

RELATÓRIO N.º 17/2013 – 2.ª S

PROCESSO N.º 10/13-AUDIT



AUDITORIA AO CONTRATO DE ARRENDAMENTO DO IMÓVEL PARA
INSTALAÇÃO DO TRIBUNAL DA MAIA

Tribunal de Contas

Lisboa, 2013



ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 4 |
| Fundamento, objetivos e âmbito | 4 |
| Ações de Controlo..... | 4 |
| Metodologia..... | 5 |
| Condicionantes..... | 5 |
| Exercício do contraditório | 5 |
| ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL..... | 7 |
| IGFPJ / IGFIJ/ IGFEJ..... | 7 |
| DGTF..... | 9 |
| ENQUADRAMENTO NORMATIVO | 11 |
| Regime do arrendamento público de imóveis (RAPI) - DL n.º 228/95 | 11 |
| Regime do património imobiliário público (RPIP) – DL n.º 280/2007 | 13 |
| Da competência para a autorização de despesa pública em matéria de arrendamento..... | 14 |
| OBSERVAÇÕES..... | 18 |
| Sistemas de Gestão Administrativa e de Controlo | 18 |
| Legalidade e regularidade das operações - Processo de arrendamento | 20 |
| EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS | 35 |
| VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO..... | 40 |
| DECISÃO..... | 40 |
| FICHA TÉCNICA..... | 42 |
| ÍNDICE DOS ANEXOS..... | 43 |



Tribunal de Contas

SIGLAS

| | |
|------------------|---|
| AR | Assembleia da República |
| CCP | Código da Contratação Pública |
| CCPGR | Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República |
| CD | Conselho Diretivo |
| CMM | Câmara Municipal da Maia |
| CMVM | Comissão do Mercado de Valores Mobiliários |
| CPA | Código do Procedimento Administrativo |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| DAAP | Divisão de Aquisições e Administração Patrimonial |
| DGAJ | Direção-Geral da Administração da Justiça |
| DGE-IGFIJ | Departamento de Gestão de Empreendimentos do IGFIJ |
| DGF-IGFIJ | Departamento de Gestão Financeira do IGFIJ |
| DGO | Direção-Geral do Orçamento |
| DGO-IGFIJ | Departamento de Gestão Orçamental do IGFIJ |
| DGP | Direção-Geral do Património |
| DGPE | Direção-Geral do Património do Estado |
| DGP-IGFIJ | Departamento de Gestão Patrimonial do IGFIJ |
| DGTF | Direção-Geral do Tesouro e Finanças |
| DIJ-IGFIJ | Direção de Infra-Estruturas da Justiça do IGFIJ |
| DL | Decreto-Lei |
| DR | Diário da República |
| GC | Gabinete de Contabilidade |
| IGCP | Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P. |
| IGFEJ | Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. |
| IGFIJ | Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, I.P. |
| IGFPJ | Instituto de Gestão Financeira Patrimonial da Justiça |
| INTOSAI | <i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| LQIP | Lei-quadro dos Institutos Públicos |
| ME | Milhões de euros |
| m€ | Milhares de euros |
| MEF | Ministro de Estado e das Finanças |
| MFAP | Ministério das Finanças e da Administração Pública |
| MJ | Ministro da Justiça |
| OE | Orçamento do Estado |
| POCP | Plano Oficial de Contabilidade Pública |
| QUAR | Quadro de Avaliação e Responsabilização |
| RA | Relatório de Atividades |
| RAFE | Regime de Administração Financeira do Estado |
| RAPI | Regime do Arrendamento Público de Imóveis |
| RCM | Resolução do Conselho de Ministros |
| RPIP | Regime do Património Imobiliário Público |
| SEAJ | Secretário de Estado Adjunto da Justiça |
| SEAPEMJ | Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça |
| SEJ | Secretário de Estado da Justiça |
| SETF | Secretário de Estado do Tesouro e Finanças |
| TAF-Porto | Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto |
| TC | Tribunal de Contas |



INTRODUÇÃO

Fundamento, objetivos e âmbito

1. A presente auditoria de conformidade¹ visa examinar a legalidade e a regularidade dos procedimentos e das operações subjacentes, iniciados em 2006, que culminaram no contrato de arrendamento para instalação do tribunal e de outros serviços públicos de justiça na Maia, adiante designados por *Tribunal da Maia*, celebrado, em 20 de junho de 2011, entre o Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, I.P. (IGFIJ) e a Sociedade “*Nova Casa, Imobiliária e Construções, SA*”, adiante designada por *Nova Casa*.
2. A auditoria exclui do seu âmbito a pronúncia sobre a validade legal do contrato de arrendamento referido porque a competência para esta declaração é da jurisdição administrativa e fiscal, decorrendo no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (TAF-Porto) a ação administrativa especial para a declaração de nulidade dos atos administrativos com o conseqüente pedido de anulação do contrato de arrendamento intentada pelo Ministério Público contra o Ministério das Finanças e o IGFIJ².

Contudo, a sentença transitada em julgado desta ação administrativa (cujos autos encontram-se a aguardar o decurso do prazo da notificação da junção de documentos)³ e, eventualmente, de outras conexas poderá justificar a intervenção futura do Tribunal de Contas (TC) para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

3. A auditoria, em obediência estrita aos princípios e regras de auditoria, emite as suas opiniões quanto à conformidade dos procedimentos, com eventual imputação de responsabilidade dos agentes diretos ou subsidiários, tendo em conta o confronto das evidências de auditoria com os critérios de legalidade e regularidade estabelecidos, sendo a interpretação jurídica seguida independente das opiniões expressas pelas partes nas suas estratégias de litigância da ação administrativa referida.

Ações de Controlo

4. O TC efetuou recentemente as seguintes ações de fiscalização sucessiva com ligações temáticas à presente auditoria: Relatório n.º 4/12 - 2.ª Secção, “*Auditoria ao arrendamento do imóvel - Tribunal da Comarca da Grande Lisboa-Noroeste - Juízos da Amadora - Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, I.P.*”.

¹ A auditoria está inscrita no Programa de Fiscalização para 2013 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC), aprovado em sessão de 29 de novembro de 2012. A inclusão foi motivada designadamente pelo Parecer n.º 23/11, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (CCPGR), enviado ao TC, para os devidos efeitos, pelo Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça (SEAPEMJ) (cfr. Ofício n.º 407, de 30 de dezembro de 2011, do Gabinete do SEAPEMJ).

² Processo n.º 1316/12.9BEPRT.

³ Cfr. Ofício n.º 071, de 14 de maio de 2013 do TAF-Porto.



Tribunal de Contas

aprovado em 26 de janeiro de 2012⁴; Relatório n.º 41/12 - 2.ª Secção, “*Auditoria à Alienação de imóveis do Estado a Empresas Públicas*”, aprovado em 6 de dezembro de 2012.

5. No que respeita aos órgãos de controlo interno, foi realizada pela Inspeção Geral de Finanças (IGF) a “*Auditoria à Gestão do Património Imobiliário em Serviços e Fundos Autónomos*” (Relatório n.º 348/2008).

Metodologia

6. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção⁵.
7. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Plano Global de Auditoria, onde se inclui a composição da equipa de auditoria, o Programa de Trabalho e o Relato. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo I. A auditoria teve em conta o Parecer n.º 23/11 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (CCPGR), aprovado por unanimidade, em 15 de setembro de 2011.

Condicionantes

8. Regista-se a boa colaboração prestada por todas as entidades contactadas, designadamente o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ) e a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Exercício do contraditório

9. Em cumprimento do princípio do contraditório⁶, o Juiz Relator determinou o envio do Relato às entidades seguintes para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo e conclusões: Ministro de Estado e das Finanças, Ministra da Justiça, Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, Diretora-Geral do Tesouro e Finanças e Presidente do CD do IGFEJ em funções em junho de 2013; Ministro de Estado e das Finanças, Ministro da Justiça, Secretário de Estado do Tesouro

⁴ E no âmbito do Acompanhamento de Recomendações, o Relatório n.º 29/2012, 2.S, de 26 de setembro.

⁵ Cfr. Regulamento da 2.ª Secção do TC: artigo 4.º, n.º 2 - “A 2.ª Secção exerce, em regra, a sua atividade de controlo e de auditoria segundo princípios, métodos e técnicas geralmente aceites e constantes de manuais de auditoria e de procedimentos por ela aprovados”; e artigo 83.º, n.º 1 - “Em tudo o que não estiver expressamente previsto nos manuais referidos no artigo 4.º, n.º 2 [manuais de auditoria e de procedimentos aprovados pelo TC], os Serviços de Apoio orientar-se-ão, sucessivamente, pelas normas de auditoria e contabilidade geralmente aceites, pelas normas aprovadas no âmbito da União Europeia e pelas normas aprovadas no âmbito da INTOSAI [International Organization of Supreme Audit Institutions].”.

⁶ Plasmados, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações subsequentes (LOPTC – Lei de Organização e Processo do TC).



e Finanças, Diretor-Geral e outros dirigentes e técnico da Direção-Geral de Tesouro e Finanças (DGTF), Presidente e membros do Conselho Diretivo, Fiscal Único e dirigente do Instituto de Gestão Financeira e Infraestruturas da Justiça, I.P. (IGFIJ), todos em funções em maio e início de junho de 2011 (Anexo VII).

A generalidade das entidades a quem foi enviado o relato apresentaram alegações⁷ (os dirigentes e técnico da DGTF e do IGFIJ, em funções em maio e início de junho de 2011, apresentaram alegações individuais, referidas especificamente, mas com uma base comum, adiante designadas por “alegações da DGTF” e “alegações do IGFIJ”, respetivamente), que integram o Anexo IX, e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

⁷ Com exceção das entidades seguintes: o Ministro de Estado e das Finanças, a Ministra da Justiça, o Presidente do CD do IGFEJ, em funções em junho de 2013; o Ministro de Estado e das Finanças, o Ministro da Justiça, o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, o Fiscal Único do IGFIJ/IGFEJ, o Diretor do Departamento de Gestão Patrimonial do IGFIJ, todos em funções em maio e início de junho em 2011.



Tribunal de Contas

ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

IGFPJ/IGFIJ/IGFEJ

10. No período entre o início do processo de arrendamento, 2006, e a celebração do contrato, 20 de junho de 2011, a gestão patrimonial dos bens do Estado afetos aos órgãos, serviços e organismos do Ministério da Justiça, com competência para proceder a aquisições e arrendamentos, esteve a cargo do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (IGFPJ)⁸, até 2007, e do seu sucessor o IGFIJ⁹. Refira-se que, em 1 de agosto de 2012, ao IGFIJ sucede o IGFEJ¹⁰.
11. O IGFPJ, pessoa coletiva de direito público, era dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, sujeito à tutela e superintendência do Ministro da Justiça (MJ)¹¹. Ao IGFPJ competia assegurar a gestão patrimonial dos bens afetos ao Ministério da Justiça¹², tendo como atribuição, entre outras, proceder a arrendamentos de bens imóveis a afetar ou afetos à instalação de serviços¹³.
12. O IGFPJ tinha por órgãos: o Conselho Diretivo (CD), formado por um presidente e dois vogais; o Conselho Consultivo e a Comissão de Fiscalização (a qual nunca chegou a ser constituída)¹⁴. Ao CD competia, entre outras, dirigir a atividade e gerir os recursos

⁸ O IGFPJ, cuja criação foi prevista pelo DL n.º 146/2000, de 18 de julho, teve os estatutos aprovados pelo DL n.º 156/2001, de 11 de maio. O IGFPJ absorveu as competências do ex-Gabinete de Gestão financeira que geria os recursos do CGT - Cofre Geral dos Tribunais e do CCNFJ - Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça e passou também a administrar o FGFJ- Fundo de Garantia Financeira da Justiça, que se destinava ao equilíbrio financeiro de longo prazo do CGT e do CCNFJ (cfr. artigo 6.º do DL n.º 156/2001), sendo-lhe atribuídas novas competências na área patrimonial, até então desenvolvidas de uma maneira geral por todos os órgãos e serviços do Ministério da Justiça.

⁹ O IGFIJ, cuja criação foi prevista pelo DL n.º 206/2006, de 27 de outubro, e teve os estatutos aprovados pelo DL n.º 128/2007, de 27 de abril, iniciou a atividade em 1 de maio de 2007. Das vastas atribuições do IGFIJ, destaca-se a competência para assegurar a gestão e a administração dos bens imóveis afetos ao Ministério da Justiça, manter atualizados o cadastro e inventário, e elaborar propostas de aquisição, arrendamento e alienação de imóveis (cfr. n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 128/2007).

¹⁰ O IGFEJ junta o IGFIJ e o também extinto Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça (ITIJ) (cfr. DL n.º 123/2011, de 29 de dezembro e DL n.º 164/2012, de 31 de julho).

¹¹ O IGFPJ regia-se pelos respetivos estatutos e regulamentos internos e subsidiariamente pelo regime jurídico das empresas públicas (cfr. n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 156/2001).

¹² Cfr. artigo 4.º do DL n.º 156/2001.

¹³ Cfr. n.º 2 do artigo 5.º do DL n.º 156/2001.

São igualmente de realçar as seguintes atribuições na área do património: planear as necessidades no domínio das instalações e fazer a respetiva atribuição; assegurar a gestão e administração dos bens imóveis que constituem o património imobiliário que está afeto ao Ministério da Justiça; assegurar a atualização do cadastro e do inventário dos bens do património do Estado afetos ao Ministério; promover estudos relativos à gestão patrimonial e às necessidades a médio e longo prazo do Ministério e efetuar as respetivas avaliações do património imobiliário.

¹⁴ Cfr. artigos 7.º e 8.º do DL n.º 156/2001.



humanos e patrimoniais do Instituto com vista à prossecução das suas atribuições e ao Presidente do CD tomar todas as decisões e praticar todos os atos que, dependendo de deliberação do CD, não possam por motivos imperiosos de urgência aguardar a reunião do conselho, devendo tais decisões ou atos ser submetidos a ratificação do CD na primeira reunião ordinária subsequente¹⁵.

13. A estrutura orgânica do IGFPJ estava organizada em unidades orgânicas permanentes, uma delas na área do património imobiliário, que englobava os seguintes departamentos: Departamento de Desenvolvimento Imobiliário, Departamento de Gestão de Empreendimentos e Departamento de Administração e Controlo Patrimonial (Anexo II).
14. O IGFIJ é um instituto público dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sob superintendência e tutela do Ministério da Justiça¹⁶. São órgãos do IGFIJ: o CD¹⁷, constituído por um presidente e três vogais, e o Fiscal Único. O CD pode delegar, com a faculdade de subdelegação, nos seus membros e nos dirigentes dos serviços, as competências que lhe estejam atribuídas.
15. A orgânica do IGFIJ estabelece, em consonância com a Lei-quadro dos Institutos Públicos (LQIP)¹⁸, que compete: ao CD, propor ao membro do Governo responsável pela área da Justiça a aquisição e o arrendamento dos imóveis destinados à instalação dos serviços; ao Presidente do CD, tomar todas as decisões e praticar todos os atos que, dependendo de deliberação do CD, não possam por motivos imperiosos de urgência aguardar a reunião do conselho, devendo tais decisões ou atos ser submetidos a ratificação do CD na primeira reunião ordinária subsequente¹⁹; ao Fiscal Único, dar parecer sobre a aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis²⁰.
16. O quadro organizacional, definido nos estatutos do IGFIJ²¹, prevê os Departamentos de Gestão de Empreendimentos (DGE-IGFIJ), de Gestão Patrimonial (DGP-IGFIJ), com competência para, entre outras, proceder a arrendamentos de bens imóveis, assegurar a inventariação dos mesmos e manter atualizado o respetivo cadastro²²; de Gestão Financeira (DGF-IGFIJ) e de Gestão Orçamental (DGO-IGFIJ) e a Direção de Infra-

O CD podia delegar, com poderes de subdelegação, nos seus membros a prática de atos que fossem da sua competência.

¹⁵ Cfr. artigo 9.º e n.º 2 do artigo 10.º do DL n.º 156/2001.

¹⁶ Cfr. n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 128/2007.

¹⁷ Aos membros do CD é aplicável o regime definido na Lei-quadro dos Institutos Públicos (LQIP) e, subsidiariamente, o fixado no estatuto do gestor público (cfr. artigo 9.º da DL n.º 128/2007).

¹⁸ Aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, e alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelos DL n.ºs 200/2006, de 25 de Outubro e 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo DL n.º 40/2011, de 22 de março, pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril e pelo DL n.º 5/2012, de 7 de janeiro.

¹⁹ Cfr. alínea e) do n.º 2 do artigo 5.º e n.º 2 do artigo 6.º do DL n.º 128/2007.

²⁰ Cfr. artigo 28.º da LQIP por força do artigo 7.º do DL n.º 128/2007.

²¹ Cfr. Portaria n.º 519/2007, de 30 de abril.

²² Cfr. alíneas d) e e) do artigo 4.º da Portaria n.º 519/2007, de 30 de abril.



Tribunal de Contas

Estruturas da Justiça (DIJ-IGFIJ). No nível hierárquico abaixo existiam treze unidades flexíveis designadas por gabinetes (Anexo III).

17. A atividade do IGFIJ é disciplinada pelo Plano de Atividades (PA) e reportada no Relatório de Atividades (RA) e de Gestão, que inclui o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)²³, o Balanço Social e o Relatório e Parecer do Fiscal Único.
18. O registo contabilístico da atividade do IGFIJ é efetuado através da aplicação informática *ERP SAP R/3* e é nesta plataforma, através do módulo de gestão patrimonial, que eram efetuados os registos sobre os imóveis do Ministério da Justiça (Ficha do Imóvel), incluindo os arrendados.

DGTF

19. Nos termos do DL n.º 518/79, de 28 de dezembro, foi criada a Direção-Geral do Património do Estado (DGPE), posteriormente designada Direção-Geral do Património (DGP)²⁴, com a missão de assegurar de forma integrada a gestão e administração do património do Estado, tendo como atribuição, designadamente, proceder ao arrendamento de imóveis destinados à instalação de serviços públicos.
20. Em outubro de 2006, a nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública²⁵, transfere as atribuições da DGP, que é extinta, para a DGTF com a missão, entre outras, de assegurar a gestão integrada do património do Estado bem como a intervenção em operações patrimoniais do sector público, designadamente adquirir, arrendar, administrar e alienar, direta ou indiretamente, os ativos patrimoniais do Estado, bem como intervir em atos de gestão de bens²⁶. Cabe, ainda, à DGTF a gestão dos bens imóveis do domínio privado Estado, de acordo com o estabelecido no Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RPIP)²⁷.
21. A DGTF é dirigida por um diretor-geral, coadjuvado por três subdiretores-gerais.
22. A fim de prosseguir as suas atribuições na área patrimonial a DGTF integra na sua estrutura nuclear²⁸ (Anexo IV):

²³ Nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro – Lei que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP).

²⁴ Pelo DL n.º 158/96, de 3 de setembro, que aprovou a lei orgânica do Ministério das Finanças.

²⁵ Aprovada pelo DL n.º 205/2006, de 27 de outubro.

²⁶ Cfr. Decreto Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de março, na redação dada pelo DL n.º 273/2007, de 30 de julho e Portaria n.º 819/2007, de 31 de julho, diploma que estabelece a estrutura nuclear da DGTF e as competências das respetivas unidades orgânicas e fixa o limite máximo de unidades orgânicas flexíveis. Vide n.º do artigo 13.º do DL n.º 117/2011, de 15 de dezembro – atual lei orgânica do Ministério das Finanças - e n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 156/2012, de 18 de julho – atual lei orgânica da DGTF -, este último revoga o Decreto Regulamentar n.º 21/2007.

²⁷ DL n.º 280/2007, de 7 de agosto, que entrou em vigor a 6 de setembro de 2007.

²⁸ Cfr. alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 156/2012 e artigo 1.º da Portaria n.º 819/2007.



- a Direção de Serviços de Gestão Patrimonial (DSGP) com competência para gerir os bens imóveis do Estado, quer para instalação de serviços públicos, quer através do arrendamento ou alienação²⁹;
- a Direção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial (DSATP) com competência para manter atualizado o cadastro e inventário dos bens do Estado, prestar apoio à gestão do património imobiliário do Estado, através de estudos de rentabilização, avaliação imobiliária e ações inspetivas, e intervir, nos termos da lei, nos atos de administração, aquisição ou alienação de bens³⁰.

²⁹ A DSGP possui duas divisões - a Divisão de Aquisições e Administração Patrimonial competindo-lhe, entre outras, assegurar os procedimentos necessários à celebração de contratos de arrendamento para instalação de serviços públicos do Estado ou de outras pessoas coletivas de direito público; a Divisão de Administração Patrimonial à qual compete, entre outras, administrar o património imobiliário do Estado, designadamente através do processamento de atos relativos ao arrendamento e à cedência para fins de interesse público ou de outros atos tendentes à regularização da sua situação registral (cfr. sítio eletrónico da DGTF/organograma).

³⁰ Cfr. artigos 5.º e 6.º da Portaria n.º 819/2007.

ENQUADRAMENTO NORMATIVO

23. No período de incidência da presente auditoria, vigoraram regimes jurídicos diferenciados para o arrendamento de imóveis pelo Estado. Assim, o DL n.º 228/95, de 11 de setembro³¹ - regime do arrendamento público de imóveis (RAPI) - regulou esta matéria até à entrada em vigência, em 6 de setembro de 2007, do RPIP³².
24. Refira-se que, para além do regime específico previsto no RPIP, também a(s) Lei(s) do(s) Orçamento(s) do Estado contém normas aplicáveis às operações no âmbito do património imobiliário³³.
25. Não obstante o RPIP ter revogado o RAPI³⁴, este continuou a aplicar-se aos procedimentos iniciados antes da vigência do primeiro³⁵.
26. No processo de arrendamento em análise, considera-se que os procedimentos contratuais iniciados, em 2006, pelo IGFPJ e, posteriormente, desenvolvidos pelo IGFIJ, foram regidos pelo RAPI, pese embora o seu percurso acidentado e prolongado no tempo³⁶.

Regime do arrendamento público de imóveis (RAPI) - DL n.º 228/95

27. O RAPI estabelecia as normas aplicáveis ao arrendamento pelo Estado e pelos institutos públicos sujeitos ao Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE)³⁷, como era o caso do IGFPJ/IGFIJ.

³¹ Diploma que foi aprovado na sequência da entrada em vigor do DL n.º 55/95, de 29 de março, que estabeleceu o regime de realização de despesas públicas, alterado pela Lei n.º 22/95, de 18 de julho e pelos DL n.ºs 236/95, de 13 de setembro, 80/96, de 21 de junho e 128/98, de 13 de maio.

³² O DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP), consagra expressamente a não aplicação do CCP aos contratos de arrendamento de bens imóveis (cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do mesmo). Mantem-se em vigor, nesta matéria, o regime jurídico aprovado pelo RPIP.

³³ Em 2008: Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro; em 2009: Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro. O artigo 5.º da LOE para 2009, em linha com as diretrizes estabelecidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008 para cumprimento do PGPI, reforçou a obrigatoriedade dos serviços e organismos públicos adotarem um conjunto de procedimentos de disponibilização de informação relacionada com a situação dos imóveis utilizados, tendo em vista sua regularização jurídica e a programação da respetiva ocupação e reabilitação/conservação. Em 2010: Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril; em 2011: Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; em 2012: Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro; e em 2013: Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

³⁴ Cfr. alínea p) do artigo 128.º do RPIP.

³⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 124.º do RPIP.

³⁶ Em hipótese, se se entendesse que tinha havido extinção do procedimento a salvaguarda de interesses públicos em observância dos princípios gerais da atividade administrativa obrigariam à abertura de novo procedimento, agora no quadro do RPIP. Neste caso, a dispensa de consulta ao mercado, com indicação *tout court* do imóvel previamente determinado e avaliado, só seria possível nos termos do artigo 36.º *ex vi* artigo 43.º do RPIP. Não tendo ocorrido essa tramitação excepcional estaríamos perante omissão do procedimento adjudicatório legalmente exigido em violação dos artigos 33.º a 36.º *ex vi* artigo 43.º e dos princípios gerais da atividade administrativa *ex vi* artigo 2.º e dos princípios gerais previstos nos artigos 3.º, 7.º e 8.º, todos do RPIP, com eventual responsabilização dos agentes nos termos do artigo 11.º do RPIP.



28. O processo de arrendamento devia obedecer aos trâmites seguintes³⁸ (Anexo V):

- consulta prévia à DGP, sobre a existência de imóvel disponível, com indicação das características do imóvel adequadas ao fim pretendido³⁹;
- em caso de resposta negativa, ou na ausência de resposta da DGP no prazo de 10 dias, os serviços procediam à realização de consulta ao mercado, através de publicação de anúncio em dois jornais, um de circulação nacional e outro regional ou local⁴⁰;
- instrução do procedimento prévio efetuada, sempre que possível, com propostas alternativas, incluindo parecer dos serviços do Estado e dos institutos públicos sobre as respetivas condições económicas e adequabilidade dos imóveis ao fim pretendido⁴¹;
- submissão a parecer da DGP (podia revestir a forma de avaliação) se a renda proposta atingisse um valor superior a 7.200 contos (35.913,00 €)⁴²;
- comunicação à DGP da celebração dos contratos de arrendamento, bem como das respetivas alterações, no prazo máximo de 15 dias⁴³;
- nos contratos de arrendamento devia constar expressamente que o arrendamento do imóvel se destinava à instalação e ao funcionamento de serviços públicos⁴⁴.

29. Os contratos de arrendamento celebrados em desrespeito das normas previstas no RAPI podiam ser contenciosamente anuláveis a requerimento do Ministério Público, no prazo de um ano a contar do conhecimento da sua celebração ou sua comunicação à DGP^{45/46}, sendo a invalidade sanável mediante confirmação pela entidade responsável para a respetiva autorização⁴⁷.

³⁷ DL n.º 155/92, de 28 de julho.

³⁸ Cfr. artigos 2.º a 4.º do RAPI.

³⁹ Cfr. n.º 1 artigo 2.º do RAPI.

⁴⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º e artigo 3.º do RAPI. Por força do disposto no n.º 2 do artigo 3.º, a consulta ao mercado nos termos ali referidos não teria lugar se, fundamentadamente, se revelasse desnecessária.

⁴¹ Cfr. n.º 1 do artigo 4.º do RAPI.

⁴² Cfr. n.ºs 2 a 4 do artigo 4.º do RAPI.

⁴³ Cfr. n.º 1 do artigo 8.º do RAPI.

⁴⁴ Cfr. artigo 5.º do RAPI.

⁴⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 9.º do RAPI.

⁴⁶ De referir que o regime jurídico do arrendamento de prédios urbanos para fins não habitacionais encontra-se regulado no Código Civil, sendo-lhe aplicáveis, sucessivamente, as disposições especiais do arrendamento para fins não habitacionais (artigos 1108.º e seguintes), as disposições gerais relativas ao arrendamento de prédios urbanos (artigos 1064.º e seguintes) e as disposições gerais relativas ao contrato de locação (artigos 1022.º e seguintes).

⁴⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 9.º do RAPI.



Tribunal de Contas

Regime do património imobiliário público (RPIP) – DL n.º 280/2007

30. Nos termos do RPIP⁴⁸, os institutos públicos, como o IGFPJ/IGFIJ, podem tomar de arrendamento bens imóveis, nos termos das regras de competência para autorizar despesas com arrendamento previstas no regime de realização de despesa pública⁴⁹.
31. O processo de arrendamento obedece aos trâmites seguintes (Anexo VI)⁵⁰:
- consulta prévia à DGTF, sobre a existência de imóvel disponível, com indicação das características do imóvel adequadas ao fim pretendido⁵¹;
 - em caso de resposta negativa, ou na ausência de resposta da DGP no prazo de 20 dias, os serviços procedem à realização de consulta ao mercado⁵², através de publicação anúncio em sítio de Internet de acesso público⁵³;
 - sempre que a urgência ou as especialidades da necessidade pública a satisfazer o justifiquem, o serviço ou o instituto público interessado pode propor, fundamentadamente, a dispensa da referida consulta, designadamente nos casos em que o imóvel a adquirir já se encontre, pelas suas características, previamente determinado⁵⁴;
 - após consulta ao mercado imobiliário, o serviço ou o instituto público interessado deve remeter proposta fundamentada de arrendamento à DGTF, que promove a avaliação do imóvel e emite parecer sobre a proposta de aquisição⁵⁵, sendo o valor apurado pela avaliação submetido à homologação do Diretor-Geral da DGTF;
 - às avaliações promovidas pela DGTF⁵⁶ aplicam-se os “*Critérios e Normas Técnicas a adoptar nas avaliações de imóveis no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças*” publicitados na sequência da publicação da Portaria n.º 878/2009, de 21 de setembro⁵⁷, devendo o relatório de avaliação ser claro e objetivo e fundamentar as opções em todos os passos da avaliação⁵⁸;

⁴⁸ Conforme referido, o RPIP, em vigor a partir de 6 de setembro de 2007, revogou o RAPI que, contudo, continuou a aplicar-se aos procedimentos iniciados antes da vigência daquele diploma.

⁴⁹ Cfr. artigo 42.º do RPIP.

⁵⁰ Cfr. artigo 33.º *ex vi* do n.º 1 do artigo 42.º do RPIP.

⁵¹ Cfr. artigo 2.º do RAPI.

⁵² Cfr. artigos 3.º 33.º e 34.º *ex vi* n.º 1 do artigo 42.º do RPIP

⁵³ Cfr. n.º 1 do artigo 35.º *ex vi* n.º 1 do artigo 42.º e artigo 13.º do RPIP.

⁵⁴ Cfr. artigo 36.º *ex vi* n.º 1 do artigo 42.º do RPIP.

⁵⁵ Cfr. n.ºs 3 e 4 do artigo 35.º *ex vi* n.º 1 do artigo 42.º do RPIP.

⁵⁶ Cfr. artigos 108.º e seguintes do RPIP.

⁵⁷ No DR II Série – B. Nos termos do artigo 2.º da Portaria, o Diretor-Geral do Tesouro e Finanças pode adaptar às avaliações promovidas pela DGTF, os critérios e normas técnicas previstos no Regulamento da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) n.º 8/2002, com as alterações introduzidas pelos regulamentos da CMVM n.ºs 1/2005 e 7/2007, republicado em DR II Série, de 19 de dezembro de 2007.

⁵⁸ Designadamente os pressupostos e condições de avaliação, metodologias adotadas para chegar ao valor de mercado do imóvel (reportado à data da avaliação), aspetos jurídicos e legislação vigente a considerar. No relatório deve ser explicitado de forma clara e objetiva o uso de termos e conceitos de natureza técnico-científicos utilizados. Refere-se ainda que no anexo 3 do Regulamento da CMVM n.º 8/2002 consta que do



- os institutos públicos devem comunicar à DGTF a celebração de contratos de arrendamento, bem como as respetivas alterações⁵⁹.
- 32. São aplicáveis à formação do contrato, com as necessárias adaptações, as disposições do Código do Procedimento Administrativo (CPA) que regulem o procedimento para a prática dos atos administrativos⁶⁰.
- 33. Pelos atos e omissões de que resulte a violação do RPIP decorre responsabilidade disciplinar, financeira, civil e criminal nos termos da lei⁶¹. Devem os serviços públicos com competência para fiscalizar o disposto no RPIP, comunicar às entidades competentes, designadamente ao TC, as infrações detetadas, sob pena de se constituírem igualmente em responsabilidade por omissão, nos termos da lei⁶².

Da competência para a autorização de despesa pública em matéria de arrendamento

- 34. Aos institutos públicos é aplicável, nos termos da LQIP, o regime da realização de despesas públicas e da contratação pública⁶³.
- 35. Conforme prevê a LQIP, os conselhos diretivos dos institutos públicos têm como competência própria para autorizar despesas a competência atribuída na lei aos titulares dos órgãos máximos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, ainda que o instituto público apenas possua autonomia administrativa. Acresce à competência dos conselhos diretivos a que lhe for delegada pelo membro do Governo da tutela⁶⁴.
- 36. A LQIP delega *op legis* nos conselhos diretivos dos institutos públicos dotados de autonomia financeira a competência para autorização de despesas que, nos termos da lei, só possam ser autorizadas pelo membro do Governo da tutela, sem prejuízo de este poder, a qualquer momento, revogar ou limitar tal delegação de poderes⁶⁵.

Relatório da Avaliação deve constar “Justificação da utilização de taxas de actualização, remuneração, capitalização, depreciação e outros parâmetros predeterminados pelo avaliador”.

⁵⁹ Cfr. n.º 3 do artigo 43.º do RPIP.

⁶⁰ Cfr. n.º 5 do artigo 35.º do RPIP.

⁶¹ Cfr. artigo 11.º do RPIP.

⁶² Cfr. artigo 12.º do RPIP.

⁶³ cfr. artigo 6.º. A LQIP é aplicável na íntegra ao IGFIJ, visto que a sua regulamentação específica foi objeto de revisão posteriormente à data de entrada em vigor daquela lei (cfr. n.º 1 do artigo 50.º da LQIP), concretamente através do DL n.º 128/2007 e da Portaria n.º 519/2007.

⁶⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 38.º da LQIP, que foi revogado pelo DL n.º 40/2011, de 22 de março, e posteriormente, ripristinado pela Resolução da Assembleia da República (AR) n.º 86/2011, de 11 de abril (publicada em Diário da República (DR), I Série, n.º 71, de 11 de abril de 2011 nos termos dos n.º 5 do artigo 166.º e n.ºs 1 e 4 do artigo 169.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), do n.º 2 do artigo 193.º e dos artigos 194.º e 195.º do Regimento da AR), mantendo-se atualmente em vigor.

⁶⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 38.º da LQIP.



Tribunal de Contas

37. Para concretizar tais competências, própria e delegada *op legis*, torna-se necessário conjugar, o LQIP com o regime jurídico para a realização de despesa pública e da contratação, designadamente, o DL n.º 197/99, de 8 de junho⁶⁶.
38. Em termos gerais, o DL n.º 197/99 considera os seguintes limiares de autorização de despesa: 40 mil contos (199 milhares de euros (m€)) para os órgãos máximos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira⁶⁷ e 750 mil contos (3.740 m€), para os ministros⁶⁸.
39. Contudo, no caso dos arrendamentos existe uma norma especial neste diploma, o artigo 20.º, prevalecente sobre as normas gerais atrás referidas, e que estabelece como competentes para autorizar despesa com arrendamento de imóveis para instalação de serviços do Estado e dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, com ou sem personalidade jurídica: o respetivo ministro, quando a renda anual não exceda 40 mil contos (199.519,66 €); o respetivo ministro e o Ministro das Finanças, quando a renda anual seja superior a 40 mil contos (199.519,66 €)⁶⁹.
40. As entidades e órgãos administrativos normalmente competentes para a prática dos atos referidos supra podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através

As normas constantes do referido DL n.º 40/2011, separavam claramente a situação de autorização de despesa com arrendamentos, prevista no artigo 7.º do mesmo, de outras situações de autorização de despesa, reforçando mais uma vez o seu caráter especial, confirmando a intenção do legislador ao isolá-la das demais, considerando-se delegadas nos CD dos institutos públicos, apenas as competências previstas em duas situações concretas previstas no artigo 3.º desse diploma, que correspondia ao ainda em vigor 17.º do DL n.º 197/99 e não ao artigo 7.º que correspondia ao atual artigo 20.º do DL n.º 197/99.

⁶⁶ Diploma alterado pelos DL n.ºs 245/2003, de 7 de outubro, e 1/2005, de 4 de janeiro, estabeleceu o regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços. Este diploma foi revogado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º, que vieram a ser revogados, com efeito a 1 de abril de 2011, pelo DL n.º 40/2011, de 22 de março, e, posteriormente, ripristinados pela Resolução da AR n.º 86/2011, de 11 de abril, pelo que as normas dos artigos 16.º a 22.º e 29.º voltaram a vigorar.

⁶⁷ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º do DL 197/99.

⁶⁸ Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º do DL 197/99.

Os ministros só podem delegar nos membros do governo, designadamente as autorizações de despesa superiores a 500 mil contos (2.493 m€) (cfr. n.º 2 do artigo 28.º do DL n.º 197/99, artigo revogado, com efeitos a 29 de julho de 2008, pelo DL n.º 18/2008).

⁶⁹ Sobre esta matéria resultava dos n.ºs 7 e 8 do DL n.º 55/95, de 29 de março:

“7 - A celebração de contratos de arrendamento de imóveis para instalação de serviços do Estado e dos serviços e fundos autónomos rege-se pelo disposto no presente diploma, está sujeita a parecer da Direcção-Geral do Património do Estado nos termos da legislação aplicável e carece de autorização do:

a) Ministro da tutela, quando a renda anual não exceda 7 200 contos;

b) Ministro das Finanças e do ministro da tutela, quando a renda anual seja superior ao valor fixado na alínea anterior.

8 - O parecer da Direcção-Geral do Património do Estado, a que se refere o número anterior, será emitido no prazo máximo de 20 dias, findo o qual se presumirá favorável ao arrendamento proposto”.



de um ato de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique atos administrativos sobre a mesma matéria⁷⁰.

41. Em resumo:

- os procedimentos contratuais iniciados, em 2006, pelo IGFPJ, posteriormente, desenvolvidos pelo IGFIJ e que culminaram na celebração do contrato de arrendamento, em 20 de Junho de 2011, são regidos pelo RAPI;
- nas datas em que foi autorizada a despesa pelo CD do IGFIJ, invocando delegação do Ministro da Justiça (MJ), 25 de maio, e pelo Ministro de Estado e das Finanças (MEF), 3 de junho de 2011, e celebrado o contrato de arrendamento, 20 de junho de 2011, encontrava-se em vigor o artigo 20.º do DL n.º 197/99⁷¹;
- em 25 de maio de 2011, o CD do IGFIJ não tinha competência própria nem delegada *op legis*, pelo n.º 3 do artigo 38.º da LQIP, para autorizar a despesa com a celebração de contrato de arrendamento superior a 40 mil contos (199.519,66 €);
- as delegações de competências emitidas ao abrigo do DL n.º 197/99 só são formalmente válidas para os períodos em que esse diploma vigora, entre 7 de agosto de 1999 e 31 de março de 2011 e a partir de 11 de abril de 2011⁷².

Nas “alegações do IGFIJ” afirma-se que “*ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 38.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, a competência para autorizar despesa que, nos termos da lei, só possam ser autorizados pelo respetivo Ministro, encontra-se automaticamente delegada nos conselhos diretivos dos respetivos institutos públicos, o que significa que o IGFIJ, I.P. detinha a competência para autorizar a despesa decorrente do contrato de arrendamento em análise.*”

Referem ainda que “*Tratando-se duma delegação de poderes legal, conforme dispõe o mesmo artigo, a mesma só perde eficácia caso o ministro revogue ou limite tal delegação de poderes. (...) O que não sucedeu, não tendo o CD do IGFIJ sido limitado na sua ação por qualquer despacho revogatório até a data da aprovação do arrendamento. Acrescentam que “ não decorre, a mesma, do Despacho de S. Ex.º o MJ n.º 584/201, de 2 Março. (conforme por lapso foi mencionado na informação elaborada pelo Departamento de Gestão Patrimonial que serviu de base à tomada de*

⁷⁰ Cfr. regra geral que decorria do artigo 27.º do DL n.º 197/99, entretanto, revogado pelo DL n.º 18/2008 e do n.º 1 do artigo 35.º do CPA. No ato de delegação deve o órgão delegante especificar os poderes que são delegados ou quais os atos que o delegado pode praticar, estando tal ato sujeito a publicação no DR. O órgão delegado deve mencionar essa qualidade no uso da delegação ou subdelegação (cfr. artigos 37.º e 38.º do CPA).

⁷¹ Cfr. Parecer da Direção-Geral do Orçamento (DGO) n.º 11724/2011: “(...) de 7 de Agosto de 1999 a 31 de Março de 2011 vigorou o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho; de 1 de Abril a 10 de Abril de 2011 vigorou o Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de Março; e, a partir de 11 de Abril vigora, de novo, o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho”.

⁷² A DGO, tendo em conta a vigência limitada do DL n.º 40/2011, de 22 de março, considera no Parecer n.º 11724/2011 que, “nos casos em que as autorizações de despesas emitidas durante este período tenham respeitado as regras das delegações de competências constantes do DL n.º 197/99, de 8 de junho, e os limites de despesa aí constantes, tais autorizações de despesa poderiam talvez ser consideradas válidas, fundamentando-se nas delegações de competências já emitidas ao abrigo do DL n.º 197/99, de 8 de junho. Contudo, de um ponto de vista formal, no período em que vigorou o DL n.º 40/2011, de 22 de março, as delegações de competências emitidas ao abrigo do DL n.º 197/99, de 8 de junho, dificilmente se podem considerar válidas”.



Tribunal de Contas

decisão do CD do IGFLJ) mas sim do artigo acima citado. Mais alegam que "Considerando que em causa está uma delegação de poderes legal, a mesma não tem na sua génese o fundamento da delegação de poderes administrativa, ou seja, o princípio da confiança, não consubstanciando por isso este género de delegação um acto intuitu personae., até porque, diga-se em bom rigor, não depende da prática de qualquer ato. Se a delegação de poderes administrativa decorre dum ato administrativo baseado na confiança institucional existente entre o órgão delegante e o órgão delegado, já o mesmo não se verifica na delegação legal. Neste sentido, na delegação de poderes atribuída por lei, tal princípio base inexistente, e nessa conformidade, na prática a delegação legal é uma forma de desconcentração originária de poderes, em que, o órgão competente "em primeira instância" é o órgão delegado e não o órgão delegante. E salientam ainda que "Em bom rigor, perante uma delegação legal, o órgão delegado, também, é indiscutivelmente titular da competência. Assim, e não sendo aquela competência legal avocada ou restringida, a mesma vigora independentemente do titular da pasta da tutela, não se regendo sequer pelas regras de extinção da delegação previstas no artigo 40.º do Código do Procedimento Administrativo, que apenas são aplicáveis à delegação de poderes decorrente de ato administrativo.

O TC considera que as alegações apresentadas nada acrescentam aos pontos 34 e seguintes, pelo que reitera o referido no ponto 41.



OBSERVAÇÕES

Sistemas de Gestão Administrativa e de Controlo

No IGFPJ/IGFIJ

42. Embora as reuniões do CD tenham sido regulares, inexistem ou são insuficientes as deliberações sobre os processos de arrendamentos, designadamente sobre o processo objeto da auditoria⁷³.
43. Os dossiês do processo de arrendamento não estavam instruídos com todos os documentos necessários ao respetivo exame (e.g.: proposta original do proponente).
44. O IGFIJ, à data da prática dos atos, não dispunha de normas e procedimentos que assegurassem a adequada tramitação dos processos de arrendamento e a fiabilidade dos registos e prevenissem a ocorrência de erros e irregularidades quanto à gestão do património imobiliário. Contudo, o IGFIJ, em 2011, estabeleceu um conjunto de normas procedimentais relacionadas com a atividade patrimonial no quadro do RPIP, designadamente: “*Contratar arrendamento de instalações*”, “*Transferir serviços*” e “*Atualizar rendas a pagar*”, bem como aprovou, em 8 de fevereiro de 2012, a *Norma de Controlo Interno* que abrange as áreas do património (imóveis e móveis), administrativa e financeira.

Registos Contabilísticos

45. Até à presente data, o IGFEJ não efetuou pagamentos de rendas à *Nova Casa*, relacionadas com o contrato em análise. Assim, tem registado na contabilidade a dívida correspondente às rendas não pagas que, a 31 de dezembro de 2012, totalizavam 1.504.100 € [rendas de 2011: 588.500 €; rendas de 2012: 915.600 €].
46. Acresce que, em 2012, o IGFEJ constituiu uma provisão no montante de 12.229.900€⁷⁴, na eventualidade de vir a pagar uma indemnização à *Nova Casa*, em caso de declaração judicial de nulidade do contrato.

⁷³ Com exceção das referidas no texto do relato. De salientar que o TC já recomendou ao IGFIJ, em data posterior aos factos ocorridos no contrato de arrendamento em análise, que “*evidencie nas atas do Conselho Diretivo a totalidade das deliberações relevantes, designadamente sobre gestão patrimonial*” (cfr. Relatório n.º 4/12, 2.ª Secção, aprovado em 26 de janeiro).

⁷⁴ Correspondente ao valor da ação [13.734.000 €] deduzido da dívida constituída relativa às rendas não pagas [1.504.000 €]. “*O procedimento será o de ir ajustando o valor da provisão à medida que forem sendo contabilizadas as dívidas relativas às rendas não pagas na conta do fornecedor, para que o somatório dessa dívida com a provisão perfaçam no final de cada ano o valor do pedido constante da ação*” (cfr. e-mail de 12 de abril de 2013, do IGFEJ).



Tribunal de Contas

Na DGTF

47. Os dossiês do processo de arrendamento encontravam-se devidamente instruídos com os documentos necessários ao respetivo exame, evidenciando o desenvolvimento do procedimento, porém não se encontravam numerados. Refira-se que o TC, no âmbito da *Auditoria à alienação de imóveis do Estado a empresas públicas* (Relatório de Auditoria n.º 41/12 – 2.ª S, de 6 de dezembro), recomendou à DGTF que “(...) a *documentação existente nos processos seja numerada sequencialmente de forma a evitar situações de extravio*”.
48. Encontram-se estabelecidas as normas e procedimentos que asseguram a adequada tramitação dos processos de arrendamento, incluindo a segregação de funções, designadamente quanto à celebração de contratos de arrendamento e às respetivas avaliações. Também, na sequência da publicação da Portaria n.º 878/2009, de 21 de setembro, estão estabelecidos os “*Crítérios e Normas Técnicas a adotar nas avaliações de imóveis no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças*”.
49. No que respeita às diversas avaliações no processo de arrendamento do imóvel do Tribunal da Maia constata-se, à semelhança do observado no processo de arrendamento do Tribunal da Comarca da Grande Lisboa-Noroeste - Juízos da Amadora (Relatório n.º 4/12, 2.ª Secção, do TC), a não fundamentação pela DGTF e pelo avaliador externo das taxas de rentabilidade anual real, de 7% e 8%, respectivamente, aplicadas ao valor estimado do imóvel para determinação da renda mensal.



Legalidade e regularidade das operações - Processo de arrendamento

50. Do exame da documentação e dos procedimentos adotados constatou-se o seguinte:

- a) a existência de documentos respeitantes a um procedimento de consulta ao mercado, para efeitos de arrendamento para instalação do Tribunal da Maia, no âmbito das normas aplicáveis ao arrendamento de imóveis, pelo Estado e pelos institutos públicos, previstas no RAPI;
- b) a instrução do respetivo processo, sem que constassem do mesmo todos os documentos que traduzem os atos e formalidades que o integram, necessários ao respetivo exame;
- c) a prática de atos e formalidades, sem que se verifique uma sucessão ordenada dos mesmos, tendentes à celebração do contrato de arrendamento, em 20 de junho de 2011.

Procedimento concursal

51. Não há evidência de ter existido deliberação do CD do IGFPJ com justificação de motivos para contratar por arrendamento, determinar a consulta prévia à DGP e, subsequentemente, consultar o mercado.

As irregularidades referidas, por preterição do n.º 2 do artigo 27.º e o artigo 122.º do CPA e artigo 22.º da LQIP, são cominadas com a anulabilidade dos actos praticados, a suscitar no prazo de 1 ano⁷⁵, e os agentes responsabilizados por eventuais infracções financeiras de natureza sancionatória, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, já prescritas nos termos do n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC.

52. No entanto, a documentação consultada é inequívoca no interesse do IGFPJ em concentrar os serviços da Justiça na cidade da Maia e simultaneamente melhorar as suas condições de instalação⁷⁶. Refira-se, por exemplo, que, em 15 de abril de 2004, foi celebrado Protocolo entre a Câmara Municipal da Maia (CMM) e o IGFPJ para a transacção onerosa dum imóvel parcialmente construído, sito na via periférica da Maia, por 971.380 €, sendo o terreno doado⁷⁷. No entanto, alegadamente, segundo o IGFIJ, a CMM não terá praticado os actos necessários à continuidade do mesmo.

53. Em 1 de agosto de 2006, o IGFPJ consultou a Direção-Geral do Património (DGP)⁷⁸ que, em 7 de agosto⁷⁹, informou formalmente não existirem prédios do Estado livres

⁷⁵ Cfr. artigo 135.º e seguintes do CPA.

⁷⁶ Em 2006, o Tribunal Judicial e o Tribunal de Trabalho da Maia estavam instalados em edifícios arrendados à Câmara Municipal da Maia (CMM).

⁷⁷ Cfr. adenda ao protocolo datada de 9 de Agosto de 2004.

⁷⁸ Cfr. ofício n.º 12066, de 1 de agosto de 2006, do IGFPJ, assinado pelo vogal do CD, Feliciano Martins.

⁷⁹ Cfr. ofício n.º 10080, de 7 de agosto de 2006.

com as características necessárias para instalar o Tribunal da Maia. Na mesma data foi consultada a CMM⁸⁰.

54. Em 4 de agosto de 2006, o IGFPJ faz publicar anúncios em dois jornais diários (Correio da Manhã e Jornal de Notícias), para efeitos de apresentação de propostas⁸¹ de edifício com boa localização, bem servido de transportes públicos e com uma área bruta de 4.200 m², indicando-se que “*O prazo de entregas das propostas é de 15 dias de calendário contados da data de publicação do presente anúncio*”.
55. Até ao término do prazo anunciado, 20 de agosto de 2006, não foram apresentadas propostas. Uma vez que o convite para apresentação de propostas ficou deserto, o CD do IGFPJ, deveria, em observância dos princípios gerais da atividade administrativa⁸², ter prorrogado o prazo de apresentação das mesmas ou dado início a novo procedimento. A aceitação de proposta espontânea pressupõe um procedimento de dispensa de consulta ao mercado justificado pela urgência na satisfação de necessidades de interesse público, o que não foi seguido.

A atuação supra referida, com inobservância do n.º 2 do artigo 3.º do RAPI, é cominada com a anulabilidade, a suscitar no prazo de 1 ano⁸³, e os agentes responsabilizados por eventuais infracções financeiras de natureza sancionatória, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, já prescritas nos termos do n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC.

Nas “alegações da DGTF”, afirma-se: “Começamos por salientar que, nos termos da lei, seja aplicável o RAPI ..., ou o RPIP..., não competia à DGTF a acção inspetiva e fiscalizadora de verificação do procedimento concursal e se os respetivos trâmites foram ou não observados na totalidade pelo IGFIJ, nem tão pouco lhe cabia fiscalizar a aplicação pelo IGFIJ das normas do Código de Procedimento Administrativo (CPA) relativas à observância “dos princípios gerais da atividade administrativa”.

56. Em 16 de outubro de 2006⁸⁴, a *Nova Casa* apresentou ao IGFIJ uma proposta de arrendamento pelo prazo de 15/20 anos, de um edifício, situado na Rua Engenheiro Frederico Ulrich, Moreira da Maia (na zona industrial), pelo valor de 142.016 €/mês [1.704.192 €/ano].
57. Com data de 30 de novembro de 2006, a empresa BB - Sociedade Imobiliária, S.A, apresentou proposta de arrendamento futuro dum edifício a construir, em terreno doado pela CMM, que não foi considerada pelo IGFIJ por respeitar a um edifício ainda não construído.

⁸⁰ Cfr. ofício n.º 12 067, de 1 de agosto de 2006.

⁸¹ Nos referidos anúncios exigia-se, designadamente: a identificação do proponente e do edifício proposto; cópia da caderneta predial e da licença de utilização; plantas, alçados e memória descritiva e preço (mês e anual e por m²).

⁸² Artigos 3.º e seguintes do CPA.

⁸³ Cfr. artigo 135.º e seguintes do CPA.

⁸⁴ Consta do processo no IGFIJ outra proposta da *Nova Casa*, com data de 7 de novembro de 2006, do mesmo imóvel e com as mesmas condições; é essa proposta que consta do processo na DGTF.



58. A DGP, por solicitação do IGFPJ, promoveu a primeira avaliação do imóvel da *Nova Casa*, que foi homologada pelo Diretor-Geral da DGP, em 5 de janeiro de 2007⁸⁵. Posteriormente foram homologadas pela DGP/DGTF, sempre por solicitação do IGFIJ, outras avaliações do mesmo imóvel, mas com outras condições⁸⁶. A última avaliação, homologada pelo Subdiretor-Geral das Finanças, em 16 de junho de 2008, foi efetuada por perito externo⁸⁷, com ajustamento pela DGTF da taxa de rentabilidade real⁸⁸ anual de 7% (o avaliador tinha utilizado 8%)⁸⁹, e previa o valor de arrendamento de 76.300 €/mês (aos 69.000 €/mensais foi acrescido 7.300 €/mês de obras de adaptação a realizar pelo proprietário⁹⁰).
59. A taxa de rentabilidade real anual utilizada pelo avaliador externo contratado pela DGTF, 8%, foi alterada por esta para 7%, com uma simples justificação por referência, sem mais, à duração prevista do contrato, garantias do potencial arrendatário (Estado) e à situação do mercado imobiliário. Ora, destes factores só as condições de mercado imobiliário são suscetíveis de diferentes entendimentos, que deveriam ter sido objetivados com referências idóneas de caracterização específica desse mercado. Acresce que tais alterações de mercado, porventura, teriam afetado, por um lado, a taxa de juro do financiamento (6%) e a taxa de comercialização (15%) utilizadas no método do custo de reprodução para estimar o valor mercantil do imóvel, e, por outro lado, a

⁸⁵ Cfr. Informação n.º 400/DTOA/06, de 28 de dezembro de 2006, montante da renda: 40.300€/mês.

⁸⁶ A 1.ª homologação: 40.300€/mês sem obras de adaptação, para um prazo de 5 anos (cfr. Informação n.º 400/DTOA/06, despacho de 1 de agosto de 2007; a 2.ª homologação - 48.114 €, Informação n.º 104/DAIP/2007, despacho de 21 de novembro de 2007; a 3.ª homologação: 56.170 €/mês (45.261 € + 10.909€ - obras de adaptação) despacho de 20 de janeiro de 2008; a 4.ª homologação: 64.216,78 €/mês (56.916,78 € + 7.300€-obras de adaptação) (cfr. Nota Informativa - DSATP-DCI, despacho em 27 de março de 2008). De referir que as alterações entre as várias avaliações resultam, essencialmente, nas diferenças no cálculo das áreas e nos preços unitários aplicados.

⁸⁷ No relatório de avaliação (processo n.º 55-NF-104), o perito externo explica que recorreu a dois métodos para a determinação do preço de aluguer: o “*Método Comparativo*”, baseado no valor médio obtido pela aplicação do método de regressão linear sobre uma amostra, e o “*Método do Custo de Reprodução*”, em que determina o valor do arrendamento pela conversão à taxa rentabilidade real anual de 8% do valor do imóvel, sendo este estimado com base no somatório dos valores dos custos do terreno, de construção, e de financiamento à taxa de 6% acrescido por uma taxa de comercialização de 15%. O método comparativo, que concluiu por um valor de 61.447,26€/mês, foi desvalorizado pelo avaliador por falta de representatividade da amostra. O método do custo de reprodução, considerado adequado, concluiu por uma renda mensal de 86.142,53€ (arredondado para 86.000€), a partir das estimativas do valor do imóvel em 11.826.379,72 € (equivalente em renda de 78.842,53€/mês = 11.826.379,72 € x 0,08/12, por consideração duma taxa de rentabilidade real anual de 8%) e do valor das obras de adaptação de 7.972.976,00 € (equivalente em renda de 7.300€/mês).

⁸⁸ O n.º 8 da cláusula 4.ª do contrato de arrendamento prevê a actualização anual do valor da renda mensal de acordo com o índice oficial de actualização das rendas não habitacionais.

⁸⁹ Cfr. Informação n.º 222/DAIP/2008, de 16 de junho. A DGTF, refere na sua informação que atendendo à duração prevista do contrato (15 anos), às garantias do potencial arrendatário (Estado) e à situação do mercado imobiliário, considerou ser mais adequado adotar a taxa de rentabilidade de 7%, em vez dos 8% utilizados pelo perito externo.

⁹⁰ O valor das obras totalizou o montante de 1.314.000 €.

estabilidade das referidas taxas de rentabilidade utilizadas nas diversas avaliações, realizadas em 2007 e 2008.

Nas “alegações da DGTF”, relativamente à substituição da taxa de rentabilidade real anual utilizada pelo avaliador externo, considera que “...a utilização de 7% ao invés de 8% permitiu baixar o valor da renda homologada e, portanto, poupar dinheiro ao Estado, como também porque o avaliador justificou fundamentadamente essas alterações. Acrescenta que “...os três motivos invocados pelo avaliador para essas alterações foram os seguintes: (i) Duração do arrendamento: ... (ii) Garantias proporcionadas pelo potencial arrendatário: ... (iii) Situação presente do mercado imobiliário: anexa-se para o efeito o Market Review 2008 da empresa Worx ... cuja divulgação é pública e enviada para a DGTF, onde é referido o valor de 7%, como taxa de rentabilidade (prime yield) para escritórios em 2007/2008”.

Nas alegações apresentadas, que nada acrescentam ao referido anteriormente, salienta-se o envio em anexo de *Market Review* 2008 que inclui um gráfico com a evolução das *Prime Yields* de escritórios de Lisboa e se afirma “Assim registamos uma inflexão no decréscimo de yields que se vinha registando nos últimos anos para níveis de yields de há 3 anos (em torno dos 7%)”.

O TC considera que a taxa de rentabilidade real utilizada pela DGTF na avaliação imobiliária para efeitos de arrendamento deve ter uma fundamentação rigorosa, específica e detalhada.

60. A submissão a parecer da DGP (DGTF), ocorreu sem que exista evidência no processo:
- de que o orçamento de obras apresentado pelo proprietário tenha sido aprovado pelo CD do IGFIJ⁹¹;
 - de ter existido apreciação e aceitação formal da proposta pelo CD do IGFIJ, sendo de referir que se trata de uma proposta única e que foi remetida a informação considerada necessária para a DGP, através de ofício;
 - de ter existido parecer do fiscal único⁹².
61. Em 28 de janeiro de 2009, o Secretário de Estado Adjunto da Justiça (SEAJ)⁹³ decidiu que “Considerando que este ano não será oportuno avançar com novas instalações. Deve o IGFIJ comunicar ao concorrente o arrendamento que não pretendemos proceder à celebração de qualquer contrato até nova reponderação no próximo ano judicial”.

O IGFIJ, após ter recebido esta decisão da tutela⁹⁴, comunicou à *Nova Casa* “que no corrente ano não se considera oportuno avançar com novas instalações na maia, pelo que não se procederá à celebração de qualquer contrato de arrendamento até nova reponderação no próximo ano judicial.”⁹⁵

⁹¹ Não foi possível recolher evidência da aceitação do mesmo pelos serviços técnicos do IGFPJ/IGFIJ, muito embora em vários documentos do processo seja feita referência a essa aceitação.

⁹² Cfr. artigo 28.º da LQIP, por força do artigo 7.º do DL n.º 128/2007.

⁹³ De referir que o IGFIJ, até 26 de outubro de 2009, era tutelado pelo Secretário Estado Adjunto do Ministro da Justiça (SEAJ) por delegação de competências (cfr. Despacho n.º 11 998/2007, do Ministro da Justiça, publicado no DR, II série, n.º 115, de 18 de junho), embora a delegação de competência não incluía matéria de arrendamento prevista no artigo 20.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho.

⁹⁴ Cfr. ofício n.º 196, de 28 de janeiro de 2009.

⁹⁵ Cf. ofício n.º 1678, de 3 de fevereiro de 2009, do IGFIJ. Salienta-se que, em 28 de dezembro de 2009, o Diretor-Geral da Administração da Justiça reuniu-se com o Presidente da Câmara da Maia e os representantes na área da justiça, no Tribunal da Maia, para avaliar do “sentir” de todos os agentes da justiça e da própria



62. A *Nova Casa*, em 5 de março de 2009⁹⁶, questionou a decisão tomada, tendo o IGFIJ reforçado o transmitido anteriormente⁹⁷.
63. Em 26 de outubro de 2009, iniciou funções o XVIII governo constitucional⁹⁸.
64. No início de 2010, por orientação da tutela, o IGFIJ retomou a negociação com a *Nova Casa*⁹⁹.

Formação e celebração do contrato de arrendamento

65. Em 5 de fevereiro de 2010, o IGFIJ submeteu à aprovação do MJ a minuta de contrato de arrendamento, elaborado após reuniões com a sociedade *Nova Casa*^{100/101}.
66. Em 28 de maio de 2010, o IGFIJ, em aditamento ao ofício anterior¹⁰², informou o MJ de que “(...) *com vista a ser autorizado este arrendamento, considerando que o montante da renda é de 69.000 € mensais nos primeiros 90 dias e de 76.300 € nos meses seguintes, é exigível nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho o despacho favorável de Sua Exa. o Ministro da Justiça e de Sua Exa. o Ministro das Finanças. Será necessário exarar informação de cabimento sobre o encargo em causa, estimando-se que no ano de 2010 venham a ser pagos 283.300 €, pelo que este Instituto vai desde já providenciar nesse sentido.*”

câmara municipal acerca da possível transferência de todos os serviços da justiça para o dito edifício da zona industrial, tendo sido manifestado, por todos, a sua discordância. (cfr. memorando de 28 dezembro de 2009, da DGAJ).

⁹⁶ Cfr. Carta dirigida ao IGFIJ pela *Nova Casa*.

⁹⁷ Cfr. ofício n.º 4886, de 26 de março de 2009. Na sequência da informação n.º 47/2009/GJC/APG, de 13 de março de 2009, onde é referido que esta situação é passível de consubstanciar o direito a indemnização por parte do proprietário, caso se venha a concretizar a desistência do negócio ou significativo adiamento – cfr. artigo 227.º do Código Civil.

⁹⁸ Cfr. Decreto do Presidente da República n.º 100-B/2009 e Decreto do Presidente da República n.º 100-C/2009, de 26 de outubro). Salienta-se que o IGFIJ, a partir desta data, passou a ser tutelado pelo MJ, uma vez que as matérias relativas a esta entidade não foram delegadas nos respetivos Secretários de Estado. De referir que o Decreto do Presidente da República n.º 100-A/2009, na mesma data exonerou o Primeiro-Ministro do XVII governo constitucional.

⁹⁹ Cfr. e-mail de 28 de janeiro de 2010 enviado pela Chefe do Gabinete do Ministro da Justiça, em substituição, ao IGFIJ, informando que “*segue em anexo minuta de contrato de arrendamento para que se possa dar seguimento a este procedimento, nomeadamente, dar conhecimento do conteúdo ao inquilino do edifício e às Finanças para aprovação*”.

¹⁰⁰ Cfr. ofício n.º 1920, do IGFIJ, que refere “*Tenho a honra de informar V. Exa. que, foram realizadas reuniões com a sociedade Nova Casa, proponente do arrendamento (...), na sequência das quais foi obtido acordo quanto à redação da minuta de contrato de arrendamento. (...)*”.

¹⁰¹ Em 3 de fevereiro de 2010, o Secretário de Estado da Justiça (SEJ) deslocou-se à Maia e reuniu com a CMM e com outros agentes da justiça da comarca tendo manifestado abertura para adaptar o devoluto edifício do antigo paços do concelho (cfr. Despacho SEJ, de 29 de janeiro de 2010 e ofício/fax, de 23 de fevereiro de 2010 do SEJ, dirigido à CMM).

¹⁰² Cfr. ofício n.º 6937, do vogal do CD do IGFIJ.



Tribunal de Contas

67. Em 8 e 20 de setembro de 2010, o IGFIJ remeteu ao Ministro da Justiça nova minuta de contrato e a informação de cabimento, respetivamente, referentes ao «*arrendamento de um edifício para os Tribunais e outros serviços de Justiça da Maia*» a celebrar com a Nova Casa^{103/104}.
68. Em 31 de março de 2011, o XVIII governo constitucional é demitido¹⁰⁵.
69. Em 5 de abril de 2011, foi publicado no Diário da República (DR), II Série, o despacho n.º 5884/2011, do MJ, de 22 de março de 2011¹⁰⁶ que, entre outras, delegou e subdelegou no CD do IGFIJ, as competências seguintes:
- “(…) e) Aprovar minutas dos contratos de arrendamento a celebrar pelos serviços do Ministério da Justiça;(…)
Ficam subdelegadas (…) as competências delegadas no Ministro da Justiça, com a faculdade de subdelegação, pelo Conselho de Ministros, no âmbito do Código do Procedimento Administrativo e do Código dos Contratos Públicos”.*
70. Em 16 de maio de 2011, o Diretor do DGP-IGFIJ elaborou uma extensa informação (Informação n.º Pº 344.9) em que argumenta a favor da proposta de celebração do contrato de arrendamento com a Nova Casa. Nesta informação diz expressamente que, “*face ao valor da renda, (...), a competência para autorizar é de S. Exas. os Ministros da Justiça e das Finanças, nos termos previstos no art.º 20.º do DL nº 197/99, de 8 de Junho. No entanto a competência própria do Ministro da Justiça foi delegada no Conselho Diretivo do IGFIJ por despacho ministerial de 22/03/2011 (...) [pelo que]*

¹⁰³ Cfr. ofícios n.ºs 11037 e 11393, respetivamente. De referir que antes, em 17 de junho de 2010, a DGAJ dirigiu um ofício ao Chefe do Gabinete do SEJ informando de *que tinha sido elaborado um estudo que confirma a viabilidade de instalar os serviços do Juízo de Execução da Maia no espaço proposto pela Câmara Municipal, com possibilidade de crescimento para um segundo juízo se necessário, libertando-se assim área no edifício do Tribunal Judicial para reorganizar os serviços*”. Posteriormente, cerca de um mês depois (22 de julho), a CMM remeteu para um adjunto do SEJ um ficheiro com a proposta de minuta do protocolo a celebrar entre o Ministério da Justiça e a CMM. E em 28 de julho de 2010 foi exarado despacho do SEJ - “*Concordo. Remeta-se ao Gabinete do Sr. Ministro*”. O SEJ, em 1 de outubro de 2010, informou o IGFIJ que “*a rejeição do Protocolo, sem mais, é uma grosseira afronta ao processo negocial que eu imprimi, com conhecimento do Sr. Ministro e com a participação da DGAJ, a meu pedido. Urge falar com o Gabinete do Sr. Ministro sobre esta violação e alertá-lo para as graves consequências desta violação de regras básicas da boa fé negocial.*

¹⁰⁴ Nos termos do Despacho n.º 6119/2010, de 7 abril foram delegadas competências do MJ no SEJ, designadamente nos assuntos relativos à DGAJ, tendo, sido exonerado do cargo de SEJ, em 29 de novembro de 2010 (cfr. Decreto do Presidente da República n.º 124-A/2010, de 29 de novembro).

¹⁰⁵ Cfr. Decreto do Presidente da República n.º 38-A/2011 (demissão do governo) e Decreto do Presidente da República n.º 44-A/2011, de 7 de abril (dissolve a AR).

¹⁰⁶ Despacho n.º 5884/2011, publicado no DR, II Série, n.º 67, de 5 de abril de 2011. “*O presente despacho produz efeitos a partir de 17 de Dezembro de 2009, ficando por este meio ratificados, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Código do Procedimento Administrativo: a) Todos os actos praticados pelo conselho directivo do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I. P., no âmbito das competências abrangidas por esta delegação de competências, até à data da sua publicação; b) Todos os actos praticados pelo conselho directivo do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I. P., no âmbito das competências delegadas pelas resoluções do Conselho de Ministros referidas no número anterior”.*



*Uma vez autorizado o arrendamento pelo CD do IGFIJ, o processo seguirá para o Ministério das Finanças para recolha do competente despacho*¹⁰⁷.

71. A informação referida supra, não espelha uma descrição e análise suficientes do processo, não fazendo qualquer apreciação, designadamente, à entrega da proposta após o prazo de consulta do mercado, à última avaliação do imóvel ocorrida já em 2008 e eventualmente desajustada das condições de mercado, concluindo pelas formalidades legais a cumprir, sem suscitar, designadamente, qualquer dúvida quanto às competências delegadas no CD do IGFIJ, tendo em conta o despacho de delegação.
72. Em 18 de maio de 2011, *“O CD, atendendo aos motivos expostos e às economias previsíveis nas despesas de funcionamento dos edifícios, delibera aprovar a necessidade e remeter para cabimento*¹⁰⁸.
73. Em 25 de maio de 2011, foi decidido que *“Tendo também em conta, o parecer positivo da DGAJ¹⁰⁹, o CD delibera autorizar o arrendamento e aprovar a minuta de contrato, que deve ser enviada ao Ministério das Finanças*¹¹⁰.

Em sede de contraditório nas “alegações do IGFIJ” refere-se que *“este arrendamento corresponde a uma necessidade efetiva dos serviços do Ministério da Justiça (MJ) na cidade da Maia, os quais se encontravam e ainda se encontram instalados em instalações arrendadas e dispersas, tendo um encargo anual de cerca 587 292 €” e que “Esta realidade é indissociável da tomada de decisão efetuada pelo CD do IGFIJ em 25 de Maio de 2011, enquanto entidade gestora do património do MJ. Depois de, no âmbito das suas competências, ter ouvido as partes interessadas, durante o período que mediou entre a orientação da Tutela para reabrir o processo de arrendamento - 28 de Janeiro de 2010 - e a aprovação do arrendamento, ponderado as vantagens e desvantagens das diferentes alternativas, optou por aquela que, face às circunstâncias, no seu entendimento, melhor defendia o interesse público, tendo em conta as condições em que se encontravam (encontram) os serviços do MJ na comarca da Maia. Acrescentam ainda que “A esta situação acresce o facto de, no memorando de entendimento com a “troika” em Maio de 2011, pouco antes da decisão do CD do IGFIJ, o governo português se ter comprometido a instalar as novas comarcas do mapa Judiciário até final de 2012, data que tornaria inviável o desenvolvimento de um novo procedimento, sendo que este edifício era o único que devido ao seu estado (de construção), permitiria a instalação da Comarca do Grande Porto Norte até ao fim do prazo previsto, conforme referido no parecer da DGAJ.”*

¹⁰⁷ Esta informação refere ainda a situação das instalações dos serviços da justiça na Maia, cujo valor das rendas era (em maio de 2011) de 48.941€/mensal, correspondendo a uma despesa anual de 587.292€.

¹⁰⁸ Cfr. Ata n.º 20/11 de 18 de maio que anexa a Informação n.º Pº 344.9, de 16 de maio de 2011. A informação de cabimento é de 19 de maio de 2011, no montante de 512.200 €.

¹⁰⁹ Em anexo à Informação n.º P.º 344.9 consta um relatório “*Novas Instalações para os Tribunais e outros serviços de justiça na Maia*”, assinado pelo Diretor-Geral da Administração da Justiça e pelo Vogal do CD do IGFIJ, em 13 de maio de 2011, que refere “ (...) a *Direção-Geral da Administração da Justiça e o Instituto de Gestão Financeira e de Infraestrutura da Justiça, são do parecer que existe fundamento para ser proposto o arrendamento do prédio em causa, pelo valor de 76.300€ mensais, o qual deve ser objeto de recolha de despachos de autorização da despesa e do arrendamento, do Conselho Diretivo do IGFIJ, no qual delegou S. Ex.º o Ministro da Justiça e de S. Ex.º o Ministro das Finanças, nos termos previstos no artº 20º do Dec-Lei nº 197/99 de 8 de junho.*”.

¹¹⁰ Cfr. Ata n.º 21/11.



Tribunal de Contas

74. Em 26 de maio de 2011, o IGFIJ remete o processo relativo ao arrendamento do Tribunal da Maia para a DGTF, anexando, designadamente, a deliberação supra do CD, que autoriza o arrendamento do prédio e aprova a minuta do contrato, e informação de cabimento solicitando *“que seja recolhido o despacho de S. Exa. o Ministro das Finanças para aprovação do presente arrendamento”*¹¹¹.
75. Em 2 de junho de 2011, a DGTF elabora a informação n.º 307/2011/DSGP/DAAP¹¹² e propõe o envio ao Secretário de Estado de Tesouro e Finanças (SETF) com vista à autorização pelo MEF da despesa anual com a renda do contrato de arrendamento, no montante de 915.600 €.
76. Refira-se que o técnico da DGTF que elaborou a referida informação n.º 307/2011:
- embora considere a continuidade do procedimento, iniciado em 2006, não o enquadra no RAPI mas, erradamente,¹¹³ no RPIP;
 - conclui que *“a) Foram cumpridas as formalidades previstas para o procedimento em apreço (...)”* e *“b) No que se refere à realização da despesa e estando a mesma cabimentada encontram-se reunidas condições para que S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças(...) autorize a realização da despesa... a qual já se encontra autorizada pelo despacho do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estrutura da Justiça I.P., de 18 de Maio de 2011, e a coberto das competências delegadas por S. Exa. o Ministro da Justiça”*
 - pelo que propõe *“o envio da presente informação ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças com vista à autorização da despesa (...) por S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças”*.
77. Para além do erro de enquadramento jurídico, a informação n.º 307/2011 não espelha uma análise suficiente do processo e conclui: pelo cumprimento das formalidades, sem referir, designadamente, que a proposta foi entregue após o prazo de consulta do mercado, que a ultima avaliação do imóvel tinha ocorrido em 2008 e estaria eventualmente desajustada das condições de mercado; por estarem reunidas as condições para autorização de despesa pelo MEF, sem referir, designadamente, qualquer dúvida quanto às competências delegadas no CD do IGFIJ tendo em conta o despacho de delegação. A informação também não alerta para os poderes limitados constitucionalmente do Ministro de Estado das Finanças num governo demitido.

Nas “alegações da DGTF”, afirma-se: *“... a propósito do facto de na Informação n.º 307/2011/DSGP/DAAP da DGTF se enquadrar erradamente o procedimento de arrendamento no RPIP ao invés do RAPI, importa frisar que se tratou de um mero lapso sem quaisquer repercussões negativas.”*

¹¹¹ Cfr. ofício n.º 4831, de 26 de maio de 2011.

¹¹² Informação n.º 307/2011/DSGP/DAAP, de 2 de junho.

¹¹³ O técnico da DGTF não atendeu ao n.º 1 do artigo 124.º do RPIP. Também o parecer do CCPGR considera que o procedimento se enquadra no RAPI.



78. Em 2 de junho de 2011, tendo por base a informação n.º 307/2011, foram proferidos despachos de concordância, sem qualquer reparo para as insuficiências da informação-base, dos responsáveis da Direção de Serviços de Gestão Patrimonial, do Subdiretor-Geral e do Diretor-Geral do Tesouro e Finanças. Refira-se que o Diretor-Geral do Tesouro e Finanças afirma “(...) *havendo condições para a despesa anual com o contrato de arrendamento em apreço seja autorizada por S. Exa., o MEF*” e apôs, sem fundamentar, a menção “[urgente]”. A informação n.º 522/2011, de 3 de junho de 2011, com os despachos de concordância dos diversos dirigentes da DGTF é enviada para o SETF.

Nas “alegações da DGTF”, afirma-se: *Quanto ao facto (...) de o Diretor-Geral do Tesouro e Finanças ter apostado, no respetivo despacho, a menção de “urgente”, sem fundamentar, refira-se que tal fundamentação ou qualquer outra justificação não seriam necessárias, dado que tinham sido já recebidas indicações para tratamento urgente da questão.*

Com efeito, o assunto já vinha sinalizado como sendo de muita urgência pelo Chefe do Gabinete do SETF desde fevereiro de 2011 (Anexo E), sendo ainda de referir pedido urgente do SETF para tratamento desta questão, por estarem em causa eventuais indemnizações a pagar pelo MJ, através de email de 31/5/2011 enviado diretamente pelo SETF ao Diretor-Geral do Tesouro e Finanças (Anexo F).

Sobre esta matéria o TC entende que do exame das cópias dos *e-mails*, enviados à DGTF pelo Gabinete de apoio do SETF, e pelo próprio SETF, não resulta inequívoco o sentido de urgência e que mesmo que o fosse, a menção de urgência no despacho devia ter sido fundamentada expressamente.

79. Em 3 de junho de 2011, no mesmo documento, foi proferido, pelo SETF, despacho concordante e de envio para consideração do MEF¹¹⁴ e, pelo MEF, despacho de autorização de realização da despesa¹¹⁵.
80. Em 20 de junho de 2011, o IGFIJ celebrou o contrato de arrendamento com a *Nova Casa*¹¹⁶, na forma escrita legalmente estabelecida¹¹⁷.

Refira-se que o contrato de arrendamento não menciona a existência de licença de utilização¹¹⁸, que, se suprido posteriormente, não determina a sua invalidade ou ineficácia¹¹⁹.

¹¹⁴ Cfr. Despacho n.º 801/11 -SEFT.

¹¹⁵ Despacho n.º 217/11 do MEF, que deve entender-se como tendo, igualmente, aprovado a minuta do contrato e autorizado a celebração do mesmo, face aos documentos remetidos para a respetiva tomada de decisão (cfr. ofício n.º 4831 de 26 de maio de 2011, do IGFIJ e Informação n.º 307/2011, da DGTF. Este despacho foi notificado ao IGFIJ pela DGTF (cfr. ofício n.º 4342, de 9 de junho de 2011).

¹¹⁶ O IGFIJ remeteu à DGTF cópia do contrato de arrendamento (cfr. ofício n.º 5415, de 21 de junho de 2011). De salientar que o IGFIJ solicitou à DGTF autorização para revogar os contratos de arrendamentos dos edifícios onde se encontravam os serviços a serem instalados no novo edifício arrendado (cfr. ofícios n.ºs 5415, 5416, 5417, 5418, 5419 e 5420, de 21 de junho de 2011. Os respetivos despachos de autorização da denúncia dos respetivos contratos de arrendamento foram comunicados pela DGTF ao IGFIJ (cfr. ofícios n.ºs 5564, de 18 de agosto de 2011; 6207, de 4 de outubro de 2011; 6781, de 7 de novembro de 2011; 6923, de 18 de novembro de 2011; 7452, de 13 de dezembro de 2011 e 7777, de 26 de dezembro de 2011).

¹¹⁷ Cfr. artigo 1069.º do Código Civil.

¹¹⁸ Cfr. alínea d) do artigo 2.º do DL n.º 160/2006, de 8 de agosto.



Tribunal de Contas

Entendemos, em consonância com o Parecer do CCPGR, que a cláusula 16.º do contrato, que estabelece que, “*em caso de conflito, são exclusivamente competentes os tribunais cíveis de Lisboa*”, contende com as alíneas b) e e) do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais pelo que, eventualmente, será nula, nos termos do artigo 294.º do Código Civil.

81. Em 21 de junho de 2011, foram nomeados o primeiro-ministro e os ministros do XIX governo constitucional¹²⁰.
82. Em 30 de junho de 2011, a *Nova Casa* prometeu, com eficácia real, a título de dação em cumprimento entregar o imóvel à *Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, Caja de Ahorros y Monte de Piedad*-sucursal em Portugal e à *Mota Engil S.A*, nas proporções de 63,5% e 36,5%.

Dos atos de alta administração no arrendamento

Em geral

83. O contrato de arrendamento em causa, dado o valor da renda mensal de 76.300 € (915.600 €/ano), implicava que a autorização da despesa com a celebração do contrato, a aprovação da minuta e a autorização para a celebração do contrato de arrendamento resultassem de atos complexos¹²¹ de aprovação conjunta pelo MJ e pelo MEF¹²².
84. Em consonância com o Parecer do CCPGR, cuja análise, considerações e conclusões sobre a natureza desses atos complexos se subscrevem e se tomam por carreadas para a presente auditoria, consideramos que tais atos são atos de alta administração e de gestão extraordinária porquanto se trata dum contrato de arrendamento de longa duração (15 anos), por um valor elevado (915.600 €/ano) que, por isso, requer a aprovação conjunta do MJ e do MEF.

Nas “alegações da DGTf”, afirma-se, designadamente: (...) *A PGR e o Tribunal de Contas insistem muito nos encargos, alegadamente muito avultados, que resultam do pagamento de uma renda mensal de € 76.300,00 durante 15 anos.*

Com efeito, é de referir que o custo mensal das atuais instalações dos serviços da Justiça na comarca da Maia na data da celebração do contrato de arrendamento era de € 48 941,00, traduzindo-se numa despesa anual no montante de € 587 292,00.

Assim, e por via de um simples cálculo aritmético, verifica-se que, até à outorga do contrato aqui questionado, a despesa com os serviços da Justiça na comarca da Maia era de € 587.292,00/ano, e que, gerando o novo contrato um encargo anual de € 915.600,00, a aprovação do contrato de arrendamento do edifício sito na Rua Eng.º Frederico Ulrich, n.º 2559 na Maia, originou um

¹¹⁹ Cfr. artigo 4.º do DL n.º 160/260, de 8 de agosto.

¹²⁰ Cfr. Decreto do Presidente da República n.º 54-B/2011 e Decreto do Presidente da República n.º 54-C/2011, respetivamente.

¹²¹ «*Em cuja feitura intervêm dois ou mais órgãos*», cf. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. 2, Almedina, Coimbra, 2007, p. 277.

¹²² Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 197/99, em conjugação com o RAPI.



aumento de despesa de arrendamento anual de € 328.308,00, o que, multiplicando pelos 15 anos de contrato, implica um custo adicional de € 4.924.620,00, e não de € 13.734.000,00 como a PGR e o Tribunal de Contas insistem em dizer.

Ou seja, um montante muito aquém dos valores relatados para justificar o enquadramento da aprovação desta despesa como um ato de gestão extraordinária, sendo certo que todos os contratos de arrendamento existentes antes da outorga do referido contrato seriam denunciados, havendo inclusive a autorização da anterior Secretária de Estado do Tesouro e Finanças para o efeito, por proposta da própria DGTF.

Atendendo ao que ficou dito, entende o signatário que é legítimo duvidar da qualificação do contrato de arrendamento, celebrado em Junho de 2011, como sendo um ato de alta administração.

A DGTF afirmou que o arrendamento do imóvel seria seguido da denúncia de contratos de arrendamento dos espaços ocupados pelos serviços a reinstalar. O TC entende que este facto, relevante em termos de justificação económica da opção de arrendamento, não afasta a exigência de autorização de despesa nos termos impostos pelo valor do novo contrato, nem afasta o facto de ser necessária a autorização conjunta dos ministros da tutela e das finanças.

85. Tais atos complexos ocorreram em 25 de maio de 2011, pelo CD do IGFIJ, invocando delegação de competências do MJ, e em 3 de junho de 2011, por despacho do MEF.
86. À data dos referidos atos, o XVIII governo constitucional já havia sido demitido, encontrando-se os poderes dos Ministros limitados a actos estritamente necessários à gestão dos negócios públicos, pelo que lhes seria vedado a prática de atos de gestão extraordinária, salvo em casos de absoluta necessidade e de urgência imperiosa em que o adiamento, aguardando a posse do XIX governo constitucional, implicasse grave prejuízo para o interesse público. Ora os circunstancialismos à data dos atos não permitiam suportar a caracterização de urgência premente e da absoluta necessidade porque o procedimento contratual se arrastava desde 2006 e, à data, os serviços de justiça na Maia estavam instalados, ainda que não nas melhores condições, e não ocorreu, nem era previsível que ocorresse, evento suscetível de consubstanciar disrupção do seu funcionamento só solucionável com a reinstalação no novo edifício, o que também nunca poderia ser instantâneo.
87. Ora, em concordância com o entendimento adotado no Parecer n.º 23/2011 do CCPGR “(...) conforme se sustentou no já referido Parecer n.º 36/2005, no caso em apreço deparamo-nos com um vício de natureza mais profunda do que a mera incompetência, mesmo absoluta: «a falta grave de legitimação resulta da carência de auctoritas política resultante da demissão, que origina como que um enfraquecimento ou degradação da investidura inicial». Nesta situação, como se refere no mesmo parecer, «a consequência dos actos praticados com falta de legitimação grave não pode deixar de ser a nulidade, apesar de não se tratar de um caso expressamente previsto no artigo 133.º, n.º 1, do CPA».”



Tribunal de Contas

Intervenção do MEF

88. Em consequência, os mencionados atos de autorização da despesa, aprovação da minuta e autorização para a celebração do contrato de arrendamento pelo MEF¹²³ estão viciados pela falta de competência absoluta deste membro dum governo demitido, tendo sido violados o n.º 5 do artigo 186.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), a alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º, em conjugação com o RAPI e o artigos 29.º, 30 e 33.º do CPA.

Intervenção do CD do IGFIJ

89. Mais complexa é a situação do CD do IGFIJ, porquanto, não tendo competência própria ou delegada *op legis* para intervir nos atos de autorização da despesa com a celebração do contrato, aprovação da minuta e autorização para a celebração do arrendamento, atuou invocando delegação de competências do MJ, pelo despacho n.º 5884/2011.
90. Em 22 de março de 2011, em data anterior à demissão do XVIII governo constitucional (que ocorreu em 31 de março)¹²⁴, o MJ tinha competência própria para intervir nos referidos atos complexos¹²⁵ e portanto, estava habilitado por lei a delegar no CD do IGFIJ, sob a forma de um ato expresso e específico e devidamente publicitado¹²⁶.
91. Acontece que a publicação do válido despacho de delegação, que é sua condição de eficácia, ocorre em 5 de abril de 2011, em data posterior à demissão do Governo, e consequente limitação constitucional dos poderes à gestão corrente. Suscita-se a questão de saber se o enfraquecimento dos poderes do delegante afeta os poderes transmitidos ao delegado.
92. É nosso entendimento, que o enfraquecimento da competência do delegante (MJ) afeta automaticamente as competências delegadas. Se assim não fosse, um Governo na eminência de ser demitido poderia assegurar, sem constrangimentos, a continuidade da sua política através de delegações abrangentes assim fazendo letra morta do espírito da norma constitucional.
93. No caso da aprovação da minuta do contrato, o MJ tinha competência própria para intervir neste ato complexo¹²⁷, tendo delegado no referido despacho n.º 5884/2011, no CD do IGFIJ, com a possibilidade de subdelegação, a competência para a prática do ato de: *“Aprovar minutas dos contratos de arrendamento a celebrar pelos serviços do Ministério da Justiça”*.

¹²³ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 197/99, em conjugação com o RAPI.

¹²⁴ Cfr. Decreto do Presidente da República n.º 38-A/2011, de 31 de março.

¹²⁵ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 197/99, em conjugação com o RAPI.

¹²⁶ Cfr. artigo 37.º do CPA.

¹²⁷ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 197/99, em conjugação com o RAPI.



94. No entanto, o enfraquecimento dos poderes do delegante, ocorrida com a demissão do XVIII governo, refletiu-se automática, imediata e imperativamente, no âmbito da própria delegação, em ordem a que o CD do IGFIJ, na qualidade de delegado deixou de poder aprovar a minuta do contrato de arrendamento, com base em tal título, porque o delegante deixou de poder intervir legalmente nesse ato de gestão extraordinária.
95. O CD do IGFIJ ao aprovar a minuta do contrato de arrendamento, em 25 de maio de 2011, quando já não tinha competência para tal, violou as disposições do artigo 29.º, 30.º, 33.º e 35.º do CPA, da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 197/99, em conjugação com o RAPI.
96. No que respeita à intervenção do CD do IGFIJ nas autorizações da despesa e de celebração do contrato de arrendamento, entendemos que o CD do IGFIJ não tinha delegação de competências *ab initio*. Com efeito, o despacho n.º 5884/2011 subdelega “(...) *as competências delegadas no Ministro da Justiça, com a faculdade de subdelegação, pelo Conselho de Ministros, no âmbito do Código do Procedimento Administrativo e do Código dos Contratos Públicos*”. No despacho não existe qualquer referência às competências para autorizar a despesa e a celebração de contratos de arrendamento, que tem quadro jurídico próprio (RAPI e RPIP e artigo 20.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho) que não se confunde com o Código da Contratação Pública (CCP) ou o CPA.
97. Na hipótese, que não perfilhamos, do despacho n.º 5884/2011 ter delegado competências para a realização de atos previstos no artigo 20.º do DL n.º 197/99, então teríamos de considerar que a sua revogação pelo DL n.º 40/2011, que vigorou de 1 a 10 de abril de 2011, teria feito caducar a delegação. Como a repristinação do DL n.º 197/99 pela Resolução da AR n.º 86/2011, em vigor a partir de 11 de abril de 2011, não supõe a repristinação dos atos de delegação, então o CD do IGIFJ deliberou, em 25 de maio de 2011, as autorizações da despesa e de celebração do contrato de arrendamento sem ter competência para tal.
98. Finalmente, mesmo que se entenda ter existido delegação de competências para a autorização da despesa e de autorização para a celebração do contrato de arrendamento previstas no artigo 20.º do DL n.º 197/99, que não foi afetada pelo DL n.º 40/2011, subsistiria a consequência do enfraquecimento dos poderes do delegante ocorrido com a demissão do XVIII governo constitucional que se refletiu automática, imediata e imperativamente, no âmbito da própria delegação, em ordem a que o CD do IGFIJ, na qualidade de delegado deixou de poder intervir legalmente nesses atos de gestão extraordinária.
99. Conclui-se que o CD do IGFIJ ao autorizar a despesa e ao autorizar a celebração do contrato de arrendamento, em 25 de maio de 2011, quando já não tinha competência para tal violou as disposições dos artigos 29.º, 30.º, 33.º, 35.º e 37.º do CPA e a alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 197/99, em conjugação com o RAPI.



Tribunal de Contas

Em conclusão

100. Não estavam as entidades referidas, o MEF e o CD do IGFIJ, constitucional e legalmente habilitadas, respetivamente, a praticar os referidos atos complexos, motivo pelo qual, os atos praticados se mostrariam sempre eivados do vício da incompetência absoluta e/ou que carecem em absoluto de legitimidade, e por isso nulos, nos termos dos artigos 30.º, 33.º, 35.º e 133.º do CPA. O regime de invalidade a aplicar ao contrato será o constante do artigo 9.º do RAPI.
101. A prática dos referidos atos, nas condições concretas em que aconteceram, vicia o contrato de arrendamento subsequentemente celebrado, que nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do RAPI, é anulável.

Ação administrativa especial de pretensão conexa com atos administrativos

102. Em 4 de julho de 2011, o MJ publicava no seu Portal um esclarecimento, informando que *“todo o processo relativo ao contrato de arrendamento outorgado a 20 de Junho do corrente ano, para a instalação do Tribunal e outros serviços de Justiça da Maia, está a ser reavaliado, com vista à sua suspensão, estando ainda em curso o apuramento de eventuais responsabilidades”*.
103. Em 1 de agosto de 2011, a Ministra da Justiça exarou despacho determinando que o CD do IGFIJ seja informado *“que o contrato se encontra em avaliação em sede própria, com caracter de urgência”*¹²⁸,
104. Em 15 de setembro de 2011, o CCPGR, na sequência de solicitação da Ministra da Justiça¹²⁹, votou, por unanimidade, com declaração de voto, o Parecer n.º 23/11 (Anexo VIII).
105. Em síntese, o parecer conclui que: 1.ª As autorizações concedidas pelo MEF e, com fundamento em delegação de poderes do MJ, pelo CD do IGFIJ, para celebração do contrato de arrendamento têm a natureza de atos de gestão extraordinária e de alta administração; 2.ª Quando tais autorizações foram concedidas, o XVIII Governo Constitucional já havia sido demitido, encontrando-se os respetivos poderes limitados à gestão corrente; 3.ª Não existia uma situação de absoluta necessidade e de urgência premente que implicasse a celebração de tal contrato antes da tomada de posse do XIX Governo Constitucional; 4.ª A prática, nas referidas circunstância, dos mencionados atos de autorização determina a respetiva nulidade; 5.ª Como decorrência dessa nulidade, o contrato de arrendamento subsequente celebrado passou a enfermar do vício de anulabilidade; 6.ª A anulação do contrato poderá ser requerida pelo Ministério Público; 7.ª O vício do contrato é sanável mediante confirmação do MEF e do MJ; 8.ª A cláusula

¹²⁸ O despacho foi comunicado ao IGFIJ pelo ofício n.º 285, de 1 de agosto de 2011.

¹²⁹ Através do ofício n.º 37, de 11 de julho de 2011.



- 16.^a do contrato de arrendamento é nula; 9.^a A nulidade da cláusula 16.^a não afeta a parte restante do contrato.
106. Em 23 de dezembro de 2011, o SEAPEMJ determinou que o CD do IGFIJ comunicasse à *Nova Casa* [o que veio a ocorrer em 3 janeiro de 2012¹³⁰] “*que perante a nulidade dos actos praticados, o contrato não será executado nos termos outorgados e que irão desencadear-se os procedimentos junto do Ministério Público, com vista à instauração da competente acção de declaração de nulidade dos actos administrativos com o consequente pedido de anulação ou declaração de nulidade do contrato.*”
107. A *Nova Casa* enviou sucessivas cartas ao IGFIJ/IGFEJ, à cadência de uma por mês¹³¹, alertando para as rendas vencidas, que nunca foram pagas, e os juros legais decorrentes e o atraso na entrega dos *lay-outs* para a realização das obras de adaptação.
108. Por sua vez, o IGFIJ solicitou, insistentemente, ao SEAPEMJ orientações sobre a matéria, tendo, nomeadamente, em 12 de dezembro de 2011, manifestado a sua preocupação pela indefinição da situação, repudiado qualquer responsabilidade pelo incumprimento do contrato de arrendamento e solicitado orientações concretas sobre o assunto¹³².
109. Em consequência, os serviços do MJ a serem transferidos para o novo edifício mantêm-se instalados nos vários edifícios arrendados, na Maia, cujo valor mensal, atualmente, ascende a 45.295,22 € (cfr. Anexo VI).
110. Em 18 de maio de 2012 o Ministério Público junto do TAF-Porto instaurou contra o IGFIJ e o Ministério das Finanças a “*Ação administrativa especial de pretensão conexa com atos administrativos*”¹³³ tendo por objeto a declaração judicial de nulidade do contrato de arrendamento e dos atos administrativos necessários que lhes estão subjacentes.
111. Caberá à jurisdição administrativa declarar a eventual nulidade dos atos de autorização supra e consequentemente a nulidade do contrato de arrendamento. Da sentença transitada em julgada, o TC retirará as consequências para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

¹³⁰ Cfr. ofício n.º S-IGFIJ/2012/11.

¹³¹ e.g.: cartas datadas de 11/8, 23/9, 21/10, 23/11, 23/12, todos de 2011.

¹³² Ofício GIC/PS 5-IGFIJ/2011/5782, de 12 de dezembro.

¹³³ Processo n.º 1316/12.9BEPRT.



Tribunal de Contas

EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

112. Sobre esta matéria cumpre referir que a atuação do MEF, ao intervir nos atos de alta administração e de gestão extraordinária – aprovação da minuta do contrato e autorização da despesa e da celebração do contrato de alto valor [915.600 €/ano] –, sem ter competência para tal, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 197/99 e do RAPI, porquanto em 3 de junho de 2011 integrava um governo demitido, limitado nos termos do n.º 5 do artigo 186.º da CRP a funções de gestão corrente, não se enquadra na previsão das alíneas do artigo 14.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho¹³⁴.
113. Não obstante, podendo a mesma consubstanciar infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com as alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nos termos dos artigos 61.º e 62.º, por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da referida Lei, ao presente caso, aplica-se o disposto no artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933, por remissão do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC¹³⁵.
114. Ora, no caso concreto, não se preenche o requisito do n.º 1 do artigo 36.º do referido Decreto n.º 22 257, pelo facto da “estação competente” – DGTF – na informação em que solicita, com urgência, a autorização da despesa, considerar que o processo estava em termos para recolher a autorização ministerial, não alertando que o MEF (e, antes, o SETF), à data, por estar limitado constitucionalmente a funções de gestão corrente não detinha os poderes para tal.
115. Atenta a informação disponível, não se pode deixar de manifestar surpresa pela não intervenção do gabinete do MEF, que só por esse facto não é responsabilizado, tendo em conta que os gabinetes dos membros do governo têm por função coadjuvá-los no exercício das suas funções.
116. Os atos preparatórios à tomada de decisão pelo MEF, da autoria do técnico superior da Divisão de Aquisições e Administração Patrimonial (DAAP) - informação n.º 307/2011/DGSP/DAAP -, bem como os despachos de concordância da Diretora de Serviços de Gestão Patrimonial, da Chefe de Divisão da DAAP, do Subdiretor-Geral e do Diretor-Geral, exarados na informação n.º 522/2011, todos da DGTF, em assuntos da sua competência¹³⁶, não foram praticados em harmonia com a lei, ao considerarem como competente para a prática dos atos referidos supra, o MEF, sem que o mesmo tivesse legitimidade/competência para tal, em desrespeito do disposto no n.º 5 do artigo 186.º da CRP e alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, em conjugação

¹³⁴ Alterada pelas Leis n.º 108/2001, de 28 de novembro, n.º 30/2008, de 10 de julho, n.º 41/2010, de 03 de setembro e n.º 4/2011, de 16 de fevereiro – aprova os “*crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos*”.

¹³⁵ A lei faz a previsão e extensão de responsabilidade a todos os intervenientes do processo, mas limita o seu âmbito de aplicação à verificação da existência do requisito da culpa (cfr. n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC).

¹³⁶ Cfr. Portaria n.º 819/2007 e DL n.º 205/2006.



com o RAPI e artigos 29.º, 30.º e 33.º, do CPA, diplomas estes que os referidos autores não desconhecem. Refira-se que esta responsabilidade é direta.

117.A violação das referidas normas legais, da responsabilidade direta do técnico que elaborou a informação n.º 307/2011, da Diretora de Serviços de Gestão Patrimonial, da Chefe de Divisão da DAAP, do Subdiretor-Geral e do Diretor-Geral, todos da DGTF, é suscetível de, eventualmente, consubstanciar infração financeira sancionatória por violação das alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º, nos termos do n.º 4 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º, por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da referida LOPTC.

Nas “alegações da DGTF”, afirma-se, designadamente: (...) *Com efeito, e salvo o devido respeito, a DGTF não tinha que opinar sobre esta matéria [competência do MEF num governo em gestão corrente], sendo tal responsabilidade do Gabinete do membro do Governo responsável pela área das finanças, visto a norma do artigo 186.º n.º 5 da Constituição ter diretamente como destinatários os próprios ministros, delimitando as suas competências em caso de demissão do Governo.(...).*

Portanto, à DGTF competia, nos termos legais, enquadrar a competência legal para a aprovação das despesas quando, em função dos valores envolvidos, tal competência era atribuída ao ministro responsável pela área das finanças, e sustentar, nos termos legais, que o valor em questão está devidamente avaliado e homologado e de acordo como o praticado no mercado imobiliário e como as características do espaço a arrendar.

Já a avaliação de todas as condicionantes da aprovação em função do MEF estar integrado, à data, num Governo em gestão corrente só poderia ser atribuída ao próprio gabinete de assessoria do membro do Governo em causa, em função de todos os factos em presença expostos, quer pelo DGTF quer pelo IGFII.

(...) Acresce que, ..., a qualificação de um ato como sendo de alta administração é matéria que não faz parte das atribuições dos funcionários da DGTF”.

A DGTF desempenhava, em 2011, a função central de gestão dos activos do Estado, nos termos do artigo 15.º da lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública¹³⁷, pelo que, para o MEF, era a “estação-competente”, na área patrimonial.

Dada a menção “urgente” e o teor do despacho do Diretor-Geral do Tesouro e Finanças “(...) *havendo condições para a despesa anual com o contrato de arrendamento em apreço seja autorizada por S. Exa., o MEF*” na informação da DGTF n.º 522/2011, de 3 de junho de 2011, era previsível que o MEF despachasse sobre o assunto, como sucedeu, pelo que deveria ter sido alertado pela DGTF quanto à limitação constitucional dos seus poderes, enquanto membro dum governo demitido. Dada a sua função na área patrimonial, a DGTF não devia desconhecer que a autorização solicitada era um acto de gestão extraordinária desde logo porque o valor do arrendamento requeria a aprovação conjunta de dois membros do governo.

Nas “alegações da DGTF”, afirma-se: (...) *quer a doutrina quer os Acórdãos do Tribunal Constitucional citados pela PGR, admitem a possibilidade teórica de, mesmo em gestão, um Governo poder praticar qualquer tipo de ato, mesmo os de alta administração, desde que haja urgência e a tal obrigue o interesse público.*

Ora, os membros da DGTF não dispunham de informação suficiente para, à partida, considerarem vedada a hipótese de o Governo demitido poder autorizar a celebração do contrato de arrendamento, visto não ser de excluir que os Ministros competentes — o das Finanças e o da

¹³⁷ DL n.º 205/2006, de 27 de outubro.

Justiça — pudessem hipoteticamente, com base nas informações de que dispunham e no seu entendimento acerca do que era o interesse público, invocar circunstancialismo excecional que lhes permitiria praticar atos de alta administração. (...)

O TC concorda que a DGTF não poderia ser responsabilizada se o MEF, previamente alertado pela DGTF quanto à limitação constitucional dos seus poderes, ainda assim praticasse o acto de gestão extraordinária fundado e fundamentado em circunstâncias excepcionais na sua avaliação. Mas não foi o que sucedeu.

Nas “alegações da DGTF”, afirma-se: “(...), a celebração do contrato de arrendamento mais não era do que um simples ato de gestão, tendo em vista a conclusão de todos os atos anteriores e era também urgente face à ineficiente instalação dos serviços da área da justiça, às poupanças em despesas de funcionamento que poderiam vir a ser obtidas com a concentração dos serviços num só edifício e aos compromissos já assumidos com o promotor Nova Casa, cujo não cumprimento poderia levar ao pagamento de indemnizações, eventualmente avultadas, por parte do Estado.”

O TC, tendo em conta os elementos analisados, considera que: a actuação dos imputados responsáveis da DGTF foi pautada pela defesa do interesse público, mas eventualmente precipitada pela vontade de encerrar um processo desgastante, que se arrastava há anos; a omissão de alerta quanto à natureza do acto de gestão extraordinário proposto a despacho do MEF foi não dolosa. Neste contexto, atenta a inexistência de anterior recomendação específica, o TC considera que, no caso em apreço, é aplicável o disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira sancionatória.

118. O CD do IGFIJ, em 25 de maio de 2011, aprovou da minuta do contrato sem ter competência para a prática de tal ato de alta administração e de gestão extraordinária, em desrespeito do disposto no n.º 5 do artigo 186.º da CRP e da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 197/99, em conjugação com o RAPI, com inobservância dos artigos 29.º, 30.º, 33.º, 35.º e 37.º do CPA.
119. A atuação descrita supra é suscetível de consubstanciar infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com as alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º, por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da referida LOPTC.
120. O CD do IGFIJ, em 25 de maio de 2011, autorizou a despesa e a celebração do contrato de arrendamento sem ter competência para a prática de tais atos de alta direção em gestão extraordinária, em desrespeito do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 197/99, em conjugação com o RAPI e n.º 5 do artigo 186.º da CRP, com inobservância dos artigos 29.º, 30.º, 33.º, 35.º e 37.º do CPA.
121. A atuação descrita supra é suscetível de consubstanciar infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com as alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º, por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da referida LOPTC.

Em sede de contraditório, nas “alegações do IGFIJ” refere-se que “(...) considero que à data das deliberações em causa, o CD do IGFIJ estava em pleno exercício de funções, podendo praticar atos de gestão ordinária ou extraordinária. O IGFIJ era, à data do reportado no Relatório de Auditoria, ao abrigo da sua lei orgânica, aprovada pelo decreto - lei n.º 128/2007, de 27 de Abril, um Instituto Público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio. Nestes termos e de acordo com o previsto no Decreto-lei n.º



128/2007 (art.9.º) e na Lei - Quadro dos Institutos Públicos: 1. A comissão de serviço dos membros do Conselho Diretivo não finda com a demissão do Governo pelo qual foram nomeados; 2. ...; 3. Aquela comissão cessará por dissolução do órgão colegial, conforme dispõe o n.º 9, daquele artigo. 4 Mas não cessa, nunca, por demissão do Governo, ao abrigo das regras previstas no Estatuto do Pessoal Dirigente, pela simples razão que tal regime não é aplicável ao órgão em causa.; 5. Assim, os atos praticados pelo Conselho Diretivo, são até à presente data, atos válidos por decorrerem do seu exercício pleno de funções. 6. E nessa conformidade, o Conselho Diretivo do IGFIJ, I.P., no seu exercício pleno de funções, poderia praticar atos administrativos, quer fossem eles de gestão ordinária ou de gestão extraordinária.". E no que concerne à competência para a prática do ato de autorização da despesa: "nos termos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, importa referir o seguinte: 1. Nos termos do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, quando a renda anual seja superior a € 199 519,16, a mesma deve ser autorizada pelo ministro da tutela e finanças; 2. No entanto, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 38.º 2 da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, a competência para autorizar despesa que, nos termos da lei, só possam ser autorizados pelo respetivo Ministro, encontra-se automaticamente delegada nos conselhos diretivos dos respetivos institutos públicos, o que significa que o IGFIJ, I.P. detinha a competência para autorizar a despesa decorrente do contrato de arrendamento em análise; 3. Tratando-se duma delegação de poderes legal, conforme dispõe o mesmo artigo, a mesma só perde eficácia caso o ministro revogue ou limite tal delegação de poderes; 4. O que não sucedeu, não tendo o CD do IGFIJ sido limitado na sua ação por qualquer despacho revogatório até a data da aprovação do arrendamento. 5. E sendo a autorização do arrendamento pelo Conselho Diretivo do IGFIJ uma competência delegada por lei, por força do n.º 3 do artigo 38.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos não decorre, a mesma, do Despacho de S. Ex. o MJ n.º 5884/2011, de 22 de Março, (conforme por lapso foi mencionado na informação elaborada pelo Departamento de Gestão Patrimonial que serviu de base à tomada de decisão do CD do IGFIJ) mas sim do artigo acima citado: 6. ...; 7. ...; 8. ...; 9. ...; 10. Assim, e não sendo aquela competência legal avocada ou restringida, a mesma vigora independentemente do titular da pasta da tutela, não se regendo sequer pelas regras de extinção da delegação previstas no artigo 40.º do Código do Procedimento Administrativo, que apenas são aplicáveis à delegação de poderes decorrente de ato administrativo; 11. Pelo que não colhe o pedido de nulidade do ato praticado pelo Conselho Diretivo do IGFIJ, I.P. por, alegadamente, o mesmo ter sido um ato de gestão extraordinária, que face à demissão do Governo, não encontraria enquadramento legal, já que, como acima se disse e reitera-se, aquele órgão estava, àquela data, em exercício pleno de funções; 12. E nessa conformidade, não se encontra, igualmente, abrangido pelo limite previsto no n.º 5, do artigo 186, da Constituição Da Republica Portuguesa, conforme alegado nos pontos 118 e 120 do relatório de Auditoria."

O TC considera que as alegações apresentadas nada acrescentam ao referido nos pontos 34 e seguintes, pelo que reitera o referido no ponto 41.

O IGFIJ reconhece nas alegações que não tinha competência própria nem competência delegada administrativamente pelo MJ, contrariamente ao invocado na deliberação, para autorizar a despesa com a celebração de contrato de arrendamento superior a 40 mil contos (199 m€).

Com efeito, nas alegações, o IGFIJ admite um "lapso" no enquadramento jurídico da norma habilitante do CD do IGFIJ, enquanto entidade competente. Tal lapso traduz-se numa alteração substancial ao respetivo enquadramento afetando os princípios de legalidade administrativa e de segurança jurídica que norteiam a atividade administrativa.

Em alegações, defende-se agora que o CD tinha competência delegada *ope legis* pelo n.º 3 do artigo 38.º da LQIP e que esta competência não tinha sido afectada "pelo limite previsto no n.º 5, do artigo 186, da Constituição Da Republica Portuguesa". Conforme explanado no ponto 39, o artigo 20.º do DL n.º 197/99 é uma norma especial, prevalecente sobre as normas gerais, incluindo o n.º 3 do artigo



Tribunal de Contas

38.º da LQIP, como aliás sempre fora o entendimento do CD do IGFIJ neste e noutros contratos de arrendamento¹³⁸.

Mas mesmo que assim não fosse, a desconcentração originária de competências operada *ope legis* não poderia deixar de ser afetada automática, imediata e imperativamente pela limitação constitucional imposta pelo n.º 5 do artigo 186 da CRP aos poderes do delegante - Governo, órgão superior da administração pública, e repetivos membros¹³⁹. Se assim não fosse um governo demitido veria afectada a sua competência de superintendência de institutos públicos¹⁴⁰, cujos dirigentes poderiam deter temporariamente competências superiores aos do Governo demitido, o que não é compatível com o ordenamento estrutural da administração pública¹⁴¹, e “*praticar atos administrativos (...) de gestão extraordinária*” àqueles eventualmente vedados por comando constitucional, o que colocaria em crise a ininterrupta subordinação dos órgãos e agentes administrativos à constituição¹⁴² num Estado de direito¹⁴³.

Contudo, o TC, tendo em conta a totalidade dos elementos analisados, considera que: a atuação dos imputados dirigentes do IGFIJ foi pautada pela defesa do interesse público mas eventualmente precipitada pela vontade de encerrar um processo desgastante, que se arrastava há anos; não foi dolosa a incorreta auto-avaliação da competência. Consequentemente, por não existir anterior recomendação específica, releva a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

122. Os atos preparatórios à tomada de decisão pelo CD do IGFIJ, da autoria do Diretor do DGP-IGFIJ, em 16 de maio de 2011, em assuntos da sua competência, não foram praticados em harmonia com a lei, tendo dado origem à aprovação da minuta, à autorização para a celebração do contrato e correspondente despesa do mesmo por parte do CD do IGFIJ, sem competência para tal, em desrespeito do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do DL n.º 197/99, em conjugação com o RAPI, com inobservância dos artigos 29.º, 30.º, 33.º, 35.º e 37.º do CPA, diplomas estes que o referido autor não desconhece. Refira-se que esta responsabilidade é direta.

123. A violação das referidas normas legais, da responsabilidade direta do Diretor do DGP-IGFIJ, é suscetível de, eventualmente, consubstanciar infração financeira sancionatória por violação das alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º, nos termos do n.º 4 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º, por força do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC.

Atenta a conexão da matéria tratada nos pontos 118 a 120, nomeadamente a não verificação de dolo, nem anterior recomendação específica, o TC releva a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

¹³⁸ e.g. Relatório n.º 4/12 - 2.ª Secção, “Auditoria ao arrendamento do imóvel - Tribunal da Comarca da Grande Lisboa-Noroeste - Juízos da Amadora - Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, I.P.”.

¹³⁹ Cfr. artigo 182.º da CRP.

¹⁴⁰ Cfr. alínea d) do artigo 199.º da CRP.

¹⁴¹ Cfr. n.º 2 do artigo 267.º da CRP.

¹⁴² Cfr. n.º 2 do artigo 266.º da CRP.

¹⁴³ Cfr. artigo 2.º da CRP.



VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

124. Do projeto de Relatório abriu-se vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu parecer.

DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar que o presente Relatório e os seus Anexos sejam remetidos:
 - Ministra de Estado e das Finanças, Ministra da Justiça, Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, Diretora-Geral do Tesouro e Finanças e Presidente do CD do IGFEJ;
 - Presidente do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto;
 - Inspetor-Geral de Finanças e Inspetor-Geral dos Serviços de Justiça;
 - Ministro de Estado e das Finanças, Ministro da Justiça, Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, Diretor-Geral e outros dirigentes e técnico da DGTF, Presidente e membros do CD e outros dirigentes do IGFIJ, todos em funções em maio e início de junho de 2011 (Anexo VII) e Fiscal Único do IGFIJ;
 - ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC;
- c) Fixar o valor global dos emolumentos em 17.164,00 € nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC¹⁴⁴;
- d) Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o corpo do Relatório no sítio eletrónico do TC.

¹⁴⁴ DL n.º 66/96 de 31 de maio, com a redação conferida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3 -B/2000, de 4 de abril.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em // de julho de 2013.

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os Conselheiros,

(António José Avérous Mira Crespo)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

O Procurador-Geral Adjunto,