



Para mais informações contactar:  
Gabinete de Comunicação  
T: +351 217945103/05/06 | E: gc@tcontas.pt

## Auditoria à gestão do património da Segurança Social

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

### O que auditámos?

A auditoria realizada pelo Tribunal incidiu sobre a gestão do património da Segurança Social que não se encontra afeto à utilização pelos serviços ou como equipamento social, no período de 2016 a 2018.

### O que concluímos?

A auditoria revelou que a gestão dos procedimentos de alienação de imóveis não maximizou as receitas da Segurança Social e que os procedimentos de controlo e monitorização dos contratos de arrendamento implementados não asseguraram a eficácia na cobrança das rendas, a recuperação da dívida e uma atuação tempestiva perante incumprimentos, em prejuízo da sustentabilidade do sistema.

Observou-se que a seleção dos imóveis e dos procedimentos de venda não foi fundamentada do ponto de vista económico-financeiro, tendo a venda dos imóveis sido realizada maioritariamente por procedimento de ajuste direto, na sequência da publicitação de anúncios no sítio da Segurança Social na internet. Constatou-se, ainda, que o diferencial entre o valor de mercado e o valor de venda dos imóveis nos procedimentos de ajuste direto foi de apenas +1,7%, revelando exígua criação de valor, enquanto nos procedimentos por concurso foi de +12,1% e por venda eletrónica +21,6%.

Observou-se, também, que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. não adotou as melhores práticas quer na avaliação de imóveis quer na divulgação e publicidade dos procedimentos de alienação, de modo a atingir novos mercados e potenciais interessados.

As condições acordadas para o arrendamento, com opção de compra, de um conjunto de onze imóveis da Segurança Social pelo Município de Lisboa, no Memorando de Entendimento celebrado com o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, não asseguraram, com elevado grau de verosimilhança, a receita expectável para a Segurança Social. Por um lado, o valor fixado para a venda dos imóveis (57,2M€) ao Município é inferior em cerca de 3,5M€ ao valor de mercado das avaliações contratadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (60,7M€). Por outro lado, foi concedido um período de carência no pagamento de rendas de 24 meses.



TRIBUNAL DE  
CONTAS

### O que recomendamos?

Neste contexto, o Tribunal recomenda à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social assegurar-se de que os instrumentos de cooperação com entidades públicas operacionalizados através da alienação ou arrendamento de património da segurança social não prejudicam a receita da Segurança Social e que a alienação de imóveis da Segurança Social é precedida e suportada em estudos económico-financeiros.

As conclusões do Relatório suscitam ainda a formulação de um conjunto de recomendações dirigidas ao Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., com vista, designadamente, a garantir que o valor base de venda dos imóveis não é inferior ao seu valor de mercado, a cobrança eficaz das rendas e a atuação tempestiva face a incumprimentos e uma ampla divulgação e publicidade dos procedimentos de alienação de imóveis com vista à maximização da receita para a Segurança Social [Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social].

# Auditoria à gestão do património da Segurança Social

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

Relatório n.º 26/2019

2.ª SECÇÃO



**TC**  
TRIBUNAL DE  
CONTAS



**Processo n.º 1/2019 – Audit**

**Auditoria à gestão do património da Segurança Social**  
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

**Relatório**  
**dezembro de 2019**





## SINOPSE

A auditoria realizada pelo Tribunal incidiu sobre a gestão do património da Segurança Social que não se encontra afeto à utilização pelos serviços ou como equipamento social, no período de 2016 a 2018.

A auditoria revelou que a gestão dos procedimentos de alienação de imóveis não maximizou as receitas da Segurança Social e que os procedimentos de controlo e monitorização dos contratos de arrendamento implementados não asseguraram a eficácia na cobrança das rendas, a recuperação da dívida e uma atuação tempestiva perante incumprimentos, em prejuízo da sustentabilidade do sistema.

Observou-se que a seleção dos imóveis e dos procedimentos de venda não foi fundamentada do ponto de vista económico-financeiro, tendo a venda dos imóveis sido realizada maioritariamente por procedimento de ajuste direto, na sequência da publicitação de anúncios no sítio da Segurança Social na *internet*. Constatou-se, ainda, que o diferencial entre o valor de mercado e o valor de venda dos imóveis nos procedimentos de ajuste direto foi de apenas +1,7%, revelando exígua criação de valor, enquanto nos procedimentos por concurso foi de +12,1% e por venda eletrónica +21,6%.

Observou-se, também, que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. não adotou as melhores práticas quer na avaliação de imóveis quer na divulgação e publicidade dos procedimentos de alienação, de modo a atingir novos mercados e potenciais interessados.

As condições acordadas para o arrendamento, com opção de compra, de um conjunto de onze imóveis da Segurança Social pelo Município de Lisboa, no Memorando de Entendimento celebrado com o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, não asseguraram, com elevado grau de verosimilhança, a receita expectável para a Segurança Social. Por um lado, o valor fixado para a venda dos imóveis (57,2M€) ao Município é inferior em cerca de 3,5M€ ao valor de mercado das avaliações contratadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (60,7M€). Por outro lado, foi concedido um período de carência no pagamento de rendas de 24 meses.

Neste contexto, o Tribunal recomenda à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social assegurar-se de que os instrumentos de cooperação com entidades públicas operacionalizados através da alienação ou arrendamento de património da segurança social não prejudicam a receita da Segurança Social e que a alienação de imóveis da Segurança Social é precedida e suportada em estudos económico-financeiros.

As conclusões do Relatório suscitam ainda a formulação de um conjunto de recomendações dirigidas ao Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., com vista, designadamente, a garantir que o valor base de venda dos imóveis não é inferior ao seu valor de mercado, a cobrança eficaz das rendas e a atuação tempestiva face a incumprimentos e uma ampla divulgação e publicidade dos procedimentos de alienação de imóveis com vista à maximização da receita para a Segurança Social [Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social].





## ÍNDICE GERAL

---

ÍNDICE DE QUADROS.....	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	3
GLOSSÁRIO.....	4
<b>I. SUMÁRIO.....</b>	<b>7</b>
1. CONCLUSÕES.....	7
2. RECOMENDAÇÕES.....	12
<b>II. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
3. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVO.....	14
4. SÍNTESE METODOLÓGICA.....	14
5. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	14
6. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	15
<b>III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....</b>	<b>16</b>
7. ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL.....	16
8. GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO.....	20
8.1. COMPOSIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO.....	20
8.2. AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS.....	25
8.3. CEDÊNCIA DE IMÓVEIS.....	27
8.4. ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS.....	28
8.4.1. ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS POR AJUSTE DIRETO.....	37
8.4.2. ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS POR VENDA ELETRÓNICA.....	44
8.5. ARRENDAMENTO DE IMÓVEIS.....	46
8.5.1. REGIME DE RENDA LIVRE.....	49
8.5.2. REGIME DE RENDA APOIADA.....	51
9. MEMORANDO DE ENTENDIMENTO CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO DE LISBOA E O MTSSS.....	52
<b>IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>56</b>
<b>V. DECISÃO.....</b>	<b>56</b>



## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – INICIATIVAS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO DPI .....	18
QUADRO 2 – TIPOLOGIA DOS IMÓVEIS .....	20
QUADRO 3 – IMOBILIZADOS ATIVOS EM SIF .....	21
QUADRO 4 – REGULARIZAÇÕES DA TITULARIDADE DE IMÓVEIS .....	22
QUADRO 5 – IMOBILIZADO LÍQUIDO.....	22
QUADRO 6 – VALOR DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO .....	23
QUADRO 7 – NATUREZA DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO .....	23
QUADRO 8 – TAXA DE OBSOLESCÊNCIA DO EDIFICADO .....	23
QUADRO 9 – INVESTIMENTOS EM IMÓVEIS – RESULTADOS DA ATIVIDADE CORRENTE.....	23
QUADRO 10 – CUSTOS DIRETOS COM INVESTIMENTOS EM IMÓVEIS .....	24
QUADRO 11 – TRANSFERÊNCIA DE IMÓVEIS DO ISS .....	26
QUADRO 12 – CEDÊNCIA DE IMÓVEIS POR ENTIDADE BENEFICIÁRIA .....	27
QUADRO 13 – AVALIAÇÕES E ALIENAÇÕES DE IMÓVEIS .....	31
QUADRO 14 – RESULTADO DAS ALIENAÇÕES DE IMÓVEIS VS AVALIAÇÃO.....	31
QUADRO 15 – IMPACTO CONTABILÍSTICO DA ALIENAÇÃO VS AVALIAÇÃO .....	31
QUADRO 16 – RESULTADOS DAS ALIENAÇÕES FACE AO VALOR DE AVALIAÇÃO .....	32
QUADRO 17 – ALIENAÇÕES POR TIPOLOGIA DE IMÓVEL.....	32
QUADRO 18 – MONTANTE DE ALIENAÇÕES POR DISTRITO .....	32
QUADRO 19 – ALIENAÇÕES POR TIPO DE ADQUIRENTE.....	33
QUADRO 20 – ALIENAÇÕES POR TIPO DE PROCEDIMENTO E DE ADQUIRENTE .....	33
QUADRO 21 – PROCEDIMENTOS DE ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS COM VALOR BASE DE VENDA IMEDIATA .....	36
QUADRO 22 – IMÓVEIS ALIENADOS EM 2015 E 2016 COM POTENCIAL PERDA DE RECEITA.....	37
QUADRO 23 – DISTRIBUIÇÃO DOS IMÓVEIS POR TIPO DE RENDA.....	46
QUADRO 24 – PROVEITOS DECORRENTES DE ARRENDAMENTO DE IMÓVEIS POR TIPOLOGIA .....	46
QUADRO 25 – DÍVIDA DE RENDAS .....	47
QUADRO 26 – RISCO DE INCOBRABILIDADE DA DÍVIDA DE RENDAS .....	47
QUADRO 27 – ANULAÇÃO DE DÍVIDA DE RENDAS .....	47
QUADRO 28 – ANTIGUIDADE MÉDIA DA DÍVIDA DE RENDAS .....	48
QUADRO 29 – DISTRIBUIÇÃO DA DÍVIDA DE RENDAS POR INTERVALOS DE CLASSE - 2018 .....	48
QUADRO 30 – IMÓVEIS DE RENDA LIVRE .....	50

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – IMÓVEIS CEDIDOS NO PERÍODO 2006-2018 .....	27
GRÁFICO 2 – MARGEM DAS ALIENAÇÕES POR TIPO DE PROCEDIMENTO.....	34



## RELAÇÃO DE SIGLAS

<i>Síglas</i>	<i>Designação</i>
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CCP	<i>Código dos Contratos Públicos</i>
CIBE	<i>Cadastro e Inventário dos Bens do Estado</i>
CLC	<i>Certificação Legal das Contas</i>
CMVM	<i>Comissão do Mercado de Valores Mobiliários</i>
CPA	<i>Código do Procedimento Administrativo</i>
CRCSPSS	<i>Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social</i>
CRP	<i>Constituição da República Portuguesa</i>
DGD	<i>Departamento de Gestão da Dívida</i>
DGIN	<i>Direção de Gestão de Imóveis – Norte</i>
DGIS	<i>Direção de Gestão de Imóveis – Sul</i>
DJC	<i>Direção Jurídica e de Contencioso</i>
DPI	<i>Departamento de Património Imobiliário</i>
EGP	<i>Estatuto do Gestor Público</i>
EPAL	<i>Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.</i>
FEFSS	<i>Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social</i>
FU	<i>Fiscal Único</i>
IGFSS	<i>Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.</i>
IHRU	<i>Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.</i>
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
IP	<i>Instituto Público</i>
ISS	<i>Instituto da Segurança Social, I.P.</i>
LEO	<i>Lei de Enquadramento Orçamental</i>
LOPTC	<i>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas</i>
LQIP	<i>Lei-Quadro dos Institutos Públicos</i>
m€	<i>Milhares de euros</i>
M€	<i>Milhões de euros</i>
NAVPC	<i>Núcleo de Administração, Vendas e Pré-Contencioso</i>
NCVI	<i>Núcleo de Conservação e Valorização dos imóveis</i>
PCGE	<i>Parecer sobre a Conta Geral do Estado</i>
PEF	<i>Processo de Execução Fiscal</i>
POCISSS	<i>Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social</i>
QUAR	<i>Quadro de Avaliação e Responsabilização</i>
RAI	<i>Regulamento de Alienação de Imóveis</i>
RAIVE	<i>Regulamento de Alienação de Imóveis por Via Eletrónica</i>
ROC	<i>Revisor Oficial de Contas</i>
SIADAP	<i>Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública</i>
SNC-AP	<i>Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas</i>
SPE	<i>Secção de Processo Executivo</i>
SROC	<i>Sociedade de Revisores Oficiais de Contas</i>
TAF	<i>Tribunal Administrativo e Fiscal</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>



## GLOSSÁRIO

<b>Método comparativo de mercado</b>	<i>Método para determinação do valor de mercado de um ativo baseado na comparação da informação disponível quanto ao preço do ativo em questão com a de outros ativos (ou passivos) semelhantes ou idênticos, comparando transações de mercado do mesmo tipo de ativo (ou passivo), ou de ativos ou passivos muito semelhantes, num determinado período de tempo.</i>
<b>Método do custo</b>	<i>Método para determinação do valor de mercado de um ativo baseado no princípio económico de que um comprador não pagará mais por um ativo que o custo para obter um ativo de igual utilidade, seja por compra ou construção.</i>
<b>Método do rendimento</b>	<i>Método para determinação do valor de mercado de um ativo baseado na capitalização ou conversão de rendimentos correntes ou futuros (cash flows), que podem tomar variadas formas, de forma a produzir um único valor atual. Dentro das formas assumidas, tanto a capitalização de um rendimento convencional com base no mercado como o desconto de uma determinada projeção de rendimento, poderão ser ambos considerados apropriados, dependendo do tipo de ativo e se a abordagem seria adotada por participantes de mercado.</i>
<b>Renda apoiada</b>	<i>O arrendamento apoiado é o regime aplicável às habitações detidas, a qualquer título, por entidades das administrações direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais, do setor público empresarial e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, que por elas sejam arrendadas ou subarrendadas com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam.</i>
<b>Renda livre</b>	<i>Renda que é estabelecida por negociação das partes, podendo estas convencionar, no próprio contrato ou em documento posterior, o regime de atualização anual das rendas.</i>
<b>Renda de mercado</b>	<i>Estimativa do montante mais provável pelo qual, à data da avaliação, o direito real de uma propriedade, após um período adequado de comercialização, poderá ser arrendado entre um senhorio e um arrendatário, em que ambas as partes atuaram de uma forma esclarecida e prudente e sem coação.</i>
<b>Valor de mercado</b>	<i>O valor de mercado é a estimativa do montante mais provável pelo qual, à data da avaliação, uma propriedade, após um período adequado de comercialização, poderá ser transacionada entre um vendedor e um comprador decididos, em que ambas as partes atuaram de forma esclarecida e prudente, e sem coação.</i>
<b>Valor de venda imediata</b>	<i>Valor pelo qual o imóvel pode ser transacionado à data da avaliação, em condições de venda forçada, i.e., no mínimo espaço de tempo.</i>
<b>Valor intermédio</b>	<i>Valor compreendido entre o valor de mercado e o valor de venda imediata*.</i>
<b>Valor em uso continuado</b>	<i>Valor pelo qual uma propriedade pode ser transacionada entre um possível comprador e um possível vendedor, ambos tendo conhecimento de todos os factos pertinentes, sem agirem sob pressão indevida e com equidade para ambas as partes, podendo ser assim definido pelo montante que justifica a posse.</i>

Fontes: *Royal Institution of Chartered Surveyors [RICS] Valuation – Global Standards – 2017.*

\* *Cfr.* significado conferido ao termo em documentação do IGFSS.

Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação atual.

Dicionário Jurídico Vol.I – Direito Civil, Direito Processual Civil e Organização Judiciária. Almedina, Coimbra, 2005.



## FICHA TÉCNICA

### COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

**Auditor-Coordenador**  
José António Carpinteiro

**Auditor-Chefe**  
Jorge Santos Silva

### EQUIPA DE AUDITORIA

Irene Dâmaso  
(Técnica Verificadora Superior)

João Morais  
(Técnico Superior)

Elsa Gomes  
(Técnica Superior)

Carlos Pessoa  
(Técnico Superior)







## I. SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2019, em sessão do Plenário da 2.<sup>a</sup> Secção, através da Resolução n.º 9/2018 - 2.<sup>a</sup> Secção, de 6 de dezembro, realizou-se uma auditoria à gestão do património da segurança social.

A auditoria teve por objetivo a apreciação da economia, eficiência e eficácia da gestão do património imobiliário da segurança social, que não se encontra afeto à utilização pelos serviços ou como equipamento social, realizada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. .

As principais conclusões são as seguintes:

### 1. Conclusões

#### Gestão do património imobiliário

**O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., não assegurou uma eficiente gestão do património imobiliário da segurança social.**

*(cfr. ponto 8)*

1. A seleção dos imóveis e a escolha dos procedimentos de alienação não foi fundamentada, designadamente do ponto de vista económico-financeiro, mas baseada em opções gestórias<sup>1</sup> do Conselho Diretivo tendo por base os imóveis devolutos e em condições de comercialização.
2. Os procedimentos de controlo e monitorização dos contratos de arrendamento implementados não asseguram a eficácia na cobrança das rendas, na recuperação de montantes em dívida e na atuação tempestiva perante incumprimentos.
3. O resultado da atividade corrente da gestão do património<sup>2</sup> ascendeu a -540,4m€ em 2018, tendo-se agravado em 5,5% (-28,4m€) face a 2016. Ao longo do triénio, os custos foram sempre superiores aos proveitos, podendo-se concluir da ineficiência desta área de negócio.

**A alienação de imóveis foi efetuada preferencialmente por procedimento de ajuste direto, na sequência da publicitação de anúncio no sítio da Segurança Social na *internet*, o que não favoreceu a maximização da receita para a segurança social e a sua sustentabilidade.**

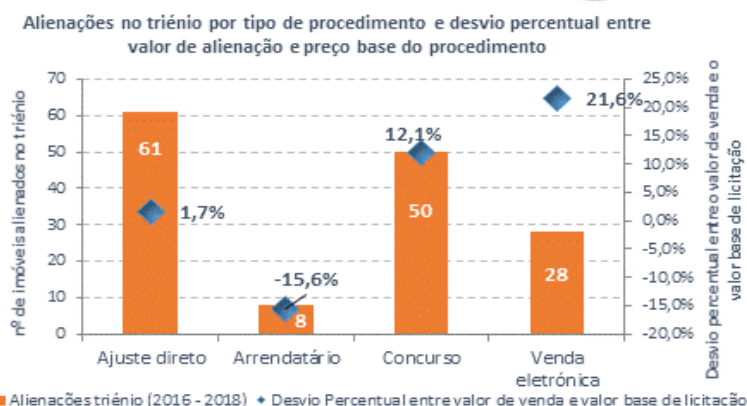
*(cfr. ponto 8.4)*

4. Dos 147 imóveis alienados no triénio 2016-2018, dos quais 71 no concelho de Lisboa, no valor global de 40,8M€, foram alienados por ajuste direto 61 (41,5%), representando 28,3% (11,6M€) da receita total.

Por concurso foram alienados 50 imóveis (34%), no montante de 21,7M€ (53,2%), por venda eletrónica 28 (19%) por 7,3M€ (18%) e por venda direta ao arrendatário 8 (5%) por 0,2M€ (0,5%).

<sup>1</sup> Expressão utilizada pelos responsáveis do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. para justificar a escolha dos imóveis e dos procedimentos de venda.

<sup>2</sup> Não incluindo as operações relacionadas com alienações.

5. A margem<sup>3</sup> das alienações dos imóveis por ajuste direto foi de apenas +1,7%, enquanto por concurso foi de +12,1% e por venda eletrónica de +21,6%.

Foram alienados imóveis por procedimento de ajuste direto, pelo valor de venda imediata.  
(cfr. ponto 8.4)

6. Foram alienados 15 imóveis, com base em (6) procedimentos de ajuste direto, pelo valor de venda imediata, *i.e.* cerca de 30% abaixo do valor de mercado, com uma perda potencial de receita de 1,1M€, uma opção que apenas se justificaria em situação de necessidade, o que não foi demonstrado.

Imóvel	N.º frações/prédios	Valor de Mercado	Valor de Venda Imediata	Valor de Alienação	Perda potencial
Rua Nova da Trindade, n.º 15 a 17 - Lisboa	9	2 330 700 €	1 631 490 €	1 635 500 €	-695 200 €
Vale das Albardas - Figueiró dos Vinhos	1	413 600 €	187 000 €	187 000 €	-226 600 €
Quinta da Manuela - Mesão Frio	2	846 106 €	656 024 €	656 024 €	-190 082 €
Terreno Lote 3 - Freg. Refojos - Cabeceiras de Basto	1	25 200 €	18 500 €	18 500 €	-6 700 €
Terreno Lote 8 - Freg. Refojos - Cabeceiras de Basto	1	15 200 €	11 200 €	11 200 €	-4 000 €
Terreno Lote 9 - Freg. Refojos - Cabeceiras de Basto	1	15 200 €	11 200 €	11 200 €	-4 000 €
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>3 646 006 €</b>	<b>2 515 414 €</b>	<b>2 519 424 €</b>	<b>-1 126 582 €</b>

Os regulamentos de alienação de imóveis continham normas que não asseguravam a maximização da receita.  
(cfr. ponto 8.4.1)

7. Foi utilizado como critério de adjudicação, em procedimentos de alienação de imóveis por ajuste direto, a ordem de entrada das propostas<sup>4</sup>, não garantindo a escolha da proposta de maior valor.

A opção pela ordem de entrada das propostas como critério de adjudicação, em detrimento da proposta de valor mais elevado, originou uma perda potencial de receita na alienação de 10 imóveis de 0,3M€.

Em março de 2016, foi alterado o critério de adjudicação do procedimento por ajuste direto para “(...) a proposta de maior valor rececionada no prazo de 7 dias a contar da 1.ª proposta recebida.”.

8. A obrigatoriedade de entrega de documentação por todos os concorrentes, independentemente do seu posicionamento na lista de classificação provisória de um procedimento de venda eletrónica, propiciava um elevado número de exclusões.

<sup>3</sup> Teve-se por referência o desvio percentual entre o valor base do procedimento e o valor de alienação, dada a desadequação do valor contabilístico dos imóveis face ao justo valor.

<sup>4</sup> No caso de propostas apresentadas no mesmo dia a adjudicação recaía sobre a proposta de valor mais elevado.



Em 2017, num procedimento de alienação de 16 imóveis, foram excluídas, por falta de apresentação da documentação pelos concorrentes, propostas de valor superior [116m€] ao da adjudicação.

Na sequência, por forma a “(...) prevenir a exclusão automática de partes significativas dos concorrentes (...)”<sup>5</sup>, foi alterado o regulamento restringindo o envio da documentação ao 1.º classificado.

**Não foram adotadas as melhores práticas de mercado quer na avaliação de imóveis quer na divulgação e publicidade dos procedimentos de alienação ou arrendamento.**

*(cfr. ponto 8.4 e 8.5)*

9. O Instituto recorre apenas a uma avaliação para os imóveis que pretende alienar<sup>6</sup>, o que contraria as melhores práticas<sup>7</sup> no que concerne à avaliação de imóveis, de acordo com as quais devem ser realizadas pelo menos duas avaliações.
10. A divulgação e publicidade dos procedimentos de alienação de imóveis não se revelou suficiente no sentido de atingir novos mercados e suscitar interesse a potenciais interessados, alargando a procura com vista à maximização da receita.
11. Do total de 147 imóveis alienados no triénio 2016-2018, 65 (44%) foram adquiridos por 14 compradores<sup>8</sup> e deste universo 94% foram alienados por ajuste direto.

### Controlo interno

**O Instituto não dispõe de contabilidade analítica adequada para a gestão do património imobiliário, nem de informação completa, útil e relevante para o processo de decisão de alienar imóveis.**

*(cfr. ponto 8.1 e 8.2)*

12. A contabilidade de gestão na área de património imobiliário restringe-se a uma mera afetação de custos e proveitos à unidade orgânica responsável pelo património imobiliário, não produzindo informação útil para a gestão.
13. Verificaram-se falhas: *i)* no preenchimento das fichas de identificação dos imóveis, seja por inexistência de informação obrigatória, seja por informação insuficiente ou incorreta; *ii)* ao nível do inventário de bens imóveis, já que, no triénio 2016-2018, foram alienados três imóveis que não se encontravam inventariados nem registados contabilisticamente.
14. O sistema de informação financeira apresenta limitações que impossibilitam a extração de informação agregada por imóvel, bem como erros no registo de operações contabilísticas relacionadas, que não permitem a validação da informação constante nas demonstrações financeiras.
15. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. também não dispõe de informação sobre o valor de mercado do seu

<sup>5</sup> Fonte: Informação n.º 213/2017, do IGFSS.

<sup>6</sup> A avaliação é utilizada como referência para determinação do valor base de alienação. Desde 2018 que, nos casos em que os imóveis serão alienados a entidades públicas por procedimento direto, são realizadas duas avaliações.

<sup>7</sup> *E.g.* o Regime Geral dos Organismos de Investimento Coletivo prevê que a avaliação dos imóveis deve ser realizada por, pelo menos, dois peritos avaliadores e que caso os valores atribuídos difiram entre si 20% deve recorrer-se a uma terceira avaliação. O recurso a mais do que uma avaliação reduz o risco da desadequação do valor atribuído ao imóvel face ao justo valor de mercado (*e.g.* o imóvel sito na Rua Frederico Ramos Mendes, n.º 54 – Alvor, foi avaliado por 64,2m€ e alienado por 160,0m€ (+249%)).

<sup>8</sup> Compradores que adquiriram mais do que um imóvel.



património imobiliário (no final de 2018, 2.565 imóveis), apenas realizando avaliações quando existe o propósito de alienar um imóvel.

**Os mecanismos de controlo interno implementados revelaram-se deficientes, designadamente na cobrança tempestiva da receita de rendas e na recuperação da dívida.**

*(cfr. ponto 8.5)*

**O valor do património imobiliário registado nas demonstrações financeiras encontra-se subavaliado.**

*(cfr. ponto 8.1 e 8.4)*

**Foram transmitidos bens móveis a título gratuito.**

*(cfr. ponto 8.4.1)*

**Não foram submetidas a parecer do Fiscal Único as operações efetuadas relativas à aquisição, arrendamento, alienação e oneração de imóveis.**

*(cfr. ponto 7)*

16. No final de 2018, a dívida de rendas ascendeu a 3,5M€, da qual cerca de 96% (3,3M€) é de cobrança duvidosa.

17. O montante em dívida de rendas em cobrança duvidosa corresponde a cerca de 18 meses de proveitos de rendas.

18. Foram efetuadas anulações na dívida de rendas respeitantes, essencialmente, a processamentos indevidos de rendas, no total de 0,7M€.

19. O Instituto detém imóveis, transferidos do Instituto da Segurança Social, I.P., que não se encontram reconhecidos contabilisticamente, nem constam do seu inventário, o que desvirtua a fiabilidade e plenitude da informação financeira.

20. No triénio 2016-2018, foram alienados 3 imóveis que não estavam registados contabilisticamente, tendo o valor da sua alienação sido registado diretamente em proveitos.

21. O Instituto transmitiu a propriedade de um conjunto de bens móveis a título gratuito, na sequência de alteração posterior ao despacho de autorização da alienação<sup>9</sup> de um imóvel.

22. O Fiscal Único não emitiu os pareceres previstos legalmente<sup>10</sup> sobre aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis, nem estes foram solicitados pelos presidentes do Conselho Diretivo<sup>11</sup> que exerceram funções no triénio 2016-2018.

<sup>9</sup> Neste âmbito, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., informou que “(...) de acordo com a informação que dispõe o “(...) aditamento (...) ocorreu em 31/03/2016 (...)”. Mas, em sede de contraditório, um dos membros do Conselho Diretivo, de então, afirmou que “(...) apenas deliberou ratificar, em reunião do Conselho Diretivo de 28 de janeiro de 2016, a alienação do imóvel, sem quaisquer bens móveis (...) sem que o signatário tenha tido conhecimento do assunto ter sido novamente discutido nas reuniões do Conselho Diretivo desde 28 de janeiro em diante.”.

<sup>10</sup> Cfr. artigo 28.º, n.º 1, alínea d) da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro.

<sup>11</sup> Cfr. artigo 23.º, n.º 1, alínea d) da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro.



## Instrumentos de gestão

**As metas fixadas nos Planos de Atividades foram revistas em baixa, sem terem sido submetidas à aprovação da tutela.**

*(cfr. ponto 7)*

**Nos pareceres sobre as contas de 2016, 2017 e 2018, o Fiscal Único não recomendou a aprovação e homologação dos Relatórios de Gestão e Contas.**

*(cfr. ponto 7)*

23. Não foram submetidas à aprovação da tutela as alterações efetuadas às metas estabelecidas nos Planos de Atividades dos anos de 2016 a 2018, que influenciaram positivamente o grau de execução dos planos.

24. O Fiscal Único considerou não ter condições para recomendar a aprovação dos Relatórios de Gestão e Contas dos exercícios de 2016, 2017 e 2018, tendo emitido uma Certificação Legal das Contas modificada, na forma de Escusa de Opinião, com base em limitações de âmbito, uma das quais com impactos ao nível do património imobiliário.

## Memorando de entendimento com o Município de Lisboa

**O Memorando de Entendimento entre o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e o Município de Lisboa, celebrado em julho de 2018, sobre o arrendamento, com opção de compra, pelo Município, de onze imóveis da segurança social, não assegurou, com elevado grau de verosimilhança, a receita expectável para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.**

*(cfr. ponto 9)*

25. O Memorando privilegiou a prossecução de uma política de arrendamento acessível em Lisboa em detrimento da receita e consequente sustentabilidade da Segurança Social.

26. O Memorando não foi precedido de estudos prévios, designadamente de uma Análise Custo-Benefício na ótica social que suportasse a decisão de o outorgar.

27. De acordo com o Memorando foram celebrados contratos de arrendamento pelo prazo de dez anos, automaticamente renováveis por igual período, com um período de carência de 24 meses, com a faculdade do Município poder exercer a opção de compra dos imóveis com a maturidade de cinco anos. O valor do prémio da opção de compra (um ativo como outro qualquer) não foi quantificado, sendo que nas avaliações apenas foi determinado o valor de venda dos imóveis (sem opção de compra)<sup>12</sup>.

28. O valor fixado para a venda dos imóveis ao Município (57,2M€)<sup>13</sup> é inferior em cerca de 3,5M€ ao valor de mercado que lhes foi atribuído nas avaliações promovidas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (60,7M€)<sup>14</sup>.

29. Cinco meses após a celebração dos contratos de arrendamento dos imóveis, a Assembleia Municipal aprovou o exercício da opção de compra dos imóveis pelo Município, sem datar o exercício da mesma.

30. O período de carência no pagamento da renda [até 24 meses, correspondente a 6,6M€]<sup>15</sup> constitui, até à efetivação da opção de compra, em algo assimilável a um “*subsídio*” ao programa de arrendamento acessível do Município.

<sup>12</sup> O valor de um ativo com opção de compra é igual ao valor do ativo acrescido do valor do prémio de opção de compra.

<sup>13</sup> Valor médio das avaliações realizadas pelo Município e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

<sup>14</sup> Montante que, de acordo com a prática instituída, seria o valor base de venda dos imóveis em mercado ou por procedimento direto.

<sup>15</sup> Este valor pressupõe que a opção de compra é exercida na maturidade.



## 2. Recomendações

### **À Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social**

1. Diligenciar para que o processo de alienação de imóveis da segurança social seja suportado em estudos económico-financeiros, com especial ênfase na seleção dos imóveis, dos procedimentos, do valor base de venda e na calendarização<sup>16</sup>.
2. Assegurar que os instrumentos de cooperação com entidades públicas operacionalizados através da alienação ou arrendamento de património da segurança social não prejudicam comprovadamente a receita para o orçamento da Segurança Social.

### **Ao Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.**

1. Providenciar pela realização de estudos económico-financeiros que suportem a seleção dos imóveis e a escolha dos respetivos procedimentos de alienação, equacionando a venda de imóveis através de leilões eletrónicos análogos aos das Finanças.
2. Garantir que o valor base de venda dos imóveis a alienar não é inferior ao seu valor de mercado e que é sustentado por mais do que uma avaliação.
3. Implementar uma adequada contabilidade analítica, designadamente na área do património imobiliário, que forneça informação útil e fiável para a gestão.
4. Assegurar a cobrança eficaz das rendas, implementando mecanismos que previnam a acumulação de dívidas e assegurem a atuação tempestiva face a incumprimentos.
5. Garantir que os processos de alienação e de arrendamento de imóveis se encontram devidamente documentados, uniformizando procedimentos na sua organização, de forma a possibilitar uma pesquisa rápida dos documentos, bem como a sua auditabilidade e implementar medidas adequadas a suprir os erros e falhas detetados.
6. Garantir a introdução de melhorias na promoção dos imóveis a alienar/arrendar, através de uma ampla divulgação e reformulando o modelo de publicitação dos imóveis de modo a suscitar um maior interesse no mercado.
7. Promover as diligências necessárias no sentido de alterar a aplicação Sistema de Informação Financeira de modo a obter informação útil, fiável e tempestiva, incluindo a criação de uma conta patrimonial específica para o registo da dívida de cobrança duvidosa respeitante a renda livre e a renda apoiada.
8. Assegurar o preenchimento das fichas de cadastro e inventário dos bens imóveis, com vista a cumprir os requisitos estabelecidos no Cadastro e Inventário dos Bens do Estado.
9. Implementar medidas eficazes que mitiguem a falta de reconhecimento contabilístico dos imóveis transferidos do Instituto de Segurança Social, I.P., de modo a não desvirtuar a fiabilidade e plenitude da informação financeira.
10. Promover a transferência do património imobiliário relativo à renda apoiada para outras entidades públicas, de acordo com o previsto na lei, que se revele apropriado à maximização dos ganhos de eficiência e eficácia na gestão e administração desse património.

---

<sup>16</sup> E.g. data de publicitação dos anúncios e prazos para apresentação de propostas.



11. Assegurar que todos os processos sobre aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis possuem o respetivo parecer do Fiscal Único.

**Ao Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social, I.P.**

1. Assegurar que todas as operações de transferência de imóveis para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. são tempestivamente reconhecidas na contabilidade e que toda a informação relacionada seja fidedigna, fiável e completa.





## II. INTRODUÇÃO

### 3. Fundamento, âmbito e objetivo

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2019, aprovado em sessão do Plenário da 2.<sup>a</sup> Secção, através da Resolução n.º 9/2018 – 2.<sup>a</sup> Secção, de 6 de dezembro, realizou-se uma auditoria à gestão do património da segurança social.

A análise incidiu sobre a gestão do património imobiliário da segurança social que não se encontra afeto à utilização pelos serviços ou como equipamento social, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.<sup>17</sup> (IGFSS), nos anos de 2016 a 2018, sem prejuízo do seu alargamento a anos anteriores e posteriores, nas situações em que tal se entendeu pertinente.

A auditoria tem por objetivo avaliar se a gestão e alienação de património da segurança social é executada em conformidade com as regras da boa gestão pública, nomeadamente de forma eficiente, económica e eficaz.

### 4. Síntese metodológica

A auditoria foi realizada de acordo com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias adotados pelo Tribunal de Contas. Os trabalhos incluíram as fases de planeamento, execução e relato. Na fase de planeamento procedeu-se: *i)* ao levantamento e estudo da legislação que enquadra a gestão do património e a regularização de dívidas à segurança social; *ii)* à análise dos documentos de prestação de contas do IGFSS, da conta consolidada da segurança social e dos relatórios de auditoria e de inspeção de órgãos de controlo interno ao IGFSS; *iii)* consulta, análise e confronto de informação financeira registada no sistema de informação financeira (SIF) com o inventário dos imóveis do departamento de património imobiliário do IGFSS; *v)* à definição dos critérios de auditoria. Nesta fase, foi ainda elaborado o plano global de auditoria que inclui o quadro metodológico de obtenção de evidências.

Na fase de execução procedeu-se ao exame dos sistemas de gestão e de controlo interno no DPI, através da realização de entrevistas estruturadas e de testes de procedimento e de conformidade. Na sequência da análise realizada, foram examinados os processos de alienação de imóveis nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, num total de 107 processos respeitantes a 147 imóveis. Procedeu-se ainda ao exame dos processos de novos arrendamentos celebrados no período objeto de controlo e, no que se refere à dívida de rendas, analisados os devedores com dívida superior a 30 m€, num total de 16 devedores. No final de 2018, o saldo destes devedores ascendia a 1,8 M€, correspondendo a 50,4% do saldo global em dívida.

### 5. Condicionantes e limitações

Regista-se a colaboração prestada pelos dirigentes e funcionários do IGFSS, na disponibilização dos elementos necessários e em prestar os esclarecimentos solicitados durante a realização da ação.

Nota-se, contudo, que o desenvolvimento dos trabalhos foi condicionado pela inexistência de uma base de dados agregadora dos imóveis e dos respetivos imobilizados/número de inventário que possibilite a validação dos montantes constantes nas demonstrações financeiras, por inconsistências ao nível da informação disponibilizada e pela falta de documentação relevante em processos de alienação e de arrendamento de imóveis, o que obrigou à realização de validações e pedidos adicionais de informação, contribuindo para a delonga do processo.

<sup>17</sup> Os imóveis que não se encontram afetos à atividade operacional constituem investimentos em imóveis que, no Balanço, estão registados na conta 414 – Investimentos. Tendo por referência o ano de 2016, os investimentos em imóveis do IGFSS (63,6M€) representam cerca de 77,1% do total dos investimentos em imóveis da segurança social (82,5M€).





## 6. Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto<sup>18</sup>, o relato de auditoria foi enviado aos seguintes responsáveis:

- Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.;
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.;
- Ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa;
- Aos responsáveis individuais identificados no Anexo I.

Todos os responsáveis notificados do relato de auditoria se pronunciaram sobre o conteúdo do mesmo.

As alegações apresentadas foram analisadas e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram reproduzidas nos pontos do Relatório a que respeitam, constando na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

---

<sup>18</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

### III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

#### 7. Enquadramento legal e organizacional

O IGFSS é um instituto público de regime especial<sup>19</sup>, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, estando submetido à superintendência e tutela do ministro responsável pela área da segurança social.

O regime jurídico aplicável ao IGFSS é o previsto para as pessoas coletivas públicas, em geral, designadamente o regime da administração financeira e patrimonial do Estado, para além das normas que regem os institutos públicos, em especial<sup>20</sup>.

Entre outras receitas, o IGFSS dispõe das receitas provenientes de dotações que lhe são atribuídas no OE e pelo orçamento da segurança social<sup>21</sup> e de receitas próprias, onde se incluem os rendimentos do imobilizado financeiro e corpóreo e a receita da alienação de imobilizações corpóreas.

Na área do património imobiliário, são atribuições do IGFSS:

- a) Assegurar a gestão e administração dos bens e direitos na titularidade de que seja titular e que constituem o património imobiliário da segurança social;
- b) Promover, no âmbito do sistema de segurança social, estudos e avaliações do património imobiliário;
- c) Promover e implementar programas de alienação e de arrendamento do património imobiliário da segurança social.

O regime jurídico do património imobiliário público, previsto no Decreto-lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, que regula a gestão dos bens imóveis do domínio público do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, bem como dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos não é aplicável à aquisição, alienação, oneração, arrendamento e demais operações de gestão dos imóveis do IGFSS, conforme resulta do exposto no artigo 13º-A do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, tal como nas sucessivas leis do Orçamento de Estado (OE) de 2014 a 2019.

O referencial contabilístico adotado pelo IGFSS é o Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS), anexo ao Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de janeiro, devendo o Relatório e Contas anual ser sujeito à aprovação do membro do Governo responsável pela área da solidariedade e segurança social<sup>22</sup>.

No que respeita aos instrumentos de gestão, o IGFSS elabora e submete à apreciação/aprovação superior, anualmente, o Plano e o Relatório de Atividades, integrando, neste último, conforme previsto na lei, a sua autoavaliação relativa ao nível de cumprimento do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).

O IGFSS dispõe ainda de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC), tendo sido elaborados os relatórios de execução do plano relativos ao período objeto de controlo e de Planos Estratégicos trienais que constituem a base para a definição anual do QUAR e dos mapas da estratégia dos processos.

<sup>19</sup> Classificado no grupo A, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2012, de 7 de março, "(...) com fundamento na existência de um orçamento próprio do sistema de segurança social, ao contrário de todo os outros departamentos governamentais, cujo orçamento é único."

<sup>20</sup> Cfr. artigo 6.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, e republicada em anexo ao Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro.

<sup>21</sup> Cfr. artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março.

<sup>22</sup> Cfr. artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março.



Nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, os órgãos do IGFSS, são o conselho diretivo (CD), o fiscal único e o conselho consultivo.

O fiscal único não emitiu pareceres sobre aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis<sup>23</sup>, tal como evidenciado na Certificação Legal das Contas (CLC) de 2018. No caso dos arrendamentos o CD referiu que, considerando os 15 dias estabelecidos no artigo 28, n.º 2, da Lei Quadro dos Institutos Públicos (LQIP), *“(...) acrescido do número de dias necessários para a instrução do processo de aprovação do Conselho Diretivo, conclui-se que o tempo administrativo que seria necessário não é compatível com o tempo que o arrendatário estará disposto a esperar.”*. No que respeita às alienações, o CD considerou que os processos de alienações *“(...) não são pontuais, assumindo antes um caráter de regularidade e continuidade (...)”*, pelo que *“(...) o procedimento que se encontra em vigor é o do envio ao Fiscal Único após os atos efetivados (...)”*. Referiu, contudo, que o procedimento iria *“(...) ser reavaliado no sentido de encontrar um procedimento alternativo.”*

Em contraditório, o IGFSS refere que a LQIP *“(...) não foi pensada para entidades que façam da gestão e alienação de imóveis uma das suas atribuições principais, pelo menos, no que concerne à sujeição de parecer prévio do fiscal único.”*. Alega igualmente que *“(...) a especificidade da gestão, alienação e arrendamento dos imóveis que constituem o património imobiliário da segurança social (...) fundamentou que fosse aditado o artigo 13-A à Lei Orgânica do IGFSS, IP (...) com vista a excluí-los do regime jurídico aplicável ao Estado (...)”* e que *“(...) mesmo que porventura, da análise do artigo 13-A supra não se considere manifestamente explícito que desde a sua entrada em vigor existia uma exceção (...) face aos restantes imóveis de outros institutos públicos (...) sempre se deverá registar que o mesmo evidencia um tratamento de claro diferenciamento reconhecido pelo legislador (...)”*. Ainda assim, o parecer do Fiscal Único poderá e deverá ser efetuado à posteriori, como medida de controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto, sendo que o IGFSS, IP assim procede.”

Sobre as alegações produzidas pelo IGFSS importa referir, desde logo, que o diploma que aprovou a orgânica do IGFSS<sup>24</sup> prevê, no artigo 6.º, que o fiscal único *“(...) tem as competências fixadas na lei quadro dos institutos públicos.”*. Ora, de entre as competências do fiscal único previstas na LQIP inclui-se *“Dar parecer sobre a aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis (...)”*, designadamente no prazo previsto no n.º 2 do artigo 18.º da LQIP<sup>25</sup>. Refira-se, ainda, que a aludida revisão<sup>26</sup> ao diploma que aprovou a orgânica do IGFSS, através da qual foi aditado o artigo 13º-A, manteve a redação do artigo 6.º. Assim, não pode admitir-se uma interpretação que conduz à não aplicação do disposto na lei ou que afete as garantias conferidas pela norma, para além de não ter sido demonstrado ou suportado em evidência a alegação de que *“(...) o tempo administrativo que seria necessário não é compatível com o tempo (...)”* que eventuais arrendatários ou compradores estariam dispostos a esperar, pelo que argumentação não colhe.

Relativamente às contas de 2016, 2017 e 2018, o Fiscal Único emitiu uma opinião modificada, sob a forma de escusa de opinião<sup>27</sup>, por limitações de âmbito. As bases para a escusa de opinião, no exercício de 2018, assentaram em seis limitações de âmbito, a maioria das quais já constavam da CLC de exercícios anteriores e que não foram resolvidas<sup>28</sup>, destacando-se, para efeitos da análise realizada na presente auditoria, que *“Os procedimentos de auditoria efetuados sobre as contas de Investimentos Financeiros*

<sup>23</sup> Cfr. artigo 28.º, n.º 1, alínea d) da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, que aprovou a LQIP.

<sup>24</sup> Decreto-Lei n.º 84/2012, de março.

<sup>25</sup> Cfr. artigo 28.º, n.º 2, 15 dias a contar da receção dos documentos a que respeitem.

<sup>26</sup> O artigo 13.º-A foi aditado ao Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

<sup>27</sup> A escusa de opinião é emitida quando os eventuais efeitos das limitações do âmbito sejam tão profundos e significativos que o Revisor Oficial de Contas (ROC) não tem possibilidade de obter provas de auditoria que sejam apropriadas e suficientes e, conseqüentemente, não está em condições de expressar uma opinião sobre as demonstrações financeiras no seu todo.

<sup>28</sup> Com vista à resolução das limitações relativas a saldos devedores e credores no Balanço, pendentes de conciliação e rubricas materiais na Demonstração de Resultados, cujo apuramento, controlo e validação são da responsabilidade do Instituto de Segurança Social, I.P., e do Instituto de Informática, I.P., bem como sobre os juros de mora, o Fiscal Único solicitou *“(...) à Tutela a realização de uma auditoria informática ao sistema de informação financeira (SIF) da segurança social (...)”*, ainda não concluída.



(...) e Imobilizações Corpóreas (...) e respetivas Amortizações do exercício (...) não (...) permitiram aferir da titularidade e valorização de um conjunto de ativos em 31 de dezembro de 2018, e/ou da existência de eventuais responsabilidades que não se encontrem refletidas nas Demonstrações Financeiras, pelo que não é possível concluir pela integralidade daqueles saldos, podendo subsistir situações, cuja existência e/ou ocorrência seja desconhecida e que deveriam ser alvo de desreconhecimento ou de divulgação nas Demonstrações Financeiras (...). A este respeito informou o IGFSS que “(...) ao longo de 42 anos de existência do IGFSS, IP ocorreram diversos acontecimentos que influenciaram os saldos patrimoniais (...). Neste sentido, e face ao tempo decorrido, só nos é possível assegurar a documentação de suporte aos acontecimentos ocorridos nos anos mais recentes (...)”.

Em contraditório, o IGFSS informa que “(...) do universo de imóveis transferidos do ISS, IP para o IGFSS, IP entre 2005 e 2010, falta regularizar a titularidade de 41 imóveis (...) o problema é que o próprio ISS, IP não encontra documentos que provem a propriedade destes imóveis o que tem impedido o IGFSS, IP de os registar (...) estando também a ser avaliada uma solução legal para resolver o problema.”.

A Portaria n.º 417/2012, de 19 de dezembro, que aprovou os estatutos do IGFSS, define a organização interna dos seus serviços, dividindo-os por unidades orgânicas operacionais, de suporte e unidades orgânicas territorialmente desconcentradas.

Organograma sintético do IGFSS



Fonte: IGFSS.

De entre as unidades orgânicas operacionais do IGFSS, encontra-se o Departamento de Património Imobiliário (DPI) ao qual compete gerir o património imobiliário do Instituto.

Nos anos em análise, a atividade do DPI focalizou-se na rentabilização do património de renda livre da segurança social. Esta orientação estratégica, definida no Plano Estratégico 2016-2018, presidiu à definição dos seguintes objetivos e iniciativas estratégicas para o departamento:

Quadro 1 – Iniciativas e objetivos estratégicos do DPI

Iniciativas Estratégicas	Objetivos Estratégicos
4. Planos de ação de venda de imóveis	9.1 Taxa de Satisfação dos clientes externos
	9.2 Taxa de ocupação de imóveis de renda económica
	8.3 Receitas de alienação de património imobiliário
	5.1 Valor do património colocado no mercado imobiliário

Fonte: Elaboração própria e Plano Estratégico 2016-2018.

Em linha com a estratégia aprovada, os Planos de Atividades incluem um conjunto de indicadores (financeiros, clientes, processos internos, maximizar as vendas e arrendamento, execução do orçamento aprendizagem e crescimento e valorizar o capital humano), assim como metas anuais e intercalares, sendo estas objeto de um acompanhamento sistemático de forma “(...) a verificar se as variáveis que contribuem para o cumprimento das metas estabelecidas estão a comportar-se de acordo com o



*planeado. Este controlo visa também a identificação e implementação de ações corretivas do desempenho de objetivos/indicadores que estejam aquém do planeado (...)*”.

Verificou-se, porém, que algumas das metas<sup>29</sup> estabelecidas para o DPI nos Planos de Atividades foram alteradas ao longo do ano, com vista a melhorar o grau de execução. Em consequência, as taxas de execução não refletem os desvios reais dos resultados alcançados face aos previstos inicialmente. Verificou-se, ainda, que as alterações realizadas não foram submetidas a aprovação da tutela.

Em contraditório, o IGFSS refere que *“(...) a análise das variáveis endógenas e exógenas que impactam nos indicadores de eficiência e de resultados em causa aconselharam, oportunamente, a revisão da estratégia inicialmente definida e, por consequência, ao alinhamento e ajustamento das metas.”*. Refere, ainda, que por *“(...) esse motivo foram as revisões de metas intercalares e finais dos indicadores em apreço aprovadas pelo Membro do Conselho Diretivo com responsável pelo pelouro do Departamento de Património Imobiliário (...)*”. Conclui que *“Sem prejuízo da justificação supra, toma-se boa nota da presente conclusão.”*

---

<sup>29</sup> E.g. Plano de atividades de 2017: “receitas de alienação”, de 16M€ para 10M€; “redução % do saldo de dívida”, de 10% para 5%; “taxa de intervenções efetuadas”, de 95% para 80%.



## 8. Gestão do património imobiliário

Nos termos dos estatutos<sup>30</sup> do IGFSS, compete ao DPI a gestão do património imobiliário da segurança social, designadamente proceder à realização de ações de fiscalização dos imóveis sob sua responsabilidade, promover procedimentos de empreitadas para execução de obras de reparação, beneficiação ou conservação e acompanhar as obras realizadas, organizar e manter atualizado o cadastro dos bens imóveis da segurança social, elaborar os planos de alienação de imóveis, promover as avaliações e preparar e acompanhar a venda de imóveis e proceder à regularização registral e predial dos imóveis da segurança social.

No desenvolvimento da sua atividade, o DPI utiliza a aplicação Sistema de Informação Financeira (SIF), que está organizada em diferentes módulos de acordo com os processos das diferentes áreas, designadamente: 1) inventariação e caracterização do património imobiliário, assim como toda a relevação contabilística; 2) arrendamento e gestão da dívida de arrendatários e adquirentes de imóveis; 3) aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas. Além desta aplicação, o DPI recorre a diversos mapas auxiliares elaborados manualmente.

### 8.1. Composição e caracterização do património imobiliário

Em 2018, o património imobiliário do IGFSS ascendia a 2.565 imóveis, tendo-se verificado uma diminuição no triénio 2016-2018 de -5,7% (-154), sendo que o maior decréscimo ocorreu entre os anos de 2016 e de 2017 (-5,3%;-145). Os imóveis destinados a habitação destacam-se claramente dos demais, atingindo um peso de 73,7% em 2018, correspondendo a 1.891 imóveis. Seguem-se os imóveis destinados a lojas, serviços e escritórios (373) com um peso de 14,5%.

Quadro 2 – Tipologia dos imóveis

Designação	2016	2017	2018	Δ 16-18	Δ % 16-18
Habitação	1935	1899	1891	-44	-2,3%
Arrecadação/Ateliers	127	120	40	-87	-68,5%
Loja/Serviços/Escritórios	270	292	373	103	38,1%
Outros	316	60	60	-256	-81,0%
Instalações Industriais		40	40	40	-
Armazéns/Garagens	71	65	63	-8	-11,3%
Terrenos		98	98	98	-
<b>Total</b>	<b>2719</b>	<b>2574</b>	<b>2565</b>	<b>-154</b>	<b>-5,7%</b>

Fonte: Elaboração própria e Planos de Valorização e Conservação de 2017, 2018 e 2019-2020.

De acordo com dados extraídos do SIF, o total de bens imóveis<sup>31</sup> ascendia, no final de 2018, a 7.274 imobilizados ativos<sup>32</sup>, dos quais, cerca de 32,8% (2.385) não estavam valorizados.

<sup>30</sup> Cfr. artigo 5.º dos Estatutos do IGFSS, aprovados em anexo à Portaria n.º 417/2012, de 19 de dezembro.

<sup>31</sup> Para cada imóvel pode existir mais do que um número de imobilizado, designadamente nos casos em que existe edificado.

<sup>32</sup> Os institutos públicos devem elaborar e manter atualizados, anualmente, com referência a 31 de dezembro, o inventário de bens e direitos, tanto os próprios como os do Estado que lhe estejam afetos, sendo obrigatório o preenchimento de uma ficha de identificação por imóvel cujo exame veio a revelar falhas, seja por inexistência de informação obrigatória, seja por informação insuficiente ou incorreta. De acordo com o IGFSS, "(...) a existência de desconformidades na aplicação de critérios entre a classificação CIBE e a classe em que foram registados pode ser justificada pelo facto do Sistema de Informação Financeira não validar/correlacionar a classificação CIBE e as classes em que são registados os bens."

Quadro 3 – Imobilizados ativos em SIF

Imobilizados ativos	2016	2017	2018	Δ 16-18	Δ % 16-18
Com valorização	5015	4918	4889	-126	-2,5%
Sem valorização	2386	2383	2385	-1	0,0%
<b>Total</b>	<b>7401</b>	<b>7301</b>	<b>7274</b>	<b>-127</b>	<b>-1,7%</b>

Fonte: Elaboração própria e SIF-- Módulo AA.

Funcionalmente, o registo em SIF de imóveis com edificado origina dois números de inventário (um para o terreno e outro para o edificado). Assim, em SIF, os números de inventário ativos totalizaram, em 2018, 7.274, dos quais 4.889 estão valorizados contabilisticamente e 2.385 não se encontravam valorizados. Esta situação foi justificada por erros aplicativos do SIF aquando do registo das operações de abate, transferências e alienações de imóveis, bem como de registos de inventário incompletos e/ou incorretos.

No exercício do contraditório, o IGFSS confirma que *“O sistema de informação financeira, tem algumas limitações ao nível da gestão do património imobiliário (...)”*. Refere, ainda, que com *“(...) a implementação do SNC-AP irão ser acuteladas as necessidades específicas da gestão do património imobiliário.”*

Encontra-se prevista a implementação de uma solução informática que permita gerir os imóveis que constituem o património da segurança social, nas áreas de administração, conservação, avaliação e alienação, que deverá *“(...) interagir com o sistema SIF/SAP do IGFSS, de forma a garantir a atualização da informação necessária do ponto de vista financeiro.”*<sup>33</sup>. No entanto, constatou-se que as potencialidades do SIF para a gestão do património imobiliário não se encontram totalmente exploradas<sup>34</sup>.

O exame realizado também revelou falhas: i) no preenchimento das fichas de identificação dos imóveis, seja por inexistência de informação obrigatória, seja por informação insuficiente ou incorreta<sup>35</sup>; ii) ao nível do inventário de bens imóveis, já que, no triénio 2016-2018, foram alienados três imóveis que não se encontravam inventariados em SIF, nem registados contabilisticamente<sup>36</sup>.

Em contraditório, o IGFSS refere que os referidos imóveis *“(...) embora pertencentes à titularidade do IGFSS, IP, não se encontravam registados no sistema de informação financeira, pelo que foi aquando da alienação (...)”* que foi registado *“(...) um proveito, refletindo com transparência o ato praticado e dando cumprimento às regras contabilísticas em vigor (...)”*. Porém, também refere que tal procedimento foi adotado de forma excecional, *“(...) sendo que o procedimento em vigor (...) é proceder à inventariação dos bens imóveis e posteriormente registá-los contabilisticamente, de acordo com as regras do POCISSSS.”*

Salienta-se que, nos termos do referencial contabilístico adotado, o procedimento que foi adotado é incorreto, na medida em que conduz a uma sobrevalorização dos proveitos e ganhos e consequentemente dos resultados líquidos dos exercícios.

<sup>33</sup> Fonte: anexo I ao ofício n.º 12.005/2019, de 16 de abril, do IGFSS.

<sup>34</sup> Verificou-se que não se encontravam preenchidos todos os campos de informação disponíveis.

<sup>35</sup> De acordo com o IGFSS, *“(...) a existência de desconformidades na aplicação de critérios entre a classificação CIBE e a classe em que foram registados pode ser justificada pelo facto do Sistema de Informação Financeira não validar/correlacionar a classificação CIBE e as classes em que são registados os bens.”*

<sup>36</sup> Imóveis sítos na Rua Luís Braille, 19 - Lisboa, na Avenida dos Combatentes da Grande Guerra - Guimarães e na Rua Estevão Luís Velho, 23 a 27 - Setúbal. Interpelado sobre a situação, o IGFSS veio, no ofício IGFSS/17-04-2019/S 12005, referir que *“(...) os três documentos (...) referem-se ao registo da alienação de imóveis que não se encontravam registados no balanço (...) neste sentido, o produto da alienação foi registado como proveito de alienação.”*





Um dos procedimentos obrigatórios, na aquisição de imóveis, independentemente da forma dessa aquisição<sup>37</sup>, é o adequado e correto registo da titularidade de imóveis junto da Conservatória do Registo Predial e da Autoridade Tributária e Aduaneira. A ausência desses registos, além de afetar a salvaguarda do ativo subjacente, constitui ainda uma lacuna ao nível do controlo interno da entidade na área do património imobiliário. Acresce, ainda, que a falta de regularização da titularidade num imóvel limita o campo de atuação do legítimo proprietário, impedindo, por exemplo, a sua alienação.

Refira-se que o IGFSS, com o objetivo de conferir maior qualidade ao património disponível no mercado para venda, iniciou, em 2016, “(...) um trabalho conjunto com o ISS, I.P. para regularização progressiva do património do IGFSS proveniente daquele Instituto, ao nível da titularidade e dos registos.”<sup>38</sup>.

O universo de situações a regularizar passou de 68 no início de 2016 para 48 no final de 2018, apresentando uma redução de 41,2%. Observou-se, no entanto, que a média de anos de cada processo agravou-se em 1,9 anos, passando de 6,8 anos para 8,7 anos, o que evidencia as dificuldades na regularização da titularidade de imóveis respeitantes a situações mais antigas<sup>39</sup>.

Quadro 4 – Regularizações da titularidade de imóveis

Situações a regularizar	2016	2017	2018	Total
No início	68	61	48	68
Novas situações a regularizar	9	3	6	18
Regularizadas no período	-16	-16	-14	-46
No final	61	48	40	40
% Regularizações face ao total	20,8%	25,0%	25,9%	53,5%
Média em anos	6,8	8,4	8,7	

Fonte: Elaboração própria e dados fornecidos pelo IGFSS.

No que respeita aos imóveis devolutos, em 2018, o IGFSS dispunha de 332, tendo registado um aumento de 4,4% (14) face ao ano anterior (318). Refira-se ainda que, o facto destes imóveis se encontrarem devolutos, conduz a uma potencial perda de receita para o IGFSS que, por falta de informação atualizada e fiável, não foi possível quantificar.

Em 2018, o imobilizado líquido do IGFSS atingiu os 113,6M€, tendo sofrido, globalmente, no triénio em análise, uma redução de 3,5% (-4,1M€), decorrente da contração ocorrida nas várias classes do imobilizado, destacando-se a diminuição nos investimentos financeiros (-2,4M€). As reclassificações, alienações e abates e as depreciações justificaram esta evolução. Nesse ano, os investimentos financeiros representam 97,8% (111,1M€) do total do imobilizado bruto e as imobilizações corpóreas 2,2% (2,5M€).

Quadro 5 – Imobilizado líquido

Imobilizado líquido	2016	2017	2018	Δ 16-18	Δ % 16-18
Imobilizações incorpóreas	1 230 937,50 €	- €	- €	- 1 230 937,50 €	-100,0%
Imobilizações corpóreas	3 058 169,96 €	2 744 070,77 €	2 536 439,01 €	- 521 730,95 €	-17,1%
Investimentos financeiros	113 469 389,14 €	112 264 221,77 €	111 071 422,27 €	- 2 397 966,87 €	-2,1%
<b>Total</b>	<b>117 758 496,60 €</b>	<b>115 008 292,54 €</b>	<b>113 607 861,28 €</b>	<b>- 4 150 635,32 €</b>	<b>-3,5%</b>

Fonte: Elaboração própria.

O património imobiliário cifrou-se em 2018 nos 63,8M€, representando 56,2% do total do imobilizado líquido, tendo este diminuído desde 2016 cerca de 0,2%.

<sup>37</sup> Compra, dação em pagamento, transferência, cedência, doação, etc.

<sup>38</sup> Fonte: anexo I ao ofício n.º 12.005/2019, de 16 de abril, do IGFSS.

<sup>39</sup> A este respeito, o IGFSS referiu ter encetado contactos com o ISS, em 2016, no sentido de definição de procedimentos a observar aquando da transferência de imóveis do ISS para o IGFSS.





Os imóveis distribuem-se pelas rubricas de imobilizado corpóreo (respeitante aos imóveis ocupados pelos serviços do IGFSS) e de investimentos financeiros (referente aos imóveis de rendimento e imóveis destinados a alienação). Em 2018, estes últimos representavam 96,2% (61,4M€) do total do património imobiliário contra 3,8% (2,5M€) dos imóveis afetos ao imobilizado corpóreo.

Quadro 6 – Valor do património imobiliário

Ativo líquido	2016	2017	2018	Δ 16-18	Δ % 16-18
Imobilizado líquido	117 758 496,60 €	115 008 292,54 €	113 607 861,28 €	-4 150 635,32 €	-3,5%
Imóveis	66 303 397,50 €	64 896 577,79 €	63 809 913,75 €	-2 493 483,75 €	-3,8%
Investimentos financeiros	63 623 469,83 €	62 331 944,44 €	61 358 859,61 €	-2 264 610,22 €	-3,6%
Imobilizado corpóreo	2 679 927,67 €	2 564 633,35 €	2 451 054,14 €	-228 873,53 €	-8,5%
<b>Peso face ao imobilizado líquido</b>	<b>56,3%</b>	<b>56,4%</b>	<b>56,2%</b>		

Fonte: Elaboração própria e SIF.

Considerando a natureza do património imobiliário, verifica-se que, em 2018, os terrenos ascenderam a 30,2M€ e o edificado a 33,6M€, sendo que, no triénio, registou-se uma diminuição de 7,0% do valor do edificado (-2,5M€) e um aumento de 0,1% (0,02m€) dos terrenos.

Quadro 7 – Natureza do património imobiliário

Imóveis - Ativo líquido	2016	2017	2018	Peso	Δ 16-18	Δ % 16-18
Terrenos	30 200 407,76 €	30 441 984,86 €	30 220 054,80 €	47,4%	19 647,04 €	0,1%
Edificado	36 102 989,74 €	34 454 592,93 €	33 589 858,95 €	52,6%	-2 513 130,79 €	-7,0%
Habitacões	28 330 115,41 €	27 077 014,53 €	26 791 264,22 €	42,0%	-1 538 851,19 €	-5,4%
Edifícios	5 825 448,97 €	5 534 671,22 €	5 069 266,76 €	7,9%	-756 182,21 €	-13,0%
Edifícios administrativos e outros	1 947 425,36 €	1 842 907,18 €	1 729 327,97 €	2,7%	-218 097,39 €	-11,2%
<b>Total</b>	<b>66 303 397,50 €</b>	<b>64 896 577,79 €</b>	<b>63 809 913,75 €</b>	<b>100,0%</b>	<b>-2 493 483,75 €</b>	<b>-3,8%</b>

Fonte: Elaboração própria SIF.

O edificado tem vindo a aumentar a sua taxa de obsolescência, tendo passado de 27,1% em 2016 para 31,3% em 2018, representando um incremento na mesma de 13,8%. Estima-se que, a este ritmo de crescimento, o edificado encontrar-se-á totalmente depreciado no decurso do ano de 2040<sup>40</sup>.

Quadro 8 – Taxa de obsolescência do edificado

Imóveis	2016	2017	2018	Δ 16-18	Δ % 16-18
Edificado bruto	49 531 908,19 €	48 664 843,12 €	48 873 231,57 €	- 658 676,62 €	-1,3%
Edificado líquido	36 102 989,74 €	34 454 592,93 €	33 589 858,95 €	- 2 513 130,79 €	-7,0%
Depreciação acumulada	13 428 918,45 €	14 210 250,19 €	15 283 372,62 €	1 854 454,17 €	13,8%
<b>Taxa de obsolescência</b>	<b>27,1%</b>	<b>29,2%</b>	<b>31,3%</b>		

Fonte: Elaboração própria e SIF.

O resultado da atividade corrente da gestão do património imobiliário<sup>41</sup> ascendeu a -540,4m€ em 2018, tendo-se agravado em 5,5% (-28,4m€) face a 2016. Ao longo do triénio, os custos foram sempre superiores aos proveitos, podendo-se concluir da ineficiência desta área de negócio do IGFSS. Note-se, porém, que nesta análise não estão incluídas as operações com impacto ao nível dos resultados extraordinários.

Quadro 9 – Investimentos em imóveis – Resultados da atividade corrente

Investimentos em imóveis - Atividade corrente	2016	2017	2018	Δ 16-18	Δ % 16-18
Proveitos do exercício - Rendas	2 437 370,21 €	2 305 614,60 €	2 294 834,61 €	-142 535,60 €	-5,8%
Custos diretos do exercício	2 949 350,70 €	3 140 874,11 €	2 835 209,12 €	-114 141,58 €	-3,9%
<b>Resultado</b>	<b>-511 980,49 €</b>	<b>-835 259,51 €</b>	<b>-540 374,51 €</b>	<b>-28 394,02 €</b>	<b>5,5%</b>

Fonte: Elaboração própria e SIF.

<sup>40</sup> Fórmula:  $1/[(\text{Var}\% \text{ 2016-18})/3] = 1/(13,8\%/3) = 21,7$  anos.

<sup>41</sup> Reconhecido como investimento financeiro, não incluindo as operações relacionadas com alienações.



A análise mais detalhada dos custos diretos com os investimentos em imóveis permite concluir que, em 2018, cerca de 36,7% (1.041,3m€) respeitam a despesas gerais, 23,8% (674,6m€) a custos com o pessoal e 35,7% (1.013,0m€) relativos a amortizações do exercício. Já as provisões têm carácter residual (3,7%; 106,3m€).

#### Quadro 10 – Custos diretos com investimentos em imóveis

Custos diretos com investimentos em imóveis	2016	2017	2018	Δ 16-18	Δ % 16-18
Amortizações de investimentos em imóveis	1 010 207,63 €	1 007 490,76 €	1 013 023,13 €	2 815,50 €	0,3%
Despesas gerais com investimentos em imóveis	984 510,41 €	1 318 057,81 €	1 041 295,74 €	56 785,33 €	5,8%
Custos diretos com o pessoal	709 990,50 €	678 617,86 €	674 632,17 €	-35 358,33 €	-5,0%
Provisões para cobrança duvidosa de rendas	244 642,16 €	136 707,68 €	106 258,08 €	-138 384,08 €	-56,6%
<b>Total</b>	<b>2 949 350,70 €</b>	<b>3 140 874,11 €</b>	<b>2 835 209,12 €</b>	<b>-114 141,58 €</b>	<b>-3,9%</b>

Fonte: Elaboração própria e SIF

Em 2018, cerca de 88,1% (917,4m€) das despesas gerais com investimento em imóveis respeitam a: condomínio (42,5%; 442,6m€), conservação e reparação (31,6%; 329,1m€) e correios (14,0%; 145,8m€). No triénio estas despesas aumentaram 5,8% (+56,8m€) passando de 984,5m€, em 2016, para 1.041,3m€ em 2018.

Note-se que o IGFSS não dispõe de contabilidade de gestão na área do património imobiliário, limitando-se a afetar custos e proveitos à unidade orgânica responsável<sup>42</sup>, relevando-se esta tarefa insuficiente para a obtenção de informação útil e tempestiva, que auxilie e sustente a adequada tomada de decisão.

Em sede de contraditório, o IGFSS refere que a “(...) definição da estrutura da contabilidade de gestão, foi efetuada em 2001, aquando da implementação do POCISSSS e do Sistema de Informação Financeiro (SIF)” e que com a adoção do SNC-AP “(...) irão ser avaliadas as necessidades específicas da contabilidade de gestão e decidido qual o melhor modelo a ser adaptado nesse mesmo sistema (...)”.

No âmbito das despesas com investimentos em imóveis, verificou-se, ainda, que o pagamento do contrato de empreitada de obras públicas, celebrado em 10 de julho de 2017, relativo à recuperação integral de 5 fogos devolutos na Moita e Montijo<sup>43</sup>, com origem em procedimento por ajuste direto<sup>44</sup>, pelo preço contratual de 68.131,27€, foi efetivado pelo IGFSS, em 19 de outubro de 2017, sem a devida publicitação do contrato no portal da *internet* dedicado aos contratos públicos, denominado Portal BASE<sup>45</sup>, conforme estabelecido no artigo 127.º, n.º 1, do CCP.

A publicitação do supracitado contrato somente ocorreu em 8 de abril de 2019<sup>46</sup>, 536 dias após o pagamento, no seguimento de interpelação efetuada por este Tribunal<sup>47</sup>.

Questionado sobre o assunto, o IGFSS veio referir que “(...) os colaboradores afetos à área de conservação tentaram realizar a publicitação do mesmo, sendo que se verificou que os blocos de dados não tinham transitado da plataforma eletrónica utilizada no âmbito da contratação pública “Vortal” para o Portal Base”, acrescentando que “(...) foram desenvolvidas várias diligências junto da entidade gestora da Plataforma, solicitando a transmissão dos blocos de dados (...)” e que “(...) não obstante os esforços desenvolvidos, não se concretizou a transmissão dos dados necessários para a comunicação ao Portal Base até à data da receção da fatura.”<sup>48</sup>.

O IGFSS veio reconhecer que procedeu ao pagamento da faturação com conhecimento da necessidade de publicitação do contrato nos termos da lei, argumentando, no entanto, que “Considerando os prazos

<sup>42</sup> Através de centros de custo e centros de lucro existentes no SIF.

<sup>43</sup> Processo “EP-2017 (1001)/10038 - Recuperação integral de 5 fogos devolutos na Moita e Montijo”.

<sup>44</sup> Nos termos do artigo 19.º, alínea a), do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.

<sup>45</sup> A Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, regula o funcionamento e gestão do «Portal BASE».

<sup>46</sup> Registo no Portal BASE: Procedimento n.º 2911776, Contrato n.º 5469881, Relatório n.º 6354910.

<sup>47</sup> Registo de saída n.º 9775/2019 – DAV, de 4 de abril.

<sup>48</sup> Ofício n.º 12005/2019 do IGFSS de 17 de abril.



*de pagamento contratualmente previstos, e com o objetivo de evitar o pagamento de juros de mora, a fatura foi remetida para pagamento, quando ainda se encontrava em curso o esforço por parte dos serviços do DPI para a regularização do processo no Portal Base em conjunto com a Vortal.”.*

Ora, dado que existe a possibilidade de ser efetuado o registo manual dos contratos no Portal BASE pelas entidades registadas, poder-se-ia ter ultrapassado o referido constrangimento ocorrido na aplicação informática Vortal.

Finalmente, de referir que, apesar da vasta carteira de imóveis, o IGFSS era arrendatário de seis imóveis no final de 2018, distribuídos por quatro distritos da área geográfica da DGIS. O gasto mensal ascendia a 6,3m€ mensais, o que representava 75,2m€ anuais. Cinco desses arrendamentos estavam afetos às secções de processo executivo de Santarém (2), Setúbal (1) e Évora (2), sendo que um arrendamento em Lisboa estava afeto aos serviços comuns do IGFSS e destinado a arquivo e depósito de bens.

A antiguidade média dos contratos de arrendamento situou-se, no final de 2018, nos 13,9 anos, tendo o montante acumulado pago pelo IGFSS relativo aos contratos de arrendamento, vigentes a 31 de dezembro de 2018, ascendido a 647,7m€. Os arrendamentos de Évora (os mais recentes) representavam 36,5% (236,7m€), seguindo-se os de Santarém com 29,0% (188,2m€).

No corrente ano, os contratos de arrendamento de Santarém e Setúbal foram denunciados, com efeitos a 31 de julho de 2019 e a 30 de novembro de 2019, respetivamente<sup>49</sup>. Face a esta situação perspetiva-se uma poupança nos gastos anuais com arrendamentos na ordem dos -38,8m€, representando uma redução, com referência a 2018, de -51,5% no total dos gastos efetuados.

## 8.2. Aquisição de imóveis

O vasto património imobiliário do IGFSS é constituído por edifícios e terrenos, provenientes das antigas Caixas de Previdência, da reorganização de serviços da segurança social e de dações<sup>50</sup> em pagamento para regularização de dívidas à segurança social.

As dações em pagamento de bens imóveis constituem uma modalidade de regularização, total ou parcial, de dívidas à segurança social. Em 2017, na sequência de observações do TC [cfr. PCGE de 2015], designadamente que a receita obtida com a alienação de imóveis com origem em dações em cumprimento foi, em regra, inferior aos valores atribuídos para efeitos de dação, foram revistos os procedimentos a adotar “(...) na avaliação dos bens imobiliários propostos para dação (...)”, no sentido de que o valor atribuído aos bens propostos em dação refletisse “(...) todos os riscos conhecidos que possam vir a afetar esse mesmo valor, e que se reforce a garantia de uma efetiva cobrabilidade da dívida, minimizando os riscos de perdas financeiras futuras para o IGFSS.”<sup>51</sup>.

Uma proposta de dação em pagamento apresentada em janeiro de 2016, que havia merecido despacho de aceitação do CD do IGFSS, por determinação da Secretária de Estado da Segurança Social (SESS)<sup>52</sup>, de março de 2017, foi reanalisada à luz dos novos procedimentos e critérios de avaliação de imóveis propostos em dação. Em consequência da reanálise, a proposta de regularização de dívida através de dação não foi aceite. Assim, no triénio 2016-2018, não integraram o património do IGFSS quaisquer imóveis provenientes de dações<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Conforme referido pelo IGFSS a pp 5-6 do ofício n.º 15580/2019, de 21 de maio.

<sup>50</sup> A dação em cumprimento encontra-se prevista no artigo 837.º do Código Civil, consistindo na admissibilidade, mediante assentimento do credor, do devedor efetuar a prestação de coisa diversa da que é devida como forma de extinção de uma obrigação. De forma análoga, o artigo 196.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, prevê a possibilidade da segurança social “(...) aceitar em pagamento a dação de bens móveis ou imóveis, por parte do contribuinte, para a extinção total ou parcial de dívida vencida.”

<sup>51</sup> Deliberação n.º 1/2017, de 19 de janeiro, do CD do IGFSS.

<sup>52</sup> A dação em pagamento carece de autorização do membro do Governo responsável pela área da segurança social. Cfr. n.º 7.º do artigo 196.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

<sup>53</sup> O último processo de dação em pagamento aceite foi concretizado em 27 de dezembro de 2012.



A aquisição de património imobiliário através da transferência de imóveis do ISS, à medida que estes vão sendo libertados pelos seus serviços ou regularizada a sua titularidade, é realizada ao abrigo do disposto no artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de maio<sup>54</sup>.

No triénio 2016-2018, foram transferidos para o IGFSS um total de 25 imóveis (correspondentes a 38 números de imobilizado/inventário)<sup>55</sup>, valorizados a custo histórico, que totalizaram em termos líquidos 1,3M€.

Quadro 11 – Transferência de imóveis do ISS

Imóveis transferidos	2016	2017	2018	Total
N.º imóveis físicos transferidos	7	14	4	25
N.º imobilizado/inventário registados	10	21	7	38
Valor bruto	642 154,97 €	1 006 560,19 €	7 255,21 €	1 655 970,37 €
Média valor bruto	91 736,42 €	71 897,16 €	1 813,80 €	66 238,81 €
Valor líquido	529 120,48 €	761 784,93 €	2 854,45 €	1 293 759,86 €
Média valor líquido	75 588,64 €	54 413,21 €	713,61 €	51 750,39 €

Fonte: Elaboração própria e SIF.

Na análise efetuada às transferências de imóveis do ISS, no triénio em análise, detetaram-se as seguintes falhas:

1. falta de transferência da componente do imóvel relativa ao edificado<sup>56</sup>;
2. transferência de imóveis sem a desagregação entre terreno e edificado<sup>57</sup>.

Identificaram-se, ainda, regularizações de imobilizados, designadamente da componente respeitante a terrenos, de imóveis transferidos pelo ISS nos exercícios de 2008 e de 2010<sup>58</sup> e quatro processos de transferência de imóveis entre o ISS e o IGFSS<sup>59</sup>, que, apesar de devidamente instruídos ao nível jurídico e registral em 2018, não foram reconhecidos contabilisticamente no IGFSS nesse ano, alegadamente por o ISS não ter procedido à transferência contabilística em SIF dos respetivos imobilizados, o que prejudica a fiabilidade da informação financeira de ambas as entidades.

Sem prejuízo, nota-se que o IGFSS tem procedido a um esforço de “(...) atualização dos dados em SIF, designadamente na ligação SIF-AA, com o Modulo de RE, bem como ao nível da identificação e abate de imobilizados duplicados em SIF, assim como verificação de imobilizados sem terreno agregado, realizando-se a respetiva correção.”<sup>60</sup>.

Em contraditório, o IGFSS refere que “(...) existe um esforço de ambos os institutos com vista à regularização das situações pendentes, sendo que os imóveis estão identificados e são conhecidos.”. Por sua vez, o ISS refere que “(...) há efetivamente um trabalho conjunto com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP para a regularização progressiva de todas as situações do património (...)”.

<sup>54</sup> O património imobiliário do ISS que não se encontre afeto à utilização pelos respetivos serviços ou como equipamento social é transferido, sem qualquer formalidade, para o IGFSS.

<sup>55</sup> Os terrenos associados a construções devem ser inventariados de forma autónoma. Assim, nestes casos, um imóvel tem dois imobilizados/n.º inventário, um para o terreno e outro para o edificado.

<sup>56</sup> No imóvel com a designação Prédio em ruínas - Gafanha da Encarnação, o ISS procedeu, em 11 de janeiro de 2017, à transferência para o IGFSS da parte respeitante ao terreno (n.º imobilizado/inventário ISS: 42100000199), tendo ficado em falta a parte referente ao edificado (n.º imobilizado/inventário ISS: 422000000248).

<sup>57</sup> Em 2016, o imóvel sito na Rua D. Marcelino Franco n.º19, e em 2017 os imóveis “Posto Médico Costa Nova do Prado” e “Cabanas da Conceição – Cabanas de Tavira”.

<sup>58</sup> Regularização da componente respeitante ao terreno dos imóveis “Bairro da Casa do Povo de Benavente, 13” (edificado transferido em 2010) e “Bairro da Casa do Povo de Benavente, 44” (edificado transferido em 2008), com os n.ºs de imobilizado/inventário 41400009930 e 41400009931 do IGFSS.

<sup>59</sup> Imóveis com a denominação “Rua de Elvas, s/n – CRP 573, 574, 575 e 850 – Santa Eulália”, com data do auto de transferência de 14 de setembro de 2018, com os números de inventário no ISS: 421000000617, 421000000618, 421000000619, 421000000621, 422000000605, 422000000606, 422000000607, 422000000609.

<sup>60</sup> Cfr. anexo ao ofício n.º 12.005/2019, de 16 de abril, do IGFSS.

### 8.3. Cedência de imóveis

O IGFSS pode transferir<sup>61</sup>, sem qualquer contrapartida, de acordo com critérios a estabelecer para a alienação do parque habitacional de arrendamento público, a propriedade de prédios ou das suas frações que constituem agrupamentos habitacionais ou bairros, bem como os direitos e obrigações a estes relativos e aos fogos em regime de propriedade resolúvel, às seguintes entidades: municípios e empresas municipais; instituições particulares de solidariedade social ou pessoas coletivas de utilidade pública administrativa<sup>62</sup>; e IHRU.

A transferência do património é antecedida de acordos de transferência e efetua-se por auto de cessão de bens. O arrendamento das habitações transferidas fica sujeito ao regime do arrendamento apoiado para a habitação ou de renda condicionada, podendo os fogos vir a ser alienados aos respetivos moradores nos termos do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, na sua redação atual.

No triénio 2016-2018, o total de imóveis cedidos pelo IGFSS ascendeu a 332 (integralmente a entidades públicas), com destaque para 2016 em que foram cedidos 312. Apenas um dos imóveis cedidos no período não era de renda apoiada.

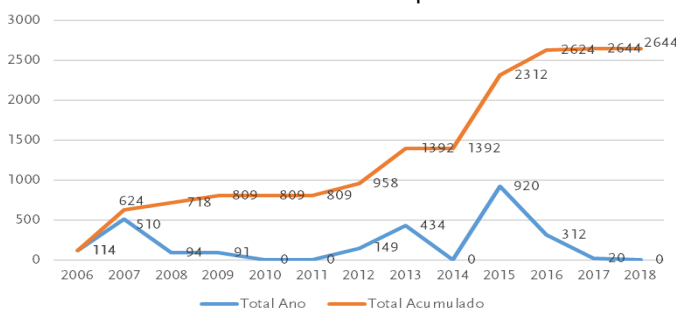
O montante líquido dos imóveis cedidos no triénio totalizou 191,7m€. A entidade privilegiada para a cedência de imóveis foi o IHRU, que recebeu 270 imóveis (163,3m€), seguindo-se os Municípios de Mourão (25), Portalegre (19) e Tomar (16), todos de renda apoiada.

Quadro 12 – Cedência de imóveis por entidade beneficiária

Cessionários	2016		2017		2018		Total		Peso	
	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor
IHRU, I.P.	270	163 302,14 €					270	163 302,14 €	81,3%	85,2%
Município de Mourão	25	17 082,13 €					25	17 082,13 €	7,5%	8,9%
Município de Portalegre			19	8 310,98 €			19	8 310,98 €	5,7%	4,3%
Município de Tomar	16	1 784,12 €					16	1 784,12 €	4,8%	0,9%
Município do Barreiro	1	191,54 €					1	191,54 €	0,3%	0,1%
SCML			1	990,56 €			1	990,56 €	0,3%	0,5%
<b>Total Geral</b>	<b>312</b>	<b>182 359,93 €</b>	<b>20</b>	<b>9 301,54 €</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>332</b>	<b>191 661,47 €</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Peso</b>	<b>94,0%</b>	<b>95,1%</b>	<b>6,0%</b>	<b>4,9%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>		

Fonte: Elaboração própria, Relatórios de Atividades e SIF.

Gráfico 1 – Imóveis cedidos no período 2006-2018



Fonte: SIF e Planos Comerciais e Relatórios de Atividades.

Os imóveis cedidos alcançaram o seu pico no exercício de 2015, com 920 imóveis cedidos. Nos últimos dois exercícios apenas foram cedidos 20 imóveis, sendo que em 2018 não ocorreram quaisquer cedências.

De acordo com IGFSS, os imóveis cedidos de renda apoiada caracterizavam-se por terem uma vida útil em estado avançado, carecendo de intervenções de elevado montante na sua recuperação e conservação, não compensada pelo valor das rendas cobradas, pelo que, a cedência destes imóveis terá logrado uma poupança.

<sup>61</sup> Tendo subjacente uma previsão legal introduzida no OE 2005 e que tem sido replicada nas sucessivas Leis do Orçamento do Estado. Relativamente ao triénio em análise: artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, e artigo 7.º, n.º 1, das Leis n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e 114/2017, de 29 de dezembro.

<sup>62</sup> Desde que prossigam fins assistenciais e demonstrem capacidade para gerir os agrupamentos habitacionais ou bairros a transferir.





Neste contexto, valoriza-se de forma positiva que o património imobiliário de renda apoiada, pelo seu cariz de apoio social, possa, eventualmente, ser transferido, com ganhos de eficiência e eficácia na gestão pública deste património, para a alçada de outras entidades mais próximas da realidade social da sua esfera geográfica e com especialização nesta área. Tal medida possibilitaria, ainda, por via de economias de escala, uma redução nos custos subjacentes à gestão e administração do património imobiliário relativo a renda apoiada, contribuindo para a sustentabilidade da segurança social, uma vez que o financiamento dos custos de administração, benfeitorias, conservação e requalificação destes imóveis para apoio social é maioritariamente suportado por receitas provenientes do sistema previdencial<sup>63</sup>.

#### 8.4. Alienação de imóveis

O produto da alienação de imóveis da segurança social reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), nos termos do , artigo 91.º, n.º 2, da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, que aprovou a Lei de Bases do Sistema da Segurança Social, do artigo 17.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro<sup>64</sup>, e do estatuído nas leis do OE<sup>65</sup>.

O número de imóveis a alinear anualmente encontra-se previsto nos planos comerciais/alienação e arrendamento, ficando igualmente estabelecido o montante anual previsto a arrecadar. No entanto, nota-se que a seleção dos imóveis a alienar não se encontra suportada em estudos económico-financeiros, sendo sustentada numa “(...) lista de devolutos, suscetíveis de colocação no mercado (...)”. Acresce que “(...) os imóveis devolutos referentes a cada segmento são relativos ao património disponível em cada ano, encontrando-se condicionados ao seu estado de regularização, designadamente, relativo à titularidade (...) avaliações e certificações e regularizações em SIF (...)”<sup>66</sup>.

A falta de suporte técnico-financeiro adequado na seleção dos imóveis a alienar<sup>67</sup>, bem como o facto do IGFSS não dispor de informação relativa ao valor real (de mercado) da totalidade do seu património imobiliário suscetível de alienação, potencia uma eventual perda de receita, não assegurando a maximização na rentabilização destas operações.

Em contraditório, o IGFSS refere que “(...) não existe risco de “uma eventual perda de receita” uma vez que qualquer processo de alienação ou arrendamento é sujeito a avaliação, em momento prévio à autorização do Conselho Diretivo, por peritos avaliadores certificados e por técnicos internos com formação nessa área, para determinação do valor base (...)”. Considera, assim, que “(...) estão consagrados os instrumentos adequados para que o processo de alienação de imóveis (...) seja suportado numa análise económico financeira, conforme é adequado.”. No mesmo sentido se pronunciou o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Note-se que a análise realizada no âmbito de um estudo de natureza económico-financeira é mais abrangente do que a realizada no âmbito de um relatório de avaliação de imóvel<sup>68</sup>. O estudo económico-financeiro envolve uma análise integrada da carteira de imóveis detidos para alienação, uma análise de

<sup>63</sup> Note-se que o orçamento de funcionamento do IGFSS (orçamento de administração) é financiado através das fontes correspondentes aos sistemas de proteção social de cidadania e previdencial, na proporção dos respetivos encargos. Cfr. artigo 90.º, n.º 4, da LBSS.

<sup>64</sup> O artigo 17.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, que estabeleceu o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social, determina que “Nos termos do artigo 91.º da Lei de Bases, constituem receitas do sistema previdencial capitalização, integrando o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, as receitas resultantes de (...) Alienação do património do sistema de segurança social.”

<sup>65</sup> Cfr. artigo 69.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (OE de 2016), artigo 91.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (OE de 2017), e artigo 116.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (OE de 2018).

<sup>66</sup> Cfr. ofício n.º 12.005/2019, de 16 de abril, do IGFSS.

<sup>67</sup> Para além de também não existir fundamentação relativa à opção de alienação dos imóveis em conjunto (por prédio) ou por fração. Como, por exemplo, no imóvel “Rua do Bonjardim – Porto”. Questionado sobre a justificação/fundamentação para a alienação do prédio, constituído em propriedade horizontal, como um todo, em vez da alienação em frações, o CD informou que se tratou de uma opção gestionária.

<sup>68</sup> Cujas estrutura está definida estabelecida no anexo à Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro, que regula o acesso e o exercício da atividade dos peritos avaliadores de imóveis que prestem serviços a entidades do sistema financeiro nacional.



risco, designadamente das perspetivas de evolução do mercado imobiliário, a avaliação de alternativas, tal como a opção de alienação de prédios urbanos como um todo ou fração a fração, a quantificação dos custos de conservação e manutenção dos ativos, entre outros. Com efeito, a avaliação do imóvel é apenas um componente de um estudo económico-financeiro.

Note-se, ainda, que o IGFSS recorreu apenas a uma avaliação, o que contraria as melhores práticas no que concerne à avaliação de imóveis, de acordo com as quais devem ser realizadas pelo menos duas avaliações, de modo a reforçar as garantias de que o preço da avaliação corresponde ao justo valor do imóvel, tendo-se identificado imóveis alienados por um montante superior a 200% ao valor de mercado atribuído na avaliação realizada<sup>69</sup>.

Finalmente, salienta-se que os responsáveis devem munir-se de todos os instrumentos relevantes que lhes permita suportar adequadamente a tomada de decisão, com vista à maximização dos ganhos ou à minimização das perdas, entendendo-se assim, que a elaboração de estudos económico-financeiros constituem uma mais-valia para a tomada de decisão.

Relativamente ao património imobiliário do IGFSS integrado no regime de renda livre, o artigo 20.º, n. 1, do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, estabelece que os imóveis não afetos a habitação social, bem como as frações não habitacionais e terrenos que não sejam afetos a programas de habitação social, “(...) são alienados pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar.”.

No triénio 2016-2018, os procedimentos aplicáveis à alienação de imóveis de renda livre encontravam-se definidos no Regulamento de Alienação de Imóveis (RAI), aprovado pelo CD em 18 de abril de 2013<sup>70</sup>, que, no triénio em apreço, vigorou até 23 de maio de 2017, bem como no Regulamento de Alienação de Imóveis por Via Eletrónica (RAIVE)<sup>71</sup> e Regulamento de Alienação e Arrendamento por Procedimento Direto, ambos aprovados pelo CD, em 18 de maio de 2017.

De acordo com o RAI, a alienação de imóveis poderia ser efetuada por “(...) procedimento de ajuste direto (...)”<sup>72</sup> ou por concurso<sup>73</sup>, garantida a transparência, designadamente através da sua publicitação, e concorrência efetiva<sup>74</sup> nos procedimentos de alienação.

Compete ao DPI promover as avaliações e preparar e acompanhar a venda e também o arrendamento de imóveis<sup>75</sup>. Assim, para determinação do valor base do procedimento de alienação, os imóveis “(...) são sujeitos a avaliação por peritos avaliadores inscritos na CMVM, cumprindo os critérios da “Ethics and Standarts” do RICS (...), ou seja, a garantia de que são usados critérios éticos de avaliações internacionais, na valorização de ativos de fundos de investimento (...)”<sup>76</sup>. No entanto, o instituto recorre

<sup>69</sup> E.g., imóvel sito na Rua Frederico Ramos Mendes, n.º 54 – Alvor, em que o valor de alienação (160,0m€) foi superior em 249% ao valor da avaliação (64,2m€); imóvel sito na Rua Nova da Alfândega, n.ºs. 74/76 em que o valor de alienação (553m€) foi superior em 279% ao valor da avaliação (197,9m€).

<sup>70</sup> O Regulamento de Alienação de Imóveis, aprovado pela Deliberação n.º 88/2013, do CD do IGFSS, em 18 de abril, foi objeto de um conjunto de alterações nos anos seguintes, destacando-se as relativas à taxa de juro legal no caso da prorrogação para a realização de escritura de compra e venda e às condições de pagamento para imóveis de valor superior a 500m€.

<sup>71</sup> Alterado a 23 de agosto de 2017.

<sup>72</sup> Procedimento distinto da figura do ajuste direto previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP). Em contraditório, o IGFSS refere que “(...) importa salientar as claras diferenças que distanciam os dois procedimentos (...)”. No que concerne ao ajuste direto previsto no CCP (...) a entidade adjudicante ativamente escolhe uma contraparte para que apresente uma proposta (...)”, enquanto que “(...) no procedimento de venda direto por ajuste direto previsto nos regulamentos de alienação de imóveis, o IGFSS, IP não procede ao convite de qualquer entidade (...)”.

<sup>73</sup> O concurso é publicitado no site da segurança social ([www.seg-social-patrimonio.pt](http://www.seg-social-patrimonio.pt)) e as propostas, apresentadas até às 18h00 do último dia do prazo fixado no concurso, por escrito e assinadas, em sobrescrito fechado com identificação no exterior, do nome do concorrente e do imóvel a que concorre, são obrigatoriamente acompanhadas pela documentação prevista no regulamento. As propostas são abertas em ato público a realizar no segundo dia útil seguinte à data limite para a apresentação de propostas, perante uma comissão composta por 3 membros nomeados pelo CD, sob proposta do DPI, sendo classificadas segundo o critério do preço mais elevado, ficando excluídas as propostas com valor inferior ao valor base de licitação do imóvel.

<sup>74</sup> Cfr. artigo 3.º e 4.º do RAI.

<sup>75</sup> Cfr. artigo 5.º, alínea e), dos Estatutos do IGFSS, anexo à Portaria n.º 417/2012, de 19 de dezembro.

<sup>76</sup> Cfr. informação anexa ao ofício n.º 12005, de 16 de abril, do IGFSS.



apenas a uma avaliação por imóvel<sup>77</sup>, o que contraria as melhores práticas no que concerne à avaliação de imóveis, de acordo com as quais devem ser realizadas pelo menos duas avaliações<sup>78</sup>.

Em contraditório, o IGFSS refere que *“(…) a duplicação de um relatório duplica o encargo financeiro na sua aquisição, pelo que se entende que o IGFSS, IP adota a metodologia que melhor combina o custo/benefício, atento o princípio da economia que subjaz à gestão da coisa pública, não existindo, em nossa opinião, razão bastante para se alterar o procedimento (…)”*.

Ora, os custos relativos à aquisição de serviços de avaliação de imóveis rondam os 100€<sup>79</sup>, um montante exíguo face aos benefícios que advêm do reforço das garantias de que os preços atribuídos aos imóveis nas avaliações, que suportam o preço base dos procedimentos de alienação, correspondem ao justo valor dos imóveis, especialmente nos imóveis de maior valor, pelo que a argumentação apresentada não colhe.

A seleção dos peritos avaliadores de imóveis, no triénio 2016-2018, foi efetuada com recurso a uma bolsa de fornecedores constituída por dezanove peritos avaliadores inscritos na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)<sup>80</sup>, com qualificações, competências e experiência profissional adequadas para o desempenho das respetivas funções, que por iniciativa própria manifestaram interesse em fazer parte da referida bolsa.

Contudo, considera-se que a forma de integração de peritos avaliadores de imóveis na bolsa de fornecedores não garante os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, uma vez que não se encontra assegurada a publicitação dos procedimentos pré-contratuais. A deficiente publicitação impede o conhecimento por parte de potenciais interessados e prejudica uma competição livre entre eles, que proporcionaria o aparecimento de propostas contratuais economicamente mais vantajosas.

Por norma, eram dirigidos convites a três peritos avaliadores constantes da bolsa de fornecedores com vista à apresentação de proposta, sendo o critério de escolha o da proposta economicamente mais vantajosa. Note-se que, esta seleção também fica prejudicada na medida em que a bolsa de fornecedores está limitada a um reduzido número de peritos, condicionando uma adequada diversificação e rotação dos mesmos.

Acresce que um dos critérios subjacentes à seleção dos peritos avaliadores de imóveis a consultar foi o valor faturado e pago, designadamente por forma a que esse valor não ultrapassasse o montante máximo estabelecido pelo Código dos Contratos Públicos (CCP) para realização de ajuste direto simplificado, o que também prejudica a obtenção da melhor proposta.

Sem prejuízo, nota-se que *“(…) desde o ano de 2017 a prática instituída é alargar o âmbito da consulta a um mínimo de cinco fornecedores (…)*. Com a implementação em março de 2018 de duas avaliações para as vendas por procedimento direto as consultas são alargadas a um universo que pode ir até aos 10 fornecedores.<sup>81</sup>

O total de imóveis alienados no triénio 2016-2018 foi de 147, no montante global de 40,8M€. O montante da avaliação dos imóveis alienados foi de 37,0M€<sup>82</sup>, correspondendo a um valor médio de 251,6m€.

<sup>77</sup> A avaliação é utilizada como referência para determinação do valor base de alienação. Nos casos em que os imóveis serão alienados a entidades públicas são realizadas duas avaliações.

<sup>78</sup> Incurrendo no risco do valor da avaliação não refletir o real valor de mercado do imóvel.

<sup>79</sup> E.g. contrato n.º 2206829, publicado no Portal Base em 25 de maio de 2016 e contrato n.º 4060985, publicado no Portal Base em 28 de dezembro de 2017.

<sup>80</sup> Em cumprimento das normas estabelecidas na Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro.

<sup>81</sup> Cfr. informação anexa ao ofício n.º 16.319/2019, de 27 de maio, do IGFSS.

<sup>82</sup> O montante das avaliações considerado corresponde ao valor atribuído aos imóveis, pelos peritos avaliadores, selecionado pelo IGFSS para determinação do valor base dos procedimentos de alienação, em regra o valor de mercado. Porém, relativamente a 15 imóveis, o valor base do procedimento de alienação teve por referência o valor de venda imediata.





No período em análise verificou-se uma diminuição acentuada do número de imóveis (-67;-77,9%), assim como do valor das alienações (-20,4M€; -79,5%), tendo passado de 86 imóveis alienados, num total de 25,6M€, em 2016, para apenas 19 imóveis, no total de 5,2M€, em 2018.

Quadro 13 – Avaliações e alienações de imóveis

Descritivo	2016	2017	2018	Total
<b>Alienações</b>				
Número de alienações	86	42	19	147
Peso relativo triénio	58,5%	28,6%	12,9%	100,0%
Montante alienações	25 624 101,17 €	9 892 971,71 €	5 245 316,00 €	40 762 388,88 €
Peso relativo triénio	62,9%	24,3%	12,9%	100,0%
Valor médio	297 954,66 €	235 546,95 €	276 069,26 €	277 295,16 €
<b>Avaliações</b>				
Montante avaliações	24 299 865,87 €	8 141 331,00 €	4 539 200,00 €	36 980 396,87 €
Peso relativo triénio	65,7%	22,0%	12,3%	100,0%
Valor médio	282 556,58 €	193 841,21 €	238 905,26 €	251 567,33 €

Fonte: Elaboração própria, processos de alienação de imóveis, informação do IGFSS<sup>83</sup> e SIF.

No triénio 2016-2018, o diferencial entre o valor das alienações e o valor das avaliações dos imóveis ascendeu a 3,8M€, dos quais 49,0% (1,8M€) relativos a 2017. O exercício de 2018 contribuiu apenas com 0,7M€, correspondendo a um peso de 18,5% no período.

A margem<sup>84</sup> do valor das alienações dos imóveis face ao valor de avaliação apresentou uma variação significativa no período. Com efeito, passou de 5,4% em 2016, para 21,5% em 2017, voltando a diminuir em 2018 para os 15,6%. No computo geral, essa margem situou-se nos 10,2%, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 14 – Resultado das alienações de imóveis vs avaliação

Descritivo	2016	2017	2018	Total
Montante	1 324 235,30 €	1 751 640,71 €	706 116,00 €	3 781 992,01 €
Peso relativo triénio	32,5%	49,0%	18,5%	100,0%
Margem %	5,4%	21,5%	15,6%	10,2%

Fonte: Elaboração própria, processos de alienação e SIF.

O valor contabilístico dos imóveis alienados (5,8M€) representou apenas 15,6% do valor de avaliação dos mesmos (37,0M€), o que revela o desajuste daquele valor face à realidade do seu justo valor de mercado.

Quadro 15 – Impacto contabilístico da alienação vs avaliação

Descritivo	2016	2017	2018	Total
Valor de avaliação	24 299 865,87 €	8 141 331,00 €	4 539 200,00 €	36 980 396,87 €
Valor líquido contabilístico	3 645 259,04 €	1 525 163,13 €	602 011,80 €	5 772 433,97 €
Diferencial	20 654 606,83 €	6 616 167,87 €	3 937 188,20 €	31 207 962,90 €
Resultado contabilístico da operação	21 978 842,12 €	8 367 808,58 €	4 643 304,20 €	34 989 954,90 €
Resultado de alienação vs valor de avaliação	1 324 235,30 €	1 751 640,71 €	706 116,00 €	3 781 992,01 €
Peso do resultado de alienação vs valor de avaliação no resultado contabilístico	6,0%	20,9%	15,2%	10,8%
Avaliação vs valor líquido contabilístico	666,6%	533,8%	754,0%	640,6%
Valor líquido contabilístico vs avaliação	15,0%	18,7%	13,3%	15,6%

Fonte: Elaboração própria, processos de alienação e SIF.

Considerando o valor de avaliação dos 147 imóveis alienados, no triénio, apurou-se que 101 (68,7%) transações resultaram em mais valias, num total de 3,9M€ (correspondendo a uma mais-valia média de +38,3m€), 38 transações (25,9%) realizaram-se pelo valor base de licitação do imóvel e 8 respeitavam a vendas diretas a arrendatários de imóveis de renda apoiada, beneficiando de uma dedução ao preço de venda de -90,8m€, nos termos do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, em função das condições de pagamento acordadas.

<sup>83</sup> Remetida por correio eletrónico em 21 de fevereiro de 2019.

<sup>84</sup> Corresponde ao desvio percentual entre o valor base do procedimento, em regra o valor de mercado, e o valor de alienação.



Quadro 16 – Resultados das alienações face ao valor de avaliação

Resultado	N.º	Peso	Montante	Média
Mais valias	101	68,7%	3 872 801,21 €	38 344,57 €
Resultado nulo	38	25,9%	0,00 €	0,00 €
Deduções - Renda Apoiada	8	5,4%	-90 809,20 €	-11 351,15 €
<b>Total</b>	<b>147</b>	<b>100,0%</b>	<b>3 781 992,01 €</b>	<b>25 727,84 €</b>

Fonte: Elaboração própria, processos de alienação e SIF.

As alienações realizadas no triénio 2016-2018 respeitaram maioritariamente a imóveis urbanos (139, 94,6%), tal como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 17 – Alienações por tipologia de imóvel

Imóveis alienados	2016		2017		2018		Total		Peso	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
Rústicos	5	1 257 900,00 €	2	401 995,00 €	1	970 000,00 €	8	2 629 895,00 €	5,4%	6,5%
Urbanos	81	24 366 201,17 €	40	9 490 976,71 €	18	4 275 316,00 €	139	38 132 493,88 €	94,6%	93,5%
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>25 624 101,17 €</b>	<b>42</b>	<b>9 892 971,71 €</b>	<b>19</b>	<b>5 245 316,00 €</b>	<b>147</b>	<b>40 762 388,88 €</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Peso</b>	<b>58,5%</b>	<b>62,9%</b>	<b>28,6%</b>	<b>24,3%</b>	<b>12,9%</b>	<b>12,9%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>		

Fonte: Elaboração própria, processos de alienação e SIF.

O distrito de Lisboa concentrou cerca de 54,4% (80) do total de imóveis alienados no período em análise, dos quais 71 no concelho de Lisboa. Seguiu-se o distrito do Porto com 23,1% (34), sendo que ao conjunto dos restantes distritos correspondeu apenas 22,4% (33). O distrito do Porto registou uma acentuada quebra nas alienações, tendo passado de 30 em 2016 para somente 1 em 2018 (-96,7%).

O distrito de Lisboa evidenciou valores de transação médios mais elevados (342,3m€), com cerca de +23,5% (+65,0m€) que a média global do período (277,3m€). Já o distrito do Porto e os restantes distritos ficaram abaixo da média global, com 202,8m€ (-26,9%) e 196,4m€ (-29,2%) respetivamente.

Quadro 18 – Montante de alienações por distrito

Distritos		2016	2017	2018	Total	Peso
Lisboa	Valor	18 368 613,94 €	6 218 762,71 €	2 800 026,00 €	27 387 402,65 €	67,2%
	Média	448 014,97 €	222 098,67 €	254 547,82 €	342 342,53 €	
Porto	Valor	5 270 637,03 €	1 298 714,00 €	325 000,00 €	6 894 351,03 €	16,9%
	Média	175 687,90 €	432 904,67 €	325 000,00 €	202 775,03 €	
Outros	Valor	1 984 850,20 €	2 375 495,00 €	2 120 290,00 €	6 480 635,20 €	15,9%
	Média	132 323,35 €	215 954,09 €	302 898,57 €	196 382,88 €	
<b>Total</b>		<b>25 624 101,17 €</b>	<b>9 892 971,71 €</b>	<b>5 245 316,00 €</b>	<b>40 762 388,88 €</b>	<b>100,0%</b>
<b>Média</b>		<b>297 954,66 €</b>	<b>235 546,95 €</b>	<b>276 069,26 €</b>	<b>277 295,16 €</b>	

Fonte: Elaboração própria, processos de alienação e SIF.

Quanto ao tipo de adquirente, verificou-se, no triénio, que a maioria dos imóveis alienados foram adquiridos por pessoas coletivas (88; 59,9%), num total de 29,1M€ (71,4%).

No entanto, a margem obtida foi substancialmente superior nas alienações efetuadas a pessoas singulares. Com efeito, essa margem fixou-se nos 19,6% nas transações com pessoas singulares, contra apenas 6,9% com pessoas coletivas.



Quadro 19 – Alienações por tipo de adquirente

Tipologia do adquirente		2016	2017	2018	Total Geral
Pessoa coletiva	Valor de alienação	20 928 137,50 €	5 640 692,00 €	2 527 894,00 €	29 096 723,50 €
	Total de imóveis	60	21	7	88
	Média montante alienação	348 802,29 €	268 604,38 €	361 127,71 €	330 644,59 €
	Margem %	5,8%	11,0%	7,0%	6,9%
Pessoa singular	Valor de alienação	4 695 963,67 €	4 252 279,71 €	2 717 422,00 €	11 665 665,38 €
	Total de imóveis	26	21	12	59
	Média montante alienação	180 613,99 €	202 489,51 €	226 451,83 €	197 723,14 €
	Margem %	3,8%	39,0%	24,8%	19,6%

Fonte: Elaboração própria, processos de alienação e SIF.

Quanto ao tipo de procedimento de alienação verificou-se que, no período em apreço, 61 imóveis (41,5%) foram alienados através de procedimento por ajuste direto, dos quais 38 foram adquiridos por pessoas coletivas. Através de concurso, foram alienados 50 imóveis (34,0%), tendo as alienações no procedimento por venda eletrónica<sup>85</sup> ascendido a 28 imóveis (19,0%).

Refira-se ainda que, o procedimento por venda direta ao arrendatário está unicamente vocacionado para alienações de imóveis de renda apoiada, tendo, no período 2016-2018, sido alienados 8 imóveis<sup>86</sup>.

Confirmou-se que as pessoas coletivas adquiriram mais imóveis através de concurso (40; 45,5%), seguindo-se o ajuste direto (38; 43,2%). Por outro lado, as pessoas singulares, efetuaram as suas aquisições por ajuste direto (23; 37,9%), seguindo-se o procedimento por venda eletrónica (18; 31,0%).

Verificou-se que o procedimento por concurso foi o que teve maior expressão financeira com 21,7M€, dos quais 19,0M€ correspondem a aquisições efetuadas por pessoas coletivas. O procedimento por ajuste direto totalizou 11,6M€, sendo 7,1M€ relativos a pessoas coletivas.

Quadro 20 – Alienações por tipo de procedimento e de adquirente

Tipo de procedimento		Pessoa coletiva	Pessoa singular	Total Geral
Ajuste direto	Valor de alienação	7 182 681,47 €	4 368 400,00 €	11 551 081,47 €
	Total de imóveis	38	23	61
	Margem %	1,6%	1,7%	1,7%
Concurso	Valor de alienação	19 040 806,03 €	2 630 624,18 €	21 671 430,21 €
	Total de imóveis	40	10	50
	Margem %	7,9%	55,0%	12,1%
Venda eletrónica	Valor de alienação	2 873 236,00 €	4 443 156,00 €	7 316 392,00 €
	Total de imóveis	10	18	28
	Margem %	14,2%	27,0%	21,6%
Venda direta ao arrendatário	Valor de alienação	-	223 485,20 €	223 485,20 €
	Total de imóveis	-	8	8
	Margem %	-	-15,6%	-15,6%

Fonte: Elaboração própria, processos de alienação e SIF.

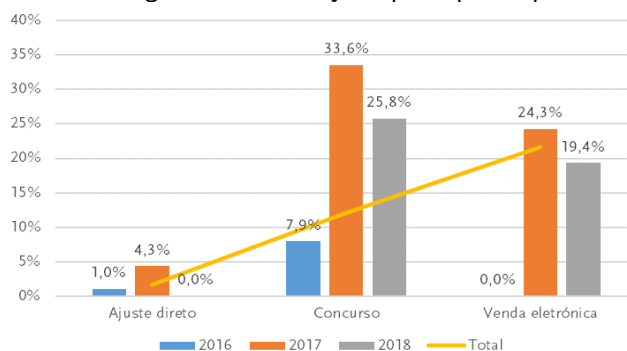
O procedimento por venda eletrónica apresentou a maior margem média (+21,6%), destacando-se claramente dos restantes procedimentos, tendo registado nos exercícios de 2017 +24,3% e de 2018 +19,4%. Segue-se o concurso com uma margem média de +12,1%, verificando-se uma elevada volatilidade, passando de +7,9% em 2016 para +25,8% em 2018.

<sup>85</sup> Procedimento de alienação adotado a partir de 2017, sendo bastante similar ao procedimento de ajuste direto.

<sup>86</sup> O processo de alienação e fixação do preço decorre nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril (Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 172/90, de 30 de maio, 342/90, de 30 de outubro, 288/93, de 20 de agosto e 116/2008, de 4 de julho). Os imóveis de renda apoiada no IGFSS podem ser alienados aos seus arrendatários, conforme disposto no Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, na sua redação atual, ou, no caso de agrupamentos habitacionais ou bairros, alienados aos municípios e demais pessoas coletivas de direito público, pessoas coletivas de direito privado e utilidade pública ou instituições particulares de solidariedade social. O valor atualizado dos fogos é determinado pela fórmula:  $V = C_f \times C_c \times A_u \times P_c \times (1 - 0,85 \times V_t)$ .

No período entre 2016 e 2018, a margem mais elevada registou-se em 2017 no procedimento por concurso (+33,6%). O procedimento por ajuste direto atingiu uma margem média muito reduzida (+1,7%) face aos demais, concluindo-se que as alienações concretizadas através deste procedimento representaram uma reduzida expressão na criação de valor para o IGFSS.

Gráfico 2 – Margem das alienações por tipo de procedimento



Fonte: Elaboração própria, processos de alienação e SIF.

Em contraditório, o IGFSS refere que “(...) a comparação do tipo de procedimentos nos termos apresentados (...) pode conduzir a leituras erróneas (...)”, porquanto “(...) o procedimento por ajuste direto é efetuado no seguimento de concurso que ficou deserto não sendo um procedimento de per si.”. No mesmo sentido pronunciaram-se três dos responsáveis individuais notificados do Relato.

Mas não têm qualquer razão no que alegam, para além de estar em contradição com as informações prestadas e a evidência recolhida no decurso da auditoria.

Com efeito, o artigo 25.º do Regulamento de alienação de imóveis, nas versões aprovadas pelo CD a 8 de outubro de 2015 e a 31 de março de 2016, previa, nas alíneas a) a j), os casos em que o procedimento por ajuste direto podia ser adotado. Nos casos previstos na alínea a) e b) o procedimento por ajuste direto podia ser adotado na sequência de concurso anterior que ficou deserto ou em que todos os concorrentes desistiram. Já nos termos previstos na alínea c), o IGFSS podia adotar o procedimento de venda por ajuste direto quando o “(...) imóvel conste da Bolsa de Imóveis da Segurança Social (...)”, sendo que era o Conselho Diretivo que autorizava a inclusão dos imóveis na bolsa de imóveis.

Questionado especificamente sobre a justificação e fundamentação para a colocação de imóveis<sup>87</sup> para venda por ajuste direto sem existência de prévio concurso para alienação<sup>88</sup>, o IGFSS informou que “(...) por deliberação do CD (...) foi aprovada a integração na Bolsa de Imóveis da Segurança Social (...)”. Refira-se que nos termos do artigo 6.º do Regulamento de Alienação de Imóveis, em vigor à data, estabelece-se a alienação de imóveis é realizada por concurso e por ajuste direto.<sup>89</sup>

Foi, ainda, por exemplo, o que se observou relativamente a 8 imóveis, provenientes do ISS, IP e de dações em pagamento, incluídos na bolsa de imóveis, por deliberação do Conselho Diretivo, de 25 de setembro de 2015, sem que tivessem estado previamente “(...) em concurso e/ou bolsa (...)”<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> Através da bolsa de imóveis. E.g. imóvel sito na Alameda D. Afonso Henriques n.º 48, 4.º Dto., Lisboa e imóvel sito na Avenida 5 de Outubro, Lugar Cavaco, Santa Maria da Feira.

<sup>88</sup> Até 30 de março de 2016, o critério de adjudicação no procedimento de alienação por ajuste direto era o da ordem de entrada das propostas, só se recorrendo ao preço mais elevado quando existissem propostas apresentadas no mesmo dia. Posteriormente, o Regulamento passou a prever como critério de adjudicação no procedimento por ajuste direto a proposta de maior valor apresentada no prazo de 7 dias a contar da 1.ª proposta apresentada, enquanto no procedimento por concurso o prazo para apresentação de propostas era fixado no próprio concurso (e.g. 1.º concurso de 2015, cujo prazo para apresentação de propostas decorreu no período de 17 de abril a 15 de maio; 2.º concurso de 2016, cujo prazo para apresentação de propostas decorreu no período de 29 de abril a 16 de junho), dispondo os concorrentes de um horizonte temporal mais alargado para apresentação de propostas.

<sup>89</sup> Fonte: Ofício do IGFSS n.º 16.092, de 24 de maio de 2019.

<sup>90</sup> Fonte: Informação n.º 271/2015, de 22 de setembro, da DGIN.



O Regulamento previa, ainda, que o comprador propusesse o pagamento do imóvel em prestações. Em resultado da análise efetuada, identificou-se, no triénio, um contrato abrangido por essas condições de pagamento<sup>91</sup>. No início de 2016, o montante em dívida ascendia a 2,5M€, (respeitante a seis contratos), tendo no final de 2018 totalizado 1,6M€ (três contratos).

Verificou-se, ainda, que no final de 2018, o contrato n.º 5000004 apresentava um saldo em dívida de 428,4m€, o qual permanecia imutável desde setembro de 2015<sup>92</sup>. Alega o Instituto que o devedor “(...) *tem procedido todos os meses às transferências de acordo com o valor das prestações constantes do plano (...)*”<sup>93</sup>. No entanto, apurou-se que não foram efetuados registos na conta corrente do devedor, nem tão pouco reconhecida a respetiva receita, tendo sido efetuados tais registos<sup>94</sup> após interpelação efetuada no decurso da ação.

Como já referido anteriormente, os 147 imóveis alienados ao longo do período 2016-2018 respeitaram a 107 procedimentos de alinação distintos, dado que um procedimento pode agregar vários imóveis. Observou-se, ainda, que 14 compradores (14,6%) adquiriram mais do que um imóvel, num total de 65 imóveis (44,2%).

Dos 107 procedimentos de alienação, identificaram-se 89, correspondentes a 120 imóveis, para os quais foi escolhido como valor base de licitação o valor de mercado previamente apurado nos respetivos relatórios de avaliação. Em 6 procedimentos de alienação por ajuste direto, relativos a 15 imóveis (dos quais 3 eram terrenos rústicos não sujeitos a depreciação), foi opção gestonária a escolha do valor de venda imediata como valor base do procedimento, em 4 procedimentos (4 imóveis) o valor base resultou de um valor intermédio entre o valor de mercado e o valor de venda imediata e nos restantes procedimentos de alienação (8), respeitantes a imóveis de renda apoiada (8), o valor base resultou do quadro legal que regulamenta esta matéria<sup>95</sup>.

Refira-se que, na avaliação de imóveis, o valor de venda imediata é conceptualmente mais baixo que os restantes já que respeita ao valor “(...) *pelo qual o imóvel pode ser transacionado à data da avaliação, em condições de venda forçada, i.e., no mínimo espaço de tempo.*”<sup>96</sup>.

Esta opção gestonária, insuficientemente fundamentada<sup>97</sup>, da qual pode ter resultado uma perda de 1,1M€, não acautelou o cumprimento dos princípios da boa gestão e administração na prossecução do interesse público. Com efeito, esta opção apenas se justificaria em caso de necessidade, o que não foi demonstrado. O imóvel urbano sito na Rua Nova da Trindade, n.º 15-17 (9 frações) foi o que mais contribuiu (61,7%; 695m€) para aquela perda.

<sup>91</sup> Contrato n.º 5000013, respeitante à venda a prestações à Administração Regional de Saúde do Centro, I.P., em 2018, de um imóvel sito na Avenida Fernão Magalhães, Coimbra, pelo montante de 970m€.

<sup>92</sup> Documento n.º 8500000080, de 21/09/2015.

<sup>93</sup> *Cfr.* ofício IGFSS/ 12-07-2019/S 21043, p. 7.

<sup>94</sup> *Cfr.* ponto 2 do ofício IGFSS/ 09-08-2019/S 23431. O reconhecimento da receita, dos respetivos recebimentos e afetação à conta corrente do devedor da 39.ª prestação (09/2015) até à 79.ª prestação (01/2019) apenas foram efetuados em julho de 2019.

<sup>95</sup> Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril.

<sup>96</sup> *Vide* glossário.

<sup>97</sup> Considera-se que o facto de o imóvel não ter tido propostas pelo valor de mercado em procedimento de alienação anterior não constitui fundamento suficiente para a alienação pelo valor de venda imediata.



### Quadro 21 – Procedimentos de alienação de imóveis com valor base de venda imediata

Procedimentos de alienação	N.º imóveis	Valor de alienação	Valor de venda imediata	Valor de mercado	Perda potencial	Peso
Rua Nova da Trindade, n.º 15 a 17 - Lisboa	9	1 635 500,00 €	1 631 490,00 €	2 330 700,00 €	-695 200,00 €	61,7%
Vale das Albardas - Figueiró dos Vinhos	1	187 000,00 €	187 000,00 €	413 600,00 €	-226 600,00 €	20,1%
Quinta da Manuela - Mesão Frio	2	656 024,00 €	656 024,00 €	846 106,00 €	-190 082,00 €	16,9%
Terreno Lameiros - Lote 3 - Freg. Refojos - Cabeceiras de Basto	1	18 500,00 €	18 500,00 €	25 200,00 €	-6 700,00 €	0,6%
Terreno Lameiros - Lote 8 - Freg. Refojos - Cabeceiras de Basto	1	11 200,00 €	11 200,00 €	15 200,00 €	-4 000,00 €	0,4%
Terreno Lameiros - Lote 9 - Freg. Refojos - Cabeceiras de Basto	1	11 200,00 €	11 200,00 €	15 200,00 €	-4 000,00 €	0,4%
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>2 519 424,00 €</b>	<b>2 515 414,00 €</b>	<b>3 646 006,00 €</b>	<b>-1 126 582,00 €</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria e processos de alienação.

Em contraditório, o IGFSS refere que “(...) a colocação no mercado pelo valor de venda imediata, em alguns procedimentos de venda, apenas foi considerada nos casos em que, em momento anterior, a venda ficou deserta, por não terem sido apresentadas propostas.”. Nestes termos, entendemos que não houve qualquer perda potencial para o IGFSS pela razão que ninguém quis comprar por valor superior ao que veio a ser vendido.”.

Ora, a ausência de propostas em procedimento de alienação não constitui razão suficiente para, em procedimento de alienação posterior, se alterar o preço base de licitação para o valor de venda imediata, até porque não existia a necessidade urgente de influxos financeiros e a concretização da alienação não resultar apenas do valor fixado no procedimento, mas também de outras variáveis, como é exemplo, a adequada divulgação e publicitação, com vista a suscitar maior interesse no mercado, e a expectativa da evolução dos preços no mercado de habitação, pelo que a alegação não colhe.

Quanto ao imóvel sito na Rua Nova da Trindade, n.º 15-17 (9 frações), Lisboa, em contraditório, o IGFSS refere que “(...) o imóvel já tinha integrado anterior procedimento de alienação (concurso de 2014) com o preço base igual ao valor de mercado (2.330.700,00 €), tendo o procedimento ficado deserto. Posteriormente, reintegrou a Bolsa de Imóveis pelo procedimento de ajuste direto e com o mesmo valor base até 11/2014, sem que tenha obtido propostas de aquisição. Através da deliberação do Conselho Diretivo de 05/03/2015 foi autorizada a reintegração na Bolsa de Imóveis pelo valor de 1.631.490,00€ (...) que era superior ao da mais recente avaliação imobiliária (...) 1.273.900,00€.”. Como se demonstra nesta situação em particular, não se poderá apresentar uma “perda potencial” (...) porque na data da colocação no mercado existia uma avaliação com um valor inferior ao preço de venda imediata apresentado nas avaliações anteriores (...).”.

Reafirmando-se o que já atrás se referiu, é importante salientar ainda que o IGFSS não esclareceu, devidamente, as razões que justificavam uma eventual perda de valor (-45%) do imóvel entre março (2.330,7m€) e outubro de 2014 (1.273,9m€), com o mercado imobiliário em recuperação<sup>98</sup>, numa zona da cidade de Lisboa em crescente valorização, ou recorreu a uma nova avaliação do imóvel quando decidiu

98



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.





reintroduzi-lo na bolsa de imóveis em março de 2015, considerando o diferencial das avaliações realizadas.

Por outro lado, foi o IGFSS que desconsiderou a avaliação de outubro de 2014 na determinação do valor base do procedimento de alienação de março de 2015, optando por colocar o imóvel na bolsa de imóveis pelo “(...) **valor de venda imediata do relatório de avaliação de 14.03.2014, no valor de 1.631.490,00€.**”<sup>99</sup> (destacado nosso), pelo que se mantêm as observações.

#### 8.4.1. Alienação de imóveis por ajuste direto

O “procedimento por ajuste direto” podia ser adotado nos casos previstos no artigo 25.º do RAI, designadamente quando o concurso ficasse deserto ou nos casos em que o imóvel constasse da bolsa de imóveis da segurança social (publicado anúncio no sítio da *internet* da Segurança Social).

De acordo com o RAI, na versão que vigorou até 30 de março de 2016<sup>100</sup>, o critério de adjudicação das propostas para aquisição de imóvel por ajuste direto era o da ordem de entrada das propostas, conforme resulta do disposto no artigo 28.º, n.º 1, utilizando-se o critério do preço mais elevado apenas no caso de existir mais do que uma proposta apresentada no mesmo dia.

O critério de adjudicação contido no artigo 28.º, n.º 1, do RAI não se coadunava com os princípios da boa gestão aos quais os institutos públicos estão adstritos de acordo com o artigo 5.º da LQIP, em concreto com o princípio da eficiência económica nas soluções adotadas, nem com o princípio da boa administração, previsto no artigo 5.º, n.º 1, do CPA, e o princípio da prossecução do interesse público, consagrado no artigo 266.º, n.º 1, da CRP e artigo 4.º do CPA, visto que possibilitou a alienação de imóveis a candidatos que não apresentavam a proposta economicamente mais vantajosa para o Instituto, tal como se evidencia no quadro seguinte<sup>101</sup>:

Quadro 22 – Imóveis alienados em 2015 e 2016 com potencial perda de receita

Imóvel	Valor base	Valor adjudicação	Proposta mais elevada	Perda potencial
Rua Actor Isidoro, 34, RCH Dir - Lisboa	121 000,00 €	121 100,00 €	122 000,00 €	-900,00 €
Rua Pinto Ferreira, 16, 1 Esq - Lisboa	68 500,00 €	69 511,00 €	81 100,00 €	-11 589,00 €
Rua Gonçalves Crespo, n.º 21A a 21B - Lisboa	1 015 000,00 €	1 015 000,00 €	1 101 000,00 €	-86 000,00 €
Rua da Trindade, n.º 15 a 17	1 631 490,00 €	1 635 500,00 €	1 730 000,00 €	-94 500,00 €
Praça Pasteur, n.º 5, 5 Esq. Lisboa	130 500,00 €	131 601,00 €	140 999,99 €	-9 398,99 €
Rua Rodrigo da Fonseca, n.º 80, 1.º Esq Lisboa	248 300,00 €	261 111,00 €	295 000,00 €	-33 889,00 €
Rua dos Industriais, n.º 27, 2.º Esq Lisboa	219 600,00 €	222 000,00 €	225 000,00 €	-3 000,00 €
Rua Luis Braille, 19 - 4.º A	128 000,00 €	128 000,00 €	130 000,00 €	-2 000,00 €
Travessa da Alegria n.º5 - Porto Covo	65 200,00 €	66 121,00 €	67 777,77 €	-1 656,77 €
Alameda D Afonso Henriques, 48, 4 Dir - Lisboa	278 000,00 €	285 190,00 €	333 000,00 €	-47 810,00 €
<b>Total</b>	<b>3 905 590,00 €</b>	<b>3 935 134,00 €</b>	<b>4 225 877,76 €</b>	<b>-290 743,76 €</b>

Fonte: Elaboração própria e processos de alienação.

Nos processos de alienação dos imóveis indicados no quadro supra, em resultado da aplicação do critério da ordem de entrada das propostas, foram preteridas propostas de valores mais elevados. A potencial perda de receita para o Instituto ascendeu a cerca de 291m€.

<sup>99</sup> Cfr. Informação n.º 17/2015, de 24 de fevereiro de 2015.

<sup>100</sup> Na sequência da informação n.º 39/DPI/NAVPC/2016, de 30 de março, “(...) tendo em vista tornar o processo de venda por ajuste direto mais competitivo, em termos de rentabilidade (...)” foi alterado o critério de adjudicação do procedimento por ajuste direto para a proposta de maior valor, de entre as que tiverem sido rececionadas no prazo de 7 dias após a primeira proposta.

<sup>101</sup> Neste âmbito, foi alargado o âmbito temporal da análise realizada a 2015, por forma a verificar o impacto do referido critério de adjudicação num exercício económico completo. Apenas são referenciados os imóveis relativamente aos quais foi possível recolher evidência, não se afastando a possibilidade, considerando as falhas detetadas na organização dos processos de alienação, de existirem outros casos.



Assim, no que respeita à arrecadação da receita resultante da alienação de imóveis a referida norma regulamentar não acautelava o interesse económico do IGFSS, na medida em que impedia a maximização do rendimento obtido com a venda dos imóveis.

Em contraditório, o IGFSS refere que *“(...) os regulamentos de alienação e arrendamento foram aprovados para dar alguma objetividade e tratamento concorrencial no âmbito do cumprimento do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22/04, com a nova redação dada pelo Decreto-lei n.º 288/93, de 20/08, o qual prevê que o património de renda livre é alienado pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar.”*

Um dos responsáveis individuais notificados do Relato veio ainda referir que *“(...) a regra prevista no artigo 28.º, n.º 1, do RAI (...)” é “(...) mais transparente e economicamente eficiente do que aquilo que é legalmente exigido. A lei, o que prevê, é que não estando em causa habitação social, o IGFSS pode vender os imóveis (...) pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar (...)”*. E que *“(...) o RAI (...) foi mais longe na salvaguarda do interesse público (...)”*, designadamente por prever *“(...) a pré-divulgação da venda do imóvel (...) que podiam ser consideradas propostas de valor superior que fossem eventualmente apresentadas no mesmo dia (...) previu ainda, no seu artigo 28.º, n.º 5, o direito do IGFSS de não alienar o imóvel, mesmo que fosse apresentada proposta de aquisição pelo preço-base, o que constituiu ainda um acréscimo de garantia de que não seriam efetuadas vendas que pudessem de alguma forma prejudicar o interesse público.”*

Ora, tal não aconteceu nos referidos procedimentos de alienação. Note-se, por exemplo, o caso do imóvel sito na Rua Pinto Ferreira, n.º 16, 1.º Esq., Lisboa. Neste caso, a proposta adjudicada, apresentada no próprio dia em que o anúncio foi publicado na bolsa de imóveis (2 de março) era 14% (11,6m€) inferior a uma proposta apresentada no dia 4 de março, tendo a adjudicação ocorrido a 9 de março. Assim, resulta evidente que a aplicação do critério de adjudicação por ordem de entrada das propostas nos procedimentos de alienação dos imóveis identificados no quadro supra prejudicou o interesse económico financeiro do IGFSS, na medida em que implicou a rejeição de propostas economicamente mais vantajosas e, por isso, foi lesiva do erário público.

Cumpra ainda realçar que a alegada discricionariedade atribuída pela norma citada não dispensa o cumprimento dos princípios fundamentais que presidem à atividade de todos os entes públicos que gerem bens públicos, que inclui o princípio da prossecução do interesse público e da boa administração, bem como o princípio corolário da economia, eficiência e eficácia.

Com efeito, o critério de adjudicação contido na norma regulamentar referida para além de não assegurar uma *“(...) concorrência efetiva (...)”*, tal como previsto no artigo 3.º do RAI, não é conciliável com os princípios da boa gestão aos quais os institutos públicos estão adstritos de acordo com o artigo 5.º da LQIP, em concreto com o princípio da eficiência económica nas soluções adotadas, visto que possibilitou a alienação de imóveis a concorrentes que não apresentaram a proposta economicamente mais vantajosa para o IGFSS, e, por isso, também não se coaduna com o princípio da boa administração, bem como o princípio da prossecução do interesse público, tal como referido anteriormente.

Atente-se, ainda, a circunstância da alienação de imóveis não ser esporádica, mas constituir uma componente relevante da atividade corrente do IGFSS. Sublinha-se, por isso, que, além de observável ao longo do tempo e em vários procedimentos de alienação distintos, a não maximização da receita pública teve um impacto negativo para o erário público.





Nas situações de atraso imputáveis ao comprador o RAI previa a aplicação de juros de mora. A taxa aplicada pelo IGFSS para essas situações sofreu alterações no tempo: entre 2012 e março de 2016, foi formada pela taxa Euribor mensal acrescida de 225 pontos base<sup>102</sup>, o que levou a que a taxa de juro aplicada fosse inferior à taxa de juro legal<sup>103</sup>. Em consequência, o montante arrecadado de juros em cinco alienações de imóveis concretizadas em 2015 e em 2016, totalizou 18,7m€, quando se tivesse sido aplicada a taxa de juro legal esse valor totalizaria 30,4m€.

A partir de 31 de março de 2016, a taxa de juro aplicável passou a ser a taxa de juro legal em vigor desde 2003, fixada nos 4,000%<sup>104</sup>.

Neste âmbito, detetou-se, ainda, um erro no cálculo dos juros de mora relativos ao contrato de promessa de compra e venda do imóvel sito no Largo do Intendente Pina Manique, n.º 32 a 39, Lisboa, cujo prazo para a realização da escritura foi prorrogado, na sequência de um pedido de extensão<sup>105</sup>, devendo ter sido considerados 34 dias no cálculo de juros de mora à taxa Euribor a 1 mês, acrescida de 225 pontos base, vigente à data da prorrogação, sobre o valor em dívida, de acordo com o disposto no artigo 24.º, n.º 2, do RAI, perfazendo o valor de 3.830,19€, e não apenas 26 dias, correspondentes ao valor total de 2.928,97€, conforme foi contabilizado efetivamente pelo IGFSS.

Sobre esta matéria, o IGFSS esclareceu que a diferença entre os 26 e 34 dias (901,22€) resulta do facto de não *“(...) se ter contabilizado o dia da escritura.”*. Informou, ainda, que *“Detetado o lapso no cálculo dos juros de mora (...) vão ser desenvolvidas diligências, tendo em vista a notificação do comprador para pagamento do montante em causa.”*

Do exame realizado aos processos de alienação de imóveis por ajuste direto, importa ainda destacar as seguintes situações:

▪ **Rua Silva Carvalho n.º 88 - Lisboa**

A loja sita na Rua Silva Carvalho, n.º 88, em Lisboa, foi alienada pelo IGFSS em 14 de março de 2016<sup>106</sup>, por procedimento de ajuste direto, pelo valor de mercado de 53m€<sup>107</sup>, tendo o seu novo proprietário informado posteriormente o Instituto que *“(...) a fração não é dotada de um ramal de canalização e respetivo contador, pelo que o fornecimento de água provem da loja ao lado (...)”*, e que *“(...) o imóvel padece de um defeito que não era visível e que impede a realização do seu fim (...)”*, requerendo, por isso, que o Instituto suportasse os custos decorrentes da instalação do ramal e contador de água.

Face à confirmação da circunstância descrita, e tendo o Instituto sido indagado se seria um técnico do IGFSS ou o atual proprietário a elaborar o projeto junto da Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA (EPAL), a Diretora da Direção de Gestão de Imóveis Sul autorizou o comprador a *“(...) mandar implementar um ramal de água e elaborar o respetivo projeto junto da EPAL (...)”*<sup>108</sup>, indicando que os respetivos custos seriam assumidos pelo IGFSS<sup>109</sup>.

Ao autorizar a realização da obra e assumir o compromisso de reembolsar o proprietário do imóvel, desconhecendo o valor da mesma e sem acompanhar a execução dos trabalhos, o IGFSS abdicou do seu dever de controlo da despesa, designadamente do dever de acautelar o cumprimento do princípio da

<sup>102</sup> Deliberação do CD, de 21 de junho de 2012, com base na informação DGIS n.º 30, de 12 de junho de 2012, in 29 p. do Processo n.º 14/2017, da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

<sup>103</sup> A taxa Euribor mensal, em 1 de junho de 2012, fixou-se nos 0,384% (<https://pt.euribor-rates.eu/euribor-2012.asp?i=4&j2=1>), o que, acrescentando 2,250%, totalizou 2,934%, sendo assim inferior à taxa de juro legal (4,000%) em -1,066% (-26,7%).

<sup>104</sup> Portaria n.º 291/2003, de 8 de abril.

<sup>105</sup> Nos termos do disposto no artigo 24.º, n.º 2, do RAI.

<sup>106</sup> Despacho de autorização de 27 de janeiro 2016, aposto na Informação n.º 12/2016, ratificado pelo CD em 28 de janeiro de 2016.

<sup>107</sup> Valor correspondente à avaliação do imóvel, em 5 de outubro de 2015.

<sup>108</sup> Através de correio eletrónico de 5 de maio de 2016.

<sup>109</sup> O compromisso de pagamento dos encargos decorrentes da implementação do ramal de água e elaboração do respetivo projeto é reiterado em ofício da Diretora do DGIS, de 11 de outubro de 2017, que informa o proprietário da realização do reembolso da quantia despendida, correspondente às faturas dos trabalhos executados, no montante global de 3.928,90€.



economia, eficiência e eficácia, assegurando a utilização do mínimo de recursos e o mínimo de dispêndio, conforme preconiza o artigo 10.º -E, artigo 42.º, n.º 6, alínea c), da LEO e o artigo 22.º, n.º 1, alínea c), do RAPE.

▪ **Alameda D. Afonso Henriques, n.º 48, 4.º Dto. - Lisboa**

O CD decidiu, em 26 de novembro de 2015, integrar na bolsa de imóveis da segurança social um conjunto de seis imóveis para alienação por procedimento de ajuste direto.

Apesar do despacho do CD ter ocorrido em novembro, o processo de integração/divulgação dos seis imóveis na bolsa de imóveis da segurança social apenas foi iniciado em 18 de dezembro de 2015, não constando do processo ou sido facultada à equipa de auditoria justificação para o facto.

Também não foi apresentada justificação para o facto de os seis imóveis terem sido publicitados em datas diferentes e para o anúncio do imóvel sito na Alameda D. Afonso Henriques, n.º 48, 4.º Dto. só ter sido publicitado em 22 de dezembro de 2015, próximo de um feriado (época de natal), o que pode ter prejudicado a apresentação de outras propostas.

Nota-se, assim, a inexistência de regras/procedimentos uniformes e claros<sup>110</sup> relativamente à publicitação dos imóveis, apesar de se tratar de uma área de risco elevado, uma vez que o critério de adjudicação vigente à data era o da ordem de entrada das propostas, o que fazia com que a data de publicitação/visualização do anúncio na bolsa de imóveis fosse determinante para o sucesso da proposta de aquisição. Com efeito, no caso, o imóvel foi alienado à primeira e única proposta apresentada no dia 23 de dezembro, por 285.190€. Posteriormente, foram recebidas várias propostas para o imóvel, destacando-se uma proposta apresentada a 8 de janeiro no montante de 333.000€.

▪ **Vale das Albardas – Figueiró dos Vinhos**

Para regularização de uma dívida de contribuições, no montante inicial de 2.316,2m€ e posteriormente reduzida para 648m€ (28,85% da dívida inicial) em sede de processo de insolvência e recuperação da empresa<sup>111</sup>, foi aceite, no ano de 2009, uma dação em pagamento de dois imóveis (instalações industriais e terreno adjacente) sitos no Vales das Albardas, em Figueiró dos Vinhos<sup>112 113</sup>.

No final de 2015, após diversas interpelações da Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos ao IGFSS para a realização de intervenções nos imóveis<sup>114</sup>, na sequência de procedimento de alieação por ajuste direto, foi celebrado com essa edilidade contrato promessa de compra e venda pelo valor de 173m€, tendo, em julho de 2016, sido esse valor ajustado para 187m€<sup>115</sup>, por erros que, entretanto, foram detetados nas áreas dos imóveis.

Em contraditório, o IGFSS refere que, anteriormente, “(...) o imóvel integrou a bolsa de imóveis, em abril de 2014, pela primeira vez, pelo valor correspondente ao da dação, não tendo sido apresentada qualquer proposta (...)”. Refere, ainda, que “Em junho de 2014, e em virtude de ter ficado o concurso deserto, foi

<sup>110</sup> De acordo com a informação recolhida em trabalho de campo a responsabilidade pela publicitação dos anúncios na *internet* estava cometida a um técnico.

<sup>111</sup> Note-se que, caso tivesse sido escolhido um outro cenário de liquidação proposto pelo administrador de insolvência, o montante ascenderia a 838 507,64€, já que seria incluído um outro imóvel do insolvente sito em Loures e com registo de hipoteca a favor do IGFSS.

<sup>112</sup> Imóveis registados na Conservatória do Registo Predial de Figueiró dos Vinhos sob os artigos n.º 1930 e n.º 3659, sendo um urbano e outro rústico.

<sup>113</sup> Os imóveis foram anexados num único artigo (artigo provisório matriz n.º 3914), através da requisição n.º 1280, de 4 de julho de 2016, efetuada junto da Conservatório do Registo predial de Figueiró dos Vinhos.

<sup>114</sup> E.g. ofício n.º 2.040, de 2 de setembro de 2015, da Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos, onde é feita proposta para aquisição do imóvel por 51m€, assumindo esta “Os encargos da remoção de todos os materiais combustíveis perigosos e proceder à limpeza e eliminação de elementos perigosos (...)”, indicando que o fundamento para a aquisição assenta na “(...) preocupação para os riscos que o imóvel apresenta (...)”, sendo uma “(...) situação grave de defesa de pessoas e bens (...)”, considerando o “(...) estado avançado de degradação do imóvel e perigosidade eminente (...)”.

<sup>115</sup> Cfr. informação DGI-Norte n.º 108, de 28 de junho de 2016, e autorizada pela CD em 30 de junho de 2016.



*efetuada avaliação atualizada ao imóvel (...)" tendo sido decidido que integrasse a bolsa de imóveis pelo valor de mercado (346,2m€), atribuído em avaliação de junho de 2014. Posteriormente, não tendo sido "(...) obtidas propostas para aquisição do imóvel (...) e atendendo ao estado de conservação que o mesmo se encontrava (...) foi autorizado (...) nova inclusão na bolsa de imóveis pelo valor de venda imediata." (173m€).*

A escritura foi celebrada em 26 de agosto de 2016, tendo o comprador: pago antecipadamente 50,8m€ de forma faseada; comprometido a efetuar todas as intervenções consideradas necessárias para salvaguarda da saúde e segurança públicas no prazo de 24 meses (efetuando-se no final o encontro de contas) e assegurado a partilha de mais valias futuras que venham a ocorrer<sup>116</sup>.

Constatou-se que, findo o prazo acordado para a realização das intervenções consideradas urgentes pelo Município (24 meses acrescidos de 9 meses<sup>117</sup>), não tinha ainda sido apurado e validado pelas partes o valor para efeitos de encontro de contas e que só no decurso do segundo semestre de 2019 foram promovidas ações pelo IGFSS para cumprimento do acordado aquando da alienação<sup>118</sup>. No seguimento, veio o Município apresentar impugnação administrativa<sup>119</sup> da interpelação para pagamento efetuada pelo IGFSS.

Face ao exposto, conclui-se que esta alienação foi uma operação atípica, não tendo sido observadas integralmente as regras estabelecidas nos regulamentos aplicáveis já que: 1) de acordo com o RAI<sup>120</sup>, os imóveis são alienados no estado e condição em que se encontram, o que efetivamente não sucedeu; 2) as intervenções admitidas pelo IGFSS foram para além do legalmente estabelecido para a salvaguarda da saúde e segurança públicas; 3) na escritura não foram previstas penalizações para o comprador no caso de incumprimento da partilha de mais valias futuras.

Finalmente, nota-se que o valor de alienação (187m€) representa apenas 28,8% do valor pelo qual se concretizou a dação 648m€, o que revela o elevado risco financeiro associado à aceitação de imóveis como dação em pagamento. Fazendo a extrapolação para a dívida inicial (2.316,2m€), o valor recuperado ascende somente a 8,1%, traduzindo-se numa perda de receita na ordem dos 91,9% (2.129,2m€).

#### ▪ Quinta da Manuela – Mesão Frio

Em 2014, o IGFSS colocou a concurso para alienação um imóvel designado por Quinta da Manuela<sup>121</sup>, localizado em Mesão Frio, pelo valor de 827,3m€, tendo o mesmo ficado deserto. Na avaliação imobiliária do imóvel<sup>122</sup> realizada não foram considerados *"(...) quaisquer equipamentos, como maquinaria agrícola, nem o efetivo pecuário que eventualmente se encontrem nessa propriedade (...)"*<sup>123</sup>.

Nesse mesmo ano, o referido imóvel entrou na bolsa de imóveis da Segurança Social pelo mesmo valor, sendo adjudicado por ajuste direto. Contudo, o interessado desistiu após ter celebrado o contrato de promessa compra e venda. Em 2015, o imóvel esteve de novo a concurso pelo valor de venda imediata (656,0m€), ficando mais uma vez deserto. Em 30 de dezembro de 2015, o CD do IGFSS, deliberou

<sup>116</sup> Averbamento notarial efetuado em 31 de janeiro de 2018 (Conta registada sob o n.º 47) efetuado, no decurso do trabalho de auditoria pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (Processo n.º 14/2017).

<sup>117</sup> Prorrogação de prazo autorizada pelo CD, em 8 de novembro de 2018, com despacho apostado na Informação NAVPC n.º182/2018 de 13 /07/2018 (reformulada em 17 de setembro de 2018) e comunicado pelo IGFSS ao requerente pelo ofício 16/11/2018/S-29777.

<sup>118</sup> Cfr ofício 12 /07/2019/S 21043 do IGFSS, pp 5-6. Foi apurado um valor de 88 057,81€ a receber do município (84 940,22€ acrescidos de 3 117,59€ de juros à taxa legal de 4,857%).

<sup>119</sup> Cfr.ofício n.º 1.531, de 31 de julho de 2019.

<sup>120</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 2, do RAI aprovado pelo CD, em 8 de outubro de 2015.

<sup>121</sup> Composto por um artigo rústico (a quinta propriamente dita) e um artigo urbano (a casa da quinta com capela). Este imóvel integrou o património do IGFSS em 2013, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de maio. Em contraditório, o IGFSS refere que o imóvel *"(...) já tinha integrado anterior procedimento de alienação, designadamente concursos desde o ano de 2013, pelo valor de 1.039.755,75€, tendo ficado deserto."*

<sup>122</sup> Efetuada em 2014, por uma empresa de avaliação imobiliária. A empresa indicou o montante de 827,3m€ como valor de mercado e 656m€ como valor de venda imediata.

<sup>123</sup> Cfr. Relatório de avaliação, de 17 de fevereiro de 2014, pág. 6.



autorizar novamente a sua integração na bolsa de imóveis da Segurança Social para alienação por ajuste direto pelo mesmo valor (valor de venda imediata), não obstante a avaliação do imóvel ter já mais de um ano.

Em 25 de janeiro de 2016, foi apresentada uma proposta de compra, tendo o CD deliberado em 28 de janeiro de 2016<sup>124</sup> autorizar a alienação do imóvel nos seguintes termos *“(...) autorizo a alienação do imóvel ‘Quinta da Manuela’ em Mesão Frio ao proponente (...) pelo valor € 656.024,00 nos termos previstos no Regulamento de alienação de imóveis.”*

Posteriormente, em março de 2016, pela Informação n.º 56, de 29 de março, o Diretor da DGIN solicitou autorização para que fosse transmitida a titularidade de uma embarcação, do trator e respetivo reboque que estavam na quinta, aquando da escritura de compra e venda da quinta, uma vez que *“(...) os bens-trator, reboque, embarcação, cais e equipamentos agrícola para além de fazerem parte da atividade da Quinta da Manuela, não sendo previsível a sua utilização pelo IGFSS, IP, têm um valor reduzido face ao tempo de utilização e ao seu atual estado de conservação, e estando os seus valores integralmente amortizados, devem os mesmos serem transmitidos com a venda da ‘Quinta da Manuela’”*.

Contudo, verificou-se que esta última informação foi anulada e, por sua vez, substituídas as folhas 2 e 3 da informação n.º 16, de 27 de janeiro de 2016, onde passou a constar a transmissão das alfaias, da titularidade da embarcação, do trator e do respetivo reboque, tendo sido alterado o texto do despacho de adjudicação do CD de 28 de janeiro apostado naquela informação de modo a incluir *“(...) a titularidade da embarcação, do trator e reboque nos termos propostos (...)”*.

Apesar de ser reconhecido que o trator, reboque, embarcação, cais e equipamentos agrícolas tinham valor, o mesmo não foi considerado, tendo os referidos bens sido transmitidos a título gratuito para o comprador.

Sobre o valor dos referidos bens transmitidos, o CD informou que *“Não foi atribuído valor, por se ter considerado que «todas as infraestruturas e equipamentos estão intimamente ligados à quinta (...)»”*. Refere, ainda, que *“Quanto ao trator, o ISS, IP procedeu à entrega do mesmo a «a título gratuito por já se encontrar em desuso no ISS, IP, e não ser previsível a sua utilização.»”*, e relativamente ao barco refere que *“(...) a sua existência, sempre, esteve ligada ao cais acostável.”*

Em contraditório, um dos responsáveis individuais notificados do relato refere que *“(...) a não autonomização dos recheios dos imóveis constituía uma prática instituída nos procedimentos de alienação do IGFSS, sempre que o recheio em causa não tinha valor minimamente relevante (...)”* e que, no caso, *“(...) não era minimamente razoável a autonomização dos objetos, nem vislumbrável que dela pudesse resultar alguma vantagem financeira para o IGFSS (...)”*. Refere, ainda, que os *“(...) referidos objetos só mereceram referência na deliberação do Conselho Diretivo pelo facto de o trator, o reboque e o barco serem bens objeto de registo (...)”*. Outro dos responsáveis individuais ouvidos em contraditório refere que o *“(...) IGFSS sempre considerou os bens móveis como sendo parte integrante do imóvel alienado (...)”* e que *“Também foi este o entendimento da empresa avaliadora (...)”*. Refere, ainda, que a *“(...) individualização e a valorização dos imóveis teriam tornado a operação mais transparente, mas não teriam assegurado a obtenção de valores de mercado e de venda imediata do imóvel, superiores aos que vieram a ser estabelecidos no relatório de avaliação.”*

A argumentação apresentada por estes responsáveis não colhe. Com efeito, por um lado, reitera-se que no relatório de avaliação *“(...) foi considerado os bens imóveis indicados, não tendo portanto sido considerados quaisquer equipamentos, como maquinaria agrícola, nem o efetivo pecuário que eventualmente se encontrem nessa propriedade.”* Por outro lado, nota-se que a procuradora do comprador se encontrava mandata para *“(...) pelos preços e condições que achar convenientes, comprar*

<sup>124</sup> Informação n.º 16/2016, de 27 de janeiro.



*um trator (...) e respetivo reboque (...) e um barco (...)*<sup>125</sup>, não existindo, porém, evidência de qualquer diligência realizada pelo IGFSS no sentido de obter uma contrapartida financeira pelos mesmos.

Sobre as razões que levaram à alteração da informação n.º 16, de 27 de maio, o CD informou que do “(...) processo físico não constam documentos que permitam apurar a razão que esteve subjacente à anulação da informação n.º 56 de 29/03/2016, nem à opção gestonária de introduzir alterações às folhas 2 e 3 da informação n.º 16 (...)”.

Informou ainda que “(...) a Direção Jurídica, no âmbito do apoio ao Conselho Diretivo, e de acordo com a informação que dispõe, o aditamento às folhas 2 e 3 da informação n.º 16, constante da ata da reunião do CD de 28/01/2016, ocorreu em 31/03/2016. Mais refere que nesse mesmo dia realizou-se uma reunião de CD, não dispondo de mais evidências (...)”. Porém, constatou-se que o referido aditamento não consta da ordem de trabalhos da reunião do CD de 31 de março de 2016<sup>126</sup>.

Assinala-se, por um lado, a falta de transparência<sup>127</sup> do processo, por outro lado, nota-se que os referidos bens móveis não faziam parte das infraestruturas da Quinta da Manuela, pelo que não tendo sido objeto de avaliação/valorização, existiu uma perda para o Instituto.

Acresce que, a Quinta da Manuela também dispunha de outro tipo de bens móveis corpóreos (228 bens móveis constantes de uma relação de inventário elaborada pelo ISS, em 5 de março de 2013)<sup>128</sup>, designadamente mobiliário, que embora se encontrasse inventariado e etiquetado, também não foi incluído na avaliação do imóvel, nem lhes foi atribuída qualquer valorização aquando da alienação da supracitada quinta. Estes bens também foram transmitidos, a título gratuito, no momento da alienação da quinta.

Resulta, assim, do exposto que a não consideração do valor patrimonial dos bens móveis referidos no negócio realizado, sem norma legal habilitante, significou uma perda de receita para o IGFSS, em montante que não foi possível quantificar, tendo sido desconsiderados os princípios gerais da atividade administrativa e financeira dos entes públicos, designadamente os da legalidade da atuação administrativa<sup>129</sup>, da prossecução do interesse público<sup>130</sup> e da boa e eficiente administração da coisa pública<sup>131</sup>.

Considerando que cabe ao conselho diretivo dos institutos públicos, no domínio da gestão financeira e patrimonial, arrecadar e gerir as receitas, bem como gerir o património segundo os princípios acima referidos, a transmissão de bens móveis a título gratuito efetuada no contexto do processo de alienação do imóvel em questão pode eventualmente configurar uma infração financeira, dando lugar a responsabilidade financeira sancionatória pela não liquidação de receita devida, de acordo com o disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC<sup>132</sup>.

Em contraditório, o IGFSS refere que “(...) reitera a informação prestada (...) salientando que no caso, os bens móveis foram considerados como parte integrante do imóvel alienado (...)” e que “(...) de futuro procederá à avaliação dos bens móveis, caso existam, com vista à venda.”

<sup>125</sup> Fonte: Procuração da empresa adquirente do imóvel.

<sup>126</sup> Cfr. Ata n.º 12, do CD do IGFSS, de 31 de março de 2016.

<sup>127</sup> Em contraditório, um dos membros do CD à data, notificado do relato, refere que “(...) apenas deliberou ratificar, em reunião do Conselho Diretivo de 28 de janeiro de 2016, a alienação do imóvel, sem quaisquer bens móveis (...) sem que o signatário tenha tido conhecimento do assunto ter sido novamente discutido nas reuniões do Conselho Diretivo desde 28 de janeiro em diante.”

<sup>128</sup> Tendo os bens constantes da listagem de inventário sido conferidos, em 26 de julho de 2013, pelo Coordenador do Núcleo de Conservação e Valorização do IGFSS.

<sup>129</sup> Cfr. artigo 266.º, n.º 2, da CRP e artigo 3.º do CPA.

<sup>130</sup> Cfr. artigo 266.º, n.º 1, da CRP e artigo 4.º do CPA.

<sup>131</sup> Cfr. artigo 5.º, n.º 1, do CPA.

<sup>132</sup> O artigo 65.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, relativo à responsabilidade financeira sancionatória, dispõe o seguinte: “1 – O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: a) Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;”.





Assim, atentas as explicações fornecidas em contraditório, que a conduta dos responsáveis é censurável a título de negligência e que não se conhecem censuras ou recomendações a esta entidade por parte de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, estão reunidos os pressupostos de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

#### 8.4.2. Alienação de imóveis por venda eletrónica

O Regulamento de Alienação de Imóveis por Via Eletrónica (RAIVE)<sup>133</sup>, de 18 de maio de 2017, alterado em 23 de agosto de 2017<sup>134</sup>, veio revogar o anterior RAI e entrou em vigor em 24 de maio de 2017. Com este novo regulamento o Instituto pretendia que “(...) a ‘Bolsa de Imóveis’ deixasse de ser um mero site informativo e passasse a constituir uma nova plataforma interativa para a venda e arrendamento por via eletrónica.”<sup>135</sup>. Neste sentido, passou a prever-se prazos mais alargados<sup>136</sup> para apresentação de propostas, designadamente face ao anterior procedimento por ajuste direto, o que terá contribuído para o aumento da criação de valor para o IGFSS<sup>137</sup>.

À semelhança do regulamento anterior, o RAIVE estabelece que os imóveis a alienar são aprovados por deliberação do CD do IGFSS,<sup>138</sup> contudo, estes são alienados através de plataforma de venda eletrónica, cujo acesso por parte dos utilizadores carece de registo prévio, “(...) através de credenciais de acesso compostas por ‘endereço eletrónico’ e ‘palavra passe’(...)”<sup>139</sup>.

Os proponentes podem apresentar as propostas para os imóveis até à data e hora limite fixada para o procedimento de venda<sup>140</sup>, sendo notificados por *email* com recibo de confirmação de aceitação da proposta. Um júri composto por 3 membros, nomeados por deliberação do CD do IGFSS, procede à validação da lista de classificação das propostas, elaborada de acordo com o critério do valor mais elevado e, nos casos de empate, no valor das propostas, em razão da ordem de entrada das propostas (dia e hora)<sup>141</sup>.

A lista de classificação provisória é notificada aos proponentes por correio eletrónico, decorrendo um prazo de 5 dias para reclamações, findo o qual o júri elabora um relatório e lista de classificação final dos proponentes que, depois de homologada pelo CD do IGFSS, é divulgada no sítio da *internet* da Segurança Social e remetida por correio eletrónico aos proponentes, para além da adjudicação ser notificada ao proponente classificado em primeiro lugar, no prazo de 5 dias<sup>142</sup>.

Conforme disposto na redação atual do RAIVE, resultante das alterações introduzidas em 23 de agosto de 2017, após a receção da referida notificação da adjudicação, o proponente dispõe de um prazo de cinco dias para confirmar por correio eletrónico o seu interesse na compra do imóvel e enviar a documentação necessária, designadamente as declarações de situação contributiva regularizada da Segurança Social e da Autoridade Tributária ou comprovativo de autorização para consulta desses mesmos dados<sup>143</sup>.

<sup>133</sup> Aprovado pelo Despacho de 16 de maio de 2017, autorizado em reunião do CD, de 18 de maio de 2017, com base na Informação n.º 143/2017, de 10 de maio de 2017.

<sup>134</sup> Aprovado pelo Despacho, de 9 de agosto de 2017, aprovado em reunião do CD, de 23 de agosto de 2017, com base na Informação n.º 213, de 7 de agosto de 2017.

<sup>135</sup> Informação do DPI, de 10 de maio de 2017, que propôs a revogação do anterior regulamento e a aprovação do RAIVE.

<sup>136</sup> E.g. Procedimento de venda eletrónica de 5 imóveis, em que o período de apresentação de propostas foi de três semanas, *cf.* Informação n.º 160/DPI-DGIN-NAVPC, de 10 de maio de 2017 e procedimento de venda eletrónica de 16 imóveis, em que o período de apresentação de propostas foi igualmente de três semanas, *cf.* Informação n.º 201/DPI-DGIS-NAVPC, de 19 de julho de 2017.

<sup>137</sup> A margem obtida nas alienações por ajuste direto foi de 1,7 % e por venda eletrónica de 21,6%, *cf.* ponto 8.4.

<sup>138</sup> *Cfr.* artigo 2.º, n.º 1, do RAIVE.

<sup>139</sup> *Cfr.* artigo 7.º do RAIVE.

<sup>140</sup> *Cfr.* artigos 10.º, n.º 1, e 11.º do RAIVE.

<sup>141</sup> *Cfr.* artigos 13.º, 15.º e 16.º do RAIVE.

<sup>142</sup> *Cfr.* artigos 17.º a 19.º do RAIVE, na redação decorrente da alteração efetuada em 23 de agosto de 2017.

<sup>143</sup> *Cfr.* artigo 20.º do RAIVE, na redação decorrente da alteração efetuada em 23 de agosto de 2017.



Neste âmbito, nota-se que o prazo de 5 dias para a entrega da certidão de não existência de dívida à segurança social previsto no RAIVE não se coaduna com o prazo para entrega da declaração de situação contributiva pela Segurança Social, que é de 10 dias úteis após a entrada do pedido, conforme informação publicitada no sítio da segurança social na *internet*.

Nota-se, ainda, que o RAIVE, na sua versão original, aprovada em 18 de maio de 2017, previa que a entrega da documentação necessária fosse executada pelos proponentes num prazo de 5 dias úteis após a notificação da lista de classificação provisória, sob pena de exclusão. Ou seja, todos os concorrentes estavam sujeitos à obrigação de entrega da documentação, independentemente do seu posicionamento na lista. Tal facto propiciava um elevado número de exclusões, designadamente dos concorrentes não colocados nos primeiros lugares das listas provisórias, cuja expectativa de lhes ser adjudicado o imóvel era reduzida.

Por forma a “(...) prevenir a exclusão automática de partes significativas dos concorrentes (...)”, em agosto de 2017, o RAIVE foi alterado, “(...) restringindo o envio da referida documentação ao 1.º classificado da lista de classificação final (...)”<sup>144</sup>.

Porém, anteriormente, por despacho do CD de 18 de maio de 2017, foi autorizada a alienação de 16 imóveis, tendo-se verificado que, relativamente ao imóvel sito na Avenida 5 de outubro, n.º 261, 5.º direito, Lisboa, verificou-se que 61 das 84 propostas recebidas foram excluídas por falta de apresentação da documentação exigida no RAIVE.

Por confronto da lista de classificação provisória com a lista de classificação final do referido procedimento de venda dos 16 imóveis, calculou-se uma potencial perda de 116 m€<sup>145</sup> em resultado da exclusão motivada pela falta de apresentação da documentação exigida por parte de concorrentes com propostas de valor superior ao da adjudicação.

Em contraditório, o IGFSS refere que “(...) esta norma apenas foi aplicável a um concurso, sendo que no âmbito desse concurso (...) foi autorizada a concessão da extensão do prazo para a apresentação da documentação (...)”. Refere, ainda, que “(...) o motivo de exclusão por falta da entrega da documentação não se deve ao prazo previsto no Regulamento (...)”, o que não contraria o referido neste Relatório.

Com efeito, reafirma-se que era a exigência de entrega da documentação na sequência da lista de classificação provisória que propiciava que os concorrentes cuja expectativa de lhes ser adjudicado o imóvel era reduzida não apresentassem a documentação. O IGFSS também refere que “(...) se entende que não existe qualquer potencial perda de receita (...)” considerando “(...) o grau de desistência, mesmo tendo apresentado a documentação obrigatória (...)”. Ora, não se pode afastar a potencial perda de receita por alguns dos concorrentes admitidos terem desistido “(...) após a adjudicação (...)”, para mais considerando o elevado número de exclusões registado logo na lista de classificação provisória, pelo que a argumentação não colhe.

Sem prejuízo, regista-se de forma positiva a circunstância do RAIVE ter sido alterado na sequência do referido procedimento, “(...) restringindo o envio da referida documentação ao 1.º classificado da lista de classificação final (...)”.

<sup>144</sup> Fonte: Informação n.º 213/DPI, de 7 de agosto de 2018.

<sup>145</sup> Relativamente aos imóveis: 1) “Rua Rodrigo da Fonseca, 91”, adquirido pelo concorrente que na lista de classificação provisória estava em 21.º lugar, por 313.712€. O melhor classificado na lista de classificação provisória excluído por não entregar a documentação obrigatória (5.º classificado) apresentou uma proposta de 371.110€; 2) “Avenida 5 de Outubro n.º 261 5 Dto”, adquirido pelo concorrente que na lista de classificação provisória estava classificado em 3.º lugar, por 370.000€. O melhor classificado excluído por não entregar a documentação obrigatória (2.º classificado na lista provisória apresentou uma proposta de 376 001€); 3) “Avenida 5 de Outubro n.º 261 - 5 Esq”, adquirido pelo concorrente que na lista de classificação provisória estava classificado em 11.º lugar, por 333 333€. O melhor classificado excluído por não entregar a documentação obrigatória (2.º classificado na lista provisória) apresentou uma proposta de 375.001€; 4) “Rua Actor Vale n.º 43 2.º Esq.”, adquirido pelo concorrente que na lista de classificação provisória estava classificado em 5.º lugar, por 275.000€. O melhor classificado excluído por não entregar a documentação obrigatória (3.º classificado na lista provisória) apresentou uma proposta de 286.000€.



## 8.5. Arrendamento de imóveis

Em 2018, o IGFSS dispunha de 2.565 imóveis, dos quais 885 de renda livre e 1.680 imóveis de renda apoiada. No triénio 2016-2018, verificou-se uma diminuição de 5,7% (154 imóveis) no total de imóveis do Instituto, sendo os imóveis de renda livre os que mais contribuíram para essa diminuição (13%, correspondente a 131 imóveis). Esta evolução justifica-se pelas operações de alienação de imóveis de renda livre realizadas, em especial, entre 2016 e 2017.

No que concerne ao valor dos imóveis, na componente do edificado, verificou-se que, em 2018, ascendeu a 26,8M€, sendo 2,5M€ (9,8%) relativo a imóveis de renda apoiada e 24,3M€ a imóveis de renda livre (90,6%). No triénio 2016-2018, verificou-se uma redução de 5,4% (-1,5M€) no valor total do edificado, resultante da diminuição de 12,9% ocorrida nos imóveis de renda livre. Em sentido contrário, o valor dos imóveis (edificado) de renda social registou um aumento de +0,5M€, justificado pelas intervenções e benfeitorias efetuadas no período.

Quadro 23 – Distribuição dos imóveis por tipo de renda

Investimentos em imóveis	2016		2017		2018		Δ 16-18		Δ % 16-18	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
Edificado de Renda Apoiada	1703	2 029 576,34 €	1681	2 239 115,97 €	1680	2 505 433,30 €	-23	475 856,96 €	-1,4%	23,4%
Edificado de Renda Livre	1016	26 300 539,07 €	893	24 837 898,56 €	885	24 285 830,92 €	-131	-2 014 708,15 €	-12,9%	-7,7%
<b>Total</b>	<b>2719</b>	<b>28 330 115,41 €</b>	<b>2574</b>	<b>27 077 014,53 €</b>	<b>2565</b>	<b>26 791 264,22 €</b>	<b>-154</b>	<b>-1 538 851,19 €</b>	<b>-5,7%</b>	<b>-5,4%</b>

Fonte: Elaboração própria, SIF e Planos de Valorização e Conservação.

Em 2018, o arrendamento dos imóveis do Instituto gerou proveitos no total de 2,3M€ e custos diretos<sup>146</sup> de 2,8M€ (*cf.* quadro n.º 9), traduzindo-se num resultado negativo de -0,5M€. Face a 2016, os proveitos registaram um decréscimo de 5,8% (-142,5m€). Esse montante distribuiu-se quase equitativamente entre habitações e edifícios e outros, como se evidencia no quadro infra.

Quadro 24 – Proveitos decorrentes de arrendamento de imóveis por tipologia

Proveitos de Rendas	2016	2017	2018	Δ 16-18	Δ % 16-18	Peso
<b>Habitações</b>	<b>1 188 853,85 €</b>	<b>1 179 435,16 €</b>	<b>1 147 241,35 €</b>	<b>- 41 612,50 €</b>	<b>-3,5%</b>	<b>50,0%</b>
Renda apoiada	467 616,58 €	457 975,30 €	474 434,16 €	6 817,58 €	1,5%	20,7%
Renda livre	721 237,27 €	721 459,86 €	672 807,19 €	- 48 430,08 €	-6,7%	29,3%
<b>Edifícios e outros</b>	<b>1 248 516,36 €</b>	<b>1 126 179,44 €</b>	<b>1 147 593,26 €</b>	<b>- 100 923,10 €</b>	<b>-8,1%</b>	<b>50,0%</b>
<b>Total</b>	<b>2 437 370,21 €</b>	<b>2 305 614,60 €</b>	<b>2 294 834,61 €</b>	<b>- 142 535,60 €</b>	<b>-5,8%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria e SIF.

Os proveitos referentes a habitações de renda apoiada representam, em 2018, 20,7% (474,4m€) do total dos proveitos de rendas. No triénio analisado, o número de habitações de renda apoiada diminuiu 1,4% (-23), enquanto os respetivos proveitos de rendas aumentaram 1,5% (+6,8m€). O aumento dos proveitos de habitações de renda apoiada resultou, em parte, do aumento do número de regularizações de ocupações ilegais.

Os montantes das rendas por cobrar integram a dívida que o IGFSS possui no âmbito das operações relacionadas com imóveis. No final de 2018, essa dívida ascendia a 3,5M€, tendo decrescido cerca de -9,2% (-0,4M€) face a 2016.

Quanto ao risco de incobrabilidade da dívida, verificou-se que, em 2018, 95,6% (3,3M€) da dívida estava registada como de cobrança duvidosa, o que representa cerca de 18 meses de proveitos de rendas, relevando-se esta uma área problemática e de elevado risco.

<sup>146</sup> Não está disponível informação desagregada em SIF relativa a custos por tipologia de renda.





Em contraditório, o IGFSS refere que “(...) o valor global em dívida apresenta um elevado grau de antiguidade, assim como algumas situações que se encontram em apreciação no Gabinete Jurídico para avaliação dos valores em dívida e sua recuperação.”.

No triénio 2016-2018, observou-se uma diminuição no montante da dívida em cobrança duvidosa de -10,1% (-372,7m€) e um aumento de +15,1% (+20,3m€) ao nível da dívida em conta corrente.

Quadro 25 – Dívida de rendas

Dívida	2016	Peso	2017	Peso	2018	Peso	Δ 16-18	Δ % 16-18
Conta corrente	134 546,09 €	3,5%	121 076,04 €	3,3%	154 869,50 €	4,4%	20 323,41 €	15,1%
Cobrança duvidosa	3 698 160,50 €	96,5%	3 529 387,62 €	96,7%	3 325 490,30 €	95,6%	-372 670,20 €	-10,1%
<b>Total</b>	<b>3 832 706,59 €</b>	<b>100,0%</b>	<b>3 650 463,66 €</b>	<b>100,0%</b>	<b>3 480 359,80 €</b>	<b>100,0%</b>	<b>-352 346,79 €</b>	<b>-9,2%</b>

Fonte: Elaboração própria e SIF.

O risco de incobrabilidade da dívida de rendas é elevado, tendo, em 2018, ascendido a 95,7% e as provisões acumuladas atingido 3,2M€. Este risco agravou-se no triénio em 4,9%, pese embora a contração do total da dívida de cobrança duvidosa (-10,1%) e das provisões acumuladas (-5,7%). Esta situação constitui um forte constrangimento na salvaguarda dos ativos do IGFSS, sendo praticamente certa a perda para o Instituto do montante provisionado. O saldo entre constituição de provisões do exercício e sua reversão redundou num resultado positivo no triénio, sendo que a anulação de dívidas contribuiu igualmente para esse resultado.

Quadro 26 – Risco de incobrabilidade da dívida de rendas

Cobrança duvidosa - Rendas	2016	2017	2018	Δ 16-18	Δ % 16-18
Devedores de cobrança duvidosa	3 698 160,50 €	3 529 387,62 €	3 325 490,30 €	- 372 670,20 €	-10,1%
Provisões acumuladas	3 374 834,01 €	3 396 933,32 €	3 182 674,59 €	- 192 159,42 €	-5,7%
<b>Risco de incobrabilidade</b>	<b>91,3%</b>	<b>96,2%</b>	<b>95,7%</b>		
Provisões no exercício	- 244 642,16 €	- 136 707,68 €	- 106 258,08 €	138 384,08 €	-56,6%
Reversão de provisões no exercício	78 321,59 €	158 806,99 €	298 417,50 €	220 095,91 €	281,0%
<b>Impacto no exercício</b>	<b>- 166 320,57 €</b>	<b>22 099,31 €</b>	<b>192 159,42 €</b>	<b>358 479,99 €</b>	<b>-215,5%</b>
Anulação de dívidas	- 117 229,50 €	- 305 363,86 €	- 299 146,63 €	- 181 917,13 €	155,2%
<b>Total</b>	<b>- 283 550,07 €</b>	<b>- 283 264,55 €</b>	<b>- 106 987,21 €</b>	<b>176 562,86 €</b>	<b>-62,3%</b>

Fonte: Elaboração própria e SIF.

Em contraditório, o IGFSS confirma que a dívida “(...) apresenta um elevado grau de antiguidade, motivo pelo qual se encontra em cobrança duvidosa.”.

A anulação de dívidas de rendas no triénio 2016-2018 ascendeu a 721,7m€, sendo 59,1% (426,9m€) de anulação de rendas e 40,9% (294,9m€) de anulação de multas. Esta situação é reveladora de insuficiências ao nível da gestão dos contratos, já que estes movimentos resultaram, em parte, do processamento indevido de rendas e multas.

Quadro 27 – Anulação de dívida de rendas

Exercício	Rendas	Multas	Total	Peso
2016	108 722,36 €	8 507,14 €	117 229,50 €	16,24%
2017	241 660,85 €	63 703,01 €	305 363,86 €	42,31%
2018	76 504,45 €	222 642,18 €	299 146,63 €	41,45%
<b>Total</b>	<b>426 887,66 €</b>	<b>294 852,33 €</b>	<b>721 739,99 €</b>	<b>100,0%</b>
<b>Peso</b>	<b>59,1%</b>	<b>40,9%</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: Elaboração própria e SIF.

A antiguidade média da dívida de arrendatários atingiu os 9,5 anos no final de 2018, agravando-se em 1,5 anos face a 2016 (8 anos), o que também evidencia o risco de incobrabilidade da dívida e as insuficiências nos sistemas de controlo interno nesta área.



Quadro 28 – Antiguidade média da dívida de rendas

Exercício	Montante Dívida	Conta corrente	Cobrança duvidosa	Antiguidade média da dívida (Anos)
2016	3 832 706,59 €	134 546,09 €	3 698 160,50 €	8,0
2017	3 650 463,66 €	121 076,04 €	3 529 387,62 €	9,0
2018	3 480 359,80 €	154 869,50 €	3 325 490,30 €	9,5
<b>Δ 16-18</b>	<b>- 352 346,79 €</b>	<b>20 323,41 €</b>	<b>- 372 670,20 €</b>	<b>1,5</b>
<b>Δ% 16-18</b>	<b>-9,2%</b>	<b>15,1%</b>	<b>-10,1%</b>	<b>18,4%</b>

Fonte: Elaboração própria e SIF.

Na análise à dívida de rendas procedeu-se à sua distribuição por classe de valor, tendo-se apurado, no final de 2018, um total de 1.851 devedores, com um saldo médio por devedor de 1,9m€. Cerca de 93,8% (1.736) do total de devedores tinham uma dívida inferior a 5m€, a qual totalizava 651,4m€, representando 18,7% do montante total.

Quadro 29 – Distribuição da dívida de rendas por intervalos de classe - 2018

Intervalos de classe	Montante	Peso	N.º devedores	Peso n.º devedores
Classe 1 ≥ 500 000,00€	648 111,09 €	18,6%	1	0,1%
Classe 2 [200 000,00€, 499 999,99€]	203 982,25 €	5,9%	1	0,1%
Classe 3 [100 000,00€ > 199 999,99€]	151 982,80 €	4,4%	1	0,1%
Classe 4 [50 000,00€ > 99 999,99€]	523 458,84 €	15,0%	7	0,4%
Classe 5 [20 000,00€ > 49 999,99€]	479 194,05 €	13,8%	16	0,9%
Classe 6 [10 000,01€ > 19 999,99€]	385 974,58 €	11,1%	28	1,5%
Classe 7 [5 000,00€ > 9 999,99€]	436 260,49 €	12,5%	61	3,3%
Classe 8 < 5000,00€	651 395,70 €	18,7%	1736	93,8%
<b>Total</b>	<b>3 480 359,80 €</b>	<b>100,0%</b>	<b>1851</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria e SIF.

Cerca de 81,3% (2,8M€) da dívida estava concentrada em 115 devedores, que representavam 6,2% do total dos devedores. No que se refere às dívidas superiores a 20m€, constatou-se que a dívida de 26 arrendatários representava 57,7% (2,0M€) do total da dívida no final de 2018. Deste universo, a dívida de 15 arrendatários manteve-se inalterada no triénio (1,4M€), tendo a dívida dos restantes 11 arrendatários aumentado 38,4m€ (+1,9%).

Quanto aos procedimentos estabelecidos pelo IGFSS para a cobrança da dívida de rendas<sup>147</sup>, salienta-se que os recebimentos são registados pela área financeira, sendo controlados pelo Núcleo de Administração de Vendas e Pré-contencioso (NAVPC) através do SIF e de mapas auxiliares onde são registadas as dívidas e as notificações efetuadas aos arrendatários.

No que respeita a rendas em dívida do próprio mês, o sistema informático emite “(...) uma notificação ao arrendatário informando do incumprimento (...)”, o que já não acontece relativamente a dívidas acumuladas. Assim, tem sido “(...) efetuado um trabalho de análise e notificação manual por parte dos gestores de imóveis aos arrendatários em situação de incumprimento de rendas, multas e planos prestacionais.”<sup>148</sup>.

Se o “(...) incumprimento for reiterado o processo é remetido à DJC para recuperação do valor em dívida e eventual ação de despejo (...)”. Para o efeito, a Direção Jurídica e de Contencioso (DJC) do IGFSS procede à interpelação dos arrendatários devedores notificando-os através de carta registada. No entanto, a comunicação destas situações à DJC é realizada de forma casuística, não existindo uma cadencia previamente definida. Após resposta do devedor, a DJC recolhe informação e envia-a para o DPI, que elabora proposta de acordo de confissão de dívida e/ou plano prestacional, sendo este formalizado pela DJC após autorização do CD.

<sup>147</sup> Desde 2016 que os relatórios de acompanhamento dos planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas identificam as rendas como área de risco, nomeadamente a falta de atuação sobre o não pagamento de rendas e o incumprimento de planos prestacionais.

<sup>148</sup> Cf. informação em anexo ao ofício n.º 12.005/2019, de 16 de abril.



Constatou-se, também, que existem dificuldades na obtenção, através de SIF, de informação sobre os planos de pagamento que se encontram em incumprimento, uma vez que o SIF “(...) não permite a criação de um plano de pagamentos referente a um acordo de confissão de dívida com os vários documentos que o arrendatário tenha por regularizar ativos, pelo que o procedimento interno (...) foi o de se proceder à anulação desses créditos através da conta 69733 e a criação de nova dívida na conta 7986 – Indemnização de imóveis.”<sup>149</sup>.

A análise dos processos de dívida de rendas superior a 30m€ (16), que representam cerca de 50,4%(1,8M€) do total da dívida de rendas, também revelou falhas de controlo no acompanhamento dos processos que comprometem a cobrança da dívida<sup>150</sup>.

Em conclusão, a arrecadação da receita de rendas não está a ser devidamente acautelada, não se encontrando suportada em procedimentos uniformes e sistemáticos que assegurem, de forma eficaz e eficiente, a cobrança tempestiva da receita e a recuperação da dívida.

Sobre esta matéria, no exercício do contraditório, o IGFSS reconhece “(...) insuficiências no âmbito do sistema financeiro de suporte à atividade da cobrança das rendas, no que diz respeito ao controlo da dívida, uma vez que não garante a notificação massiva dos saldos de conta corrente, assim como o controlo dos incumprimentos dos planos de pagamento resultantes de acordos de confissão de dívida.”. Informa, ainda, que “(...) encontra-se em curso o processo aquisitivo com vista à implementação do Sistema de Gestão de Imóveis, cujo procedimento se encontra em fase de adjudicação.”.

#### 8.5.1. Regime de renda livre

O processo de arrendamento de imóveis de renda livre segue os mesmos trâmites que o processo de alienação deste tipo de imóveis. Com efeito, a publicitação<sup>151</sup> dos imóveis e o respetivo valor base na plataforma eletrónica [www.seg-social-patrimonio.pt](http://www.seg-social-patrimonio.pt) é realizada por deliberação do CD, após avaliação elaborada por perito independente.

À semelhança do Regulamento de Alienação de Imóveis, o Regulamento de Arrendamento de Imóveis de renda livre sofreu alterações em 2015, designadamente o alargamento do prazo para a notificação da adjudicação ao concorrente classificado em primeiro lugar e a redução do prazo para o adjudicatário confirmar o interesse no arrendamento. No entanto, em 2016, apesar da alteração realizada ao Regulamento de Alienação de Imóveis no sentido do critério de adjudicação no procedimento por ajuste direto<sup>152</sup> passar a ser o da proposta de maior valor, não existiram alterações equivalentes no Regulamento de Arrendamento de Imóveis de renda livre, mantendo-se o critério da adjudicação por ordem de entrada das propostas, apesar de este critério não assegurar o princípio da concorrência efetiva, nem favorecer a maximização da rentabilidade dos imóveis.

<sup>149</sup> P. 7, ofício n.º 15580, de 21-05-2019, do IGFSS.

<sup>150</sup> E.g. Arrendatário que “(...) entrou em incumprimento a partir de 01/10/2008 (...)”, cujo processo apenas “(...) foi remetido para a DJC, a 13/03/2017, para efeitos de recuperação da fração e recuperação da dívida.”; Arrendatário com “(...) processo encerrado na DJC desde 31/03/2014, com indicação de reenvio de processo para regularização extrajudicial (...)”, e que, “Como não foi possível uma solução extrajudicial, vai ser reanalisado o processo, com vista à sua remessa para a DJC (...)”; Processo “(...) encerrado desde novembro de 2006 (...) enviado para o DPI (...) com a indicação de que o contrato deveria ser cancelado em SIF (...) e anuladas todas as rendas, em conformidade a transação judicial homologada (...)” e que só “(...) transitou em 06/05/2019 para a DJC (...) tendo em vista a regularização dos movimentos em SIF de acordo com a sentença judicial.”; Ação de despejo instaurada pelo IGFSS com fundamento na falta de pagamento de renda, considerada improcedente por a renda condicionada não ter sido determinada por sentença de 9 de fevereiro de 2009. Neste caso, o arrendatário foi notificado em fevereiro de 2015, i.e. 6 anos depois, para “(...) falar sobre a situação habitacional, sem que se tenha chegado a acordo para fixar a renda (...)”. Considerando a ausência de acordo entre as partes, o processo transitou para a DJC em maio de 2019, i.e. 4 anos depois, “(...) de modo a poder ser instaurada competente ação judicial para fixação de renda (...)”. Fonte: Anexo ao ofício n.º 16.319, de 27 de maio de 2019, do IGFSS.

<sup>151</sup> Quanto à publicitação dos imóveis a alienar, nota-se, ainda, que o modelo de anúncio utilizado quer na alienação quer no arrendamento não contém informação suficiente e relevante, designadamente a localização, tipologia e valor base, de modo a suscitar o maior interesse nos imóveis.

<sup>152</sup> Conforme disposto no Regulamento de Arrendamento de Imóveis que vigorou até 23 de maio de 2017, o procedimento de arrendamento podia ser realizado por concurso ou através de procedimento de ajuste direto, estando sujeito aos princípios da concorrência efetiva e transparência, bem como a regras análogas às aplicáveis ao procedimento para alienação de bens imóveis.



Tal critério só foi alterado com a entrada em vigor do Regulamento de Arrendamento de Imóveis por Via Eletrónica, em 1 de setembro de 2017, que, à semelhança do Regulamento de Alienação de Imóveis por Via Eletrónica, estabeleceu o critério do valor mais elevado na classificação das propostas apresentadas nos processos de arrendamento de imóveis.

Em 2017, o instituto procedeu ainda à alteração da configuração e apresentação da plataforma eletrónica “(...) com introdução de novas valências disponíveis para os cidadãos (...)”, tendo sido “(...) criadas novas áreas dedicadas aos arrendatários de imóveis pertencentes ao instituto (renda social e renda livre)”<sup>153</sup>.

Como se constata no quadro seguinte, em 2018, os imóveis de habitação representavam cerca de 42,6% (377) do total de imóveis de renda livre do IGFSS (885).

Quadro 30 – Imóveis de renda livre

Tipo	2016	2017	2018	Δ 16-18	Δ % 16-18
Habitação	415	385	377	-38	-9,2%
Loja/Serviço/Escritórios	201	233	234	33	16,4%
Terrenos	-	88	88	88	-
Armazéns/Garagens	54	48	47	-7	-13,0%
Arrecadação/Ateliers	47	40	40	-7	-14,9%
Instalações Industriais	-	40	40	40	-
Outros	299	59	59	-240	-80,3%
<b>Total</b>	<b>1016</b>	<b>893</b>	<b>885</b>	<b>-131</b>	<b>-12,9%</b>
<b>Proveitos</b>	<b>1 969 753,63 €</b>	<b>1 847 639,30 €</b>	<b>1 820 400,45 €</b>	<b>-149 353,18 €</b>	<b>-7,6%</b>
<b>Renda média mensal/imóvel</b>	<b>161,56 €</b>	<b>172,42 €</b>	<b>171,41 €</b>	<b>9,85 €</b>	<b>6,1%</b>

Fonte: Elaboração própria e Planos de Valorização e Conservação.

Nesse ano, os proveitos resultantes de rendas ascenderam a 1,8M€, tendo registado uma diminuição de 7,6% (-149,3m€) face a 2016.

Quanto ao risco de cobrabilidade da dívida respeitante a imóveis de renda livre, não foi possível apurar a sua representatividade e montante, dado a dívida em cobrança duvidosa estar registada numa conta patrimonial comum à renda livre e renda apoiada, contrariamente ao que sucede com a dívida em conta corrente.

Em contraditório, o IGFSS informa que está a avaliar a criação de “(...) uma conta patrimonial específica para o registo da dívida de cobrança duvidosa, respeitante à renda livre e apoiada, (...) ainda em 2019 (...)”.

O exame realizado aos (5) contratos de renda livre celebrados no triénio 2016-2018, revelou falhas na organização e documentação dos processos, bem como as seguintes deficiências:

1. Inexistência de comprovativo de notificação, efetuada nos termos do Regulamento de Arrendamento de Imóveis de renda livre, designadamente através de ofício registado com aviso de receção ao proponente classificado em primeiro lugar<sup>154</sup>;
2. Falta de tempestividade no acionamento de mecanismos legais para recuperação de montantes em dívida e na resolução do contrato.

No caso do arrendamento do imóvel sito na “Rua Capitão Salgueiro Maia, Porto”, verificou-se que o contrato de arrendamento foi celebrado em 1 de junho de 2017, tendo a arrendatária entrado em incumprimento no mês seguinte, já não pagando a renda mensal respeitante ao mês de agosto<sup>155</sup>. No entanto, apenas em janeiro do ano seguinte foi enviado um ofício, solicitando

<sup>153</sup> Cfr. informação em anexo ao ofício n.º12005/2019, de 16 de abril, do IGFSS.

<sup>154</sup> Processos de arrendamento relativos aos imóveis “Rua Capitão Salgueiro Maia, Porto” e “Rua do Breyner, Porto”.

<sup>155</sup> Nos termos da cláusula 4.ª do contrato, a renda mensal deveria ser paga no primeiro dia do mês anterior àquele a que respeitar.



*“(…) o pagamento em falta no prazo de 5 dias, sob pena do Instituto prosseguir com ação judicial tendo em vista o despejo.”<sup>156</sup>. Não tendo sido obtida qualquer resposta, foi solicitado ao fiador a quantia em dívida, tendo o mesmo informado que não tinha capacidade de proceder ao pagamento, informando ainda que a arrendatária se encontrava ausente do país. Posteriormente, *“(…) foram enviados e recebidos diversos e-mails para e da arrendatária (...)”*, que confirmavam a ausência do país. Em fevereiro do ano seguinte [2019], sem receber qualquer quantia desde junho de 2017, a dívida ascendeu a cerca de 9m€. Não obstante, foi celebrado um acordo de confissão de dívida com a arrendatária que também não foi cumprido. Em maio de 2019, o processo ainda se encontrava no DPI para *“(…) elaboração de informação para remeter à DJC para efeitos de recuperação dos valores em dívida e eventual ação de despejo.”<sup>157</sup>.**

### 8.5.2. Regime de renda apoiada

O acesso e atribuição de habitações do IGFSS, em regime de arrendamento apoiado, decorre nos termos do estipulado na Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, republicada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto<sup>158</sup>, e destina-se exclusivamente a residência permanente dos agregados familiares aos quais são atribuídas<sup>159</sup>.

Os procedimentos para a atribuição de habitações em regime de renda apoiada<sup>160</sup> são publicitados nos termos do artigo 12.º do citado diploma legal e os critérios preferenciais são definidos pelas entidades locadoras sempre que a tipologia e as condições das habitações objeto do procedimento o permitam<sup>161</sup>.

Os contratos de arrendamento apoiado<sup>162</sup> são celebrados pelo prazo de 10 anos, renovando-se automaticamente por iguais períodos<sup>163</sup>, e caracterizam-se pelo facto do rendimento mensal dos agregados familiares relevar no cálculo do valor da renda, existindo um valor máximo<sup>164</sup> e mínimo<sup>165</sup> de renda aplicável. O montante da renda apoiada é atualizado anualmente, em função dos coeficientes de atualização aprovados pelo Governo, e sempre que ocorram alterações da composição, características ou rendimentos do agregado familiar.

Em 2018, por despacho do CD de 18 de janeiro, foi aprovada a alteração aos procedimentos internos implementados sobre administração dos fogos de habitação social do IGFSS no regime de renda apoiada, na sequência da aprovação, pelo Conselho de Ministros, da Estratégia Nacional para a integração das pessoas em situação sem-abrigo 2017-2023, prevista na Resolução n.º 107/2017<sup>166</sup>.

<sup>156</sup> Cfr. Informação n.º 116/2018/DPI/DGIN, de 23 de maio.

<sup>157</sup> Cfr. ofício n.º 15.580, de 21 de maio de 2019, do IGFSS.

<sup>158</sup> O artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação dada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto, dispõe que *“O arrendamento apoiado é o regime aplicável às habitações detidas, a qualquer título, por entidades das administrações direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais, do setor público empresarial e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, que por elas sejam arrendadas ou subarrendadas com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam.”*

<sup>159</sup> Cfr. Artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação dada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto.

<sup>160</sup> Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação dada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto, a atribuição de uma habitação em regime de renda apoiada pode ser efetuada através dos seguintes procedimentos: a) Concurso por classificação; b) Concurso por sorteio; c) Concurso por inscrição. Estes procedimentos não são aplicáveis nas situações de *“(…) indivíduos ou agregados familiares que se encontrem em situação de necessidade habitacional urgente e ou temporária, designadamente decorrente de desastres naturais e calamidades ou de outras situações de calamidades ou de outras situações de vulnerabilidade e emergência social e perigo físico ou moral para as pessoas, incluindo as relativas a violência doméstica (...)”*, conforme disposto no artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação dada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto.

<sup>161</sup> Cfr. artigo 11.º da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação dada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto.

<sup>162</sup> De acordo com o disposto no artigo 17.º da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação dada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto, o contrato de arrendamento apoiado tem a natureza de contrato administrativo, competindo aos tribunais administrativos conhecer das matérias relativas à invalidade ou cessação dos mesmos.

<sup>163</sup> Cfr. artigo 19.º da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação dada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto.

<sup>164</sup> A renda máxima em regime de arrendamento apoiado é a renda aplicável aos contratos de arrendamento para fim habitacional em regime de renda condicionada, definida no artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 80/2014, de 19 de dezembro, e a taxa de esforço máxima não pode ser superior a 23% do rendimento mensal corrigido do agregado familiar, conforme resulta do disposto no artigo 22.º, n.º 2, e artigo 21.º-A, respetivamente, da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, republicada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto.

<sup>165</sup> O artigo 22.º, n.º 1, da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, republicada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto, determina que *“A renda em regime de arrendamento apoiado não pode ser de valor inferior a 1% do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) vigente em cada momento.”*

<sup>166</sup> Publicada no Diário da República n.º 142/2017, série I, de 25 de julho de 2017.





Assim, de acordo com os procedimentos internos implementados, os pedidos de habitação social são solicitados pelas diversas entidades e recebidos pelo IGFSS, que atento os critérios preferenciais<sup>167</sup> de atribuição, informa a respetiva entidade das habitação disponíveis para satisfazer esses pedidos.

É de salientar que, caso estes imóveis se encontrem devolutos, poderão ser alienados por concurso, de acordo com as regras definidas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, ou ser alienados diretamente a municípios ou outras pessoas coletivas de direito privado e utilidade pública e a instituições particulares de solidariedade social, desde que se destinem aos mesmos fins.

Note-se que o IGFSS, ainda no âmbito dos imóveis de renda apoiada, pode utilizar a plataforma eletrónica desenvolvida pelo IHRU para criação de uma base de dados relativa às habitações em regime de arrendamento apoiado aos arrendatários e membros dos seus agregados familiares, nos termos do artigo 30.º da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, republicada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto, que estabeleceu o regime do arrendamento apoiado para habitação. Porém, verificou-se que o IGFSS “(...) no âmbito da gestão do património de Renda Social, não utiliza a plataforma eletrónica do IHRU.”<sup>168</sup>.

Finalmente, tal como referido no ponto 8.3, nota-se que a transferência deste património para a alçada de outras entidades, designadamente mais próximas da realidade social da sua esfera geográfica e com especialização nesta área, deve ser avaliada e aproveitada nos casos em que possa gerar ganhos de eficiência e eficácia na gestão pública.

Em contraditório, o IGFSS refere que “(...) cada situação deve ser apreciada de acordo com as solicitações de entidades interessadas na gestão de imóveis com objetivos de natureza social, entendendo, contudo, que assume particular relevância a manutenção na sua esfera jurídica patrimonial de património deste segmento, com vista à aplicação de medidas de carácter social em que o IGFSS, IP, seja chamado a participar.”

#### 9. Memorando de entendimento celebrado entre o Município de Lisboa e o MTSSS

Em junho de 2018, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social adquiriu um edifício ao Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos<sup>169</sup>, por 55.986.800 €, para arrendamento ao Instituto da Segurança Social, I.P., que pretendia centralizar num único espaço, em Lisboa, vários serviços que se encontravam dispersos por 12 imóveis<sup>170</sup>.

Antecipando que libertos os edifícios, os imóveis que eram propriedade do ISS seriam transferidos para a esfera patrimonial do IGFSS, nos termos previstos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de maio, de modo a serem rentabilizados, o IGFSS promoveu a sua avaliação<sup>171</sup> por duas empresas.

Concomitantemente, o Município de Lisboa, que havia manifestado “(...) interesse na alienação ou arrendamento (...)”<sup>172</sup> desses edifícios, também promoveu a avaliação dos referidos edifícios por outras duas empresas de avaliação imobiliária.

Na sequência, foi celebrado um Memorando de Entendimento entre o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e o Município de Lisboa, “(...) no sentido de afetar ao programa de

<sup>167</sup> Vítimas de violência doméstica, agregados familiares monoparentais, agregados familiares com menores, agregados familiares deficientes, cuja capacidade seja igual ou superior a 60%, agregados com pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, agregados em risco de despejo judicial iminente, com agendamento de dia e hora para a respetiva execução judicial.

<sup>168</sup> Cfr. ofício n.º 16.319/2019, de 27 de maio, do IGFSS.

<sup>169</sup> Avenida 5 de Outubro, 175 (Av. de Berna 18 a 18-C e Rua Laura Alves 7 a 7-B)

<sup>170</sup> Onze propriedades do ISS e um arrendado. Cfr. alínea d) do Memorando de entendimento.

<sup>171</sup> Para “(...) determinação do preço de valor de mercado para cada um dos imóveis (...) para efeitos de alienação, bem como a determinação de taxa yield para, em consonância com o valor de mercado, determinar-se o valor potencial de arrendamento por imóvel no estado atual.”. Desde março de 2018 que no “(...) caso de vendas às entidades públicas (...) são realizadas duas avaliações, uma vez que o bem não vai ser sujeito ao mercado (...)”. Conforme consta do Anexo I ao ofício do IGFSS n.º 12.005/2019, de 17 de abril.

<sup>172</sup> Cfr. informação n.º 181/DPI/DGIS/NCV/2018, de 12 de julho, do IGFSS.



*renda acessível os imóveis da Segurança Social (...)*”, de acordo com o qual, concluída a reinstalação dos serviços do ISS, seriam celebrados contratos de arrendamento entre o IGFSS e o Município para cada um dos imóveis<sup>173</sup>.

De acordo com o referido Memorando de Entendimento, os contratos de arrendamento seriam celebrados pelo prazo de dez anos, automaticamente renováveis por igual período, com um período de carência de 24 meses<sup>174</sup>, prevendo a faculdade do Município poder exercer a opção de compra dos imóveis nos primeiros cinco anos, pelo valor médio das quatro avaliações realizadas, com correção monetária a ser feita para a data de celebração da escritura de compra e venda. No entanto, não foi fixado um prémio (remuneração) para a opção de compra.

Nos termos do Memorando, as rendas a pagar ao Instituto deveriam “(...) assegurar um rendimento anual concordante com o praticado no mercado para imóveis em idênticas condições, correspondendo a uma taxa de rentabilidade (vulgarmente designada *yield* de 5,75%, calculada sobre o valor de avaliação de cada imóvel, devidamente atualizado anualmente (...)

Quanto ao método adotado na determinação do valor de mercado dos imóveis, designadamente para efeitos do exercício da opção de compra, nota-se que foi distinto dos procedimentos adotados relativamente à alienação de património da segurança social pelo IGFSS, nomeadamente a entidades públicas, na medida em que o valor fixado resultou, em 50%, das avaliações promovidas pelo Município. Relativamente às avaliações realizadas, “(...) com base no qual foi determinado o valor da renda e o valor de futura aquisição pelo Município de cada um dos imóveis (...)”<sup>175</sup>, verificou-se que:

1. As duas empresas contratadas pelo IGFSS valorizaram os imóveis em 62.272.586 € e 59.122.500 €, enquanto as duas empresas contratadas pelo Município valorizaram os imóveis em 54.412.000 € e 53.149.000 €;
2. A média das avaliações promovidas pelo IGFSS foi de 60.697.543 €, enquanto a média das avaliações promovidas pelo Município foi de 53.780.500 €, ou seja, inferior em 11,4% (6.917.043 €);
3. A média das 4 avaliações realizadas foi de 57.239.021 €;
4. O desvio entre a avaliação mais baixa e a mais alta para a totalidade dos imóveis é de 17,2% (9.123.586 €);
5. O desvio entre a avaliação mais alta e mais baixa por imóvel (tendo por referência o menor valor) atingiu os 70,6% (2.613.320 €)<sup>176</sup>;

Em contraditório, a Câmara Municipal de Lisboa refere que “(...) o critério que tem sido adotado, quando estamos na presença de 3 ou mais avaliações é o da maior diferença relativa para a média aritmética (...) e fica 25,4%, o que para o tipo de imóvel em causa, e existindo 4 avaliações, se considera perfeitamente aceitável.”. Refere, ainda, que “Mantendo o critério, a maior diferença relativa para a média é inferior a 20% em 7 dos imóveis (...) e o mesmo indicador é inferior a 30,0% em 9 dos 11 imóveis.”.

Estas alegações não integram qualquer fundamentação, designadamente que justifiquem o critério que, alegadamente, vem sendo adotado. Assim, reitera-se que, na ausência de norma legal ou regulamentar, devem ser observadas as boas práticas de gestão. Por referência, note-se o que determina o n.º 5 do artigo n.º 144 do Regime Geral dos Organismos de Investimento Coletivo, aprovado em anexo à Lei n.º 16/2015, de 24 de fevereiro, que “(...) caso os valores atribuídos difiram entre si em mais de 20%, por

<sup>173</sup> Os imóveis estão localizados no centro de Lisboa, nomeadamente: Alameda D. Afonso Henriques n.º 82; Rua Rosa Araújo, n.º 43; Av. Visconde Valmor, n.º 48 a 48 B; AV Manuel da Maia n.º 40 a 40 D; Av da República n.º 4; AV. Estados Unidos América n.º 39 - 39 A; AV. Estados Unidos América n.º 37; Av da República n.º 102 - Contrato celebrado em 14/02/2019; Av da República n.º 106 - Contrato celebrado em 14/02/2019; Av da República n.º 100; Campo Grande n.º 6 6A, 6B e Rua Entrecampos n.º 57.

<sup>174</sup> Período de tempo estimado para realização de obras nos edifícios.

<sup>175</sup> Crf. ofício n.º 15.580/IGFSS, de 21 de maio de 2019.

<sup>176</sup> Imóvel “Avenida Visconde Valmor, Lisboa”. Neste imóvel, a avaliação mais baixa do IGFSS é superior em cerca de 34% à avaliação mais alta do Município.



*referência ao menor valor, o imóvel em causa é novamente avaliado (...)*” (destacado nosso), pelo que o alegado não procede.

6. O desvio entre a avaliação mais alta e mais baixa por imóvel (tendo por referência o menor valor) só foi inferior a 20%<sup>177</sup> em 2 dos 11 imóveis;

Em contraditório, o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que a “(...) determinação do preço foi efetuada de acordo com os princípios previstos nos normativos da CMVM, sendo que quer as avaliações do IGFSS, I.P., quer as do município respeitam os intervalos de 20%, recorrendo a 2 de 3 métodos: método comparativo, método do rendimento e método de custo, cumprindo os critérios e normas técnicas a adotar nas avaliações de imóveis, no âmbito das atribuições da Direção-Geral de Tesouro e Finanças, as regras do Decreto-Lei n.º 153/2015 e os standards RICS.”.

Na verdade, apenas considerando o valor global das avaliações realizadas foi respeitado o intervalo de 20%, sendo certo que o intervalo das avaliações deve ser aferido para cada imóvel<sup>178</sup>, pelo que se mantêm as observações.

7. Em 10 das 11 avaliações realizadas por uma das empresas contratadas pelo Município, o valor atribuído ao imóvel não resulta da utilização da metodologia de avaliação (método de mercado) para os cenários considerados (uso continuado e uso alternativo), pelo que falta sustentação técnica aos valores atribuídos<sup>179</sup>.

Em contraditório, a Câmara Municipal de Lisboa refere que a empresa em causa utilizou o “(...) método comparativo de mercado e o método de custo aplicando um DCF a 4 anos, obtendo um intervalo de valores de onde conclui um valor no interior desse intervalo (...)”. Ora, o que se questiona é exatamente a inexistência de fundamentação (pressupostos/critérios) na determinação do valor atribuído pela empresa no intervalo dos valores obtidos em cada um dos cenários considerados para cada um dos imóveis até porque, no caso da outra empresa contratada pelo Município, “Tendo o avaliador apresentado 2 valores, um para cada cenário, foi sempre adotado o maior de entre ambos.”.

No âmbito da análise dos relatórios de avaliação dos imóveis, detetou-se, ainda, um erro na determinação do valor médio das avaliações inscrito no Memorando e nos contratos celebrados. Porém, na sequência das observações da equipa de auditoria em trabalho de campo, foram corrigidos os contratos de arrendamento entretanto celebrados com o Município, prevenindo-se uma perda para o IGFSS e, consequentemente, para o orçamento da segurança social, de 65.000 €<sup>180</sup>.

Também é de referir que não existe evidência da avaliação do impacto do memorando para o orçamento da segurança social, designadamente para o FEFSS, designadamente através de uma análise custo-benefício na ótica social, considerando a perda potencial de receita resultante da concessão de uma opção de compra sobre os imóveis por um montante (57.239.021 €) inferior ao valor de mercado que lhes foi atribuído nas avaliações promovidas pelo IGFSS (60.697.543 €) e que seria o valor expectável da alienação dos imóveis em mercado<sup>181</sup> ou por procedimento direto, e da dispensa do pagamento de rendas por um período de 24 meses. Considerando a taxa de rendibilidade de 5,75% prevista no Memorando, esse período de carência de rendas corresponderia a 6.582.487,47 €.

<sup>177</sup> Imóveis “Avenida dos Estados Unidos da América, n.º 37” e “Avenida dos Estados Unidos da América, n.º 39”. Por referência, note-se que o Regime Geral dos Organismos de Investimento Coletivo prevê que caso os valores atribuídos por dois avaliadores difiram entre si 20% deve recorrer-se a uma terceira avaliação.

<sup>178</sup> Considerando, por exemplo, apenas as avaliações contratadas pelo Município também se verificam desvios superiores a 20% entre as avaliações (e.g. imóvel sito na Avenida da República, n.º 102).

<sup>179</sup> Apurou-se um diferencial de -286.400 €, face ao valor atribuído aos imóveis no cenário de uso alternativo (habitação), tido por referência pela outra empresa contratada pelo Município na determinação do valor atribuído aos imóveis.

<sup>180</sup> Montante apurado tendo por referência os valores de alienação fixados no Memorando.

<sup>181</sup> Em média, o IGFSS obteve uma margem (diferencial entre o valor da alienação e o valor das avaliações) de 12,2% nas alienações de imóveis do concelho de Lisboa no triénio 2016-2018, excluindo os imóveis em que o preço base no procedimento foi o valor de venda imediata. Em contraditório, o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que “(...) considera-se que não existe fundamento para a determinação de uma perda potencial (...) calculada com base na margem obtida (12,2%) nos processos de venda no triénio (...)”, atendendo “(...) às especificidades dos imóveis alienados (...)” (e.g. mau estado de conservação, área documentada divergente da verificada no local). Sem prejuízo de se acolher parcialmente a argumentação, designadamente quanto a uma perda potencial de receita calculada em função da referida margem, nota-se, por um lado, que os imóveis foram avaliados no estado em que se encontravam e, por outro lado, que o montante pelo qual foi celebrado o Memorando foi inferior ao que seria o valor base de venda dos imóveis em mercado ou em procedimento direto de acordo com a prática instituída no IGFSS, pelo que não se afasta uma perda potencial de receita para o orçamento da Segurança Social.





Em síntese, as condições da operação fixadas no Memorando e posteriormente nos contratos celebrados apresentavam-se vantajosas<sup>182</sup> para o Município, em detrimento da receita e da sustentabilidade do orçamento da segurança social. Com efeito, note-se que, menos de um ano após a celebração dos contratos, a Assembleia Municipal aprovou o exercício da opção de compra dos imóveis.

Quanto à determinação do valor de referência para a venda e de arrendamento dos imóveis, em contraditório, o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que *“Para determinação do preço de venda do conjunto dos 11 imóveis (...) foram realizadas duas avaliações por peritos avaliadores certificados, por forma a habilitar a negociação (...) por seu turno, o Município de Lisboa procedeu de forma idêntica (...) e tendo as mesmas sido analisadas e consideradas tecnicamente válidas, o intervalo de preço definido teve por base o preço médio das 4 avaliações (...) e constitui uma verdadeira negociação (...) justa, transparente e virtuosa para ambas as partes e para o interesse público que cada uma, no âmbito das respetivas competências, prossegue (...)”*. No mesmo sentido pronunciou-se o IGFSS.

A Câmara Municipal refere que a *“(...) a alienação dos imóveis diretamente ao Município tem o superior propósito, da máxima relevância para o interesse público, de não estar a alimentar a especulação imobiliária num período particularmente crítico quanto aos preços praticados, permitindo canalizar os imóveis para um dos grandes objetivos das políticas públicas, camarária e governamental, de promover a disponibilização de casas em regime de arrendamento a custos acessíveis, sendo certo que o valor de venda dos prédios em causa não deixa de ter correspondência na realidade dos bens em causa (...)”*.

Refere, ainda, que *“As razões e motivações do Município ao exercer o direito de aquisição que os contratos lhe atribuem (...) é, antes de mais, a possibilidade de o Município poder trabalhar fontes alternativas de financiamento da operação (...) mas também o facto de a propriedade plena melhor se adequar aos objetivos pretendidos (...)”*. Já quanto à oportunidade (...) a verdade é que, a venda dos ativos imobiliários da Operação Integrada de Entrecampos (antiga Feira Popular) por valor substancialmente acima do valor base previsto na hasta pública para o efeito levada a cabo permitiu gerar condições de tesouraria particularmente favoráveis para que tal viesse a acontecer ainda durante o exercício orçamental de 2019 (...)”

Em primeiro lugar, note-se que não se questiona os objetivos do Memorando mas, por um lado, a ausência de estudos prévios que fundamentassem a decisão e, por outro lado, o facto das contrapartidas financeiras acordadas não assegurarem, com elevado grau de verosimilhança, a receita expectável para o orçamento da segurança social.

Salienta-se que a metodologia utilizada na Memorando para determinação do valor de referência para a venda e arrendamento dos imóveis distinguiu-se da prática instituída no IGFSS relativa à alienação e arrendamento de imóveis que integram o seu património, designadamente a entidades públicas<sup>183</sup>. Com efeito, nestes casos, o IGFSS tem por referência na determinação do valor base de venda as avaliações contratadas pelo instituto e que, no caso, foi de 60.697.543 €, enquanto a média das avaliações promovidas pelo Município foi de 53.780.500 €. Salienta-se, ainda, que não foi definido um prémio para a opção de compra válida por 5 anos.

<sup>182</sup> Neste sentido, nota-se que, na proposta da Câmara Municipal de aquisição dos referidos imóveis submetida à apreciação da Assembleia Municipal, a 23 de julho de 2019, aprovada por maioria, refere-se que *“De acordo com os cálculos efetuados internamente aquando da celebração do Memorando, existe toda a vantagem para o interesse municipal em promover a aquisição dos imóveis no mais curto tempo possível, assim se evitando a atualização dos valores de venda e o pagamento de rendas após o término do período de carência (...)”* e que *“(...) quanto mais cedo se adquirir os imóveis mais vantajoso será para o Município em termos de preço final de compra, dado que, e a partir do terceiro ano, a contar da data da assinatura dos contratos de arrendamento, o Município é penalizado em cerca de 16% no terceiro ano, 24% no quarto ano e 32% no quinto ano (...)”*.

<sup>183</sup> Nos termos do Regulamento de alienação e arrendamento de imóveis por procedimento direto *“(...) a venda direta pode ser adotada sempre que: a) a entidade adquirente pertença à administração central ou local (...)”*.



Note-se que o produto da alienação do património da segurança social reverte para o FEFSS, por forma a assegurar a estabilização financeira do sistema contributivo e cobrir, em caso de necessidade, despesas com pensões, designadamente em períodos em que a receita contributiva seja inferior à despesa contributiva.

Quanto ao período de carência do pagamento de rendas, em contraditório, o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que “(...) o prazo estabelecido se baseou no tempo estimado para a realização das obras pelo Município (...)”. Regista-se ainda que os custos suportados pelo Município de Lisboa não são dedutíveis nas rendas nem no preço que venha a ser devido pela aquisição (...)” e que “(...) o Município obriga-se (...) a devolver o local arrendado (...) sem direito a ressarcimento por quaisquer obras ou benfeitorias.”.

Neste âmbito, em contraditório, a Câmara Municipal refere que o “(...) período de carência de 24 meses (...) corresponde a uma prática generalizada no mercado e tem plena justificação dado que os imóveis em causa não estavam em condições de serem arrendados para o fim a que se destinavam (...)”. Importará também não esquecer que os custos suportados pelo Município (...) não são dedutíveis nas rendas nem no preço devido pela aquisição (...) sendo certo que, caso a opção de compra não fosse acionada, o Município estaria obrigado no final do prazo dos contratos de arrendamento a devolver ao IGFSS (...) sem direito a ressarcimento por quaisquer obras ou benfeitorias (...)”. Refere, ainda, que “(...) com a decisão de exercer a opção de compra desde já, o Município nem chega a usufruir desse período de carência (...)”.

Sobre o alegado, por um lado, na determinação do valor de referência para a venda e o arrendamento dos imóveis não foi considerado qualquer período de carência, *i.e.* o valor de referência correspondia ao montante mais provável, pelo qual, à data da avaliação, os imóveis poderiam ser transacionados. Por outro lado, a alegada contrapartida para o IGFSS pelo período de carência, designadamente o valor das obras realizadas, só se materializaria na eventualidade do não exercício da opção de compra. Ora, com a decisão de exercer a opção de compra não existe contrapartida financeira para o IGFSS pelo período de tempo decorrido desde a celebração dos contratos (fevereiro de 2019) até ao pagamento. Assim, ao contrário do alegado em contraditório, verifica-se que a Câmara Municipal vem beneficiando do período de carência.

#### IV. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>184</sup>, que emitiu o respetivo Parecer.

#### V. DECISÃO

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

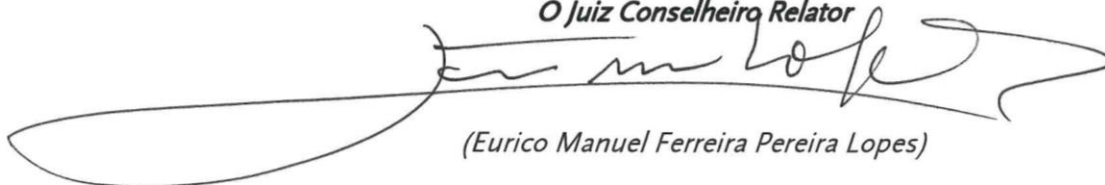
1. Aprovar o presente Relatório;
2. Relevar a responsabilidade financeira pela eventual infração financeira de natureza sancionatória identificada no ponto 8.4.1, nos termos do disposto nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
3. Ordenar a remessa do Relatório:
  - À Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
  - À Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.;

<sup>184</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

- Ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.;
  - Ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa;
  - Aos responsáveis individuais ouvidos em sede de contraditório.
4. Determinar que, após notificação do Relatório aos responsáveis referidos, o mesmo seja colocado à disposição dos órgãos de comunicação social e divulgado no sítio do Tribunal na *internet*;
  5. Determinar que as entidades destinatárias das recomendações comuniquem, no prazo de três meses após a receção deste Relatório, ao Tribunal de Contas, por escrito e com a inclusão dos respetivos documentos comprovativos, a sequência dada às recomendações;
  6. Remeter um exemplar do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
  7. Fixar o valor dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. .

Tribunal de Contas, em 19 de dezembro de 2019

**O Juiz Conselheiro Relator**

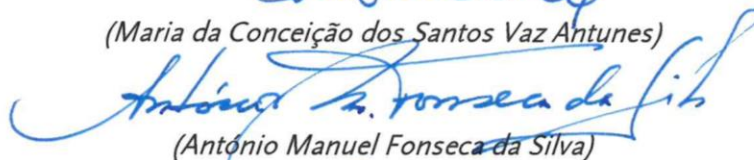


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

**Os Juizes Conselheiros Adjuntos**



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)



(António Manuel Fonseca da Silva)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

**Ana Furtado**

(Ana Margarida Leal Furtado)

  
(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote) *com voto e anexo*



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente,

**A Procuradora-Geral Adjunta**



## Voto Vencido

Voto vencida a aprovação do Relatório de Auditoria à Gestão do Património da Segurança Social (Proc.nº. 1/2018-Audit) na versão distribuída no dia 12 de Dezembro ( com as alterações das páginas 11,12 e 38 distribuídas no dia da votação) bem como a documentação naquela data distribuída.

As **principais** ( e não as únicas) razões para o meu voto de não aprovação são, em síntese as seguintes:

- O imobiliário do Estado e, em particular o que constitui património da Segurança Social é caracterizado por ter problemas sérios de diversa ordem que, em muito condicionam a sua gestão: registrais cuja solução se revela por vezes de difícil regularização e com custos elevados; de licenciamento; estado de degradação considerável e qualidade de construção deficiente. Esta situação tem, aliás vindo a ser referida pelo Tribunal de Contas no âmbito do Parecer á Conta Geral do Estado.

Esta situação, do conhecimento do Tribunal de Contas, deveria ter sido tida em devida conta nas observações de auditoria, respectivas conclusões e recomendações o que não transparece no Relatório. A análise das implicações das referidas condicionantes na gestão do património não parece ter sido feita.

- Por outro lado, a actividade de comercialização do imobiliário é, como é do conhecimento geral, uma área de grande sensibilidade e, no meu entender, uma área para a qual as entidades públicas, em geral estão em situação de desvantagem e expostas a riscos elevados. Por natureza, as entidades públicas não podem recorrer a práticas comuns neste ramo de negócio extremamente agressivo do ponto de vista concorrencial (v.g. mecanismos de negociação com necessidade de decisões na hora dificilmente compatíveis com exigências como a do parecer prévio do fiscal único, contratação e remunerações de mediadores profissionais, contactos **diretos** com investidores internacionais, entre outros).

Este contexto deveria ser tido em conta com as devidas consequências ao nível das observações de auditoria, das conclusões e,, eventualmente das recomendações o que não transparece no Relatório em apreço.

Deste modo, não me parece haver fundamentos suficientes, à luz do que é relatado, para o segundo parágrafo da Sinopse que integra o Relatório.

- A mesma linha de raciocínio me leva a não considerar adequado o teor do parágrafo terceiro da mesma sinopse. Um dos aspectos mais críticos da gestão do imobiliário tem a ver com avaliações. Não transparece no Relatório uma análise suficientemente profunda desta temática : critérios de selecção, rotatividade dos avaliadores, custos e fundamentação para os resultados das mesmas, tanto mais que no relatório referindo-se várias vezes discrepâncias, as razões para tal não aparecem tratadas mas apenas descritas. Em meu entender, esta análise é essencial para se poder fazer uma apreciação da economia, eficiência e eficácia da gestão do património imobiliário.

- É também meu entendimento que o teor do quarto parágrafo da sinopse, relativo ao Memorando celebrado entre a CML e o IGPSS não é adequado quer em termos terminológicos quer de conteúdo. De facto, não subescrevo os termos do juízo feito a propósito deste processo quer no referido parágrafo quer no ponto 9 do Relatório e respectiva conclusão a página 11. Penso que o contraditório efectuado pela CML foi esclarecedor sobre algumas questões suscitadas no relatório.

TRIBUNAL DE CONTAS

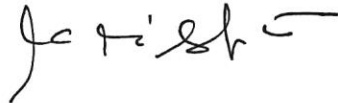
**E** 20002/2019  
2019/12/30



*J. et*

- Não subescrevo a análise efectuada a propósito dos processos descritos a páginas 41 e 42 (Rua Silva Carvalho e Vale das Albardas-Figueiró dos Vinhos) ,será que num universo de 147 imóveis alienados , em quatro anos, cujos processos foram examinados são estes os que merecem particular destaque?

Penso, por último que as recomendações deveriam sobretudo ser dirigidas para as questões relacionadas com os sistemas de informação que são essenciais para uma gestão de património sendo difícil de justificar o actual "estado da arte", questões estas relevantes para a obtenção de uma Certificação Legal de Contas "limpa". O que, aliás é reconhecido pelo próprio IGFSS.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. P. Silva' with a stylized flourish at the end.

DIREÇÃO-GERAL

# Auditoria à gestão do património da Segurança Social

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. -

Relatório n.º 26/2019

2.ª SECÇÃO

VOLUME II – Alegações e Nota de Emolumentos



**TC**  
**TRIBUNAL DE  
CONTAS**





**Processo n.º 1/2019 – Audit**

**Auditoria à gestão do património da Segurança Social**  
**Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.**

**Relatório**  
**dezembro de 2019**





**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS

## Respostas no exercício do contraditório

### Índice

I. MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL .....	3
II. INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.....	11
III. INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.....	45
IV. CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA.....	47
V. RUI FILIPE DE MOURA GOMES.....	55
VI. NUNO MIGUEL SIMÕES VENES .....	73
VII. BEATRIZ JUSTINA SEPÚLVEDA DA FONSECA IMPERATORI .....	93
VIII. RUI MANUEL DE FREITAS CORRÊA DE MELLO .....	111
IX. NOTA DE EMOLUMENTOS .....	117



I. MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL



TRIBUNAL DE CONTAS

16337/2019  
2019/10/25



PARA CONHECIMENTO  
Chefe do Gabinete de Sua Excelência a  
Secretária de Estado da Segurança Social

Exmº. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de  
Contas  
Av. Barbosa du Bocage, nº 61  
1069 - 045 LISBOA

01576 19-10-24

*Da entrada  
Ao D. S. V.  
2019-10-24*

SUA REFERÊNCIA  
DA V-UAT.2  
Proc. N.º 1/2019 - Audit

SUA COMUNICAÇÃO DE  
09/10/2019

NOSSA REFERÊNCIA  
ENT.:8557 /MTSSS/2019  
PROC. N.º: 1406/2019/2856

DATA

ASSUNTO: Auditoria à Gestão do Património Imobiliário da Segurança Social

*Excelência,*

Com referência ao Processo de Auditoria n.º 1/2019, e nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e n.º 3 do artigo 87.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, encarrega-me o Senhor Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, de apresentar as respetivas alegações no que concerne às Recomendações que lhe foram formuladas, pronunciando-se nos termos que se seguem:

**Recomendação n.º 1 (Tutela) "Diligenciar para que o processo de alienação de imóveis da segurança social seja suportado em estudos económico-financeiros, com especial ênfase na seleção dos imóveis, dos procedimentos, do valor base de venda e na calendarização."**

No que concerne à alienação de imóveis de renda livre, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS, I.P.), elabora, anualmente, o plano comercial com as linhas estratégicas de atuação neste âmbito, no âmbito das suas competências.

No cumprimento do plano procede aquele Instituto à avaliação do património, por peritos avaliadores inscritos na Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), suscetível de colocação no mercado tendo por base a lista de imóveis devolutos e em condições de comercialização.



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DO TRABALHO,  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

O Conselho Diretivo do IGFSS, I.P. aprovou no ano em curso o plano de alienação e arrendamento para o triénio 2019-2021, do qual consta a lista dos imóveis que se pretende alienar e arrendar e a respetiva fundamentação.

Os imóveis disponíveis em condições de colocação no mercado para alienação ou arrendamento, são sujeitos a avaliação por peritos avaliadores inscritos na CMVM, cumprindo os critérios da “Ethics and Standards” do RICS1 (organização internacional que desde 1868 garante padrões de excelência a nível internacional), sendo assim assegurado que são usados critérios éticos e normativos de avaliação internacionalmente aceites na avaliação dos imóveis do IGFSS.

Nos relatórios de avaliação para determinação do valor do imóvel o IGFSS, IP solicita ao perito uma análise com vista à obtenção do valor de mercado, a qual tem por base o estudo do estado de conservação do imóvel, e a sua depreciação, assim como uma estimativa de CAPEX, ou seja, o valor de investimento em obras de conservação/adaptação esperado de forma a otimizar resultados. São também contabilizados os encargos potenciais, na abordagem pelo método do rendimento, de forma a avaliar as taxas yield estimadas conforme a zona, segmento e estado do imóvel. Os dados são tidos em conta de forma a permitir avaliar as opções de gestão imobiliária, que podem passar pela alienação ou arrendamento.

Nos relatórios de avaliação é exposta uma análise económico financeira que sustenta a decisão do Conselho Diretivo, quer para a opção de venda ou arrendamento, assim como se for o caso para a determinação do respetivo valor base.

Considerando o supra exposto, entende-se que o eventual risco de perda de receita referenciado no relatório é suprimido no âmbito dos processos de alienação ou arrendamento promovidos pelo IGFSS, I.P. pelo facto de os mesmos serem sujeitos a avaliação em momento prévio à autorização do Conselho Diretivo do referido Instituto, por peritos avaliadores certificados e por técnicos internos com formação nessa área, para determinação do valor base.

Face aos argumentos aduzidos, às boas práticas existentes, à existência de um plano de alienação e arrendamento sujeito a aprovação pelo Conselho Diretivo do IGFSS, I.P., incluindo a existência de relatórios de avaliação, entende-se que estão consagrados os instrumentos adequados para que o processo de alienação de imóveis por parte do IGFSS, I.P. seja suportado numa análise económico-financeira, conforme é adequado.

**Recomendação n.º 2 (Tutela)** *“Assegurar que os instrumentos de cooperação com entidades públicas operacionalizados através da alienação ou arrendamento de património da segurança social asseguram a maximização das receitas para o orçamento da segurança social.”*

---

<sup>1</sup> *Royal Institution of Chartered Surveyors.*





REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DO TRABALHO,  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Nos termos do disposto no artigo 20.º Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto, o património de renda livre do IGFSS, I.P. deve ser alienado pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar.

Nesta sequência, e no contexto do Memorando de Entendimento celebrado entre o IGFSS, I.P. e o Município de Lisboa, tendo em vista o arrendamento pelo referido município de onze imóveis propriedade do IGFSS, I.P., e sobre o qual foram retiradas elações conduzindo à presente recomendação, verifica-se que foram realizadas duas avaliações por peritos avaliadores certificados, por forma a habilitar à negociação prevista no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto. Por seu turno, o Município de Lisboa procedeu de forma idêntica.

Tal como já referido, nos relatórios de avaliação para determinação do valor do imóvel consta uma análise económica com vista à obtenção do valor de mercado, a qual tem por base o estudo do estado de conservação do imóvel, e a sua depreciação, assim como uma estimativa de CAPEX, ou seja, o valor de investimento em obras de conservação/adaptação esperado de forma a otimizar resultados, que sustenta a decisão do Conselho Diretivo do IGFSS, I.P., para a opção de venda ou arrendamento, assim como se for o caso para a determinação do respetivo valor base.

Para determinação do preço de venda do conjunto dos 11 imóveis sobre os quais versa o Memorando, assinado em 16 de julho de 2018, foram considerados como válidos os 2 relatórios de cada entidade, realizados por peritos avaliadores independentes, com o objetivo de determinar um valor intermédio para cada um dos imóveis, dentro do intervalo definido entre os 2 valores.

Importa salientar que o Memorando celebrado não só respeita os princípios da negociação, como visa o interesse público.

A determinação do preço foi efetuada de acordo com os princípios previstos nos normativos da CMVM, sendo que quer as avaliações do IGFSS, I.P., quer as do município respeitam os intervalos de 20%, recorrendo a 2 de 3 métodos: método comparativo, método do rendimento e método de custo, cumprindo os critérios e normas técnicas a adotar nas avaliações de imóveis, no âmbito das atribuições da Direção Geral de Tesouro e Finanças, as regras do Decreto-Lei n.º 153/2015 e os standards RICS.

Para as estimativas de custos foi utilizado o método comparativo de mercado, com recurso a técnicas de inferência estatística e a articulação com o método do rendimento efetivo pelos dois avaliadores. Adicionalmente os avaliadores procederam a uma abordagem pelo método de custo, com recurso a uma análise de *Discounted Cash Flow*, de forma a atribuir um valor de mercado, à data atual, para os mesmos.



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DO TRABALHO,  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Conforme reportado pelo IGFSS, I.P. o recurso a várias abordagens, neste caso, três metodologias, conferiu maior rigor e fiabilidade à avaliação imobiliária realizada, tendo em conta que as boas práticas pressupõem o recurso a pelo menos duas metodologias para obtenção de um valor válido.

Quanto às metodologias seguidas pelas entidades contratadas pelo município, a avaliação da efetuada pela Krata considerou o método comparativo de mercado e o método de custo aplicando um DCF a 4 anos, obtendo um intervalo de valores de onde concluí um valor no interior desse intervalo, sendo que a avaliação efetuada pela Garen aplicou o método comparativo de mercado, o método do rendimento e o método da estrutura de custo dinâmico, apontando 2 valores de mercado à data, um para o uso alternativo proposto pela Câmara Municipal de Lisboa (CML) com obras a 2 anos, e outro com o uso continuado (serviços), sendo que apenas num dos imóveis não previu a retoma da função de habitação do imóvel, dispensando dessa forma o método de custos dinâmico, estabelecendo apenas o valor de mercado no uso continuado. Note-se que tendo o avaliador fornecido 2 valores como conclusão, foi sempre adotado o maior de entre ambos.

No caso em apreço, com 4 avaliações por imóvel, e tendo as mesmas sido analisadas e consideradas tecnicamente válidas, o intervalo de preço definido teve por base o preço médio das 4 avaliações.

A média das 4 avaliações cumpre, assim, os requisitos impostos no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto, e constitui uma verdadeira negociação.

Além desta metodologia pretender, não só maximizar a rentabilidade dos imóveis da segurança social, com o objetivo de por em prática as políticas públicas da Segurança Social em linha com as políticas prosseguidas pelo Município de Lisboa no que se refere à habitação.

Conclui-se, assim, que o Memorando celebrado entre o IGFSS, I.P. e o Município de Lisboa, assenta, no que diz respeito aos valores dos imóveis, no resultado das avaliações realizadas por avaliadores independentes certificados pela CMVM, pelo que se considera que os valores de venda e arrendamento se encontram devidamente fundamentados.

Conclui também o relatório que *“O período de carência no pagamento da renda - 24 meses - constitui, na prática, a concessão de um “subsídio” ao Município”*.

Sobre este aspeto cabe referir que o Memorando celebrado entre as duas entidades contempla, efetivamente, um período de carência de pagamento de rendas, sendo que o prazo estabelecido se baseou no tempo estimado para a realização das obras pelo Município, nomeadamente a realização de todos os estudos, projetos e obras necessários para o efeito, estimando-se valores acima dos 20M€. No caso de as obras serem realizadas pelo IGFSS, I.P., prever-se-ia, face aos





REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DO TRABALHO,  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

recursos existentes e aos procedimentos legalmente consagrados, um prazo superior à estimativa acima referida.

Realce-se que o prazo estabelecido foi de «até 24 meses» como máximo. Assim, o período de carência de pagamento de rendas iniciou-se com a celebração dos contratos de arrendamento e terminaria com o termo das obras.

Mais se refere que não reunindo os imóveis, à data da celebração dos respetivos contratos de arrendamento, condições funcionais ou regulamentares para o uso habitacional, ficou acordada a responsabilidade do Município de Lisboa na realização de todos os trabalhos necessários para o efeito, assumindo este os respetivos custos e encargos.

Regista-se ainda que os custos suportados pelo Município de Lisboa não são dedutíveis nas rendas nem no preço que venha a ser devido pela aquisição da propriedade. Nos termos do memorando o Município obriga-se, no âmbito dos contratos de arrendamento, a devolver o local arrendado ao IGFSS, I.P. em boas condições de conservação de acordo com as alterações efetuadas para destino dos imóveis à habitação previstas nos contratos, completamente desocupados de pessoas e bens, sem direito a ressarcimento por quaisquer obras ou benfeitorias.

Outra das conclusões apontadas no relatório é no sentido de que o valor fixado para a opção de compra dos imóveis pelo Município é inferior ao valor de mercado que lhes foi atribuído nas avaliações promovidas pelo IGFSS, I.P..

Esta conclusão resulta de uma apreciação fundamentada apenas nas avaliações do IGFSS, I.P., quando efetivamente foi definido que o valor a considerar corresponderia ao resultado da média das 4 avaliações das duas entidades, o que constitui uma verdadeira negociação, cumprindo os requisitos impostos no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto, pelo que não se acompanha a presente conclusão.

Face ao exposto afere-se que processo em apreço foi um processo de negociação justa, transparente e virtuosa para ambas as partes e para o interesse público que cada uma, no âmbito das respetivas competências, prossegue.

No que concerne à conclusão de que atenta a margem das alienações de imóveis no concelho de Lisboa realizadas pelo IGFSS, I.P., no triénio 2016-2018, estima-se uma perda potencial para o FEFSS, entende-se que os pressupostos em que a mesma assenta não são adequados, conforme infra se demonstra.



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DO TRABALHO,  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Desde logo não atende às especificidades dos imóveis alienados, tais como:

- A maioria destes imóveis haviam sido construídos e possuíam licenças de utilização para habitação (salvo o situado na Av. República, n.º 4) tendo sido as extintas Caixas de Previdência e por último o ISS, I.P. responsáveis pelas suas adaptações a serviços e incremento de áreas, em alguns edifícios bastantes significativos, como por exemplo o complexo de refeitório e arquivo do edifício conjunto sito no topo da Alameda D. Afonso Henriques, ou a localização dos serviços técnicos do Instituto de Informática (II, IP), situados no tardoz da Av. Visconde de Valmor, n.º 48.
- Conforme resulta da informação de validação das avaliações os imóveis apresentam uma área documentada divergente da verificada no local, o que daria origem a um processo de regularização de imóveis moroso e oneroso.
- Ora, o tempo que seria necessário para a conformidade legal documental de forma a colocar os imóveis no mercado, foi estimado num período alargado, tendo em conta não só o trabalho de avaliação, mas também a necessária e inexistente, certificação energética, bem como a avaliação de quais os imóveis que poderiam voltar ao seu uso inicial, ou seja habitação, ou manter o uso de serviços, tendo em conta que, em Lisboa, ambos os segmentos apresentam uma procura significativa e à data, com valores bastante próximos.
- Acresce ainda, o estado de conservação de alguns imóveis, designadamente os sítos no Campo Grande, n.º 6 e Av. EUA, n.º 37, com queda de elementos para a via pública, daí advindo a necessidade de obras urgentes e inadiáveis de forma a salvaguardar a segurança de pessoas e bens, cuja responsabilidade foi assegurada pelo arrendatário.

Neste sentido, considera-se não ser adequada a conclusão de uma alegada “perda potencial”, sustentada na possibilidade de os imóveis serem colocados no mercado, por procedimento de venda eletrónica, calculada com base na margem obtida (12,2%) nos processos de venda no triénio 2016/2018, entre o valor da avaliação e o valor da venda.

Com efeito, não é adequada uma análise que compara a venda deste conjunto de imóveis, em propriedade total e com as especificidades acima descritas, com a alienação de frações habitacionais, de forma unitária, onde se aumenta o leque de potenciais interessados e estimula assim o mercado, tal como foi feito na amostra do relato referente a todos os imóveis do concelho de Lisboa alienados no triénio.

Acresce que a esta perda deveria ser adicionado o tempo de exposição dos imóveis ao mercado, não gerando receitas durante esse período, gerando despesa com a realização de obras urgentes e inadiáveis nas situações já identificadas, para além das despesas associadas aos encargos com a sua manutenção.



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DO TRABALHO,  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Por conseguinte, e atendendo às especificidades dos imóveis, as quais não foram relevadas para efeitos da análise económica e financeira desenvolvida no relato, considera-se que não existe fundamento para a determinação de uma perda potencial.

Assim, e em face de todo o exposto, considera-se que o Memorando celebrado entre o IGFSS, I.P. e o Município de Lisboa, assenta, no que diz respeito aos valores dos imóveis objeto do mesmo, no resultado das avaliações realizadas por avaliadores independentes certificados pela CMVM, pelo que se conclui que os valores de venda e arrendamento se encontram devidamente fundamentados.

Com efeito, por via do Memorando, foi efetivamente salvaguardado o interesse público prosseguido pela Segurança Social e o interesse público prosseguido pelo Município, de forma pública e transparente. E, simultaneamente, foi assegurada a rentabilização do património da segurança social com respeito pelos princípios da eficiência e eficácia na sua gestão.

Na expectativa do esclarecimento cabal das questões suscitadas, ficamos ainda ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais que tenham por convenientes.

Com os melhores cumprimentos, *c. c. j. ma.*

O CHEFE DO GABINETE



(Tiago Preguiça)





## II. INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

IGFSS / 24-10-2019 / S 30530



TRIBUNAL DE CONTAS

**E** 16328/2019  
2019/10/24



SERVIÇO: CD  
Entregue no TC

Exm.º Senhor  
Auditor Coordenador  
José António Carpinteiro  
Tribunal de Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA  
DAV – U.A.T.2  
Proc. de auditoria n.º 1/2019

SUA COMUNICAÇÃO  
31177/2019  
9/10/2019

NOSSA REFERÊNCIA  
C D - n.º 30530

DATA  
24/10/2019

**ASSUNTO: Auditoria à gestão do património da Segurança Social**

No âmbito do Processo de Auditoria n.º 1/2019, vem este Instituto nos termos do artigo 13º e n.º 3 do artigo 87.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, **apresentar as suas alegações, pronunciando-se nos seguintes termos:**

Como questão prévia refira-se que do ponto de vista de metodologia de resposta se privilegiou a análise das conclusões (i.) e recomendações (ii.), procurando em alguns casos agrupar as matérias englobando mais de uma conclusão.

Após a pronúncia das conclusões e recomendações, são apresentadas algumas asserções, onde se considera que devem ser introduzidos ajustamentos.

- i. **Conclusão n.º 1** "A seleção dos imóveis e a escolha do procedimento de alienação não foi suportada em estudos económico-financeiros, mas em "opções gestionárias" do Conselho Diretivo sem fundamentação técnica."
- ii. **Recomendação n.º 1 (Tutela)** "Diligenciar para que o processo de alienação de imóveis da segurança social seja suportado em estudos económico-financeiros, com especial ênfase na seleção dos imóveis, dos procedimentos, do valor base de venda e na calendarização."
- ii. **Recomendação n.º 1 (IGFSS)** "Assegurar a existência de estudos económico-financeiros na seleção dos imóveis a alinear e a fundamentação das decisões que suportam os respetivos procedimentos de alienação."

Reitera-se a fundamentação apresentada à equipa de auditoria no decurso da execução do processo.

Até 2019, anualmente, o IGFSS, IP, elaborou o plano comercial com as linhas estratégicas de atuação. No cumprimento do plano procedeu-se à avaliação do património, por peritos avaliadores inscritos na CMVM, suscetível de colocação no mercado tendo por base a lista de imóveis devolutos e em condições de comercialização.



*[Handwritten signature]*

No corrente ano foi aprovado o plano de alienação e arrendamento para o triénio 2019-2021, no qual consta a lista dos imóveis que se pretende alienar e arrendar e a respetiva fundamentação.

A identificação dos imóveis disponíveis em condições de colocação no mercado para alienação ou arrendamento, são sujeitos a avaliação por peritos avaliadores inscritos na CMVM, cumprindo os critérios da “Ethics and Standards” do RICS (organização internacional que desde 1868 garante padrões de excelência a nível internacional), ou seja, é assegurada a garantia de que são usados critérios éticos e normativos de avaliação internacionalmente aceites na avaliação dos imóveis do IGFSS.

Nos relatórios de avaliação para determinação do valor do imóvel é solicitado ao perito uma análise com vista à obtenção do valor de mercado, à qual tem por base o estudo do estado de conservação do imóvel, e a sua depreciação, assim como uma estimativa de CAPEX, ou seja, o valor de investimento em obras de conservação/adaptação esperado de forma a otimizar resultados. São também contabilizados os encargos potenciais, na abordagem pelo método do rendimento, de forma a avaliar as taxas yield estimadas conforme a zona, segmento e estado do imóvel. Os dados são tidos em conta de forma a permitir avaliar as opções de gestão imobiliária, que podem passar pela alienação ou arrendamento.

Nos relatórios de avaliação é exposta uma análise económico financeira que sustenta a decisão do Conselho Diretivo, quer para a opção de venda ou arrendamento, assim como se for o caso para a determinação do respetivo valor base.

Considerando o supra exposto, entende-se que não existe risco de “*uma eventual perda de receita*” uma vez que qualquer processo de alienação ou arrendamento é sujeito a avaliação, em momento prévio à autorização do Conselho Diretivo, por peritos avaliadores certificados e por técnicos internos com formação nessa área, para determinação do valor base.

Face aos argumentos aduzidos, às boas práticas existentes, à existência de um plano de alienação e arrendamento sujeito a aprovação pelo Conselho Diretivo do IGFSS, I.P., incluindo a existência de relatórios de avaliação, entende-se que estão consagrados os instrumentos adequados para que o processo de alienação de imóveis por parte do IGFSS, I.P. seja suportado numa análise económico-financeira, conforme é adequado.

i. **Conclusão n.º 2** “*Os procedimentos de controlo e monitorização dos contratos de arrendamento implementados não asseguram a eficácia na cobrança das rendas, na recuperação de montantes em dívida e na atuação tempestiva perante incumprimentos.*”

ii. **Recomendação n.º 4 (IGFSS)** “*Assegurar a cobrança eficaz das rendas, implementando mecanismos que previnam a acumulação de dívidas e assegurem a atuação tempestiva face a incumprimentos.*”



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)

2

Em relação à conclusão em apreço importa salientar que o Sistema de Informação Financeira assegura a cobrança das rendas, designadamente, o respetivo processamento nos prazos estabelecidos na lei assim como a aplicação das penalizações pelo respetivo incumprimento.

Efetivamente são conhecidas insuficiências no âmbito do sistema financeiro de suporte à atividade da cobrança das rendas, no que diz respeito ao controlo da dívida, uma vez que não garante a notificação massiva dos saldos de conta corrente, assim como o controlo dos incumprimentos dos planos de pagamento resultantes de acordos de confissão de dívida.

Face às insuficiências do sistema de informação financeira de suporte à atividade do DPI, encontra-se em curso o processo aquisitivo com vista à implementação do Sistema de Gestão de Imóveis, cujo procedimento se encontra em fase de adjudicação.

- i. **Conclusão n.º 3** “Das 147 imóveis alienados no triénio 2016-2018, dos quais 71 no concelho de Lisboa, no valor global de 40,8M€, foram alienados por ajuste direto 61 (41,5%), representando 28,3% (11,6M€) da receita total. Por concurso foram alienados 50 imóveis (34%), no montante de 21,7M€ (53,2%), por venda eletrónica 28 (19%) por 7,3M€ (18%) e por venda direta ao arrendatário 8 (5%) por 0,2M€ (0,5%).”
- ii. **Conclusão n.º 4** “A margem das alienações dos imóveis por ajuste direto foi de apenas 1,7%, enquanto por concurso foi de 12,1% e por venda eletrónica de 21,6%.”

O relato apresenta uma análise relativa à tipologia de procedimento com base na terminologia usada nos vários regulamentos aplicáveis no período auditado, contudo esta comparação entre procedimentos terá que ser analisada à luz dos regulamentos de alienação que se encontravam em vigor nas respetivas datas.

Os procedimentos de alienação por concurso e por ajuste direto terminaram em maio de 2017<sup>1</sup>, por força do novo RAIVE<sup>2</sup> que implementou o sistema de venda eletrónica.

Refira-se que o procedimento por ajuste direto é efetuado no seguimento de concurso que ficou deserto não sendo um procedimento de per si. Este procedimento em duas fases consta nos regulamentos de alienação de imóveis de renda livre desde, pelo menos, o ano de 2009, e respeita os princípios da transparência e da concorrência. Repita-se, não se trata de uma adjudicação direta sem sujeição à concorrência de compradores, mas antes surge porque da submissão ao mercado não resultou qualquer proposta de aquisição. E, com o mesmo preço base da primeira fase passava-se à segunda. Assim, a comparação do tipo de procedimentos nos termos apresentados no relato pode conduzir a leituras erróneas.

Entendemos, pois, pelos motivos supra expostos, que a informação relativa ao tipo de procedimento e às margens obtidas não são comparáveis nos termos apresentados no relato, ou seja, sem ter em conta a

<sup>1</sup> Embora a norma relativa ao critério de adjudicação tenha sido alterada por deliberação do conselho diretivo de 31/03/2016, alargando a adjudicação “à proposta de maior valor, de entre as que forem rececionadas nos serviços deste instituto no prazo de 7 dias a contar da 1.ª proposta”.

<sup>2</sup> Regulamento de Alienação de Imóveis por Venda Eletrónica, aprovado por deliberação do Conselho Diretivo de 18/05/2017, alterado por deliberação do Conselho Diretivo, de 23/08/2017.



sucessão de procedimentos, a tipologia dos imóveis, o estado de conservação, a localização, o momento da venda e a sucessão de regulamentos aplicáveis.

- i. **Conclusão n.º 5** *“Foram alienados 15 imóveis, com base em (6) procedimentos por ajuste direto, pelo valor de venda imediata, i.e. cerca de 30% abaixo do valor de mercado, com uma perda potencial de receita de 1,1M€, uma opção que apenas se justificaria em situação de necessidade, o que não foi demonstrado.”*
- ii. **Recomendação n.º 2 (IGFSS)** *“Garantir que o valor base de venda dos imóveis a alienar não é inferior ao seu valor de mercado (...)”*

A colocação no mercado pelo valor de venda imediata, em alguns procedimentos de venda, apenas foi considerada nos casos em que, em momento anterior, a venda ficou deserta, por não terem sido apresentadas propostas.

Sendo que o valor de venda imediata corresponde ao valor base, apresentado por perito avaliador, fundamentado numa metodologia que tem em consideração o tempo de exposição do bem no mercado e o valor descontado de uma taxa de juro adicionado a um prémio de risco e uma taxa de inflação.

Senão vejamos:

- É referido no Relato que o imóvel sito na **Rua da Nova da Trindade** foi *“O imóvel urbano sito na Rua Nova da Trindade, n.º 15-17 (...), foi o que mais contribuiu (61,7%; 695m€) para aquela perda.”*

Contudo, da análise do processo verifica-se que o imóvel já tinha integrado anterior procedimento de alienação (concurso de 2014) com o preço base igual ao valor de mercado (2.330.700,00 €), tendo o procedimento ficado deserto.

Posteriormente, reintegrou a Bolsa de Imóveis pelo procedimento de ajuste direto e com o mesmo valor base até 11/2014, sem que tenha obtido propostas de aquisição.

Através da deliberação de Conselho Diretivo de 05/03/2015 foi autorizada a reintegração na Bolsa de Imóveis pelo valor de 1.631.490,00€ a que correspondia ao valor de base de licitação mencionado na avaliação imobiliária de 03/2014.

No entanto, foi realizado novo relatório de avaliação ao imóvel, cujo valor de mercado era de 1.273.900,00€, ou seja, de valor inferior ao valor de mercado e de base de licitação apurados no anterior relatório de 03/2014. A Informação n.º 17/2015 que autorizou a reintegração do imóvel na Bolsa de Imóveis, referiu este facto, tendo sido autorizado a reintegração do imóvel pelo valor de 1.631.490,00 €, que era superior ao da mais recente avaliação imobiliária. Salienta-se que o valor de mercado à data, correspondia ao valor de 1.273.900,00€.

Como se demonstra nesta situação em particular, não se poderá apresentar uma *“perda potencial”* nos termos expostos no quadro n.º 24 do relato, até porque na data da colocação no mercado existia uma

avaliação com um valor inferior ao preço de venda imediata apresentado nas avaliações anteriores, pelo que se entende que análise efetuada no relato, ora em contraditório, carece de fundamentação.

- Relativamente ao imóvel sito em Vale das Albardas – Figueiró dos Vinhos, o mesmo integrou a bolsa de imóveis, em abril de 2014, pela primeira vez, pelo valor correspondente ao da dação, não tendo sido apresentada qualquer proposta.

Em junho de 2014, e em virtude de ter ficado o concurso deserto, foi efetuada avaliação atualizada ao imóvel, pela empresa Right Value, Lda. – Consultoria e Avaliação Imobiliária que conclui que o valor atribuído em 2007 para a dação, se encontrava desajustado à nova realidade, sendo apurados tecnicamente os seguintes valores:

- Como Valor de Mercado €346.200,00 (trezentos e quarenta e seis mil e duzentos euros); e
- Como Valor de Venda Imediata €173.000,00 (cento e setenta e três mil euros).

Nessa sequência e por despacho de autorização, concedido pela Vogal do Conselho Diretivo, com o pelouro do Departamento de Património Imobiliário, datado de 9 de julho de 2014, ratificado em reunião de Conselho Diretivo, de 11 de julho de 2014, integrou o imóvel a bolsa de imóveis, nos termos e nas condições propostas, sendo que o valor de alienação foi determinado em €346.200,00.

Deste concurso, não foram obtidas propostas para aquisição do imóvel visado, naquelas condições.

Nesse sentido, e em face à falta de procura de mercado, atendendo ao estado de conservação do imóvel, em 15 de setembro de 2015 foi autorizado, por despacho da Vogal do Conselho Diretivo, ratificado em reunião de Conselho Diretivo de 17/09/2015, nova inclusão na bolsa de imóveis, pelo valor de venda imediata, a que correspondia o montante €173.000,00, tal como identificado em sede de avaliação.

Pelo que se verifica que o imóvel esteve sujeito às condições de mercado desde abril de 2014, com 3 variações de valor de venda (o da dação, o do Valor de Mercado e o do Valor de Venda Imediata), como comprovado anteriormente.

Considerando que o imóvel não obteve propostas pelo preço de mercado, agravado pela dificuldade na comercialização e atendendo ao estado de conservação que mesmo se encontrava, quer pela existência de materiais altamente inflamáveis que colocavam em causa a segurança de pessoas e bens, foi deliberado pelo Conselho Diretivo autorizar a alienação do imóvel pelo valor de venda imediata, esgotadas todas as possibilidades de proceder à sua alienação por valor superior, valor este já previsto em sede de relatório de avaliação datado de junho de 2014.

- No que concerne ao imóvel denominado “Quinta da Manuela”, o mesmo já tinha integrado anterior procedimento de alienação, designadamente concursos desde o ano de 2013, pelo valor de 1.039.755,75€, tendo ficado deserto.



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt



Em 2014 foi efetuada nova avaliação ao imóvel, tendo sido atribuído como valor de mercado o montante 827.269,00€ e de venda imediata de 656.024,00€.

No ano de 2014, por deliberação do CD de 13/03/2014, o imóvel integrou o 1º concurso de 2014, com o preço base igual ao valor de mercado 827.269,00€, tendo o procedimento ficado deserto.

Posteriormente, reintegrou a Bolsa de Imóveis pelo procedimento de ajuste direto e com o mesmo valor base, tendo-se obtido uma proposta no valor pelo qual o imóvel se encontrava na Bolsa de imóveis para alienação por ajuste direto.

Por despacho da Senhora Vogal do Conselho Diretivo, responsável pela área do património, ratificado em reunião de CD de 09/10/2014, foi o imóvel adjudicado à empresa “Vale do Lapedo – Sociedade Imobiliária Lda”.

Contudo, por Despacho da Senhora Vogal responsável pela área do Património datado de 5/03/2015, exarado na Informação nº 76/2015 da DGIN, foi determinado a perda do sinal do promitente-comprador no valor de 41.363,45€ a favor do Instituto, dado que não foi dado cumprimento ao disposto nº 2 do artigo 24º do Regulamento de Alienação de Imóveis e das Cláusulas quinta e nona do CPCV, ou seja a escritura pública ser celebrada no prazo de dois meses a contar da data da assinatura do contrato de promessa de compra e venda, o qual produziu efeitos a 1 de dezembro de 2014.

O imóvel integrou o 1º concurso de alienação de 2015, aprovado por Despacho da Senhora Vogal responsável pela área do Património, exarado na Informação nº 178/2015 da DGIN, ratificado em reunião de CD de 9/04/2015, pelo valor de 827.269,00€.

Posteriormente, em julho de 2015, por despacho da Senhora Vogal responsável pelo pelouro do DPI de 15/07/2015, ratificado em reunião de CD de 16/07/2015, o imóvel foi, novamente, colocado à venda por ajuste direto pelo montante de 740.000,00€, a que correspondia um valor intermédio entre o valor de mercado e o valor de liquidação imediata resultante da avaliação de 2014, não tendo sido apresentadas quaisquer propostas.

Em novembro de 2015 o imóvel integrou o 3º concurso de alienação de 2015, aprovado por Despacho da Senhora Vogal responsável pela área do Património, de 18/11/2015, exarado na Informação nº 300/2015 da DGIN, ratificado em reunião de CD de 19/11/2015, pelo valor de venda imediata determinado na avaliação do ano de 2014, ou seja, 656.024,00€, o qual ficou deserto.

Por despacho da Vogal do Conselho Diretivo de 29/12/2015, ratificado em reunião de CD de 30/12/2015, foi autorizada a integração do imóvel na Bolsa de Imóveis pelo procedimento de ajuste direto e com o mesmo valor base de 656.024,00€.

Tendo sido rececionada a 25/01/2016 uma proposta de compra, pelo valor base de 656.024,00€



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt





Em suma, o imóvel esteve sujeito às condições de mercado desde o ano de 2013, com 3 variações de valor de venda (o do Valor de Mercado, Valor de Venda intermédio e o do Valor de Venda Imediata), como comprovado anteriormente.

- Relativamente aos imóveis denominados Lameiros Refojos Lote 3/6 e 8 Cabeceiras de Bastos, os mesmos já tinham integrado anteriores procedimentos de alienação, designadamente concursos desde o ano de 2011 pelos valores de dação 43.474,00€ Lote 3, 18.118,00€ Lote 6, e 19.843,00€ Lote

Sendo que, no ano de 2013, os imóveis integraram o concurso de 21/10 a 29/11 de 2013, aprovado por deliberação do CD de 10/10/2013, pelos valores de 25.200,00€ Lote 3, 13.900,00€ Lote 6, e 15.200,00€ Lote 8, tendo o procedimento ficado deserto.

No ano de 2014, os imóveis integraram o concurso de 25/03 a 22/04/2014, aprovado por deliberação do CD datada de 20/03/2014, pelos valores de 25.200,00€ Lote 3, 13.900,00€ Lote 6, e 15.200,00€ Lote 8, tendo o procedimento ficado deserto, razão pela qual integraram a bolsa pelo valor de venda imediata.

Em face do exposto, constata-se que todos os imóveis estiveram sujeitos ao mercado em vários concursos anteriores, sem que tenham surgido propostas, o que fundamentou a opção pelo valor de venda imediata, considerando o tempo de exposição ao mercado.

Nestes termos, entendemos que não houve qualquer perda potencial para o IGFSS pela razão que ninguém quis comprar por valor superior ao que veio a ser vendido. Ao que acresce que a manutenção de imóvel devoluto também representa encargos financeiros e privação de investimento das verbas obtidas no âmbito da carteira do FEFSS.

A recomendação efetuada pode e é tida em conta nos procedimentos de alienação, não obstante pode sempre em algum caso concreto mostrar-se necessário vender pelo preço de venda imediata, sendo que o IGFSS procederá a prévia análise devidamente quantificada de custo benefício.

- Conclusão n.º 6** *“Foi utilizado como critério de adjudicação, em procedimentos de alienação de imóveis por ajuste direto, a ordem de entrada das propostas, não garantindo a escolha da proposta de maior valor.*
- Conclusão n.º 7** *“A opção pela ordem de entrada das propostas como critério de adjudicação, em detrimento da proposta de valor mais elevado, originou uma perda potencial de receita na alienação de 10 imóveis de 0,3M€.”*

Relativamente ao procedimento de alienação por ajuste direto, cumpre referir que, pese embora do relato conste a nota rodapé nº 59 onde se refere que aquele ajuste é “procedimento distinto da figura do ajuste direto previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP)”, julgamos importante aqui salientar as claras diferenças que distanciam os dois procedimentos.

Em primeiro lugar, temos que salientar que a adjudicação por ajuste direto no IGFSS, IP constitui nos termos dos regulamentos de alienação em vigor até maio de 2017, o procedimento secundário face ao concurso

público, sendo inclusivamente este último que define os requisitos necessários à alienação e que serão aplicados supletivamente ao ajuste direto, conforme resulta do regime subsidiário previsto nos regulamentos de alienação. Já no CCP o ajuste direto, sendo fundamentalmente adotado por critérios de valor (cfr. alíneas d) dos artigos 19º e 20º do CCP) e excepcionalmente por critérios materiais (cfr. artigos 23 a 27º do CCP), goza de aplicação muito mais comum, designadamente nas aquisições de bens, serviços e empreitadas de mais baixo valor.

No que concerne ao ajuste direto previsto no CCP, este “é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta” (cfr. nº 2 do art. 112º do CCP), isto é, nesta figura, a entidade adjudicante ativamente escolhe uma contraparte para que apresente uma proposta sendo que, desde que a mesma cumpra o preço base proposto e outras exigências sumárias, tal determinará, quase invariavelmente, a adjudicação da proposta apresentada.

Ora, no procedimento de venda por ajuste direto previsto nos regulamentos de alienação de imóveis, o IGfSS, IP, não procede ao convite de qualquer entidade pública ou privada, antes permitindo que, em determinadas circunstâncias previstas naquele regulamento (cfr. art. 25º)<sup>3</sup>, designadamente por deserção do concurso ou desistência de compra naquele mesmo (porque como já se referiu, o concurso é o principal procedimento para alienação de património imobiliário no IGfSS, IP) seja permitida a receção de propostas de aquisição de um imóvel e de acordo com um preço mínimo pré-determinado (cfr. art. 26º).

Isto é, neste procedimento o IGfSS, IP é uma entidade passiva face à receção de propostas, competindo-lhe avaliar do cumprimento das condições de admissão de propostas e demais requisitos necessários à adjudicação, entre os quais, note-se mais uma vez, se incluem aqueles do concurso que aqui são aplicados supletivamente (cfr. art.30º). Em suma, o IGfSS, IP não escolhe a contraparte no ajuste direto.

Note-se, contudo, que mesmo que as condições para a alienação por ajuste direto estejam reunidas, o IGfSS, IP reserva-se ainda no direito de não alienar os imóveis que integram a Bolsa de Imóveis (cfr. nº 5 do art. 28º) de forma a assegurar o interesse público, ao contrário do que acontece no ajuste direto (e demais procedimentos pré-contratuais) do CCP, onde existe um dever de adjudicação (cfr. art. 76 do CCP), salvo casos excecionais e devidamente fundamentados (cfr. art. 79º do CCP).

Quer-se salientar que os imóveis integrantes da alienação por procedimento de ajuste direto são propriedades cuja alienação por via de concurso se frustrou, pelo que nesse procedimento enquanto subsequente ao insucesso do procedimento abertamente concorrencial, se privilegia a adjudicação por critério de oportunidade, ou seja, por ordem de entrada, adjudicando-se à proposta de valor mais elevado apresentada no mesmo dia, desde que cumpridos os critérios do valor previstos no art. 27º, de forma a evitar dilações que prejudicassem o interesse do comprador, sem contudo se prescindir da efetiva concorrência

<sup>3</sup> Corresponde à numeração constante no regulamento com as alterações aprovadas por deliberação do Conselho Diretivo de 17/07/2014, embora o teor das normas conste em todos os regulamentos desde o ano de 2009, a que se refere a presente análise.





entre preços de duas ou mais propostas simultâneas, porque apresentadas no mesmo dia (cfr. art. 3º e nº 2 do art. 28º); o que contrasta com o ajuste direto previsto no CCP, onde não existe concorrência de forma alguma, pois envolverá sempre apenas uma proposta de um único convidado escolhido pela entidade adjudicante.

Em suma, face ao supra exposto, as semelhanças entre as figuras do ajuste direto no CCP e a prevista nos regulamentos de alienação e arrendamento cingem-se fundamentalmente à sua denominação porquanto apresentam natureza, funcionamento e objetivos distintos.

Refira-se ainda, que os regulamentos de alienação e arrendamento foram aprovados para dar alguma objetividade e tratamento concorrencial no âmbito do cumprimento do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22/04, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20/08, **o qual prevê que o património de renda livre é alienado pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar.**

Com efeito, compete ao conselho diretivo do IGFSS, IP, praticar os atos de gestão decorrentes da aplicação dos estatutos e necessários ao bom funcionamento dos serviços, conforme estabelece a alínea i) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, em vigor à data.

Estabelece ainda o n.º 1 do artigo 12.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, que as disposições relativas à organização interna dos institutos públicos constam dos seus estatutos, aprovados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da tutela, e, em tudo o mais que, face ao disposto na lei, possa assim ser regulado, de regulamentos internos, aprovados pelos órgãos do instituto.

Foi no âmbito do enquadramento supra e com vista a conferir rigor, objetividade e concorrência, que os conselhos diretivos aprovaram os regulamentos de alienação e respetivas alterações com vista a disciplinar toda a matéria relativa à alienação de imóveis de renda livre, estabelecendo assim as condições o mais objetivas possíveis para se chegar à formação de vontade do IGFSS e poder de forma transparente chegar ao acordo previsto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22/04, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20/08.

Refira-se ainda que durante o ano de 2009, foi realizada uma auditoria à alienação de património da segurança social – IGFSS<sup>4</sup>, pela Inspeção Geral do Ministério, cujo relatório final foi rececionado a 16/12/2011, após homologação Ministerial.

No âmbito do processo inspetivo referido nunca foi suscitada qualquer observação relativamente à norma do regulamento – Imóveis não alienados em concurso 2009, que estabelecia como critério de adjudicação a “ordem de entrada das propostas” e na “eventualidade destes serviços terem rececionado mais de que uma

<sup>4</sup> Processo de auditoria n.º 15/2009



proposta no mesmo dia, o critério utilizado será o do preço mais elevado”, conforme consta do artigo 8.º do citado regulamento.

Refira-se que o Conselho Diretivo, em exercício de funções à data, procurou logo após a receção do relatório provisório, dar cumprimento às conclusões e recomendações relacionadas com os regulamentos aplicáveis à alienação de imóveis, através da alteração aos regulamentos aprovada por deliberação do Conselho Diretivo de 11/02/2010, onde consta expressamente no despacho da vogal com a responsabilidade pelo pelouro do património, que *“apesar de ainda não se ter recebido o relatório final o IGFSS deve no início do ano diligenciar já no sentido de implementar estas recomendações (...).”*

Regista-se ainda, o processo de auditoria n.º 14/2017, à alienação do património da segurança social, realizado, igualmente, pela Inspeção-Geral do Ministério, que abrangendo o triénio de 2014 a 2016, não colocou em crise os regulamentos de alienação de imóveis em vigor no período auditado.

Como resulta do supra exposto, os conselhos diretivos procuram dar cumprimento às conclusões e recomendações, sendo que nunca foram suscitadas quaisquer dúvidas quanto à norma do regulamento que no presente relato se coloca em crise, assim como alterar os regulamentos quando se entendeu necessário.

Salienta-se que numa ótica de melhoria contínua do processo, o IGFSS, IP foi introduzindo alterações aos regulamentos tendo em vista garantir a maximização da rentabilização do património, que culminou com a alteração do critério de adjudicação no procedimento de venda por ajuste direto, alargando a adjudicação *“à proposta de maior valor, de entre as que forem rececionadas nos serviços deste instituto no prazo de 7 dias a contar da 1.ª proposta”*, conforme alteração ao regulamento de alienação de imóveis aprovada por deliberação do conselho diretivo de 31/03/2016.

Sendo que por deliberação do Conselho Diretivo de 18/05/2017 foram revogados os regulamentos anteriores e aprovados novos regulamentos, ou seja, *“regulamento alienação de imóveis por via eletrónica”, regulamento de arrendamento de imóveis por via eletrónica” e Regulamento de alienação e arrendamento por procedimento direto”*.

Relativamente à *“perda potencial”* referida no relato como consequência da existência de uma norma no regulamento aplicável à data, que adjudicava de acordo com a ordem de entrada das propostas, salvaguardando o critério do preço mais elevado no caso de serem rececionadas várias propostas no mesmo dia para o mesmo imóvel, não pode ser utilizado para aferir um perda, uma vez que os proponentes tinham a possibilidade de desistência, ou de não serem admitidas por motivos de exclusão previstos nos próprios regulamentos. Acresce que sempre tem de existir um momento razoável a partir do qual não sejam consideradas novas propostas.

Refira-se ainda que os regulamentos de alienação eram públicos, e ainda que nunca se teve conhecimento de qualquer reclamação relacionada com a aplicação da norma em apreço.



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)



10





Neste sentido, considera-se que o IGFSS, IP, através do seu conselho diretivo não só aprovou os regulamentos de alienação de imóveis, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, em vigor à data, para cumprimento do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22/04, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20/08, como ainda estabeleceu mecanismos no procedimento que vão para além da mera livre negociação, favorecendo ainda a concorrência, maior preço entre as propostas do mesmo dia, em cumprimento das boas práticas administrativas.

i. **Conclusão n.º 8** *“A obrigatoriedade de entrega de documentação por todos os concorrentes, independentemente do seu posicionamento na lista de classificação provisória de um concurso, propiciava um elevado número de exclusões.*

*Em 2017, num procedimento de alienação por concurso de 16 imóveis, foram excluídas, por falta de apresentação da documentação pelos concorrentes, propostas de valor superior [116m€] ao da adjudicação.”*

Conforme consta dos processos disponibilizados, no único procedimento de alienação dos 16 imóveis, em que vigorou este normativo, por deliberação do Conselho Diretivo do IGFSS, de 06/07/2017, foi autorizada a concessão da extensão do prazo para a apresentação da documentação prevista no artigo 18.º do RAIVE para todos os proponentes de todos os imóveis, desde o dia 26/06/2017 até ao dia 14/07/2017, pelo que a exclusão dos concorrentes só se efetivou após o termo de um prazo mais alargado para a apresentação da documentação obrigatória.

Salienta-se ainda o grau de desistência, mesmo tendo apresentado a documentação obrigatória e estarem identificados nas listas finais de classificação, como se apresenta de seguida:

- o Av. 5 de Outubro, 261 - 5º Esq (Lisboa) – 2 candidatos que desistiram após a adjudicação
- o Av. Manuel da Maia, 44 - 1º Esq (Lisboa) – 2 candidatos que desistiram após a adjudicação
- o Rua Actor Vale, 43 - 2º Esq (Lisboa) – 1 candidato que desistiu após a adjudicação
- o Rua Rodrigo da Fonseca, 91 – 2º Esq.(Lisboa) - 7 candidatos que desistiram após a adjudicação
- o Rua Rodrigo da Fonseca, 188 – C/v Esq. (Lisboa) – 3 candidatos que desistiram após a adjudicação
- o Rua do Salitre, 42 - 5ºEsq (Lisboa) – 3 candidatos que desistiram após a adjudicação

Considerando que esta norma apenas foi aplicável a um concurso, sendo que no âmbito desse concurso o prazo foi prorrogado, o motivo de exclusão por falta da entrega da documentação não se deve ao prazo previsto no Regulamento, pelo que se entende que não existe qualquer potencial perda de receita.

i. **Conclusão n.º 9** *“O Instituto recorre apenas a uma avaliação para os imóveis que pretende alinear, o que contraria as melhores práticas no que concerne à avaliação de imóveis, de acordo com as quais devem ser realizadas pelo menos duas avaliações.”*

ii. **Recomendação n.º 2 (IGFSS)** *“Garantir que o valor base de venda dos imóveis a alienar (...) é sustentado por mais do que uma avaliação.”*

O IGFSS, IP, no âmbito das suas atribuições procede à avaliação do seu património de renda livre devoluto com o objetivo de o colocar no mercado, seja para alienação ou arrendamento, procurando a maximização da receita.

Não integrando o património do IGFSS, IP um fundo imobiliário, o seu património não se encontra sujeito à obrigatoriedade de avaliação anual de pelo menos duas entidades independentes e distintas, uma vez que estamos perante realidades distintas<sup>5</sup>.

No caso do fundo imobiliário, pretende-se obter um valor médio e seguro do ativo imobiliário, enquanto que no caso do IGFSS, IP, a avaliação pretende determinar o **valor base, isto é, mínimo** do imóvel para o sujeitar ao mercado e às regras da oferta e procura, garantindo que, apenas, são aceites propostas de valor superior.

Quando a alienação possa de alguma forma ser efetuada de forma direta com as entidades previstas no RAIVE<sup>6</sup> por procedimento direto, não havendo a exposição ao mercado, é prática do IGFSS, IP, solicitar a realização de duas avaliações, sendo que, a verificar-se disparidade de valores entre ambas superior a 20%, é garantido o recurso a uma terceira avaliação de forma a aferir qual o valor de mercado a indicar para efeitos de alienação, com o intuito da maximização de proveitos para a Segurança Social.

Assim, o IGFSS, IP, no desempenho das suas atribuições dá cumprimento na íntegra às melhores práticas no âmbito dos processos de avaliação para determinação do valor dos imóveis a alienar ou arrendar.

Com efeito, considerando que o IGFSS, IP é um instituto público de regime especial, dotado de autonomia administrativa e financeira, e património próprio, não se enquadra no âmbito dos Organismos de Investimento Coletivo, nos termos previstos no regulamento n.º 2/2015 da CMVM. No entanto, considera-se como bom procedimento adotar o previsto no referido regulamento no que concerne aos princípios aplicáveis à realização de avaliações imobiliárias e à escolha dos peritos avaliadores.

Refira-se que em relação aos imóveis para colocação no mercado, a existência de um relatório de avaliação elaborado de acordo com os princípios presentes no regulamento da CMVM, assegura um valor base, isto é, mínimo, de mercado válido para maximização da rentabilização do património.

Note-se que a duplicação de um relatório duplica o encargo financeiro na sua aquisição, pelo que se entende que o IGFSS, IP adota a metodologia que melhor combina o custo/benefício, atento o princípio da economia que subjaz à gestão da coisa pública, não existindo, em nossa opinião, razão bastante para se alterar o procedimento.

**i. Conclusão n.º 10** *“A divulgação e publicidade dos procedimentos de alienação de imóveis não se revelou suficiente no sentido de atingir novos mercados e suscitar interesse a potenciais interessados, alargando a procura com vista à maximização da receita.”*

<sup>5</sup> Nos termos do artigo 33.º do regulamento n.º 2/2015 da CMVM.

<sup>6</sup> Regulamento de alienação de imóveis por via eletrónica.



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

- a. **Recomendação n.º 6** *“Garantir a introdução de melhorias na política comercial, promovendo a ampla divulgação dos imóveis a alienar/arrendar e reformulando o modelo de publicitação dos imóveis de modo a suscitar um maior interesse no mercado.”*

Em relação à matéria supra identificada, o IGFSS, IP, no cumprimento dos seus regulamentos de alienação de imóveis, para efeitos de publicitação do concurso promovia a publicação do anúncio de abertura, em pelo menos um jornal diário de expansão nacional e demais meios que se consideravam oportunos e adequados aos objetivos estabelecidos.

Com a criação da Bolsa de Imóveis, a abertura de concurso realiza-se através da divulgação no site da segurança social para o Património Imobiliário – Bolsa de Imóveis.

Atualmente o IGFSS já promoveu meios de publicitação direta a imóvel concreto pelo que se toma boa nota da recomendação.

- i. **Conclusão n.º 11** *“Do total de 147 imóveis alienados no triénio 2016-2018, 65 (44%) foram adquiridos por 14 compradores e deste universo 94% foram alienados por ajuste direto.”*

Relativamente a esta conclusão, apenas se remete para análise relativa à nossa pronúncia sobre apreciação presente e no relatório sobre a tipologia de procedimentos, uma vez que a terminologia “ajuste direto” pode induzir em erro o leitor, considerando que este património era igualmente disponibilizado para o mercado, respeitando os princípios da transparência e da concorrência, e após terem sido incluídos em concursos, sem obtenção de propostas, ficando desertos.

- i. **Conclusão n.º 12** *“A contabilidade de gestão na área de património imobiliário restringe-se a uma mera afetação de custos e proveitos à unidade orgânica responsável pelo património imobiliário, não produzindo informação útil para a gestão.”*

- ii. **Recomendação n.º 3 (IGFSS)** *“Implementar uma adequada contabilidade de gestão na área do património imobiliário, que forneça informação útil e fidedigna para a gestão.”*

A definição da estrutura da contabilidade de gestão, foi efetuada em 2001, aquando da implementação do POCISSSS e do Sistema de Informação Financeiro (SIF) e é transversal a todas as Instituições de Segurança Social.

A estrutura teve como pressuposto a arquitetura plasmada na Lei de Bases da Segurança Social, composta pelos seus sistemas e subsistemas e administração.

No centro de custo de administração, foi decisão refletir as unidades orgânicas de cada entidade, razão pela qual os custos são registados na unidade orgânica “património imobiliário”.



Com o desenvolvimento do novo modelo contabilístico SNC-AP, e em particular com a transição para um novo sistema de informação financeiro, o qual se prevê, frutos dos trabalhos em curso, que possa entrar parcialmente em produtivo a partir de 2022, irão ser avaliadas as necessidades específicas da contabilidade de gestão e decidido qual o melhor modelo a ser adaptado nesse mesmo sistema.

- i. **Conclusão n.º 13** *"O sistema de informação financeira apresenta limitações que impossibilitam a extração de informação agregada por imóvel, bem como erros no registo de operações contabilísticas relacionadas, que não permitem a validação da informação constante nas demonstrações financeiras."*
- ii. **Recomendação n.º 7 (IGFSS)** *"Promover as diligências necessárias no sentido de alterar a aplicação Sistema de Informação Financeira de modo a obter informação útil, fiável e tempestiva, incluindo a criação de uma conta patrimonial específica para o registo da dívida de cobrança duvidosa respeitante a renda livre e a renda apoiada."*
- iii. **Recomendação n.º 8 (IGFSS)** *"Assegurar que o património imobiliário é valorizado pelo valor de mercado no processo de transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas."*

O sistema de informação financeira, tem algumas limitações ao nível da gestão do património imobiliário, as quais já se encontram identificadas. Com a implementação do SNC-AP irão ser acauteladas as necessidades específicas da gestão do património imobiliário.

No que respeita à proposta de se definir uma conta patrimonial específica para o registo da dívida de cobrança duvidosa, respeitante à renda livre e apoiada, é possível a sua implementação ainda em 2019, situação esta que será desde já avaliada. Contudo, atualmente, e não havendo uma conta específica para o efeito, o sistema de informação financeira permite apurar qual o valor de dívida que se encontra em cobrança duvidosa para cada uma das tipologias de arrendamento.

Relativamente à recomendação n.º 8, a metodologia de valorização do património imobiliário será definida aquando da implementação e transição para o novo normativo contabilístico.

- i. **Conclusão n.º 14** *"O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. também não dispõe de informação sobre o valor de mercado do seu património imobiliário (no final de 2018, 2.565 imóveis), apenas realizando avaliações quando existe o propósito de alienar um imóvel."*

O IGFSS, IP considera que não existe obrigação legal nem fundamento económico financeiro que justifique a necessidade de proceder à avaliação de todos os imóveis, até porque se encontra obrigado a aplicar o regime de contabilização constante no POCISS, e no futuro terá de usar os critérios que resultarem da aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

No entanto, no caso da entrada de património por, nomeadamente dações em pagamento, os imóveis são avaliados com vista a uma análise de sensibilidade e de risco, aferindo a sua atratividade, os custos e encargos





futuros com a manutenção, de forma a garantir que a ponderação do interesse público é concretizada na justa medida em que o potencial do imóvel e o valor que lhe é atribuído constituam segurança bastante para que o valor seja efetivamente recebido num ato de alienação a terceiros.

Refira-se ainda que, na sequência da manifestação de interesse de uma entidade pública em transferir património de renda social para o IGFSS, IP, procedeu-se a uma análise custo/benefício, nomeadamente a rentabilidade e os custos associados à eventual transferência, tendo-se concluído pela não aceitação desse património face à necessidade de reforço de meios financeiros, técnicos e humanos para assegurar a boa gestão desse conjunto de edifícios.

i. **Conclusão n.º 15** *“O valor dos imóveis nas demonstrações financeiras é de 63,8M€, estimando-se que o seu valor de mercado seja de 409,0M€.”*

Não se dispõe de informação que permita avaliar esta conclusão. Só é possível fazê-lo se houvesse um estudo do valor de mercado de todos os imóveis registados.

i. **Conclusão n.º 16** *“No final de 2018, a dívida de rendas ascendeu a 3,5M€, da qual cerca de 96% (3,3M€) é de cobrança duvidosa.”*

O apuramento da dívida de cobrança duvidosa segue os critérios definidos no POCISSSS e a sua determinação é efetuada tendo por base a maturidade da dívida.

Para efeitos do fecho de contas, é apurado e reportado o valor das dívidas ativas, sendo que a maioria apresenta um elevado grau de antiguidade, motivo pelo qual se encontra em cobrança duvidosa.

i. **Conclusão n.º 17** *“O montante em dívida de rendas em cobrança duvidosa corresponde a cerca de 18 meses de proveitos de rendas.”*

Esta conclusão limita-se a refletir os cálculos simples do valor global em dívida, com o resultado das rendas, quando efetivamente, o valor global em dívida apresenta um elevado grau de antiguidade, assim como algumas situações que se encontram em apreciação no Gabinete Jurídico para avaliação dos valores em dívida e sua recuperação.

Refira-se, ainda, que no valor global se encontra o montante relativo aos acordos de confissão de dívida, aproximadamente 650m€, em que não se encontra diferenciado o grau de incumprimento, ou seja, planos em que os arrendatários se encontram em situação de cumprimento.

i. **Conclusão n.º 18** “Foram efetuadas anulações na dívida de rendas respeitantes, essencialmente, a processamentos indevidos de rendas, no total de 0,7M€.”

Trata-se de correções de erros.

i. **Conclusão n.º 19** “O Instituto detém imóveis, transferidos do Instituto da Segurança Social, I.P., que não se encontram reconhecidos contabilisticamente, nem constam do seu inventário, o que desvirtua a fiabilidade e plenitude da informação financeira.”

ii. **Recomendação n.º 10 (IGFSS)** “Implementar medidas eficazes que mitiguem a falta de reconhecimento contabilístico dos imóveis transferidos do Instituto de Segurança Social, I.P., de modo a não desvirtuar a fiabilidade e plenitude da informação financeira.”

ii. **Recomendação n.º 10 (ISS)** “Assegurar que todas as operações de transferência de imóveis para o Instituto de Gestão Financeira de Segurança Social, I.P. sejam tempestivamente reconhecidas na contabilidade e que toda a informação relacionada seja fidedigna, fiável e completa.”

Reitera-se a fundamentação apresentada no decurso da execução do processo, reforçando que existe um esforço de ambos os institutos com vista à regularização das situações pendentes, sendo que os imóveis estão identificados e são conhecidos.

i. **Conclusão n.º 20** “No triénio 2016-2018, foram alienados 3 imóveis que não estavam registados contabilisticamente, tendo o valor da sua alienação sido registado diretamente em proveitos.”

Os três imóveis que foram alienados, embora pertencentes à titularidade do IGFSS, IP, não se encontravam registados no sistema de informação financeira do IGFSS, IP, pelo que aquando da alienação, o seu produto foi registado como uma receita orçamental e refletido nas demonstrações financeiras do IGFSS, IP, como um proveito, refletindo com transparência o ato praticado e dando cumprimento às regras contabilísticas em vigor.

Ressalva-se, que este procedimento afigura-se excepcional, atendendo aos timings associados para a relevação contabilística dos mesmos, sendo que o procedimento em vigor no IGFSS, IP, é proceder à inventariação dos bens imóveis e posteriormente registá-los contabilisticamente, de acordo com as regras estabelecidas pelo POCISSSS.

i. **Conclusão n.º 21** “Os processos de alienação e arrendamento de imóveis auditados não se encontravam suficientemente instruídos e documentados de forma a permitir o exame expedito dos respetivos processos.

Sem prejuízo, nota-se que se observaram melhorias na organização dos processos tramitados em 2018 face aos anos anteriores.”

ii. **Recomendação n.º 5 (IGFSS)** “Garantir que os processos de alienação e de arrendamento de imóveis se encontram devidamente documentados, uniformizando procedimentos na sua organização, de forma a possibilitar uma



*pesquisa rápida dos documentos, bem como a sua auditabilidade e implementar medidas adequadas a suprir os erros e falhas detetados.”*

O Departamento de Património Imobiliário tem procurado organizar os processos de alienação e de arrendamento de forma documentada, bem como garantir a rastreabilidade dos mesmos, pelo que se registam as observações e recomendação tendo em vista manter o processo de melhoria da organização dos processos em apreço.

- i. **Conclusão n.º 22** *“O Fiscal Único não emitiu os pareceres previstos legalmente sobre aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis, nem estes foram solicitados pelos presidentes do Conselho Diretivo que exerceram funções no triénio 2016-2018.”*
- ii. **Recomendação n.º 12 (IGFSS)** *“Assegurar que todos os processos sobre aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis possuam o respetivo parecer do Fiscal Único.”*

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, diploma que aprova a orgânica do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., estabelece que o *“fiscal único é designado e tem as competências previstas na lei quadro dos institutos públicos.”*

Ora, da Lei Quadro dos Institutos Públicos, adiante designada LQIP, na redação em vigor, resulta do seu artigo 28º, o seguinte:

*“ Artigo 28.º*

*Competências*

*1 - Compete ao fiscal único:*

- a) Acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental, a situação económica, financeira e patrimonial e analisar a contabilidade;*
- b) Dar parecer sobre o orçamento e suas revisões e alterações, bem como sobre o plano de atividades na perspectiva da sua cobertura orçamental;*
- c) Dar parecer sobre o relatório de gestão de exercício e contas de gerência, incluindo documentos de certificação legal de contas;*
- d) Dar parecer sobre a aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis.*

Da leitura da norma da LQIP acima referida, verifica-se que, em termos interpretativos, a mesma não foi pensada para entidades que façam da gestão e alienação de imóveis uma das suas atribuições principais, pelo menos, no que concerne à sujeição de parecer prévio do fiscal único.

Com efeito, no foro do IGFSS, IP refere o n.º 4 do artigo 3º (Missão e atribuições) que são atribuições deste Instituto, na área do património imobiliário, *“a) Assegurar a gestão e administração dos bens e direitos de que seja titular e que constituem o património imobiliário da segurança social; b) Promover, no âmbito do sistema de segurança social, estudos e avaliações do património imobiliário; c) Promover e implementar programas de alienação e de arrendamento do património imobiliário da segurança social.”*

Sendo o Departamento de Património Imobiliário, uma unidade orgânica operacional, conforme alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 417/2012, de 19/12, que aprova os estatutos do IGFSS, IP.



Acresce ainda, no que se refere à gestão do património, que o IGFSS, IP goza de regime jurídico excecional se comparado com o Estado.

Note-se neste sentido a especificidade da gestão, alienação e arrendamento dos imóveis que constituem o património imobiliário da segurança social, conforme resulta das suas atribuições, fundamentou que fosse aditado o artigo 13-A à Lei Orgânica do IGFSS, IP<sup>7</sup>.

*"Artigo 13.º-A*

*Património Imobiliário da Segurança Social*

*1 - À alienação, aquisição, oneração, arrendamento e demais transações ou operações de gestão dos imóveis do IGFSS, I. P., que constituem o património imobiliário da segurança social não se aplica o regime jurídico aplicável ao Estado e demais pessoas coletivas públicas, designadamente o disposto no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual.*

*2 - O pagamento do preço correspondente à alienação de imóveis do IGFSS, I. P., a entidades da Administração Central ou Local, pode ser efetuado de forma prestacional, até ao limite máximo de 120 meses, sendo aplicável a taxa de juro de mora aplicável às dívidas ao Estado ou outras entidades públicas.*

*3 - Para efeitos do disposto no número anterior, é constituída garantia de pagamento sobre o imóvel alienado."*

Ora, este regime excecional apresentado visa todos os atos de gestão e alienação patrimonial dos imóveis em questão, com vista a excluí-los do regime jurídico aplicável ao Estado e demais pessoas coletivas públicas e que a menção da exclusão do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, não deve ser entendida como taxativa face ao uso da expressão "*regime jurídico*", porquanto o uso do advérbio "*designadamente*" tem sido entendido em larga jurisprudência como tendo significado meramente exemplificativo.

Sendo assim, e resumindo: mesmo que porventura, da análise do artigo 13-A supra não se considere manifestamente explícito que desde a sua entrada em vigor exista uma exceção da aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis do património imobiliário do IGFSS, IP face aos restantes imóveis de outros institutos públicos, designadamente para os efeitos da al. d) do n.º 1 do artigo 28º da LQIP (parecer do FU), sempre se deverá registar que o mesmo evidencia um tratamento de claro diferenciamento reconhecido pelo legislador entre a gestão imobiliária no foro do IGFSS, IP, que corresponde a uma atribuição desse instituto e atividade corrente do seu Departamento de Património Imobiliário e a mera gestão e alienação ocasional de imóveis por outros institutos onde tais atos terão natureza extraordinária.

Ainda assim, o parecer do Fiscal Único poderá e deverá ser efetuado à posteriori, como medida de controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto, sendo que o IGFSS, IP assim procede.



<sup>7</sup> aditado pelo artigo 163.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15/05.



Pelo exposto, em relação à recomendação, o IGFSS, IP considera que já dá cumprimento à previsão legal, uma vez que o Parecer do Fiscal Único é solicitado à posteriori, como medida de controlo da legalidade e da boa gestão financeira e patrimonial do Instituto.

**i. Conclusão n.º 23** “O Memorando com o Município de Lisboa não foi precedido de estudos prévios, designadamente de uma análise custo benefício.”

Nos termos do artigo 20.º Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto, prevê-se que o património de renda livre seja alienado pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar.

Nesta sequência, o IGFSS, IP realizou duas avaliações, por peritos avaliadores certificados, com vista à negociação prevista no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto, tendo o Município de Lisboa procedido de forma idêntica.

Tal como já referido, nos relatórios de avaliação para determinação do valor do imóvel consta uma análise económica com vista à obtenção do valor de mercado, a qual tem por base o estudo do estado de conservação do imóvel, e a sua depreciação, assim como uma estimativa de CAPEX, ou seja, o valor de investimento em obras de conservação/adaptação esperado de forma a otimizar resultados, que sustenta a decisão do Conselho Diretivo, para a opção de venda ou arrendamento, assim como se for o caso para a determinação do respetivo valor base.

Para determinação do preço de venda do conjunto dos 11 imóveis, foram considerados como válidos os 2 relatórios de cada entidade, realizados por peritos avaliadores independentes, com o objetivo de determinar um valor intermédio para cada um dos imóveis, dentro do intervalo definido entre os 2 valores.

Assim, o presente memorando, não só respeita os princípios da negociação, como visa o interesse público.

A determinação do preço foi efetuada de acordo com os princípios previstos nos normativos da CMVM, sendo que quer as avaliações do IGFSS, IP, quer as do Município respeitam os intervalos de 20%, recorrendo a 2 de 3 métodos: método comparativo, método do rendimento e método de custo, cumprindo os critérios e normas técnicas a adotar nas avaliações de imóveis, no âmbito das atribuições da Direção Geral de Tesouro e Finanças, as regras do Decreto-Lei n.º 153/2015 e os standards RICS.

Para as estimativas de custos foi utilizado o método comparativo de mercado, com recurso a técnicas de inferência estatística e a articulação com o método do rendimento efetivo pelos dois avaliadores. Adicionalmente os avaliadores procederam a uma abordagem pelo método de custo, com recurso a uma análise de *Discounted Cash Flow*, de forma a atribuir um valor de mercado, à data atual, para os mesmos.



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)

19

O recurso a várias abordagens, neste caso, três metodologias, conferiu maior rigor e fiabilidade à avaliação imobiliária, tendo em conta que as boas práticas pressupõem o recurso a pelo menos duas metodologias para obtenção de um valor válido.

Quanto às metodologias seguidas pelas entidades contratadas pelo município, a Krata considerou o método comparativo de mercado e o método de custo aplicando um DCF a 4 anos, obtendo um intervalo de valores de onde conclui um valor no interior desse intervalo, sendo que a Garen aplicou método comparativo de mercado, método do rendimento e método da estrutura de custo dinâmico, apontando 2 valores de mercado à data, um para o uso alternativo proposto pela CML com obras a 2 anos, e outro com o uso continuado (serviços), sendo que apenas num dos imóveis não previu a retoma da função de habitação do imóvel, dispensando dessa forma o método de custos dinâmico, estabelecendo apenas o valor de mercado no uso continuado. Dado que o avaliador forneceu 2 valores como conclusão, foi adotado sempre o maior de entre ambos.

No caso em apreço, com 4 avaliações por imóvel, e tendo as mesmas sido analisadas e consideradas tecnicamente válidas, o intervalo de preço definido teve por base o preço médio das 4 avaliações.

A média das 4 avaliações cumpre, assim, os requisitos impostos no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto, e constitui uma verdadeira negociação.

Além desta metodologia pretender, não só maximizar a rentabilidade dos imóveis da segurança social, com o objetivo de por em prática as políticas públicas da Segurança Social em linha com as políticas prosseguidas pelo Município de Lisboa no que se refere à habitação.

Face ao supra exposto, o Memorando com o Município de Lisboa, assenta, no que diz respeito aos valores dos imóveis, no resultado das avaliações realizadas por avaliadores independentes certificados pela CMVM, pelo que se considera que os valores de venda e arrendamento se encontram devidamente fundamentados.

**i. Conclusão n.º 24** *“O período de carência no pagamento da renda - 24 meses - constitui, na prática, a concessão de um “subsídio” ao Município que pode ascender a 6,6M€.*

Relativamente ao período de carência, o prazo baseou-se no tempo estimado para a realização das obras pelo Município, nomeadamente a realização de todos os estudos, projetos e obras necessários para o efeito, estimando-se valores acima dos 20M€, sendo que caso fossem realizadas pelo IGFSS, IP, se previa um prazo superior a esta estimativa.

De precisar que o prazo foi de «até 24 meses». Assim, o período de carência iniciou-se com a celebração dos contratos de arrendamento e terminaria com o termo das obras sendo que no máximo chegaria a 24 meses.





Mais se refere que não reunindo os Prédios à data da celebração dos respetivos contratos de arrendamento, condições funcionais ou regulamentares para o uso habitacional, ficou acordada a responsabilidade do Município de Lisboa na realização de todos os trabalhos necessários para o efeito, assumindo este os respetivos custos e encargos.

Regista-se ainda que os custos suportados pelo Município de Lisboa não são dedutíveis nas rendas nem no preço que venha a ser devido pela aquisição da propriedade. O Município obriga-se, no âmbito dos contratos de arrendamento, a devolver o local arrendado ao IGFSS, I.P., em boas condições de conservação de acordo com as alterações efetuadas para destino dos imóveis à habitação previstas nos contratos, completamente desocupados de pessoas e bens, sem direito a ressarcimento por quaisquer obras ou benfeitorias.

Assim, com todo o respeito, consideramos que não há qualquer fundamento para a “perda potencial” alegada no relato.

- i. **Conclusão n.º 25** “O valor fixado para a opção de compra dos imóveis pelo Município (57,2M€) é inferior em cerca de 3,5M€ ao valor de mercado que lhes foi atribuído nas avaliações promovidas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (60,7M€).

Esta conclusão resulta de uma apreciação fundamentada apenas nas avaliações do IGFSS, IP, quando efetivamente foi definido que o valor a considerar corresponderia ao resultado da média das 4 avaliações das duas entidades, o que constitui uma verdadeira negociação, cumprindo os requisitos impostos no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto, pelo que não se acompanha a presente conclusão.

É nosso entendimento que o processo em apreço foi um processo de negociação justa, transparente e virtuosa para ambas as partes e para o interesse público que cada uma, no âmbito das respetivas competências, prossegue.

- i. **Conclusão n.º 26** “Em julho de 2019, de forma a evitar “(...) a atualização dos valores de venda e o pagamento de rendas após o término do período de carência (...)”, a Assembleia Municipal aprovou a aquisição dos imóveis pelo Município.

O IGFSS, IP nada tem a referir sobre esta conclusão.

- i. **Conclusão n.º 27** “Atenta à margem das alienações de imóveis no concelho de Lisboa realizadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., no triénio 2016-2018, estima-se uma perda potencial para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social na ordem dos 10,8M€.

No que concerne à presente conclusão é nosso entendimento, e com respeito por opinião diversa, que a mesma parte de premissas erradas o que conduz a erro de conclusão, como infra se demonstra.



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

Desde logo não atende às especificidades dos imóveis alienados, as quais se passam a elencar:

1. A maioria destes imóveis haviam sido construídos e possuíam licenças de utilização para habitação (salvo o situado na Av. República, nº 4) tendo sido as extintas Caixas de Previdência e por último o ISS, IP responsáveis pelas suas adaptações a serviços e incremento de áreas, em alguns edifícios bastantes significativos, como por exemplo o complexo de refeitório e arquivo do edifício conjunto sito no topo da Alameda D. Afonso Henriques, ou a localização dos serviços técnicos do Instituto de Informática (II, IP), situados no tardoz da Av. Visconde de Valmor, nº 48.
2. Conforme resulta da informação de validação das avaliações os imóveis apresentam uma área documentada divergente da verificada no local, o que daria origem a um processo de regularização de imóveis moroso e caro.
3. Ora, o tempo que seria necessário para a conformidade legal documental de forma a colocar os imóveis no mercado, foi estimado num período alargado, tendo em conta não só o trabalho de avaliação, mas também a necessária e inexistente, certificação energética, bem como a avaliação de quais os imóveis que poderiam voltar ao seu uso inicial, ou seja habitação, ou manter o uso de serviços, tendo em conta que, em Lisboa, ambos os segmentos apresentam uma procura significativa e à data, com valores bastante próximos.
4. Acresce ainda, o estado de conservação de alguns imóveis, designadamente Campo Grande, nº 6 e Av. EUA 37, com queda de elementos para a via pública, daí advindo a necessidade de obras urgentes e inadiáveis de forma a salvaguardar a segurança de pessoas e bens, cuja responsabilidade foi assegurada pelo arrendatário.

Neste sentido a alegada “perda potencial”, sustentada na possibilidade de os imóveis serem colocados no mercado, por procedimento de venda eletrónica, calculada com base na margem obtida (12,2%) nos processos de venda no triénio 2016/2018, entre o valor da avaliação e o valor da venda, não pode ser utilizada para apurar uma alegada “perda potencial”.

Com efeito, não se considera razoável uma análise que compara a venda deste conjunto de imóveis, em propriedade total e com as especificidades acima descritas, com a alienação de frações habitacionais, de forma unitária, onde se aumenta o leque de potenciais interessados e estimula assim o mercado, tal como foi feito na amostra do relato referente a todos os imóveis do concelho de Lisboa alienados no triénio.

Refira-se ainda que, na mera possibilidade de utilizar o raciocínio seguido pela equipa de auditoria, em que os imóveis para serem colocados à venda no imediato, teria que respeitar as áreas legalmente





documentadas<sup>8</sup>, o valor de mercado do património em apreço corresponderia a 49.093.378,76€, e não o valor de 60.697.443€.

Sem conceder na não aceitação do exercício apresentado no relato, apenas por hipótese meramente académica, se aplicássemos a dita margem de 12,2% ao valor base de 49.093.378,76€, o valor final seria de 55.082.770,97€, ou seja, inferior ao valor de mercado aprovado de 57.239.021,00€. Assim, e sempre sem conceder, por esta via teríamos uma perda efetiva de 2.156.250,10€.

Sendo que, a esta perda deveria ser adicionada o tempo de exposição dos imóveis ao mercado, não gerando receitas durante esse período, gerando despesa com a realização de obras urgentes e inadiáveis nas situações já identificadas, para além das despesas associadas aos encargos com a sua manutenção.

Face ao exposto e atendendo às especificidades dos imóveis, as quais não foram relevadas para efeitos da análise económica e financeira desenvolvida no relato, considera-se que não existe qualquer fundamento para a determinação de uma alegada “perda potencial de 10,8M€”, que se não aceita.

- ii. **Recomendação n.º 2 (Tutela)** “Assegurar que os instrumentos de cooperação com entidades públicas operacionalizados através da alienação ou arrendamento de património da segurança social asseguram a maximização das receitas para o orçamento da segurança social.”

Face ao supra exposto, considera-se que o Memorando com o Município de Lisboa, assenta, no que diz respeito aos valores dos imóveis, no resultado das avaliações realizadas por avaliadores independentes certificados pela CMVM, pelo que se considera que os valores de venda e arrendamento se encontram devidamente fundamentados.

Com efeito, por via do Memorando, repita-se, salvaguardou-se o interesse público prosseguido pela Segurança Social e o interesse público prosseguido pelo Município, de forma pública e transparente. E simultaneamente foi assegurada a rentabilização do património da segurança social com respeito pelos princípios da eficiência e eficácia na sua gestão.

- i. **Conclusão n.º 28** “Não foram submetidas à aprovação da tutela as alterações efetuadas às metas estabelecidas nos Planos de Atividades dos anos de 2016 a 2018, que influenciaram positivamente o grau de execução dos planos.”

O DPI, dentro dos parâmetros de gestão que estão consignados ao IGFSS, IP planeia e executa a sua atividade utilizando para o efeito os instrumentos de gestão e de definição de estratégia em vigor, designadamente: Planos Estratégicos, Planos de Atividade e Relatórios de atividade.

<sup>8</sup> Correspondentes a 28.332,96m<sup>2</sup> conforme documentos legais, ao qual os usos e adaptações acresceram 23,6%, obtendo-se uma área verificada de 35.030,00m<sup>2</sup>.



O Plano Estratégico reflete a visão estratégica de médio prazo do IGFSS, IP e constitui também a base para a elaboração do Plano de Atividades, garantindo, desta forma, o desdobramento da estratégia organizacional em objetivos anuais.

A elaboração do plano de atividades do IGFSS assenta na metodologia do *balanced scorecard* (BSC).

O relatório de atividades, elaborado pelo IGFSS, IP e posteriormente submetido à aprovação da tutela, é o documento que integra a autoavaliação do serviço no âmbito do SIADAP 1, para efeitos de comparação e avaliação dos organismos da administração pública. Este relatório anual agrega um conjunto muito diversificado de informação e de resultados alcançados pelo instituto, incluindo os do QUAR e dos indicadores do BSC.

Através da metodologia BSC está assegurada a formulação e execução da estratégia de todos os instrumentos de gestão elencados, nomeadamente através do desenho e monitorização dos mapas da estratégia por processo, os quais traduzem o modo como o IGFSS, IP se propõe, na prática, assegurar o desenvolvimento dos seus recursos tecnológicos e humanos, no sentido de melhorar os seus processos internos, como forma de garantir a satisfação das necessidades dos seus clientes e *stakeholders*.

Dentro de cada mapa da estratégia é definido um conjunto de objetivos, medidos, cada um deles, por um ou mais indicadores, através da fixação não só de metas anuais, mas também de metas intercalares, na sua maioria mensais ou trimestrais, que permitirão depois, ao longo do ano, efetuar a monitorização mensal da performance institucional e aferir a sua eficácia.

A definição dos indicadores de suporte aos objetivos delineados respeita o princípio de serem específicos e concretos, mensuráveis, enquadrados no tempo e atingíveis, propondo metas ambiciosas, mas realistas.

Para a sua definição entram ainda em linha de conta a análise SWOT efetuada, para a área, em cada Plano de Atividades. No caso em apreço, para os indicadores identificados que foram objeto de alteração de metas, são referenciados *ab initio* as circunstâncias conjunturais e operacionais que irão determinar as metas assim fixadas e o grau de execução esperado/realizado.

No que tange ao indicador “Receitas de Alienação” e “Taxa de intervenções efetuadas”, a pág.18 e 19, respetivamente, do Plano de Atividades de 2017 é referenciado desde logo que:

A pág.18 - *“Para alcançar este objetivo torna-se necessário prosseguir o trabalho de regularização registral dos imóveis, aumentando o conjunto de imóveis em condições de serem colocados no mercado”*

A pág.19 - *“Em 2017 mantém-se a necessidade de investimento para recuperação do património, não só de habitação social, como de renda livre, que previsivelmente permitirá reforçar as receitas de rendas no decurso do ano de 2017 e 2018”*

Já no âmbito do Relatório de Atividades de 2017 elaborado e remetido à Tutela refere-se, relativamente a fatores que impactam diretamente na execução destes dois indicadores que:



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)

88.

A pág.36 – “Ao longo dos anos tem ocorrido um decréscimo da carteira de imóveis do IGFSS, IP fruto do trabalho desenvolvido ao nível da alienação de imóveis de Renda Livre e da política de transferência de património de renda económica para a esfera jurídica do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) e Municípios, ao abrigo da Lei do Orçamento de Estado, aprovada pela Lei 42/2016, de 28 de dezembro”.

A pág.37 – “Apesar da boa dinâmica do setor imobiliário em Portugal, a dificuldade na disponibilização ao mercado, de património com potencial de comercialização constituiu no ano de 2017 um constrangimento, que se procurou ultrapassar com a implementação de um plano de comercialização e rentabilização do património, acompanhado da preocupação de disponibilização imediata de todo o património com elevado potencial de alienação. O trabalho de regularização progressiva do património existente em carteira no IGFSS, ao nível da titularidade e dos registos, foi um dos principais meios para atingir o objetivo das receitas de alienação, procurando conferir maior qualidade ao Património disponível no mercado para venda.”

A pág. 40 – “É de sublinhar que, à semelhança de anos anteriores, a execução do orçamento das despesas de capital é prejudicada pela (1) inexistência em número suficiente de recursos humanos qualificados, que se traduz na não capacidade de realização de obras, e (2) pela fraca resposta ao nível da contratação com um procedimento administrativo pesado, poucos meios internos e dependência de terceiros”.

Do que precede, e sendo a monitorização e acompanhamento permanentes na execução dos indicadores e objetivos face ao projetado, a análise das variáveis endógenas e exógenas que impactam nos indicadores de eficiência e de resultados em causa aconselharam, oportunamente, a revisão da estratégia inicialmente definida e, por consequência, ao alinhamento e ajustamento das metas. Tal ajustamento objetiva metas atingíveis e realistas.

Por esse motivo, foram as revisões de metas intercalares e finais dos indicadores em apreço aprovadas pelo Membro do Conselho Diretivo com responsável pelo pelouro do Departamento de Património Imobiliário vertidas na aplicação QBS Génio, plataforma informática de suporte à metodologia BSC.

Dos indicadores identificados apenas o de “Receitas de Alienação” é parte integrante do mapa da estratégia corporativa (1º nível) e do Plano Estratégico do IGFSS.

Os dois adicionais, sob epígrafe “Taxa de intervenções efetuadas” e “Redução % do saldo de dívida”, são indicadores de caráter operacional que apenas relevam para o mapa de segundo nível do PN.02 – Património Imobiliário.

Sem prejuízo da justificação supra, toma-se boa nota da presente conclusão.

**i. Conclusão n.º 29** “O Fiscal Único considerou não ter condições para recomendar a aprovação dos Relatórios de Gestão e Contas dos exercícios de 2016, 2017 e 2018, tendo emitido uma Certificação Legal das Contas modificada, na forma de Escusa de Opinião, com base em limitações de âmbito, com impactos ao nível do património imobiliário”



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt



As limitações que consubstanciam a escusa de opinião por parte do fiscal único às contas do IGFSS, IP encontram-se essencialmente relacionadas com o modelo de organização das instituições de segurança social e com os impactos diretos na relevação da dívida de contribuintes. Relativamente às Contas de 2018 o Fiscal Único aponta seis bases de escusa para emissão de opinião relativamente às contas do IGFSS, IP. Destas seis questões, cinco dizem respeito a aspetos específicos associados à forma como, em termos orçamentais e financeiros, se estruturam as contas do IGFSS, IP em interligação com sistemas informáticos a montantes, geridos por outras entidades do setor.

A única escusa apresentada pelo Fiscal Único, na área do património está associada à titularidade de ativos, no caso imóveis (investimentos financeiros – escusa n.º 2 de 2018). Apesar do Fiscal Único remeter a reserva também para as imobilizações corpóreas há a considerar que ao nível do IGFSS, IP foi completa uma inventariação de bens móveis, sendo que a questão relativamente a esta tipologia de ativos não se coloca. Relativamente aos imóveis estão implementados mecanismos internos que asseguram a regularização registral do património transferido pelo ISS, IP para a esfera patrimonial do IGFSS, IP, no prazo máximo de 120 dias após receção dos autos de transferência. No que concerne aos imóveis transferidos entre 2005 e 2010 continua a decorrer o trabalho de regularização de titularidade, sendo residuais as situações ainda não resolvidas. Neste momento, e do universo de imóveis transferidos do ISS, IP para o IGFSS, IP entre 2005 e 2010, falta regularizar a titularidade de 41 imóveis. O problema é que o próprio ISS, IP não encontra documentos que provem a propriedade destes imóveis o que tem impedido o IGFSS, IP de os registar. No entanto os imóveis estão identificados, estando também a ser avaliada uma solução legal para resolver o problema.

➤ **Outras Recomendações**

- ii. **Recomendação n.º 11 (IGFSS,IP)** *“Promover a transferência do património imobiliário relativo à renda apoiada para outras entidades públicas, de acordo com o previsto na lei, com vista a maximizar os ganhos de eficiência e eficácia na gestão e administração desse património”*

O IGFSS, IP, considera que apesar da respetiva possibilidade legal, cada situação deve ser apreciada de acordo com as solicitações de entidades interessadas na gestão de imóveis com objetivos de natureza social, entendendo, contudo, que assume particular relevância a manutenção na sua esfera jurídica patrimonial de património deste segmento, com vista à aplicação de medidas de carácter social em que o IGFSS, IP, seja chamado a participar.

- ii. **Recomendação n.º 9** *“Assegurar o preenchimento das fichas de cadastro e inventário dos bens imóveis, com vista a cumprir os requisitos estabelecidos no Cadastro e Inventário dos Bens do Estados.”*



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)



25



Toma-se boa nota da presente recomendação.

### Eventuais infrações financeiras

- i. **Conclusão n.º 30** *“O Instituto preteriu propostas de maior valor em procedimentos de alienação de imóveis por ajuste direto, aplicando a ordem de entrada das propostas como critério de adjudicação em detrimento do interesse económico financeiro do Instituto e dos princípios legais que regem a boa gestão do erário público.”*

Relativamente à apreciação de facto e de direito desta conclusão remetemos para a apresentada para as conclusões n.ºs 6 e 7, considerando-se aqui reproduzido o seu conteúdo, salientando os seguintes aspetos conclusivos:

- Os regulamentos de alienação e arrendamento foram aprovados para cumprimento do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22/04, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20/08, o qual prevê que o património de renda livre é alienado pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar.
- Compete ao conselho diretivo do IGFSS, IP, praticar os demais atos de gestão decorrentes da aplicação dos estatutos e necessários ao bom funcionamento dos serviços, conforme estabelece a alínea i) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, em vigor à data.
- O n.º 1 do artigo 12.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, estabelece que as disposições relativas à organização interna dos institutos públicos constam dos seus estatutos, aprovados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e da tutela, e, em tudo o mais que, face ao disposto na lei, possa assim ser regulado, de regulamentos internos, aprovados pelos órgãos do instituto.
- Foi no âmbito do enquadramento supra, que os conselhos diretivos aprovaram os regulamentos de alienação e respetivas alteração com vista a disciplinar toda a matéria relativa à alienação de imóveis de renda livre, estabelecendo assim as condições a acordar com resulta do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22/04, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20/08.
- Refira-se ainda que durante o ano de 2009, foi realizada uma auditoria à alienação de património da segurança social – IGFSS, IP<sup>9</sup>, pela Inspeção Geral do Ministério, cujo relatório final foi rececionado a 16/12/2011, após homologação Ministerial.
- No âmbito do processo referido nunca foi suscitada qualquer observação relativamente à norma do regulamento – Imóveis não alienados em concurso 2009, que já estabelecia como critério de adjudicação a *“ordem de entrada das propostas”* e na *“eventualidade destes serviços terem*

<sup>9</sup> Processo de auditoria n.º 15/2009



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt



rececionado mais de que uma proposta no mesmo dia, o critério utilizado será o do preço mais elevado”, conforme constava do artigo 8.º do citado regulamento.

- Refira-se que o conselho diretivo, em exercício de funções à data, procurou logo após a receção do relatório provisório, dar cumprimento às conclusões e recomendações relacionadas com os regulamentos aplicáveis à alienação e imóveis, através da alteração aos regulamentos aprovada por deliberação do Conselho diretivo de 11/02/2010, onde consta expressamente no despacho da vogal com a responsabilidade pelo pelouro do património, que “apesar de ainda não se ter recebido o relatório final o IGFSS deve no início do ano diligenciar já no sentido de implementar estas recomendações (...)”.
- Regista-se ainda, o processo de auditoria n.º 14/2017, à alienação do património da segurança social, realizado, igualmente, pela Inspeção-Geral do Ministério, abrangendo o triénio de 2014 a 2016, não colocou em crise os regulamentos de alienação de imóveis em vigor no período auditado.
- Acresce ainda, que no âmbito dos pareceres da Conta Geral do Estado, na informação remetida referente aos processos de alienação, consta a referência às normas regulamentares aplicadas, incluindo a tipologia de procedimento de venda adotado.
- Como resulta do supra exposto, os conselhos diretivos procuraram dar cumprimento às conclusões e recomendações, sendo que nunca foram suscitadas quaisquer dúvidas quanto à norma do regulamento que no presente relato se coloca em crise, assim como alterar os regulamentos quando se entendeu necessário.
- Salaria-se que numa ótica de melhoria contínua do processo, o IGFSS, IP foi introduzindo alterações tendo em vista garantir a maximização e rentabilização património, que culminou com a alteração do critério de adjudicação no procedimento de venda por ajuste direto, alargando a adjudicação “à proposta de maior valor, de entre as que forem rececionadas nos serviços deste instituto no prazo de 7 dias a contar da 1.ª proposta”, conforme alteração ao regulamento de alinação de imóveis aprovada por deliberação do conselho diretivo de 31/03/2016.
- Sendo que por deliberação do Conselho Diretivo de 18/05/2017 foram revogados os regulamentos anteriores e aprovados novos regulamentos, ou seja, “regulamento alienação de imóveis por via eletrónica”, regulamento de arrendamento de imóveis por via eletrónica” e Regulamento de alienação e arrendamento por procedimento direto”.
- Relativamente à “perda potencial” referida no relato como consequência da existência de uma norma no regulamento aplicável à data, que adjudicava de acordo com a ordem de entrada das propostas, salvaguardando o critério do preço mais elevado no caso de serem rececionadas várias propostas no mesmo dia para o mesmo imóvel, não pode ser utilizado para aferir um perda, desde logo porque os proponente podiam desistir, podiam não ser admitidas as propostas por motivos de exclusão previstos nos próprios regulamentos e sobretudo porque sempre tem de existir o momento da decisão.



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

- Refira-se ainda que os regulamentos de alienação eram públicos e nunca se teve conhecimento de qualquer reclamação relacionada com a aplicação da norma em apreço.

Neste sentido, considera-se que o IGFSS, IP, através do seu conselho diretivo, em exercício de funções à data, não só aprovou os regulamentos de alienação de imóveis, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, em vigor à data, para cumprimento do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22/04, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20/08, como ainda estabeleceu mecanismos no procedimento que vão para além da mera livre negociação, favorecendo ainda a concorrência, maior preço entre as propostas do mesmo dia, em cumprimento das boas práticas da gestão administrativa.

- i. **Conclusão n.º 31** *“O Instituto transmitiu a propriedade de um conjunto de bens móveis a título gratuito, tendo-os considerado como parte integrante de um imóvel alienado em 2016.”*

O IGFSS, IP reitera a informação prestada à equipa de auditores no decurso dos trabalhos de auditoria, salientando que no caso, os bens móveis foram considerados como parte integrante do imóvel alienado.

Na verdade, foi tido em conta, que este imóvel diz respeito a uma “quinta” com atividade agrícola ativa, pelo que seria natural que se encontrassem associados alguns bens móveis, designadamente alfaia agrícola, necessárias para o normal desenvolvimento da atividade agrícola da própria quinta.

Não obstante o supra exposto, o IGFSS, IP, toma boa nota da recomendação e de futuro procederá à avaliação dos bens móveis, caso existam, com vista à venda.

Finalmente, sendo apontada a existência de eventuais infrações financeiras nos termos do art. 65º nº 1 alíneas a) e d) da LOPTC, por violação de princípios gerais fundamentais na gestão de património, constatamos que essa norma dispõe nos termos seguintes:

**“Artigo 65.º - Responsabilidades financeiras sancionatórias**

1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

- a) Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;
- b) (...)
- c) d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;”

A possibilidade de aplicação de multas nos termos previstos na norma transcrita, apenas pode resultar da violação de normas de natureza financeira devidamente tipificadas, o que entendemos ser aplicável, quer pelo princípio constitucional da tipicidade (nº 1 do art. 29º da CRP), quer pela previsão do art. 1º do Código Penal, cujos títulos I e II da parte geral são aplicáveis subsidiariamente ao regime substantivo da

responsabilidade financeira sancionatória previsto na LOPTC, nos termos do nº 4 do art. 67º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Em ambas as situações identificadas no relato com eventuais infrações financeiras, constam como normas violadas, o art.º 5 da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, artigos 4º e 5º do CPA e art. 266 nº 1 da CRP, que transcrevemos para maior facilidade de apreciação:

**“Artigo 266.º da CRP - (Princípios fundamentais)**

1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.

**Artigo 5.º da LQIP**

**Princípios de gestão**

1 - Os institutos públicos devem observar os seguintes princípios de gestão:

(...)

d) Observância dos princípios gerais da actividade administrativa, quando estiver em causa a gestão pública.

**Artigo 21.º da LQIP**

**Competência**

(...)

2 - Compete ao conselho directivo, no domínio da gestão financeira e patrimonial:

(...)

b) Arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas;

(...)

**Artigo 3.º do CPA**

**Princípio da legalidade**

1 - Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.

(...)

**Artigo 4.º do CPA**

**Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos**

Compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

**Artigo 5.º**

**Princípio da boa administração**

1 - A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.

(...) “

Nas situações em apreço, não nos é perceptível, nem se conseguiu identificar quais as normas legais ou regulamentares que foram efetivamente violadas com atuação do IGFSS, IP *in casu*, considerando-se que na ausência da tipificação de normas violadas com elevado grau de concretização, não poderá ser considerada infração financeira.

A fundamentação presente na imputação de eventual responsabilidade financeira sancionatória constante do relato, assenta na alegada “violação de princípios gerais fundamentais na gestão de património”, uma vez que se fundamenta a violação de princípios gerais aplicáveis aos Institutos públicos e da atividade





administrativa em geral (art.º 5 da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, artigos 4º e 5º do CPA e art. 266 nº 1 da CRP), sendo que se nos afigura que a menção aos princípios ínsitos naquelas disposições legais não permite ao IGFSS, IP compreender a tipificação das normas que poderão ter sido especificamente violadas, que nos parece ser fundamental para a possibilidade de aplicação de eventual responsabilidade financeira por parte do Tribunal de Contas.

A este propósito realçamos as seguintes transcrições do Acórdão n.º 76/2016 do Tribunal Constitucional (publicado na 2ª Série do Diário da República n.º 67/2016, de 6 de abril)

*“Ora o princípio constitucional da tipicidade implica que a lei especifique suficientemente os factos que constituem o tipo legal de crime ou contraordenação (ou que constituem os seus pressupostos) e que efetue a necessária conexão entre o crime ou contraordenação e o tipo de pena ou coima que lhe corresponde.*

*A tipicidade impede que o legislador utilize fórmulas vagas na descrição dos tipos legais de crime ou contraordenação, ou preveja penas indefinidas ou com uma moldura penal de tal modo ampla que torne indeterminável a pena a aplicar em concreto.*

*É um princípio que constitui, essencialmente, uma garantia de certeza e de segurança na determinação das condutas humanas que relevam do direito criminal.*

*No fundo, tal princípio prende-se com conhecimento pelo destinatário do comportamento proibido ou imposto (Germano Marques da Silva, Direito Penal Português, vol. I, Lisboa, 1997, pág. 220).”*

Ora, o suporte jurídico de infrações financeiras fundamentadas, apenas em princípios fundamentais, que na verdade são a base de todas a atividade administrativa e sempre foram tidos em conta no âmbito da atividade do IGFSS, IP, assume um risco elevado de provocar insegurança jurídica aos decisores públicos, que se encontram a aplicar os normativos em vigor, colocando igualmente um elevado grau de discricionariedade na apreciação externa da atividade administrativa, especialmente com a eventual consequência de consideração como infração financeira de atos administrativos enquadrados em normativos regulamentares e legais, como foi o caso.

Nesta sequência, considera-se que a ausência de normas legais, cuja violação se encontre tipificada como infração financeira, impedem tal qualificação, pelo que se solicita que os mesmos não sejam considerados como infrações financeiras.

#### i. Outras situações

- Na página 15 do relato, onde são referidas as atribuições do IGFSS, I.P:

c) *“Promover e implementar programas de alienação do património imobiliário da segurança social”*, deve constar o teor da norma prevista na alínea c) do nº 4 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, com a redação do artigo 162.º do Decreto-Lei nº 33/2018, ou seja:



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

c) *“Promover e implementar programas de alienação e de arrendamento do património imobiliário da segurança social”.*

- No final da página 26 e início da página 27 onde consta *“bem como no Regulamento de Alienação de Imóveis por Via Eletrónica (RAIVE) e Regulamento de Alienação e Arrendamento por Procedimento Direto, ambos aprovados pelo CD, em 18 de maio de 2017”*, sugere-se a colocação de nota com a alteração do regulamento a 23 de agosto de 2017.

- Na página 38 do relato, relativamente ao imóvel Vale das Albardas – Figueiró dos Vinhos, é referido que *“só após interpelação no decurso desta ação”* é que foi apurado e validado pelas partes para efeitos de encontro de contas o valor a pagar nos termos da escritura.

Ora, tal não corresponde à realidade, uma vez que se encontravam em curso as diligências para obtenção da informação necessária, pelo que o texto deve ser alterado em conformidade.

- Na página 38 é referido ainda que *“O clausulado da alienação do imóvel revelou-se dúbio e subjetivo quanto às obrigações do comprador, conduzindo a diferentes interpretações pelas partes e, consequentemente, a dificuldades de entendimento na resolução de matérias dessa natureza.”*

Tal afirmação não corresponde á realidade uma vez que do clausulado da escritura publica e documentos anexos à mesma, não decorre dupla interpretação do contratualizado entre as partes, para matérias relacionadas com incumprimento, até porque estas decorrem da lei.

A reclamação / impugnação do município não assenta em facto relacionado com a interpretação da escritura por qualquer dificuldade de entendimento daquele documento, mas sim, relacionado com a interpelação legal que lhes foi efetuada pelo IGFSS, IP, por força da aplicação das obrigações a que as partes se vincularam naquele documento, e que consideram que deverá ser considerado como cumprimento.

- Na página 45 do relato consta que *“existem dificuldades na obtenção, através de SIF, de informação sobre os planos de pagamento que se encontram em incumprimento, uma vez que SIF (...) não permite a criação e um plano de pagamentos referente a um acordo de confissão de dívida (...)”*

A parte sublinhada deve ser alterada, uma vez que SIF permite a criação e acordo de confissão de dívida, não tendo, contudo, mecanismos de controlo e alerta dos respetivos incumprimentos.

Finalmente, em relação à apreciação vertida nos quadros das páginas 28 a 31 do relato, com base nos dados recolhidos em SIF e na informação dos processos de alienação, constata-se que foi efetuada análise para a globalidade do património do IGFSS, IP, que não se acompanha.





Estando a ser comparadas realidades distintas, designadamente *benchmarking* das alienações por região, em que não existe um verdadeiro estudo por região, mas apenas uma comparação entre duas unidades orgânicas do Departamento, e ainda não tem em atenção a localização concreta, designadamente o distrito, a tipologia do imóvel, o seu segmento, o estado de conservação e conseqüentemente o índice de preço por m<sup>2</sup> previsto para a zona.

Ainda ao nível da apreciação das “alienações por região” refira-se que é calculada uma margem assente em realidades incomparáveis, pelo que se refuta a apreciação efetuada dado que a mesma assenta no tratamento de dados efetuado no âmbito de um exercício de natureza simplista, sem ter em conta todos os fatores relevantes na apreciação do valor do património imóvel.

Mais se refere que o mercado imobiliário é altamente volátil, volatilidades esta, particularmente acentuada no triénio de 2016 a 2018, pelo que a comparação entre estes anos, deve considerar este impacto.

Para além disso, o IGFSS, IP, apenas coloca no mercado o património que se encontra em condições de comercialização, sendo que deste, é natural que a procura se faça aos imóveis que geram uma maior valia, permanecendo nos ativos do IGFSS, IP, os imóveis com menos atratividade e que por si só originam uma redução do valor da receita e da respetiva mais valia obtida.

No que concerne ao impacto contabilístico da alienação vs avaliação, mais uma vez foi efetuada uma extrapolação para a totalidade do património, apenas com base no valor de mercado dos imóveis alienados, não se concordando com esta análise. Sendo que a análise não inclui, por exemplo, os imóveis que tendo estado em mercado no período em análise, não obtiveram propostas e cujo valor de mercado é inferior ao contabilístico.

Nestes termos reitera-se que o IGFSS, IP não acompanha as análises estatísticas apresentadas no relato, designadamente aquelas em que são efetuadas extrapolações para a globalidade do património.

Anexa-se 2 relatórios da IGMTSS.

Com os melhores cumprimentos

A Presidente do Conselho Diretivo



Teresa Fernandes



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)



### III. INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

ISS-Rosa Araújo • SAI.SCC-89907/2019 • 23-10-2019



CONSELHO DIRETIVO  
Av. • 5 de Outubro 175  
1069-451 LISBOA



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

TRIBUNAL DE CONTAS

E 16516/2019  
2019/10/29



Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. da República, 65  
1050-189 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DA V - UAT.2 Proc n.º 01/2019	S 31176/2019	GAQGR - 91/2019	

Assunto: **Auditoria à gestão do Património da Segurança Social - IGFSS, IP**

No que respeita ao processo supra identificado e quanto ao relato da auditoria apresentado, vem este Instituto confirmar que há efetivamente um trabalho conjunto com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP para regularização progressiva de todas as situações do património, ao nível da titularidade e dos registos, consequência da herança de edifícios e terrenos, provenientes das antigas Caixas de Previdência, da reorganização de serviços da segurança social, de entre outros, e que a mesma é morosa, pela antiguidade das situações e pela dificuldade na realização dos levantamentos topográficos e confirmação dos mesmos junto das conservatórias.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo



Rui Fiolhais  
Presidente



#### IV. CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA



**Câmara Municipal de Lisboa**  
Direção Municipal de Gestão Patrimonial

TRIBUNAL DE CONTAS

**E** 16447/2019  
2019/10/28



Exmo. Senhor  
Presidente do Tribunal de Contas  
M.I. Juiz Conselheiro Vítor Manuel da Silva Caldeira  
Av. Barbosa du Bocage, n.º61  
1069-074 - Lisboa

Sua referência	Sua data	Nossa referência	Data
		OF/724/DMGP/CML/19	2019-10-25

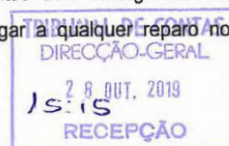
**Assunto:** Auditoria à gestão do património da Segurança Social – IGFSS, IP

Exmo. Senhor Juiz Presidente do Tribunal de Contas

Município de Lisboa, notificado pelo ofício com a referência DAV – UAT.2, Processo n.º 1/2019 Audit., nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vem apresentar as suas alegações, nos termos seguintes:

#### A – Em Geral

1. O arrendamento, com opção de compra, dos onze imóveis da Segurança Social decorre do plasmado no Memorando de Entendimento celebrado em 16 de julho de 2018 entre este Município e o Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social;
2. O Memorando em causa e a celebração dos contratos de arrendamento foram aprovados pela Câmara, conforme Deliberação n.º 58/2019, de 14 fevereiro (**Anexo I**);
3. O Exercício da opção de aquisição dos onze imóveis, tal como contratualmente previsto, foi aprovado pela Câmara e pela Assembleia Municipal, conforme Deliberação n.º 506/2019, de 18 de julho de 2019 e de 23 de julho de 2019, respetivamente, em ambos os órgãos sem votos contra (**Anexo II**);
4. Com o devido respeito, e não sendo o Município de Lisboa o destinatário da ação inspetiva realizada, é nosso entendimento que o Memorando celebrado e os contratos dele emergentes são de grande significado para o interesse público em geral, não havendo lugar a qualquer reparo nos planos da legalidade nem do mérito da gestão;



1/8





**Câmara Municipal de Lisboa**  
Direção Municipal de Gestão Patrimonial

Concretizando, focando apenas nas observações feitas pelo Tribunal nas Conclusões do Relatório produzido e dado a conhecer e que tangem com competências e responsabilidades deste Município:

5. Todas as operações patrimoniais realizadas pelo Município de Lisboa, com entidades públicas ou privadas, são suportadas em estudos técnicos e em avaliações de mercado realizadas por empresas da especialidade devidamente qualificadas e certificadas, o que também se verificou no caso concreto;

**B – Do Período de Carência de 24 Meses**

6. O período de carência de 24 meses no pagamento das rendas estabelecido nos contratos de arrendamento corresponde a uma prática generalizada no mercado e tem plena justificação dado que os imóveis em causa não estavam em condições de serem arrendados para o fim a que se destinavam, tendo o Município assumido a responsabilidade de os transformar para uso habitacional (anteriormente escritórios) e de suportar todas as despesas com as obras a realizar.
7. Essa readaptação dos edifícios para o uso habitacional, com todos os encargos a suportar pelo Município, implica:
  - \* Estudos de mercado, e levantamento de necessidades de tipologias habitacionais;
  - \* Execução de projetos de arquitetura e de todas as especialidades
  - \* Execução das obras de readaptação para habitação, que constituem obras de reabilitação profunda
8. Esclarece-se que essas obras são de valor muito avultado, em alguns casos já em execução, implicando a reconstrução de todo o interior incluindo instalações técnicas de eletricidade, águas e esgotos e telecomunicações, bem como equipamentos de instalações sanitárias e novas cozinhas.
9. O prazo de 24 meses para a carência no pagamento de renda corresponde exatamente ao período durante o qual tais obras serão executadas e que, portanto, os imóveis não terão condições para ser utilizados para o fim a que se destinam;
10. Importará também não esquecer que os custos suportados pelo Município de Lisboa, para lá de necessários para que os imóveis cumpram a missão a que se destinam, não são dedutíveis nas rendas nem no preço devido pela aquisição da propriedade, sendo certo que, caso a opção de compra não fosse acionada, o Município estaria obrigado no final do prazo dos contratos de arrendamento a devolver ao



**Câmara Municipal de Lisboa**  
Direção Municipal de Gestão Patrimonial

IGFSS os locados em boas condições de conservação de acordo com as alterações efetuadas para destino dos imóveis à habitação previstas neste contrato, completamente desocupado de pessoas e bens, sem direito a ressarcimento por quaisquer obras ou benfeitorias;

11. É, portanto, inadequado, qualificar, mesmo entre aspas, tal período de carência como um "subsídio", dado que o que efetivamente se passa é que o Município, tal como em muitos outros contratos de arrendamento que celebra com entidades terceiras, não deverá suportar despesas de renda ao mesmo tempo que está a suportar encargos com obras sem as quais os locados não terão condições para o fim a que se destinam;
12. Aliás, e como melhor se explicitará infra, com a decisão de exercer a opção de compra desde já, o Município nem chega a usufruir desse período de carência, pagando logo a totalidade do preço devido, o que significa que o IGFSS vai dispor imediatamente da totalidade da verba de 57,2ME, podendo, designadamente, utiliza-lo em aplicações alternativas;

**C – Da Determinação do Preço**

13. O critério utilizado entre as partes para determinação do valor de venda e de arrendamento dos imóveis foi de realizar avaliações de mercado por entidades externas previamente consensualizadas e devidamente credenciadas, com os pressupostos técnicos de tais trabalhos a serem exatamente os mesmos para o Município e para a Segurança Social. Daqui resulta, em termos práticos, que foram realizadas 4 avaliações e não apenas as duas a que o IGFSS estará obrigado, o que faz com que, respeitado entre elas o devido intervalo de segurança de 20%, o critério adequado seja, como foi feito, o da média aritmética das 4 avaliações realizadas para cada um dos imóveis;
14. Na realidade, as duas entidades contrataram 4 (quatro) avaliações externas e independentes, tendo previamente consensualizado as entidades avaliadoras selecionadas. As entidades avaliadoras são as certificadas pela CMVM e atuam de forma independente, independentemente da entidade que solicita o serviço;
15. Também foi realizado um trabalho prévio à contratação dos avaliadores que foi consensualizar os pressupostos, concretamente que os edifícios eram adquiridos no estado em que se encontravam à data, e tendo em vista a utilização futura para habitação, mercado de arrendamento habitacional de longa duração, embora com valores de mercado nessa ótica;
16. Para as estimativas de custos foi utilizado o método comparativo de mercado, com recurso a técnicas de



**Câmara Municipal de Lisboa**  
Direção Municipal de Gestão Patrimonial

- inferência estatística e a articulação com o método do rendimento efetivo pelos 2 avaliadores. Adicionalmente os avaliadores procederam a uma abordagem pelo método de custo, com recurso a uma análise de Discounted Cash Flow, de forma a atribuir um valor de mercado, à data atual, para os mesmos;
17. Quanto ao método seguido pelas empresas avaliadoras contratadas pelo Município, temos a considerar que a Krata aplicou o método comparativo de mercado e o método de custo aplicando um DCF a 4 anos, obtendo um intervalo de valores de onde conclui um valor no interior desse intervalo, enquanto que a Garen aplicou método comparativo de mercado, método do rendimento e método da estrutura de custo dinâmico, apontando 2 valores de mercado à data, um para o uso alternativo proposto pela CML com obras a 2 anos, e outro com o uso continuado (serviços), sendo que apenas num dos imóveis não previu a retoma da função de habitação do imóvel, dispensando dessa forma o método de custos dinâmico. Tendo o avaliador apresentado 2 valores, um para cada cenário, foi sempre adotado o maior de entre ambos;
  18. O recurso a várias abordagens, neste caso, três metodologias, conferiu maior rigor e fiabilidade à avaliação imobiliária, tendo em conta que as boas práticas pressupõem o recurso a pelo menos duas metodologias para obtenção de um valor válido;
  19. Não existe nenhum normativo internacional ou nacional relativo a avaliações imobiliárias que regule ou defina qual a diferença relativa admissível entre avaliações. Na realidade, os normativos internacionais traduzidos no Red Book, RICS Valuation - Global Standards 2017 do RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors), ou as EVS – European Valuation Standards da TEGOVA (The European Group of Valuers Associations) estão orientados para o trabalho de uma avaliação e não para a realização de várias avaliações;
  20. Da mesma forma, a Lei 153/2015 de 14 de Setembro - Regula o acesso e o exercício da atividade dos peritos avaliadores de imóveis que prestem serviços a entidades do sistema financeiro nacional também não dispõe em nada sobre esta matéria, nem faria sentido que o fizesse, pois a diferença relativa entre os vários trabalhos, depende muito da conjuntura económica e do tipo de ativos a avaliar.
  21. Apenas a CMVM (Comissão de Mercado de Valores Mobiliários) regulou sobre esta matéria, ainda assim em contexto diverso, quando a propósito da gestão dos fundos de investimento imobiliário, e sendo realizadas duas avaliações imobiliárias, define como diferença mínima de 20,0%. É perfeitamente expectável que aumentando o número de avaliações, aumente também o grau de dispersão entre elas, e, portanto, seja ampliado o intervalo de admissão das avaliações. Esse grau de tolerância aumenta também





**Câmara Municipal de Lisboa**  
Direção Municipal de Gestão Patrimonial

em função do tipo de imóvel da conjuntura económica: uma fase do ciclo mais "turbulenta" implica uma maior dispersão nas análises, ao invés uma fase do ciclo mais estável traduz-se num maior nivelamento dos valores e do número de avaliações;

22. Assinale-se a este propósito que o critério que tem sido adotado, quando estamos na presença de 3 ou mais avaliações é o da maior diferença relativa para a média aritmética, e não a maior diferença relativa entre o valor máximo e o valor mínimo;

Concretizando com alguns números:

- a) Para o valor total dos 11 imóveis, a maior diferença relativa para a média é de 8,1% (oito vírgula um por cento).
- b) Quando no Ponto 5 se refere que "o desvio entre a avaliação mais baixa e mais alta por imóvel atingiu os 70,6% (€2.613.320)", está em causa o imóvel da Av. Visconde Valmor, em que o valor máximo foi de €6.313.320 e o valor mínimo de €3.700.000. Ora, como bem sabemos, o cálculo da diferença relativa depende do valor que se coloca no denominador, pelo que temos as duas possibilidades:

$$\Delta = (6.313.320€ - 3.700.000€) / 3.700.000€ = 70,6\%$$

Ou

$$\Delta = (6.313.320€ - 3.700.000€) / 6.313.320€ = 41,4\%$$

Mas na realidade consideramos a diferença relativa para o valor da média e fica:

$$\Delta = (4.960.155€ - 3.700.000€) / 4.960.155€ = 25,4\%$$

Considerou-se, por isso, uma diferença relativa de 25,4%, o que para o tipo de imóvel em causa, e existindo 4 avaliações, se considera perfeitamente aceitável.

- c) Ponto 6 "O desvio entre a avaliação mais baixa e mais alta por imóvel só foi inferior a 20% em 2 dos 11 imóveis"

Mantendo o critério, a maior diferença relativa para a média é inferior a 20,0% em 7 dos imóveis – conforme quadro em anexo. E o mesmo indicador é inferior a 30,0% em 9 dos 11 imóveis.

- d) A taxa yield de 5,75% fixada corresponde à taxa de rentabilidade do mercado de arrendamento para o



**Câmara Municipal de Lisboa**  
Direção Municipal de Gestão Patrimonial

segmento em análise. Atualmente, com a descida das taxas de juro e da inflação, até poderia ter sido ponderada uma taxa ligeiramente inferior a esta.

No mercado em geral, qualquer aplicação financeira com uma remuneração a uma taxa de 5,75% é uma excelente aplicação, em nada sendo colocado em causa o mérito da aplicação dos fundos da segurança social, quer no que diz respeito ao valor da taxa de remuneração, quer no que diz respeito ao reduzido risco da operação (contratação com uma entidade que tem as melhores classificações de rating, no que diz respeito ao cumprimento das obrigações).

23. As razões e motivações do Município ao exercer o direito de aquisição que os contratos lhe atribuem são as que expressamente constam da Deliberação da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal (anexo), sendo que só residualmente a questão de evitar a atualização do preço pesou nesse sentido. O que está em causa é, antes de mais, a possibilidade de o Município poder trabalhar fontes alternativas de financiamento da operação de renda acessível que acontecerá nos imóveis em causa, o que a condição de arrendatário não lhe permite fazer, mas também o facto de a propriedade plena melhor se adequar aos objetivos pretendidos, desde logo face aos contratos de arrendamento que terá de celebrar com os particulares beneficiários;
24. Já quanto à oportunidade, e como também se explicitou nas deliberações dos órgãos competentes, a verdade é que, a venda dos ativos imobiliários da Operação Integrada de Entrecampos (antiga Feira Popular) por valor substancialmente acima do valor base previsto na hasta pública ara o efeito levada a cabo permitiu gerar condições de tesouraria particularmente favoráveis para que tal viesse a acontecer ainda durante o exercício orçamental de 2019;
25. Haverá que ter em conta que a aquisição da totalidade dos imóveis e o pagamento numa só prestação do preço devido, coincidente com a escritura, permitirá também à Segurança Social um encaixe antecipado de receita (€ 57,2 M), que se traduz em benefício económico muito superior ao que decorreria de receber as rendas durante o período de carência ou mesmo da atualização prevista do preço;
26. Com o devido respeito, não cremos que tenha qualquer sustentação técnica a consideração formulada no Parágrafo 3º, alegadamente sobre uma "eventual perda de 10,8M€ nesta operação devido à margem usualmente obtida nas alienações em Lisboa de 12,2%. Proceder a tal inferência é mesmo um exercício puramente especulativo.

O facto de noutras operações poder ter sido obtida, em média, uma margem de 12,2% (valor de alienação vs valor de avaliação), não pode, de todo, significar que para esta operação seria espectável uma





**Câmara Municipal de Lisboa**  
Direção Municipal de Gestão Patrimonial

27. Não se atende ao tempo e ao modo da operação, do mesmo modo que se não levam em conta as especificidades dos imóveis que a integram, desde logo os usos atuais e o estado de conservação da generalidade deles;
28. Não é tecnicamente adequado comparar a venda deste conjunto de imóveis, em conjunto e com a totalidade do preço a pagar com a outorga da escritura, com a alienação de outros de dimensão e características diversas, muito menos com a alienação de pequenos imóveis ou de frações;
29. É consensual em termos técnicos e de mercado que para imóveis de menor dimensão vendidos isoladamente o universo de interessados é mais vasto, o que potencia a concorrência e faz aumentar os preços, enquanto que património de valor muito elevado, e vendido em conjunto, o universo de candidatos se restringe;
30. Se considerarmos ainda que a operação realizada com o Município permitiu à segurança Social evitar os tempos de exposição ao mercado dos imóveis em causa, sem capacidade para no entretanto gerar receitas face ao seu estado de conservação, melhor se alcança a impropriedade da afirmação produzida em sede de auditoria;

**D – Conclusões**

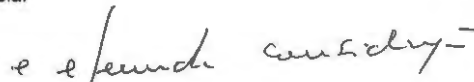
31. A celebração do Memorando de Entendimento, a outorga dos contratos de arrendamento e o exercício da opção de aquisição nestes prevista correspondem a decisões legítimas dos órgãos municipais competentes e cumprem os objetivos do programa de governo da Cidade, em clara manifestação de interesse público;
32. O valor das rendas, incluindo o período de carência até um máximo de 24 meses, bem como o preço e demais condições de aquisição, são adequados à natureza da operação, têm correspondência nas melhores práticas do mercado e salvaguardam os superiores interesses dos entes públicos intervenientes;
33. A celebração do Memorando e a plena produção dos seus efeitos é no plano legal plena e escrupulosamente legal;
34. Face aos interesses públicos prosseguidos e ao modo como foi realizada a operação, cremos que também no plano do mérito da gestão nada haverá que apontar, não deixando de ter presente a constitucionalmente consagrada autonomia do poder local e a legitimidade das decisões dos órgãos legitimamente eleitos;



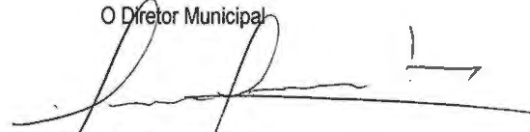
**Câmara Municipal de Lisboa**  
Direção Municipal de Gestão Patrimonial

35. A alienação dos imóveis diretamente ao Município tem o superior propósito, da máxima relevância para o interesse público, de não estar a alimentar a especulação imobiliária num período particularmente crítico quanto aos preços praticados, permitindo canalizar os imóveis para um dos grandes objetivos das políticas públicas, camarária e governamental, de promover a disponibilização de casas em regime de arrendamento a custos acessíveis, sendo certo que o valor de venda dos prédios em causa não deixa de ter correspondência na realidade dos bens em causa;
36. Insiste-se; salvaguardou-se o interesse público prosseguido pela Segurança Social e o interesse público prosseguido pelo Município, de forma pública e transparente, no respeito, entre outros, pelos princípios da legalidade, da eficiência e da eficácia.

Com os melhores cumprimentos,



O Diretor Municipal



António Furtado

No exercício das competências subdelegadas pelo  
Despacho N.º 86/P/2019, publicada no 2.º  
Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1327, de 25  
de julho de 2019.

Junta:

- Anexo I – Proposta 58/2019
- Anexo II – Proposta 506/2019

V. RUI FILIPE DE MOURA GOMES

TRIBUNAL DE CONTAS

E 16627/2019  
2019/10/31



Rui Filipe de Moura Gomes



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

Sua Referência: DAV – U.A.T. 2 – Processo de auditoria nº 1/2019

Sua Comunicação: 31184/2019 – 09/10/2019

Assunto: Auditoria à gestão do património da Segurança Social

No âmbito do Processo de Auditoria nº1/2019, vem o signatário, nos termos do artigo nº 13º e nº3 do artigo 87º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, apresentar as suas alegações.

O signatário exerceu o mandato de Presidente do Conselho Diretivo do IGSS, I.P, no período compreendido entre 15 de outubro de 2012 e 24 de fevereiro de 2018.

Daí que não se pronuncie sobre factos constantes do Projeto de Relato de Auditoria (doravante Projeto de Relato), ocorridos após o termo do seu mandato.

Também não se vai pronunciar sobre factos, conclusões e recomendações de opções gestionários para futuro, constantes do Projeto de Relato, por entender que cabe ao atual Conselho Diretivo do IGSS, I.P., tecer as considerações que julgar pertinentes no âmbito do seu exercício do contraditório.

O signatário apresenta as suas alegações, pronunciando-se nos seguintes termos:

Como questão prévia refira-se que do ponto de vista de metodologia de resposta se privilegia a análise das conclusões e recomendações, procurando em alguns casos agrupar as matérias englobando mais de uma conclusão.

**Conclusão nº 3** *“Das 147 imóveis alienados no triénio 2016/2018, dos quais 71 no concelho de Lisboa, no valor global de 40,8 M, foram alienados por ajuste direto 61 (41,5%) representando 28,3% (11,6 M€) da receita total.*

*Por concurso foram alienados 50 imóveis (34%), no montante de 21,7 M€ (53,2%), por venda eletrónica 28 (19%) por 7,3 M€ (18%) e por venda direta ao arrendatário 8 (5%) por 0,2 M€ (0,5%)”*

**Conclusão nº 4** *“A margem de alienações dos imóveis por ajuste direto foi de apenas 1,7%, enquanto por concurso foi de 12,1% e por venda eletrónica de 21,6%.”*

O Projeto de Relato apresenta uma análise relativa à tipologia de procedimento com base na terminologia usada nos vários regulamentos aplicáveis no período auditado. Contudo esta comparação entre procedimentos terá de ser analisada à luz dos regulamentos de alienação que se encontravam em vigor nas respetivas datas.

Os procedimentos de alienação por concurso e por ajuste direto terminaram em maio de 2017, por força do novo Regulamento de alienação de Imóveis por Venda Eletrónica (RAIVE) que implementou o sistema de venda eletrónica.

Embora a norma relativa ao critério de adjudicação tenha sido alterada por deliberação do conselho diretivo de 31/03/2016, alargando a adjudicação *“à proposta de maior valor, de entre as que forem rececionadas nos serviços deste instituto no prazo de 7 dias a contar da 1ª proposta”*, os procedimentos de alienação por concurso e por ajuste direto terminaram em maio de 2017, por força do novo Regulamento de Alienação de Imóveis por Venda Eletrónica (RAIVE) que implementou o sistema de venda eletrónica.

Refira-se que o procedimento por ajuste direto é efetuado no seguimento de concurso que ficou deserto não um procedimento de per si. Este procedimento em duas fases consta nos regulamentos de alienação de imóveis de renda livre desde, pelo menos, o ano de 2019, e respeita os princípios da transparência e da concorrência. Repita-se, não se trata de uma adjudicação direta sem sujeição à concorrência de compradores, mas antes surge porque da submissão ao mercado não resultou qualquer proposta de aquisição. E, com o mesmo preço base da primeira fase passava-se à segunda. Assim, a comparação do tipo de procedimentos nos termos apresentados no relato pode conduzir a leituras erróneas.

Entende-se, pois, pelos motivos supra expostos, que a informação relativa aos tipos de procedimento e às margens obtidas não são comparáveis nos termos apresentados no Projeto de Relato, por não terem em conta a sucessão de procedimentos, a tipologia dos imóveis, o estado de conservação, a localização, o momento da venda e a sucessão de regulamentos aplicáveis.



**Conclusão nº 5** *"Foram alienados 15 imóveis, com base em (6) procedimentos por ajuste direto, pelo valor de venda imediata, i.e. cerca de 30% abaixo do valor de mercado, com uma perda potencial de receita de 1,1 M€, uma opção que apenas se justificaria em situação de necessidade, o que não foi demonstrado."*

**Recomendação nº 2 (IGFSS)** *"Garantir que o valor base de venda dos imóveis a alienar não é inferior ao seu valor de mercado (...)"*

A colocação no mercado pelo valor de venda imediata, em alguns procedimentos de venda, apenas foi considerada nos casos em que, em momento anterior, a venda ficou deserta, por não terem sido apresentadas propostas.

Sendo que o valor de venda imediata corresponde ao valor base, apresentado pelo avaliador, fundamentado numa metodologia que tem em consideração o tempo de exposição do bem no mercado e o valor descontado de uma taxa de juro adicionado a um prémio de risco e uma taxa de inflação.

Senão vejamos:

- É referido no Projeto de Relato que o imóvel sito na Rua da Nova Trindade foi *"O imóvel urbano sito na Rua Nova da Trindade, nº 15-17 (...), foi o que mais contribuiu (61,7%;695m€) para aquela perda."*

Contudo, da análise do processo verifica-se que o imóvel já tinha integrado anterior procedimento de alienação (concurso de 2014) com preço base igual ao valor de mercado (€2.330.700,00 ), tendo o procedimento ficado deserto.

Posteriormente, reintegrou a bolsa de imóveis pelo procedimento de ajuste direto e com o mesmo valor base até 11/2014, sem que tenha obtido propostas de aquisição.

Através da deliberação de conselho diretivo de 05/03/2015 foi autorizada a reintegração na Bolsa de Imóveis pelo valor €1.631.490,00 a que correspondia ao valor de base de licitação na avaliação imobiliária de 03/2014.

No entanto, foi realizado novo relatório de avaliação ao imóvel, cujo valor de mercado era de €1.273.900,00, ou seja, de valor inferior ao valor de mercado e de base de licitação apurados no anterior relatório de 03/2014. A informação nº 17/2015 que autorizou a reintegração do imóvel na Bolsa de Imóveis, referiu este facto, tendo sido autorizado a reintegração do imóvel pelo valor de €1.631.490,00, que era superior ao da mais recente avaliação imobiliária. Saliente-se que o valor de mercado à data, correspondia ao valor de €1.273.900,00.

Como se demonstra nesta situação em particular, não se poderá apresentar uma *"perda potencial"* nos termos expostos no quadro nº 24 do Relato, até porque na data da colocação no mercado existia uma avaliação com um valor inferior ao preço de venda imediata apresentado nas avaliações anteriores, pelo que se entende que análise efetuada no Projeto de Relato, ora em contraditório, carece de fundamentação.



- Relativamente ao imóvel sito em Vale das Albardas – Figueiró dos Vinhos, o mesmo integrou a bolsa de imóveis, em abril de 2014, pela primeira vez, pelo valor correspondente ao da dação, não tendo sido apresentada qualquer proposta.

Em junho de 2014, e em virtude de ter ficado o concurso deserto, foi efetuada avaliação ao imóvel, pela empresa Right Value, Lda. – Consultoria e Avaliação Imobiliária que conclui que o valor atribuído em 2007 para a dação, se encontrava desajustado à nova realidade, sendo apurados tecnicamente os seguintes valores:

- Como Valor de Mercado €346.200,00 (trezentos e quarenta e seis mil e duzentos euros); e
- Como Valor de Venda Imediata €173.000,00 (cento e setenta e três mil euros).

Nessa sequência e por despacho de autorização, concedido pela vogal do conselho diretivo, com o pelouro da área do património, datado de 9 de julho de 2014, ratificado em reunião de conselho diretivo, de 11 de julho de 2014, integrou o imóvel a bolsa de imóveis, nos termos e nas condições propostas, sendo que o valor de alienação foi determinado em €346.200,00.

Deste concurso, não foram obtidas propostas para aquisição do imóvel visado, naquelas condições.

Nesse sentido, e face à falta de procura de mercado, atendendo ao estado de conservação do imóvel, em 15 de setembro de 2015 foi autorizado, por despacho da vogal do conselho diretivo, ratificado em reunião de conselho diretivo de 17/09/2015, nova inclusão na bolsa de imóveis, pelo valor de venda imediata, a que correspondia o montante €173.000,00, tal como identificado em sede de avaliação.

Pelo que se verifica que o imóvel esteve sujeito às condições de mercado desde abril de 2014, com 3 avaliações de valor de venda (o da dação, o do valor de Mercado e o do valor de venda imediata), como comprovado anteriormente.

Considerando que o imóvel não obteve propostas pelo preço de mercado, agravado pela dificuldade na comercialização e atendendo ao estado de conservação que o mesmo se encontrava, quer pela existência de materiais altamente inflamáveis que colocavam em causa a segurança de pessoas e bens, foi deliberado pelo conselho diretivo autorizar a alienação do imóvel pelo valor de venda imediata, esgotadas todas as possibilidades de proceder à sua alienação por valor superior, valor este já previsto em sede de relatório de avaliação datado de junho de 2014.

- No que concerne ao imóvel denominado “Quinta da Manuela”, o mesmo já tinha integrado anterior procedimento de alienação, designadamente concursos desde o ano de 2013, pelo valor de €1.039.755,75, tendo ficado deserto.

Em 2014 foi efetuada nova avaliação ao imóvel, tendo sido atribuído como valor de mercado o montante €827.269,00 e de venda imediata de €656.024,00.

No ano de 2014, por deliberação do conselho diretivo de 13/03/2014, o imóvel integrou o 1º concurso de 2014, com o preço base igual ao valor de mercado €827.269,00, tendo o procedimento ficado deserto.

Posteriormente, reintegrou a bolsa de imóveis pelo procedimento de ajuste direto e com o mesmo valor base, tendo-se obtido uma proposta no valor pelo qual o imóvel se encontrava na bolsa de imóveis para alienação por ajuste direto.

Por despacho da vogal do conselho diretivo, responsável pela área do património, ratificado em reunião de conselho diretivo de 09/10/2014, foi o imóvel adjudicado à empresa “Vale do Lapedo – Sociedade Imobiliária Lda”.

Contudo, por despacho da vogal responsável pela área do património datado de 05/03/2015, exarado na Informação nº 76/2015 da DGIN, foi determinado a perda do sinal do promitente-comprador no valor de €41.363,45 a favor do instituto, uma vez que não foi dado cumprimento ao disposto no nº2 do artigo 24º do Regulamento de Alienação de Imóveis e das cláusulas quinta e nona do CPVC, ou seja a escritura pública ser celebrada no prazo de dois meses a contar da data da assinatura do contrato de promessa de compra e venda, o qual produziu efeitos a 1 de dezembro de 2014.

O imóvel integrou o 1º concurso de alienação de 2015, aprovado por despacho da vogal responsável pela área do património, exarado na Informação nº 178/2015 da DGIN, ratificada em reunião de conselho diretivo de 09/04/2015, pelo valor de €827.269,00.

Posteriormente, em julho de 2015, por despacho da vogal do conselho diretivo responsável pelo pelouro do património, de 15/07/2015, ratificado em reunião de CD de 16/07/2015, o imóvel foi, novamente, colocado à venda por ajuste direto pelo montante de €740.000,00, a que correspondia um valor intermédio entre o valor de mercado e o valor de liquidação imediata resultante da avaliação de 2014, não tendo sido apresentadas quaisquer propostas.

Em novembro de 2015 o imóvel integrou o 3º concurso de alienação de 2015, aprovado por despacho da vogal do conselho diretivo responsável pela área do património, de 18/11/2015, exarado na Informação nº 300/2015 da DGIN, ratificado em reunião de conselho diretivo de 19/11/2015, pelo valor de venda imediata determinado na avaliação do ano de 2014, ou seja, €656.024,00, o qual ficou deserto.

Por despacho da vogal do conselho diretivo responsável pela área do património, de 29/12/2015, ratificado em reunião de conselho diretivo de 30/12/2015, foi autorizada a integração do imóvel na bolsa de imóveis pelo procedimento de ajuste direto e com o mesmo valor base de €656.024,00.

Tendo sido rececionada a 25/01/2016 uma proposta de compra, pelo valor base de €656.024,00.

Em resumo, o imóvel esteve sujeito às condições de mercado desde o ano de 2013, com 3 variações de valor de venda (o do valor de mercado, valor de venda intermédio e o do valor de venda imediata), como comprovado anteriormente.

- Relativamente aos imóveis denominados Lameiros Refojos Lote 3/6 e 8 Cabeceiras de Bastos, os mesmos já tinham integrado anteriores procedimentos de alienação, designadamente concursos desde o ano de 2011 pelos valores de dação €43.474,00 Lote 3, €18.118,00 Lote 6, e €19.843,00 Lote 8.

Sendo que, no ano de 2013, os imóveis integraram o concurso de 21/10 a 29/11 de 2013, aprovado por deliberação do conselho diretivo de 10/10/2013, pelos valores de €25,200,00 Lote 3, €13.900,00 Lote 6, e €15,200,00 Lote 8, tendo o procedimento ficado deserto, razão pela qual integraram a bolsa de imóveis pelo valor de venda imediata.

No ano de 2014, os imóveis integraram o concurso de 25/03 a 22/04/ 2014, aprovado por deliberação do conselho diretivo de 20/03/2014, pelos valores de €25.200,00 Lote 3, €13.900,00 Lote 6, e € 15.200,00 Lote 8, tendo o procedimento ficado deserto, razão pela qual integraram a bolsa pelo valor de venda imediata.

Em face do exposto, constata-se que todos os imóveis estiveram sujeitos ao mercado em vários concursos anteriores, sem que tenham surgido propostas, o que fundamentou a opção pelo valor de venda imediata, considerando o tempo de exposição ao mercado.

Nestes termos, entende-se que não houve qualquer perda potencial para o IGFSS, I.P., pela razão que ninguém quis comprar por valor superior ao que veio a ser vendido. Ao que acresce que a manutenção de imóvel devoluto também representa encargos financeiros e privação de investimento das verbas obtidas no âmbito da carteira de Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

**Conclusão nº 6** *“Foi utilizado como critério de adjudicação, em procedimentos de alienação de imóveis por ajuste direto, a ordem de entrada das propostas, não garantindo a escolha da proposta de maior valor:*

**Conclusão nº 7** *“A opção pela ordem de entrada das propostas como critério de adjudicação, em detrimento da proposta de valor mais elevado, originou uma perda potencial de receita na alienação de 10 imóveis de 0,3M€.”*

Relativamente ao procedimento de alienação por ajuste direto, cumpre referir que, pese embora do Projeto de Relato conste a nota de rodapé nº 59 onde se refere que aquele ajuste direto é *“procedimento distinto da figura do ajuste direto previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP)”*, é importante aqui salientar as claras diferenças que distanciam os dois procedimentos.

Em primeiro lugar, há que sublinhar que a adjudicação por ajuste direto na venda de imóveis constitui nos termos dos regulamentos de alienação, em vigor até maio de 2017, o procedimento secundário face ao concurso público, sendo inclusivamente este último que define os requisitos necessários à alienação e que serão aplicados supletivamente ao ajuste direto, conforme resulta do regime subsidiário previsto nos regulamentos de alienação. Já no CCP o ajuste direto, sendo fundamentalmente adotado por critérios de valor (cfr. Alínea d) dos artigos 19º e 20º do CCP) e excecionalmente por critérios materiais (cfr. Artigos 23º a 27º do CCP), goza de aplicação mais comum, designadamente nas aquisições de bens, serviços e empreitadas de mais baixo valor.

No que concerne ao ajuste direto previsto no CCP, este *“é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta (cfr. Nº 2 do artigo 112º do CCP), isto é, nesta figura, a entidade adjudicante ativamente escolhe uma contraparte para que apresente uma proposta sendo que, desde que a mesma cumpra o preço base proposto e*



outras exigências sumárias, tal determinará, quase invariavelmente, a adjudicação da proposta apresentada.

Ora, no procedimento de venda por ajuste direto previsto nos regulamentos de alienação de imóveis, o IGFSS, I.P., não procede ao convite de qualquer entidade pública ou privada, antes permitindo que, em determinadas circunstâncias previstas naquele regulamento (cfr, artigo 25º), designadamente por deserção do concurso ou desistência de compra naquele mesmo (porque como já se referiu, o concurso é o principal procedimento para alienação de património imobiliário no IGFSS, I.P.) seja permitida a receção de propostas de aquisição de um imóvel e de acordo com um preço mínimo pré-determinado (cfr. Artigo 26º).

Isto é, neste procedimento o IGFSS, I.P. é uma entidade passiva face à receção de propostas, competindo-lhe avaliar o cumprimento das condições de admissão de propostas e demais requisitos necessários à adjudicação, entre os quais, note-se mais uma vez, se incluem aqueles do concurso que aqui são aplicados supletivamente (cfr, artigo 30º). Em suma, o IGFSS, I.P. não escolhe a contraparte no ajuste direto.

Note-se, contudo, que mesmo que as condições para a alienação por ajuste direto estejam reunidas, o IGFSS, I.P. reserva-se ainda no direito de não alienar os imóveis que integram a bolsa de imóveis (cfr. Nº 5 do artigo 28º) de forma a assegurar o interesse público, ao contrário do que acontece no ajuste direto (e demais procedimentos pré-contratuais) do CCP, onde existe um dever de adjudicação (cfr. Artigo 76º do CCP), salvo casos excecionais e devidamente fundamentados (cfr. Artigo 79º do CCP).

Salienta-se que os imóveis integrantes da alienação por procedimento de ajuste direto são propriedade cuja alienação por via de concurso se frustrou, pelo que nesse procedimento enquanto subsequente ao insucesso do procedimento abertamente concorrencial, se privilegia a adjudicação por critério de oportunidade, ou seja, por ordem de entrada, adjudicando-se à proposta de valor mais elevado apresentada no mesmo dia, desde que cumpridos os critérios do valor previstos no artigo 27º, de forma a evitar dilações que prejudicassem o interesse do comprador, sem contudo se prescindir da efetiva concorrência entre preços de duas ou mais propostas simultâneas, porque apresentadas no mesmo dia (cfr. Artigo 3º e nº 2 do artigo 28º); o que contrasta com o ajuste direto previsto no CCP, onde não existe concorrência de forma alguma, pois envolverá sempre apenas uma proposta de um único convidado escolhido pela entidade adjudicante.

Em resumo, as semelhanças entre as figuras do ajuste direto no CCP e a prevista nos regulamentos de alienação e arrendamento cingem-se fundamentalmente à sua denominação porquanto apresentam natureza, funcionamento e objetivos distintos.

Refira-se ainda, que os regulamentos de alienação e arrendamento foram aprovados para dar alguma objetividade e tratamento concorrencial no âmbito do cumprimento do disposto no artigo 20º do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei nº 288/93, de 20 de agosto, **o qual prevê que o património de renda livre é alienado pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar.**

Com efeito, compete ao conselho diretivo do IGFSS, I.P., praticar os atos de gestão decorrentes da aplicação dos estatutos e necessários ao bom funcionamento dos serviços, conforme estabelece a alínea i) do nº 1 do artigo 21º da Lei Quadro dos Institutos Públicos (LQIP), em vigor à data.

Estabelece ainda o nº 1 do artigo 12º da LQIP, que as disposições relativas à organização interna dos institutos públicos constam dos seus estatutos, aprovados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da tutela, e, em tudo o mais que, face ao disposto na lei, possa assim ser regulado, de regulamentos internos, aprovados pelos órgãos do instituto.

Foi no âmbito do enquadramento supra e com vista a conferir rigor, objetividade e concorrência, que os conselhos diretivos aprovaram os regulamentos de alienação e respetivas alterações, com vista a disciplinar toda a matéria relativa à alienação de imóveis de renda livre, estabelecendo assim as condições o mais objetivas possíveis para se chegar à formação de vontade do IGFSS, I.P. e poder de forma transparente chegar ao acordo previsto no artigo 20º do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei nº 288/93, de 20 de agosto.

Refira-se ainda que durante o ano de 2009, foi realizada uma auditoria à alienação de património da segurança social (Processo de auditoria nº 15/2009), pela Inspeção Geral do Ministério, cujo relatório foi rececionado a 16/12/2011, após homologação Ministerial.

No âmbito do processo inspetivo acima referido nunca foi suscitada qualquer observação relativamente à norma do regulamento – imóveis não alienados em concurso 2009, que estabelecia como critério de adjudicação a *“ordem de entrada das propostas”* e na *“destes serviços terem rececionado mais que do que uma proposta no mesmo dia, o critério utilizado será o preço mais elevado”*, conforme consta do artigo 8º do citado regulamento.

Regista-se também, o processo de auditoria nº 14/2017, à alienação do património da segurança social, realizado, igualmente, pela Inspeção-Geral do Ministério, que abrangendo o triénio de 2014 a 2016, não colocou em crise os regulamentos de alienação de imóveis em vigor no período auditado.

Como resulta do supra exposto, o conselho diretivo procurou dar cumprimento às conclusões e recomendações, sendo que nunca foram suscitadas quaisquer dúvidas quanto à norma do regulamento que se coloca em crise, assim como alterar os regulamentos quando se entendeu necessário.

Salienta-se que, numa ótica de melhoria contínua do processo, o IGFSS, I.P. foi introduzindo alterações aos regulamentos tendo em vista garantir a maximização da rentabilidade do património, que culminou com a alteração do critério de adjudicação no procedimento de venda por ajuste direto, alargando a adjudicação *“proposta de maior valor, de entre os que forem rececionadas nos serviços deste instituto no prazo de 7 dias a contar da 1ª proposta”*, conforme alteração ao regulamento de alienação de imóveis aprovada por deliberação do conselho diretivo de 31/03/2016.

Sendo que, por deliberação do conselho diretivo de 18/05/2017 foram revogados os regulamentos anteriores e aprovados novos regulamentos. A saber: Regulamento de alienação de imóveis por via



eletrónica; Regulamento de arrendamento de imóveis por via eletrónica; e Regulamento de alienação e arrendamento por procedimento direto.

Relativamente à “*perda potencial*” referida no Projeto de Relato como consequência da existência de uma norma no regulamento aplicável à data, que adjudicava de acordo com a ordem de entrada das propostas, salvaguardando o critério do preço mais elevado no caso de serem rececionadas várias propostas no mesmo dia para o mesmo imóvel, não pode ser utilizado para aferir uma perda, uma vez que os proponentes tinham a possibilidade de desistência, ou de não serem admitidas por motivos de exclusão previstos nos próprios regulamentos. Acresce que sempre tem de existir um momento razoável a partir do qual não sejam consideradas novas propostas.

Menciona-se ainda que, os regulamentos de alienação eram públicos e nunca se teve conhecimento de qualquer reclamação relacionada com a aplicação da norma em apreço.

Neste sentido, considera-se que o IGFSS, I.P., através do seu conselho diretivo não só aprovou os regulamentos de alienação de imóveis, nos termos da alínea i) do nº 1 do artigo 21º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, em vigor à data, para cumprimento do disposto no artigo 20º do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei nº 288/93, de 20 de agosto, como ainda estabeleceu mecanismos no procedimento que vão para além da mera livre negociação, favorecendo ainda a concorrência, maior preço entre as propostas do mesmo dia, em cumprimento das boas práticas administrativas.

**Conclusão nº 8** “*A obrigatoriedade de entrega de documentação por todos os concorrentes, independentemente do seu posicionamento na lista de classificação provisória de um concurso, propiciava um elevado número de exclusões.*”

*Em 2017, num procedimento de alienação por concurso de 16 imóveis, foram excluídos, por falta de apresentação da documentação pelos concorrentes, propostas de valor superior (116m€) ao da adjudicação”*

Conforme consta dos processos disponibilizados pelo IGFSS, I.P., no único procedimento de alienação de 16 imóveis, em que vigorou este normativo, por deliberação do conselho diretivo do IGFSS, I.P., de 06/07/2017, foi autorizada a concessão da extensão do prazo para a apresentação da documentação prevista no artigo 18º do RAIVE para todos os proponentes de todos os imóveis, desde o dia 26/06/2017 até ao dia 14/07/2017, pelo que a exclusão dos concorrentes só se efetivou após o termo de um prazo mais alargado para a apresentação da documentação obrigatória.

Saliaenta-se ainda o grau de desistência, mesmo tendo apresentado a documentação obrigatória e estarem identificados nas listas finais de classificação, como se apresenta de seguida:

- Av. 5 de Outubro, 261 – 5ª Esq. (Lisboa) – 2 candidatos que desistiram após a adjudicação
- Av. Manuel da Maia, 44 – 1ª Esq. (Lisboa) – 2 candidatos que desistiram após a adjudicação
- Rua Actor Vale, 43 – 2ª Esq. (Lisboa) – 1 candidato desistiu após a adjudicação
- Rua Rodrigo da Fonseca, 91 – 2ª Esq. (Lisboa) – 7 candidatos que desistiram após a adjudicação
- Rua Rodrigo da Fonseca, 188 – C/v Esq. (Lisboa) – 3 candidatos que desistiram após a adjudicação
- Rua do Salitre, 42 – 5ª Esq. (Lisboa) – 3 candidatos que desistiram após a adjudicação

Considerando que esta norma apenas foi aplicável a um concurso, sendo que no âmbito desse concurso o prazo foi prorrogado, o motivo de exclusão por falta da entrega da documentação não se

deveu ao prazo previsto no regulamento, pelo que se entende que não existe qualquer potencial perda de receita.

**Conclusão nº 22** *“O Fiscal Único não emitiu os pareceres previstos legalmente sobre aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis, nem estes foram solicitados pelos presidentes do Conselho Diretivo que exerceram funções no triénio 2016-2018.”*

**Recomendação nº 12 (IGFSS)** *“Assegurar que todos os processos sobre aquisição, arrendamento, alienação e oneração de imóveis possuam o respetivo parecer do Fiscal Único.”*

Nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei nº 84/2012, de 30 de março, diploma que aprova a orgânica do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., estabelece que o *“fiscal único é designado e tem as competências previstas na lei quadro dos institutos públicos.”*

Ora, da Lei Quadro dos Institutos Públicos, adiante designada LQPI, na redação em vigor, resulta do seu artigo 28º, o seguinte

*“Artigo 28º*

*Competências*

*1 – Compete ao fiscal único:*

- a) Acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental, a situação económica, financeira e patrimonial e analisar a contabilidade;*
- b) Dar parecer sobre o orçamento e as suas revisões e alterações, bem como sobre o plano de atividades na perspetiva da sua cobertura orçamental;*
- c) Dar parecer sobre o relatório de gestão de exercício e contas de gerência, incluindo documentos de certificação legal de contas;*
- d) Dar parecer sobre a aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis.*

Da leitura da norma da LQIP acima referida, verifica-se que, em termos interpretativos, a mesma não foi pensada para entidades que façam da gestão e alienação de imóveis uma das suas atribuições principais, pelo menos, no que concerne à sujeição de parecer prévio do fiscal único.

Com efeito, no foro do IGFSS, I.P. refere o nº4 do artigo 3º (Missão e atribuições) que são atribuições deste instituto, na área do património imobiliário, *“a) Assegurar a gestão e administração dos bens e direitos de que seja titular e que constituem o património imobiliário da segurança social; b) Promover, no âmbito do sistema de segurança social, estudos e avaliações do património imobiliário; c) Promover e implementar programas de alienação e de arrendamento do património imobiliário da segurança social.”*

Sendo o Departamento de Património Imobiliário, uma unidade orgânica operacional, conforme alínea c) do nº 2 do artigo 5º da Portaria nº 417/2012, de 19 de dezembro, que aprova os estatutos do IGFSS, I.P.

Acresce ainda, no que se refere à gestão do património, que o IGFSS, I.P. goza de regime jurídico excecional se comparado com o Estado.

Note-se neste sentido a especificidade da gestão, alienação e arrendamento dos imóveis que constituem o património imobiliário da segurança social, conforme resulta das suas atribuições, fundamentou que fosse aditado o artigo 13-A à Lei Orgânica do IGFSS, I.P., pelo artigo 163º do Decreto-Lei nº 33/2018, de 15 de maio.

*“Artigo 13º-A*

*Património imobiliário da Segurança Social*

*1 – À alienação, aquisição, oneração, arrendamento e demais transações ou operações de gestão dos imóveis do IGFSS, I.P., que constituem o património imobiliário da segurança social não se aplica o regime jurídico aplicável ao Estado e demais pessoas coletivas públicas, designadamente o disposto no Decreto-Lei nº 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual.*

*2 - O pagamento do preço correspondente à alienação de imóveis do IGFSS, I.P., a entidades da Administração Central ou Local, pode ser efetuado de forma prestacional, até ao limite máximo de 120 meses, sendo aplicável a taxa de juro de mora aplicável às dívidas ao Estado ou outras entidades públicas.*

*3 – Para efeitos do disposto no número anterior, é constituída garantia de pagamento sobre o imóvel alienado.”*

Ora, este regime excecional apresentado visa todos os atos de gestão e alienação patrimonial dos imóveis em questão, com vista a excluí-los do regime jurídico aplicável ao Estado e demais pessoas coletivas públicas e que a menção da exclusão do Decreto-Lei nº 280/2007, de 7 de agosto, não deve ser entendida como taxativa face ao uso da expressão “*regime jurídico*”, porquanto o uso do advérbio “*designadamente*” tem sido entendido em larga jurisprudência como tendo significado meramente exemplificativo.

Sendo assim, e resumindo: mesmo que porventura, da análise do artigo 13-A supra não se considere manifestamente explícito que desde a sua entrada em vigor exista uma exceção da aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis do património imobiliário do IGFSS, I.P. face aos restantes imóveis de outros institutos públicos, designadamente para os efeitos da alínea d) do nº 1 do artigo 28º da LQJP (parecer do fiscal único), sempre se deverá registar que o mesmo evidencia um tratamento de claro diferenciamento reconhecido pelo legislador entre a gestão imobiliária no foro do IGFSS, I.P., que corresponde a uma atribuição desse instituto e atividade corrente do seu Departamento de Património Imobiliário e a mera gestão e alienação ocasional de imóveis por outros institutos onde tais atos terão natureza extraordinária.

Ainda assim, o parecer do Fiscal Único poderá e deverá ser efetuado à posteriori, como medida de controlo da legalidade, de regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto, sendo que o IGFSS, I.P. assim procedeu e procede.



Pelo exposto, considera-se que o IGFSS, I.P. deu cumprimento à previsão legal, uma vez que o Parecer do Fiscal Único foi e, ainda é solicitado à posterior, como medida de controlo da legalidade e da boa gestão financeira e patrimonial do Instituto.

#### Eventuais infrações financeiras

**Conclusão nº 30** *“O Instituto preteriu propostas de maior valor em procedimentos de alienação de imóveis por ajuste direto, aplicando a ordem de entrada das propostas como critério de adjudicação em detrimento do interesse económico financeiro do Instituto e dos princípios legais que regem a boa gestão do erário público.”*

Relativamente à apreciação de facto e de direito desta conclusão remete-se para a resposta apresentada para as conclusões nº 6 e 7, considerando-se aqui reproduzido o seu conteúdo, salientando os seguintes aspetos conclusivos:

- Os regulamentos de alienação e arrendamento foram aprovados para cumprimento do disposto no artigo 20º do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei nº 288/93, de 20 de agosto, o qual prevê que o património de renda livre é alienado pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar.
- Compete ao conselho diretivo do IGFSS, I.P., praticar os demais atos de gestão decorrentes da aplicação dos estatutos e necessário ao bom funcionamento dos serviços, conforme estabelece a alínea i) do nº 1 do artigo 21º da LQIP, em vigor à data.
- O nº1 do artigo 12º da LQIP, estabelece que as disposições relativas à organização interna dos institutos públicos constam dos seus estatutos, aprovados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e da tutela, e, em tudo o mais que, face ao disposto na lei, possa assim ser regulado, de regulamentos internos, aprovados pelos órgãos do instituto.
- Foi no âmbito do enquadramento supra, que os conselhos diretivos aprovaram os regulamentos de alienação e respetivas alterações com vista a disciplinar toda a matéria relativa à alienação de imóveis de renda livre, estabelecendo assim as condições a acordar como resulta do artigo 20º do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei nº 288/93, de 20 de agosto.
- Refira-se ainda que durante o ano de 2009, foi realizada uma auditoria à alienação de património da segurança social – IGFSS, I.P., pela Inspeção do Ministério, cujo relatório final foi rececionado a 16/12/2011, após homologação Ministerial.
- No âmbito do processo referido nunca foi suscitada qualquer observação relativamente à norma do regulamento – Imóveis não alienados em concurso 2009, que já estabelecia como critério de adjudicação a “ordem de entrada das propostas” e na “eventualidade destes serviços terem rececionado mais de que uma proposta no mesmo dia, o critério



*utilizado será o do preço mais elevado”, conforme constava do artigo 8º do citado regulamento.*

- Refira-se que o conselho diretivo, em exercício de funções à data, procurou logo após a receção do relatório provisório, dar cumprimento às conclusões e recomendações relacionadas com os regulamentos aplicáveis à alienação de imóveis, através da alteração aos regulamentos aprovada por deliberação do Conselho Diretivo de 11/02/2010, onde consta expressamente no despacho da vogal com a responsabilidade pelo pelouro do património, que *“apesar de ainda não se ter recebido o relatório final o IGFSS deve no início do ano diligenciar já no sentido de implementar estas recomendações (...)”*.
- Regista-se ainda, o processo de auditoria nº 14/2017, à alienação do património da segurança social, realizado, igualmente, pela Inspeção-Geral do Ministério, abrangendo o triénio de 2014 a 2016, não colocou em crise os regulamentos de alienação de imóveis em vigor no período auditado.
- Acresce ainda, que no âmbito dos pareceres da Conta Geral do Estado, na informação remetida referente aos processos de alienação, consta a referência às normas regulamentares aplicadas, incluindo a tipologia de procedimento de venda adotado.
- Como resulta do supra exposto, os conselhos diretivos procuraram dar cumprimento às conclusões e recomendações, sendo que nunca foram suscitadas qualquer dúvidas quanto à norma do regulamento que no presente relato se coloca em crise, assim como alterar os regulamentos quando se entendeu necessário.
- Salienta-se que numa ótica de melhoria contínua do processo, o IGFSS, I.P. foi introduzindo alterações tendo em vista garantir a maximização e rentabilização do património, que culminou com a alteração do critério de adjudicação no procedimento de venda por ajuste direto, alargando a adjudicação *“à proposta de maior valor, de entre os que forem rececionadas nos serviços deste instituto no prazo de 7 dias a contar da 1ª proposta”*, conforme alteração ao regulamento de alienação de imóveis aprovada por deliberação do conselho diretivo de 31/03/2016.
- Sendo que por deliberação do conselho diretivo de 18/05/2017 foram revogados os regulamentos anteriores e aprovados novos regulamentos, ou seja, *“Regulamento alienação de imóveis por via eletrónica”, “Regulamento de arrendamento de imóveis por via eletrónica” e “Regulamento de alienação e arrendamento por procedimentos direto”*.
- Relativamente à *“perda potencial”* referida no relato como consequência da existência de uma norma no regulamento aplicável à data, que adjudicava de acordo com a ordem de entrada das propostas, salvaguardando o critério do preço mais elevado no caso de serem rececionadas várias propostas no mesmo dia para o mesmo imóvel, não pode ser utilizado para aferir uma perda, desde logo porque os proponentes podiam desistir, podiam não ser admitidas as propostas por motivos de exclusão previstos nos próprios regulamentos e sobretudo porque sempre tem de existir o momento da decisão.
- Refira-se ainda que os regulamentos de alienação eram públicos e nunca se teve conhecimento de qualquer reclamação relacionada com a aplicação da norma em apreço.

Neste sentido, considera-se que o IGFSS, I.P., através do seu conselho diretivo, em exercício de funções à data, não só aprovou os regulamentos de alienação de imóveis, nos termos da alínea i) do nº1 do artigo 21º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, em vigor à data, para cumprimento do disposto no artigo 20º do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei nº 288/93, de 20 de agosto, como ainda estabeleceu mecanismos no procedimento que vão para além da mera livre negociação, favorecendo ainda a concorrência, maior preço entre as propostas do mesmo dia, em cumprimento das boas práticas da gestão administrativa.

**Conclusão nº 31** *“O Instituto transmitiu a propriedade de um conjunto de bens móveis a título gratuito, tendo-os considerado parte integrante de imóvel alienado em 2016”.*

O IGFSS, I.P. sempre considerou os bens móveis como sendo parte integrante do imóvel alienado.

Na verdade, foi tido em consideração, que este imóvel diz respeito a uma “quinta” com atividade agrícola ativa, pelo que seria natural que se encontrassem associados alguns bens móveis, necessárias para o normal desenvolvimento da atividade agrícola da própria quinta.

Também foi este o entendimento da empresa avaliadora STRUTURE VALUE - Avaliações Imobiliárias, Lda., quando na página 4 do seu relatório de avaliação do imóvel, referindo-se à metodologia aplicada se diz que *“A avaliação resulta assim, da articulação dos critérios referidos, ponderados segundo o destino efetivo (real) ou possível (concretizável) da propriedade numa utilização económica normal, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes, à data da avaliação”.*

A assunção do pressuposto de uso continuado dos bens móveis afetos à atividade agrícola está refletido no cálculo do valor de mercado das culturas agrícolas e florestais (€138.561,00 vinha, €144.065,00 laranjal e €139.903,00 montado/sobros), que foi obtido pelo **método do rendimento**. Efetivamente, nos quadros constantes do Anexo I do Relatório – Plano de exploração, onde estão inscritos os valores previsionais de encargos e receitas, para as três culturas, não estão previstos encargos iniciais para a aquisição dos bens móveis existentes à data e afetos à exploração.

O que beneficiou o valor de rendimento determinado pelo avaliador para as culturas agrícolas e florestais, em montante não inferior ao valor dos bens móveis, qualquer que este fosse.

Se os bens móveis afetos à atividade agrícola tivessem sido avaliados individualmente, então, o seu valor, por se tratar de uma aquisição, teria forçosamente de ser refletido como encargo inicial a adicionar na série de cash-flows projetados para o horizonte temporal da avaliação, como foi o caso, por exemplo, do custo inicial de reabilitação da vinha.

Em resultado do aumento do encargo inicial com a aquisição dos bens móveis, o valor de rendimento das culturas agrícolas e florestais teria sido reduzido em montante não inferior ao valor dos bens móveis, uma vez que todos os fluxos (encargos e receitas) são capitalizados para o final do horizonte

das projeções com base numa taxa de capitalização de 7,5% e depois descontados pela aplicação de uma taxa de atualização de 4,0%.

A individualização e a valorização dos bens móveis teriam tornado a operação mais transparente, mas não teriam assegurado a obtenção de valores de mercado e de venda imediata do imóvel, superiores aos que vieram a ser estabelecidos no relatório de avaliação.

Face ao exposto, em bom rigor, **não se pode inferir que, pelo facto de os bens móveis não terem sido destacados e vendidos individualmente, a alienação da Quinta da Manuela gerou perda de receita para a segurança social.**

Para terminar este ponto, sublinha-se mais uma vez que a alienação da Quinta da Manuela:

- Pôs fim a um processo de contínua degradação física e perda de valor, em que o imóvel esteve sujeito às condições de mercado desde o ano de 2013, com três variações de valor de venda (o do valor de mercado, valor de venda intermédio e o do valor de venda imediata); e,
- Permitiu aos cofres da segurança social arrecadar €697.387,45: €656.024,00 encaixados com a transação propriamente dita, e €41,363,45 provenientes da perda do sinal do primeiro promitente comprador.

Finalmente, sendo apontada a existência de eventuais infrações financeiras nos termos do artigo 65º, nº1, alíneas a) e d) da LOPTC, por violação de princípios gerais fundamentais na gestão de património, constatamos que essa norma dispõe nos termos seguintes:

*Artigo 65º - Responsabilidades financeiras sancionatórias*

*1 – O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:*

- a) Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;*
- b) (...)*
- c) (...)*
- d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”;*

A possibilidade de aplicação de multas nos termos previstos na norma transcrita, apenas pode resultar da violação de normas de natureza financeira devidamente tipificadas, o que entendemos ser aplicável, quer pelo princípio constitucional da tipicidade (nº1 do artigo 29º da CRP), quer pela previsão do artigo 1º do Código Penas, cujos títulos I e II da parte geral são aplicáveis subsidiariamente ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória previsto na LOPTC, nos termos do nº 4 do artigo 67º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto.

Em ambas as situações identificadas no relato com eventuais infrações financeiras, constam como normas violadas, o artigo 5º da Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro, artigos 4º e 5º do CPA e artigo 266º, nº1, da CRP, que transcrevemos para maior facilidade de apreciação:

*“Artigo 266º da CRP – (Princípios fundamentais)*





1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.

**Artigo 5º da LQIP**

**Princípios de gestão**

1. Os institutos públicos devem observar os seguintes princípios de gestão:

(...)

- d) Observância dos princípios gerais da atividade administrativa, quando estiver em causa a gestão pública.

**Artigo 21º da LQIP**

**Competência**

(...)

2. Compete ao conselho diretivo, no domínio da gestão financeira e patrimonial:

(...)

- b) Arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas;

(...)

**Artigo 3º do CPA**

**Princípio da legalidade**

- 1- Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes foram conferidas e em conformidade com os respetivos fins.

(...)

**Artigo 4º do CPA**

**Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos**

Compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

**Artigo 5º**

**Princípio da boa administração**

- 1- A administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.

(...)

Nas situações em apreço, não é perceptível, nem se conseguiu identificar quais as normas legais ou regulamentares que foram efetivamente violadas com atuação do IGFSS, I.P., *in casu*, considerando-se que na ausência da tipificação de normas violadas com elevado grau de concretização, não poderá ser considerada infração financeira.

A fundamentação presente na imputação de eventual responsabilidade financeira sancionatória constante do relato, assenta na alegada "violação de princípios gerais fundamentais na gestão de



património”, uma vez que se fundamenta a violação de princípios gerais aplicáveis aos institutos públicos e da atividade administrativa em geral (artigo 5º da Lei nº3/2004, de 15 de janeiro, artigos 4º e 5º do CPA e artigo 266º, nº1, da CRP, sendo que se nos afigura que a menção aos princípios ínsitos naquelas disposições legais não permite ao IGFSS, I.P. compreender a tipificação das normas que poderão ser especificamente violadas, que nos parece ser fundamental para a possibilidade de aplicação de eventual responsabilidade financeira por parte do Tribunal de Contas.

A este propósito realçam-se as seguintes transcrições do Acórdão nº 76/2016 do Tribunal Constitucional (publicado na 2ª Série do Diário da República nº 67/2016, de 6 de abril)

*“Ora o princípio constitucional da tipicidade implica que a lei especifique suficientemente os factos que constituem o tipo legal de crime ou contraordenação (ou que constituem os seus pressupostos) e que efetue a necessária conexão entre o crime ou contraordenação (ou que constituem os seus pressupostos) e que efetue a necessária conexão entre o crime ou contraordenação e o tipo de pena ou coima que lhe corresponde.*

*A tipicidade impede que o legislador utilize fórmulas vagas na descrição dos tipos legais de crime ou contraordenação, ou preveja penas indefinidas ou com uma moldura penal de tal modo ampla que trone indeterminável a pena a aplicar em concreto.*

*É um princípio que constitui, essencialmente, uma garantia de certeza e de segurança na determinação das condutas humanas que relevam do direito criminal.*

*No fundo, tal princípio prende-se com conhecimento pelo destinatário do comportamento proibido ou imposto (Germano Marques da Silva, Direito Penal Português, vol. I, Lisboa, 1997, pág.220)”*

Ora, o suporte jurídico de infrações financeiras fundamentadas, apenas em princípios fundamentais, que na verdade são a base de toda a atividade administrativa e sempre foram tidos em conta na âmbito da atividade do IGFSS, IP, assume um risco elevado de provocar insegurança jurídica aos decisores públicos, que se encontram a aplicar os normativos em vigor, colocando igualmente um elevado grau de discricionariedade na apreciação externa da atividade administrativa, especialmente com a eventual consequência de consideração como infração financeira de atos administrativos enquadrados em normativos regulamentares e legais, como foi o caso.

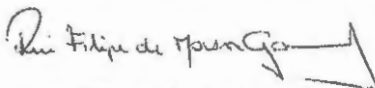
Nesta sequência, considera-se que a ausência de normas legais, cuja violação se encontre tipificada como infração financeira, impedem a sua qualificação como infração financeira, solicitando-se assim que os atos referenciados não venham a ser tipificados de infrações financeiras.

Sassoeiros, 29 de outubro de 2019

Anexa-se Relatório de avaliação do imóvel "Quinta da Manuela"

Com os meus respeitosos cumprimentos,

O Ex-Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS



Rui Filipe de Moura Gomes

VI. NUNO MIGUEL SIMÕES VENES

Nuno Miguel Simões Venes

31 de outubro de 2019



CONTÉM 19 PÁGINAS



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

TRIBUNAL DE CONTAS

E 16703/2019  
2019/10/31



Sua Referência: DA V – UAT. 2 – Proc. N.º 1/2019 - Audit

Sua Comunicação: 31187/2019 – 09/10/2019

Assunto: Auditoria à gestão do património da Segurança Social – IGFSS, I.P.

No âmbito do Processo de Auditoria n.º1/2019, vem o signatário, nos termos do artigo 13.º e n.º3 do artigo 87.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, apresentar as suas alegações.

Importa esclarecer que não pretende o signatário pronunciar-se sobre factos, conclusões e recomendações de opções gestonárias para futuro, constantes do Relato, por entender que cabe ao atual Conselho Diretivo do IGFSS, I.P., tecer as considerações que julgar pertinentes no âmbito do seu exercício do contraditório.

Assim, o signatário apresenta as suas alegações, pronunciando-se nos seguintes termos:

Como questão prévia refira-se que do ponto de vista de metodologia de resposta se privilegia a análise das conclusões e recomendações, procurando em alguns casos agrupar as matérias englobando mais de uma conclusão.

**Conclusão nº 1** “A seleção dos imóveis e a escolha do procedimento de alienação não foi suportada em estudos económico-financeiros, mas em “opções gestonárias” do Conselho Diretivo sem fundamentação técnica.”



O signatário adere às alegações apresentadas pelo IGFSS, I.P. a este respeito.

**Conclusão nº 3** *“Dos 147 imóveis alienados no triénio 2016/2018, dos quais 71 no concelho de Lisboa, no valor global de 40,8 M€, foram alienados por ajuste direto 61 (41,5%), representando 28,3% (11,6 M€) da receita total.*

*Por concurso foram alienados 50 imóveis (34%), no montante de 21,7 M€ (53,2%), por venda eletrónica 28 (19%) por 7,3 M€ (18%) e por venda direta ao arrendatário 8 (5%) por 0,2 M€ (0,5%).”*

**Conclusão nº 4** *“A margem das alienações dos imóveis por ajuste direto foi de apenas 1,7%, enquanto por concurso foi de 12,1% e por venda eletrónica de 21,6%.”*

O Relato apresenta uma análise relativa à tipologia de procedimento com base na terminologia usada nos vários regulamentos aplicáveis no período auditado. Contudo, esta comparação entre procedimentos terá que ser analisada à luz dos regulamentos de alienação que se encontravam em vigor nas respetivas datas.

Embora a norma relativa ao critério de adjudicação tenha sido alterada por deliberação do Diretivo de 31/03/2016, alargando a adjudicação *“à proposta de maior valor, de entre as que forem rececionadas nos serviços deste instituto no prazo de 7 dias a contar da 1ª proposta”*, os procedimentos de alienação por concurso e por ajuste direto terminaram em maio de 2017, por força do novo Regulamento de Alienação de Imóveis por Venda Eletrónica (RAIVE)<sup>1</sup>, que implementou o sistema de venda eletrónica.

Refira-se que o procedimento por ajuste direto é efetuado no seguimento de concurso que tenha ficado deserto, não sendo um procedimento de per si. Este procedimento em duas fases consta nos regulamentos de alienação de imóveis de renda livre desde, pelo menos, o ano de 2009, e respeita os princípios da transparência e da concorrência. Repita-se, não se trata de uma adjudicação direta sem sujeição à concorrência de compradores, mas antes surge porque da prévia submissão ao mercado não resultou qualquer proposta de aquisição. E, com o mesmo preço base da primeira fase, passava-se à segunda. Assim, a comparação do tipo de procedimentos nos termos apresentados no Relato pode conduzir a leituras erróneas.

Entende-se, pois, pelos motivos supra expostos, que a informação relativa aos tipos de procedimento e às margens obtidas não são comparáveis nos termos apresentados no Relato, por não terem em conta a sucessão de procedimentos, a tipologia dos imóveis, o estado de conservação, a localização, o momento da venda e a sucessão de regulamentos aplicáveis.

**Conclusão nº 5** *“Foram alienados 15 imóveis, com base em (6) procedimentos por ajuste direto, pelo valor de venda imediata, i.e. cerca de 30% abaixo do valor de mercado, com uma perda potencial de receita de 1,1 M€, uma opção que apenas se justificaria em situação de necessidade, o que não foi demonstrado.”*

**Recomendação nº 2 (IGFSS)** *“Garantir que o valor base de venda dos imóveis a alienar não é inferior ao seu valor de mercado (...)”*

<sup>1</sup> Aprovado por deliberação do Conselho Diretivo de 18/5/2017, alterado por deliberação do Conselho Diretivo de 23/8/2017.





A colocação no mercado pelo valor de venda imediata, em alguns procedimentos de venda, apenas foi considerada nos casos em que, em momento anterior, a venda ficou deserta por não terem sido apresentadas propostas.

Sendo que o valor de venda imediata corresponde ao valor base, apresentado pelo avaliador, fundamentado numa metodologia que tem em consideração o tempo de exposição do bem no mercado e o valor descontado de uma taxa de juro adicionado a um prémio de risco e uma taxa de inflação.

Senão vejamos:

- É referido no Relato que *“O imóvel urbano sito na Rua Nova da Trindade, nº 15-17 (...), foi o que mais contribuiu (61,7%;695m€) para aquela perda.”*

Contudo, da análise do processo verifica-se que o imóvel já tinha integrado anterior procedimento de alienação (concurso de 2014) com preço base igual ao valor de mercado (€2.330.700,00), tendo o procedimento ficado deserto.

Posteriormente, reintegrou a Bolsa de Imóveis pelo procedimento de ajuste direto e com o mesmo valor base até 11/2014, sem que tenha obtido quaisquer propostas de aquisição.

Através da deliberação de Conselho Diretivo de 05/03/2015 foi autorizada a reintegração na Bolsa de Imóveis pelo valor €1.631.490,00, que correspondia ao valor de base de licitação mencionado na avaliação imobiliária de 03/2014.

No entanto, foi realizado novo relatório de avaliação ao imóvel, cujo valor de mercado era de €1.273.900,00, ou seja, de valor inferior ao valor de mercado e de base de licitação apurados no anterior relatório de 03/2014. A informação nº 17/2015, que autorizou a reintegração do imóvel na Bolsa de Imóveis, referiu este facto, tendo sido autorizada a reintegração do imóvel pelo valor de €1.631.490,00, que era superior ao da mais recente avaliação imobiliária. Saliente-se que o valor de mercado à data correspondia ao valor de €1.273.900,00.

Como se demonstra a partir desta situação em particular, não se poderá apresentar uma *“perda potencial”* nos termos expostos no quadro n.º 24 do Relato, até porque na data da colocação no mercado existia uma avaliação com um valor inferior ao preço de venda imediata apresentado nas avaliações anteriores, pelo que se entende que a análise efetuada no Relato, ora em contraditório, carece de fundamentação.

- Relativamente ao imóvel sito em Vale das Albardas – Figueiró dos Vinhos, o mesmo integrou a Bolsa de Imóveis, em abril de 2014, pela primeira vez, pelo valor correspondente ao da dação, não tendo sido apresentada qualquer proposta.

Em junho de 2014, e em virtude de ter ficado o concurso deserto, foi efetuada avaliação ao imóvel, pela empresa Right Value, Lda. – Consultoria e Avaliação Imobiliária, que concluiu que o valor atribuído em 2007 para a dação se encontrava desajustado à nova realidade, sendo apurados tecnicamente os seguintes valores:



- Como Valor de Mercado €346.200,00 (trezentos e quarenta e seis mil e duzentos euros); e
- Como Valor de Venda Imediata €173.000,00 (cento e setenta e três mil euros).

Nessa sequência, e por despacho de autorização concedido pela Vogal do Conselho Diretivo com o pelouro da área do património imobiliário, datado de 9 de julho de 2014, ratificado em reunião de Conselho Diretivo, de 11 de julho de 2014, o imóvel integrou a bolsa de imóveis, nos termos e nas condições propostas, sendo que o valor de alienação foi determinado em €346.200,00.

Deste concurso, não foram obtidas propostas para aquisição do imóvel visado, naquelas condições.

Nesse sentido, e face à falta de procura de mercado, atendendo ao estado de conservação do imóvel, em 15 de setembro de 2015 foi autorizada por despacho da Vogal do Conselho Diretivo, e ratificada em reunião de Conselho Diretivo de 17/09/2015, nova inclusão na Bolsa de Imóveis, pelo valor de venda imediata, a que correspondia o montante €173.000,00, tal como identificado em sede de avaliação.

Verifica-se, portanto, que o imóvel esteve sujeito às condições de mercado desde abril de 2014, com 3 avaliações de valor de venda (o da dação, o do Valor de Mercado e o do Valor de Venda Imediata), como demonstrado.

Considerando que o imóvel não obteve propostas pelo preço de mercado, agravado pela dificuldade na comercialização e atendendo ao estado de conservação em que o mesmo se encontrava, e ainda pela existência de materiais altamente inflamáveis que colocavam em causa a segurança de pessoas e bens, foi deliberado pelo Conselho Diretivo autorizar a alienação do imóvel pelo valor de venda imediata, esgotadas todas as possibilidades de proceder à sua alienação por valor superior, valor este já previsto em sede de relatório de avaliação datado de junho de 2014.

- No que concerne ao imóvel denominado “Quinta da Manuela”, o mesmo já tinha integrado anterior procedimento de alienação, designadamente concursos desde o ano de 2013, pelo valor de €1.039.755,75, tendo ficado deserto.

Em 2014 foi efetuada nova avaliação ao imóvel, tendo sido atribuído como valor de mercado o montante de €827.269,00, e de venda imediata de €656.024,00.

Ainda no ano de 2014, por deliberação do Conselho Diretivo de 13/03/2014, o imóvel integrou o 1º concurso de alienação de imóveis de 2014, com o preço base igual ao valor de mercado de €827.269,00, tendo o procedimento ficado deserto.

Posteriormente, reintegrou a Bolsa de Imóveis com o mesmo valor base, tendo-se obtido uma proposta no valor pelo qual o imóvel se encontrava na Bolsa para alienação por ajuste direto.

Nessa sequência, por despacho da Vogal do Conselho Diretivo responsável pela área do património imobiliário, ratificado em reunião de Conselho Diretivo de 09/10/2014, foi o imóvel adjudicado à empresa “Vale do Lapedo – Sociedade Imobiliária Lda”.

Contudo, por despacho da Vogal responsável pela área do património imobiliário, datado de 05/03/2015, exarado na Informação nº 76/2015 da DGIN, foi determinada a perda do sinal do



*Handwritten signature*

promitente-comprador no valor de €41.363,45 a favor do Instituto, uma vez que não foi dado cumprimento ao disposto no n.º2 do artigo 24.º do Regulamento de Alienação de Imóveis, e das cláusulas quinta e nona do CPVC, ou seja, a escritura pública ser celebrada no prazo de dois meses a contar da data da assinatura do contrato de promessa de compra e venda, o qual produziu efeitos a 1 de dezembro de 2014.

O imóvel integrou o 1º concurso de alienação de 2015, aprovado por despacho da vogal responsável pela área do património, exarado na Informação n.º 178/2015 da DGIN, ratificada em reunião de Conselho Diretivo de 09/04/2015, pelo valor de €827.269,00.

Posteriormente, em julho de 2015, por despacho da Vogal do Conselho Diretivo responsável pelo pelouro do património imobiliário, de 15/07/2015, ratificado em reunião de CD de 16/07/2015, o imóvel foi, novamente, colocado à venda por ajuste direto pelo montante de €740.000,00, que correspondia a um valor intermédio entre o valor de mercado e o valor de liquidação imediata resultante da avaliação de 2014, não tendo sido apresentadas quaisquer propostas.

Em novembro de 2015 o imóvel integrou o 3º concurso de alienação de 2015, através de despacho da Vogal do Conselho Diretivo responsável pela área do património imobiliário, de 18/11/2015, exarado na Informação n.º 300/2015 da DGIN, ratificado em reunião de Conselho Diretivo de 19/11/2015, pelo valor de venda imediata determinado na avaliação do ano de 2014, ou seja, €656.024,00, o qual ficou deserto.

Por despacho da Vogal do Conselho Diretivo responsável pela área do património imobiliário, de 29/12/2015, ratificado em reunião de Conselho Diretivo de 30/12/2015, foi novamente autorizada a integração do imóvel na Bolsa de Imóveis pelo procedimento de ajuste direto e com o mesmo valor base de €656.024,00, tendo sido rececionada em 25/01/2016 uma proposta de compra, pelo valor base de €656.024,00.

Em resumo, o imóvel esteve sujeito às condições de mercado desde o ano de 2013, com 3 variações de valor de venda (o do valor de mercado, valor de venda intermédio e o do valor de venda imediata), como atrás demonstrado.

- Relativamente aos imóveis denominados Lameiros Refojos Lote 3/6 e 8, Cabeceiras de Bastos, os mesmos já tinham integrado anteriores procedimentos de alienação, designadamente concursos desde o ano de 2011 pelos valores de dação: €43.474,00 - Lote 3, €18.118,00 - Lote 6, e €19.843,00 - Lote 8.

Sendo que, no ano de 2013, os imóveis integraram o concurso de 21 de outubro a 29 de novembro, aprovado por deliberação do Conselho Diretivo de 10/10/2013, pelos valores de €25,200,00 para o Lote 3, €13.900,00 para o Lote 6, e €15,200,00 para o Lote 8, tendo o procedimento ficado deserto.

No ano de 2014, os imóveis integraram o concurso de 25 de março a 22 de abril, por deliberação do Conselho Diretivo de 20/03/2014, pelos valores de €25.200,00 para o Lote 3, €13.900,00 para o Lote 6, e € 15.200,00 para o Lote 8, tendo o procedimento ficado deserto, razão pela qual integraram a bolsa pelo valor de venda imediata.



Em face do exposto, constata-se que todos os imóveis estiveram sujeitos ao mercado em vários concursos anteriores, sem que tenham surgido propostas, o que fundamentou a opção pelo valor de venda imediata, considerando o tempo de exposição ao mercado.

Nestes termos, entende-se que não houve qualquer perda potencial para o IGFSS, I.P., pela razão que ninguém quis comprar por valores superiores àqueles pelos quais os imóveis vieram a ser vendidos. Ao que acresce que a manutenção de imóvel devoluto também representa encargos financeiros e privação de investimento das verbas obtidas no âmbito da carteira de Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

**Conclusão nº 6** *“Foi utilizado como critério de adjudicação, em procedimentos de alienação de imóveis por ajuste direto, a ordem de entrada das propostas, não garantindo a escolha da proposta de maior valor.*

**Conclusão nº 7** *“A opção pela ordem de entrada das propostas como critério de adjudicação, em detrimento da proposta de valor mais elevado, originou uma perda potencial de receita na alienação de 10 imóveis de 0,3ME.”*

Relativamente ao procedimento de alienação por ajuste direto, cumpre referir que, pese embora do Relato conste a nota de rodapé nº 59 onde se refere que aquele ajuste direto é *“procedimento distinto da figura do ajuste direto previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP)”*, é importante aqui salientar as claras diferenças que distanciam os dois procedimentos.

Em primeiro lugar, há que sublinhar que a adjudicação por ajuste direto na venda de imóveis constitui, nos termos dos regulamentos de alienação em vigor até maio de 2017, o procedimento secundário face ao concurso público, sendo inclusivamente este último que define os requisitos necessários à alienação e que serão aplicados supletivamente ao ajuste direto, conforme resulta do regime subsidiário previsto nos regulamentos de alienação. Já no CCP o ajuste direto, sendo fundamentalmente adotado por critérios de valor (cfr. Alínea d) dos artigos 19.º e 20.º do CCP) e excepcionalmente por critérios materiais (cfr. Artigos 23.º a 27.º do CCP), goza de aplicação mais comum, designadamente nas aquisições de bens, serviços e empreitadas de mais baixo valor.

No que concerne ao ajuste direto previsto no CCP, este *“é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta (cfr. n.º 2 do artigo 112.º do CCP), isto é, nesta figura, a entidade adjudicante ativamente escolhe uma contraparte para que apresente uma proposta sendo que, desde que a mesma cumpra o preço base proposto e outras exigências sumárias, tal determinará, quase invariavelmente, a adjudicação da proposta apresentada.*

Ora, no procedimento de venda por ajuste direto previsto nos regulamentos de alienação de imóveis, o IGFSS, I.P., não procede ao convite de qualquer entidade pública ou privada, antes permitindo que, em determinadas circunstâncias previstas naquele regulamento (cfr, artigo 25.º), designadamente por deserção do concurso ou desistência de compra naquele mesmo (porque como já se referiu, o concurso é o principal procedimento para alienação de património imobiliário no IGFSS, I.P.) seja permitida a receção de propostas de aquisição de um imóvel e de acordo com um preço mínimo pré-determinado (cfr. Artigo 26.º).





Isto é, neste procedimento o IGFSS, I.P. é uma entidade passiva face à receção de propostas, competindo-lhe avaliar o cumprimento das condições de admissão de propostas e demais requisitos necessários à adjudicação, entre os quais, note-se mais uma vez, se incluem aqueles do concurso que aqui são aplicados supletivamente (cfr. artigo 30.º). Em suma, o IGFSS, I.P. não escolhe a contraparte no ajuste direto.

Note-se, contudo, que mesmo que as condições para a alienação por ajuste direto estejam reunidas, o IGFSS, I.P. reserva-se ainda no direito de não alienar os imóveis que integram a Bolsa de Imóveis (cfr. n.º 5 do artigo 28.º) de forma a assegurar o interesse público, ao contrário do que acontece no ajuste direto (e demais procedimentos pré-contratuais) do CCP, onde existe um dever de adjudicação (cfr. artigo 76.º do CCP), salvo casos excecionais e devidamente fundamentados (cfr. artigo 79.º do CCP).

Além do mais, os imóveis integrantes da alienação por procedimento de ajuste direto são propriedades cuja alienação por via de concurso se frustrou, pelo que nesse procedimento, enquanto subsequente ao insucesso do procedimento abertamente concorrencial, se privilegia a adjudicação por critério de oportunidade, ou seja, por ordem de entrada, adjudicando-se à proposta de valor mais elevado apresentada no mesmo dia, desde que cumpridos os critérios do valor previstos no artigo 27.º, de forma a evitar dilações que prejudicassem o interesse do comprador, sem contudo se prescindir da efetiva concorrência entre preços de duas ou mais propostas simultâneas, porque apresentadas no mesmo dia (cfr. artigo 3.º e n.º 2 do artigo 28.º); o que contrasta com o ajuste direto previsto no CCP, onde não existe concorrência de forma alguma, pois envolverá sempre apenas uma proposta de um único convidado escolhido pela entidade adjudicante.

Em resumo, as semelhanças entre as figuras do ajuste direto no CCP e a prevista nos regulamentos de alienação e arrendamento cingem-se fundamentalmente à sua denominação, porquanto apresentam natureza, funcionamento e objetivos distintos.

Refira-se ainda, que os regulamentos de alienação e arrendamento foram aprovados para dar objetividade e tratamento concorrencial no âmbito do cumprimento do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei nº 288/93, de 20 de agosto, o qual prevê que o património de renda livre é alienado pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar.

Com efeito, compete ao Conselho Diretivo do IGFSS, I.P. praticar os atos de gestão decorrentes da aplicação dos estatutos e necessários ao bom funcionamento dos serviços, conforme estabelece a alínea i) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos (LQIP), em vigor à data.

Estabelece ainda o n.º 1 do artigo 12.º da LQIP, que as disposições relativas à organização interna dos institutos públicos constam dos seus estatutos, aprovados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da tutela, e, em tudo o mais que, face ao disposto na lei, possa assim ser regulado, de regulamentos internos, aprovados pelos órgãos do Instituto.



Foi no âmbito do enquadramento supra, e com vista a conferir rigor, objetividade e concorrência, que os Conselhos Diretivos aprovaram os regulamentos de alienação e respetivas alterações, com vista a disciplinar toda a matéria relativa à alienação de imóveis de renda livre, estabelecendo assim as condições, com a maior objetividade possível, para se chegar à formação de vontade do IGFSS, I.P. e poder, de forma transparente, chegar ao acordo previsto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto.

Refira-se ainda que durante o ano de 2009, foi realizada uma auditoria à alienação de património da segurança social (Processo de auditoria nº 15/2009), pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, cujo relatório foi rececionado a 16/12/2011, após homologação Ministerial.

No âmbito do processo inspetivo acima referido nunca foi suscitada qualquer observação relativamente à norma do regulamento – imóveis não alienados em concurso 2009, que estabelecia como critério de adjudicação a *“ordem de entrada das propostas”* e na *“destes serviços terem rececionado mais do que uma proposta no mesmo dia, o critério utilizado será o do preço mais elevado”*, conforme consta do artigo 8.º do citado regulamento.

Regista-se também, o processo de auditoria nº 14/2017, à alienação do património da segurança social, realizado, igualmente, pela Inspeção-Geral do Ministério, que abrangendo o triénio de 2014 a 2016, não colocou em crise os regulamentos de alienação de imóveis em vigor no período auditado.

Como resulta do supra exposto, o Conselho Diretivo procurou dar cumprimento às conclusões e recomendações, sendo que nunca foram suscitadas quaisquer dúvidas quanto à norma do regulamento que se coloca em crise, assim como alterar os regulamentos quando se entendeu pertinente e necessário.

Salienta-se que, numa ótica de melhoria contínua do processo, o IGFSS, I.P. foi introduzindo alterações aos regulamentos, tendo em vista garantir a maximização da rentabilidade do património, que culminou com a alteração do critério de adjudicação no procedimento de venda por ajuste direto, alargando a adjudicação *“à proposta de maior valor, de entre as que forem rececionadas nos serviços deste instituto no prazo de 7 dias a contar da 1ª proposta”*, conforme alteração ao regulamento de alienação de imóveis aprovada por deliberação do Conselho Diretivo de 31/03/2016.

Sendo que, por deliberação do Conselho Diretivo de 18/05/2017 foram revogados os regulamentos anteriores e aprovados novos regulamentos. A saber: Regulamento de alienação de imóveis por via eletrónica; Regulamento de arrendamento de imóveis por via eletrónica; e Regulamento de alienação e arrendamento por procedimento direto.

Relativamente à *“perda potencial”* referida no Relato como consequência da existência de uma norma no regulamento aplicável à data, que adjudicava de acordo com a ordem de entrada das propostas, salvaguardando o critério do preço mais elevado no caso de serem rececionadas várias propostas no mesmo dia para o mesmo imóvel, não pode ser utilizado para aferir uma perda, uma vez que os proponentes tinham a possibilidade de desistência, ou havia a possibilidade de as propostas não serem admitidas por motivos de exclusão previstos nos próprios regulamentos.





Acresce que sempre tem de existir um momento razoável a partir do qual não sejam consideradas novas propostas.

Menciona-se ainda que, os regulamentos de alienação eram públicos e nunca se teve conhecimento de qualquer reclamação relacionada com a aplicação da norma em apreço.

Neste sentido, considera-se que o IGFSS, I.P., através do seu Conselho Diretivo, não só aprovou os regulamentos de alienação de imóveis, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, em vigor à data, para cumprimento do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto, como ainda estabeleceu mecanismos no procedimento que vão para além da mera livre negociação, favorecendo ainda a concorrência, maior preço entre as propostas do mesmo dia, em cumprimento das boas práticas administrativas.

**Conclusão nº 8** *“A obrigatoriedade de entrega de documentação por todos os concorrentes, independentemente do seu posicionamento na lista de classificação provisória de um concurso, propiciava um elevado número de exclusões.*

*Em 2017, num procedimento de alienação por concurso de 16 imóveis, foram excluídos, por falta de apresentação da documentação pelos concorrentes, propostas de valor superior (116m€) ao da adjudicação.”*

A este propósito, e conforme consta dos processos existentes no IGFSS, I.P., no único procedimento de alienação de 16 imóveis em que vigorou este normativo, foi, por deliberação do Conselho Diretivo do IGFSS, I.P., de 06/07/2017, autorizada a concessão da extensão do prazo para a apresentação da documentação prevista no artigo 18.º do RAIVE para todos os proponentes de todos os imóveis, desde o dia 26/06/2017 até ao dia 14/07/2017, pelo que a exclusão dos concorrentes só se efetivou após o termo de um prazo mais alargado para a apresentação da documentação obrigatória.

Salienta-se ainda o grau de desistência dos candidatos, mesmo tendo apresentado a documentação obrigatória e tendo sido identificados nas listas finais de classificação, como se apresenta de seguida:

- Av. 5 de Outubro, 261 – 5º Esq. (Lisboa) – 2 candidatos que desistiram após a adjudicação
- Av. Manuel da Maia, 44 – 1º Esq. (Lisboa) – 2 candidatos que desistiram após a adjudicação
- Rua Actor Vale, 43 – 2º Esq. (Lisboa) – 1 candidato que desistiu após a adjudicação
- Rua Rodrigo da Fonseca, 91 – 2º Esq. (Lisboa) – 7 candidatos que desistiram após a adjudicação
- Rua Rodrigo da Fonseca, 188 – C/v Esq. (Lisboa) – 3 candidatos que desistiram após a adjudicação
- Rua do Salitre, 42 – 5º Esq. (Lisboa) – 3 candidatos que desistiram após a adjudicação

Considerando que esta norma apenas foi aplicável a um concurso, sendo que no âmbito desse concurso o prazo foi prorrogado, o motivo de exclusão por falta da entrega da documentação não se deveu ao prazo previsto no regulamento, pelo que se entende que não existiu qualquer potencial perda de receita.

**Conclusão nº 9** *“O instituto recorre apenas a uma avaliação para os imóveis que pretende alienar, o que contraria as melhores práticas no que concerne à avaliação de imóveis, de acordo com as quais devem ser realizadas pelo menos duas avaliações.”*

O signatário adere às alegações apresentadas pelo IGFSS, I.P. a este respeito.



**Conclusão nº 10** *"A divulgação e publicidade dos procedimentos de alienação de imóveis não se revelou suficiente no sentido de atingir novos mercados e suscitar interesse a potenciais interessados, alargando a procura com vista à maximização da receita."*

O signatário adere às alegações apresentadas pelo IGFSS, I.P. a este respeito.

**Conclusão nº 11** *"Do total d 147 imóveis alienados no triénio 2016-2018, 65 (44%) foram adquiridos por 14 compradores e deste universo 94% foram alienados por ajuste direto."*

O signatário adere às alegações apresentadas pelo IGFSS, I.P. a este respeito.

**Conclusão nº 12** *"A contabilidade de gestão na área de património imobiliário restringe-se a uma mera afetação de custos e proveitos à unidade orgânica responsável pelo património imobiliário, não produzindo informação útil para a gestão."*

O signatário adere às alegações apresentadas pelo IGFSS, I.P. a este respeito.

**Conclusão nº 13** *"O sistema de informação financeira apresenta limitações que impossibilitam a extração de informação agregada por imóvel, bem como erros no registo de operações contabilísticas relacionadas, que não permitem a validação da informação constante nas demonstrações financeiras."*

O signatário adere às alegações apresentadas pelo IGFSS, I.P. a este respeito.

**Conclusão nº 14** *"O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. também não dispõe de informação sobre o valor de mercado do seu património imobiliário (no final de 2018, 2565 imóveis), apenas realizando avaliações quando existe o propósito de alienar um imóvel."*

O signatário adere às alegações apresentadas pelo IGFSS, I.P. a este respeito.

**Conclusão nº 15** *O valor dos imóveis nas demonstrações financeiras é de 63,8M€, estimando-se que o seu valor de mercado seja de 409,0M€."*

**Conclusão nº 16** *No final de 2018, a dívida de rendas ascendeu a 3,5 M€, da qual cerca de 96% (3,3M€) é de cobrança duvidosa."*

**Conclusão nº 17** *"O montante em dívida de rendas em cobrança duvidosa corresponde a cerca de 18 meses de proveitos de rendas."*





**Conclusão nº 18** *“Foram efetuadas anulações na dívida de rendas respeitantes, essencialmente, a processamentos indevidos de rendas, no total de 0,7M€.”*

**Conclusão nº 19** *“O instituto detém imóveis, transferidos da Instituto da Segurança Social, I.P., que não se encontram reconhecidos contabilisticamente, nem constam do seu inventário, o que desvirtua a fiabilidade e plenitude de informação financeira.”*

**Conclusão nº 20** *“No triénio 2016-2018, foram alienados 3 imóveis que não estavam registados contabilisticamente, tendo o valor da sua alienação sido registado diretamente em proveitos.”*

O signatário adere às alegações apresentadas pelo IGFSS, I.P. a respeito das conclusões n.º 15, 16, 17, 18, 19 e 20.

**Conclusão nº 22** *“O Fiscal Único não emitiu os pareceres previstos legalmente sobre aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis, nem estes foram solicitados pelos presidentes do Conselho Diretivo que exerceram funções no triénio 2016-2018.”*

**Recomendação nº 12 (IGFSS)** *“Assegurar que todos os processos sobre aquisição, arrendamento, alienação e oneração de imóveis possuam o respetivo parecer do Fiscal Único.”*

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, diploma que aprova a orgânica do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., o *“fiscal único é designado e tem as competências previstas na lei quadro dos institutos públicos.”*

Ora, da Lei Quadro dos Institutos Públicos, adiante designada LQPI, na redação em vigor, resulta do seu artigo 28.º, o seguinte

**“Artigo 28.º**

**Competências**

**1 – Compete ao fiscal único:**

- a) *Acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental, a situação económica, financeira e patrimonial e analisar a contabilidade;*
- b) *Dar parecer sobre o orçamento e as suas revisões e alterações, bem como sobre o plano de atividades na perspetiva da sua cobertura orçamental;*
- c) *Dar parecer sobre o relatório de gestão de exercício e contas de gerência, incluindo documentos de certificação legal de contas;*
- d) *Dar parecer sobre a aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis.”*



Da leitura da norma da LQIP acima referida, verifica-se que, em termos interpretativos, a mesma não foi pensada para entidades que façam da gestão e alienação de imóveis uma das suas atribuições principais, pelo menos, no que concerne à sujeição de parecer prévio do fiscal único.

Com efeito, no foro do IGFSS, I.P., refere o n.º4 do artigo 3.º (Missão e atribuições) que são atribuições deste instituto, na área do património imobiliário, "a) Assegurar a gestão e administração dos bens e direitos de que seja titular e que constituem o património imobiliário da segurança social; b) Promover, no âmbito do sistema de segurança social, estudos e avaliações do património imobiliário; c) Promover e implementar programas de alienação e de arrendamento do património imobiliário da segurança social."

Ora, o Departamento de Património Imobiliário uma unidade orgânica operacional, conforme alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 417/2012, de 19 de dezembro, que aprova os estatutos do IGFSS, I.P.

Acresce ainda, no que se refere à gestão do património, que o IGFSS, I.P. goza de regime jurídico excecional se comparado com o Estado.

Note-se, neste sentido, que a especificidade da gestão, alienação e arrendamento dos imóveis que constituem o património imobiliário da segurança social, conforme resulta das suas atribuições, fundamentou que fosse aditado o artigo 13-A à Lei Orgânica do IGFSS, I.P., pelo artigo 163.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

"Artigo 13º-A

*Património imobiliário da Segurança Social*

1 – À alienação, aquisição, oneração, arrendamento e demais transações ou operações de gestão dos imóveis do IGFSS, I.P., que constituem o património imobiliário da segurança social não se aplica o regime jurídico aplicável ao Estado e demais pessoas coletivas públicas, designadamente o disposto no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual.

2 - O pagamento do preço correspondente à alienação de imóveis do IGFSS, I.P., a entidades da Administração Central ou Local, pode ser efetuado de forma prestacional, até ao limite máximo de 120 meses, sendo aplicável a taxa de juro de mora aplicável às dívidas ao Estado ou outras entidades públicas.

3 – Para efeitos do disposto no número anterior, é constituída garantia de pagamento sobre o imóvel alienado."

Ora, este regime excecional apresentado visa todos os atos de gestão e alienação patrimonial dos imóveis em questão, com vista a excluí-los do regime jurídico aplicável ao Estado e demais pessoas coletivas públicas e que a menção da exclusão do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, não deve ser entendida como taxativa face ao uso da expressão "regime jurídico", porquanto o uso do advérbio "designadamente" tem sido entendido em larga jurisprudência como tendo significado meramente exemplificativo."



Sendo assim, e resumindo: mesmo que porventura, da análise do artigo 13-A supra não se considere manifestamente explícito que desde a sua entrada em vigor exista uma exceção da aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis do património imobiliário do IGFSS, I.P. face aos restantes imóveis de outros institutos públicos, designadamente para os efeitos da alínea d) do n.º 1 do artigo 28.º da LQIP (parecer do fiscal único), sempre se deverá registar que o mesmo evidencia um tratamento de claro diferenciamento reconhecido pelo legislador entre a gestão imobiliária no foro do IGFSS, I.P., que corresponde a uma atribuição desse instituto e atividade corrente do seu Departamento de Património Imobiliário, e a mera gestão e alienação ocasional de imóveis por outros institutos onde tais atos terão, necessariamente, natureza extraordinária.

Ainda assim, o parecer do Fiscal Único poderá e deverá ser efetuado à posteriori, como medida de controlo da legalidade, de regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto, sendo que o IGFSS, I.P. assim procedeu.

Pelo exposto, considera-se que o IGFSS, I.P. deu cumprimento à previsão legal, uma vez que o Parecer do Fiscal Único foi (e ainda é) solicitado *a posteriori*, como medida de controlo da legalidade e da boa gestão financeira e patrimonial do Instituto.

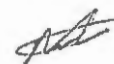
#### Eventuais infrações financeiras

**Conclusão nº 30** *“O Instituto preteriu propostas de maior valor em procedimentos de alienação de imóveis por ajuste direto, aplicando a ordem de entrada das propostas como critério de adjudicação em detrimento do interesse económico financeiro do Instituto e dos princípios legais que regem a boa gestão do erário público.”*

Relativamente à apreciação de facto e de direito desta conclusão remete-se para a resposta apresentada para as conclusões n.º 6 e 7, considerando-se aqui reproduzido o seu conteúdo, salientando os seguintes aspetos conclusivos:

- Os regulamentos de alienação e arrendamento foram aprovados para cumprimento do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto, o qual prevê que o património de renda livre é alienado pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar.
- Compete ao Conselho Diretivo do IGFSS, I.P., praticar os demais atos de gestão decorrentes da aplicação dos estatutos e necessário ao bom funcionamento dos serviços, conforme estabelece a alínea i) do n.º 1 do artigo 21.º da LQIP, em vigor à data.
- O n.º 1 do artigo 12.º da LQIP, estabelece que as disposições relativas à organização interna dos institutos públicos constam dos seus estatutos, aprovados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e





- da tutela, e, em tudo o mais que, face ao disposto na lei, possa assim ser regulado, de regulamentos internos, aprovados pelos órgãos do instituto.
- Foi no âmbito do enquadramento supra, que os Conselhos Diretivos aprovaram os regulamentos de alienação e respetivas alterações, com vista a disciplinar toda a matéria relativa à alienação de imóveis de renda livre, estabelecendo assim as condições a acordar como resulta do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto.
  - Refira-se ainda que durante o ano de 2009, foi realizada uma auditoria à alienação de património da segurança social – IGFSS, I.P., pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, cujo relatório final foi rececionado a 16/12/2011, após homologação Ministerial.
  - No âmbito do processo referido nunca foi suscitada qualquer observação relativamente à norma do regulamento – Imóveis não alienados em concurso 2009, que já estabelecia como critério de adjudicação a *“ordem de entrada das propostas”* e na *“eventualidade destes serviços terem rececionado mais de que uma proposta no mesmo dia, o critério utilizado será o do preço mais elevado”*, conforme constava do artigo 8.º do citado regulamento.
  - Refira-se que o Conselho Diretivo em exercício de funções à data, procurou logo após a receção do relatório provisório, dar cumprimento às conclusões e recomendações relacionadas com os regulamentos aplicáveis à alienação de imóveis, através da alteração aos regulamentos aprovada por deliberação do Conselho Diretivo de 11/02/2010, onde consta expressamente no despacho da vogal com a responsabilidade pelo pelouro do património, que *“apesar de ainda não se ter recebido o relatório final o IGFSS deve no início do ano diligenciar já no sentido de implementar estas recomendações (...)”*.
  - Regista-se ainda, o processo de auditoria nº 14/2017, à alienação do património da segurança social, realizado, igualmente, pela Inspeção-Geral do Ministério, abrangendo o triénio de 2014 a 2016, que não colocou em crise os regulamentos de alienação de imóveis em vigor no período auditado.
  - Acresce ainda, que no âmbito dos pareceres da Conta Geral do Estado, na informação remetida referente aos processos de alienação, consta a referência às normas regulamentares aplicadas, incluindo a tipologia de procedimento de venda adotado.
  - Como resulta do supra exposto, os Conselhos Diretivos procuraram dar cumprimento às conclusões e recomendações, sendo que nunca foram suscitadas quaisquer dúvidas quanto à norma do regulamento que no presente Relato se coloca em crise, assim como alterar os regulamentos quando se entendeu pertinente e necessário.
  - Salieta-se que numa ótica de melhoria contínua do processo, o IGFSS, I.P. foi introduzindo alterações tendo em vista garantir a maximização e rentabilização do património, que culminou com a alteração do critério de adjudicação no procedimento de venda por ajuste direto, alargando a adjudicação *“à proposta de maior valor, de entre os que forem rececionadas nos serviços deste instituto no prazo de 7 dias a contar da 1ª*





*proposta*”, conforme alteração ao regulamento de alienação de imóveis aprovada por deliberação do Conselho Diretivo de 31/03/2016.

- Sendo que por deliberação do Conselho Diretivo de 18/05/2017 foram revogados os regulamentos anteriores e aprovados novos regulamentos, ou seja, *“Regulamento de alienação de imóveis por via eletrónica”*, *“Regulamento de arrendamento de imóveis por via eletrónica”* e *“Regulamento de alienação e arrendamento por procedimento direto”*.
- Relativamente à *“perda potencial”* Referida no relato como consequência da existência de uma norma no regulamento aplicável à data, que adjudicava de acordo com a Ordem de entrada das propostas, salvaguardando o critério do preço mais elevado no caso de serem rececionadas várias propostas no mesmo dia para o mesmo imóvel, não pode ser utilizado para aferir uma perda, desde logo porque os proponentes podiam desistir, ou podiam não ser admitidas as propostas por motivos de exclusão previstos nos próprios regulamentos e, sobretudo, porque sempre tem de existir o momento da decisão.
- Refira-se ainda que os regulamentos de alienação eram públicos e nunca se teve conhecimento de qualquer reclamação relacionada com a aplicação da norma em apreço.

Neste sentido, considera-se que o IGFSS, I.P., através do seu Conselho Diretivo em exercício de funções à data, não só aprovou os regulamentos de alienação de imóveis, nos termos da alínea i) do n.º1 do artigo 21.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, em vigor à data, para cumprimento do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de agosto, como ainda estabeleceu mecanismos no procedimento que vão para além da mera livre negociação, favorecendo ainda a concorrência, maior preço entre as propostas do mesmo dia, em cumprimento das boas práticas da gestão administrativa.

**Conclusão nº 31** *“O Instituto transmitiu a propriedade de um conjunto de bens móveis a título gratuito, tendo-os considerado parte integrante de imóvel alienado em 2016”.*

Conforme o segundo parágrafo da página 39 do Relato, na sequência de uma proposta de compra do imóvel *“Quinta da Manuela”*, o CD deliberou, em 28 de janeiro de 2016, ratificar o despacho proferido pela Vogal do Conselho Diretivo com o pelouro do património imobiliário, que autorizou a alienação do referido imóvel nos seguintes termos, tal como aliás descrito pelo próprio Tribunal de Contas no seu Relato: *“(…) autorizo a alienação do imóvel ‘Quinta da Manuela’ em Mesão Frio ao proponente (...) pelo valor de € 656.024,00 nos termos previstos no Regulamento de alienação de imóveis.”*. Este despacho, assim como o conteúdo da informação de suporte (Informação n.º 16/2016, de 27 de janeiro), não mencionava quaisquer bens móveis eventualmente existentes na propriedade.

Como também é mencionado no Relato, terá existido posteriormente uma nova informação (Informação nº 56/2016, de 29 de março), que veio a ser anulada, tendo sido substituídas as folhas 2 e 3 da Informação nº 16/2016, sem que o signatário tenha tido conhecimento de o assunto ter sido novamente discutido em reuniões do Conselho Diretivo desde 28 de janeiro de 2016 em diante (como o próprio Tribunal de Contas parece deduzir no último parágrafo da página 39 do Relato, onde se



refere que "(...) devia ter sido elaborada e submetida a despacho do CD uma nova informação a propor as alterações efetuadas ao texto da informação n.º 16, de 27 de janeiro, no que respeita à transmissão das alfaias, titularidade da embarcação, do trator e do respetivo reboque."

Assim, como resulta da própria análise e conclusões do Tribunal, o signatário apenas concordou com a deliberação de ratificar, em reunião do Conselho Diretivo de 28 de janeiro de 2016, a alienação do imóvel, pelo que a sua conduta não pode integrar a qualificação constante do Relato e, por consequência, a suscetibilidade de integrar qualquer infração.

Sublinha-se adicionalmente que a alienação da Quinta da Manuela:

- Pôs fim a um processo de contínua degradação física e perda de valor, em que o imóvel esteve sujeito às condições de mercado desde o ano de 2013, com três variações de valor de venda (o do valor de mercado, valor de venda intermédio e o do valor de venda imediata); e,
- Permitiu aos cofres da segurança social arrecadar €697.387,45: €656.024,00 encaixados com a transação propriamente dita, e €41,363,45 provenientes da perda do sinal do primeiro promitente comprador.

Finalmente, sendo apontada a existência de eventuais infrações financeiras nos termos do artigo 65.º, n.º1, alíneas a) e d) da LOPTC, por violação de princípios gerais fundamentais na gestão de património, constata-se que essa norma dispõe nos termos seguintes:

**Artigo 65.º - Responsabilidades financeiras sancionatórias**

**1 – O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:**

- a) *Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;*
- b) (...)
- c) (...)
- d) *Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;"*

A possibilidade de aplicação de multas nos termos previstos na norma transcrita, apenas pode resultar da violação de normas de natureza financeira devidamente tipificadas, o que se entende ser aplicável, quer pelo princípio constitucional da tipicidade (n.º1 do artigo 29.º da CRP), quer pela previsão do artigo 1.º do Código Penal, cujos títulos I e II da parte geral são aplicáveis subsidiariamente ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória previsto na LOPTC, nos termos do n.º 4 do artigo 67.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Em ambas as situações identificadas no Relato como eventuais infrações financeiras, constam como normas violadas, o artigo 5.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, artigos 4.º e 5.º do CPA e artigo 266.º, n.º1, da CRP, que transcrevemos para maior facilidade de apreciação:



**Artigo 266.º da CRP – (Princípios fundamentais)**

1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.

**Artigo 5º da LQIP**

**Princípios de gestão**

1. Os institutos públicos devem observar os seguintes princípios de gestão:

(..)

d) Observância dos princípios gerais da atividade administrativa, quando estiver em causa a gestão pública.

**Artigo 21º da LQIP**

**Competência**

(..)

2. Compete ao Conselho Diretivo, no domínio da gestão financeira e patrimonial:

(..)

b) Arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas;

(...)

**Artigo 3º do CPA**

**Princípio da legalidade**

- 1- Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.

(...)

**Artigo 4º do CPA**

**Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos**

Compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

**Artigo 5º**

**Princípio da boa administração**

- 1- A administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.

(...)"





Nas situações em apreço, não é perceptível, nem se conseguiu identificar quais as normas legais ou regulamentares que foram efetivamente violadas com atuação do signatário, *in casu*, considerando-se que na ausência da tipificação de normas violadas com elevado grau de concretização, não poderá ser considerada infração financeira.

A fundamentação presente na imputação de eventual responsabilidade financeira sancionatória constante do Relato, assenta na alegada “violação de princípios gerais fundamentais na gestão de património”, uma vez que se fundamenta a violação de princípios gerais aplicáveis aos institutos públicos e da atividade administrativa em geral (artigo 5.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, artigos 4.º e 5.º do CPA e artigo 266.º, n.º 1, da CRP), sendo que se afigura que a menção aos princípios ínsitos naquelas disposições legais não permite compreender a tipificação das normas que poderão ter sido especificamente violadas, condição que parece ser fundamental para a possibilidade de aplicação de eventual responsabilidade financeira por parte do Tribunal de Contas.

A este propósito realçam-se as seguintes transcrições do Acórdão n.º 76/2016 do Tribunal Constitucional (publicado na 2ª Série do Diário da República n.º 67/2016, de 6 de abril):

*“Ora o princípio constitucional da tipicidade implica que a lei especifique suficientemente os factos que constituem o tipo legal de crime ou contraordenação (ou que constituem os seus pressupostos) e que efetue a necessária conexão entre o crime ou contraordenação e o tipo de pena ou coima que lhe corresponde.*

*A tipicidade impede que o legislador utilize fórmulas vagas na descrição dos tipos legais de crime ou contraordenação, ou preveja penas indefinidas ou com uma moldura penal de tal modo ampla que torne indeterminável a pena a aplicar em concreto.*

*É um princípio que constitui, essencialmente, uma garantia de certeza e de segurança na determinação das condutas humanas que relevam do direito criminal.*

*No fundo, tal princípio prende-se com conhecimento pelo destinatário do comportamento proibido ou imposto (Germano Marques da Silva, Direito Penal Português, vol. I, Lisboa, 1997, pág.220)”.*

Ora, o suporte jurídico de infrações financeiras fundamentadas apenas em princípios fundamentais, que na verdade são a base de toda a atividade administrativa e sempre foram tidos em conta na âmbito da atividade do signatário e do IGFSS, IP, assume um risco elevado de provocar insegurança jurídica aos decisores públicos, que se encontram a aplicar os normativos em vigor, colocando igualmente um elevado grau de discricionariedade na apreciação externa da atividade administrativa, especialmente com a eventual consequência de consideração como infração



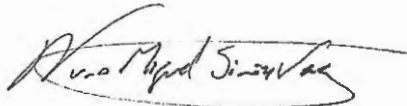
financeira de atos administrativos enquadrados em normativos regulamentares e legais, como foi o caso.

Nesta sequência, como alegado e fundamentado supra, o signatário considera não preencher objetiva e subjetivamente qualquer facto suscetível de integrar responsabilidade financeira, já que a ausência de normas legais cuja violação se encontre tipificada como infração financeira, impedem a sua qualificação nesses termos. Assim, solicita o signatário, que os atos referenciados não venham a ser tipificados como infrações financeiras.

Porém, sem conceder, e por mera cautela processual, caso o douto Tribunal venha a entender de forma diversa, solicita o signatário, atenta toda a matéria alegada no presente contraditório, a relevação da responsabilidade por infração financeira, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, extinguindo-se assim, o procedimento por responsabilidades sancionatórias, nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

Corroios, 31 de outubro de 2019

Com os meus respeitosos cumprimentos,



Nuno Miguel Simões Venes



## VII. BEATRIZ JUSTINA SEPÚLVEDA DA FONSECA IMPERATORI

FSV

Tribunal de Contas  
2.ª Secção  
Processo de auditoria n.º 1/2019 - *Audit*

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

**BEATRIZ JUSTINA SEPÚLVEDA DA FONSECA IMPERATORI** <sup>1</sup>, tendo sido notificada do relato de auditoria elaborado no âmbito do processo de auditoria *supra* identificado, para exercer o seu direito ao contraditório, vem, de acordo com o previsto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas <sup>2</sup>), expor e requerer a V.Exa. o seguinte:

### **I. Introdução - as imputações feitas à Requerente e o âmbito possível da fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas:**

1. O relato em causa, datado de setembro de 2019, foi realizado no âmbito da auditoria à gestão do património da Segurança Social, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. <sup>3</sup>.
2. Resulta do relato que é a imputada à Requerente a possível prática de duas infrações financeiras, as quais, nos termos do artigo 121.º, n.º 2,

<sup>1</sup> A seguir «Requerente».

<sup>2</sup> A seguir «LOPTC».

<sup>3</sup> A seguir «IGFSS».

VS

do Regulamento do Tribunal de Contas n.º 112/2018 de 24 de janeiro <sup>4</sup>, se encontram ambas identificadas em anexo.

3. Em especial quanto à primeira situação referida no anexo <sup>5</sup> é manifesto que não se está perante a imputação de uma eventual situação de violação objetiva de lei
4. Pois, como resulta da rubrica “normas legais violadas”, apenas se imputa à Requerente a suposta violação de princípios gerais orientadores da atuação administrativa.
5. E não, portanto, a violação de normas que estabeleçam condutas concretas que devam ser seguidas pelos órgãos da administração pública.
6. No corpo do texto do relato tampouco são concretizadas concretas violações de regras que estabeleçam normas de conduta objetivas.
7. Antes daí resulta que os Senhores Auditores entendem que a situação em causa não seria a melhor forma de atuação no sentido de maximizar a receita possível e portanto estaria em causa, na sua opinião, uma atuação desconforme ao princípio da boa administração.
8. Mas isto não basta.
9. Em relação ao caso 1, refere-se, como norma sancionatória, o artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, onde se encontra previsto que existirá responsabilidade financeira sancionatória “[p]ela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”.
10. Ora, como se mencionou já, em relação a esta questão em nenhum momento do relato se identifica alguma concreta norma ou regulamento relativa à gestão patrimonial que tenha sido violada pela Requerente.

<sup>4</sup> Publicado no ‘Diário da República’, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, a seguir «Regulamento n.º 112/2018».

<sup>5</sup> A seguir «caso 1», passando a segunda situação descrita no anexo a ser referida como «caso 2».



NSI

11. Até porque a responsabilidade financeira não se pode basear em mera imputação genérica de uma conduta que se entende não estar de acordo com o princípio da eficácia e eficiência económica.
12. Veja-se, neste sentido, o referido pela Conselheira HELENA FERREIRA LOPES, em ‘Natureza, pressupostos e regime jurídico substantivo da responsabilidade financeira reintegratória em Portugal, Espanha e Itália’, no âmbito do seminário ‘A adequação do quadro de infrações financeiras aos desafios atuais’, que mesmo em termos de *iure constituendo* só admite acionar mecanismos de responsabilidade por violação do princípio da económica, eficiência e eficácia quando essa violação for “ostensiva e intolerável”<sup>6</sup>.
13. E tal é assim, desde logo, porque independentemente da natureza que se entenda ter a responsabilidade financeira, existe na mesma uma dimensão sancionatória, sendo portanto de exigir o respeito pelos princípios constitucionais base.
14. Assim, é de exigir, pelo menos, que na tipificação dos casos de responsabilidade financeira estejam em causa condutas concretas que não deixem dúvidas quanto ao seu conteúdo<sup>7</sup>.
15. Não é evidentemente possível controlar a atuação da administração pública simplesmente à luz do entendimento que os Senhores Auditores podem porventura ter acerca da atuação que melhor respeitaria o princípio da eficácia e eficiência económica, pois isso corresponderia a um controlo já não sobre a legalidade mas sobre o mérito das decisões administrativas.
16. Estariam então “escancaradas as portas” - perdoe-se a expressão - à arbitrariedade e aos juízos políticos, o que é evidentemente inaceitável em Estado de Direito.
17. Por ser assim, como efetivamente é, o Tribunal de Contas não tem competência para controlar a componente de discricionariedade das decisões administrativas, mas apenas para fiscalizar a sua legalidade.

<sup>6</sup> Disponível em [http://seminarios.tcontas.pt/seminario2/textos/seminario2\\_20171129\\_hfl.pdf](http://seminarios.tcontas.pt/seminario2/textos/seminario2_20171129_hfl.pdf).

<sup>7</sup> Sobre esta questão ver o acórdão n.º 548/10 do Tribunal Constitucional.

NS

**II. O caso 1 - a alegada alienação de imóveis com aplicação de critério de adjudicação definido em norma regulamentar não conforme com os princípios da boa administração, prossecução do interesse público e da eficiência económica:**

18. Em concreto em relação à Requerente refere-se, muito sinteticamente, a propósito do caso 1, que estaria em causa a “[a]lienação de imóveis com aplicação de critério de adjudicação definido em norma regulamentar não conforme com os princípios da boa administração, prossecução do interesse público e da eficiência económica”.
19. Mais aí se referindo que tal poderia inclusivamente configurar infração financeira, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, por alegadamente ser contrário aos “princípios da boa gestão aos quais os institutos públicos estão adstritos de acordo com o artigo 5.º da LQIP <sup>8</sup>, em concreto com o princípio da eficiência económica nas soluções adotadas, nem com o princípio da boa administração, previsto no artigo 5.º, n.º 1, do CPA, e o princípio da prossecução do interesse público, consagrado no artigo 266.º, n.º 1, da CRP e artigo 4.º do CPA [...]”.
20. Tal imputação assenta aparentemente nos factos descritos nas pp. 35 e 36 do relato, onde, em síntese, se menciona que no artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento de Alienação de Imóveis de Renda Livre do IGFSS, aprovado pela Deliberação n.º 88/2013, do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., de 18 de abril <sup>9</sup>, se previa que o critério de adjudicação na venda de imóveis por ajuste direto fosse o da ordem de entrada das propostas, só se recorrendo ao preço mais elevado quando houvesse propostas apresentadas no mesmo dia (n.º 2).
21. Ora, esta regra transitou para o RAI 2013 com a mesma redação que já tinha nos outros regulamentos de venda de imóveis de renda livre anteriores à assunção de funções da Requerente no Conselho Diretivo do IGFSS (o seu mandato perdurou de 15 de outubro de 2012 a 8 de setembro de 2017).

---

<sup>8</sup> V. p. 35 do relato.

<sup>9</sup> A seguir «RAI 2013»

22. Assim, no artigo 35.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de Alienação de Imóveis em Renda Livre, aprovado pelo Conselho Diretivo em 11 de fevereiro de 2010 <sup>10</sup>, encontrava-se já previsto precisamente o mesmo que no mencionado artigo 28.º, n.ºs 1 e 2, do RAI 2013.
23. Sendo que no artigo 30.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de Alienação de Imóveis em Renda Livre, aprovado pelo Conselho Diretivo em 31 de maio de 2012 <sup>11</sup>, se manteve a mesma redação.
24. Está-se portanto perante um procedimento que fora já estabelecido no IGFSS bem antes de a Requerente ter assumido funções como vogal do Conselho Diretivo (15 de outubro 2012).
25. E, portanto, quando em 2013 foi elaborado o novo regulamento, não houve aqui propriamente uma vontade deliberada e uma especial energia tendente à adoção do regime que se critica no relato.
26. Simplesmente, manteve-se o regime que até então vigorou, porque o mesmo, até então, não tinha sido alvo de críticas, tendo-se contudo tido a preocupação de introduzir melhorias, como resulta do exposto *infra*.
27. Tanto quanto a Requerente sabe, nunca nenhum interessado na aquisição de algum imóvel reclamou do regime em causa.
28. E nunca o mesmo foi alvo de algum tipo de censura pelos órgãos de fiscalização do Estado, nomeadamente no âmbito de inspeções levadas a cabo pela Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social (por exemplo, nos processos de auditoria n.º 15/2009, cujo relatório final foi rececionado em dezembro de 2011, e n.º 14/2017).
29. A tudo acresce que não foi a Requerente, que não é jurista, que procedeu à elaboração do projeto do RAI 2013 (tal como não foi ela que procedeu à elaboração de nenhum outro regulamento).

---

<sup>10</sup> A seguir «RAI 2010».

<sup>11</sup> A seguir «RAI 2012».



PSA

30. O mesmo foi elaborado pelos serviços do IGFSS e mereceu a prévia concordância da então Diretora de Gestão de Imóveis Sul, pelo que a Requerente, ao receber a proposta, não tinha razão para duvidar da sua conformidade legal.
31. Que, aliás, já fora, como era prática corrente, apreciada pelos serviços jurídicos do IGFSS, que nenhuma reserva formularam.
32. Pelo que a Requerente, a quem portanto nunca foi relatado o perigo de o projeto ser considerado desconforme com a lei, efetivamente propôs a aprovação do RAI 2013 pelo Conselho Diretivo.
33. Dito isto, o que contudo mais importa é que a regra prevista no artigo 28.º, n.º 1, do RAI 2013 não é, de forma alguma, ilegal.
34. Não colide com nenhuma estatuição legal diretamente aplicável.
35. Mas até sucede que o procedimento estabelecido no RAI 2013 é bem mais transparente e economicamente eficiente do que aquilo que é legalmente exigido.
36. A lei, o que prevê, é que não estando em causa habitação social, o IGFSS pode vender os imóveis “[...] pelo valor a fixar pela livre negociação entre as partes e nos termos e condições a acordar” - v. o artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88 de 22 de abril.
37. Esta norma enquadra-se na especial natureza do IGFSS (a qual se afigura não ter sido tida em devida conta no relato), que se dedica precisamente à gestão de um vasto património imobiliário.
38. Não se está, pois, perante vendas esporádicas de imóveis feitas no contexto de uma atividade secundária de uma instituição com outras atribuições.
39. Assim, consistindo uma parte considerável da atividade do IGFSS precisamente na venda de imóveis, compreende-se bem que o legislador, por motivos de eficiência, não tenha querido aplicar os procedimentos da venda de imóveis de outras instituições públicas ao IGFSS.



RSV

40. Destarte, foi concedido ao IGFSS uma maior margem de manobra, por forma a permitir-lhe adotar os mecanismos que entenda otimizarem a obtenção de receita, nomeadamente recorrendo a práticas seguidas por entidades privadas de gestão de património imobiliário.
41. Tanto assim que no artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 84/2012 de 30 de março <sup>12</sup>, aditado pelo Decreto-Lei n.º 33/2018 de 15 de maio, se passou expressamente a prever, esclarecendo o regime já em vigor, que à gestão de património imobiliário realizado pelo IGFSS não se aplica o regime jurídico do património imobiliário público (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007 de 7 de agosto <sup>13</sup>).
42. Sendo aliás que, também no artigo 81.º, n.º 2, alínea c), deste citado RJPIP, se previa o recurso ao ajuste direto, quando ficasse deserta a praça da hasta pública.
43. Ou seja, ao abrigo da lei e, mais concretamente, do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 141/88, o IGFSS podia limitar-se a contactar diretamente um potencial comprador e acordar com o mesmo a venda por um preço, desde que tal preço não fosse inferior ao valor-base previsto para a venda em hasta pública.
44. Mas o RAI 2013, em linha aliás com os RAI 2012 e RAI 2010 que o antecederam, foi mais longe na salvaguarda do interesse público.
45. Previu a pré-divulgação da venda do imóvel, permitindo-se desta forma que qualquer pessoa apresentasse proposta de aquisição.
46. Além disso, previu também que podiam ser consideradas propostas de valor superior que fossem eventualmente apresentadas no mesmo dia.
47. E, de resto, previu ainda, no seu artigo 28.º, n.º 5, o direito do IGFSS de não alienar o imóvel, mesmo que fosse apresentada proposta de aquisição pelo preço-base, o que constituiu ainda um acréscimo de garantia de que não seriam efetuadas vendas que pudessem de alguma forma prejudicar o interesse público.

---

<sup>12</sup> Aprova a orgânica do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P..

<sup>13</sup> A seguir «RJPIP».

RSV

48. Ou seja, o RAI 2013 previu mecanismos de salvaguarda do interesse público que até eram mais garantístico do que a lei em vigor.
49. Em suma, este regime (como na verdade todos) pode ser criticado, mas tem absoluto enquadramento legal e é inclusivamente mais exigente do que a própria lei na defesa da coisa pública.
50. Impõe-se realçar aqui (pois é algo que parece ter sido ignorado no relato), que, apesar do seu nome, não se está, *in casu*, perante um verdadeiro ajuste direto, tal como esta figura jurídica se encontra consagrada no já referido RJPIP ou mesmo no Código dos Contratos Públicos <sup>14</sup>.
51. De facto, *in casu*, o IGFSS não “[...] convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta”, como se refere no artigo 112.º, n.º 2, do CCP.
52. Pois o ajuste direto, no IGFSS, nunca foi <sup>15</sup> um procedimento em si mesmo, mas sim um mecanismo ao qual se recorria apenas e só depois de um concurso ter ficado deserto - v., a título de exemplo e por ser o que aqui nos ocupa, o artigo 25.º, n.º 1, a), do RAI 2013, sendo que as alíneas b) a j) se referem a situações específicas de exceção.
53. Ou seja, o ajuste direto correspondia apenas a uma segunda fase de um mesmo procedimento, que só tinha lugar se, após submissão ao mercado em concurso, não tivesse sido apresentada qualquer proposta de aquisição.
54. Neste caso, o bem era colocado à venda pelo preço-base pelo qual tinha sido levado a concurso - v. o artigo 27.º, alínea a), do RAI 2013 -, ficando-se então a aguardar propostas.
55. O IGFSS não convidava ninguém a apresentar propostas.
56. Neste contexto, e ao contrário do que parecem pretender os Senhores Auditores, absolutamente nada de extraordinário tem a

---

<sup>14</sup> A seguir «CCP».

<sup>15</sup> Pelo menos desde 2010.

venda verificar-se por ordem de entrada, ou seja, a quem primeiro fizesse uma oferta (desde que não esta não fosse ultrapassada por outra superior apresentada no mesmo dia), pois a situação não é muito diferente da de um bem que se encontra à venda numa loja: quem entra na loja e paga o preço fixado, leva o bem.

57. Sendo que o interesse público estava plenamente salvaguardado: o bem nunca seria vendido por menos do que o preço-base para ele fixado, aquando da sujeição a concurso.
58. É ainda preciso perceber que a regra da venda por ordem de entrada com previsão do exíguo prazo de um dia para apresentação de propostas mais elevadas (consagrada tanto no RAI 2013 como antes dele), tal como se encontrava prevista, pode causar alguma estranheza, por ser incomum, mas tinha racionalidade, pois destinava-se a contribuir para imprimir rapidez à venda de imóveis que já tinham sido sujeitos a concurso, sem êxito (e que, portanto, se tinham revelado menos apetecíveis pelo mercado).
59. O objetivo era então acelerar a apresentação de propostas, na medida em que os potenciais compradores, que pudessem porventura permanecer hesitantes, sabiam que se não tivessem a iniciativa de apresentar uma proposta podiam já não ir a tempo de adquirir o imóvel.
60. A celeridade na venda era evidentemente uma preocupação, não só porque permitia obter liquidez mais rapidamente, mas também porque evitava mais despesas com a manutenção dos imóveis (que em parte se encontravam desocupados e por isso particularmente propensos a degradação, a qual, de resto, em si mesma, implicava uma redução de valor).
61. Manutenção essa já de si complexa, se se tiver presente a exiguidade dos recursos humanos do IGFSS: para os 2.719 imóveis existentes em 2016 <sup>16</sup> existiam dois engenheiros na DGIN e dois engenheiros na DGIS; as gestoras de imóveis tinham em média, na DGIS, seiscentos imóveis a seu cargo e, na DGIN, trezentos imóveis.

---

<sup>16</sup> Fonte: quadro 2 do relato - tipologia de imóveis.



VSF

62. De resto, o RAI 2013 fez parte de um esforço constante que foi empreendido pelo Conselho Diretivo (do qual a Requerente foi vogal) no sentido de melhorar os procedimentos.
63. Como é fácil de perceber, estando em causa procedimentos enraizados no quotidiano de trabalho do IGFSS, os mesmos não eram passíveis de alteração imediata (antes carecendo essa alteração de ponderação refletida entre todos os responsáveis envolvidos, pois só assim era possível encontrar boas soluções que tivessem em consideração todas as vertentes do problema).
64. Sem prejuízo disso mesmo, desde o início (15 outubro de 2012) até ao fim (8 de setembro de 2017) do mandato da Requerente, sempre foi preocupação do Conselho Diretivo, em geral, e da Requerente, em particular, dotar o Departamento de Património Imobiliário <sup>17</sup> de todos os meios para que pudesse concretizar a missão que lhe estava confiada e realizar os objetivos definidos.
65. Para se compreender o que se alcançou ao longo desses cinco anos não se pode analisar apenas o estado das coisas nesse período: é preciso ver como elas estavam antes e qual foi a sua evolução.
66. Nesta linha, é importante salientar que no RAI 2013 foram estabelecidas importantes inovações, como seja, por exemplo, a clara concretização dos casos em que se pode recorrer ao ajuste direto e a aprovação anual pelo Conselho Diretivo de uma lista de imóveis a submeter a concurso.
67. E, ainda no decurso do mandato da Requerente, foi, em 31 de março de 2016, aprovado um novo Regulamento de Alienação de Imóveis <sup>18</sup>, no qual se passou a prever que no ajuste direto o critério de adjudicação seria o do valor mais elevado de entre as propostas apresentadas nos sete dias seguintes ao da apresentação da primeira proposta.
68. Este regime destinou-se, assim - sempre dentro dos limites da lei, como se viu - a continuar a prever uma regra que estimulasse a apresentação de propostas por eventuais interessados de forma mais

---

<sup>17</sup> A seguir «DPI».

<sup>18</sup> A seguir «RAI 2016».



NSJ

proativa, mas além disso a alargar ligeiramente o prazo para apresentação de melhores propostas, de forma a, apesar de tudo, não se perder hipóteses de negócio que pudessem não surgir por impossibilidade de apresentação pelos eventuais interessados dessas melhores propostas no exíguo espaço de um dia.

69. Este regime configurou mais uma evolução no procedimento de ajuste direto no sentido de o tornar o mais vantajoso para o interesse público.
70. De resto, foi ainda durante o mandato da Requerente que foi aprovado, por deliberação do Conselho Diretivo de 18 de maio de 2017, o Regulamento de Alienação de Imóveis por Venda Eletrónica, nos termos do qual passou a fazer-se a venda dos imóveis através do mecanismo de venda eletrónica.
71. Sendo certo que, no quadro do mesmo, não se eliminou propriamente o recurso à venda por ordem de entrada, justamente porque se considerou que esta possibilidade tem de continuar a existir, como *ultima ratio*.
72. A este propósito, é ainda de referir que não é de causar espanto o facto de acabarem por ser muitos os imóveis vendidos nesta modalidade: é que, precisamente, uma parte significativa do parque imóvel do IGFSS é composta por prédios degradados, pouco valorizados pelo mercado.
73. Ainda assim, o IGFSS tenta vendê-los o melhor possível, o que aliás resulta demonstrado pelo facto de muitas vezes a venda em hasta pública ficar deserta (se o preço base fosse barato, surgiriam propostas nem que seja pelo preço-base).
74. O facto de, apesar dessa menor apetência do mercado pelos prédios em causa, ao preço a que estão a ser oferecidos, se acabar por conseguir vendê-los, ainda que no contexto de uma venda por ordem de entrada e pelo referido preço-base, é de resto bem revelador de que esta modalidade é necessária.
75. Resta ainda referir que no último parágrafo da p. 35 do relato consta que: “[...] por não obedecer aos referidos preceitos legais, a norma regulamentar em causa padecia de desconformidade legal, razão

SV

pela qual os membros do CD do IGFSS deveriam ter afastado a aplicação da mesma em obediência ao princípio da legalidade, bem como aos princípios legalmente consagrados acima indicados”.

76. Parece daí retirar-se que segundo o entendimento dos Senhores Auditores, sendo o RAI 2013 ilegal (o que, contudo, como se viu já, não é, de forma alguma, o caso), a Requerente, assim como os demais membros do Conselho Diretivo, deveria ter desaplicado o mesmo.
77. Já se viu que o RAI 2013 não é ilegal.
78. Mas, mesmo que, em teoria, o RAI 2013 fosse ilegal (e não é), e que a Requerente disse tivesse conhecimento (e não tinha, não suspeitando sequer que alguém pudesse ter tal entendimento), não podia aquele regulamento administrativo ser desaplicado nos casos concretos.
79. Pois que tal violaria claramente um dos princípios jurídicos basilares de toda a atuação da administração pública, a saber, o princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos administrativos (v. o artigo 142.º, n.º 2, do Código de Procedimento Administrativo <sup>19</sup>).
80. Sendo que o mesmo se aplica ainda que o titular em causa considere que o regulamento é inválido - v., entre outros, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo proferido em 17 de janeiro de 2013, no âmbito do processo 0691/12 <sup>20</sup>.
81. Assim, estando à época o RAI 2013 em vigor e não tendo sido declarado inválido, o IGFSS encontrava-se obrigado a seguir o aí previsto em todas as alienações que fizesse.
82. Se não o fizesse, verificar-se-ia precisamente uma violação do princípio da legalidade, de onde decorreria a invalidade das adjudicações realizadas em desconformidade com o critério estabelecido que era a de adjudicar o imóvel a quem apresentasse a

---

<sup>19</sup> A seguir «CPA».

<sup>20</sup> Disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

SV

proposta mais elevada no prazo estabelecido para o efeito (dia da apresentação da primeira proposta).

83. Para finalizar, importa ainda referir que é totalmente inaceitável a referência a uma “potencial perda de receitas”, na p. 35 do relato:

- a) porque essa “perda de receita” é, efetivamente, apenas “potencial”, no sentido de ser meramente hipotética caso se verificassem uma série de condições, do lado dos eventuais compradores, que não é possível saber postumamente se se verificariam ou não;
- b) porque, justamente, esses eventuais compradores não apresentaram as suas propostas no mesmo momento temporal, que era uma condição, pelo que, por isso mesmo, não puderam ser consideradas; mas também
- c) porque falar em “perda de receitas”, num quadro de estrito cumprimento da lei e dos regulamentos é, desde logo, abusivo (não é alternativa admissível o IGFSS incumprir a lei e os regulamentos a fim de obter mais receita, já que a sua atuação obedece ao princípio da legalidade, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do CPA).

84. Em suma, não se verificou neste contexto qualquer “perda de receita”, em termos que possam ser considerados censuráveis e geradores de algum tipo de responsabilidade, mormente por parte da Requerente.

**III. O caso 2 - a alegada alienação de bens móveis a título gratuito sem a devida avaliação e respetiva contabilização no preço de venda que foi apurado para a alienação do bem imóvel onde foram incluídos (Quinta da Manuela):**

85. Estão aqui em causa um trator com reboque, um barco, alfaias agrícolas e restos de mobília.

86. Em termos gerais, a não autonomização dos recheios dos imóveis constituía uma prática instituída nos procedimentos de alienação do IGFSS, sempre que o recheio em causa não tinha valor



SV

minimamente relevante, como sucedia na esmagadora maioria dos casos.

87. De facto, na grande maioria das vezes o valor desses objetos era nulo ou muito reduzido e, portanto, a sua autonomização não geraria qualquer ganho para o IGFSS.
88. Antes pelo contrário, só geraria despesas, nomeadamente com a avaliação, com todo o tratamento contabilístico dos objetos e com o destino que se lhes teria que dar.
89. Até porque esse procedimento era complexo, pois na maioria dos casos os objetos entravam na esfera do IGFSS sem registo nem valor atribuído.
90. Assim, muito frequentemente acabavam simplesmente por ser tratados como resíduos, sendo o IGFSS a custear o seu transporte para as respetivas estações de tratamento.
91. No caso em apreço, a situação abrangeu tanto objetos que se encontravam na situação descrita (essencialmente, os restos de mobília), como, ainda, outros que eram indispensáveis à atividade agrícola que se exercera em tempos e ainda se exercia na Quinta da Manuela (essencialmente, as alfaias agrícolas e o trator com reboque).
92. De facto, o que se entendeu foi que enquanto na Quinta da Manuela se mantivessem os referidos objetos, a mesma continuaria a ser considerada como apta para o exercício de uma atividade económica e portanto como uma unidade suscetível de produção agrícola e a ser como tal valorizada.
93. Aliás, a Quinta da Manuela entrou na esfera do IGFSS, proveniente do 'Instituto da Segurança Social, I.P.' <sup>21</sup>, precisamente nessa qualidade.
94. E sempre se considerou todos os acima referidos objetos como fazendo parte integrante da mesma, como “[...] intimamente ligados à quinta, às suas atividades agrícolas e de recreio [...]” <sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> A seguir «ISS».



TSV

95. Sendo que, contabilisticamente, esses bens já se encontravam amortizados.
96. Não tendo sido objeto de qualquer valorização no momento da transmissão da Quinta da Manuela do ISS para o IGFSS, como aliás se refere na informação-proposta de fls. 38 do processo referente à Quinta da Manuela.
97. Especificamente quanto ao trator diz-se aí o seguinte:

“[...] Quanto ao trator, o ISS, IP procedeu à entrega do mesmo a ‘título gratuito por já se encontrar em desuso no ISS, IP e não ser previsível a sua utilização’ [...]”.
98. Foi então como unidade produtiva (à semelhança de um estabelecimento comercial) que a Quinta da Manuela foi posta à venda, justamente partindo-se do princípio de que quem a comprasse valorizaria o imóvel como tal.
99. E, inclusivamente, que o reduzidíssimo valor que se poderia eventualmente obter com a venda “avulso” desses objetos não compensaria a diferença de preço que um eventual adquirente da Quinta da Manuela estaria disposto a dar por ela desprovida de tais objetos, ligados à atividade agrícola que nela exercida.
100. Para já não falar na despesa que geraria e no esforço que seria necessário aplicar em todo o processo de avaliação, contabilização, registo e venda dos objetos.
101. Note-se bem que o trator é da marca ‘Lamborghini’, mas o nome pode eventualmente induzir em erro, já que esta marca - que, como é público e notório, é principalmente conhecida por produzir automóveis de grande luxo - produz também (é essa, aliás, a sua origem histórica, como uma simples pesquisa na Wikipédia não deixa de revelar) tratores, estes banalíssimos e que nem sequer são, atualmente, especialmente valorizados no respetivo mercado (antes pelo contrário).

---

<sup>22</sup> V. a informação-proposta de fls. 38 do processo referente à Quinta da Manuela.

SV

102. O referido trator era de 1998, tinha apenas a potência de 31KW e já apresentava muito desgaste, tendo em mais do que uma ocasião sido necessário proceder à sua reparação, a expensas do IGFSS.
103. O reboque também era de 1998 e destinava-se exclusivamente a atividades agrícolas.
104. E o barco era de 1999, de pequena dimensão e tinha um motor com meros 15H.
105. Refira-se, ainda, que a Quinta da Manuela já antes revelara ser de difícil comercialização (ao se crê por se encontrar localizado ao lado da linha do comboio e ser atravessada por um poste de alta tensão), pelo que efetivamente convinha utilizar-se todas as estratégias possíveis para tentar maximizar o seu potencial na venda.
106. Integrou três concursos, que ficaram desertos, em 2013, 2014 e 2015<sup>23</sup>.
107. Note-se ainda que um dos fatores de valorização da Quinta da Manuela consistia no facto de a mesma possuir vinha em produção<sup>24</sup>.
108. Mas a manutenção da mesma (para além da manutenção do próprio imóvel) em condições mínimas implicava não apenas a afetação à Quinta da Manuela dos objetos aqui em causa (pelo menos as alfaias agrícolas e o trator com reboque) como ainda o dispêndio de montantes elevados.
109. Nomeadamente com um trabalhador (que já transitara do ISS), que executava as funções de feitor e que, dentro dos constrangimentos da situação, zelava para que a produção vinícola mantivesse o mínimo de viabilidade.
110. Quando se procedeu à venda do imóvel, como unidade produtiva, transferiu-se para o comprador não apenas os objetos que permitiam

<sup>23</sup> V. a informação-proposta de fls. 38 do processo referente à Quinta da Manuela.

<sup>24</sup> Aliás, é bom recordar que já antes tinha existido desistência da compra da dita propriedade precisamente por os então promitentes compradores terem entretanto alegado que as vinhas do imóvel não se encontravam em boas condições.

NSI

manter a referida viabilidade produtiva, mas também a responsabilidade financeira com o trabalhador, que assim cessou na esfera do IGFSS.

111. Pelo que também por aqui se vê como não era minimamente razoável a autonomização dos objetos, nem vislumbrável que dela pudesse resultar alguma vantagem financeira para o IGFSS.
112. Os referidos objetos só mereceram referência na deliberação do Conselho Diretivo pelo facto de o trator, o reboque e o barco serem bens objeto de registo e não poderem subsistir dúvidas quanto à transmissão da propriedade.
113. E portanto não porque tivessem qualquer valor minimamente relevante.
114. O procedimento adotado, no seguimento do que foi proposto pelos serviços do IGFSS, pareceu bem a todos os envolvidos (designadamente à Requerente), sendo que em nenhum momento foi admitida a possibilidade de tal procedimento não ser conforme com as normas aplicáveis.
115. O procedimento seguido foi aquele que se entendeu permitir maximizar a receita, numa lógica da maior racionalidade económica possível.
116. Ou seja, também neste contexto em nenhum momento existiu “não arrecadação de uma receita” em termos que possam ser considerados censuráveis e geradores de algum tipo de responsabilidade, mormente por parte da Requerente.

#### **IV. Conclusão:**

117. Por todo o exposto, resulta que a ora Requerente não praticou qualquer ato suscetível de fundamentar responsabilidade financeira, seja ela reintegratória ou sancionatória, tendo antes atuado no escrupuloso cumprimento da lei e de forma a melhor servir o interesse público.

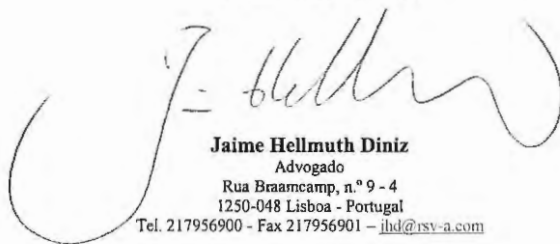
RSV

Assim, requer-se a V.Exa. que, nos termos e para os efeitos do artigo 121.º, n.ºs 1, 2 e 4, do Regulamento n.º 112/2018, bem como ainda do artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC, seja a presente resposta comunicada aos Senhores Auditores, para que, posteriormente, elaborem anteprojeto de relatório de auditoria que não impute à ora Requerente indícios da prática de qualquer infração financeira, por sua vez de modo a que esse Tribunal de Contas não fixe texto (final) de relatório suscetível de fundamentar o início de procedimento específico de apuramento e de efetivação de responsabilidade financeira contra a ora Requerente.


JUNTA: procuração.

E.D.

OS ADVOGADOS



**Jaime Hellmuth Diniz**  
Advogado  
Rua Braamcamp, n.º 9 - 4  
1250-048 Lisboa - Portugal  
Tel. 217956900 - Fax 217956901 - [ihd@rsv-a.com](mailto:ihd@rsv-a.com)



**Eduardo Galante Alves**  
Advogado  
Avenida João XXI, n.º 49 - 4.º Esq.  
1000-299 Lisboa - Portugal  
Tel. 211940010 - [eduardogalantealves.adv@gmail.com](mailto:eduardogalantealves.adv@gmail.com)



## VIII. RUI MANUEL DE FREITAS CORRÊA DE MELLO

111

Exmo Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas

Exmº Senhor Auditor-Coordenador

### **Exercício do contraditório**

**Auditoria à gestão do património da Segurança Social – IGFSS, I.P.**

**DA V- UAT.2**

**Proc. N.º 1/2019 - Audit**

**Relato 2ª secção**

**Rui Manuel de Freitas Corrêa de Mello** notificado, em 31/10/2019, do Relato identificado em epígrafe, vem nos termos e para os efeitos da legislação aplicável, apresentar o seu contraditório, o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

#### **I. Introdução**

O signatário enquanto Vogal do Conselho Diretivo do IGFSS, I.P. sempre exerceu as suas funções com responsabilidade, zelo e na prossecução do interesse público, tendo cumprido com o maior rigor toda a legislação aplicável ao exercício do seu cargo, e tendo superado os objetivos que lhe foram definidos.

No exercício das suas funções sempre colaborou ativamente com todos os serviços inspetivos e de auditoria com que frequentemente interagiu durante os períodos dos seus mandatos, nomeadamente com o Tribunal de Contas, com a Inspeção Geral do MTSS e com a Provedoria de Justiça.

#### **II. Do Relato**

##### **2.1. Em geral**

Relativamente ao Relato, o signatário subscreve genericamente o disposto no contraditório e respetivos anexos, apresentado pelo IGFSS, I.P. e subscrito pela Presidente do Conselho Diretivo Dr.ª Teresa Fernandes, adotando e remetendo, neste contraditório, para a fundamentação e conclusões do mesmo, de um modo geral.

116

26

## 2.2. Em particular

Ao signatário são indicados factos que, na ótica do Douto Tribunal, são suscetíveis de integrar infrações financeiras passíveis da eventual aplicação de norma sancionatória nos termos das alíneas a) e d) do n.º1 do Artigo 65.º da LOPTC.

O signatário refuta em absoluto a existência e a prática de infrações financeiras, pelos motivos de facto e de direito que passa a apresentar:

### 2.2.1.

*“Transmissão da propriedade de bens móveis a título gratuito sem a devida avaliação dos mesmos e respetiva contabilização no preço de venda que foi apurado para a alienação de bem imóvel onde foram incluídos (Quinta da Manuela-Mesão Frio)”*

Conforme o segundo parágrafo da página 39 do Relato, na sequência de uma proposta de compra do imóvel “Quinta da Manuela”, o CD deliberou, em 28 de janeiro de 2016, ratificar o despacho proferido pela Vogal do Conselho Diretivo com o pelouro do património imobiliário, que autorizou a alienação do referido imóvel nos seguintes termos, tal como aliás descrito é pelo próprio Tribunal de Contas no seu Relato: “(...) autorizo a alienação do imóvel ‘Quinta da Manuela’ em Mesão Frio ao proponente (...) pelo valor de € 656.024,00 nos termos previstos no Regulamento de alienação de imóveis.”. Este despacho, assim como o conteúdo da informação de suporte (informação n.º 16/2016, de 27 de janeiro), não mencionava quaisquer bens móveis eventualmente existentes na propriedade.

Como também é mencionado no Relato, terá existido posteriormente uma nova informação (Informação n.º 56/2016, de 29 de março), que veio a ser anulada, tendo sido substituídas as folhas 2 e 3 da informação n.º 16/2016, sem que o signatário tenha tido conhecimento do assunto ter sido novamente discutido nas reuniões do Conselho Diretivo desde 28 de janeiro de 2016 em diante (como o próprio Tribunal de Contas parece deduzir no último parágrafo da página 39 do Relato, onde se refere que “(...) devia ter sido elaborada e submetida a despacho do CD uma nova informação a propor as alterações efetuadas ao texto da informação n.º 16, de 27 de janeiro, no que respeita à transmissão das alfaias, titularidade da embarcação, do trator e do respetivo reboque.”.

Assim, como resulta da própria análise e conclusões do Tribunal, o signatário apenas deliberou ratificar, em reunião de Conselho Diretivo de 28 de janeiro de 2016, a

11

22

alienação do Imóvel, sem quaisquer bens móveis, pelo que a sua conduta não pode integrar a qualificação constante do Relato e, por consequência, a suscetibilidade de integrar qualquer infração.

Sublinha-se adicionalmente que a alienação da Quinta da Manuela:

- Pôs fim a um processo de contínua degradação física e perda de valor, em que o imóvel esteve sujeito às condições de mercado desde o ano de 2013, com três variações de valor de venda (o do valor de mercado, valor de venda intermédio e o do valor de venda imediata); e,
- Permitiu aos cofres da segurança social arrecadar €697.387,45: €656.024,00 encaixados com a transação propriamente dita, e €41,363,45 provenientes da perda do sinal do primeiro promitente comprador.

#### 2.2.2.

*“Alienação de Imóveis com aplicação de critério de adjudicação definido em norma regulamentar não conforme com os princípios da boa administração, prossecução do interesse público e da eficiência económica.”*

Finalmente, sendo apontada a existência de eventuais infrações financeiras nos termos do artigo 65.º, n.º1, alíneas a) e d) da LOPTC, por violação de princípios gerais fundamentais na gestão de património, constata-se que essa norma dispõe nos termos seguintes:

*Artigo 65.º - Responsabilidades financeiras sancionatórias*

*1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:*

- a) Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;*
- b) (...)*
- c) (...)*
- d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;”*

A possibilidade de aplicação de multas nos termos previstos na norma transcrita, apenas pode resultar da violação de normas de natureza financeira devidamente tipificadas, o que se entende ser aplicável, quer pelo princípio constitucional da tipicidade (n.º1 do artigo 29.º da CRP), quer pela previsão do artigo 1.º do Código Penal, cujos títulos I e II da parte geral são aplicáveis subsidiariamente ao regime substantivo da responsabilidade financeira

27

12

sancionatória previsto na LOPTC, nos termos do n.º 4 do artigo 67.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Em ambas as situações identificadas no Relato como eventuais infrações financeiras, constam como normas violadas, o artigo 5.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, artigos 4.º e 5.º do CPA e artigo 266.º, n.º1, da CRP, que transcrevemos para maior facilidade de apreciação:

**“Artigo 266.º da CRP – (Princípios fundamentais)**

1. *A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*

2. *Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.*

**Artigo 5.º da LQIP**

**Princípios de gestão**

1. *Os institutos públicos devem observar os seguintes princípios de gestão:*

(..)

d) *Observância dos princípios gerais da atividade administrativa, quando estiver em causa a gestão pública.*

**Artigo 21.º da LQIP**

**Competência**

(..)

2. *Compete ao conselho diretivo, no domínio da gestão financeira e patrimonial:*

(..)

b) *Arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas;*

(...)

**Artigo 3.º do CPA**

**Princípio da legalidade**

1- *Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.*

(...)

11



125

*Artigo 4º do CPA*

*Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos*

*Compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.*

*Artigo 5º*

*Princípio da boa administração*

- 1- *A administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.*

*(...)*

Nas situações em apreço, não é perceptível, nem se conseguiu identificar quais as normas legais ou regulamentares que foram efetivamente violadas com atuação do signatário, *in casu*, considerando-se que na ausência da tipificação de normas violadas com elevado grau de concretização, não poderá ser considerada infração financeira.

A fundamentação presente na imputação de eventual responsabilidade financeira sancionatória constante do Relato, assenta na alegada “violação de princípios gerais fundamentais na gestão de património”, uma vez que se fundamenta a violação de princípios gerais aplicáveis aos institutos públicos e da atividade administrativa em geral (artigo 5.º da Lei n.º3/2004, de 15 de janeiro, artigos 4.º e 5.º do CPA e artigo 266.º, n.º1, da CRP), sendo que se afigura que a menção aos princípios ínsitos naquelas disposições legais não permite compreender a tipificação das normas que poderão ter sido especificamente violadas, condição que parece ser fundamental para a possibilidade de aplicação de eventual responsabilidade financeira por parte do Tribunal de Contas.

A este propósito realçam-se as seguintes transcrições do Acórdão n.º 76/2016 do Tribunal Constitucional (publicado na 2ª Série do Diário da República n.º 67/2016, de 6 de abril):

*“Ora o princípio constitucional da tipicidade implica que a lei especifique suficientemente os factos que constituem o tipo legal de crime ou contraordenação (ou que constituem os seus pressupostos) e que efetue a necessária conexão entre o crime ou contraordenação e o tipo de pena ou coima que lhe corresponde.*

*A tipicidade impede que o legislador utilize fórmulas vagas na descrição dos tipos legais de crime ou contraordenação, ou preveja penas indefinidas ou com uma moldura penal de tal modo ampla que torne indeterminável a pena a aplicar em concreto.*

*É um princípio que constitui, essencialmente, uma garantia de certeza e de segurança na determinação das condutas humanas que relevam do direito criminal.*

5/6

116

*No fundo, tal princípio prende-se com conhecimento pelo destinatário do comportamento proibido ou imposto (Germano Marques da Silva, Direito Penal Português, vol. I, Lisboa, 1997, pág.220)''*

Ora, o suporte jurídico de infrações financeiras fundamentadas apenas em princípios fundamentais, que na verdade são a base de toda a atividade administrativa e sempre foram tidos em conta na âmbito da atividade do signatário e do IGFSS, IP, assume um risco elevado de provocar insegurança jurídica aos decisores públicos, que se encontram a aplicar os normativos em vigor, colocando igualmente um elevado grau de discricionariedade na apreciação externa da atividade administrativa, especialmente com a eventual consequência de consideração como infração financeira de atos administrativos enquadrados em normativos regulamentares e legais, como foi o caso.

**Nesta sequência, considera-se que a ausência de normas legais, cuja violação se encontre tipificada como infração financeira, impedem a sua qualificação como infração financeira, requerendo-se assim que os atos referenciados não venham a ser tipificados de infrações financeiras.**

### III. Extinção da eventual responsabilidade

#### Relevação da responsabilidade financeira e Dispensa da Multa

Como alegado e fundamentado supra, o signatário considera não preencher objetiva e subjetivamente qualquer facto suscetível de integrar responsabilidade financeira.

Porém, sem conceder e por mera cautela processual, caso o douto Tribunal venha entender de forma diversa, atenta toda a matéria alegada no presente contraditório quer em geral quer em particular, quer ainda a aplicação ao signatário dos requisitos objetivos constantes das previsões dos n.º 8 e n.º 9 do artigo 65.º requer-se que o Tribunal, nos termos dos citados número 8 e 9 do artigo 65º e da alínea e) do n.º 2 do artigo 69º da LOPTC extinga a responsabilidade financeira pela relevação da responsabilidade financeira do requerente e, ou, dispense o requerente da aplicação da multa.



(Rui Manuel de Freitas Corrêa de Mello)

1/4

IX. NOTA DE EMOLUMENTOS

**Emolumentos e outros encargos**

(D.L. n.º 66/96, de 31.5)

Departamento de Auditoria V – Setor Social		Processo n.º 1/2019 - Audit	
		Relatório n.º 26/2019 – 2ª Secção	
Entidade fiscalizada:	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.		
Entidade devedora:	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.		
Regime jurídico:			AA
			AAF
			X

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
- Ações fora da área da residência oficial .....	€ 119,99	24		€ 2.879,76
- Ações na área da residência oficial .....	€ 88,29	1.367		€ 120.692,43
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				€ 123.572,19
<b>Emolumentos Limite máximo (VR) .....</b>				€ 17.164,00
<b>Emolumentos a pagar .....</b>				€ 17.164,00

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria



(Jorge Silva)