n.º 1264/2009, de 16 de Outubro.

⁴ Artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁵ Artigos 34.º e 36.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.



A avaliação tem por objectivo determinar o valor de mercado dos imóveis¹ com base em critérios e normas técnicas² constantes de instruções aprovadas pela DGTF e divulgadas no respectivo sítio da Internet. Resulta destes normativos que, em regra, a avaliação deve ser efectuada com recurso à aplicação do método “Valor de Mercado” ou do “Método Comparativo de Mercado”.

2.4 – Condicionantes e colaboração

Regista-se a colaboração dos responsáveis e demais funcionários da DGTF e das restantes entidades contactadas no decurso da auditoria que se consubstanciou na prestação das informações e dos esclarecimentos solicitados.

Contudo, tem de assinalar-se o facto de parte da informação prestada inicialmente pela DGTF sobre Contratos Promessa de Compra e Venda ter induzido em erro o Tribunal nas suas conclusões, situação que só veio a ser esclarecida em sede de contraditório.

¹ Artigo 109.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Aprovadas pela Portaria n.º 878/2009, de 21 de Setembro.

3 – RESULTADOS DA AUDITORIA

3.1 – Execução do Programa de Inventariação dos Imóveis do Estado

A inventariação do património imobiliário público é um dos eixos de actuação fundamentais do PGPI.

Visando a cobertura integral do inventário dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos foram previstas no PGPI as seguintes metas de inventariação.

Quadro 2 – Metas de Inventariação

(em percentagem)

Tipo	2009	2010	2011	2012
Imóveis do Estado e dos institutos públicos	30	30	30	10

Fonte: RCM n.º 162/2008

Para concretização das medidas previstas no PGPI, no que respeita ao inventário, foi aprovado o programa de inventariação. Neste programa foi prevista a calendarização das acções a desenvolver, a qual prevê que o inventário, das instalações dos serviços da administração directa e indirecta do Estado terá, em 2009 e 2010, o âmbito de cobertura que consta do quadro seguinte.

Quadro 3 – Âmbito de cobertura do Programa de Inventariação

(em percentagem)

Tipo	2009	2010
Imóveis edificados	80	20
Terrenos	60	40

Fonte: Portaria n.º 95/2009

Sem prejuízo do âmbito de cobertura estabelecido, o programa de inventariação determina que, no período de 2009 a 2012, devem ser inventariados os imóveis a seguir identificados.



Quadro 4 – Imóveis a inventariar de 2009 a 2012

2009	2010	2010 a 2012
Imóveis afectos a órgãos de soberania	Imóveis afectos às forças de segurança	Imóveis do domínio público do Estado
Instalações diplomáticas ou consulares situadas fora do território nacional	Estabelecimentos de saúde	
Imóveis afectos à Defesa Nacional	Imóveis do parque escolar destinado ao ensino secundário	
Estabelecimentos prisionais	Imóveis próprios e afectos às instituições de ensino superior públicas	

Fonte: Portaria n.º 95/2009

Para a concretização do inventário foi concebido o Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), que consiste num sistema desmaterializado de prestação e actualização permanente da informação relativa aos imóveis, gerido pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da DGTF¹.

De acordo com a informação disponibilizada pela DGTF, a definição das metas e objectivos teve por base o número total de imóveis inventariados no Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública (RIAP) II², através do qual se apurou que a administração pública dispunha, em 31 de Janeiro de 2006, de 7.136 imóveis. Tendo em conta que os imóveis excluídos do RIAP II (imóveis do domínio público militar, estabelecimentos prisionais, imóveis afectos ao sistema de informação ou a forças de segurança e estabelecimentos de ensino) estão cobertos pelo actual programa de inventariação, foi estimado que o universo total de imóveis a inventariar ascenderia a 10.665.

Nos diversos relatórios da DGTF apenas tem sido considerado o número total de imóveis, face ao total estimado, para aferir do cumprimento das metas definidas no programa de inventariação.

O Tribunal considera que se impõe avaliar a informação constante do SIIE não só no que respeita ao número de imóveis inventariados mas também e necessariamente quanto à qualidade dessa informação.

Para além disso, importa sublinhar que o PGPI foi aprovado por Resolução do Conselho de Ministros e, portanto, a avaliação do grau de execução do programa de inventariação deve necessariamente aferir em que medida são cumpridas as disposições do PGPI que determinou que o programa de inventário deveria ser estruturado de modo a:

- Assegurar o pleno conhecimento dos bens imóveis dos serviços e organismos do Estado, designadamente a sua natureza, valor, regime e perfil de utilização.
- Estabelecer os procedimentos de reporte, registo, actualização, tratamento e cruzamento de informação, ainda que contida em diferentes bases de dados, bem como prever os mecanismos de responsabilização decorrentes do seu incumprimento.

¹ N.º 3 do Ponto I da Portaria n.º 95/2009.

² O RIAP teve por objectivo proceder ao recenseamento dos imóveis do Estado afectos aos serviços e organismos públicos, dos pertencentes ao património privativo dos organismos autónomos, bem como dos imóveis utilizados em regime de arrendamento. O RIAP II corresponde à segunda fase do referido recenseamento e tem por base a Resolução do Conselho de Ministros nº 1/2006, de 2 de Janeiro.

-
- Funcionar com base em sistema desmaterializado de reporte e actualização permanente, gerido pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, ficando o reporte da informação a cargo dos serviços ou organismos utilizadores, devendo tais tarefas consubstanciar objectivos destes, susceptíveis de se repercutirem nas avaliações dos respectivos dirigentes e colaboradores.
 - Prever os procedimentos de reporte e registo de informação sobre os imóveis abrangidos pelo programa, incluindo específica e designadamente
 - os imóveis sobre os quais tenham sido constituídos direitos de arrendamento, ou direitos reais menores, pelo ou a favor do Estado,
 - os prédios rústicos, e
 - outros imóveis afectos à administração central do Estado e não abrangidos pelo RIAP.

Face ao exposto, a execução do programa de inventariação é avaliada no presente documento através da análise:

- das funcionalidades do SIIE e da conformidade do sistema ao regime legal (ponto 3.1.1).
- da utilização do SIIE pelas entidades intervenientes no processo de inventariação e da fiabilidade da informação registada (ponto 3.1.2);
- do sistema de controlo da informação registada no SIIE, designadamente no que respeita à validação da informação pelas UGP e à certificação da mesma pela DGTF (ponto 3.1.3).

3.1.1 – Funcionalidades do SIIE e conformidade do sistema ao regime legal

Na sequência de um procedimento de aquisição de serviços por consulta prévia, a DGTF entregou à PT Sistemas de Informação (PT SI) a concepção de um sistema que, entre outras características, deveria funcionar em ambiente Web, permitir a actualização da informação resultante do RIAP II¹ e receber nova informação a carregar pelas entidades ou pela própria DGTF².

A plataforma desenvolvida foi designada por Sistema de Inventário dos Imóveis do Estado (SIIE) e entrou em funcionamento em 2 de Fevereiro de 2009, após um período de testes que decorreu no final de Dezembro de 2008 e em Janeiro de 2009. Trata-se de uma plataforma electrónica disponibilizada às entidades, em ambiente Web, com recurso a um protocolo *HTTPS* de transmissão de dados que permite uma conexão criptografada com verificação da autenticidade dos utilizadores externos através de certificados digitais e da utilização de palavras-chave.

Após a entrada em funcionamento da plataforma, já foram introduzidas alterações com o objectivo de melhorar a sua operacionalidade e funcionalidade ou de a adaptar a necessidades de tratamento da informação decorrentes da execução do programa de inventariação.

¹ Segunda fase do Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública, que tem por base a Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2006.

² Especificações - Procedimento com consulta prévia para apresentação de um sistema de informação dos imóveis do Estado – Anexo I.



Estas alterações correspondem à existência de quatro versões do SIIE. No quadro seguinte descrevem-se, sinteticamente, as alterações introduzidas em cada uma das versões, conforme consta das respectivas propostas de abertura de procedimento para a aquisição de serviços de desenvolvimento.

Quadro 5 – Versões do Sistema de Inventário dos Imóveis do Estado

Versão	Data de entrada em produção	Principais alterações introduzidas
V2	Fevereiro de 2009	Validação dos dados do organismo; Melhorias aos relatórios já existentes; Tratamento ao nível dos relatórios de situações de dupla tutela; Possibilidade de exportação dos dados de ocupação para <i>Excel</i> ; Criação de novos relatórios para os utilizadores externos.
V3	Novembro de 2009	Tipificação de imóveis e de ocupações; Nova funcionalidade de visualização pelo utilizador dos registos incompletos com o objectivo de reduzir o número de erros verificados (nomeadamente duplicações); Transpor para a plataforma a realidade das entidades gestoras de património do Estado; Possibilidade de alterar os dados da entidade cedente sem efectuar um novo registo; Criação de novos relatórios de acompanhamento.
V4	Janeiro de 2010	Introdução de um classificador, para conformar os registos efectuados ao abrigo do programa de inventariação com os princípios e normas de inventariação constantes do CIBE, aprovado pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, como se encontra expressamente ressalvado na Portaria n.º 95/2009.

Fonte: Manuais do utilizador e propostas de abertura de procedimento para a aquisição de serviços de desenvolvimento do SIIE.

Foram elaborados manuais de utilizador (interno e externo) que foram distribuídos antes da entrada em produção da versão original e de cada uma das novas versões.

Segundo a DGTF, apenas o Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS) solicitou a realização de acções de formação para os utilizadores, pelo que essas acções foram as únicas realizadas. Foi criado um endereço electrónico de apoio ao SIIE, que durante o ano de 2009 e de acordo com a DGTF, recebeu e respondeu a cerca de um milhar de pedidos de esclarecimento.

3.1.1.1 – Utilizadores do SIIE

a) Competências legais e perfis disponíveis no Sistema

Conforme já foi referido, a reforma do regime do património imobiliário público atribui a competência para elaborar e manter actualizado o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos à DGTF¹.

Às entidades a quem os imóveis do domínio privado estão afectos e às que administram imóveis do domínio público do Estado, compete fornecer todos os elementos necessários à elaboração e à actualização desse inventário².

¹ Decreto-Lei n.º 280/2007, artigo 118º, n.º 1.

² Decreto-Lei n.º 280/2007, artigo 118º, n.º 2.

Por sua vez, também, o programa de inventariação 2009-2012 determina que a prestação e actualização permanente de informação é da exclusiva responsabilidade dos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis, pelo que deve ser incluída nos respectivos planos de actividade e o seu grau de cumprimento ser repercutido nas avaliações dos respectivos dirigentes e colaboradores¹.

No Sistema de Inventário dos Imóveis do Estado estão definidos três tipos de utilizadores:

- “Ministério”, perfil criado pelo Administrador Funcional ou pelo Administrador Informático e posteriormente aprovado pelo Administrador Funcional, destina-se às várias UGP, que funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério², responsáveis pelo acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação pelos serviços e organismos, bem como a certificação dos dados por eles inseridos;
- “Organismo”, perfil criado automaticamente aquando da inserção do NIPC³ e aprovados pelo Administrador Funcional, que corresponde aos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis com responsabilidade pelo reporte, registo e actualização de informação sobre o inventário;
- “Utilizador interno”, com vários perfis (Administrador, Cadastro, Gestão e Consulta), é utilizado pelos colaboradores da DGTF, entidade que, em articulação com as UGP, é responsável pelo acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação pelos serviços e organismos, bem como pela certificação dos dados inseridos.

As competências correspondentes a cada um dos perfis de utilizador e as funções atribuídas às entidades com acesso ao SIEE, quer se trate de entidades externas com funções de recolha da informação, quer sejam entidades internas com funções de manutenção e de controlo, são sinteticamente descritas a seguir.

b) Utilizadores Externos (“Ministério” e “Organismo”)

O universo dos “Organismos” não abrange todos os organismos sob a tutela de ministérios, mas apenas aqueles que integram, nos termos das respectivas orgânicas, a administração directa ou indirecta do Estado. Esse pressuposto conduziu à exclusão de diversos organismos públicos no programa de inventariação, como por exemplo, organismos de natureza reguladora, como a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) ou o Instituto de Seguros de Portugal.

A DGTF optou igualmente pela exclusão subjectiva das denominadas “estruturas de missão”, face à natureza precária dessas entidades e ao facto de as mesmas não disporem, em regra, de autonomia administrativa, tendo adoptado o princípio de que o reporte de ocupação deve ser efectuado pelas entidades que assegurem o apoio técnico, logístico e administrativo às referidas estruturas.

No Quadro 6 são apresentadas as competências legais atribuídas e as funções disponíveis para os utilizadores com os perfis “Ministério” e “Organismo”.

¹ Vd. n.º 4 da Parte I do Programa de Inventariação 2009-2012, aprovado pela Portaria n.º 95/2009.

² Portaria n.º 95/2009, Anexo - Parte II, n.º 7.1.

³ Número de Identificação de Pessoa Colectiva.



Quadro 6 – Utilizadores externos do SIIE e respectivas funções

Perfil	Competências legais	Funções disponíveis no SIIE
Ministérios	Acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação prestada pelos serviços e organismos, e certificação dos dados.	Consultar listas de imóveis em que são entidade gestora ou em que os organismos que tutelam são proprietários, ocupantes ou deixaram o imóvel incompleto; Consultar imóveis que surjam nas listagens a que tem acesso; Actualizar imóveis; Adicionar proprietários a um imóvel a que tenha acesso; Adicionar ocupantes a um imóvel a que tenha acesso; Actualizar e remover ocupantes num imóvel a que tenha acesso; Consultar relatórios.
Organismos	Reporte, registo e actualização de informação sobre o inventário.	Registar-se na aplicação; Consultar listas de imóveis: como proprietário; como ocupante; incompletos; como entidade gestora; Consultar imóveis que surjam nas listagens a que tem acesso; Adicionar e actualizar Imóveis; Adicionar proprietários a um imóvel a que tenha acesso; Adicionar ocupantes a um imóvel a que tenha acesso; Actualizar e remover ocupantes num imóvel a que tenha acesso; Adicionar, apagar e actualizar imagens e plantas a um imóvel a que tenha acesso; Consultar relatórios; Carregamento automático dos classificadores de instalação.

Fonte: Regime legal e Manual do Utilizador Interno, Versão V4, 15 de Janeiro de 2010.

Na fase de arranque do SIIE, o apuramento do número global de entidades foi baseado na informação existente no Sistema de Informação de Organização do Estado (SIOE) da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). Desta forma, quando o Organismo já se encontra registado no SIIE, depois de aceder ao Formulário através da introdução do seu NIPC, confirma que os dados estão correctos e, se assim for, apenas tem de proceder à gravação. Quando os dados não estão correctos, terá de cancelar a operação e efectuar a correcção no SIOE, que se reflectirá automaticamente no SIIE.

As únicas excepções ao pré-preenchimento são os campos “organismo(s) a que reporta”, destinado a organismos que funcionam como sub-entidades (por exemplo, os serviços de finanças devem indicar que reportam à DGCI) e “organismo(s) antigo(s)”, no caso dos organismo criados a partir de 1 de Janeiro de 2009 na sequência de uma reestruturação e que permite efectuar a reafecção dos imóveis já registados pelo organismo extinto¹.

Como a reestruturação organizacional da administração pública, empreendida pelo PRACE², dificultou a identificação de diversas entidades, a DGTF solicitou, posteriormente, às UGP que validassem a informação do SIIE relativa aos respectivos ministérios, a fim de identificar organismos omissos ou com dados desactualizados, e providenciassem junto desses organismos a correcção dessa informação no SIOE. Não obstante este assunto ter sido objecto de chamadas de atenção em reuniões do CCGP, a situação não foi resolvida até ao final do primeiro semestre de 2010.

¹ Embora tenha que confirmar, individualmente, a situação de cada um dos imóveis.

² Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, aprovado pela RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto.

c) Utilizadores Internos (DGTF)

A área da DGTF com intervenção directa em matéria de património corresponde às direcções de serviços de Gestão Patrimonial (DSGP) e de Apoio Técnico Patrimonial (DSATP). À DSGP incumbe a gestão dos bens imóveis do Estado, optimizando e racionalizando a sua utilização, quer para a instalação de serviços públicos, quer através do respectivo arrendamento ou alienação, bem como, intervir nos termos da lei, em todos os actos de administração, aquisição ou alienação de bens. Por sua vez, à DSATP compete realizar e manter actualizado o cadastro e inventário dos bens do Estado, prestar apoio à gestão do património imobiliário do Estado, através da avaliação imobiliária, da realização de estudos para a respectiva rentabilização e da realização de acções inspectivas.

Os vários perfis de utilizadores internos existentes são apresentados no Quadro 7.

Quadro 7 – Utilizadores internos do SIE e respectivas funções

Perfil	Competências legais da DGTF	Funções disponíveis no SIE
Administrador Funcional		Criar utilizadores com perfil “Ministério”; Aprovar utilizadores com perfil “Ministério” e “Organismo”; Consultar, apagar e actualizar imóveis; Actualizar ocupantes; Fazer manutenção de conteúdos; Consulta de logs e da lista de erros; Gestão de organismos e ministérios; Consulta de relatórios; Carregamento automático dos classificadores de instalação.
Administrador Informático		Criar utilizadores com perfil “Interno” e “Ministério”; Consultar e actualizar imóveis; Actualizar ocupantes (o próprio ou terceiros); Fazer manutenção de conteúdos; Consulta de logs e da lista de erros; Gestão de organismos e ministérios; Consulta de relatórios; Carregamento automático dos classificadores de instalação.
Cadastro	Elaborar, actualizar e gerir o inventário, em suporte físico e informático, relativo aos bens e direitos imobiliários do Estado e recolher e tratar a informação relativa aos imóveis, para efeito de constituição e gestão de uma base de dados de gestão do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos.	Consultar Imóveis; Actualizar os dados referentes a: - Situação matricial e registo predial do imóvel; - Abate do imóvel; - Data de denúncia do contracto; - Geolocalização do imóvel; - Número de pessoas e áreas de ocupação do imóvel; Consulta de Relatórios.
Gestão	Gerir os bens imóveis do Estado, optimizando e racionalizando a sua utilização, quer para a instalação de serviços públicos, quer através do respectivo arrendamento ou alienação, bem como, intervir nos termos da lei, em todos os actos de administração, aquisição ou alienação de bens.	Consultar Imóveis; Actualizar os dados referentes a: - Situação matricial e registo predial do imóvel; - Venda do imóvel; - Data de denúncia do contracto; - Geolocalização do imóvel; - Número de pessoas e áreas de ocupação do imóvel; Consulta de Relatórios.
Consulta		Consultar Imóveis; Consulta de Relatórios.

Fonte: Diplomas legais e Manual do Utilizador Interno, Versão V4, 15 de Janeiro de 2010.



3.1.1.2 – Informação disponível no SIIE

Nos termos legais¹, a organização e estrutura do inventário deve obedecer aos princípios constantes do modelo de Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)².

Assim, o inventário dos bens do Estado deve respeitar a nomenclatura e a codificação do Classificador Geral aprovado em anexo à portaria que aprovou o CIBE.

De acordo com este Classificador, os imóveis do domínio privado são classificados na classe 300 e os do domínio público na classe 400, sendo agrupados na respectiva classe por Tipo de Bem (“1 – Urbanos”, “2 – Rústicos” e “3 – Outros”).

O SIIE contém um conjunto de campos de recolha de informação, que devem ser obrigatoriamente preenchidos e que respeitam, designadamente, a dados do imóvel, do proprietário, do ocupante e do regime de ocupação.

No quadro seguinte, é feita a comparação entre a informação exigida no regime legal e a prevista no SIIE.

Quadro 8 – Conformidade da informação existente no SIIE ao regime legal

Instruções de Inventariação do CIBE, aprovadas pela Portaria n.º 671/2000 - “Ficha de Identificação de Imóveis” – Modelo F1-CIIDE	Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro, Anexo I, nº 1	Informação do SIIE
Identificação do bem; Actividade; Classe; Tipo de bem; Bem; N.º de inventário; Classificação Orçamental/Patrimonial; Classificação Económica; Classificação Funcional.	Identificação – alínea a); Classificação – alínea c); Natureza – alínea d).	Identificação do imóvel; Tipo de registo (“1 – Edificado” ou “2 – Terreno”); Classificação (“1 – Domínio Público”, “2 – Domínio Privado do Estado”, “3 – Institutos Públicos” ou “4 – Terceiros”); Natureza (“1 – Urbano”, “2 – Rústico” ou “3 – Misto”); Actividade Principal.
Tipo de aquisição; Data; Domínio; Propriedade do Imóvel; Natureza Jurídica; Class. do Imóvel; Natureza dos direitos; Espécie do Imóvel; Natureza da Ocupação.	Propriedade/situação do imóvel – alínea i);	
LOCALIZAÇÃO: Morada/Local; Localidade; Distrito, Concelho, Freguesia.	Localização – alínea e)	Código Postal; Morada (Rua), Morada (N.º de Policia); Localidade, Distrito, Concelho, Freguesia (gerados automaticamente a partir da inserção do Código Postal)
INSCRIÇÃO MATRICIAL: Cod. Rep. De Finanças; Secção n.º; Livro n.º; Coluna n.º; Art.º Matricial; Data; Valor Patrimonial; Data do Valor Patrimonial; N.º Fiscal do Proprietário.	Situação jurídico-registral – alínea b)	Código do Serviço de Finanças; Tipo (“P”, “R” ou “U”); Artigo; Secção.
REGISTOS PREDIAIS: Conservatória do Registo Predial; Código da Conservatória; Natureza da Inscrição; Necessita de Obras.		REGISTO PREDIAL: Descrição; Folha; Livro; Inscrição; Inscrição Folha; Inscrição Livro.

¹ Estabelecidos no preâmbulo da Portaria n.º 95/2009 que aprovou o programa de inventariação.

² Aprovado pela Portaria n.º 671/2000 (2.ª Série), de 17 de Abril.

Instruções de Inventariação do CIBE, aprovadas pela Portaria n.º 671/2000 - "Ficha de Identificação de Imóveis" – Modelo F1-CIIDE	Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro, Anexo I, nº 1	Informação do SIIE
Confrontações – Norte, Sul, Poente, Nascente; Áreas – Terreno, Edifício, Logradouro; Estrutura do Edifício; N.º de Pisos; N.º de Divisões; Ano de Construção; Estado de Conservação; Necessita de Obras.	Tipologia e dimensão dos espaços e áreas ocupados – alínea l); Estado de conservação – alínea f).	Confrontações (Norte, Sul, Nascente e Poente); Área Bruta; Área Total; Estado de Conservação (pode ser "1 – Bom", "2 – Mau" ou "3 – Regular"). Espaço Total; Espaço Geral; Espaço Arquivo; Espaço Arrecadação; Espaço Específico; Espaço Outros ("B", "U", "S" e "NP"); Áreas de Estacionamento; Área de Logradouro;
Custos de Aquisição/Construção; Desp. de Compra; V. de Avaliação; Data de Início de Utilização; Vida Útil Esperada; Taxa de Amortização; Valor Patrimonial Líquido; Alteração Patrimonial; Valor; Data; Seguro; N.º da Apólice; Data; Reavaliação; Valor; Data; Tipo de Abate; Data de Abate; Valor Esperado.	Tipo de valor – alínea j)	O SIIE só permite o registo de um tipo de valor, que é indicado no Tipo de Valor, de "1 – Patrimonial", "2 – Aquisição ou Cedência", "3 – Contabilístico Bruto" ou "4 – Valor de Avaliação". Data de Venda; Valor da Venda; Nome de Arrematante (Todos os registos nulos na tabela enviada ao Tribunal de Contas). Ano de Aquisição; Ano de Construção; Ano de Amortização; Valor de Amortização; Ano do Terreno; Valor do Terreno.
Contrato de Locação; Valor Total; N.º de Rendas; Valor das Rendas; Data de Início; Data de Termo; Valor Residual; Opção de Compra/Devolução; Contrato de Arrendamento; Data de Início; Prazo do Contrato; Valor Actual da Renda; Coeficiente; Data da Última Actualização.		Situação Arrendamento: Ano; Periodicidade (1 – Mensal", "6 – Semestral" e "12 – Anual"; Contrapartida (Valor).
	Entidade que ocupa – alínea g)	Informação sobre o Organismo: NIPC; Morada; Distrito, Concelho, Freguesia, Código Postal; Designação do Organismo; Autorizado ("0 – Organismo que aguarda autorização", "1 – Organismo Autorizado", "2 – Organismo Rejeitado", "3 – NIF" ou "4 – Organismo que aguarda autorização e não tem dados da DGAEP"; Endereço de correio electrónico; Telefone; Fax; Responsável do Organismo; Cargo do Responsável; Código da DGAEP. Informação sobre Ocupantes: NIPC; Tipo de Ocupação ("1 – Próprio", "2 – Arrendado" ou "3 – Afecto");
	Caracterização do pessoal que trabalha regularmente no imóvel – alínea h)	Número de Pessoas Total; Número de Pessoas Serviço.

Da análise efectuada constata-se que, em alguns casos, o SIIE não permite registar, relativamente a cada imóvel, a informação exigida pelo CIBE, designadamente no que se refere aos dados dos contratos de locação ou de arrendamento e ao valor do imóvel.

Este último aspecto constitui uma importante limitação do SIIE e decorre do facto de apenas ser possível a recolha do valor "mais actual" de entre quatro possíveis (mediante escolha prévia no campo "Tipo de valor"): "1 – Patrimonial", "2 – Aquisição ou Cedência", "3 – Contabilístico Bruto ou "4 – Valor de Avaliação", que correspondem respectivamente a:



- *Valor patrimonial*, o valor atribuído à habitação ou imóvel, determinado nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e que se encontra inscrito na matriz predial urbana ou rústica da freguesia onde se localiza o imóvel;
- *Valor de aquisição ou cedência definitiva*, valor pelo qual o imóvel foi transaccionado;
- *Valor contabilístico bruto*, valor pelo qual o bem se encontra registado na conta de imobilizado;
- *Valor de avaliação*, o valor de mercado do imóvel homologado pela DGTF.

Refira-se que, dos 8.717 imóveis registados no SIIE à data de extracção da informação enviada ao Tribunal de Contas, 6.052 (69%) não indicavam o tipo de valor, 1.506 (17%) respeitavam a “Patrimonial”, 448 (5%) a “Valor de avaliação”, 434 (5%) a “Aquisição ou cedência” e 277 (3%) a “Contabilístico Bruto”.

Na análise desta questão há a ter em conta que:

- as avaliações efectuadas para efeitos de inventário visam fixar o valor patrimonial dos imóveis, determinado mediante os critérios de avaliação previstos no CIMI;
- o valor de mercado do imóvel é o valor relevante para efeitos de realização de operações imobiliárias;
- a inventariação dos bens imóveis do Estado serve de base à elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que devem, nos termos da lei, acompanhar a CGE;
- o programa de inventariação visa contribuir para a integral execução do POCP ou do plano de contabilidade sectorial aplicável.

Saliente-se que o Tribunal já se pronunciou sobre esta limitação do SIIE, em sede do Parecer sobre a CGE de 2008, tendo assinalado que:

- o facto de o SIIE somente admitir o registo do “valor mais actual do imóvel” não permite dispor concomitantemente de informação, para efeitos de realização de operações imobiliárias, sobre o valor de mercado do imóvel, e de informação, para efeitos de inventariação e de implementação do POCP, dos valores patrimonial e de aquisição.
- a ausência de informação sobre os valores patrimonial e de aquisição impede a elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que devem, nos termos da lei de enquadramento orçamental¹, acompanhar a CGE, pelo que devem promover-se as necessárias alterações ao SIIE de modo a que, relativamente a cada imóvel, seja assegurado o cumprimento da lei.

¹ Artigo 71.º, n.º 4 da Lei n.º 91/2001, de 29 de Janeiro.



Como, apesar desta posição, ainda não foram introduzidas alterações ao SIIE para colmatar a deficiência assinalada, o Tribunal reitera que o sistema deverá conter campos autonomizados para os diferentes tipos de valor de cada imóvel, para que seja possível, dispor concomitantemente de informação, para efeitos de realização de operações imobiliárias, de inventariação e de implementação do POCP.

A este propósito, refira-se ainda que o CIBE previa a existência de uma Ficha de Inventário (modelo F2) preenchida anualmente por cada entidade afectatária e destinada ao registo, por imóvel:

- do Valor Inicial (VI), determinado de acordo com as instruções de inventariação dos bens do Estado;
- do valor das Alterações Patrimoniais (AP) registadas durante o ano e
- do Valor Patrimonial Actualizado (VPA), resultante das alterações anteriores ($VI \pm AP = VPA$).

Esta ficha possibilitava manter actualizada a informação destinada à elaboração do balanço do Estado a integrar na Conta Geral do Estado.

Mantendo-se a obrigatoriedade de prestar essa informação¹, considera-se que sendo o SIIE, como prevê o PGPI, “(...) um sistema desmaterializado de reporte e actualização permanente (...)” deveria ser possível a extracção de relatórios com a informação² relativa aos acréscimos, diminuições e outras variações patrimoniais verificadas no património imobiliário.

Com efeito, assegurando-se, por um lado, a cobertura integral do âmbito da inventariação até 2012, e por outro, o registo fiável e tempestivo da informação relativa às operações imobiliárias efectuadas em cada ano, o SIIE deveria permitir apurar os imóveis que compõem o património imobiliário do Estado – com referência ao final do ano, desde 2012 – e as variações patrimoniais ocorridas – com referência a cada ano, desde 2009.

3.1.2 – Apreciação da fiabilidade da informação registada no SIIE

Para avaliar a fiabilidade da informação registada no SIIE, procedeu-se ao tratamento e análise dos respectivos dados, incluindo o seu confronto com informação obtida por consulta e extracção de relatórios do sistema e com informação constante dos processos relativos às operações imobiliárias efectuadas no ano de 2009.

Para o efeito, foram analisados os registos constantes das tabelas do SIIE, remetidas pela DGTF em 22 de Fevereiro de 2010, e que se identificam no quadro seguinte.

¹ Expressamente prevista na lei de enquadramento orçamental e no Decreto-Lei n.º 280/2007.

² A que se refere o artigo 26.º da Portaria n.º 671/2000.



Quadro 9 – Tabelas do SIIE

N.º	Designação	Descrição	Campos	Registos
1	ctt_Apartados	Tabela de Apartados	18	14
2	ctt_CodPostal	Tabela de Códigos Postais	18	270.068
3	ctt_CodRepFinancas	Tabela de Repartições de Finanças	4	365
4	ctt_Concelhos	Tabela de Repartições de Concelhos	3	308
5	ctt_Distritos	Tabela de Repartições de Distritos	2	29
6	ctt_Freguesias	Tabela de Repartições de Freguesias	4	4.354
7	tbl_Classificador	Tabela do Classificador	4	196
8	tbl_Conservatoria	Tabela de Conservatórias	2	337
9	tbl_GeoLocalizacao	Tabela de localização geográfica	12	6.285
10	tbl_Imovel	Tabela de Imóveis	5	8.722
11	tbl_InfoGeral	Tabela de Informação Geral	64	8.717
12	tbl_InscricaoMatricial	Tabela de Inscrições Matriciais	6	4.060
13	tbl_NPC_NIF	Tabela de Organismos	28	1872
14	tbl_Ocupantes	Tabela de Ocupantes	70	6.318
15	tbl_Proprietarios	Tabela de Proprietários	5	8.205
16	tbl_RelacoesNPC	Tabela de Relações entre Organismos	5	425
17	Users	Tabela de Utilizadores	9	456

Refira-se que o SIIE contém um conjunto de campos de recolha de informação que deve ser obrigatoriamente preenchida e que compreende, designadamente:

- dados do imóvel – sua natureza (rústico, misto ou urbano), classificação (domínio público ou privado), localização, situação registral do imóvel, inscrição matricial, área e valor (deverá ser indicado o valor mais actual, das seguintes alternativas: valor de avaliação, valor patrimonial, valor de aquisição ou de cedência definitiva, ou valor contabilístico bruto);
- dados do proprietário – identificação do proprietário, morada, número de identificação de pessoa colectiva;
- dados do ocupante do imóvel – idênticos aos do proprietário,
- dados de ocupação – situação jurídica da ocupação (próprio, afecto, arrendado), no caso de arrendamento ou afectação onerosa o valor da prestação e a respectiva periodicidade, data do contrato ou auto e prazo, dados sobre as áreas ocupadas, números de pessoas que ocupam o imóvel, e outros elementos relevantes.

Na informação do SIIE objecto de análise foram detectados erros, insuficiências e incoerências, apresentando-se de seguida uma síntese das deficiências mais importantes.

3.1.2.1 – Sistematização das deficiências detectadas no SIIE

a) Elevado número de campos não preenchidos

A extracção de um “Relatório de erros dos dados introduzidos pelo utilizador” revelou que os registos se encontravam muito incompletos, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 10 – Informação de erros extraída do SIIE

Erros	Total
Área do imóvel insuficiente	2.656
Imóvel sem área	3.391
Imóvel sem inscrição matricial e registo predial	7.085
Imóvel sem ocupantes	3.404
Imóvel sem proprietário	751

Fonte: SIIE

Os dados deste quadro foram confirmados pela análise dos registos das tabelas do SIIE recebidos da DGTF.

Assinale-se que estas lacunas levaram a DGTF a considerar, em versão preliminar do relatório do PGPI de 2009 que apenas 4.259 dos 7.634 imóveis registados eram “(...) potencialmente analisáveis (...) ou seja, com dados referentes ao imóvel, ao proprietário e ao ocupante e respectiva situação, sendo este o universo considerado para efeitos da análise do edificado.”

b) Multiplicidade de designações para a mesma realidade

Verificou-se que os campos de preenchimento livre conduzem à multiplicidade de designações para a mesma realidade e permitem registar informação com erros ortográficos¹, o que acarreta dificuldades no tratamento da informação e classificação dos imóveis. Em alternativa a campos de preenchimento livre, deveriam ser apresentados ao utilizador, sempre que possível, possibilidades de selecção a partir de listas.

Note-se, por exemplo, que na informação sobre a morada (rua), que é pré-preenchida através do recurso à tabela dos códigos postais, não foram detectadas situações de falta de uniformidade ou erros ortográficos, o mesmo sucedendo com o campo “Estado de Conservação” relativamente ao qual também não foram detectadas divergências, com excepção de situações relacionadas com a migração de dados do Ministério da Justiça, a que se fará referência mais à frente.

Refira-se, no entanto, que na utilização de listas de valores possíveis há que ter em conta que a opção de permitir ao sistema assumir determinado valor por defeito pode comprometer a fiabilidade da informação.

¹ A título exemplificativo refira-se que na tabela “Informação Geral”, no campo “Actividade Principal”, constam 483 registos que se supõe serem “Habitação Social” com as seguintes descrições “HABITAÇÃO SOCIAL” (452 ocorrências), “HABITAÇÃO SOCIAL” (24), “HABITAÇÃO SOCIAL” (três), “HABITAÇÃO SOCIAL” (dois), “HABITAÇÃO SOCIAL” e “HABITAÇÃO SOCIAL”. Neste campo, existem 1.710 descrições diferentes quando, na realidade, deveriam ser muito menos.



A título exemplificativo, no caso do campo “Estado de Conservação”, em que o sistema assume por defeito a opção “Regular”, considerando o “Edificado”, 81% dos imóveis indicam estado de conservação “Regular”, 13% indicam “Bom” e 6% indicam “Mau”.

c) Não validação de dados importados de outros sistemas

Existem 246 registos com a data “31-12-9999” na tabela “Informação Geral”, no campo “Data de Venda”. Na mesma tabela, existem registos com o ano de “1900” nos campos “Próprio Construção Ano”, “Próprio Amortização Ano” e “Próprio Terreno Ano”, com 180 ocorrências em cada um dos casos. Trata-se de imóveis registados pelo Ministério da Justiça (casas de magistrados, tribunais, instalações da Polícia Judiciária, centros educativos e outros) migrados de outro sistema.

Outra situação eventualmente devida a um problema na importação de outros sistemas, porque ocorre simultaneamente nos três campos da tabela “Organismos”, com os campos “Concelho”, “Distrito” e “Freguesia”, que aceitam registos com um e dois dígitos, o que origina situações de “1” e “01”, por exemplo. Também aqui, pelo menos parcialmente, a situação se deve a migração de dados do Ministério da Justiça.

Refira-se que segundo a DGTF, os dados referentes ao Ministério da Justiça, migrados pelo IGFII, serão ainda sujeitos a validação porque a informação se encontra incompleta.

Até à sua efectiva validação, a migração de dados de outros sistemas deve constituir apenas uma fonte de informação do organismo, através do SIIE, sobre os imóveis de que deverá prestar informação fiável, de forma a suprir as eventuais lacunas desses dados sem comprometer a integridade da informação já registada.

d) Valores errados

Detectaram-se registos com valores errados, um dos quais com valor negativo e outros com valores exorbitantes e desproporcionados, admitindo a DGTF que parte destes erros se devam ao facto de as entidades não terem procedido à conversão dos valores de escudos para euros, no momento da inserção destes dados.

Deste modo, não é possível determinar qual a unidade monetária dos valores que a seguir se identificam.

Na tabela “Informação Geral”, no campo “Próprio Valor”, existe um registo com o valor negativo “-1.000.000,00” e três registos com os valores “440.000.000.000.000,00”, “999.999.999.999,99” e “118.180.800.000,00”.

O SIIE deveria dispor de procedimentos de controlo para detectar e corrigir tempestivamente este tipo de erros, incluindo mecanismos preventivos de alerta ao utilizador.

e) Incoerências na informação

Detectaram-se várias incoerências nos dados dos campos do SIE, destacando-se as situações em que a informação não se encontra associada a imóveis e as que decorrem do confronto dos dados dos campos “Classificação”, “Classificador” e “Proprietário” e se traduzem pela incorrecta classificação do imóvel.

Na tabela “Informação Geral”, no campo “Próprio Amortização Valor”, existem dois registos, respeitantes aos imóveis 8582 e 8609 que, apesar de serem nulos no campo “Próprio Amortização Ano”, apresentam, respectivamente, os valores de 313.383,28 e 166.719,74.

Na tabela de “Inscrições Matriciais” existem 77 registos sem atribuição do número de imóvel, associados aos serviços de finanças de Sintra-3 (Código 3557) (55 registos), Lisboa-14 (Código 3336) (17 registos), Lisboa-1 (Código 3069) (quatro registos) e Santiago do Cacém (Código 2216) (um registo). Com excepção deste último, todos os outros apresentam “100” ou “1” no campo “Artigo da Matriz”. Para além da existência de informação no SIE não associada a imóveis, o que não deveria ser possível, detectaram-se, nesta tabela, situações de imóveis com inscrições matriciais em duas ou mais áreas de serviços de finanças diferentes, cujas freguesias não são geograficamente contíguas.

Na tabela “Informação Geral”, no campo “Próprio Terreno Valor”, existem três registos, respeitantes aos imóveis 7982, 7988 e 8134 que, apesar de serem nulos no campo “Próprio Terreno Ano”, apresentam, respectivamente, os valores de 4.800,00, 5.300,00 e 7.150,00.

Na tabela “Ocupantes”, no campo “Situação Arrenda Contrapartida” existe um registo com o tipo de ocupação “2 – Arrendado” e valor igual a 0,00. Na mesma tabela, no campo “Situação Arrenda Ano”, existe um registo igual a “7239”, que é também o número do imóvel.

Finalmente, foram detectadas as seguintes incorrecções na classificação de imóveis como resultado de incoerências entre os dados dos campos “Classificação”, “Classificador” e “Proprietário”:

- Imóveis que estão registados no sistema com a “Classificação” de Institutos públicos mas que no campo “Classificador” constam como bens do domínio público (92 ocorrências). Note-se que a norma legal aplicável¹ prevê expressamente que a titularidade dos bens do domínio público pertence ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais.
- Imóveis que no campo “Classificador” constam como bens do domínio público mas que são propriedade de terceiros. Para além do que já se referiu, a propósito da titularidade dos bens do domínio público, acresce o facto de um particular não poder, por definição, ser titular de quaisquer bens do Estado.
- Imóveis que no campo “Classificador” constam como bens do domínio privado do Estado, apesar de os seus proprietários serem entidades privadas.
- Imóveis que apresentam serviços integrados como proprietários, quando decorre da lei aplicável² que apenas os serviços de autonomia administrativa e financeira podem dispor de património próprio.

¹ Artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Artigo 9.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública, aprovada pela Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.



- Refira-se, a título exemplificativo, o imóvel “7416” que está classificado como sendo propriedade de “Terceiros” apesar de o “Proprietário” indicado ser um serviço integrado e no classificador o imóvel constar como bem do domínio público.

f) Campos obrigatórios não preenchidos ou nulos

Mesmo nos campos definidos no SIIE como de preenchimento obrigatório detectaram-se situações de não preenchimento.

Na “Informação Geral do Imóvel”, no campo “Localidade”, indicado como sendo de preenchimento obrigatório, existem 1.200 registos nulos e 24 registos com “Valor inválido ou inexistente”.

Também na “Informação Geral do Imóvel”, nos campos “Distrito”, “Concelho” e “Freguesia”, que deveriam ser preenchidos pela aplicação, a partir do código postal inserido pelo utilizador, existiam 270 registos com a indicação de nulos. A maioria dos casos (235 imóveis) respeita a dados migrados pelo IGFIJ e parte deles já se encontra corrigida, sendo os restantes 35 de diversos organismos.

g) Falta de correcção tempestiva da base de dados

Em 22 de Fevereiro de 2010 foi recebido da DGTF um conjunto de ficheiros com a informação do SIIE, cujo tratamento revelou a existência de 8.717 imóveis registados, 8.401 dos quais em 2009 e os restantes já no decorrer de 2010.

Porém, em 23 de Abril de 2010, a DGTF facultou outro conjunto de ficheiros com a informação do SIIE, com referência a 31 de Dezembro de 2009, utilizada para elaborar o Relatório do PGPI de 2009. Dos 7.916 imóveis registados nessa base de dados apenas foram considerados 7.911, segundo informação da DGTF, tendo os restantes cinco sido eliminados por estarem registados em duplicado.

O facto de o SIIE não conter informação quanto à data em que as alterações são efectuadas, dificulta a identificação da informação registada com referência a um determinado período, prejudicando a avaliação do grau de execução do programa de inventariação, uma vez que um dos elementos fundamentais dessa avaliação é a fiabilidade da informação registada no período de incidência (neste caso, em 2009).

Sem prejuízo da necessária correcção de todos os erros logo que detectados, nomeadamente, da eliminação dos imóveis registados em duplicado, o relatório do PGPI de 2009 deveria ter reportado a situação em 31 de Dezembro desse ano, no prazo determinado para o efeito (até ao final de Fevereiro de 2010).

3.1.2.2 – Análise da informação no SIIE relativa às operações imobiliárias realizadas em 2009¹

Para aferir se a informação constante do SIIE se encontrava efectivamente correcta foram analisadas todas as operações imobiliárias efectuadas em 2009, extraíndo-se do sistema as fichas dos imóveis transaccionados nesse período.

O confronto entre a informação constante das fichas extraídas do SIIE e a dos respectivos processos revelou que, até Abril de 2010:

- ainda não tinham sido registados no SIIE vinte² dos 74 imóveis alienados e seis³ dos 12 adquiridos;
- no caso dos imóveis registados no sistema, a informação não era integral nem fiável, estando as correspondentes fichas incompletas e contendo mesmo, nalguns casos, informação contraditória;
- nos dados do SIIE, com referência aos imóveis que foram objecto de alienação ou aquisição em 2009, detectou-se o mesmo tipo de erros que afectava a informação dos restantes imóveis.

Note-se que o registo da informação relativa ao inventário dos imóveis do Estado é feito de forma faseada, uma vez que envolve um esforço de recuperação e actualização da informação. No entanto, situação distinta deve ser a dos imóveis transaccionados no próprio ano uma vez que a informação correspondente está disponível nos processos cuja organização e instrução pertence à DGTF. Considera-se grave que a totalidade das operações (com especial importância no caso das aquisições) não tenha ainda sido registada e que, no caso dos imóveis já registados, a informação se encontre incompleta e, nalguns casos, incorrecta.

Face ao exposto, tendo em conta as funcionalidades existentes e as deficiências detectadas, é de salientar que a concepção do SIIE não previu mecanismos de validação da informação para reduzir ou corrigir tempestivamente os erros praticados pelos utilizadores nem privilegiou, como deveria, a função de controlo a exercer pelas UGP e pela DGTF.

De facto, o SIIE deveria:

- contemplar, quando aplicável, o preenchimento dos campos com o recurso listagens de “valores possíveis” reduzindo a ocorrência de erros e evitando a utilização de uma multiplicidade injustificável de designações para a mesma realidade;
- visualizar o histórico da informação incluindo a data em que as alterações são efectuadas;
- viabilizar à correspondente UGP e à DGTF, através de relatórios, o conhecimento das alterações efectuadas pelas entidades (não é exequível controlar as actualizações e correcções efectuadas apenas por comparação da informação extraída em momentos distintos);

¹ O cumprimento do regime previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007, designadamente em matéria de procedimentos observados nas operações imobiliárias efectuadas em 2009, foi objecto de análise no ponto 3.2.

² Processos n.ºs 21-RH-2, 21-LJ-528, 21-EF-31, 21-EF-42, 52-JQ-62, 52-JQ-63, 26-LFC-D-53, 26-LFB-F-70, 26-LFB-F-19, 26-LFF-A-4, 26-LFF-A-1, 21-AJ-117, 21-FE-278, 21-EB-72, 2-AE-37-1, 21-GI-46, 26-LFG-C-15, 21-LFE-N-36, 21-LFA-A-371, 21-QG-254.

³ Processos n.ºs 52-PF-53, 26-LFB-E-55, 26-UG-233, 26-UG-234, 26-UG-235 e 52-LFE-E-53.



- conter um conjunto de regras de validação dos campos, por forma a impedir a inserção de dados sem sentido, como áreas de 1m², valores negativos ou valores exorbitantes;
- conter uma lista tipificada de erros mais comuns associada a mecanismos de alerta dos serviços (no momento do preenchimento dos dados) e da correspondente UGP e da DGTF (se os erros se mantiverem após a validação do registo do imóvel)
- conter campos autonomizados para os diferentes tipos de valor de cada imóvel, para que seja possível dispor concomitantemente de informação para efeitos de realização de operações imobiliárias, de inventariação e de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública.

Com base nos resultados obtidos através da análise da base de dados do SIIE e da informação existente naquele sistema, concluiu-se que a informação sobre o inventário dos bens do Estado não é fiável nem integral. Assim, considera-se não estarem reunidas condições que habilitem o Tribunal a pronunciar-se sobre o grau de execução do programa de inventariação e, concretamente, aferir do cumprimento das metas de inventariação estabelecidas para 2009.

3.1.3 – Apreciação do sistema de controlo

A responsabilidade pelo reporte, registo e actualização de informação sobre o inventário compete aos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis.

Por sua vez, o acompanhamento e controlo da execução do programa de inventariação pertence:

- à DGTF que, em articulação com as UGP¹, é responsável pelo acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação pelos serviços e organismos, bem como a certificação dos dados inseridos;
- às referidas UGP;
- ao CCGP² que coordena e acompanha a execução do PGPI.

No sentido de identificar o sistema de controlo instituído e o nível de intervenção das diferentes entidades, procedeu-se à:

- análise das actas do CCGP;
- solicitação de informação à secretarias-gerais dos Ministérios a fim de obter uma visão global sobre a implementação das UGP;
- realização de reuniões com os responsáveis da DGTF, designadamente com os da DSATP.

A validação da informação registada no SIIE pelas entidades compete à UGP do respectivo ministério.

¹ As unidades de gestão patrimonial funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério ou dos serviços que, nos termos das respectivas leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial (RCM n.º 162/2008, Ponto 7.1).

² RCM n.º 162/2008, Ponto 7.2.

Não é aceitável, face às competências atribuídas às UGP, que a informação registada no SIE permaneça incompleta ou com erros após o prazo determinado para o respectivo reporte sem que aquelas entidades promovam as devidas correcções.

Saliente-se que, determinando a lei¹ que seja comunicado ao Tribunal de Contas o incumprimento dos deveres de organização e actualização do inventário, por parte dos titulares dos respectivos órgãos ou dos seus funcionários, agentes e trabalhadores, até ao final de Outubro de 2010 não foi reportada qualquer situação de incumprimento a este Tribunal.

Assinale-se que, em reuniões do CCGP, o respectivo Presidente (...) enfatizou o papel que cabe às diferentes UGP de cada ministério destacando a importância do papel a desempenhar pelas UGP, salientando a necessidade de estas estruturas assumirem a muito curto prazo um papel mais activo, de forma a actualizar e consolidar toda a informação produzida no âmbito dos diferentes programas sectoriais².

O quadro seguinte pretende resumir a situação dos ministérios relativamente à constituição das respectivas UGP e resulta da informação prestada pelas secretarias-gerais, pelo IGFIJ e pelo IGESPAR.

Quadro 11 – Constituição das UGP

Entidade	Situação
Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)	Não foi criada por se entender que a competência se enquadra na área de unidades já existentes (Divisão de Gestão de Instalações e Equipamentos e Divisão de Investimento e Aprovisionamento da Direcção de Serviços de Administração Patrimonial).
Ministério da Defesa Nacional (MDN)	Não foi criada por se entender que a competência está atribuída a unidade já existente (Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa).
Ministério da Administração Interna (MAI)	Criada em Setembro de 2009. Constituída por nove elementos.
Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP)	Criada em Fevereiro de 2009.
Ministério da Justiça (MJ)	Não foi criada por se entender que a competência e funções se enquadram nas do IGFIJ.
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT)	Criada em Abril de 2009. Constituída por um elemento.
Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento (MEID)	A UGP não foi criada formalmente porque uma unidade da Secretaria-Geral (Direcção de Serviços de Aprovisionamento Integrado e de Logística) assumiu as funções desde Março de 2009. Constituída por três elementos.
Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP)	A Secretaria-Geral do MADRP assegura as funções da UGP: representada no Conselho de Gestão Patrimonial pelas Secretária-Geral e Secretária-Geral Adjunta; funções operativas são asseguradas pelo seu Núcleo de Gestão Patrimonial e Orçamental.
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC)	As funções de UGP são asseguradas pela Divisão de Recursos Patrimoniais, integrada na Direcção de Serviços de Administração de Recursos da Secretaria-Geral.

¹ Artigo 120.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Acta n.º 2, de 12 de Maio de 2009.



Entidade	Situação
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS)	A Secretaria-Geral assegura a coordenação do Programa PGPI para o Ministério, tendo sido constituído para o efeito um “Grupo de Trabalho de Coordenação das Acções a Desenvolver”, constituído por quatro elementos, incluindo o Director de Serviços de Gestão Financeira e Patrimonial.
Ministério da Saúde (MS)	Criada em Junho de 2009. Constituída por cinco elementos.
Ministério da Educação (ME)	Criada em Novembro de 2008. Constituída por dois elementos.
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES)	Assegurada pelo Secretário-Geral; a Direcção de Serviços de Recursos Financeiros e Patrimoniais da Secretaria-Geral no âmbito das suas competências tem vindo a acompanhar a execução do programa de inventariação do Património Imobiliário do Estado.
Ministério da Cultura (MC)	Não foi formalmente constituída uma vez que a Secretaria-Geral já tem como atribuição a intervenção no âmbito da gestão de instalações, sem prejuízo das competências do IGESPAR, IP, e das Direcções Regionais da Cultura, em matéria de património classificado. A Divisão de Instalações, Projectos e Obras exerce as funções, sendo constituída por três elementos.
Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP (IGESPAR)	O responsável pelo Departamento de Gestão é o representante do IGESPAR, IP, no grupo de trabalho do Ministério da Cultura.

Apenas em cinco ministérios (MAI, MFAP, MAOT, MS e ME) foram constituídas UGP. No MDN e no MJ isso não aconteceu, por se ter entendido que as referidas competências estavam atribuídas a unidades orgânicas já existentes, a Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa e o IGFIJ, respectivamente. Nos restantes ministérios, as competências estão atribuídas a unidades orgânicas integradas nas respectivas secretarias-gerais.

Ainda quanto a esta matéria assinala-se que, atentas as especiais competências do CCGP, designadamente, de acompanhamento e monitorização da execução do programa de inventariação, se considera que este órgão deveria ter uma intervenção mais actuante, junto das entidades responsáveis pela validação da informação, no sentido de que as falhas de informação apontadas ao SIIE fossem colmatadas tempestivamente.

O CCGP já deveria ter promovido a realização de acções de formação destinadas a assegurar a adopção de procedimentos homogêneos e coerentes por todos os organismos intervenientes no processo de inventariação.

Às UGP cabe a validação da informação inserida pelas entidades pelo que devem instituir rotinas de controlo que permitam corrigir os erros e suprir as lacunas dessa informação tempestivamente.

Importantes para a acção de controlo a exercer pelas UGP e pela DGTF são os relatórios que o SIIE disponibiliza aos utilizadores (e que se apresentam no quadro seguinte), até pelo facto do sistema permitir que sejam ser exportados para Excel, guardados em PDF ou impressos.

Quadro 12 – Consulta de Relatórios do SIIE

N.º	Designação	Conteúdo
1	Ficha do Imóvel (versão Edificado)	Resultado da pesquisa de imóveis (Versão “Edificado”) que o utilizador pode imprimir, guardar em PDF ou exportar para o Excel.
2	Ficha do Imóvel (versão Terreno)	Resultado da pesquisa de imóveis (Versão “Terreno”) que o utilizador pode imprimir, guardar em PDF ou exportar para o Excel.
3	Ficha do Ocupante	
4	Pessoal ao serviço e áreas (m2), segundo o tipo de instalações ocupadas, por Ministérios	Por ministérios, e distinguindo entre ADE e AIE, indica para o edifício completo e para as partes do edifício o número de pessoas, a área útil e a área bruta.
5	Terrenos, segundo a situação da ocupação, por Ministério e Distrito	Por ministérios e por distritos, indica o total de entidades, o total de terrenos e a área total.
6	Edificado segundo o Ano de Aquisição, por escalões de valor de Aquisição	
7	Situação de ocupação do edificado por Ministérios	Por ministérios, e distinguindo entre ADE e AIE, indica por “ocupação parcial” ou “edifício completo” os edifícios próprios e os afectos.
8	Edificado por tipo de Ocupação e Distrito	Por Tipo de Ocupação e por Distrito, indica número de “Edifícios completos”, e “Pisos completos” e “Fracções”.
9	Situação Matricial e Registral dos Imóveis	Extraído por Entidade, o número de edifícios com e sem inscrição matricial e com e sem registo predial.
10	Instalações, tipos de área e nº de pessoas ao serviço, por Ministério e Propriedade	Indica por ministério e situação de propriedade (afectas, arrendadas e próprias) o número de edifícios, as áreas e o número de pessoas ao serviço.
11	Lista de Imóveis de Organismos	Indica por organismo os imóveis, o tipo, a ocupação e a data.
12	Lista de imóveis como resultado da pesquisa	
13	Relatório de erros dos dados introduzidos pelo utilizador	
14	Lista de Imóveis Disponíveis Não Vendidos	
15	Lista de Contratos de Arrendamento do Edificado	Seleccionado o organismo, indica os imóveis arrendados, a renda anual, área bruta, número de pessoas e valores de renda mensal.
16	Lista de Imóveis Afectos	Seleccionado o organismo, indica os imóveis arrendados, a contrapartida anual, área bruta, número de pessoas e a contrapartida mensal.
17	Distribuição dos Ministérios por estado de conservação	
18	Lista de Todos os Ocupantes	
19	Estatísticas dos Logs	Para um período de tempo previamente seleccionado, dá informação de todas as entidades que se ligaram ao sistema e do número de ligações efectuadas, do número de imóveis e de ocupantes registados por cada uma delas.

Fonte: SIIE

Dos relatórios apresentados neste quadro, destaca-se o “Relatório de erros dos dados introduzidos pelo utilizador”, especificamente concebido com vista ao controlo dos dados, na medida em que apresenta informação sobre o número do imóvel, a sua identificação, o tipo de erro, o NIPC (que identifica o organismo) e um endereço de correio electrónico de contacto. Contudo, este relatório não permite visualizar a data em foi efectuado o registo errado.



Dada a importância, para efeitos de controlo, de obter informação sobre o período de tempo em que cada erro permanece por corrigir, considera-se que o referido relatório deve ser alterado de forma a incluir a data em que foi efectuado o registo errado.

No que respeita à DGTF, o tratamento e análise da informação referente ao SIIE bem como as reuniões efectuadas com responsáveis dos serviços com competências na área do património, permitiram concluir que:

- a validação dos dados é efectuada de forma “casuística”, através de consultas ao sistema, com o objectivo de identificar situações anómalas ou falhas de informação, as quais quando detectadas são notificadas aos serviços responsáveis pelo carregamento da informação para que procedam às necessárias correcções;
- não se encontram implementadas rotinas de validação que permitam a identificação de erros insuficiências ou incoerências da informação de forma regular e sistematizada;
- a DGTF não promove nenhum procedimento de controlo específico para assegurar o registo integral e atempado da informação relativa às operações imobiliárias que vão sendo efectuadas;
- a DGTF não se socorre da informação disponível nos processos que sustentam as operações imobiliárias não procedendo à validação da informação registada no SIIE;
- a informação registada no SIIE não é sujeita a qualquer confirmação por recurso a outras fontes de informação.

Refira-se, a este propósito, que a DGTF não tem acesso à informação constante das bases de dados do Instituto de Registos e Notariado nem às matrizes prediais urbanas e rústicas da Direcção-Geral dos Impostos, impossibilitando uma fácil e rápida confirmação da informação no que se refere à situação registral e de inscrição matricial dos imóveis.

Recorde-se que o programa de inventariação prevê expressamente que compete “(...) à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, em articulação com as unidades de gestão patrimonial, o acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação pelos serviços e organismos à plataforma electrónica, bem como a certificação dos dados inseridos.”

Deste modo, considera-se urgente que os condicionalismos acima identificados sejam ultrapassados uma vez que os actuais procedimentos de controlo adoptados pela DGTF comprometem a execução do programa de inventariação, tal como definido para os anos de 2010 a 2012, na medida em que não permite exercer de forma plena e efectiva as competências que o regime especificamente lhe comete.

Caberá assim à DGTF, por um lado, dotar o SIIE de funcionalidades úteis à função de controlo, reduzindo assim o risco de ocorrência de erros e, por outro, assegurar, através da implementação de rotinas de controlo da informação registada, a detecção e correcção tempestiva dos erros.

3.2 – Operações imobiliárias realizadas em 2009

Para aferir do cumprimento do regime legal, designadamente em matéria de procedimentos observados nas operações imobiliárias, procedeu-se à análise específica dos processos relativos às alienações e aquisições efectuadas em 2009, cujos resultados se dá conta nos pontos seguintes¹.

Refira-se que a execução dos procedimentos relacionados com a gestão dos bens imóveis do Estado compete à Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial (DSGP) da DGTF cuja intervenção respeita, nomeadamente, à tramitação e acompanhamento dos processos de alienação e de aquisição dos serviços integrados.

No caso das operações relativas a imóveis pertencentes aos institutos públicos os procedimentos são, em regra, da responsabilidade destas entidades. Porém, o regime legal determina que, no caso das alienações realizadas por hasta pública, o procedimento seja efectuado através da DGTF e, no caso das aquisições, estabelece a obrigatoriedade dos institutos consultarem esta direcção-geral sobre a existência de imóvel adequado às suas necessidades e obtenham junto da mesma, a avaliação do imóvel que pretendam alienar ou adquirir².

3.2.1 – Alienações

De acordo com a informação disponibilizada pela DGTF, no ano 2009 foram alienados 74 imóveis pertencentes ao Estado, no montante global de 299.741.561,72 euros³. Porém, constatou-se que dois desses imóveis⁴, no montante de 116.600,00 euros, não eram património do Estado, integrando o património privativo do IGFIJ.

Quadro 13 – Modalidades de Alienação

(em euros)

Modalidade	N.º de Imóveis	Valor de Avaliação	Valor de Transacção	(%)
Ajuste directo	56	271.147.434,01	294.988.316,46	98,4
Hasta Pública	12	765.488,00	781.452,00	0,3
Cessão definitiva	4	3.231.000,00	3.969.974,00	1,3
Expropriação	2	1.007,26	1.819,26	0,0
Total	74	275.144.929,27	299.741.561,72	100,0

Fonte: DGTF

Das 56 alienações efectuadas por ajuste directo, apurou-se que 47 (83,9%), no montante de 294.653.275,00 euros (99,9%) respeitam a operações realizadas com a ESTAMO - Participações Imobiliárias, SA.

¹ Face ao número de processos existentes a análise incidiu sobre a totalidade das operações.

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

³ O valor inclui o montante de 1.819,26 euros referente a duas expropriações de terrenos (Processos n.ºs 21-GI-46 e 21-QG-254).

⁴ Processos n.ºs 52-JQ-62 e 52-JQ-63.



Nos ajustes directos estão incluídas 43 alienações (em 42 processos¹), no valor de 265.753.844,00 euros, que, segundo informação da DGTF, foram efectuadas através da modalidade de contrato de promessa de compra e venda (CPCV).

Esta classificação é incorrecta porque que o CPCV não integra a tipologia dos procedimentos concursais dado que a sua formalização respeita a uma fase posterior à da selecção da entidade co-contratante, ou seja, a da formalização do negócio ainda que em fase de promessa. Note-se que esta classificação por parte da DGTF tem sido recorrente não obstante o Tribunal já ter, em anos anteriores, concluído que se tratam de adjudicações por ajuste directo.

Face ao elevado número de CPCV que têm vindo a ser celebrados foi solicitada informação à ESTAMO e à DGTF sobre se as alienações objecto dos referidos contratos se encontravam já efectivadas. Através do confronto da informação disponibilizada pelas duas entidades apuraram-se os resultados que se apresentam nos quadros seguintes:

Quadro 14 – Situação dos processos de CPCV celebrados entre o Estado e a ESTAMO

Ano	DGTF		ESTAMO	
	CPCV	Títulos emitidos	CPCV	Títulos emitidos
2005	10	5	6	5
2006	40	32	40	32
2007	24	20	24	20
2008 ²	24	13	24	13
2009	42	3	20	3
Total	140	73	114	73

Fonte: DGTF e ESTAMO.

Os dados do quadro permitem constatar que a DGTF, com referência ao ano de 2005, identificou mais 4 alienações que a ESTAMO.

Por sua vez, a diferença de 2009 resulta de a DGTF ter procedido à abertura de um processo para cada uma das 23 fracções de um mesmo prédio e a ESTAMO indicar o prédio na sua totalidade³. Com efeito e não obstante a divergência apurada quanto ao número de processos, o valor das alienações comunicado pelas duas entidades é coincidente.

O quadro seguinte reporta a informação da DGTF e da ESTAMO relativamente ao número de CPCV cujo título de alienação não foi emitido em virtude da sua anulação ou revogação.

¹ Processos n.ºs 21-LFA-I-55, 26-NMA-D-1, 26-NMA-D-82, 21-LFE-L-14, 21-LFE-L-33, 21-LFE-L-42, 21-LFE-L-43, 21-LFE-L-44, 21-LFE-L-45, 21-LFE-L-46, 21-LFE-L-47, 21-LFE-L-48, 21-LFE-L-49, 21-LFE-L-50, 21-LFE-L-51, 21-LFE-L-52, 21-LFE-L-53, 21-LFE-L-54, 21-LFE-L-55, 21-LFE-L-56, 21-LFE-L-57, 21-LFE-L-58, 21-LFE-L-59, 21-LFE-L-60, 21-LFE-L-61, 21-LFE-L-62, 26-LFE-F-420, 21-LFE-I-60, 26-LFC-D-53, 26-LFB-F-70, 26-LFB-F-19, 26-LFF-A-4, 21-LFE-I-158, 21-EB-72, 26-LFG-C-15, 21-FC-204, 21-LFE-L-16, 21-LFB-E-6, 21-LFB-E-40, 21-LFF-C-128, 21-LFE-N-36 e 21-LFA-A-371.

² A divergência referida no Relato objecto de contraditório foi sanada pela informação prestada, nessa sede, pela DGTF.

³ Processos n.ºs 21-LFE-L14, 21-LFE-L33 e Processos n.ºs 21-LFE-L-42 a 62.

Quadro 15 – CPCV anulados ou revogados

Ano	N.º de CPCV
2004	6
2005	0
2006	2
2007	1
2008	2
2009	1
Total	12

Fonte: DGTF e ESTAMO

Note-se que, embora não haja divergência¹ quanto ao número de contratos, a DGTF e a ESTAMO apresentaram diferentes justificações para a não efectivação destes contratos.

De facto, no que se refere aos 6 contratos celebrados em 2004, enquanto a ESTAMO informou que estes não se efectivaram devido a problemas registrais, a DGTF refere² que não se concretizaram por terem sido objecto de revogação entre as partes.

Refira-se ainda que o contrato celebrado em 2009 foi anulado por impossibilidade de desafecção do imóvel do domínio público militar³.

3.2.2 – Aquisições

No que concerne às aquisições a DGTF informou que, no período considerado, foram adquiridos 12 imóveis no montante total de 12.284.863,00 euros, conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro 16 – Aquisições

(em euros)

Modalidade	N.º de Imóveis	Valor de Avaliação	Valor de Transacção
Ajuste directo (regime anterior ao DL 280/2007)	3	181.665,00	120.763,00
Procedimento com consulta	4	1.374.100,00	1.374.100,00
Procedimento sem consulta	5	12.399.259,00 a 12.854.259,00*	10.790.000,00
Total Geral	12	13.955.024,00 a 14.410.024,00*	12.284.863,00

(*) A avaliação do imóvel correspondente ao Processo n.º 26-LFB-E-55 foi de 986.000,00 euros a 1.441.000,00 euros.

¹ A divergência referida no Relato objecto de contraditório foi sanada pela informação prestada, nessa sede, pela DGTF.

² Em sede de contraditório.

³ Processo n.º 26-LJ-228.



3.2.3 – Análise de Processos de Alienações e Aquisições

A análise dos processos de alienação e de aquisição de imóveis¹ teve por objectivo aferir do cumprimento do regime legal em termos de procedimentos adoptados nas operações realizadas em 2009, nomeadamente no que respeita a:

- pressupostos conducentes à escolha da modalidade do procedimento concursal;
- tramitação do procedimento concursal;
- autorização para a realização de operações imobiliárias;
- autorização para a realização da despesa, no caso das aquisições;
- avaliação de imóveis.

Em matéria de instrução dos processos concluiu-se que, em regra, os mesmos continham cópia da documentação comprovativa dos procedimentos efectuados.

Porém, nos processos de alienação por hasta pública não constava cópia dos anúncios mas apenas menção de que a publicitação exigida pela lei seria efectuada através da Direcção de Serviços de Gestão de Recursos da DGTF.

Os processos de alienação de imóveis devem conter cópias dos respectivos anúncios públicos para comprovar o cumprimento da lei² quanto à informação que deve constar desses anúncios.

Ainda no que concerne à organização dos processos, toda a documentação inserta nos mesmos deve ser sequencialmente numerada, como mecanismo de detecção de eventuais extravios.

Previamente à alienação ou à aquisição dos imóveis do Estado ou dos institutos públicos a DGTF deve promover a respectiva avaliação.

Esta avaliação pode ser efectuada por técnicos daquela direcção-geral ou suportar-se em avaliações realizadas por outras entidades públicas ou privadas seleccionadas pela DGTF que, para o efeito, pode constituir uma bolsa de peritos avaliadores a qual deve ser actualizada com a periodicidade de três anos.

O valor apurado na avaliação, que depende de homologação do director-geral da DGTF, serve de referência ao valor das operações a realizar e, no caso do procedimento de alienação por hasta pública ou por ajuste directo, o montante da transacção não pode ser inferior ao valor homologado³.

A avaliação tem por objectivo determinar o valor de mercado dos imóveis⁴ com base em critérios e normas técnicas⁵ constantes de instruções aprovadas pela DGTF e divulgadas no respectivo sítio da Internet.

¹ Não foi constituída qualquer amostra tendo a análise incidido sobre o universo dos processos.

² Designadamente do disposto no Decreto-Lei n.º 280/2007.

³ Artigos 35.º, n.º 4, 79.º, 108.º e 109.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁴ Artigo 109.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁵ Aprovadas pela Portaria n.º 878/2009, de 21 de Setembro.

Resulta destes normativos que, em regra, a avaliação deve ser efectuada com recurso à aplicação do método “Valor de Mercado”¹ ou do “Método Comparativo de Mercado”².

No que respeita à valorização dos imóveis alienados ou adquiridos concluiu-se que todos foram precedidos de avaliação, a qual foi efectuada nuns casos por entidades particulares certificadas para o efeito, e noutros por técnicos da DGTF. Através dos respectivos relatórios de avaliação apurou-se que os imóveis foram avaliados, em regra, pela aplicação do método de valor de mercado e que os valores de transacção são bastante próximos dos valores de avaliação.

No que concerne às alienações a lei estabelece que a alienação de imóveis do Estado e dos institutos públicos pode ser realizada por hasta pública, por negociação, com publicação prévia de anúncio, ou por ajuste directo³.

No procedimento por hasta pública podem ser apresentadas propostas de quaisquer interessados e no procedimento por negociação só podem apresentar proposta os interessados que demonstrem possuir a capacidade técnica e financeira exigida no anúncio, havendo sempre lugar a uma fase de negociação sobre o conteúdo do contrato com os vários interessados, de modo a seleccionar a proposta economicamente mais vantajosa⁴.

O procedimento por ajuste directo só pode ser adoptado nas seguintes situações⁵:

- o valor do imóvel seja inferior a 150.000 euros;
- não tenham sido apresentadas propostas no procedimento por negociação;
- a praça da hasta pública tenha ficado deserta;
- por ameaça de ruína ou de insalubridade pública, se verifique reconhecida urgência na venda e o adquirente apresente solução para recuperar o imóvel;
- o adquirente pertença ao sector administrativo ou ao sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais;

¹ De acordo com as instruções da DGTF é o valor pelo qual um imóvel pode ser transaccionado à data da avaliação, após exposição num mercado livre e concorrencial, em termos de condições de oferta e procura, durante um período temporal considerado razoável tendo por referência a transacção de um outro bem de natureza idêntica no mercado em que se insere, e em que todos os actores agem de forma livre e ponderada, pressupondo-se que têm acesso a toda a informação relevante, quer para a formação de valor do imóvel, quer para a tomada de decisão sobre a sua eventual transacção, e não possuem qualquer interesse particular que norteie a sua acção.

² De acordo com as instruções da DGTF, este método deve ser usado, preferencialmente, quando se pretende estimar o valor de mercado de um imóvel. Para a sua materialização é imprescindível a constituição de uma amostra, com dados de mercado, relativos a imóveis com características, tanto quanto possível semelhantes, ao imóvel em avaliação. Na caracterização da amostra devem ser tidas em conta as variáveis independentes que, em princípio, se prevê tenham maior influência na formação dos valores, bem como a variável dependente, escolhidas de acordo com o funcionamento normal do mercado. A pesquisa de dados de mercado é considerada um dos pressupostos fundamentais, com influência directa no resultado da avaliação, pelo que deve ser devidamente organizada e incluir informação detalhada e rigorosa sobre os imóveis incluídos na amostra, nomeadamente fotografias, nas situações consideradas mais relevantes e os contactos da fonte de informação.

³ Os modelos de anúncio dos procedimentos de alienação por hasta pública e por negociação com publicação prévia de anúncio constam dos anexos à Portaria n.º 1264/2009, de 16 de Outubro.

⁴ Artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁵ Artigo 81.º n.º 2 alíneas a) a l) do Decreto-Lei n.º 280/2007.



- o adquirente seja pessoa colectiva de utilidade pública e o imóvel se destine directa e imediatamente à realização dos seus fins por um período determinado;
- o adquirente seja fundo de investimento imobiliário cujas unidades de participação sejam maioritariamente detidas pelo próprio vendedor;
- o imóvel esteja ocupado há mais de 10 anos e o adquirente seja o próprio ocupante;
- o imóvel seja vendido a um dos seus comproprietários;
- o imóvel seja objecto de litígio judicial pendente há mais de cinco anos e o adquirente seja parte principal no processo;
- razões de excepcional interesse público, devidamente fundamentado.

A alienação de imóveis por hasta pública é realizada através da DGTF, das direcções de finanças ou dos serviços de finanças. Por sua vez, o procedimento por ajuste directo pode ser efectuado através da DGTF, das direcções ou dos serviços de finanças e dos órgãos de direcção dos institutos públicos¹.

Sobre os procedimentos adoptados nas alienações constatou-se que, não obstante a norma aplicável² determinar que “A venda é realizada preferencialmente por negociação, com publicação prévia de anúncio, salvo se não estiverem reunidas condições favoráveis para uma negociação (...)”, a maioria, conforme foi demonstrado no Quadro 13, foi efectuada por ajuste directo.

A generalidade dos ajustes directos fundamentou-se na disposição³ que prevê a admissibilidade deste procedimento “Quando o adquirente pertença ao sector público administrativo ou ao sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais.”

De facto, à semelhança de anos anteriores⁴, a maioria dos processos analisados com recurso a este procedimento respeitam a alienações efectuadas à ESTAMO⁵. Sobre esta matéria, entende-se que o recurso sistemático ao procedimento de alienação por ajuste directo desvirtua o regime regra legalmente previsto⁶, pondo em causa os princípios da transparência e da concorrência que deverão estar presentes nos procedimentos de contratação pública.

Com base na análise dos processos das alienações efectuadas à ESTAMO em 2009, concluiu-se que o recurso à figura do CPCV é motivada pelo facto de os imóveis objecto destes contratos não reunirem, à data da respectiva assinatura, os requisitos necessários para a emissão dos títulos definitivos, designadamente por não terem a sua situação registral ou matricial regularizada⁷.

¹ Artigos 86.º e 105.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Artigo 81.º do Decreto-lei n.º 280/2007.

³ Artigo 81.º n.º 2 alínea e) do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁴ 2007 – 93,17%; 2008 – 66,55% e 2009 – 99,9%.

⁵ Segundo os respectivos estatutos, a ESTAMO é uma sociedade de capitais exclusivamente públicos que tem por objectivo a aquisição de património imobiliário nomeadamente ao Estado e a sua alienação directa ou após o desenvolvimento de acções de promoção e valorização imobiliária bem como proporcionar ao Estado e outros entes públicos soluções para a reinstalação de serviços em condições adequadas, mediante arrendamento.

⁶ Nos termos do artigo 81.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 280/2007 a venda de imóveis deve ser preferencialmente realizada por negociação com publicação prévia de anúncio.

⁷ A regularização da situação registral dos imóveis constitui um dos eixos de actuação do PGPI.

Note-se que o facto de não serem observadas as formalidades exigidas para a alienação dos imóveis, para além de conduzir a um significativo desfasamento entre a data de celebração do CPCV e a concretização do negócio definitivo, o que se comprova pela existência de 61 contratos¹ cujos títulos definitivos não foram ainda emitidos, já originou a anulação ou revogação de contratos, com a consequente devolução dos valores recebidos.

De referir que, nalguns casos, a não emissão do título definitivo ficou a dever-se à aquisição do imóvel por outra entidade na sequência do exercício do direito de preferência. Nestas situações, a devolução do valor pago pela ESTAMO não implica uma restituição de receita do Estado, sendo o valor pago pela entidade adquirente entregue à ESTAMO. Mesmo assim, este tipo de situações desvirtua a contabilização da receita do Estado na medida em que o valor de realização da alienação não é receita do ano em que esta efectivamente ocorreu por já ter sido contabilizado como receita no ano da celebração do CPCV.

No que respeita às condições de pagamento admitidas, a lei prevê que o imóvel possa ser pago a pronto ou prestações. No caso da venda a prestações há lugar ao pagamento de juros sobre o capital em dívida de acordo com as taxas em vigor para o diferimento de pagamento de dívidas ao Estado. Esta modalidade de pagamento implica a prestação de garantia idónea e não pode exceder dois anos no caso da venda por hasta pública e seis anos na venda por negociação ou por ajuste directo².

No caso da hasta pública o adjudicatário deve no acto de adjudicação provisória efectuar o pagamento de 25% do valor da venda, sendo o remanescente, no caso do pagamento a pronto, liquidado nos 20 dias subsequentes ao da adjudicação definitiva e, no pagamento a prestações, até um máximo de três prestações semestrais. O respectivo título de arrematação é emitido após o pagamento integral do valor da adjudicação³.

A análise dos processos revela, no que respeita aos CPCV, que as condições de pagamento acordadas estabelecem que o pagamento integral do preço do imóvel é efectuado na data da respectiva assinatura, o que diverge da prática comum em que, como regra, é entregue, na data da assinatura do contrato promessa, apenas um sinal a título de princípio de pagamento, sendo o restante valor pago com a assinatura do contrato prometido.

Assinale-se, para além disso, que os contratos em causa estabelecem a obrigação do Estado compensar financeiramente a sociedade adquirente pelo período que decorrer entre a data fixada para a transmissão da propriedade e a data em que a mesma venha efectivamente a ocorrer com a emissão do título definitivo.

Assim, para obviar a eventual necessidade de proceder à restituição dos montantes recebidos e ao pagamento das correspondentes compensações e evitar, dessa forma, a ocorrência de dificuldades adicionais na execução da receita em anos futuros, o Tribunal considera que deveria adoptar-se o procedimento de apenas promover a alienação dos imóveis que à data da transacção reúnam as condições legalmente exigíveis.

¹ Dos 61 contratos, 5 foram celebrados em 2005, 6 em 2006, 3 em 2007, 9 em 2008 e 38 em 2009.

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

³ Artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.



No tocante às aquisições dispõe o artigo 31.º que o Estado e os institutos públicos podem, “(...) para instalação ou funcionamento de serviços públicos ou para a realização de outros fins de interesse público (...)”, adquirir o direito de propriedade ou outros direitos reais de gozo sobre imóveis, a título oneroso ou gratuito. A competência para autorizar a aquisição onerosa de bens imóveis pertence ao¹:

- Conselho de Ministros quando o valor da aquisição seja superior a 7.481.968,46 euros;
- Primeiro-Ministro quando o valor da aquisição seja igual ou superior a 3.740.984,23 euros;
- Ministro das Finanças quando o valor da aquisição seja inferior a 3.740.984,23 euros e, no caso dos institutos públicos, conjuntamente com o respectivo ministro da tutela.

Previamente à aquisição, o serviço nela interessado deve consultar a DGTF no sentido de obter informação sobre a disponibilidade de imóvel adequado às suas necessidades, devendo aquela direcção-geral responder ao solicitado no prazo de 20 dias. No caso de inexistir imóvel adequado ou na ausência de resposta por parte da DGTF o serviço interessado na aquisição pode desencadear o respectivo processo².

A aquisição onerosa pode ser realizada através de consulta ao mercado a qual pode ser dispensada mediante parecer da DGTF “(...) sempre que a urgência ou as especialidades de utilidade pública a satisfazer o justifiquem (...)”³.

A consulta é efectuada através de publicação de anúncio em sítio da Internet de acesso público, do qual deve constar a identificação da entidade interessada na aquisição, as características e a localização do imóvel pretendido, bem como o prazo para apresentação das propostas. Concluída a consulta, a entidade adquirente deve remeter proposta fundamentada de aquisição à DGTF, a qual promove a avaliação do imóvel e emite parecer sobre a aquisição⁴.

Em termos de procedimentos apurou-se, em relação às 12 aquisições, que tanto as realizadas por consulta ao mercado como as efectuadas com dispensa de consulta, observaram o disposto na lei.

No que respeita ao disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁵ concluiu-se, em matéria de fiscalização prévia, que foi cumprido o disposto nesta lei, tendo sido remetidos para visto cinco processos⁶.

Assim, no que respeita à conformidade legal dos procedimentos adoptados concluiu-se que as operações imobiliárias realizadas em 2009 observaram, em regra, os requisitos legais⁷, tendo-se verificado designadamente que:

¹ Artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, conjugado com o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 Junho.

² Artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

³ Artigos 34.º e 36.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁴ O modelo de anúncio consta do Anexo II à Portaria n.º 1264/2009, de 16 de Outubro.

⁵ Artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

⁶ Processos do Tribunal de Contas n.ºs 1720/88 e 977, 1410, 1954 e 2042/09.

⁷ Determinados pelo Decreto-lei n.º 280/2007 e pela LOE para 2009.

-
- foram cumpridos os requisitos legais em matéria de competências quer no tocante à autorização das operações e dos procedimentos adoptados quer no que concerne à autorização da despesa, no caso das aquisições;
 - os procedimentos concursais observaram a tramitação prevista na lei;
 - as operações efectuadas foram precedidas da avaliação dos respectivos imóveis;
 - foi observado o regime legal em termos de prova da situação contributiva das entidades co-contratantes;
 - as aquisições efectuadas por institutos públicos foram precedidas de consulta prévia à DGTf no sentido de conhecer da existência de imóveis disponíveis.



4 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

No exercício do princípio do contraditório, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, o relato da auditoria foi enviado às seguintes entidades:

Entidade
Ministro de Estado e das Finanças
Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros
Ministro da Presidência
Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social
Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
Ministro da Justiça
Ministro da Administração Interna
Ministro da Defesa Nacional
Ministra da Cultura
Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território
Ministra da Educação
Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
Ministra da Saúde
Presidente do Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial
Director-Geral do Tesouro e Finanças
Director do Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico
Secretário-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública
Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros
Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional
Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna
Secretária-Geral do Ministério da Justiça
Secretário-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
Secretária-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
Secretária-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Secretária-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
Secretária-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Secretário-Geral do Ministério da Saúde
Secretário-Geral do Ministério da Educação
Secretário-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
Secretária-Geral do Ministério da Cultura

No sentido de atribuir total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas recebidas constituem o Anexo 3 do presente relatório. Por sua vez, os comentários que as mesmas suscitam ao Tribunal, apresentam-se sistematizados em função dos assuntos abordados nesta sede¹.

¹ A análise das respostas originou a formulação de mais quatro recomendações (actuais n.º 4, n.º 7, n.º 10 e n.º 11), bem como a reformulação e/ou renumeração das recomendações n.º 1, n.º 3, n.º 4, n.º 5, n.º 6 e n.º 7 para as actuais n.º 3, n.º 8, n.º 5, n.º 1, n.º 6 e n.º 9, respectivamente.

Considerações gerais

Em resposta ao contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças informa que se revê na resposta da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, pelo que nada tem a acrescentar. Por sua vez, a Secretaria-Geral deste Ministério considera que “o documento reflecte uma realidade já por nós sentida, cuja visão partilhamos, o que nos leva a subscrever as várias recomendações apontadas, as quais iremos, na medida do possível, procurar dar resposta, isoladamente ou em parceria com as outras entidades”.

Por sua vez, a Secretaria-Geral do Ministério das Obras Publicas, Transportes e Comunicações exprime a sua concordância com “as propostas apresentadas”.

Funcionalidades do SIIE e conformidade ao regime legal

A DGTF entende que a estruturação e implementação do SIIE é conforme ao quadro legal aplicável uma vez que “a necessidade de conformação dos registos de imóveis no SIIE com aqueles princípios e normas de inventariação, tal como está expresso no preâmbulo da Portaria nº 95/2009, não significa a obrigatoriedade de reprodução no sistema de todas as instruções de inventariação aprovadas pelo CIBE” acrescentando também que “uma mera transposição para o SIIE das referidas instruções seria contraproducente, na medida em que teríamos um sistema em permanente risco de desactualização, bastando para tal que fosse alterada ou simplesmente revogada a Portaria nº 671/2000.”

Acrescenta ainda a DGTF que “não obstante o sistema, na sua actual configuração, apenas permitir o registo do ‘valor mais actual do imóvel’ um dos requisitos técnicos já identificados no caderno de encargos em elaboração, com vista à melhoria da funcionalidade do SIIE, é precisamente a inclusão de campos autónomos para os diferentes tipos de valor de cada imóvel, para que seja possível dispor, simultaneamente, de informação com relevo para os domínios da gestão patrimonial em sentido estrito, da inventariação e da implementação do Plano Oficial de Contabilidade Publica”.

O Tribunal sublinha que, nos termos do preâmbulo da Portaria nº 95/2009 (que aprovou o programa de inventariação), este diploma constitui “(...) enquanto instrumento de gestão patrimonial de suporte à identificação e caracterização dos imóveis (...) um elemento decisivo para dar execução ao CIBE”, referindo ainda de forma clara e inequívoca, que os registos efectuados ao abrigo do programa de inventariação devem conformar-se ao CIBE. Consequentemente, a conformidade do SIIE à lei vigente tem de incluir o cumprimento das normas do CIBE.

Note-se que a alteração das funcionalidades do SIIE, no sentido de permitir a recolha de diferentes tipos de “valor do imóvel”, para além de ir ao encontro da observação formulada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2008, cumpre o estabelecido no CIBE quanto a esta matéria.

Sobre as funcionalidades do SIIE, o IGESPAR revê-se “em muitas das considerações produzidas” no Relatório referindo, nomeadamente, a situação dos “Monumentos Património Mundial ou Nacional, ou do preenchimento de dados de terrenos rústicos expropriados, ou adquiridos, na envolvente de Monumentos Nacionais ou Património Mundial, com vista à sua protecção, em que frequentemente não dispõe, este serviço, de elementos prediais que nos são solicitados pelo programa informativo”.



A Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa¹ “partilha na sua grande maioria das preocupações vertidas” no Relatório e revela a existência de “grandes dificuldades de carregamento na plataforma informática do SIIE” causadas “pela sua fragilidade manifesta” e “pelas suas características de tal forma genéricas que praticamente impossibilitam a realização de carregamentos, com sucesso, da informação associada a este património dotado de especificidades muito próprias, como é o caso do património militar”.

Refere, a título de exemplo, a circunstância da maior parte desse património estar integrado no domínio público militar não sendo, por isso, objecto de registo predial, que considera “um factor impeditivo ao seu correcto carregamento, dado este elemento ser fundamental ao registo dos imóveis”.

As limitações reportadas pelo IGESPAR e pela DGAIED resultam da natureza específica dos imóveis a registar e são exemplos da necessidade de as UGP, no exercício das suas competências, transmitirem ao CCGP as ineficiências do SIIE para que, nesta sede, se definam as soluções e, conseqüentemente, se eliminem todos os constrangimentos que impedem que a informação registada neste sistema possa ser avaliada como fiável e suficiente aos fins a que se destina.

Fiabilidade da informação registada no SIIE

Sobre a fiabilidade da informação registada no SIIE, a DGTF argumenta que “no desenvolvimento de qualquer sistema destinado essencialmente a recolha de informação, como é o caso do SIIE, é razoável aceitar que nem todos os casos de utilização deficitária no preenchimento de campos são previsíveis”.

Acrescenta que “após a entrada em exploração, a solução passa pela definição de processos de análise dos dados, por amostragem, a fim de aferir os problemas tipo que devem ser mitigados através da incorporação de regras de negócio mais restritivas no sistema, nomeadamente pela inclusão de listagem de escolha de valores possíveis”.

Revela que “nessa óptica de manutenção evolutiva do sistema, que tem sido prosseguida desde a sua entrada em exploração, esta Direcção-Geral já identificou um conjunto de alterações e melhoramentos prioritários a concretizar, para além das respeitantes ao valor do imóvel”.

Refere a “introdução no sistema de regras de validação da informação ali registada que ‘obriguem’ o utilizador à introdução de dados de melhor qualidade, bem como a criação de mecanismos de alerta, que propiciem um maior controlo da qualidade da informação”.

Segundo a DGTF estão “previstas algumas alterações que limitam a possibilidade de preenchimento discricionário de alguns campos” e “a introdução de mecanismos que possibilitem que se guarde em histórico as alterações verificadas ao nível das quatro dimensões essenciais de informação contempladas no SIIE: Informação geral do Imóvel, Informação sobre o(s) Proprietário(s), Informação sobre a Ocupação e Informação sobre a Gestão”.

¹ A Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional reencaminhou o Relato objecto de contraditório à Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa por ser esta a entidade que tem vindo a exercer as funções de UGP.

Para além disso, a DGTF informou estar projectada a correcção de algumas anomalias nos relatórios já disponibilizados na plataforma bem como a introdução de novos relatórios, ponderando-se a introdução de uma funcionalidade que permita que, quando um imóvel for criado ou actualizado via importação de um sistema externo, o mesmo fique num estado que identifique a necessidade de aprovação explícita da informação no próprio SIIE pelo organismo responsável.

Salienta que “a implementação de todas estas novas ferramentas, face à complexidade e elevada tecnicidade da tarefa, terá de ser necessariamente faseada, decompondo-se no desenvolvimento de projectos interligados, cuja concretização na plenitude depende obrigatoriamente dos recursos orçamentais disponíveis” concluindo que “não obstante todas as limitações apontadas ao sistema e a informação nele inserida, considera-se que foi recolhido, desde a entrada em exploração do SIIE, um conjunto de informação sobre os imóveis da administração central do Estado que nunca antes tinha sido possível recolher, estimando-se o cumprimento de cerca de 70% das metas de inventariação.”

O Tribunal reconhece o trabalho já desenvolvido pela DGTF e demais entidades envolvidas na implementação do PGPI e salienta que as observações e recomendações formuladas neste relatório visam contribuir para solucionar as principais lacunas detectadas no SIIE e nos procedimentos de controlo da informação registada no sistema, de forma a garantir a sua fiabilidade.

Neste sentido, o Tribunal regista o facto de a DGTF considerar prioritária a implementação de medidas no sentido de recomendações formuladas neste relatório, como a introdução de regras de validação da informação, a criação de mecanismos de alerta que propiciem um maior controlo da qualidade da informação, a limitação da possibilidade de preenchimento discricionário de alguns campos, a existência de histórico das alterações efectuadas, a introdução de novos relatórios, a correcção das anomalias nos relatórios já disponibilizados pelo sistema e a obrigatoriedade de validação pelo organismo responsável dos dados importados de sistemas externos.

Finalmente, no que se refere ao cumprimento das metas de inventariação, o Tribunal reitera que é incorrecto aferir o cumprimento das mesmas com base no número total de imóveis registados e insiste para que essa avaliação seja revista. De facto, para aferição do grau de cumprimento das metas definidas, só devem ser considerados os registos completos e com informação devidamente validada. Assim, não obstante o volume de informação já registada, o Tribunal considera que, não sendo fiável nem integral a informação sobre o inventário dos bens do Estado no final de 2009, não foram cumpridas as metas definidas para este ano no programa de inventariação.

Sistema de Controlo

Quanto à instituição de um sistema de controlo da informação, a DGTF, embora reconhecendo a necessidade de existirem “procedimentos e rotinas formais de validação e controlo qualitativo da informação inserida no SIIE”, argumenta com “o maior volume de informação sobre imóveis alguma vez coligido (...) o que torna necessariamente morosa a tarefa de acompanhamento sistemático dos registos e da sua qualidade e coerência”.

O Tribunal faz notar que, dependendo a utilidade da informação registada no SIIE da sua fiabilidade e suficiência para os fins a que se destina, quanto maior for o volume de dados a certificar mais imperativo se torna dispor de um efectivo sistema de controlo que assegure essa certificação.



A DGTF invoca ainda a existência de condicionantes externas que impedem a estruturação de um verdadeiro sistema de controlo da informação, que se prendem, por um lado, com a falta de procedimentos de controlo de primeiro nível (que as UGP ainda não instituíram) e, por outro lado, com o facto de não ter acesso à informação constante das bases de dados do Instituto de Registos e Notariado, nem às matrizes prediais e rústicas da Direcção-Geral dos Impostos.

Não obstante estas limitações, a DGTF refere terem já sido iniciadas reuniões com responsáveis das diferentes UGP visando “(...) uma melhor articulação dos procedimentos a seguir no sentido da actualização e correcção da informação já inserida no SIIE(...)” e que “(...) espera também que, a introdução de regras de validação e de mecanismos preventivos de alerta de erros, a disponibilização de quadros e relatórios periódicos e a possibilidade de cruzamento de um maior número de variáveis, torne possível minorar grande parte do défice qualitativo de informação até agora observado e otimizar a tarefa de monitorização dos dados.”

Note-se que as condicionantes referidas pela DGTF não só se encontram identificadas no presente Relatório, como se formulam recomendações para as suprir.

No que se refere ao registo das operações patrimoniais realizadas em 2009, a DGTF declara “ter registado através dos serviços competentes, todos os imóveis objecto de alienação em 2009 que se encontravam sob a sua directa administração e que não estavam afectos a nenhuma entidade, tendo ainda procedido à identificação no sistema daqueles que, estando nas mesmas condições, já se encontravam registados.”

O Tribunal insiste que registar dados sobre operações é insuficiente se a informação inserida no SIIE não for completa e fiável. Ora, todos os registos correspondentes a estes imóveis se encontravam incompletos, não obstante a informação constar dos respectivos processos.

A DGTF manifesta discordância quanto à observação de que, no âmbito da execução do programa de inventariação, o CCGP deveria ter tido uma intervenção mais actuante, uma vez que entende que as atribuições do Conselho são “essencialmente consultivas”.

O Tribunal chama a atenção para o papel fundamental que a lei atribui ao CCGP através das competências conferidas pela Portaria n.º 34-A/2009, designadamente a expressa na alínea a) do artigo 1.º – “acompanhar e monitorizar a execução do programa de inventariação dos imóveis do Estado e dos institutos públicos”, e para a coordenação e o acompanhamento da execução do PGPI.

Atendendo às especiais competências e responsabilidades legalmente cometidas ao CCGP, os resultados da presente auditoria e o facto de não se ter pronunciado em sede de contraditório (tendo apenas comunicado a sua adesão à resposta da DGTF) não só confirmam a observação do Tribunal como demonstram a necessidade de o CCGP passar a exercer plenamente as suas funções e de dar cumprimento às recomendações que o Tribunal lhe dirige neste relatório.

Os comentários do IGESPAR às observações sobre o sistema de controlo do SIIE reflectem os diferentes níveis de intervenção do Instituto no âmbito do programa de inventariação, ou seja, por um lado, como entidade responsável pelo acompanhamento e controlo da inventariação dos imóveis classificados ou em vias de classificação e, por outro, como utilizador do SIIE nos mesmos termos dos restantes organismos da administração indirecta do Estado.

Como organismo da administração indirecta do Estado, o IGESPAR identificou 90 imóveis, entre prédios rústicos, prédios urbanos, Monumentos Património Mundial e Monumentos Nacionais, que fazem parte do seu património próprio ou que lhe estão afectos, dos quais cerca de 40% já estão registados no SIIE.

Por sua vez, a UGP do Ministério da Saúde (através da Secretaria-Geral do Ministério) alega que, em relação aos relatórios disponíveis no SIIE, o perfil de Ministério utilizado para proceder ao controlo dos dados só possibilita o acesso a sete relatórios e que “apenas cinco se encontram operacionais, visto que o relatório sobre a situação matricial e registral dos imóveis e a lista de imóveis de organismo não se encontram disponíveis já há algum tempo”. Acrescenta ainda ter “reportado a situação, por diversas vezes, aos serviços de apoio informático da plataforma SIIE, mas sem que a mesma fosse resolvida”.

Esta UGP considera que o facto de o perfil de “Ministério” não permitir o acesso ao “Relatório de erros dos dados introduzidos pelo utilizador” inviabiliza o “controlo sistemático” dos erros cometidos pelos organismos que registam os imóveis, “obrigando à visualização individual de cada imóvel inserido por cada organismo”.

Considera ainda que “de um modo geral” os relatórios pré definidos no sistema não correspondem às “necessidades reais”, indicando, a título de exemplo, que “não é possível apurar num único mapa, os imóveis que um determinado organismo possui na situação de arrendado, com a indicação do valor da renda por imóvel”. Tratando-se de uma base de dados acedida através de uma plataforma electrónica, acrescenta que será “sempre possível parametrizar novos relatórios, ou permitir que os utilizadores possam personalizar os mesmos à medida das necessidades de cada UGP”.

Finalmente, quanto às recomendações, questiona se o acesso a informação das bases de dados do Instituto de Registos e Notariado, IP, e da Direcção-Geral dos Impostos pela DGTF, não poderia ser alargado às UGP para que elas “possam verificar da veracidade e correcção dos elementos matriciais e registrais” registados pelos organismos tutelados pelos respectivos ministérios.

Devendo as UGP, no exercício das suas competências e através do seu representante no CCGP, reportar as dificuldades sentidas e propor as medidas que considerarem adequadas para as resolver, o Tribunal faz notar que as limitações apontadas confirmam as insuficiências detectadas na auditoria e que fundamentam a conclusão de que a concepção do SIIE não privilegiou, como deveria, a função de controlo a exercer pelas UGP e pela DGTF.

A Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento (MEID) manifesta a intenção de, como membro do CCGP, “participar nas diligências necessárias” para que aquele órgão possa dar cumprimento às recomendações formuladas.

Esta entidade também confirma, a este propósito, que “não houve despacho formal” de criação da UGP, dado que “dispõe uma unidade orgânica em cujas competências se integram as relativas às de uma UGP”, o que lhe parece que “se encontra em conformidade com o disposto no n.º 7.1 da RCM n.º 162/2008, de 24 de Outubro”. Acrescenta, no entanto, que irá analisar “o melhor modo de evidenciar as competências em apreço” e “a identificação do responsável e elementos que assumem as funções inerentes às de UGP”.



Em resposta a esta observação, o Tribunal considera que as UGP devem exercer as suas competências de forma independente da Secretaria ou serviço junto do qual funcionam, não só pelo disposto no ponto 7.1 da RCM n.º 162/2008 como também, para garantir uma efectiva segregação das funções de acompanhamento e controlo cometidas às UGP face às funções dos serviços que têm a seu cargo o registo dos dados sobre o inventário.

A SG do MEID considera ainda existirem “constrangimentos de diversa ordem que dificultam o exercício das competências legalmente cometidas, sentidos quer por parte da UGP, quer por parte dos demais organismos”. Na sua opinião, a “escassez de recursos humanos para afectação as tarefas relativas ao PGPI, quer em termos numéricos, quer quanto ao perfil técnico adequado à prossecução de algumas das actividades” aliada às “actuais restrições financeiras inviabilizam a continuidade dos trabalhos previstos nesta sede, como, por exemplo, os levantamentos dos imóveis e a apresentação de planos de recuperação assentes em opções técnicas conscientes”. A não existência de formação específica no âmbito da Gestão Patrimonial foi o outro constrangimento apontado.

Ainda sobre a apreciação do sistema de controlo:

- O Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações reporta “que foram tidas em consideração as recomendações formuladas (...) e que serão tomadas as diligências necessárias (...) no sentido de se cumprirem as orientações”.
- A Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas informa que tem exercido as funções de UGP. Acrescenta que, na sequência das observações formuladas no relato de auditoria, foi assinado o despacho de criação da UGP, que designa o responsável, clarifica as respectivas competências e estabelece a articulação com os demais serviços do Ministério “envolvendo-os de forma directa no processo”. Informa, também, que prepara “uma alteração à sua estrutura orgânica flexível aprovada pelo Despacho n.º 11801/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, n.º 94, de 15/5/2009”, de forma a dar cumprimento à recomendação formulada sobre esta matéria.
- A Secretaria-Geral do Ministério da Cultura afirma que não lhe suscita “reparos particulares” revendo-se “na maioria das conclusões e recomendações (...) designadamente as relativas às Unidades de Gestão Patrimonial e sua articulação com a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças”.
- A Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública considera, quanto às recomendações, que “sendo uma matéria transversal a todas as Secretarias-Gerais - UGP, julga-se que a implementação e respectiva coordenação deveria ser da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças que a curto prazo, deveria encetar duas acções imediatas, mas estruturantes”. Estas acções passariam, no seu entender, pela “articulação com os ‘donos’ do SIIE, para tratar urgentemente da qualidade dos dados, proceder à alteração dos actuais critérios de validação, identificar uma eventual necessidade de novas funcionalidades e melhorar os ecrãs de suporte ao utilizador” e pelo desencadear de acções de formação.

Face ao teor das observações da SG do MFAP, o Tribunal esclarece que as competências de coordenação da execução do PGPI estão legalmente atribuídas ao CCGP e não à DGTF.

Operações imobiliárias realizadas em 2009

No que concerne às operações imobiliárias realizadas em 2009, a DGTF declara não concordar com a observação do Tribunal de que o recurso sistemático ao procedimento por ajuste directo desvirtua o regime regra legalmente previsto, pondo em causa os princípios da transparência e da concorrência.

Salienta esta entidade que "(...) estes princípios nunca podem ser dissociados da melhor prossecução do interesse público e que constitui um dos objectivos essenciais da Administração, tendo em conta que esta deve procurar otimizar a satisfação das necessidades colectivas que lhe incumba prosseguir", acrescentando considerar que "(...) os referidos princípios se encontram observados e presentes nas alienações concretizadas através de ajuste directo."

A argumentação da DGTF carece de fundamento porque a principal razão que justifica o facto de o "procedimento por ajuste directo" constituir uma excepção ao regime regra é a circunstância de este impedir o normal funcionamento das regras de mercado e, conseqüentemente, a obtenção de outras propostas, eventualmente, mais vantajosas para os interesses que se visa prosseguir.

No que respeita ao número de processos de alienação identificados, a DGTF informou que foram efectivamente alienados 74 imóveis e não 73 como constava da versão sujeita a contraditório.

De facto, embora a DGTF tenha reportado 73 processos de alienação, verificou-se que um dos processos (o Processo 21-EB-72) respeitava à alienação de dois prédios rústicos pelo que as referências ao número de imóveis alienados, no presente documento, foram objecto de correcção.

Relativamente à observação do Tribunal sobre a divergência apurada entre o número de Contratos Promessa de Compra e Venda celebrados em 2005, identificados pela DGTF e pela ESTAMO, aquela direcção-geral informou que, da informação remetida ao Tribunal em 7 de Junho, "não constava a identificação da forma de alienação, razão pela qual esse douto Tribunal terá, eventualmente, presumido que todas as transacções foram objecto de contrato-promessa, quando tal não corresponde à realidade".

Tendo o Tribunal de Contas direito¹, no exercício das suas funções, à coadjuvação de todas as entidades públicas e privadas, nos mesmos termos dos tribunais judiciais, chama-se a atenção da DGTF para o facto de a informação prestada inicialmente ter induzido em erro o Tribunal nas suas conclusões.

Para além disso, as observações da DGTF são infundadas e desadequadas, uma vez que o pedido efectuado se referia explicitamente à situação dos CPCV² celebrados com a ESTAMO pelo que, na ausência de qualquer referência sobre a forma de alienação, o Tribunal só poderia considerar que a informação prestada pela DGTF se encontrava em conformidade com o solicitado.

¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

² Cfr. Ofício n.º 617/2010, de 11 de Maio.



Relativamente à divergência apurada em relação aos CPCV celebrados em 2008, a DGTF esclareceu que dos 31 contratos identificados pelo Tribunal, 24 foram celebrados com a ESTAMO e 7 com a Sociedade Lazer e Floresta - Empresa de Desenvolvimento Agro-Florestal, Imobiliário, Turístico e Cingético, SA¹. Este esclarecimento foi reflectido nos dados do Quadro 14.

Por sua vez, o Quadro 15 foi reformulado em função de esclarecimentos também prestados pela DGTF em sede de contraditório. Neste caso, porém, é de salientar que, no decurso da auditoria, foi solicitada² à DGTF "(...) a identificação dos CPCV de imóveis celebrados entre o Estado ou institutos públicos e a ESTAMO, cuja concretização do negócio definitivo não se tenha efectivado, com a indicação dos fundamentos que deram origem à anulação daqueles contratos bem como dos pagamentos efectuados na sequência da revogação dos mesmos".

Deste modo, o Tribunal tem de concluir que, não obstante os esclarecimentos prestados em sede de contraditório sanarem a divergência quanto ao número de CPCV, a DGTF não forneceu informação quanto às razões para a sua anulação ou revogação, o que impede a explicitação rigorosa da situação dos CPCV em causa, designadamente, no que respeita aos celebrados no ano de 2004, que a ESTAMO indicou não se terem efectivado devido a problemas registrais e a DGTF informou terem sido "(...) objecto de revogação entre as partes e que, portanto, não se concretizaram por motivos distintos da situação registral dos imóveis."

No tocante às condições de pagamento acordadas nos CPCV, a DGTF refere que "tal resulta (...) do disposto no artigo 440.º do Código Civil, que permite que um dos contraentes entregue ao outro coisa que coincida, no todo, com a prestação a que fica adstrito, sendo a entrega havida como antecipação total do cumprimento. Ademais, e de acordo com o disposto no artigo 441.º do Código Civil, está na disponibilidade das partes afastar a presunção de que as quantias entregues possuem carácter de sinal."

O Tribunal assinala que a fundamentação invocada pela DGTF não encontra acolhimento no regime legal aplicável às alienações de imóveis pertencentes ao Estado (que é o estabelecido no Decreto-Lei n.º 280/2007) o qual determina que se aplique subsidiariamente ao ajuste directo o capítulo que regulamenta o procedimento por hasta pública³ onde constam, para além da tramitação aplicável a este procedimento, as modalidades de pagamento admitidas.

No que respeita à contabilização da receita das alienações, a DGTF referiu ainda que "nas situações em que a não emissão do título definitivo se ficou a dever à aquisição do imóvel por outra entidade na sequência do exercício do direito de preferência, permitimo-nos salientar que idêntica situação se verifica nas vendas a prestações de 2 ou até 6 anos, conforme se trate, respectivamente, de uma venda em hasta pública ou por ajuste directo/negociação com publicação prévia de anúncio, bem como nas vendas realizadas no final do ano, uma vez que, nestes casos, a receita é contabilizada num ano e a venda só se concretiza em ano posterior com a emissão do respectivo título de alienação e consequente abate do imóvel ao inventário".

¹ Note-se que a Lazer, tal como a ESTAMO, é uma sociedade de capitais exclusivamente públicos pertencente ao grupo da sociedade PARPÚBLICA, pelo que as observações formuladas a propósito dos CPCV se aplicam também aos contratos celebrados com esta sociedade.

² Cfr. Ofício n.º 617/2010, de 11 de Maio.

³ Cfr. Artigo 106.º n.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

O Tribunal faz notar que as situações a que se refere a DGTF são distintas uma vez que no pagamento a prestações a venda foi efectivamente concretizada, o que não sucede nos CPCV celebrados com a ESTAMO.

De facto, neste último caso, tratando-se de imóveis que não reúnem as condições para ser alienados, verifica-se um significativo desfasamento entre o momento da contabilização da receita e a data de celebração do contrato definitivo, o que se comprova pelo facto de subsistirem 61 contratos que aguardam a emissão do correspondente título definitivo, sendo que 5 foram celebrados em 2005, 6 em 2006, 3 em 2007, 9 em 2008 e 38 em 2009.

Refira-se ainda que os CPCV em causa estabelecem a obrigação do Estado compensar financeiramente a ESTAMO pelo período que decorrer entre a data fixada para a transmissão da propriedade e a data em que a mesma venha efectivamente a ocorrer, com a emissão do título definitivo, porquanto também neste aspecto a situação não é equiparável a uma venda com pagamentos em prestações ou a vendas realizadas no final do ano.

Entidades que não exerceram o direito ao contraditório

As entidades que, instadas a pronunciar-se, optaram por não exercer o direito ao contraditório constam do quadro seguinte.

Entidade
Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social
Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
Ministro da Justiça
Ministro da Administração Interna
Ministro da Defesa Nacional
Ministro da Presidência
Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros
Ministra da Cultura
Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território
Ministra da Educação
Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros
Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
Secretária-Geral do Ministério da Administração Interna
Secretária-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
Secretário-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Refira-se que a Secretaria-Geral do Ministério da Justiça informou ter reencaminhado o documento para apreciação pelo Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça “por ser matéria da competência daquele organismo”. Porém, não foi recebida resposta do referido Instituto.



5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

6 – EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no valor global de € 17.164,00 a suportar, em partes iguais no valor de € 1.009,65, pelas entidades seguidamente discriminadas, em conformidade com a respectiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
- Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública
- Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros
- Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
- Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
- Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna
- Secretaria-Geral do Ministério da Justiça
- Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
- Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
- Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
- Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
- Secretaria-Geral do Ministério da Saúde
- Secretaria-Geral do Ministério da Educação
- Secretaria-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- Secretaria-Geral do Ministério da Cultura
- Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP

7 – DECISÃO

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

1. Aprovar o presente relatório e ordenar que o mesmo seja remetido às seguintes entidades:

- Presidente da Assembleia da República
- Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças
- Ministro de Estado e das Finanças
- Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros
- Ministro da Presidência
- Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social
- Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
- Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
- Ministro da Justiça
- Ministro da Administração Interna
- Ministro da Defesa Nacional
- Ministra da Cultura
- Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território
- Ministra da Educação
- Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- Ministra da Saúde
- Presidente do Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial
- Director-Geral do Tesouro e Finanças
- Director do Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico
- Secretário-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública
- Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros
- Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
- Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional
- Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna
- Secretária-Geral do Ministério da Justiça
- Secretário-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
- Secretária-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
- Secretária-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Secretária-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
- Secretária-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
- Secretário-Geral do Ministério da Saúde



Tribunal de Contas

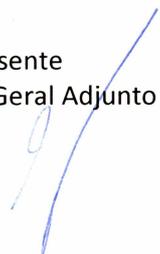
- Secretário-Geral do Ministério da Educação
 - Secretário-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
 - Secretária-Geral do Ministério da Cultura
2. Fixar o prazo de seis meses para que as entidades destinatárias das recomendações informem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste relatório ou apresentem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
 3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar, em partes iguais no valor de € 1.009,65, pelas entidades identificadas na parte 6 do presente relatório, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º e do n.º 3 do artigo 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto.
 4. Remeter cópia deste relatório e do respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
 5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o relatório no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 12 de Novembro de 2010.

O Conselheiro Relator


(Raul Jorge Correia Esteves)

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto



Os Conselheiros Adjuntos


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)


(João Manuel Macedo Ferreira Dias)





ANEXOS

Anexo I	Processos de alienação de património imobiliário
Anexo II	Processos de aquisição de património imobiliário
Anexo III	Exercício do Contraditório – Respostas das entidades

Handwritten mark



Anexo I – Processos de alienação de património imobiliário

A DGTF reportou, relativamente a 2009, a existência de 73 processos de alienação de imóveis, 2 dos quais referentes a expropriações. Atendendo à dimensão do universo e não sendo os procedimentos concursais previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007 aplicáveis aos processos de expropriação, a análise incidu sobre os restantes 71 processos.

Nos quadros seguintes discriminam-se, por tipo de procedimento, os processos objecto de análise.

Quadro I – Ajuste directo

Processo	Data da transacção	Valor da avaliação	Valor da transacção	Diferença (VT – VA)
		VA	VT	
21-LFG-F-310	11-03-2009	6.019,00	6.019,00	0,00
21-LFB-A-1	06-05-2009	7.754.681,00	7.754.681,00	0,00
26-NMA-B-16	06-05-2009	6.635.700,00	6.635.700,00	0,00
21-LFA-F-47	02-07-2009	110.000,00	110.000,00	0,00
21-JP-35	15-07-2009	12.500,00	12.500,00	0,00
21-JP-94	15-07-2009	17.300,00	17.300,00	0,00
26-LFF-A-1	28-12-2009	5.781.400,00	5.781.400,00	0,00
21-LFE-C-73	04-11-2009	8.727.650,00	8.727.650,00	0,00
21-BJ-128	21-08-2009	60.000,00	60.000,00	0,00
21-PE-74	09-09-2009	38.600,00	38.600,00	0,00
21-IL-10	24-09-2009	19.000,00	19.000,00	0,00
21-LE-308	18-06-2009	15.166,01	20.322,46	5.156,45
21-LI-40	22-12-2009	51.300,00	51.300,00	0,00
21-LFA-I-55	06-05-2009	6.621.300,00	6.621.300,00	0,00
26-NMA-D-1	06-05-2009	2.389.000,00	2.389.000,00	0,00
26-NMA-D-82	22-07-2009			
26-LFE-F-420	31-08-2009	8.350.500,00	8.350.500,00	0,00
21-LFE-I-60	31-08-2009	7.207.460,00	7.207.460,00	0,00
26-LFC-D-53	31-08-2009	28.699.500,00	28.699.500,00	0,00
26-LFB-F-70	31-08-2009	39.980.750,00	39.980.750,00	0,00
26-LFB-F-19	31-08-2009	24.900.000,00	24.900.000,00	0,00
26-LFF-A-4	31-08-2009	17.860.000,00	17.860.000,00	0,00
21-LFE-I-158	31-08-2009	7.989.500,00	7.989.500,00	0,00
21-EB-72	19-10-2009	213.673,00	213.673,00	0,00
26-LFG-C-15	31-12-2009	20.000.000,00	42.500.000,00	22.500.000,00
21-FC-204	30-12-2009	7.144.950,00	7.144.950,00	0,00
21-LFE-L-16	31-12-2009	1.442.100,00	1.442.100,00	0,00

Processo	Data da transacção	Valor da avaliação	Valor da transacção	Diferença (VT – VA)
		VA	VT	
21-LFE-L-14	22-07-2009	25.196.085,00	25.196.085,00	0,00
21-LFE-L-33	22-07-2009			
21-LFE-L-42	22-07-2009			
21-LFE-L-43	22-07-2009			
21-LFE-L-44	22-07-2009			
21-LFE-L-45	22-07-2009			
21-LFE-L-46	22-07-2009			
21-LFE-L-47	22-07-2009			
21-LFE-L-48	22-07-2009			
21-LFE-L-49	22-07-2009			
21-LFE-L-50	22-07-2009			
21-LFE-L-51	22-07-2009			
21-LFE-L-52	22-07-2009			
21-LFE-L-53	22-07-2009			
21-LFE-L-54	22-07-2009			
21-LFE-L-55	22-07-2009			
21-LFE-L-56	22-07-2009			
21-LFE-L-57	22-07-2009			
21-LFE-L-58	22-07-2009			
21-LFE-L-59	22-07-2009			
21-LFE-L-60	22-07-2009			
21-LFE-L-61	22-07-2009			
21-LFE-L-62	22-07-2009			
21-LFB-E-6	31-12-2009	4.949.500,00	4.949.500,00	0,00
21-LFB-E-40	31-12-2009			
21-LFF-C-128	31-12-2009	5.840.000,00	6.151.250,00	311.250,00
21-LFE-N-36	31-12-2009	24.133.800,00	24.133.800,00	0,00
21-LFA-A-371	31-12-2009	9.000.000,00	10.024.476,00	1.024.476,00
Total		271.147.434,01	294.988.316,46	23.840.882,45

Quadro II – Cessão definitiva

Processo	Data da transacção	Valor da avaliação	Valor da transacção	Diferença (VT – VA)
		VA	VT	
21-RH-2	14-01-2009	486.000,00	486.000,00	0,00
21-AJ-117	14-07-2009	250.000,00	250.000,00	0,00
21-FE-278	29-06-2009	665.500,00	665.500,00	0,00
2-AE-37-1	27-10-2009	1.830.000,00	2.568.474,00	738.474,00
Total		3.231.500,00	3.969.974,00	738.474,00



Quadro III – Hasta Pública

Processo	Data da transacção	Valor da avaliação	Valor da transacção	Diferença (VT – VA)
		VA	VT	
21-LN-58	30-06-2009	212.000,00	217.200,00	5.200,00
21-LJ-528	30-06-2009	165.000,00	165.020,00	20,00
21-EF-31	29-05-2009	35.000,00	35.200,00	200,00
21-EF-42	29-05-2009	35.000,00	35.000,00	0,00
21-HH-148	20-07-2009	33.000,00	42.000,00	9.000,00
21-BI-165	22-06-2009	75.000,00	75.000,00	0,00
52-JQ-62	27-07-2009	58.300,00	58.300,00	0,00
52-JQ-63	27-07-2009	58.300,00	58.300,00	0,00
21-LG-604	02-07-2009	46.000,00	46.000,00	0,00
21-DE-154	08-07-2009	2.588,00	4.028,00	1.440,00
21-BJ-153	08-07-2009	37.500,00	37.500,00	0,00
21-CB-161	08-07-2009	7.800,00	7.904,00	104,00
Total		765.488,00	781.452,00	15.964,00

Handwritten mark



Anexo II – Processos de aquisição de património imobiliário

A DGTF informou, relativamente a 2009, da existência de 12 processos de aquisição de imóveis.

Atendendo à dimensão do universo, a análise incidiu sobre a totalidade das operações.

No quadro seguinte identificam-se os processos objecto de análise.

Quadro I – Aquisições

Processo	Data da transacção	Valor da avaliação	Valor da transacção	Diferença (VT – VA)
		VA	VT	
52-PF-53	28-04-2009	931.459,00	500.000,00	-431.459,00
26-LFB-E-55	29-12-2009	986.000,00 a 1.441.000,00	1.300.000,00	314.000,00 a -141.000,00
26-UG-233	10-11-2009	49.260,00	33.120,00	-16.140,00
26-UG-234	10-11-2009	21.125,00	14.027,00	-7.098,00
26-UG-235	17-12-2009	111.280,00	73.616,00	-37.664,00
52-NF-106	17-02-2009	1.485.000,00	1.485.000,00	0,00
52-LFE-E-53	01-07-2009	8.596.800,00	7.105.000,00	-1.491.800,00
52-LJ-529	09-10-2009	440.000,00	440.000,00	0,00
52-LJ-533	18-08-2009	347.000,00	347.000,00	0,00
52-LQ-31	18-08-2009	245.700,00	245.700,00	0,00
52-LL-583	21-08-2009	341.400,00	341.400,00	0,00
52-LJ-536	14-12-2009	400.000,00	400.000,00	0,00
Total		13.955.024,00 a 14.410.024,00	12.284.863,00	-1.670.161,00 a -2.125.161,00

ju



Anexo III – Exercício do Contraditório – Respostas das entidades

Entidade
Ministro de Estado e das Finanças
Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
Ministra da Saúde
Presidente do Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial
Director-Geral do Tesouro e Finanças
Director do Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico
Secretário-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública
Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional
Secretária-Geral do Ministério da Justiça
Secretário-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
Secretária-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
Secretária-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Secretária-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Secretário-Geral do Ministério da Saúde
Secretário-Geral do Ministério da Educação
Secretária-Geral do Ministério da Cultura

ju



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

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas 06-AB-10-01406

Juiz Conselheiro José F. Tavares

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 Lisboa

*Da entrada
do Departamento de Auditoria
2010.08.09
[Handwritten signature]*

Sua referência
12952

Sua Comunicação
22/07-2010

Nossa referência
Ent. 5564/10 Proc. 10.03.01

Assunto: Relato de Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado

Exmo Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de comunicar a V. Exa. que este Gabinete se revê na resposta dirigida a V. Exa pelo ofício n.º 6127, da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, pelo que nada tem a acrescentar.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SETF

DGTC 09 08 10 14795

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

W



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

AO DAU
08-08-10
[Handwritten signature]

4467

Exmo. Senhor
Dr. José F. F. Tavares
Digno. Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 5 de Agosto de 2010

**Assunto: Relato de Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património
Imobiliário do Estado**

No seguimento do ofício n.º 12945 , de 22 de Julho de 2010, com a referência «Proc. n.º 07/10 – Audit», de S. Exa. o Director-Geral do Tribunal de Contas, cumpre considerar:

O Relato expõe os resultados de uma auditoria realizada para avaliar a Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado registada em 2009, no denominado Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), designadamente para avaliar a conformidade deste sistema ao regime legal aplicável e aferir da fiabilidade da informação já registada, bem como da legalidade e regularidade das operações efectuadas no ano de 2009.

Refira-se que o referido Relato foi enviado na mesma data para audição à Secretaria-Geral deste Ministério, que oportunamente se pronunciou sobre o mesmo.

Tendo em consideração os dados constantes do Relato, cumpre informar o seguinte:

I – Do Relato

Atendendo às competências da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças enquanto entidade responsável pela gestão do património imobiliário do Estado, a auditoria em apreço incidiu, em especial, sobre a actuação dos serviços daquela Direcção-Geral.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

Contudo, com base nos resultados da auditoria, o Tribunal de Contas formula recomendações no sentido de suprir algumas deficiências detectadas, duas das quais são dirigidas às Secretarias - Gerais de todos os Ministérios, e que passamos a transcrever:

«Recomendação n.º 5

Recomenda-se que as Secretarias-Gerais de todos os Ministérios procedam à criação das correspondentes Unidades de Gestão Patrimonial e à identificação do responsável e dos elementos que as constituem, como elemento formal essencial da atribuição de responsabilidades e das competências que a lei lhes confere.

Recomendação n.º 6

Recomenda-se que as Secretarias-Gerais de todos os Ministérios implementem procedimentos que permitam às respectivas Unidades de Gestão Patrimonial assegurar, através de um controlo de segundo nível, a validação tempestiva da informação registada no SIIE pelos respectivos organismos, designadamente:

- a análise da informação proveniente do Sistema de informação de Organização do Estado, relativa às entidades a fim de identificar organismos omissos ou com dados desactualizados e providenciar a respectiva correcção;
- a implementação de rotinas de controlo da informação registada que permitam a identificação de erros, insuficiências ou incoerências da informação de forma regular e sistematizada;
- a adopção de procedimentos de controlo específicos para assegurar o registo integral e atempado da informação relativa às operações imobiliárias que vão sendo efectuadas.»

II – Da pronúncia

Sem prejuízo da pronúncia da Secretaria-Geral sobre o Relato, informa-se o venerando Tribunal que foram tidas em consideração as recomendações formuladas no Relato e que serão tomadas as diligências necessárias, por parte deste Ministério, no sentido de se cumprirem as orientações.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

Com os melhores cumprimentos,

P' O Chefe de Gabinete

(Manuel de Jesus Farto)

SÉRGIO NUNES

~~Adopto~~ em substituição do Chefe do Gabinete
(Desp. 24960. 2ª Série de 13/11/2009)

Ms



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS
Gabinete do Ministro

Ao DALL
06-08-10

PROCº 79

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Dr. José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO: RELATO DA AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVENTARIAÇÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO.

Em referência ao ofício nº 12946, de 22 de Julho p.p., sobre o assunto acima mencionado, junto envio a V. Exa. a Informação nº 901/2010/NGPO da Secretaria Geral deste Ministério e despacho anexo, assinado pelo Senhor Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural – Eng. Rui Barreiro.

Com os melhores cumprimentos, *e considero*

A Chefe do Gabinete

(Gabriela Freitas)

Anexo: Doc. cit.

/AF

DTTC 06 08 10 14686



PARECER

DESPACHO

Concordo com o
propósito
Aminar o despacho
novo data

Rui Pedro Barreiro
Secretário de Estado das Florestas
e Desenvolvimento Rural

2010/08/05

INFORMAÇÃO Nº
INF/901/2010/NGPO

PROC. Nº

2010-08-03

ASSUNTO: RELATO DA AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVENTARIAÇÃO DO
PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO

Dando cumprimento ao despacho, de 2010/07/22, de Sua Excelência o Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, exarado sobre o ofício nº 12946, de 22.Jul.10, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, que capeia o Relato de Auditoria relativo à *Execução do Programa de Inventariação dos Património Imobiliário do Estado* (Processo nº 07/10 - Audit), cumpre-nos informar o seguinte:

1. Esta Secretaria-Geral tem exercido, nos termos e para os efeitos do disposto no nº7.1 da Resolução de Conselho de Ministros nº 162/2008, de 24 de Outubro, o papel de unidade de gestão patrimonial do Ministério, tendo, neste contexto, e em articulação com os demais serviços deste Ministério e as entidades competentes do Ministério das Finanças e da Administração Pública,



desenvolvido/coordenado o processo relativo ao Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI).

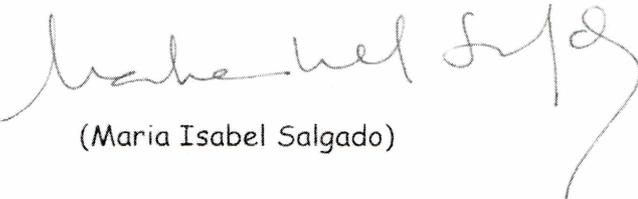
2. Recentemente e em cumprimento do disposto no artigo 5º da Lei nº 3-B/2010 de 18 de Abril, que aprovou o Orçamento de Estado para o ano de 2010, esta Secretaria-Geral procedeu à validação - e subsequente remessa à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças - dos Planos Sectoriais, elaborados pelos serviços do Ministério, que compõem o Programa de Gestão do Património Imobiliário, a saber:
 - Plano de Avaliação
 - Plano de Regularização
 - Plano de Ocupação
 - Plano de Conservação e Reabilitação
 - Plano de Inventariação (num total de 928 registos)
3. Atentas as recomendações gerais constantes em 1.2 do referido Relatório de Auditoria afigura-se-nos ser aconselhável a prolação de despacho Ministerial que dê corpo ao papel da Unidade de Gestão Patrimonial, designe o responsável, clarifique as respectivas competências, bem como estabeleça a necessária articulação com os demais serviços do Ministério, envolvendo-os de forma directa no processo.
4. Face ao exposto, elaborámos projecto de despacho que se submete à consideração de Sua Excelência o Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, para efeitos de aprovação, em caso de concordância.
5. Merecendo o despacho a aprovação de Sua Excelência o Ministro, propõem-se as seguintes diligências subsequentes:
 - a) Sua remessa à Direcção-Geral do Tribunal de Contas como acolhimento das recomendações efectuadas no Relato da Auditoria (ponto 1.2 do Relatório);



- b) Sua remessa aos serviços do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, para conhecimento e execução;
 - c) Sua publicação em Diário da República.
6. Finalmente, levo ao conhecimento de Vossa Excelência que esta Secretaria-Geral tem em preparação uma alteração à sua estrutura orgânica flexível aprovada pelo Despacho nº 11801/2009, publicado no Diário da República 2ª série, nº 94, de 15/5/2009, por forma a dar cumprimento à Recomendação nº 6 do mesmo Relatório de Auditoria (previsão da Unidade de Gestão Patrimonial e definição de competências e procedimentos a adoptar).

À elevada consideração de Sua Excelência o Ministro da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas,

A Secretária-Geral Adjunta,



(Maria Isabel Salgado)



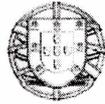
Despacho n.º /2010

Na esteira da legislação relativa à gestão do património imobiliário do Estado, nomeadamente da Resolução de Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, que aprova o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI) e prevê a criação de unidades de gestão patrimonial, tem vindo a ser cumprido, pela Secretaria-Geral, o papel de coordenação do levantamento e inventariação dos bens imóveis afectos ao Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP), em articulação com a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e os demais serviços e entidades do Ministério.

Importa agora formalizar as condições que permitam a consolidação dos trabalhos e a institucionalização desta importante missão, no contexto do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, de forma a garantir a clarificação, em termos de responsabilidades e competências.

Assim, de acordo com o disposto no n.º 7.1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, conjugado com o disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 10.º da Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de Outubro, determino:

1. A Secretaria-Geral assegura as funções de Unidade de Gestão Patrimonial (UGP) do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP), nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 7.1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, ficando a Secretária-Geral responsável pela concretização do Plano de Inventariação dos Imóveis do MADRP e demais procedimentos concernentes à adequada execução das disposições legais e regulamentares em vigor nesta matéria, e à boa gestão e optimização dos imóveis sob utilização do MADRP, nomeadamente:
 - a) Promover o correcto e exaustivo registo do património imóvel sob utilização do MADRP no “Sistema de Informação dos Imóveis do Estado” (SIIE), habilitando a adequada informação sobre a situação patrimonial do Ministério;



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS
Gabinete do Ministro

- b) Proceder à certificação do registo dos imóveis efectuado pelos serviços e demais entidades do MADRP, mediante relatórios de validação.
2. Para os efeitos do ponto anterior, a Secretária-Geral assegura as condições formais de institucionalização e funcionamento da UGP, no prazo de 30 dias, através da adequação da estrutura flexível da Secretaria-Geral, de forma a incluir, no seu âmbito, a UGP e respectivas competências.
3. A UGP desenvolve a sua missão em articulação com os organismos competentes do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) e com os demais serviços e entidades do MADRP.
4. A UGP, no âmbito da Secretaria-Geral, é constituída pelos seguintes elementos:
 - a) Secretária-Geral, que coordena;
 - b) Secretária-Geral Adjunta;
 - c) Outros elementos, a designar pela Secretária-Geral, de acordo com as necessidades de funcionamento da UGP, de entre os efectivos da Secretaria-Geral.
5. Os demais serviços e entidades do MADRP prestam a colaboração e informação necessárias ao desenvolvimento da missão da SG/UGP, com a celeridade devida, cabendo-lhes designar o interlocutor respectivo.
6. Devem ainda os demais serviços e entidades do MADRP, em articulação com a SG/UGP, proceder, até 3 de Setembro de 2010, à reavaliação e actualização de todos os registos do património imóvel do MADRP, de forma a garantir o pleno conhecimento e fiabilidade dos dados do Ministério.
7. O presente despacho produz efeitos a partir da data da sua assinatura.

Pelo Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas,



MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA MINISTRA DA SAÚDE

MS
AO DA II
05-08-10
S

Exmo. Senhor Director-Geral
Tribunal de Contas
Meritíssimo Juiz Conselheiro José
Fernandes Farinha Tavares
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

ASSUNTO: Relato de auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado

Com referência ao Relato de auditoria identificado em epígrafe, foi citada a Senhora Ministra da Saúde para, querendo, se pronunciar sobre o teor do relatório, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Antes de nos referirmos em concreto às conclusões e recomendações presentes no Relato em apreço cumpre, agradecer o trabalho desenvolvido pelas equipas de auditoria e de coordenação e controlo do Tribunal de Contas, bem como as recomendações apresentadas que contribuíram para a melhoria das instituições em causa.

Assim e, pelo presente, cumpre prestar as seguintes informações:

No Relato em apreço não é feita qualquer recomendação expressa directamente ao Ministério da Saúde. As principais menções atinentes ao sector da saúde, prendem-se com as recomendações número 5 e número 6 que são dirigidas a todas as Secretarias-Gerais de todos os Ministérios.

Nestas recomendações prevê-se que as Secretarias-Gerais "*procedam à criação das correspondentes Unidades de Gestão Patrimonial e à identificação dos responsáveis e dos elementos que as constituem, como elemento formal essencial da atribuição de responsabilidades e das competências que a lei lhes confere*".

DTTC 05 08'10 14592



MINISTÉRIO DA SAÚDE

GABINETE DA MINISTRA DA SAÚDE

No mesmo seguimento é recomendado às Secretarias-Gerais que *“implementem procedimentos que permitam às respectivas Unidades de Gestão Patrimonial assegurar, através de um controlo de segundo nível, a validação tempestiva da informação registada no SIIE pelos respectivos organismos, designadamente:*

- *A análise da informação proveniente do Sistema de Informação de Organização do Estado, relativa às entidades a fim de identificar organismos omissos ou com dados desactualizados e providenciar a respectiva correcção;*
- *A implementação de rotinas de controlo da informação registada que permitam a identificação de erros, insuficiências ou incoerências da informação de forma regular e sistematizada;*
- *A adopção de procedimentos de controlo específicos para assegurar o registo integral e atempado da informação relativa às operações imobiliárias que não sendo efectuadas”.*

Relativamente às supra mencionadas recomendações, e nos termos do Despacho n.º 13506/2009, de 9 de Junho, publicado na 2ª Série do Diário da República, remetemo-nos para os esclarecimentos que foram solicitados por este Ministério à Secretaria-Geral do Ministério da Saúde e que, por ofício n.º 4321, datado de 4 de Agosto de 2010, foram enviados pela Secretaria-Geral do Ministério da Saúde ao Tribunal de Contas no âmbito do mesmo assunto referido em epígrafe.

Ficamos ao inteiro dispor de V. Exa. para responder a qualquer questão que entenda por conveniente colocar.

Com os melhores cumprimentos,

Pelo
☉ **Chefe de Gabinete,**

(António Mendes)
Diogo Macedo Graça

Diogo Macedo Graça
Adjunto em substituição
do Chefe do Gabinete



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ofício n.º 6128, de 06.08.2010

PROTOCOLO

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

S/Ref. Of. 12976; DA II – Proc. n.º 07/10 - Audit
Data: 22.07.2010

N/Ref. GAC/2010
Data:

Assunto: Relato da Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado

Exm.º Senhor,

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, e na qualidade de Presidente do Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial, cumpre manifestar a V. Ex.ª a adesão deste órgão à resposta emitida pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças no âmbito do Relato em apreço, para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de
Coordenação de Gestão Patrimonial,

Pedro Rodrigues Felício

CF/

DGTC 09 08'10 14798

W



PROTOCOLO

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

S/Ref. Of. 12959; DA II – Proc. n.º 07/10 - Audit
Data: 22.07.2010

N/Ref. GAC/2010
Data:

Assunto: Relato da Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado

Exm.º Senhor,

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, serve o presente para remeter a V. Ex.ª os comentários que o Relato em apreço nos suscita, para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto:

1. Funcionalidades do SIIE e conformidade do sistema ao regime legal

Relativamente às observações tecidas a propósito das funcionalidades do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) e à conformidade do mesmo ao regime legal, importa, antes de tudo o mais, uma vez que reveste interesse para a presente apreciação, referir que o enquadramento normativo subjacente à elaboração do mencionado sistema consta, essencialmente, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, que aprovou o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI,) e, em particular, da Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro, que aprovou o programa de inventariação para o quadriénio 2009-2012.

Nesta medida, a estruturação da plataforma electrónica de inventariação obedeceu aos princípios essenciais consagrados nos referidos diplomas, tendo-se procurado, na sua concepção inicial, que o sistema contivesse todos os campos de recolha de informação aptos a assegurar o “*pleno conhecimento da situação dos imóveis*”, designadamente a sua identificação, a situação jurídico-registral, classificação, natureza, localização, estado de conservação, a entidade que o ocupa, a caracterização do pessoal que trabalha regularmente nos mesmos, propriedade/situação do imóvel, tipo de valor, e, por fim, a tipologia e dimensão dos espaços e áreas ocupadas – *cfr.* Cap. I do Anexo à Portaria n.º 95/2009.

Desta forma, pretendeu-se implementar, pela primeira vez no contexto da Administração Pública, um sistema desmaterializado de recolha, partilha, tratamento e cruzamento de informação sobre o património imobiliário público, sem descuar, evidentemente, os princípios e normas de inventariação consagrados na Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, que aprovou o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE).

Nesta medida, um exemplo sobejamente ilustrativo dessa preocupação é, de resto, o facto de, já com a plataforma em pleno funcionamento, esta Direcção-Geral ter assegurado a implementação no SIIE do *Classificador Imobiliário*, cuja elaboração teve, justamente, por base o Classificador Geral correspondente aos bens imóveis anexo à Portaria n.º 671/2000, uma vez que se entendeu



que a metodologia seguida nesse documento era a mais adequada para dar cumprimento aos objectivos subjacentes ao programa de inventariação.

Refira-se, porém, que, no entendimento desta Direcção-Geral, a necessidade de conformação dos registos de imóveis no SIIE com aqueles princípios e normas de inventariação, tal como está expresso no preâmbulo da Portaria n.º 95/2009, não significa a obrigatoriedade de reprodução no sistema de todas as instruções de inventariação aprovadas pelo CIBE, como parece inferir-se do Relato desse douto Tribunal, designadamente face ao exposto nas páginas 40 a 42.

Aliás, consideramos que uma mera transposição para o SIIE das referidas instruções seria contraproducente, na medida em que teríamos um sistema em permanente risco de desactualização, bastando para tal que fosse alterada ou simplesmente revogada a Portaria n.º 671/2000.

Em suma, entende-se que a estruturação e implementação do SIIE obedeceram aos ditames do quadro normativo aplicável ao PGPI e ao eixo da inventariação em particular, adoptando, por outro lado, as normas essenciais de inventariação aprovadas pelo CIBE, sem embargo de se considerar que um sistema desta natureza não deve ficar excessivamente vinculado a nenhum diploma normativo em especial, sob pena de rapidamente se cristalizar.

No entanto, não obstante o sistema, na sua actual configuração, apenas permitir o registo do “valor mais actual do imóvel”, um dos requisitos técnicos já identificados no caderno de encargos em elaboração, com vista à melhoria da funcionalidade do SIIE, é precisamente a inclusão de campos autónomos para os diferentes tipos de valor de cada imóvel, para que seja possível dispor, simultaneamente, de informação com relevo para os domínios da gestão patrimonial em sentido estrito, da inventariação e da implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

2. Fiabilidade da informação registada no SIIE

No que concerne à apreciação da fiabilidade e qualidade da informação registada no SIIE, esse douto Tribunal afirma ter detectado uma série de “*erros, insuficiências e incoerências na informação*”, que o levam a concluir assertivamente que “*a concepção do SIIE não previu mecanismos de validação da informação para reduzir ou corrigir tempestivamente os erros praticados pelos utilizadores nem privilegiou, como deveria, a função de controlo a exercer pelas Unidades de Gestão Patrimonial e pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças*”.

Relativamente a esta observação, impõe-se começar por notar que, no desenvolvimento de qualquer sistema destinado essencialmente à recolha de informação, como é o caso do SIIE, é razoável aceitar que nem todos os casos de utilização deficitária no preenchimento de campos são previsíveis.

Assim, após a entrada em exploração, a solução passa pela definição de processos de análise dos dados, por amostragem, a fim de aferir os problemas tipo que devem ser mitigados através da incorporação de regras de negócio mais restritivas no sistema, nomeadamente pela inclusão de listagem de escolha de valores possíveis, conforme sugerido por esse douto Tribunal.

Por outro lado, existem, de facto, no SIIE, campos que, pela sua natureza descritiva, serão uma potencial fonte de falta de normalização na captura de dados.

Nesses casos, e após análise dos dados introduzidos, deverão ser definidos critérios, mais ou menos rigorosos, do nível de normalização pretendido, sendo que, à medida que se redefinem critérios de normalização, o Sistema de Informação deve evoluir em conformidade. Com efeito, e conforme os exemplos apontados no Relato de Auditoria em apreço, as causas que levam à menor qualidade dos dados recolhidos podem ser várias, salientando-se apenas que alguns



casos, facilmente constatáveis nesta fase por análise dos dados, não o eram à data da concepção do caderno de encargos que deu origem ao SIIE.

Deste modo, é, portanto, normal a necessidade de uma contínua evolução do Sistema para condicionar a forma como é feita a recolha de dados, melhorando a sua qualidade de acordo com objectivos e à medida que estes são definidos ou redefinidos.

De facto, nessa óptica de manutenção evolutiva do sistema, que tem sido prosseguida desde a sua entrada em exploração, esta Direcção-Geral já identificou um conjunto de alterações e melhoramentos prioritários a concretizar, para além das respeitantes ao valor do imóvel, já mencionadas no ponto 1., que são consentâneas com as recomendações produzidas por esse douto Tribunal.

É o caso, por exemplo, da introdução no sistema de regras de validação da informação ali registada que “obriguem” o utilizador à introdução de dados de melhor qualidade, bem como a criação de mecanismos de alerta, que propiciem um maior controlo da qualidade da informação. Na verdade, essas regras consistem em não permitir a inserção de valores negativos em campos numéricos, designadamente o valor do imóvel na caracterização geral, ou proibirem a inserção de valores referentes à área bruta inferiores à área útil, quer na ficha do imóvel quer na ficha da ocupação.

Ademais, estão, igualmente, previstas algumas alterações que limitam a possibilidade de preenchimento discricionário de alguns campos, nomeadamente no campo da “descrição da actividade principal”, que passará a dispor de uma tabela com opções de preenchimento pré-definidas.

No mesmo sentido, prevê-se, também, a introdução de mecanismos que possibilitem que se guarde em histórico as alterações verificadas ao nível das quatro dimensões essenciais de informação contempladas no SIIE: Informação geral do Imóvel, Informação sobre o(s) Proprietário(s), Informação sobre a Ocupação e Informação sobre a Gestão.

Em suma, pretende-se que a aplicação permita ao utilizador apreender todo o “percurso de vida” do imóvel, desde que ingressa até que sai da posse do Estado.

Além disso, está também projectada a correcção de algumas anomalias nos relatórios já disponibilizados na plataforma¹, bem como a introdução de novos relatórios, que permitam um maior controlo sobre as operações imobiliárias realizadas, tanto no domínio das aquisições e das vendas, como nos arrendamentos celebrados pelos serviços da administração central, directa e indirecta, do Estado.

Quanto à validação dos dados importados de outros sistemas, questão também focada no Relato de Auditoria em causa, pondera-se ainda a introdução de uma funcionalidade que permita que, quando um imóvel for criado ou actualizado via importação de um sistema externo, o mesmo fique num estado que identifique a necessidade de aprovação explícita da informação no próprio SIIE pelo organismo responsável.

É de notar que a implementação de todas estas novas ferramentas, face à complexidade e elevada tecnicidade da tarefa, terá de ser necessariamente faseada, decompondo-se no

¹ Justifica-se, nesta sede, uma referência particular para a observação desse douto Tribunal, de que o “relatório de erros dos dados introduzidos pelo utilizador”, já disponibilizado pela aplicação, deveria ser alterado de forma a incluir a data em que foi efectuado o registo alterado – *cfr.* p. 53 do Relato de Auditoria. Com efeito, estes relatórios contabilizam, *a posteriori*, erros em registos da Base de Dados, ou seja, no acto da introdução dos dados, o sistema não identificou o erro em causa (se porventura o tivesse feito não deixaria gravar a informação). No entanto, e porque foram identificadas situações de erro de determinados tipos, foi criado um relatório com o objectivo de acompanhar a mitigação dos mesmos. Neste contexto, considera-se que, mais importante do que a data em que o erro foi introduzido, é a definição de procedimentos que auxiliem a sua mitigação para reduzir as respectivas incidências.



desenvolvimento de projectos interligados, cuja concretização na plenitude depende obrigatoriamente dos recursos orçamentais disponíveis.

Nesta esteira, os mencionados projectos vão desde a melhoria da aplicação propriamente dita, até à implementação de um SIG – Sistema de Informação Geográfica, que permitirá a georeferenciação dos imóveis do Estado, passando pela criação de um sistema de BI (“*Business Intelligence*”), suscitado pela necessidade de manter um histórico da informação completa do imóvel, proprietário e ocupantes, com a adição da dimensão temporal aos registos, bem como pela necessidade de representar graficamente a análise estatística dos imóveis georeferenciados, e ainda pela introdução na plataforma de um novo Módulo que irá contemplar a programação da avaliação, ocupação, regularização e conservação/reabilitação dos imóveis da administração central do Estado, garantindo-se, dessa forma, o cruzamento da vertente da programação com o eixo da inventariação.

Ainda nesta sede, impõe-se um breve comentário em relação à observação crítica formulada por esse douto Tribunal nas páginas 15 e 49 do Relato de Auditoria, segundo o qual, perante a falta de qualidade e fiabilidade da informação registada no SIIE, “*considera-se não estarem reunidas condições que habilitem o Tribunal a pronunciar-se sobre o grau de execução do programa de inventariação e, concretamente, aferir do cumprimento das metas de inventariação estabelecidas para 2009.*”

Não obstante todas as limitações apontadas ao sistema e à informação nele inserida, considera-se que foi recolhido, desde a entrada em exploração do SIIE, um conjunto de informação sobre os imóveis da administração central do Estado que nunca antes tinha sido possível recolher, estimando-se o cumprimento de cerca de 70% das metas de inventariação.

3. Sistema de controlo

3.1. Condicionismos e melhorias em curso

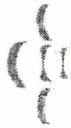
Esse douto Tribunal discorre, no Relato em análise, sobre o sistema de controlo da informação registada no SIIE, designadamente no que respeita à validação da informação pelas Unidades de Gestão Patrimonial (UGP) e à certificação da qualidade da mesma por esta Direcção-Geral e pelo Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial (CCGP).

Ora, no que concerne directamente a esta Direcção-Geral, reconhece-se a importância da instituição de procedimentos e rotinas formais de validação e controlo qualitativo da informação inserida no SIIE, de forma a detectar e a corrigir tempestivamente os erros, tal como recomenda esse douto Tribunal.

No entanto, não podemos deixar de constatar que estamos perante o maior volume de informação sobre imóveis alguma vez coligido num mesmo sistema de informação, o que torna necessariamente morosa a tarefa de acompanhamento sistemático dos registos e da sua qualidade e coerência.

Acresce que, para além das condicionantes internas apontadas, esta Direcção-Geral debate-se ainda, como o próprio douto Tribunal reconhece, com condicionantes externas que impedem a estruturação de um verdadeiro sistema de controlo da informação, que se prendem, por um lado, com o facto de as UGP que funcionam junto dos diversos ministérios não terem, até agora, instituído procedimentos de controlo de primeiro nível, que assegurem tempestivamente a fiabilidade da informação inserida no SIIE pelos respectivos serviços e organismos, e, por outro lado, com a circunstância de esta Direcção-Geral não ter acesso à informação constante das bases de dados do Instituto de Registos e Notariado², nem às matrizes prediais e rústicas da

²De referir que foram promovidas em 2009 reuniões com aquele Instituto com o intuito de solucionar o problema.



Direcção-Geral dos Impostos,³ o que impossibilita uma célere e fidedigna certificação da informação no que respeita à situação registral e matricial dos imóveis.

Não obstante todas estas limitações, esta Direcção-Geral tem pautado a sua actuação pela busca de instrumentos e soluções, de molde a simplificar e racionalizar ao máximo a tarefa de certificação e validação dos dados registados no SIIE pelos diversos ministérios, através das respectivas UGP, com vista a obter um conjunto de informação o mais actual, rigorosa e coerente possível.

Aliás, foi com esse objectivo que, em 2009, se deu início a uma ronda de sessões bilaterais de trabalho com as diferentes UGP, tendo em vista uma melhor articulação dos procedimentos a seguir no sentido da actualização e correcção da informação já inserida no SIIE, tendo sido promovidas reuniões com as estruturas operacionais de alguns ministérios, designadamente dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social, Saúde e Administração Interna.

Foi, também, com o objectivo de auxiliar os ministérios na tarefa de validação e controlo dos dados inseridos pelos respectivos serviços no SIIE, que foi introduzida e divulgada, ainda em 2009, uma funcionalidade na referida plataforma que permite a visualização dos imóveis inseridos incompletos, isto é, sem dados de ocupação e/ou proprietário, o que possibilitou uma detecção muito mais célere dos registos duplicados e, conseqüentemente, aumentou significativamente a qualidade e fiabilidade da informação a tratar.

Nesta sede, é ainda de recordar que, no âmbito dos trabalhos desenvolvidos em 2009 para melhoria da funcionalidade da plataforma de inventariação SIIE, foi implementado, na referida plataforma, um “Classificador Imobiliário”, já mencionado no ponto 1. do presente ofício, referente às funcionalidades do SIIE, que permite conformar os registos efectuados ao abrigo do programa de inventariação com os princípios e normas de inventariação constantes do CIBE, possibilitando, concomitantemente, um tratamento mais detalhado e circunstanciado da informação relativa aos bens imóveis do Estado e dos Institutos Públicos, através de análises estatísticas mais finas, de acordo com as diferentes tipologias e características arquitectónicas e funcionais dos edifícios que compõem a diversidade e heterogeneidade do património imobiliário público.

Sublinhe-se também que, desde a entrada em funcionamento da aplicação, o apoio ao SIIE recebeu/respondeu no ano de 2009 a mais de um milhar de mensagens de correio electrónico, através do endereço electrónico especificamente criado para o efeito (siie.pat@dgf.pt), o que, a juntar aos inúmeros esclarecimentos prestados por via telefónica, traduz, apesar de tudo, um considerável esforço desta Direcção-Geral para prestar aos serviços utilizadores todo o apoio necessário e simplificar ao máximo a sua tarefa de inserção de dados.

Contudo, espera-se que, com a implementação de algumas novas funcionalidades no SIIE, elencadas no ponto 2. do presente ofício, atinente à fiabilidade da informação, designadamente com a introdução de regras de validação e de mecanismos preventivos de alerta de erros, a disponibilização de quadros e relatórios periódicos que possibilitem aos diversos utilizadores a apreensão do histórico de cada imóvel, e a possibilidade de cruzamento de um maior número de variáveis, através do sistema de BI, seja possível minorar grande parte do défice qualitativo de informação até agora observado e otimizar a tarefa de monitorização dos dados que cabe a esta Direcção-Geral.

³ Convém precisar a este propósito que esta Direcção-Geral tem acesso às matrizes inscritas em nome do Estado Português, só não tendo acesso às matrizes inscritas em nome de Institutos Públicos e de Direcções-Gerais. Contudo, note-se que esta Direcção-Geral já contactou a Direcção-Geral dos Impostos com vista à resolução do problema.



3.2. Funcionamento do sistema de controlo de controlo em 2009

No que toca à questão focada por esse douto Tribunal quanto ao registo das operações patrimoniais em 2009, cabe reiterar que esta Direcção-Geral considera que agiu no estrito cumprimento do princípio consagrado no regime jurídico enformador da inventariação do património imobiliário do Estado, designadamente na Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008 e, com mais ênfase, na Portaria n.º 95/2009, e também sublinhado por esse douto Tribunal, designadamente na página 16 do Relato em apreço, de que a responsabilidade pelo reporte, registo e actualização de informação sobre o inventário compete exclusivamente aos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis. Assim, em obediência a esse princípio, esta Direcção-Geral registou no SIIE, através dos serviços competentes, todos os imóveis objecto de alienação em 2009 que se encontravam sob a sua directa administração e que não estavam afectos a nenhuma entidade, tendo ainda procedido à identificação no sistema daqueles que, estando nas mesmas condições, já se encontravam registados.

No entanto, em relação aos demais imóveis transaccionados, esta Direcção-Geral entende ser aplicável, *ta quale*, aos mesmos o princípio normativo de reporte de informação acima invocado, cabendo, assim, às respectivas entidades públicas proprietárias ou afectatárias a responsabilidade pela sua inventariação no sistema.

3.3. Considerações finais

Por fim, e pese embora esta não seja uma matéria que se enquadre na esfera de acção directa desta Direcção-Geral, cabe ainda tecer um comentário ao reparo formulado por esse douto Tribunal quanto ao CCGP, segundo o qual a actuação deste órgão *“deveria ter sido mais actuante junto das entidades responsáveis pela validação da informação, no sentido de que as falhas de informação apontadas ao SIIE fossem colmatadas tempestivamente”*.

Na verdade, e conforme se infere das actas das reuniões do CCGP ocorridas no ano de 2009, a questão da validação e certificação da informação pelas estruturas competentes dos diversos ministérios, não só para cumprimento do eixo da inventariação, como também para cumprimento dos demais eixos do PGPI, foi tema recorrente nas referidas reuniões, tendo-se alertado, por diversas vezes, os restantes membros do Conselho para a necessidade de as UGP desempenharem um papel mais activo na certificação e validação da informação e salientado a relevância destas estruturas para o cumprimento das metas enunciadas no PGPI, sendo a acta da segunda reunião do CCGP em 2009 particularmente elucidativa a este propósito.

Para além disso, o endereço electrónico do CCGP foi o veículo difusor de um conjunto de instruções e esclarecimentos relevantes sobre o modo de cumprimento dos deveres de colaboração e de informação das UGP, bem como de diversos relatórios estatísticos sobre o grau de execução do PGPI e, em particular, sobre a adesão e qualidade dos dados inseridos no SIIE, posteriormente divulgados no portal desta Direcção-Geral.

Por tudo o que antecede, considera-se que a intervenção do CCGP, no quadro das atribuições que lhe foram confiadas, perante as quais se pode dizer que estamos em presença de um órgão de natureza essencialmente consultiva, foi, usando a terminologia desse douto Tribunal, *“actuante”*.

4. Operações imobiliárias realizadas em 2009 / Alienações

4.1. Procedimentos adoptados

Relativamente à observação de que, no âmbito das alienações, foi indevidamente indicado o procedimento de contrato-promessa de compra e venda, cumpre-nos referir que aquela



designação respeita a uma fase posterior à selecção da entidade co-contratante. A identificação do procedimento de contrato-promessa foi, assim, efectuada por uma questão de transparência e para permitir mais facilmente a apreensão de todos os actos que enformam os procedimentos por ajuste directo desencadeados por esta Direcção-Geral.

Ainda nesta sede, esse douto Tribunal salienta que o recurso sistemático ao procedimento de alienação por ajuste directo desvirtua o regime regra legalmente previsto, pondo em causa os princípios da transparência e da concorrência.

Efectivamente o Decreto-Lei n.º 280/2007 introduziu, no n.º 1 do artigo 81.º, o procedimento de negociação com publicação prévia de anúncio como preferencial, tendo em vista a simplificação de procedimentos.

Todavia, na prática, este procedimento surge como o mais adequado quando existem outros factores, para além do preço, sujeitos a negociação, o que, na maioria dos casos, não ocorre.

De facto, e como bem revela a expressão “preferencialmente”, não se encontra obstaculizado o recurso aos outros procedimentos ali previstos, designadamente o ajuste directo, nas situações em que o mesmo seja admissível.

Deste modo, não podemos concordar com o entendimento vertido no Relato em apreço, no sentido de o recurso sistemático ao procedimento por ajuste directo desvirtuar o regime regra legalmente previsto, pondo em causa os princípios da transparência e da concorrência.

Na verdade, estes princípios nunca podem ser dissociados da melhor prossecução do interesse público e que constitui um dos objectivos essenciais da Administração, tendo em conta que esta deve procurar otimizar a satisfação das necessidades colectivas que lhe incumba prosseguir.

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

4.2. Análise das operações realizadas em 2009

No que concerne às operações imobiliárias realizadas em 2009, o Relato de Auditoria em apreço, designadamente nas páginas 18 e 54, refere que foram alienados 73 imóveis pertencentes ao Estado, no montante global de 299,7 milhões de euros.

Contudo, e ao contrário do ali indicado, no ano em referência foram, efectivamente, alienados 74 imóveis, conforme resulta do Mapa que oportunamente foi remetido a esse douto Tribunal, não obstante do Relatório apresentado pelo Governo à Assembleia da República, ao abrigo do n.º 1 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, constar a referência à alienação de 73 imóveis, uma vez que, à data, não era conhecida a expropriação realizada pela Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, no valor de € 812,00, o que só se verificou em sede de reconciliação de receita com a Direcção-Geral do Orçamento e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P..

No que respeita em concreto ao Quadro 14 constante da página 55 do Relato em análise, referente à situação dos processos de contrato-promessa de compra e venda celebrados entre o Estado e a Estamo – Participações Imobiliárias, S.A. (Estamo), e no que respeita ao número de imóveis alienados em 2009, foram objecto de contrato-promessa de compra e venda 43 imóveis, a que correspondem 42 processos administrativos (um dos quais referente a dois imóveis) junto desta Direcção-Geral.

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo





4.3. Análise de divergências referidas no Relato

O Relato de Auditoria refere também que os dados do citado Quadro permitem constatar que esta Direcção-Geral, com referência aos anos de 2005 e 2008, identificou mais 11 alienações que a Estamo, bem como que, uma vez questionada sobre as razões desta divergência, não apresentou qualquer justificação, o que não se afigura correcto, conforme pretendemos demonstrar de seguida.

Efectivamente, e relativamente ao ano de 2005, importa salientar que, a coberto de mensagem de correio electrónico datado de 20 de Maio de 2010, dirigido a esse douto Tribunal, esta Direcção-Geral remeteu um ficheiro com a identificação dos contratos-promessa de compra e venda celebrados com a Estamo com títulos emitidos, tal como solicitado no fax desse douto Tribunal datado 11 de Maio de 2010.

Posteriormente, foi ainda solicitada a indicação das alienações efectuadas à Estamo em 2004 e 2005, tendo sido remetidos os mapas existentes, através mensagem de correio electrónico datado de 7 de Junho de 2010, sendo que destes não constava a identificação da forma de alienação, razão pela qual esse douto Tribunal terá, eventualmente, presumido que todas as transacções foram objecto de contrato-promessa, quando tal não corresponde à realidade. Em suma, em 2005, foram alienados à Estamo 10 imóveis.

Do acima exposto e da análise do Quadro 14, resulta claramente que não existe qualquer discrepância entre a informação prestada por esta Direcção-Geral e pela Estamo.

Relativamente aos contratos-promessa de compra e venda celebrados em 2008, é de referir que esta Direcção-Geral informou esse douto Tribunal de que haviam sido outorgados 31 contratos envolvendo o mesmo número de imóveis, sendo que 24 foram realizados com a Estamo e 7 com a sociedade Lazer e Floresta - Empresa de Desenvolvimento Agro-Florestal, Imobiliário, Turístico e Cinegético, S.A., razão pela qual também não se verifica qualquer divergência entre a informação prestada pela Estamo e por esta Direcção-Geral.

Por sua vez, refira-se que o Quadro 15, constante da página 56 do Relato em apreço, faz referência à anulação de contratos-promessa de compra e venda celebrados entre o Estado e a Estamo.

Contudo, é entendimento desta Direcção-Geral que o termo “anulação” não é o adequado, na medida em que, no Quadro em referência, estão envolvidas várias situações que não se reconduzem àquele conceito jurídico, entendido como a destruição retroactiva de um acto jurídico inválido por carência de qualquer requisito na sua formação que tenha tal consequência prevista na lei.

Com efeito, no Quadro em apreço são mencionados contratos que, por exemplo, não se concretizaram por ter havido lugar ao exercício do direito de preferência legal.

De facto, refira-se que os três contratos indicados por esta Direcção-Geral, referentes a anos anteriores e constantes do Quadro 15 não se concretizaram em virtude de ter sido exercido o direito de preferência.

Nesta medida, é, por isso, evidente que os contratos-promessa celebrados com a Estamo não conduziram à celebração do contrato prometido, pelo facto de os mesmos terem caducado por força do exercício do direito de preferência, situação bem diferente da anulação.



Ainda a propósito do exercício do direito de preferência e da informação prestada pela Estamo, refira-se que esta indicou mais um contrato⁴ além dos apontados por esta Direcção-Geral, em virtude de, à data, este serviço não ter ainda recebido o preço nem emitido o respectivo título de alienação a favor do preferente, motivo pelo qual se considerou que o contrato não havia caducado.

Todavia, é de salientar que esta Direcção-Geral deveria ter indicado seis contratos celebrados em 2004, referenciados pela Estamo, que foram objecto de revogação entre as partes e que, portanto, não se concretizaram por motivos distintos da situação registral dos imóveis.

Quanto ao outro contrato⁵ mencionado pela Estamo como tendo sido objecto de anulação, é de referir que a situação se encontra em processo de acordo.

5. Análise de Processos de Alienações e Aquisições

No que concerne à análise de processos de alienações e aquisições, esse douto Tribunal começa por referir que nos processos de alienação por hasta pública não constava qualquer evidência de ter sido efectuada a publicitação na imprensa exigida pela lei.

Ora, conforme decorre das disposições conjugadas dos artigos 84.º e 87.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, a publicitação da hasta pública na imprensa é facultativa, sendo apenas obrigatória a publicitação em sítio da Internet de acesso público, o que tem sido feito através do portal desta Direcção-Geral, em www.dgff.pt.

Não obstante o anteriormente referido, as hastas públicas realizadas em 2009 foram publicitadas nos jornais “*Diário de Notícias*”, de 30 de Abril de 2009, e “*Expresso*”, de 1 de Maio de 2009.

No que concerne à observação de que o recurso sistemático ao procedimento de alienação por ajuste directo desvirtua o regime legalmente previsto, é aqui de reiterar o já anteriormente aduzido no ponto 4. sobre esta matéria.

Relativamente à alegação de que a não observação das formalidades exigidas para a emissão dos títulos definitivos já originou a anulação de contratos com a consequente devolução dos valores recebidos, refira-se que, até à data, nenhuma das seis revogações ocorridas teve como fundamento a situação registral dos imóveis, o que leva esta Direcção-Geral a não partilhar do entendimento desse douto Tribunal.

Por outro lado, e no que respeita à questão enunciada por esse douto Tribunal quanto à contabilização da receita, nas situações em que a não emissão do título definitivo se ficou a dever à aquisição do imóvel por outra entidade na sequência do exercício do direito de preferência, permitimo-nos salientar que idêntica situação se verifica nas vendas a prestações de 2 ou até 6 anos, conforme se trate, respectivamente, de uma venda em hasta pública ou por ajuste directo/negociação com publicação prévia de anúncio, bem como nas vendas realizadas no final do ano, uma vez que, nestes casos, a receita é contabilizada num ano e a venda só se concretiza em ano posterior com a emissão do respectivo título de alienação e consequente abate do imóvel ao inventário.

Ainda no que respeita aos contratos-promessa de compra e venda, esse douto Tribunal afirma que não foi dado cumprimento ao disposto na lei sobre as condições de pagamento, na medida em que aqueles estabelecem que o pagamento integral do preço do imóvel é efectuado na data da respectiva assinatura.

⁴ Proc. 26-NMC-136.

⁵ Proc. 26-HF-375.



Todavia, esta Direcção-Geral não partilha desse entendimento, desde logo porque no contrato-promessa as partes podem acordar não só na outorga do contrato definitivo, mas também na antecipação de prestações próprias do contrato prometido, como seja o pagamento do preço.

No fundo, estão em causa obrigações ligadas à eficácia do contrato prometido, ainda não existente, pelo que o contrato-promessa cria convencionalmente a obrigação de antecipação do cumprimento dessas futuras obrigações, não se encontrando esta actuação legalmente impedida.

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

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

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

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

6. Considerações finais

Para além do exposto, não podemos deixar de referir que o processo de reforma do património imobiliário público, há tantas décadas almejado, está finalmente em curso, e com resultados já considerados bastante satisfatórios, estando a respectiva operacionalização em avançado progresso. Esta reforma, primeira a que houve lugar desde as décadas de 30 e 40 do séc. passado, constitui um marco de mudança e de evolução dos quadros legislativo e operacional da gestão imobiliária pública, merecendo agora esta área, cuja importância nas últimas décadas havia sido minorada, a atenção e o tratamento adequados ao seu papel financeiro e social.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Pedro Rodrigues Felício

CF/

Ao D. A. U.
0208.10
[Handwritten signature]

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

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
		676453	

Assunto: Relato da Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado.

Senhor Director-Geral,

Em resposta ao solicitado através do ofício nº 12.960, de 22 de Julho de 2010, o IGESPAR, I.P. informa que tem dupla função relativamente ao desenvolvimento do Programa acima referido. Por um lado enquanto entidade representada no Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial (CCGP) e por outro enquanto organismo da Administração Indirecta do Estado, pelo que a resposta far-se-á a dois níveis:

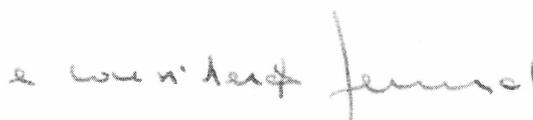
- 1) Enquanto entidade representada no CCGP – por despacho, do então, Director do IGESPAR, I.P., Dr. Elísio Summavielle, foi nomeado representante do IGESPAR, I.P. no CCGP o Senhor Arquitecto Luís Branco de Pinho Lopes que no decurso de várias reuniões de trabalho em que esteve presente propôs a alteração do Programa para contemplar os imóveis classificados afectos a serviços públicos. Por outro lado encontra dois tipos de contrangimentos neste programa:
 - i) O programa não dispõe de verbas para a realização das obras;
 - ii) Dificuldade na realização de avaliação de imóveis que pelas suas tipologias, grandes áreas não úteis, não respondem às necessidades dos serviços.
- 2) Enquanto organismo da administração indirecta do Estado – até agora, recorde-se que o IGESPAR, I.P. resulta da fusão de parte do ex-IPPAR, do ex-IPA, e parte da ex-DGEMN, identificou 90 imóveis, entre prédios rústicos prédios urbanos,

Monumentos Património Mundial e Monumentos Nacionais, que não fazem parte, nos termos do Decreto-Lei nº200/2006, de 25 de Outubro, do seu património próprio ou lhe estão afectos por Lei, e dos quais cerca de 40% já estão registados no S.I.I.E.

Para realização daqueles registos foram realizadas reuniões de trabalho com a Secretária-Geral do Ministério da Cultura, e respondidos todos os pedidos, sobre o assunto, que nos foram dirigidos.

Em termos de funcionalidades do programa informático, revemo-nos em muitas das considerações produzidas, por esse Tribunal, na sequência deste Relato de Auditoria, nomeadamente quando estamos a falar de Monumentos Património Mundial ou Nacional, ou do preenchimento de dados de terrenos rústicos expropriados, ou adquiridos, na envolvente de Monumentos Nacionais ou Património Mundial, com vista à sua protecção, em que frequentemente não dispõe, este serviço, de elementos prediais que nos são solicitados pelo programa informativo.

Com os melhores cumprimentos,



O Subdirector



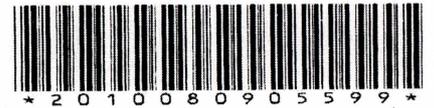
Luís Filipe Coelho

DGTC 02 08'10 14315



SECRETARIA-GERAL
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Secretaria-Geral do MFAP



Classificação:

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

C/C Exmo. Sr.
Director-Geral da DGTG
Neste edifício

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa Referência	Classificação
Protocolo n.º 12962	22/07/2010	DPI-UGP/ 028 / 2010	

Assunto: Relato da Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado.

O Tribunal de Contas enviou a esta Secretaria-Geral, através de protocolo, com a Ref. 12962, de 22/07/2010, o relato da auditoria à execução do Programa de Inventariação dos Imóveis do Estado, para que no âmbito e, para os efeitos previstos no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, querendo, tecesse comentários ao referido relato.

Assim, com a desejável concisão que estas matérias impõem, e sem contemplar quaisquer eventuais comentários que ultrapassem a estrita esfera de competência desta Secretaria-Geral, importa sublinhar o entendimento generalizado de que o documento reflecte uma realidade já por nós sentida, cuja visão partilhamos, o que nos leva a subscrever as várias recomendações apontadas, às quais iremos, na medida do possível, procurar dar resposta, isoladamente ou em parceria com as outras entidades.

Em sede de apreciação na especialidade, seguindo a ordem das questões apresentadas e atendendo especialmente às recomendações 5 e 6, entende-se ser de referir o seguinte:



Recomendação 5

Tal como consta no quadro 11 folha 50, esta recomendação já se encontra implementada na Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública. A nomeação foi efectuada através do Despacho n.º 6495/2009, de 27 de Fevereiro de 2009, e publicada no D.R., em que, o responsável pela Unidade de Gestão Patrimonial (UGP), acumula as funções de Chefe da Divisão de Património e Instalações da Direcção de Serviços e Recursos. Esta estrutura da UGP, desde 01 de Março deste ano, detém uma Técnica Superior (Eng.ª Civil).

Recomendação 6

Sendo uma matéria transversal a todas as Secretarias-Gerais -UGP, julga-se que a implementação e respectiva coordenação deveria ser da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças que a curto prazo, deveria encetar duas acções imediatas, mas estruturantes, nomeadamente:

- A articulação com os “donos” do SIIE, para tratar urgentemente da qualidade dos dados, proceder à alteração dos actuais critérios de validação, identificar uma eventual necessidade de novas funcionalidades e melhorar os ecrans de suporte ao utilizador.
- O desencadeamento de acções de formação, que viabilizem um melhor entendimento, quer da utilização do sistema, quer da meta-informação de negócio que deve ser introduzida.

Resta, por fim, agradecer o benefício da análise crítica e das recomendações apresentadas, as quais vão certamente constituir uma forte de mais valia no trabalho que esta Secretaria-Geral – UGP, isoladamente ou em conjunto, com as suas congéneres, vai ter de desenvolver neste domínio.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*

O Secretário – Geral


J. A. de Mendonça Canteiro



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
SECRETARIA-GERAL

EX.MO SENHOR
DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE, 61
1069-045 LISBOA

DOCUMENTO N.º: **14540**

DATA: 23/07 / 2010

SERVIÇO: SG

PROCESSO N.º: 2/2010

REF.:

ASSUNTO: RELATO DA AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVENTARIAÇÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO

Relativamente ao assunto em epígrafe, informo V.Exa, que no âmbito do Ministério da Defesa Nacional, a Unidade de Gestão Patrimonial funciona junto da Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa, entidade para a qual foi reencaminhado o ofício nº 12964, de 22/JUL/2010, desse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos, *e a bordo de cordialidades*

O SECRETÁRIO-GERAL

JOSÉ DE BARROS

/LB

Na sua resposta refira o n.º deste documento e o número do processo

☎ - 213 010 001/213 038 501 - Fax 213 020 284

✉ - secretaria.geral@defesa.pt

📍 - Av. Ilha da Madeira

📄 - 400-204 Lisboa

DTTC 26 07'10 13765

A handwritten mark or signature in the top left corner, consisting of several overlapping, curved lines.

MUITO URGENTE



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DE ARMAMENTO E INFRA-ESTRUTURAS DE DEFESA

C/C:

Exm^o Senhores

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av^a Barbosa du Bocage , 61

1050-189 Lisboa

Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Ministro da Defesa Nacional

N/ Edifício

Secretário-Geral do Ministério da Defesa
Nacional

N/Edifício

Ofício N.º: 4234 **P.º**081635

Data: 06/08/2010

Assunto: Relato da Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património do Estado

Ref.ºs: a) - V. 12964 / 22-07-2010

b) - V. 3631/ CG/ Pº 293/08 (1) / 26-07-2010 (NOTAL)

c) - V. 14539 / Pº 2/2010 / 23-07-2010 (NOTAL)

Exmo Senhor Dr. José Teófilo,

1. Relativamente ao assunto em título informa-se, V^a Ex^a, que esta Direcção-Geral, no âmbito das suas competências, tem vindo a participar activamente com os seus contributos para a implementação do Programa de Inventariação do Património Imobiliário Público, pese embora as limitações naturais decorrentes do enorme acervo patrimonial afecto a este Ministério.
2. Neste âmbito, partilha na sua grande maioria das preocupações vertidas neste Relato de Auditoria, já transmitidas, em tempo, à Direcção-Geral de Tesouro e Finanças, no que respeita às grandes dificuldades de carregamento na plataforma informática do SIIE, quer pela sua fragilidade manifesta, quer pelas suas características de tal forma genéricas que praticamente impossibilitam a realização de carregamentos, com sucesso, da informação associada a este património dotado de especificidades muito próprias, como é o caso do

CBa



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

DIRECÇÃO-GERAL DE ARMAMENTO E INFRA-ESTRUTURAS DE DEFESA

património militar. A título de mero exemplo, entre outros, temos a circunstância da sua maior parte, estar integrado no domínio público militar e como tal não constituir objecto de registo predial, que por si só é um factor impeditivo ao seu correcto carregamento, dado este elemento ser fundamental ao registo dos imóveis.

3. Em face do exposto, tendo por base uma metodologia interna traçada para a corrente ano foram propostas correcções à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças tendentes a suprir as deficiências detectadas no sistema informático (SIIE) de modo a garantir a execução deste Programa.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

Carlos Alberto Viegas Filipe

Vice-Almirante

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA-GERAL

C/c:
Exmo Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência
o Ministro da Justiça

Exmo Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência
Departamento de Auditoria II
Processo nº 07/10 - Audit

Sua comunicação de
Of. Nº 12966
22-07-2010

Nossa referência
Of. Nº 42 / GSG / 2010
Proc.

Data
27-07-2010

ASSUNTO: Relato da Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado

Em relação ao assunto em epígrafe tenho a honra de informar que o ofício nº 12966 e o Relato de Auditoria, enviado por V. Exa., foi reencaminhado para o Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, por ser matéria da competência daquele Organismo.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral

António Farinha Simão

DGTC 28 07'10 13941

W



MINISTÉRIO DA ECONOMIA, DA INOVAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO

Secretaria-Geral

Exm.º Senhor
Director-Geral
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S-003058/2010/SG
2010-08-06

SUA REFERÊNCIA
Departamento de Auditoria II processo
n.º 07/10 -Audit

SUA COMUNICAÇÃO DE
12967 22.Jul.10

NOSSA REFERÊNCIA
SAL I-OFI/002076/2010/SG

ASSUNTO: **Relato da Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário de Estado realizada pelo Tribunal de Contas**

Beneficiando da audição concedida ao abrigo do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, relativamente ao Relato da Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado, oferece-se a esta Secretaria-Geral tecer os seguintes comentários:

No que concerne à Recomendação n.º 4, sobre o modo de prossecução das funções que estão legalmente cometidas ao Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial, nos termos da Resolução de Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro e da Portaria n.º 34-A/2009, de 15 de Janeiro, cabe-nos manifestar a intenção, como membro deste órgão, de participar nas diligências necessárias para dar cumprimento à Recomendação em apreço.

A propósito da Recomendação n.º 5, relativa «(...) à criação das Unidades de Gestão Patrimonial, identificação dos responsáveis e dos elementos que as constituem, como elemento formal essencial da atribuição de responsabilidades e das competências que a lei lhes confere.», referimos que nos termos das alíneas g) a i) do artigo 6.º da Portaria n.º 533/2007, de 30 de Abril, já existe uma unidade orgânica em cujas competências se integram as relativas à de uma Unidade de Gestão Patrimonial (UGP), a saber, a Direcção de Serviços de Aprovisionamento Integrado e Logística.





MINISTÉRIO DA ECONOMIA, DA INOVAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO

Secretaria-Geral

De acordo com a nossa comunicação enviada, através de e-mail, ao Tribunal de Contas, em resposta ao V/ fax n.º 751/10-DA, de 08 de Junho de 2010, foi mencionada a data a partir da qual foram integralmente assumidas as competências cometidas por Lei às Unidades de Gestão Patrimonial, bem como identificados os elementos que desempenham essa actividade.

Deste modo, afigura-se-nos, salvo melhor entendimento, que a presente circunstância se encontra em conformidade com o disposto no n.º 7.1 da Resolução de Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro.

Não obstante, iremos analisar o melhor modo de evidenciar as competências em apreço, assim como a identificação do responsável e elementos que assumem as funções inerentes às de UGP.

Sobre a Recomendação n.º 6, acerca da implementação de procedimentos que permitam assegurar a validação tempestiva, por parte da UGP, da informação registada no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) compete-nos mencionar que está a ser analisada a metodologia de trabalho que permita a implementação de tais procedimentos, reconhecendo-se a importância da fiabilidade dos dados inseridos no SIIE.

Como última nota, sendo a Inventariação do Património Imobiliário do Estado um dos eixos que constituem o Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI) afigura-se-nos relevante sublinhar os constrangimentos de diversa ordem que dificultam o exercício das competências legalmente cometidas, sentidos quer por parte da UGP, quer por parte dos demais organismos.

A este propósito referimos, desde logo, a escassez de recursos humanos para afectação às tarefas relativas ao PGPI, quer em termos numéricos, quer quanto ao perfil técnico adequado à prossecução de algumas das actividades.

Este último item tem vindo a determinar o recurso à contratação de serviços que permitam honrar o cumprimento das obrigações previstas em sede do PGPI. No entanto, as actuais restrições financeiras inviabilizam a continuidade dos trabalhos previstos nesta sede, como, por exemplo, os levantamentos dos imóveis e a apresentação de planos de recuperação assentes em opções técnicas conscientes.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA, DA INOVAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO

Secretaria-Geral

Não obstante sublinharmos a disponibilidade da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças para auxiliar a UGP nas suas actividades, o facto de não existir formação específica no âmbito da Gestão Patrimonial constitui outra das dificuldades sentidas, dada a relevância e complexidade de pendor técnico, designadamente jurídico, da área em apreço, com implicações directas no modo como são analisados os dados a inserir no SIIE.

Com os melhores cumprimentos,

A. Mira dos Santos

Secretário-Geral



c/c: Gob MADRP

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de
Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA
N.º 12946
Proc.º 07/10

SUA DATA
22Jul10

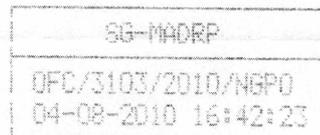
NOSSA REFERÊNCIA
N.º OFC/3103/2010/NGPO
Proc.º

ASSUNTO: Relato da Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado

Relativamente ao assunto supra mencionado, somos a informar que se encontra em curso alteração à estrutura orgânica flexível, aprovada pelo Despacho n.º 11801/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, n.º 94, de 15/5/2009, por forma a incorporar a Unidade de Gestão Patrimonial, e definir competências e procedimentos a adoptar, dando assim cumprimento às Recomendações n.º 5 e 6 do Relato de Auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

Pell A Secretária-Geral,



(Maria Clotilde Jesus)

DGTC 06 08 10 14615

Maria Isabel Salgado
Maria Isabel Salgado
Secretária-Geral Adjunta

AGC

A handwritten mark or signature in the top left corner, consisting of several overlapping, curved lines.

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua data	Processo n.º	Serviço	Ofício n.º
Dep. Auditoria II Ofic. 12969	2010.07.22	07/10-Audit	DSAR/DRP	OF/1481/2010/DSAR/DRP

ASSUNTO: RELATO DA AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVENTARIAÇÃO DO PATRIMONIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO

Em resposta ao vosso ofício referenciado em epígrafe e após análise da documentação anexa que desde já agradecemos, informa-se que se concorda com as propostas apresentadas para melhoria dos resultados do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado.

Com os melhores cumprimentos,

A Secretária-Geral

Isabel de Carvalho

MOPTC 06 08'10 14616

ms



S. R.
MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL
Secretaria-Geral

Ex.mo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.^a. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

MTSS/2614/Sa1da/30/07/2010

Processo
N.º(s)

Serviço
DSGFP

ASSUNTO: *Relato da Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado – comentários da SGMTSS*

No seguimento do v/ofício n.º 12 971 de 22 de Julho, e analisado o Relato da Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado, no que se refere ao Capítulo 1.2 – Recomendações, especificamente quanto às recomendações n.ºs 5 e 6, cumpre tecer os seguintes comentários no sentido de esclarecer as medidas que esta Secretaria-Geral adoptou neste processo:

1. Pelo Despacho n.º 6/SG/2009 de 3 de Fevereiro foi criada a Unidade de Coordenação do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI) e nomeados os elementos que a constituem, no Despacho n.º 8/SG/2010 de 14 de Maio, procedeu-se a uma alteração dos elementos afectos à Unidade;
2. No âmbito da implementação de procedimentos que permitam uma validação tempestiva da informação dos imóveis registada no SIIE, está em fase de avaliação a metodologia adoptar tendo em conta o vasto universo de cerca de 600 imóveis distribuídos por 15 organismos deste Ministério;
3. O trabalho de validação que tem sido realizado, surge no âmbito do preenchimento de dados pelos organismos do MTSS e posterior fornecimento dos mesmos à Direcção-Geral de Tesouro e Finanças (DGTF), referentes aos vários planos sectoriais do PGPI.

DGTC 02 08 10 14255



S. R.
MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL
Secretaria-Geral

4. Nesse sentido tem-se procedido a uma análise da variação anual, verificado a coerência dos dados e o grau de execução do PGPI nos seguintes planos:
- a) Plano de Inventariação;
 - b) Plano sobre o Regime de Utilização (Avaliações);
 - c) Plano de Regularização Jurídica;
 - d) Plano de Ocupação;
 - e) Plano de Conservação e Reabilitação.

Todo este processo tem subjacente uma estreita articulação da Unidade com os organismos do MTSS.

Com os melhores cumprimentos

p¹ A Secretária-Geral

TEREZINHA GARRIDO
Secretária-Geral Adjunta



MINISTÉRIO DA SAÚDE

Secretaria-Geral

Exmo. Sr.,
Dr. Luís Filipe Simões,
Auditor Coordenador do
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

4321/2010 - DSGR/DRFP/Pat

ASSUNTO: **Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado**

Em resposta aos vossos ofícios remetidos a este Ministério, no âmbito do Processo n.º 07/10 do Departamento de Auditoria II, vem esta Secretaria-Geral pronunciar-se, nos termos e para os efeitos do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, através da Informação n.º 1054, de 29 de Julho, que se anexa, e cujo conteúdo foi dado conhecimento ao Senhor Secretário de Estado da Saúde

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral

João Nabais

DGTC 05 08'10 14587



MINISTÉRIO DA SAÚDE

Secretaria-Geral

Concordo Remete-se por ofício ao
Tribunal de Contas

30.7.2010

João Nabais
Secretário-Geral

João Nabais

Concordo com a análise efectuada pela UGP ao
Relato da Auditoria à Execução do PGPI, pelo
que se propõe o envio para autorização do Sr.
Secretário-Geral da Saúde.

À consideração superior

30-07-2010

Cláudia Monteiro
Directora de Serviços

Concordo com a presente informação, pelo que
deverá ser submetida à consideração do Exmo.
Sr. Secretário-Geral.

À consideração superior.

29-07-2010

Nuno Costa
Chefe de Divisão

INFORMAÇÃO Nº	1054/2010	PROCESSO Nº	35/2010	DATA	29-07-2010
---------------	-----------	-------------	---------	------	------------

ASSUNTO: Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado

O Tribunal de Contas realizou recentemente uma auditoria à execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado, tendo, no passado dia 22, citado esta Secretaria-Geral do respectivo relato, para que esta, querendo, remeta as observações que considerar necessárias, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, devendo a eventual resposta dar entrada no Tribunal até ao próximo dia 6 de Agosto.

Nestes termos, cumpre informar:

Apesar do relato de auditoria não se referir especificamente à execução do Programa pela Unidade de Gestão Patrimonial (UGP) do Ministério da Saúde, tece algumas considerações sobre o papel destas Unidades em geral na respectiva função de apoio à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), levantando algumas questões, que se entende, deverem ser objecto de esclarecimento por parte desta UGP.



MINISTÉRIO DA SAÚDE

Secretaria-Geral

As questões a esclarecer encontram-se resumidas nas recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no sentido de colmatar as deficiências verificadas no decorrer da auditoria, salientando-se, para o efeito, as recomendações n.ºs 5 e 6 dirigidas às Secretarias-Gerais de todos os Ministérios.

A recomendação n.º 5 refere-se ao processo de criação das UGP nas Secretarias-Gerais de todos os Ministérios, *“e à identificação do responsável e dos elementos que as constituem, como elemento formal essencial da atribuição de responsabilidades e das competências que a lei lhes confere”*.

Atendendo a que a UGP da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde foi criada pelo Despacho n.º 13506/2009, de 9 de Junho, publicado na 2.ª Série do Diário da República, tendo esta criação sido confirmada pelo próprio Tribunal de Contas no relatório em análise, ao incluí-la na lista das UGP constituídas formalmente, esta recomendação não tem aplicação no caso específico deste Ministério.

No que concerne à recomendação n.º 6, o Tribunal aconselha a implementação de procedimentos que permitam às respectivas UGP assegurar a validação tempestiva da informação registada no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) pelos organismos.

Entre estes procedimentos, incluir-se-ia a *“análise da informação proveniente do Sistema de Informação de Organização do Estado (SIOE), relativa às entidades a fim de identificar organismos omissos ou com dados desactualizados e providenciar a respectiva correcção”*.

Em sede inicial, esta UGP procedeu à referida análise, tendo, ainda, alertado todos os seus organismos da necessidade de actualização do SIOE para a efectivação do registo de utilizador na plataforma electrónica do SIIE.

Outro exemplo enunciado pelo Tribunal de Contas dos referidos procedimentos foi a *“implementação de rotinas de controlo da informação registada que permitam a identificação de erros, insuficiências ou incoerências da informação de forma regular e sistematizada”*.

Neste âmbito, o Tribunal realça a importância dos relatórios que o SIIE disponibiliza para a acção de controlo a exercer pelas UGP, listando, de seguida, 19 tipos de relatórios e os respectivos conteúdos.

Todavia, destes 19 relatórios, o perfil de Ministério utilizado pela UGP para proceder ao controlo dos dados apenas possibilita o acesso a 7, a saber:



MINISTÉRIO DA SAÚDE

Secretaria-Geral

- Relatório n.º 1 e 2 – Ficha do Imóvel;
- Relatório n.º 3 – Ficha de Ocupante;
- Relatório n.º 4 – Pessoal ao serviço e áreas (m²), segundo o tipo de instalações ocupadas, por Ministérios;
- Relatório n.º 9 – Situação Matricial e Registral dos Imóveis;
- Relatório n.º 10 – Instalações, tipos de área e n.º de pessoas ao serviço, por Ministério e Propriedade;
- Relatório n.º 11 – Lista de Imóveis de Organismos.

E destes, apenas 5 se encontram operacionais, visto que o relatório sobre a situação matricial e registral dos imóveis e a lista de imóveis de organismo não se encontram disponíveis já há algum tempo, tendo esta UGP reportado a situação, por diversas vezes, aos serviços de apoio informático da plataforma SIIE, mas sem que a mesma fosse resolvida.

Acresce ainda que o Tribunal destaca a importância do *“Relatório de erros dos dados introduzidos pelo utilizador”* por ter sido especificamente concebido com vista ao controlo dos dados, na medida em que apresenta informação sobre o número do imóvel, a sua identificação, o tipo de erro, o NIPC e um endereço de correio electrónico de contacto. Contudo, esta UGP, através do perfil de “Ministério”, não tem acesso a este relatório, o que inviabiliza um controlo sistemático dos erros cometidos pelos organismos que inserem os respectivos imóveis, obrigando à visualização individual de cada imóvel inserido por cada organismo, o que, num universo de 83 organismos com mais de 2000 imóveis, dificulta sobremaneira a implementação de rotinas de controlo. No entanto, a UGP tem assegurado, através da comparação de ficheiros que contêm o programa das inventariações elaborado pelos organismos, com os registos que constam no SIIE, algumas rotinas de controlo, de forma a minimizar a ausência do referido relatório.

De um modo geral, os relatórios pré definidos na plataforma SIIE, não respondem às necessidades reais desta UGP, tendo em conta que, e a título de exemplo, não é possível apurar num único mapa, os imóveis que um determinado organismo possui na situação de arrendado, com a indicação do valor da renda por imóvel, sendo que, tratando-se de uma base de dados acedida através de uma



MINISTÉRIO DA SAÚDE

Secretaria-Geral

plataforma electrónica, é sempre possível parametrizar novos relatórios, ou permitir que os utilizadores possam personalizar os mesmos à medida das necessidades de cada UGP.

Por fim, salienta-se a importância da recomendação n.º 2, dirigida ao Sr. Ministro de Estado e das Finanças e ao Sr. Ministro da Justiça, para que *“providenciem no sentido da DGTF ter acesso à informação das bases de dados do Instituto de Registos e Notariado, IP, e da Direcção-Geral dos Impostos, que lhe permita – no estrito cumprimento das competências que o regime legal lhe atribui – a certificação da informação constante do SIIIE no que se refere ao registo e inscrição matricial dos imóveis”*, questionando-se se o referido acesso não se pode estender às UGP, a fim de que estas possam verificar da veracidade e correcção dos elementos matriciais e registrais colocados pelos organismos tutelados pelo respectivo Ministério.

A Jurista

Joana Portela

A handwritten mark or signature in the top left corner, consisting of several overlapping loops and a long, thin tail extending upwards and to the right.



C/C

Exma. Senhora Chefe de Gabinete de Sua
Excelência a Ministra da Educação

Exmo.(a) Senhor(a)

Director Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação de:	N/ Processo	Nossa referência	Data
Dep. De Auditoria II Proc. Nº 07/10-Audit	22 -07-2010		OF/5659/2010/DSAG/DGFP/MT	02-08-2010

ASSUNTO: RELATO DE AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVENTARIAÇÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO

Em resposta ao V. ofício nº 12973 datado de 22 de Julho de 2010 sobre o Relato de Auditoria mencionado em epígrafe, cumpre-me informar que será acolhida a recomendação nº 6 e foram tomadas medidas tendentes à validação da informação registada no SIE com o objectivo de melhorar a qualidade da informação.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral



(João S. Batista)

DGTC 10 08'10 14823

EC/

Mr

1833 06-AUG '10

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SI referência: 12975

SI data: 22/07/2010

Assunto: **Relato de Auditoria à Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado.**

Tenho a honra de acusar a recepção do ofício, de 22 de Julho de 2010, que mereceu a nossa melhor atenção.

A sua leitura, bem como do relatório anexo não nos suscita reparos particulares, revendo-nos na maioria das conclusões e recomendações emanadas da auditoria, designadamente as relativas às Unidades de Gestão Patrimonial e sua articulação com a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral Adjunto,

Luís Oliveira Machado

W