



**PGPI**

RELATÓRIO ANUAL - 2009



## ÍNDICE

<b>1. SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>6</b>
1.1. Fundamento e objectivos do relatório	6
1.2. Conclusões principais	6
1.3. Perspectivas para 2010	9
<b>2. INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
2.1. Quadro normativo	11
2.2. Âmbito de aplicação do PGPI	11
<b>3. EIXO DA INVENTARIAÇÃO</b>	<b>13</b>
3.1. Enquadramento	13
3.2. O Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIE)	13
3.2.1. Adesão ao SIE	14
3.2.2. Imóveis registados no SIE	16
3.2.3. Decomposição dos dados	17
3.2.4. Âmbito de cobertura	17
3.2.5. Evolução do registo de imóveis durante o ano de 2009.	18
3.2.6. Validação e qualidade dos registos	19
3.2.7. Caracterização geral dos imóveis registados	19
3.2.8. Caracterização do Edificado	19
3.2.8.1. Distribuição geográfica	19
3.2.8.2. Distribuição por tipologia de instalações	20
3.2.8.3. Titularidade do Edificado	21
3.2.8.3.1. Edificado próprio	22
3.2.8.3.2. Edificado de Terceiros	22
3.2.8.3.3. Edificado arrendado	23
3.2.8.4. Edificado cedido	24
3.2.8.5. Ocupação dos imóveis	24
<b>4. EIXO DA REGULARIZAÇÃO JURÍDICA</b>	<b>26</b>
4.1. Enquadramento	26
4.2. Objectivos	27
4.3. Acções	27
<b>5. EIXO DO REGIME DE UTILIZAÇÃO</b>	<b>29</b>
5.1. Implementação do princípio da onerosidade	29



5.1.1. Introdução-----	29
5.1.2. Acções -----	29
5.2. Estudo de benchmarking sobre o imobiliário público – principais conclusões-----	30
<b>6. EIXO DOS PROGRAMAS SECTORIAIS DE EXECUÇÃO DO PGPI -----</b>	<b>32</b>
6.1. Balanço geral-----	32
6.2. Programação das avaliações -----	33
6.3. Programação da ocupação -----	34
6.4. Programação da reabilitação e conservação-----	34
6.4.1. O Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial -----	35
6.4.1.1. Enquadramento-----	35
6.4.1.2 Constituição do Fundo-----	36
6.4.1.3 Candidaturas apresentadas ao Fundo-----	36
<b>7. EIXO DA GESTÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO -----</b>	<b>37</b>
7.1. Objectivos -----	37
7.2. Acções-----	37
<b>8. EIXO DO ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DA EXECUÇÃO DO PGPI -----</b>	<b>38</b>
8.1. A articulação entre a DGTF e as Unidades de Gestão Patrimonial -----	38
8.2. O Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial-----	38
<b>9. CONDICIONANTES À EXECUÇÃO DO PGPI -----</b>	<b>40</b>



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AB</b>	Área Bruta
<b>ABC</b>	Área Bruta de Construção
<b>ABCI</b>	Área Bruta de Construção Interna
<b>ADE</b>	Administração Directa do Estado
<b>AIE</b>	Administração Indirecta do Estado
<b>AL</b>	Área Locável
<b>AP</b>	Administração Pública
<b>CCGP</b>	Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial
<b>CIBE</b>	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
<b>CIMI</b>	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>CMVM</b>	Comissão de Mercado de Valores Mobiliários
<b>CRP</b>	Conservatória do Registo Predial
<b>DGAIEC</b>	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
<b>DGCI</b>	Direcção-Geral dos Impostos
<b>DGTF</b>	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>EGE</b>	Encargos Gerais do Estado
<b>EPE</b>	Entidade Pública Empresarial
<b>FRCP</b>	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial
<b>IPD</b>	<i>Investment Property Databank</i>
<b>LNEC</b>	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>MAI</b>	Ministério da Administração Interna
<b>MADRP</b>	Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas



<b>MAOT</b>	Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território
<b>MC</b>	Ministério da Cultura
<b>MCTES</b>	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
<b>MDN</b>	Ministério da Defesa Nacional
<b>MEID</b>	Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento
<b>ME</b>	Ministério da Educação
<b>MFAP</b>	Ministério das Finanças e da Administração Pública
<b>MJ</b>	Ministério da Justiça
<b>MNE</b>	Ministério dos Negócios Estrangeiros
<b>MOPTC</b>	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
<b>MS</b>	Ministério da Saúde
<b>MTSS</b>	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
<b>PCM</b>	Presidência do Conselho de Ministros
<b>PGPI</b>	Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado
<b>PRACE</b>	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RIAP</b>	Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública
<b>SIIE</b>	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
<b>UGP</b>	Unidade de Gestão Patrimonial



## LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

- Quadro 1** Entidades registadas no SIIE
- Quadro 2** Entidades registadas, por sector
- Quadro 3** Caracterização dos imóveis registados
- Quadro 4** Distribuição do edificado por propriedade e área bruta
- Quadro 5** Propriedade dos imóveis em utilização pela ADE e AIE
- Quadro 6** Distribuição do edificado próprio pela ADE e AIE
- Quadro 7** Distribuição do edificado utilizado pela administração
- Quadro 8** Distribuição do edificado por título jurídico
- Quadro 9** Amostra de edifícios arrendados (Lisboa e Porto)
- Quadro 10** Imóveis devolutos
- Quadro 11** Resumo dos planos de avaliação
- Quadro 12** Resumo dos planos de ocupação
- Gráfico 1** Taxa de adesão por Ministério
- Gráfico 2** N.º Imóveis Registados por Ministério
- Gráfico 3** Âmbito de cobertura, por Ministério
- Gráfico 4** Evolução do registo de Imóveis
- Gráfico 5** Distribuição geográfica do edificado
- Gráfico 6** Distribuição do edificado por tipo de instalações (1/2)
- Gráfico 7** Distribuição do edificado por tipo de instalações (2/2)
- Gráfico 8** Regularização jurídica – taxa de execução por ministério
- Figura 1** Resumo dos principais indicadores
- Figura 2** Decomposição dos registos de imóveis



## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1. Fundamento e objectivos do relatório

O presente relatório insere-se no âmbito do acompanhamento e controlo da execução do **Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI)**, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, tendo como objectivo a análise do seu grau de cumprimento no decurso do ano de 2009, por referência a cada um dos seus eixos de acção, com especificação, igualmente, do grau de cumprimento do princípio da onerosidade.

O documento em apreço integra também o relatório anual contendo a informação sobre a execução da elaboração e actualização do inventário, incluindo as decisões do Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial, conforme determina a Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

A elaboração do relatório teve essencialmente por base duas fontes:

- ✓ O grau de adesão verificado até 31 de Dezembro de 2009, na plataforma electrónica de inventariação denominada Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), quer em termos de organismos registados quer em termos de imóveis inseridos;
- ✓ A informação constante dos programas sectoriais remetidos a esta Direcção-Geral no decurso do ano transacto, com vista à programação global da ocupação do espaço, da conservação e reabilitação e da rentabilização dos imóveis afectos aos diversos serviços e organismos da administração pública.

### 1.2. Conclusões principais

Em síntese, o relatório apresenta as seguintes **conclusões principais**:

#### I. Eixo da inventariação:

1. Desde a entrada em funcionamento da plataforma, em Fevereiro de 2009, até ao final do ano, aderiram 339 organismos, o que representa uma **taxa média de adesão ao SIIE de 65%**, considerando o universo expectável de organismos cobertos pelo programa de inventariação. A maioria dos organismos registados na aplicação (62%) integra a ADE, face a 38% de serviços da AIE.
2. O total dos imóveis do sector público administrativo do Estado registados no SIIE durante o ano de 2009 ascende a **7634**, dos quais 85% são relativos ao património edificado e 15% aos terrenos. É de sublinhar o êxito do programa de inventariação iniciado – em 11 meses foi superado o número total de imóveis inventariados no RIAP 2006.
3. Deste universo total foram apenas eleitos como potencialmente analisáveis **4259** registos, ou seja, com dados referentes ao imóvel, ao proprietário e ao ocupante e respectiva



situação, sendo este o universo considerado para efeitos da análise do edificado, no presente relatório.

4. Em termos absolutos, **foi amplamente superado o objectivo global definido pela RCM n.º 162/2008 de 30% para o ano de 2009, logrando-se obter uma percentagem global de cobertura superior a 72%**, tendo por referência um universo total estimado de cerca de dez mil imóveis a inventariar, calculado com base nos dados apurados do RIAP 2006.
5. Dos 4.259 registos completos, ou seja, com dados sobre o imóvel, proprietário e situação de ocupação, verifica-se que **72%** são propriedade da administração central do Estado, representando **88%** da área bruta ocupada.
6. Do universo de imóveis próprios do Estado, a esmagadora maioria (**92%**) estão ocupados, face a apenas **8%** de imóveis devolutos (dos quais 219 imóveis são pertença da ADE).
7. No que respeita aos edifícios tomados de arrendamento, o SIIE registou até ao final de 2009 um total de **658** imóveis arrendados, que representam um encargo de renda anual total de aproximadamente € 30 milhões de Euros, dos quais 40% se situam nos distritos de Lisboa e Porto, devendo, porém, salientar-se que esses arrendamentos se reportam a uma grande diversidade de tipologia de instalações, com áreas e características de ocupação muito distintas.
8. De acordo com a análise da amostra constituída com os imóveis arrendados nos distritos de Lisboa e Porto, os rácios obtidos revelam um equilíbrio diferente perante os valores obtidos no universo total dos arrendamentos, sobretudo quanto à AB por pessoa (**23,94 m<sup>2</sup>**), verificando-se uma distribuição relativamente uniforme por todos os ministérios.
9. Dos registos completos do edificado e dos terrenos, cerca de **7%** foram assinalados pelos serviços como não estando a ser objecto de utilização corrente, tratando-se em muitos casos de uma situação temporária, em que a desocupação não quer significar uma efectiva disponibilidade dos bens para uma eventual venda

## II. Eixo da regularização jurídica:

10. De acordo com os elementos disponíveis, apurou-se o número total de **1464** imóveis com a situação regularizada em 2009, o que representa **48%** do universo de imóveis cuja propriedade é do Estado apurado no SIIE (3.067 imóveis), acima, portanto, acima do limiar de 30% definido para o ano de 2009.

## III. Eixo do regime de utilização:

11. Em 31 de Dezembro de 2009 estavam concluídas ou em vias de conclusão 84% das avaliações dos imóveis do MFAP. O valor global de mercado do património afecto foi estimado em 241,4 milhões de Euros, ao mesmo correspondendo um montante de renda mensal de cerca de 1,5 milhões de Euros, sendo cerca de metade imputável à DGCI.
12. Assim, no quadro da formulação da proposta de Orçamento de Estado para 2010, foram inscritos os primeiros valores relativos à aplicação do princípio da onerosidade ao património imobiliário do Estado, numa primeira etapa, aplicável apenas ao MFAP.
13. O valor global de rendas inscrito ronda os 12 milhões de Euros, correspondendo a uma taxa remuneratória de 5% do valor de mercado dos imóveis, tendo sido integrado no





Orçamento da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública. De acordo com o definido, 50% das receitas inscritas serão consignadas ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, e as restantes constituem receita geral do Estado.

14. Ainda no vector do regime de utilização, merece particular destaque a promoção em 2009 pela DGTF de um estudo de “Benchmarking”, que visou a análise da performance de utilização de espaços imobiliários públicos, com base numa amostra do segmento dos imóveis com funções administrativas, o mais representativo dos segmentos do Património Imobiliário Público. O estudo em apreço evidencia de forma clara e à luz dos mais modernos critérios internacionais, um significativo potencial de melhoria na utilização dos espaços públicos e de redução dos custos de ocupação na generalidade dos ministérios, reforçando, deste modo, a pertinência da implementação das políticas preconizadas no PGPI.

#### **IV. Eixo da programação sectorial de avaliação, ocupação e conservação dos imóveis:**

15. No que toca aos programas sectoriais de avaliação, ocupação e conservação de imóveis remetidos ao MFAP, o balanço no final do ano de 2009 era o seguinte:
  - ✓ A maioria dos ministérios remeteu a programação de avaliações dos respectivos imóveis, tendo-se apurado um montante global de 506 Milhões de Euros, referente à avaliação de 662 imóveis no período compreendido entre 2005 e 2009;
  - ✓ A maioria dos ministérios procedeu também à elaboração e envio dos respectivos planos de ocupação, salientando-se a previsão de 66 novos espaços, em grande medida para instalação de centros de emprego e lojas do cidadão, tendo em vista a melhoria do serviço público prestado aos cidadãos;
  - ✓ Grande parte dos ministérios elaboraram, igualmente, Planos de Conservação e Reabilitação, envolvendo verbas num montante global de 507 Milhões de Euros, referentes à intervenção em 1.155 imóveis;
16. O Fundo de Conservação e Reabilitação Patrimonial, subscrito com um capital inicial de 10 Milhões de Euros, recebeu desde o final de Março (data de entrada em vigor do Regulamento de Gestão do Fundo) até ao término de 2009, 26 candidaturas que envolvem um investimento total de cerca de 20,65 milhões de euros.

#### **V. Eixo da gestão do Domínio Público:**

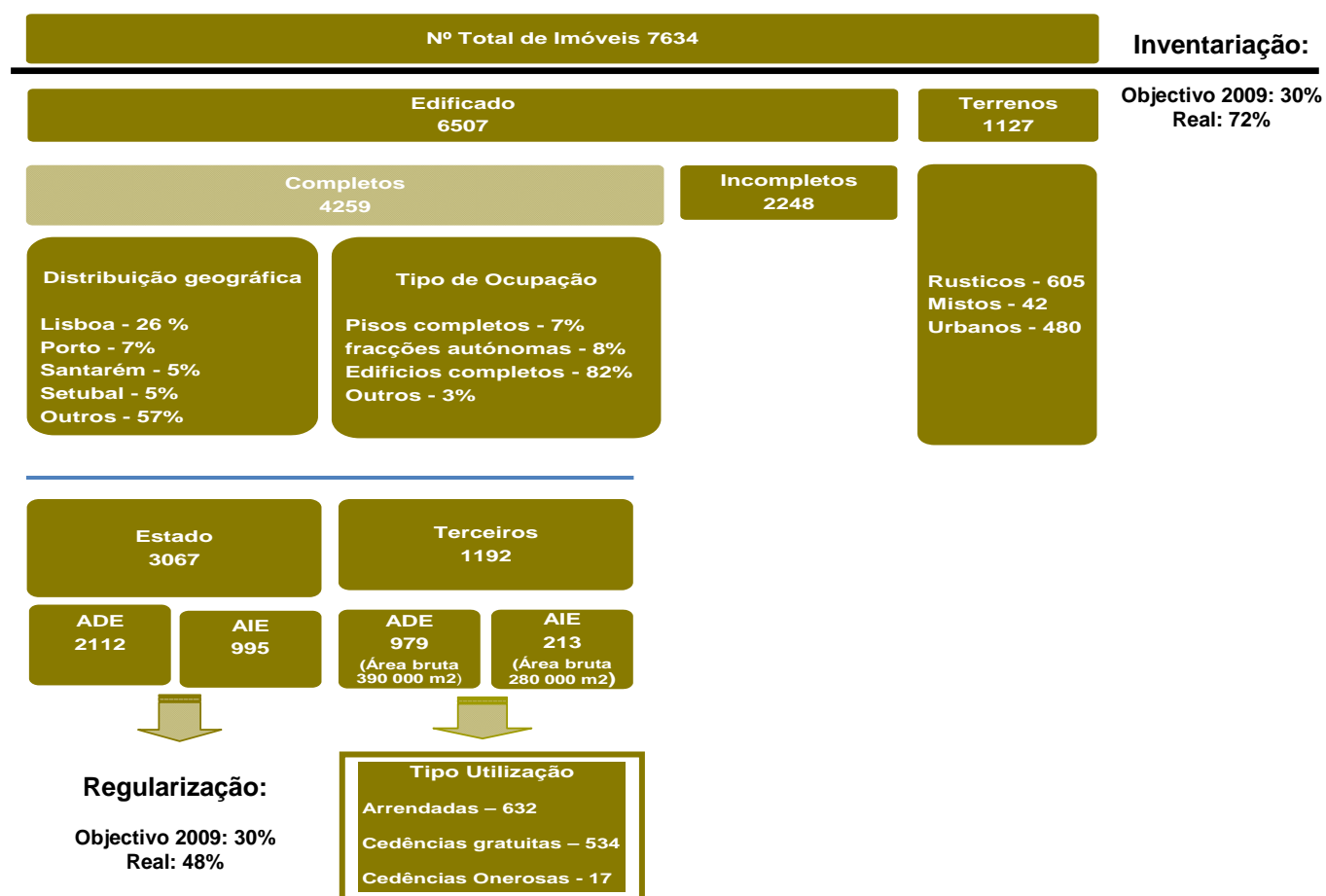
17. Com o objectivo de colmatar uma lacuna que há muito se vinha sentido no nosso ordenamento, foi apresentada no decurso do ano de 2009 uma proposta de Lei que corporizava a reforma da legislação sobre o domínio público, estabelecendo-se pela primeira vez um Regime Geral dos Bens do Domínio Público, aplicável a todos os bens dominiais, sem prejuízo do disposto nos vários diplomas sectoriais já existentes no sistema jurídico português;

## VI. Eixo do acompanhamento e controlo da execução do PGPI:

18. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008 preconizou a criação do **Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial**, com a específica missão de monitorizar e acompanhar a um nível essencialmente estratégico e programático a execução do **PGPI**, nos seus diferentes eixos de actuação. Assim, durante o ano de 2009, o CCGP reuniu por quatro ocasiões, sendo que dessas reuniões foram lavradas actas, remetidas a todos os membros do Conselho através do endereço electrónico especificamente criado para o envio e divulgação de todas as comunicações relativas ao CCGP

## VII. Resumo dos principais indicadores

Figura 1-Resumo dos principais indicadores



### 1.3. Perspectivas para 2010

Para 2010, perspectiva-se a continuidade da prossecução das metas enunciadas no **PGPI**, em particular no que respeita aos eixos da inventariação, da regularização jurídica e do regime de utilização dos imóveis do Estado.



No que ao primeiro daqueles eixos diz respeito, antevê-se o incremento do processo de inventariação de alguns segmentos específicos do património imobiliário público, afectos a alguns sectores de actividade do Estado com considerável dimensão em termos patrimoniais, como a Justiça, a Defesa Nacional e os Negócios Estrangeiros. Assim, levando em consideração o bom ritmo global de adesão que se verificou no ano de 2009, que conduziu à superação do objectivo anual definido no programa de inventariação para o quadriénio 2009-2012, existem boas perspectivas de que a meta global para este ano (60%), que já foi superada, venha a ser incrementada, ainda que seja necessário, de um modo geral, melhorar a qualidade e, com isso, aumentar a fiabilidade da informação inserida na plataforma electrónica de inventariação.

Quanto ao eixo da regularização, terá de ser feito um esforço adicional de todas as unidades de gestão patrimonial para que até ao final do primeiro semestre do ano, seja fornecida a informação necessária à regularização matricial e registral dos imóveis do Estado afectos aos serviços e organismos do respectivo ministério de modo a que possa ser atingida a meta estabelecida para 2010 (60%).

A um nível mais programático, espera-se que todas as referidas estruturas ministeriais promovam a actualização dos programas sectoriais de avaliação, de ocupação de espaço e de conservação e reabilitação de imóveis, de modo a obter-se, não apenas uma planificação global e integrada nas necessidades de ocupação por parte dos serviços e organismos públicos, como também a programação das intervenções destinadas à optimização da respectiva utilização e à conservação dos bens imóveis.

Para 2010 espera-se igualmente o início do processo de implementação prática do princípio da onerosidade, aos outros ministérios, através da efectiva sujeição a contrapartida pelo espaço ocupado pelos serviços e organismos públicos, bem como a operacionalização do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, por via do financiamento das obras de intervenção nos imóveis do Estado consideradas mais urgentes e necessárias.



## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Quadro normativo

Com o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, o Governo iniciou a Reforma do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público que há várias décadas se afigurava necessária.

Com efeito, o regime jurídico anterior à vigência do mencionado Decreto-Lei que enquadrava a gestão do património imobiliário público encontrava-se profundamente disperso e desajustado, assentando ainda em diplomas legais que datavam do século XIX e da primeira metade do século XX, carecendo, por conseguinte, de uma intervenção legislativa clarificadora, sistemática e coerente. Na verdade, a ausência de instrumentos adequados à racionalização e rentabilidade do património imobiliário público, numa óptica de custo-benefício, provocava graves ineficiências a múltiplos níveis.

O Decreto-Lei n.º 280/2007 teve justamente como desígnio essencial dissipar as falhas e carências do anterior regime jurídico, apresentando como principais linhas caracterizadoras, entre outras, o estabelecimento de mecanismos de coordenação da gestão patrimonial na administração dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, a previsão da necessidade de criação de um programa de gestão que estabeleça as medidas a efectivar na administração dos bens imóveis do Estado, bem como de um programa de inventariação, destinado a estabelecer, de forma calendarizada, os trabalhos de elaboração e actualização dos inventários dos bens imóveis do Estado, incluindo os Institutos Públicos.

Tornou-se, assim, necessário encetar a tarefa de implementação, operacionalização e consolidação da reforma legislativa iniciada em 2007, tendo sido nesse contexto que, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, foi aprovado o **Programa de Gestão do Património Imobiliário**, o qual tem como propósito desenvolver e implementar as medidas previstas no Decreto-Lei n.º 280/2007, visando alcançar as vantagens resultantes de uma gestão patrimonial globalmente coordenada, que se traduzam não só na introdução de critérios de eficiência e eficácia na prossecução do interesse público, mas também na diminuição de encargos em termos financeiros e numa utilização mais racional dos recursos patrimoniais.

O **Programa de Gestão do Património Imobiliário**, adiante designado por **PGPI**, é plurianual, tendo a duração de quatro anos, e apresenta um conjunto de medidas que pretendem servir de base a uma adequada prossecução da política financeira, prosseguindo simultaneamente a compatibilização da administração patrimonial com as novas perspectivas de evolução do mercado imobiliário, e a optimização da utilização dos imóveis. Assume-se, pois, como um instrumento de planeamento inovador, que permitirá melhorar o reconhecimento, a valorização e a preservação do património do Estado, definindo as directrizes adequadas à melhoria da sua gestão.

### 2.2. Âmbito de aplicação do PGPI

O **PGPI** incide sobre:

- ✓ Os **bens imóveis do domínio público do Estado**, independentemente do seu concreto regime de administração ou da natureza da entidade por eles responsável;



- ✓ Os **bens imóveis do domínio privado do Estado sob utilização** pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, ou por entidades terceiras, bem como os bens imóveis devolutos;
- ✓ Os **bens imóveis sob mera utilização** pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, não previstos na alínea anterior, designadamente os tomados de arrendamento.

O **PGPI** é, pois, de aplicação genérica a **todos os imóveis detidos ou utilizados pelos serviços da administração central do Estado**,<sup>1</sup> independentemente da titularidade dos imóveis, cobrindo, portanto, não apenas os casos em que o Estado actue como senhorio, mas também os casos em que figure como arrendatário ou mero detentor dos mesmos.

Do ponto de vista material, o **PGPI** tem por referência os seguintes eixos de actuação:

- a) Inventariação;
- b) Regularização jurídica dos imóveis;
- c) Regime de utilização;
- d) Programação da ocupação;
- e) Conservação e reabilitação;
- f) Gestão do domínio público;
- g) Acompanhamento e controlo da execução.

Os pontos seguintes do presente documento serão dedicados à análise do grau de cumprimento de cada um dos eixos de acção supracitados, com enfoque particular para o eixo da inventariação, dada a sua relevância no contexto do **PGPI**, em cumprimento do disposto na RCM n.º 162/2008, de 24 de Outubro, e na Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

---

<sup>1</sup> Com excepção dos imóveis da segurança social e do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P., que, nos termos da lei, não sejam abrangidos pelo regime do património imobiliário público. De acordo com o que se prevê na Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, tais imóveis deverão ser objecto de programas próprios, a cargo, respectivamente, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, que estabeleçam linhas de actuação, designadamente quanto à inventariação, regularização jurídica, regime de utilização e conservação e reabilitação dos imóveis.



### 3. EIXO DA INVENTARIAÇÃO

#### 3.1. Enquadramento

Um dos eixos de actuação fundamentais do **PGPI** reside no **inventário geral** dos elementos constitutivos do património imobiliário público, que representa um instrumento decisivo para a boa gestão imobiliária. Foi justamente com o propósito essencial de assegurar o pleno conhecimento do património imobiliário público que a Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro, deu corpo ao programa de inventariação para o quadriénio 2009-2012.

Comparativamente ao que se verificou no RIAP 2006, em que a exclusão de certas tipologias de imóveis levou à fraca adesão de diversos Ministérios, como a Administração Interna, a Educação, a Justiça e a Defesa Nacional, o âmbito de cobertura do programa de inventariação 2009-2012 é bastante mais abrangente, estendendo-se de uma forma generalizada a todas as entidades da administração directa e indirecta do Estado.

Por seu turno, o apuramento do número global de entidades foi efectuado tendo por base os dados constantes no *Sistema de Informação de Organização do Estado* (SIOE - <http://www.sioe.dgaep.gov.pt/>). Trata-se, porém, de um apuramento que carece ainda de validação sectorial por parte das unidades de gestão patrimonial dos diferentes Ministérios, dada a profunda e extensa reestruturação organizacional da administração pública empreendida pelo PRACE, que aumentou a dificuldade de identificação de diversas entidades. Por motivos técnicos, considerou-se que a uma entidade deveria corresponder um Número de Pessoa Colectiva (NIPC).

O programa de inventariação 2009-2012, à semelhança do número de entidades abrangidas, possui também um âmbito de cobertura objectivo mais amplo do que a operação de recenseamento de imóveis promovida em 2006, na medida em que abrange, não apenas o edificado (vulgo *instalações*), mas também os terrenos, rústicos ou urbanos, bem como os imóveis do Estado ou de Institutos Públicos cedidos/arrendados a terceiros. Para além disso, a tipologia de imóveis edificados a cobrir é significativamente mais vasta, já que, para além das instalações de serviços públicos, se pretende a inventariação de imóveis com específicas aptidões funcionais, tais como os imóveis afectos à Defesa Nacional, os estabelecimentos prisionais, os imóveis afectos às forças de segurança, os estabelecimentos de saúde e de ensino, etc.

#### 3.2. O Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)

Conforme preconizado na Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro, o programa de inventariação assenta num sistema desmaterializado de prestação e actualização de informação, tendo sido desenvolvida uma plataforma electrónica denominada *Sistema de Informação dos Imóveis do Estado* (SIIE), que se encontra em funcionamento desde o dia 2 de Fevereiro de 2009.

A supracitada plataforma apresenta como principais vantagens:

- ✓ Garante uma **informação permanentemente actualizável** da situação dos imóveis e dos dados de ocupação, que vai minimizar, no futuro, o esforço associado ao apuramento do Inventário;
- ✓ É de **utilização fácil e intuitiva**;



- ✓ Assegura a **disponibilidade da informação**, passível de ser consultada e utilizada em qualquer momento.

Para além das vantagens identificadas, a plataforma desenvolvida revela-se ainda um instrumento de gestão inovador, na medida em que:

- ✓ Possibilita o acesso **hierarquizado** à informação dos imóveis, dependendo do nível de acesso do perfil de utilizador;
- ✓ Está preparada para a **Georeferenciação de imóveis**, estando prevista a implementação do projecto no decorrer do ano de 2010;
- ✓ Faculta às entidades a possibilidade de **emitirem relatórios pré-definidos e exportar dados dos imóveis**;
- ✓ Garante a possibilidade de **inserção automática** dos imóveis.

Em termos estruturais, o SIIE contém um conjunto de campos de recolha de informação que deve ser obrigatoriamente preenchida e que respeita, designadamente, aos seguintes aspectos:

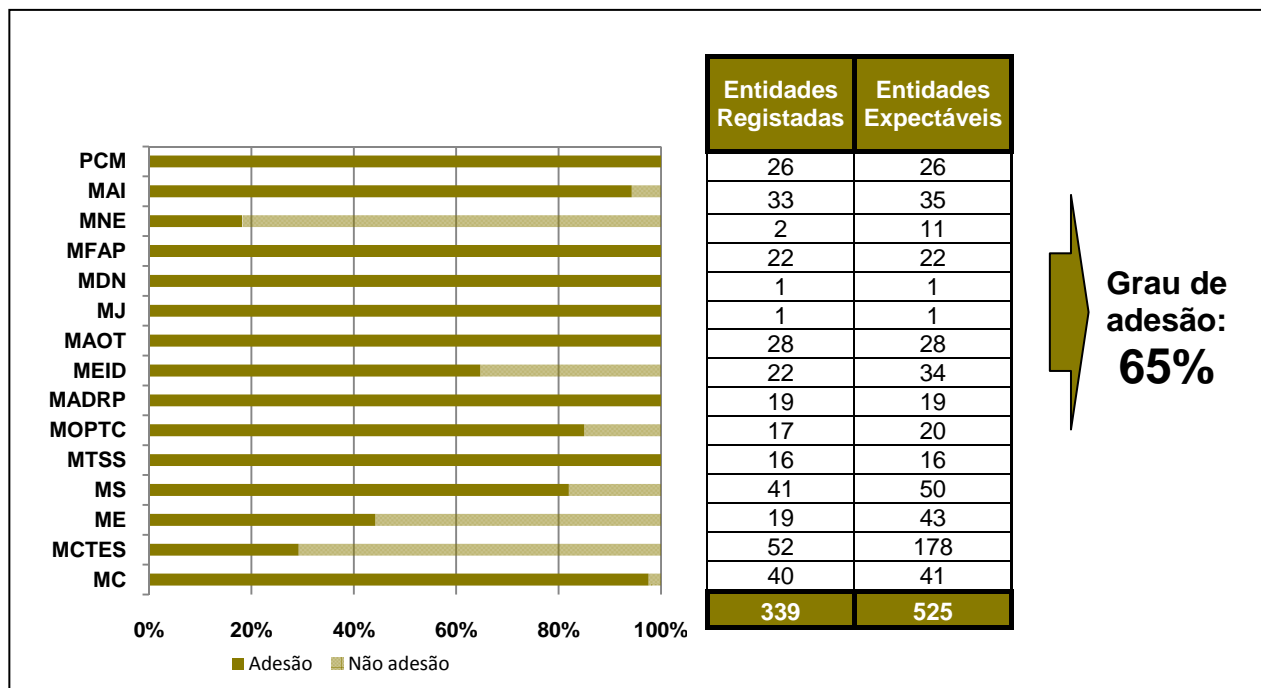
- ✓ Dados do imóvel – sua natureza (rústico, misto ou urbano), classificação (domínio público ou privado), localização, situação registral do imóvel, inscrição matricial, área e valor (preferencialmente, deverá ser indicado o valor **mais actual**, das seguintes alternativas: valor de avaliação, valor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

A utilização da referida plataforma assenta no princípio de que cada serviço público utilizador de um dado imóvel deverá registar, apenas e só, os dados da sua ocupação. Assim, pela primeira vez, reconheceu-se expressamente a necessidade de evidenciar uma realidade comum a muitos organismos públicos, que consiste na partilha de instalações no mesmo imóvel, ainda que, sobretudo no início, muitos organismos, porventura por uma inexacta apreensão da lógica e dinâmica de funcionamento do SIIE, tenham registado muitos imóveis em duplicado.

### 3.2.1. Adesão ao SIIE

Desde a entrada em funcionamento da plataforma, em Fevereiro de 2009, até ao final do ano, aderiram 339 organismos, que efectuaram 7634 registos de imóveis, edificados e terrenos.

Gráfico 1 - Taxa de adesão por Ministério (organismos)



Considerando o universo expectável de organismos cobertos pelo programa de inventariação, a taxa média de adesão ao SIIE situa-se nos 65%, se considerarmos que, em alguns ministérios, o procedimento de carregamento dos dados será centralizado nos organismos competentes em matéria de gestão patrimonial (Instituto de Gestão Financeira das Infra-Estruturas da Justiça, no caso da Justiça, Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa, no caso da Defesa Nacional, entre outras), não sendo nessa medida previsível que os restantes serviços e organismos desses ministérios venham a aderir directamente ao sistema.

Note-se, também, que o universo que se tem aqui em consideração não abrange *todos* os organismos sob a tutela dos diferentes ministérios, mas apenas aqueles que integram, nos termos das respectivas orgânicas, a administração directa ou indirecta do Estado.

Esse pressuposto conduziu à não inclusão de diversos organismos públicos no programa de inventariação, como por exemplo, organismos de natureza reguladora, como a CMVM ou o Instituto de Seguros de Portugal, só para referir exemplos do MFAP. Noutra vertente, optou-se igualmente pela não inclusão subjectiva das denominadas “*estruturas de missão*”, fenómeno cada vez mais recorrente no seio da administração pública, face à natureza precária dessas entidades e ao facto de não disporem, em regra, de autonomia administrativa, tendo-se adoptado o princípio de que o reporte de ocupação deve ser efectuado pelas entidades que assegurem o apoio técnico, logístico e administrativo às referidas estruturas.

Há ainda a sublinhar que o universo considerado não está nesta altura totalmente estabilizado, porquanto resulta da composição de dados por recurso ao RIAP I e II, para além de não ser possível conhecer com a necessária clareza a vertente da propriedade rústica do Estado. A isso acresce, por fim, o diferencial do tempo decorrido desde a reestruturação da administração pública empreendida pelo PRACE.



Como se pode comprovar pelo quadro seguinte, a maioria dos serviços e organismos públicos registadas na aplicação (62%) integra a Administração Directa do Estado (ADE), face a 38% de organismos integrantes da Administração Indirecta do Estado (AIE).

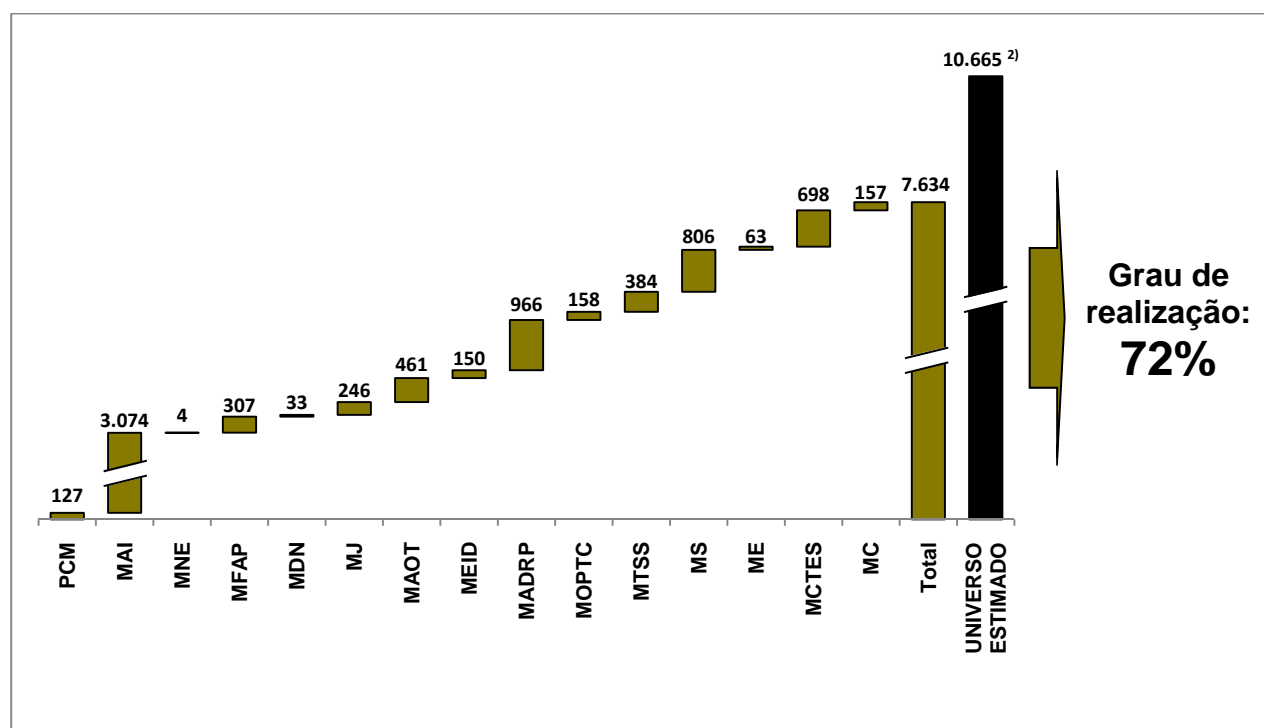
Quadro 1 – Entidades registadas, por sector

	Entidades		Imóveis	
	Nº	%	Nº	%
<b>Administração Directa do Estado</b>	211	62%	4.375	55%
<b>Administração Indirecta do Estado</b>	128	38%	3.259	41%
<b>Total</b>	<b>339</b>	<b>100%</b>	<b>7.634</b>	<b>96%</b>

### 3.2.2. Imóveis registados no SIIE

O total dos imóveis do sector público administrativo do Estado registados no SIIE durante o ano de 2009 ascende a **7634**, dos quais 85% são relativos ao Edificado. É de sublinhar o êxito do programa de inventariação iniciado – em 11 meses foi superado o número total de imóveis inventariados no RIAP 2006.<sup>2</sup>

Gráfico 2 - N.º Imóveis Registados por Ministério



<sup>2</sup> O RIAP II apurou que a administração pública dispunha em 31 de Janeiro de 2006 de 7.136 imóveis, não incluídos os imóveis excepcionados pela RCM n.º 1/2006, de 2 de Janeiro, a saber, os imóveis do domínio público militar, estabelecimentos prisionais, imóveis afectos ao sistema de informação ou a forças de segurança e estabelecimentos prisionais. Tendo presente as exclusões acima referidas e tendo em conta que estes imóveis estão cobertos pelo actual programa de inventariação foi estimado que o universo total de imóveis a inventariar ascenderá a 10.665.

Destaque-se neste domínio a predominância do MAI, que representa cerca de 40% do total de registos efectuados, o que se deve, em particular, ao elevado número de imóveis dispersos por todo o país, afectos às forças de segurança.

### 3.2.3. Decomposição dos dados

Os dados relativos aos imóveis registados podem decompor-se da forma descrita na figura seguinte:

Figura 2 – Decomposição dos registos de imóveis



\* Nota: Consideram-se registos completos todos aqueles considerados analisáveis, isto é, com dados referentes ao imóvel, ao proprietário e ao ocupante e respectiva situação (tipo de ocupação, áreas, nº pessoas). De sublinhar que este será o universo considerado, para efeitos da caracterização detalhada do edificado, nos pontos seguintes do presente relatório.

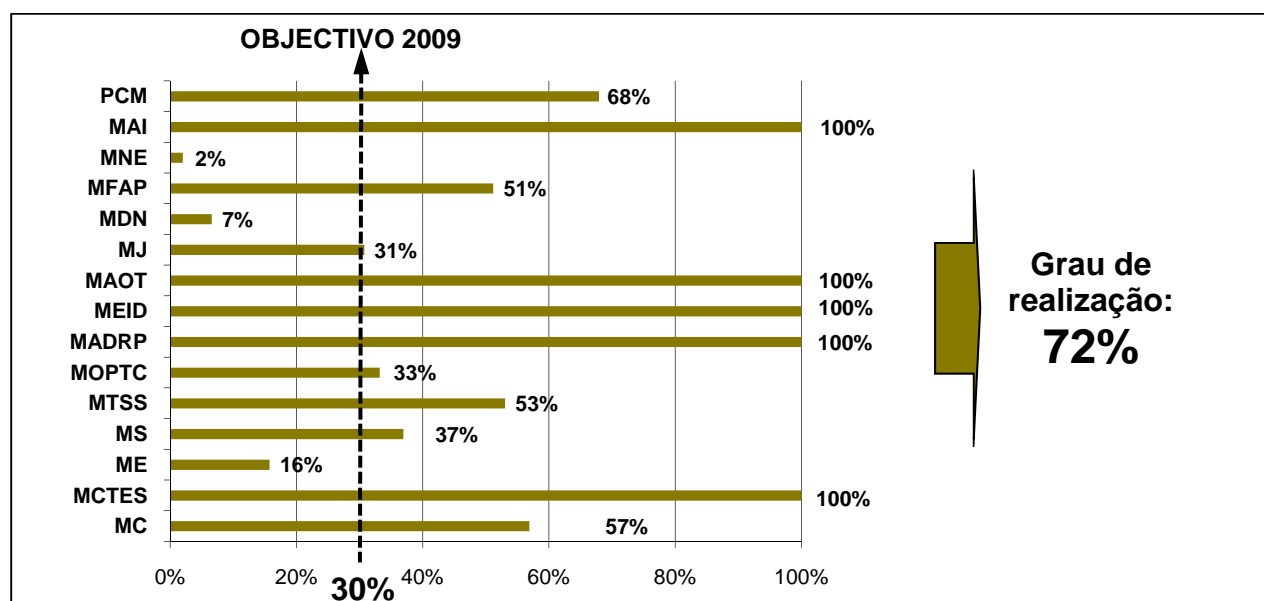
### 3.2.4. Âmbito de cobertura

Em termos absolutos, não obstante esteja ainda em curso o processo de validação dos registos inseridos, é desde já seguro afirmar-se que foi amplamente superado o objectivo global definido pela RCM n.º 162/2008 de 30% para o ano de 2009, logrando-se obter uma percentagem global de cobertura superior a **72%, no eixo da inventariação**, tendo por referência um universo total estimado de cerca de dez mil imóveis a inventariar, projecção calculada com base nos dados apurados do RIAP 2006.

Deve salientar-se, porém, a falibilidade deste referencial, dada a impossibilidade de comparação entre os *universos* cobertos por aquela operação administrativa de recenseamento de dados e o programa de inventariação que se pretende implementar para o quadriénio 2009-2012 (basta pensar, por exemplo, que os terrenos não foram incluídos no RIAP). Por esse facto, justifica-se que alguns ministérios já tenham registado mais imóveis no SIIE do que aqueles que foram recenseados no RIAP II.

Feita esta ressalva, em termos sectoriais, o grau de cumprimento dos diversos ministérios pode ser reflectido no gráfico que se segue:

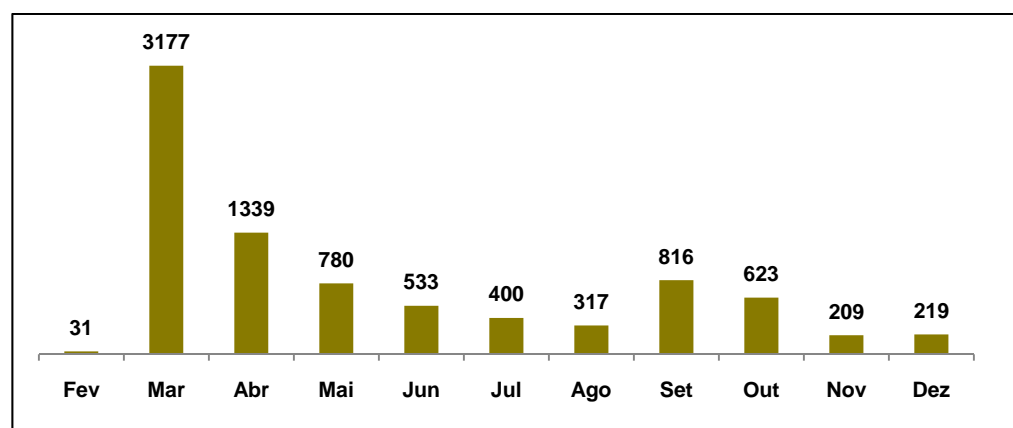
Gráfico 3 - Âmbito de cobertura, por ministério, Eixo Inventariação



### 3.2.5. Evolução do registo de imóveis durante o ano de 2009.

Como se constata pelo gráfico seguinte, o mês de Março foi o período em que se verificou a maior adesão ao SIIE, tendo-se apurado um total de 3177 registos, dos quais 57% inseridos pelo MAI. De um modo geral, verifica-se que os ministérios denotam uma elevada concentração de registos num determinado período. Após essa fase, a inserção de registos tende a ser residual, procedendo-se apenas à correcção e validação dos dados inicialmente registados, em coordenação com a DGTF

Gráfico 4 – Evolução do registo de Imóveis



### 3.2.6. Validação e qualidade dos registos

Uma das grandes vantagens do SIIE consiste no facto de ser uma ferramenta dinâmica, passível de ser actualizada em permanência, melhorada e ajustada em função do tratamento que se pretende conferir aos dados, da evolução das situações de ocupação e da propriedade do património.

Assim, em Novembro de 2009, foi disponibilizada uma nova funcionalidade no SIIE, que permitiu a validação, pelos próprios organismos e unidades de gestão patrimonial, dos registos duplicados ou incompletos. A introdução dessa nova funcionalidade, complementada com a informação recolhida junto das Unidades de Gestão Patrimonial, tem possibilitado uma validação mais célere e eficaz dos dados inseridos. O número total de registos de imóveis eliminados, devido a situações de erros e duplicações de registos, até ao final de 2009, ascendeu a cerca de 800.

De referir, também, que desde o início da aplicação, o apoio ao SIIE, proporcionado pela DGTF, já recebeu/respondeu a mais de um milhar de e-mails, através do endereço electrónico especificamente criado para o efeito ([siiie.pat@dgtf.pt](mailto:siiie.pat@dgtf.pt)), o que, a juntar aos inúmeros esclarecimentos prestados por telefone, traduz um considerável esforço para prestar aos serviços utilizadores todo o apoio necessário e simplificar ao máximo a sua tarefa de inserção de dados.

Em termos de qualidade da informação inserida, verifica-se que o SIIE apresenta, em média, **65% de registos completos**, isto é, com dados referentes ao imóvel, ao proprietário e à situação de ocupação.

### 3.2.7. Caracterização geral dos imóveis registados

Pelo quadro seguinte, observa-se que os terrenos, não obstante representarem apenas 15% dos imóveis inseridos, compreendem 96% da área bruta total, face a apenas 4% do edificado, que representa 85% do total de registos inseridos na plataforma. O indicador poderá sugerir a validação dos dados inseridos, face à considerável desproporção observada entre o número de imóveis inseridos e a respectiva área bruta total, tarefa que actualmente se encontra em curso

**Quadro 2 – Caracterização dos imóveis registados**

Tipo Imóveis		Imóveis		Área Bruta		Área/Imóvel (valor médio)	
		Nº	%	('000m <sup>2</sup> )	%	('000m <sup>2</sup> )	%
Terrenos	Rústico	605	8%	514.731	87%	851	0%
	Misto	42	1%	49.769	8%	1.185	0%
	Urbano	480	6%	4.622	1%	10	0%
Edificações		6.507	85%	22.423	4%	3	0%
<b>Total</b>		<b>7.634</b>	<b>100%</b>	<b>591.545</b>	<b>100%</b>	<b>2.049</b>	<b>0%</b>

### 3.2.8. Caracterização do Edificado

#### 3.2.8.1. Distribuição geográfica

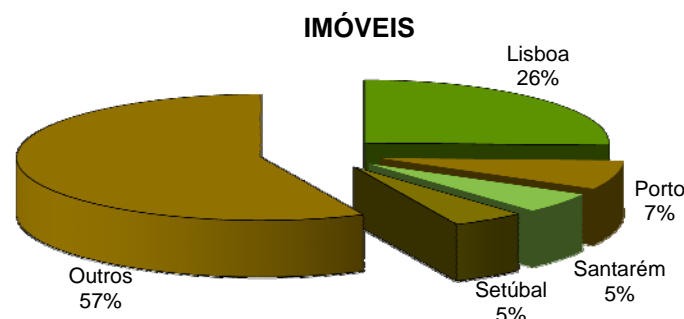
A concentração do património inventariado e dos recursos humanos afectos nos distritos de Lisboa e do Porto reflecte a estrutura *macrocéfala* da Administração Pública portuguesa,



realidade que já tinha sido observada nas anteriores operações de recenseamento. De notar, porém, que a diversidade dos dados inseridos impede a obtenção de análises rigorosas, uma vez que a plataforma contempla imóveis que, pela sua especificidade funcional, distorcem os valores e impedem uma apreciação mais coerente dos dados, como sucede com alguns dos imóveis afectos ao Ministério da Cultura, que possuem características monumentais.<sup>3</sup>

De salientar que, para efeitos das análises subsequentes, apenas foram considerados os registos completos do edificado (**4259 imóveis**) - melhor identificados na figura 1 (vide p.16). Assim, partindo desse universo, apurou-se que a maioria dos imóveis em situação de uso continuado pela administração pública está concentrada, como seria de esperar, no distrito de Lisboa (26%), surgindo depois, a considerável distância, o distrito do Porto (7%), seguido muito de perto por Santarém, Vila Real, Setúbal e Faro, todos com 5%.

**Gráfico 5 – Distribuição geográfica do edificado**



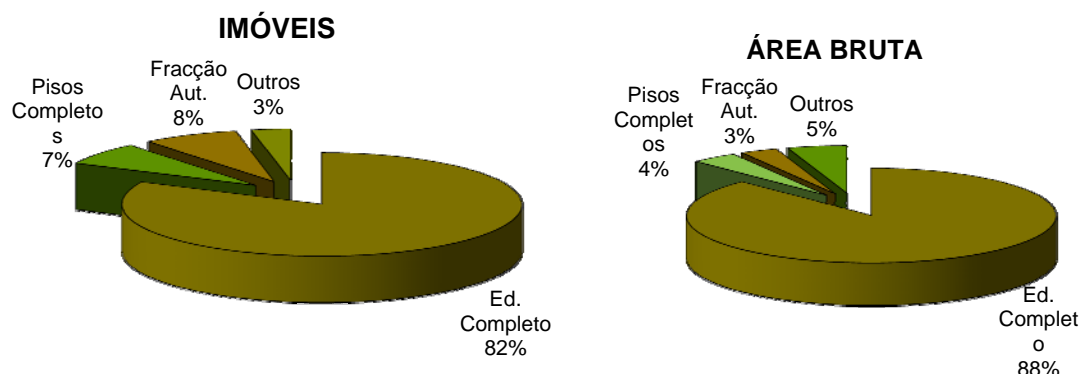
### 3.2.8.2. Distribuição por tipologia de instalações

Quanto à tipologia do edificado, a primeira conclusão a extrair face ao mesmo universo referido no ponto anterior, e conforme está evidenciado no gráfico seguinte, é que a grande maioria (82%) dos serviços funciona em edifícios completos, sendo residual a utilização de fracções autónomas (8%) e de pisos completos (7%).

Em face desses indicadores, não surpreende que 88% do total da área bruta das instalações esteja sediada em edifícios completos, sendo também expectável que nesta tipologia esteja concentrada a maior percentagem dos recursos humanos afectos à administração pública (79%).

<sup>3</sup> Veja-se, por exemplo, o caso do Convento de Cristo, em Tomar. Trata-se de um imóvel classificado como monumento nacional, que não reveste a natureza de um edifício do tipo administrativo ou de serviços, e que possui uma considerável dimensão (mais de 39.000 metros quadrados de área bruta), tendo apenas 24 pessoas afectas, essencialmente funcionários do museu.

### Gráficos 6 e 7 – Distribuição do edificado por tipo de instalações



#### 3.2.8.3. Titularidade do Edificado

Do total dos registos completos do edificado registados no SIIE até ao final do ano de 2009 (*vide Figura 1*), apurou-se que **3.067** (72 % do total) constituem propriedade do Estado, representando 88% da área bruta ocupada, ao passo que 28% são propriedade de terceiros. Saliente-se que, para efeitos da presente análise, são considerados *terceiros* todas as entidades externas à Administração Central do Estado, o que inclui não apenas pessoas singulares ou colectivas de natureza privada, mas também os organismos integrados na Administração Local.

#### Quadro 3 – Distribuição do edificado por propriedade e área bruta

Propriedade	Nº de imóveis	%	Área Bruta ('000m <sup>2</sup> )	%
<b>Estado</b>	3.067	72%	5.073	88%
<b>Terceiros</b>	1.192	28%	669	12%
<b>Total</b>	<b>4.259</b>	<b>100%</b>	<b>5.742</b>	<b>100%</b>

Deve ter-se presente que, nesta fase do processo de inventariação, existem ainda muitos organismos que não registaram ou registaram incorrectamente as áreas dos imóveis, pelo que este indicador deve ser analisado com algumas reservas. Refira-se que, para obter uma maior consistência dos dados, está em estudo a criação de mecanismos de controlo da qualidade da informação, entre outros, a introdução de “alertas” na plataforma, que possibilitem uma mais célere sinalização dos casos de preenchimento anómalos (por ex., áreas iguais ou inferiores a 5 m<sup>2</sup>), prevendo-se a implementação desses mecanismos em 2010. Trata-se, como quer que seja, de uma situação que deverá merecer da parte dos utilizadores a maior atenção, sob pena dos indicadores apurados não possuírem fiabilidade.

Por outro lado, em face dos elementos coligidos do SIIE apurou-se que a maioria dos imóveis em situação de uso continuado pelos serviços da administração directa e indirecta do Estado são da sua propriedade, sendo que 69% pertencem à *pessoa colectiva Estado* e 31% a serviços da administração indirecta. Quanto aos imóveis propriedade de terceiros, a esmagadora maioria (82%) é utilizada por serviços da administração directa, face aos 18% de imóveis ocupados por serviços da administração indirecta.

**Quadro 4 – Propriedade do edificado em utilização pela ADE e AIE**

	Propriedade					
	Estado		Terceiros		Totais	
	N.º Imóveis	%	N.º Imóveis	%	N.º Imóveis	%
Adm. Directa do Estado	2.112	69%	979	82%	<b>3.091</b>	<b>73%</b>
Adm. Indirecta do Estado	955	31%	213	18%	<b>1.168</b>	<b>27%</b>
<b>Total</b>	<b>3.067</b>	<b>100%</b>	<b>1.192</b>	<b>100%</b>	<b>4.259</b>	<b>100%</b>

### 3.2.8.3.1. Edificado próprio

Como referido no ponto anterior, até ao final do ano transacto, do universo de registos considerado apurou-se um total de **3067** imóveis próprios da administração pública portuguesa, a que corresponde a área bruta global de 5.073 milhares de m<sup>2</sup>, embora, no confronto entre a ADE e a AIE, se constate não existir uma relação de proporcionalidade entre o número de imóveis e a respectiva área. Com efeito, não obstante a maior percentagem de imóveis próprios (69%) seja da ADE, 57% da área bruta total corresponde aos imóveis próprios da AIE. Do universo de imóveis próprios, a esmagadora maioria (92%) estão ocupados, face a apenas 8% de imóveis devolutos, dos quais 219 imóveis são pertença da ADE.

**Quadro 5 – Distribuição do edificado próprio pela ADE e AIE**

Propriedade	Imóveis		Área Bruta		Ocupados		Disponíveis	
	Nº	%	('000m <sup>2</sup> )	%	Nº	%	Nº	%
Adm. Directa do Estado	2.112	69%	2.183	43%	1.893	62%	219	7%
Adm. Indirecta do Estado	955	31%	2.890	57%	928	30%	27	1%
<b>Total</b>	<b>3.067</b>	<b>100%</b>	<b>5.073</b>	<b>100%</b>	<b>2.821</b>	<b>92%</b>	<b>246</b>	<b>8%</b>

### 3.2.8.3.2. Edificado de Terceiros

Quanto aos imóveis propriedade de terceiros, que correspondem a 28% do total do universo relevante para análise, é de salientar a disparidade de área média dos imóveis utilizados pela AIE, cuja área é cerca de 5 vezes superior à área média dos imóveis ocupados pela ADE.

**Quadro 6 – Distribuição do edificado utilizado pela administração**

Propriedade	Imóveis		Área Bruta		Ocupados		Disponíveis	
	Nº	%	('000m <sup>2</sup> )	%	Nº	%	Nº	%
Adm. Directa do Estado	979	82%	390	58%	968	81%	11	1%
Adm. Indirecta do Estado	213	18%	280	42%	212	18%	1	0%
<b>Total</b>	<b>1.192</b>	<b>100%</b>	<b>670</b>	<b>100%</b>	<b>1.180</b>	<b>99%</b>	<b>12</b>	<b>1%</b>

Como está evidenciado no quadro *infra*, os arrendamentos e as cedências gratuitas absorvem praticamente na totalidade a titularização dos imóveis utilizados (98%, no total), sendo insignificante o número de cedências onerosas. De referir que as cedências gratuitas dos

imóveis pertencentes a terceiros são essencialmente acordadas com organismos da ADE, pertencendo na sua maioria a Câmaras Municipais.

**Quadro 7 – Distribuição do edificado por título jurídico**

Título de Utilização	ADE		AIE		Total	
	N.º Imóveis	%	N.º Imóveis	%	N.º Imóveis	%
Arrendadas	486	50%	146	69%	632	53%
Cedência Gratuita	476	49%	58	27%	534	45%
Cedência Onerosa	17	2%	9	4%	26	2%
<b>Total</b>	<b>979</b>	<b>100%</b>	<b>213</b>	<b>100%</b>	<b>1.192</b>	<b>100%</b>

### 3.2.8.3.3. Edificado arrendado

No que respeita aos imóveis edificados tomados de arrendamento (*vide* quadro seguinte), a aplicação registou até ao final do ano um total de 658 imóveis arrendados que representam um encargo de renda anual total de € 30,6 Milhões de Euros, para uma área bruta total de 450 000 m<sup>2</sup>, o que origina uma renda média mensal por m<sup>2</sup> de € 5,66, e uma renda mensal por pessoa de € 187,44.

Desse universo de imóveis arrendados, 40% situam-se nos distritos de Lisboa e Porto, os quais envolvem 71% do total da área bruta arrendada, traduzindo-se num encargo de renda anual total de € 22,4 Milhões de Euros, o que origina uma renda média mensal por m<sup>2</sup> ligeiramente acima da média nacional (€ 5,82), bem como, conforme seria de esperar, uma renda mensal por pessoa superior à média nacional (€ 222,33).

Sobre o universo em causa foi efectuada uma selecção criteriosa de 37 imóveis, reflectida no quadro abaixo, cujos registos apresentam maior homogeneidade, a fim de se obterem rácios mais representativos deste tipo de ocupação.

**Quadro 8 – Amostra de edifícios arrendados (Lisboa e Porto)**

Ministério	Imóveis		Renda Anual		Área Bruta		Pessoas		Renda	AB/ Pessoa	Renda/ pessoa/ (€/mês)
	Nº	%	(€000)	%	('000m <sup>2</sup> )	%	Nº	%	(€/m <sup>2</sup> /mês)	(m <sup>2</sup> )	
PCM	4	10,8%	984,38	10,3%	6.046	9,5%	541	18,5%	11,98	16,46	134,50
MAI	3	8,1%	587,14	6,1%	4.826	7,6%	252	8,6%	7,30	15,55	150,06
MFAP	3	8,1%	2.065,21	21,6%	11.297	17,8%	473	16,2%	13,93	23,45	326,29
MAOT	4	10,8%	796,31	8,3%	4.327	6,8%	301	10,3%	13,53	14,97	180,37
MEI	1	2,7%	405,95	4,2%	2.083	3,3%	87	3,0%	16,24	23,94	388,84
MADRP	5	13,5%	279,56	2,9%	3.664	5,8%	227	7,8%	5,05	16,42	85,84
MOPTC	4	10,8%	1.247,99	13,0%	10.572	16,6%	247	8,4%	10,42	41,73	406,09
MTSS	4	10,8%	1.810,76	18,9%	9.144	14,4%	269	9,2%	12,39	39,63	416,17
MS	3	8,1%	743,90	7,8%	4.357	6,9%	214	7,3%	9,64	22,42	200,30
ME	2	5,4%	180,50	1,9%	2.544	4,0%	135	4,6%	5,01	22,11	149,83
MCTES	1	2,7%	8,99	0,1%	460	0,7%	48	1,6%	1,63	9,58	15,60
MC	3	8,1%	460,76	4,8%	4.228	6,7%	134	4,6%	8,99	30,22	281,76
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>9.571,44</b>	<b>100%</b>	<b>63.548</b>	<b>100%</b>	<b>2.928</b>	<b>100%</b>	<b>9,89</b>	<b>23,94</b>	<b>231,27</b>



Com efeito, enquadrou-se o novo universo apenas nos arrendamentos nos distritos de Lisboa e Porto, tendo para o efeito sido considerados os imóveis cujas instalações são dos tipos “partes de edifício” e “fracções autónomas”, com uma área bruta igual ou superior a 50 m<sup>2</sup>, um número de pessoas igual ou superior a 20 e um encargo igual ou superior a 6000€/ano, entendendo-se que o intervalo resultante, que se fixou no total de 37 imóveis, integra aqueles cujas características se encontram aproximadas.

Sobre a amostra seleccionada, os rácios obtidos revelam um equilíbrio diferente perante os valores obtidos no universo total dos arrendamentos, sobretudo quanto à AB por pessoa (23,94 m<sup>2</sup>), verificando-se uma distribuição relativamente uniforme por todos os ministérios. Os indicadores mais altos registam-se no MOPTC e no MTSS.

Destaca-se também uma percentagem relevante quanto ao encargo anual de renda inerente aos arrendamentos aos serviços do MFAP (21,6%) e do MTSS (18,9%), sendo que o MFAP é também o que ocupa a maior área bruta arrendada nos distritos de Lisboa e Porto, com um total de 11.297 m<sup>2</sup>, logo seguido do MOPTC, que ocupa 10.572 m<sup>2</sup>, e do MTSS, com 9.144 m<sup>2</sup>. Por fim, quanto ao número de pessoas em funções nos imóveis arrendados, é a PCM que regista o maior valor, com 541 pessoas, seguindo-se o MFAP, com 473.

De salientar ainda que, o valor de renda/m<sup>2</sup>/mês médio apurado na amostra (9,89€/m<sup>2</sup>) é bastante inferior ao valor médio estimado das rendas mensais praticadas no mercado, para o segmento de escritórios, o que, apesar de indiciar uma rentabilidade global positiva, resulta, em larga medida, da antiguidade da maioria dos contratos de arrendamento celebrados pelos serviços e organismos da Administração Pública.

#### 3.2.8.4. Edificado cedido

Por uma breve análise sectorial da distribuição das cedências, constata-se que é o MAI que tem o maior número de cedências gratuitas (415) envolvendo os serviços da ADE e AIE, sendo também o que ocupa a maior área bruta afectada (87.044 m<sup>2</sup>), para um total de 7.613 pessoas. No que respeita às cedências onerosas, é também o MAI o que possui maior número de imóveis cedidos onerosamente (10), todos a serviços da ADE, sendo igualmente o que tem o maior número de pessoas a exercer funções nesses imóveis (381). Refira-se que as cedências onerosas a serviços da AIE quase não têm expressão.

#### 3.2.8.5. Ocupação dos imóveis

Dos registos completos do edificado e dos terrenos, cerca de 7% foram assinalados pelos serviços como não estando a ser objecto de utilização corrente. Registe-se que a esmagadora maioria dos imóveis disponíveis foi assinalada por dois Ministérios – o MAI e o MADRP – que no conjunto representam 91,3% do total de registos.

**Quadro 9 – Ocupação dos imóveis**

	Edificado		Terreno		Totais	
	N.º Imóveis	%	N.º Imóveis	%	N.º Imóveis	%
Disponível	258	6%	77	12%	335	7%
Ocupado	4.001	94%	572	88%	4.573	93%
<b>Total</b>	<b>4.259</b>	<b>100%</b>	<b>649</b>	<b>100%</b>	<b>4.908</b>	<b>100%</b>

De sublinhar que em muitos dos casos assinalados como se trata de uma situação temporária, em que a desocupação não quer significar uma efectiva disponibilidade dos bens para uma



eventual venda. Existem várias justificações para que os bens imóveis se encontrem nessa situação, desde o facto de já não terem utilidade para os serviços até à sua condição objectiva de degradação, como por exemplo em casas de função, armazéns, arquivos, garagens, *etc.* De notar que está em curso uma caracterização mais completa da situação destes imóveis, através do classificador imobiliário, funcionalidade recentemente implementada no SIIE, que permitirá aferir com maior detalhe a especificidade dos bens em causa.

Deve ainda reter-se, por fim, que alguns dos imóveis cedidos, embora tenham sido registados como disponíveis, não são passíveis de alienação, uma vez que não foram ainda formalmente devolvidos à DGTF, encontrando-se, por conseguinte, na esfera do domínio privado indisponível do Estado. A isso acresce que a situação de disponibilidade apontada para os imóveis arrendados não quer significar que todos estejam em condições de ser vendidos, dado que em alguns casos se trata de uma situação transitória, que apenas perdura enquanto o imóvel locado não for ocupado por outro serviço público que assuma o arrendamento.

## 4. EIXO DA REGULARIZAÇÃO JURÍDICA

### 4.1. Enquadramento

A regularização jurídica dos imóveis que compõem o património imobiliário público constitui um vector decisivo para o cumprimento dos objectivos enunciados no **PGPI**, embora seja, porventura, aquele cuja realização será mais difícil de efectuar, pelo menos a breve trecho, dada a extrema complexidade das tarefas necessárias à sua execução.

Com efeito, os recenseamentos de imóveis da Administração Pública efectuados em 2004 e 2006 permitiram confirmar a existência de inúmeros bens imóveis do Estado e de Institutos Públicos sem situação registral actualizada ou em situação de omissão na respectiva matriz predial, em grande medida como resultado de um considerável número de cedências e afectações de imóveis do Estado que tiveram lugar num passado já distante e cujos efeitos ainda hoje perduram, sem que se tenha procedido à regularização da respectiva situação registral e matricial.

Ciente dessa realidade, que justifica a adopção de um conjunto de medidas de carácter excepcional e transitório, o legislador procedeu à criação de um procedimento célere e simplificado de obtenção de um título bastante para a inscrição na matriz e no registo predial dos bens imóveis do Estado que se encontram omissos, corporizado no Decreto-Lei n.º 199/2004, de 18 de Agosto, para além da consagração de um conjunto de mecanismos flexíveis para a regularização matricial e registral dos imóveis do Estado, neles se incluindo a figura da justificação administrativa, prevista no artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

Não obstante os recentes desenvolvimentos legislativos, a regularização da situação jurídica de património imobiliário pertencente ao domínio privado do Estado, em situação de afectação ou não, e de património imobiliário próprio dos Institutos Públicos continua, porém, a revelar-se um processo extremamente complexo e moroso, face ao elevado número de imóveis a regularizar.

Para além do mais, há ainda que ter em consideração que uma significativa parte do património imobiliário público não está, por definição, sujeito à obrigatoriedade de regularização da respectiva situação registral, pelo facto de estarem por lei subtraídos ao comércio jurídico-privado.

É sabido que o Estado e as demais pessoas colectivas públicas podem ter – como qualquer particular – o seu património, os seus bens, que constituem o chamado domínio privado e que estão, em princípio, sujeitos a um regime de direito privado, salvo uma ou outra regra especial ou naquilo que seja contrário à natureza própria desse domínio, conforme resulta do disposto no artigo 1304.º do Código Civil. Assim, os bens que integram aquele domínio privado, porque não se encontram fora do comércio jurídico, estão sujeitos ao registo nos mesmos termos em que isso acontece para os bens dos particulares.

Já os bens que constituem o domínio público, porque se acham fora do comércio jurídico privado, não estão, em regra, sujeitos ao registo predial que, nos termos do disposto no artigo 1.º do respectivo Código, tem por objectivo publicitar a situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário privado. Entende-se que sendo o objectivo do registo predial dar publicidade à situação dos prédios, tal desiderato não se aplicará às coisas públicas, cujos próprios destino e uso lhes conferem, só por si, a publicidade devida. Vigora, destarte, no nosso ordenamento jurídico o *princípio da irregistabilidade dos bens dominiais*, ainda que tal princípio comporte excepções.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Desde logo, no que respeita às concessões em bens do domínio público, a legislação registral (art.º 2.º, n.º 1, alínea v), C.R.P.) abre uma excepção à irregistabilidade dos bens dominiais. Sendo a concessão um direito de natureza



## 4.2. Objectivos

Nos termos da RCM n.º 162/2008, o MFAP deverá proceder ao acompanhamento e controlo do processo de regularização matricial e registral dos imóveis do Estado, a implementar em todos os ministérios através dos instrumentos jurídicos adequados, com o seguinte âmbito de cobertura: 30% em 2009, 2010 e 2011, e 10% em 2012.

O MFAP foi também incumbido de proceder anualmente à regularização documental e à actualização das cedências e afectações de imóveis do Estado, no âmbito do programa global de ocupação previsto na supracitada RCM. A actuação do MFAP só poderá, todavia, ser eficaz se contar com o espírito de colaboração de todos os sectores, sem o que dificilmente se tornará viável atingir as metas estabelecidas.

De notar que caberá a cada Instituto Público promover as regularizações matriciais e registrais dos imóveis que sejam da sua propriedade, só devendo remeter a informação necessária para esse efeito à DGTF no caso de se tratarem de imóveis do Estado que lhes estejam afectos, de acordo com o procedimento que se encontra descrito no segmento das “perguntas frequentes”, disponível na aplicação SIIE. Essa informação deveria ser facultada à DGTF até 31 de Março de 2009, conforme determinava o artigo 5.º, n.º 1, al. b), da LOE para 2009.

## 4.3. Acções

A aferição do grau de cumprimento do presente eixo de acção do **PGPI**, no ano de 2009, sai prejudicada pela escassa informação disponibilizada a nível sectorial. Conforme se pode verificar no quadro seguinte, apenas dez ministérios disponibilizaram elementos quanto ao universo de imóveis afectos e próprios a regularizar, o que dificulta a confirmação/validação da situação registral e matricial de uma significativa parte do património imobiliário público.

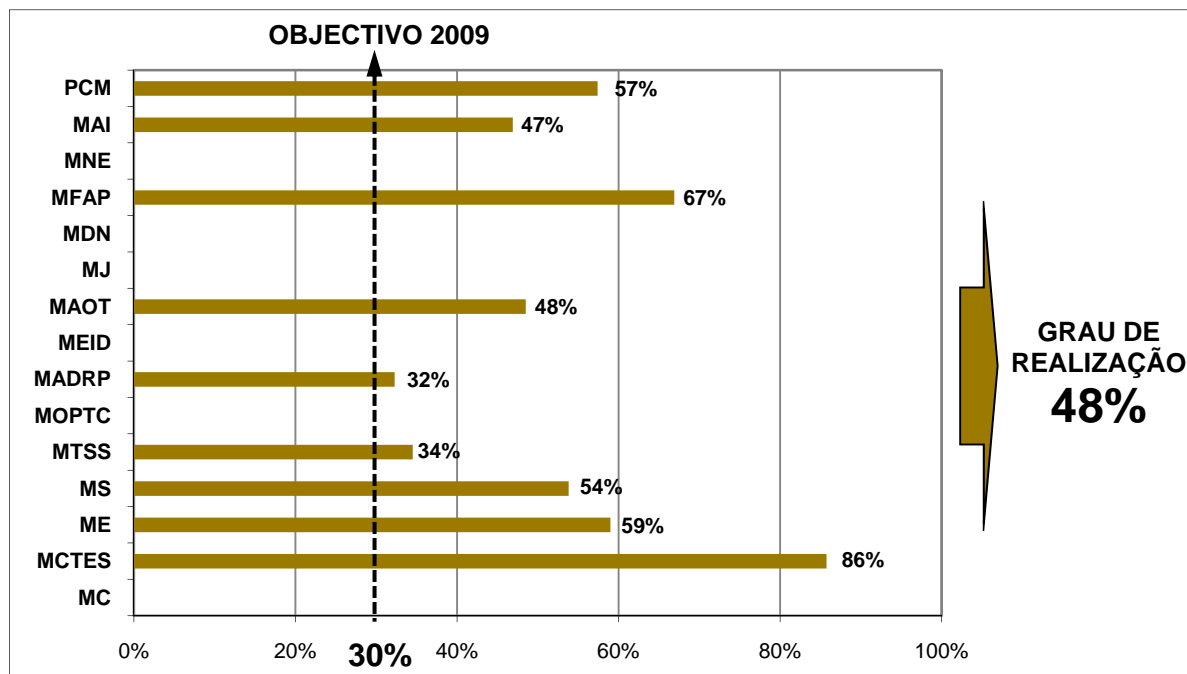
Assim, de acordo com os elementos disponíveis, apurou-se o número de 1464 imóveis com a situação regularizada em 2009, **o qual representa 48% do universo de imóveis da administração central do Estado, identificado nos quadros 4 e 5 do presente relatório, portanto, acima do limiar de 30% definido para o ano de 2009.** Em termos sectoriais, a taxa estimada de execução por ministério do eixo da regularização jurídica está reflectida no gráfico que se segue:

---

administrativa, o respectivo contrato está, em princípio, fora do âmbito do registo predial. A circunstância, porém, de a lei civil (art.º 688.º, n.º 1, alínea d), C. C.) permitir a hipoteca sobre tais concessões explica que o Código do Registo Predial admita o respectivo registo, por forma a não inviabilizar o direito concedido pela lei substantiva, aceitando, assim, nos termos do disposto no seu art.º 84.º, a abertura da descrição do “... *objecto da concessão em bens do domínio público...*”.



Gráfico 8 – Regularização jurídica - Taxa de execução por ministério



O MCTES apresenta neste particular a mais elevada taxa de execução (86%), seguido do MFAP, que denota uma percentagem a rondar os 67%.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Neste universo estão contabilizados os imóveis da DGCI e da DGAIEC com a descrição predial e inscrição matricial actualizada.



## 5. EIXO DO REGIME DE UTILIZAÇÃO

### 5.1. Implementação do princípio da onerosidade

#### 5.1.1. Introdução

Uma questão central que marcará o futuro da gestão patrimonial pública - para a qual, aliás, a RCM n.º 162/2008 aponta claramente -, tem que ver com a necessidade imperiosa de introduzir uma **lógica de racionalidade e eficiência económico-financeira** na gestão do património ocupado, tendo em vista a eliminação de ineficiências e um adequado aproveitamento do espaço público, o que passa necessariamente por uma utilização mais racional dos recursos patrimoniais disponíveis e consequente diminuição de encargos em termos financeiros.

Assim foi legalmente instituído, através do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, o **princípio da onerosidade do uso**, que se traduz na sujeição a contrapartida pelo espaço ocupado pelos serviços e organismos públicos.

Com efeito, o património imobiliário público ocupado não deixa de constituir, na óptica dos respectivos serviços ou organismos utilizadores, um encargo financeiro, pelo que a implementação do **princípio da onerosidade**, traduzido na sujeição a contrapartida pelo espaço ocupado pelos serviços e organismos públicos, terá efeitos não despidendos em termos orçamentais, sem embargo de envolver pagamentos de rendas ou outras compensações entre organismos da mesma natureza. Nesse sentido, a consagração da regra da onerosidade certamente funcionará como *factor de pressão* sobre os responsáveis pela gestão imobiliária para obterem melhores índices de eficiência no aproveitamento dos espaços, tendo em atenção o seu valor, os índices de ocupação e o tipo de utilização pelos respectivos serviços ou organismos.

#### 5.1.2. Acções

Os trabalhos relativos à implementação do princípio da onerosidade tiveram como ponto de partida os imóveis apurados no *Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública* efectuado em 2006 (RIAP II) e concentraram-se nos prédios urbanos não afectos à prossecução de funções de natureza especial ou diferenciada. De qualquer modo, mesmo no seu âmbito de aplicação, a implementação do princípio deverá ser gradual, de modo a torná-la compatível com as exigências do processo de consolidação orçamental.

Conforme está definido no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, o espaço ocupado nos bens imóveis do Estado por cada entidade deve ser avaliado e sujeito à contrapartida supramencionada. A compensação financeira a fixar será determinada em função do valor de mercado do imóvel apurado em avaliação técnica específica, ou através da determinação de uma taxa remuneratória anual a definir.

Foi neste contexto que, no âmbito das suas competências, a DGTF deu início em 2009 a um programa específico de avaliações com vista à determinação de valores de mercado, com o fim de servirem de referência para a fixação das contrapartidas financeiras a suportar pelos organismos públicos ocupantes de imóveis propriedade do Estado.

Na estruturação do referido programa, foi dada prioridade à avaliação do universo dos imóveis afectos ao MFAP, tendo sido apurado um número total de 203 instalações, universo que tenderá

a ser futuramente ajustado. Para a realização das avaliações procedeu-se a contratação de peritos externos, de entre os que integram a lista de avaliadores que prestam este tipo de serviços à DGTF.

Desta forma, em 31 de Dezembro de 2009 estavam concluídas ou em vias de conclusão 84% das avaliações dos imóveis do Ministério das Finanças, esperando-se que a generalidade das avaliações seja homologada até ao final do primeiro semestre de 2010. O valor global de mercado do património afecto foi estimado em 241,4 milhões de Euros, ao mesmo correspondendo um montante de renda mensal de cerca de 1,5 milhões de Euros.

No quadro da formulação da proposta de Orçamento de Estado para 2010, foram inscritos os primeiros valores relativos à aplicação do princípio da onerosidade ao património imobiliário do Estado, tal como estabelecido, numa primeira etapa, aplicável apenas ao MFAP. O valor global de rendas inscrito ronda os 12 milhões de Euros, correspondendo a uma taxa remuneratória de 5% do valor de mercado dos imóveis, tendo sido integrado no Orçamento da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, com excepção do montante devido pela DGTF. De acordo com o programado, 50% das receitas inscritas serão consignadas ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, e as restantes constituem receita geral do Estado.

## 5.2. Estudo de benchmarking sobre o imobiliário público – principais conclusões

No âmbito da sua missão de “assegurar a gestão integrada do património do Estado bem como a intervenção em operações patrimoniais do sector público”, o que passa por “obter a utilização eficiente dos bens imóveis em atenção ao seu valor, a índices de ocupação e às características de utilização dos mesmos pelos respectivos serviços nos serviços ou organismos” – cfr. a alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º do Decreto-Lei nº 280/2007 de 7 de Agosto, - a DGTF promoveu no ano transacto a realização de um Estudo de Benchmarking sobre o Património Imobiliário do Estado, que constituiu um trabalho pioneiro em Portugal, neste contexto.

Este Estudo foi realizado por empresa representante em Portugal do IPD - *Investment Property Databank (London, UK)*, instituição líder neste sector no Reino Unido que também participou activamente na execução deste Estudo.

Visou-se com este estudo a análise da *performance* de utilização de espaços imobiliários públicos, com base numa amostra do segmento dos imóveis com funções administrativas, o mais representativo dos segmentos do Património Imobiliário Público.

Foram concluídas as análises em pormenor de vinte e cinco grandes imóveis de serviços, ocupados na totalidade ou maioritariamente, por organismos da Administração Pública, estando localizados vinte e dois edifícios em Lisboa e três no Porto. Ao todo, estão representadas na amostra dez ministérios, trinta e quatro entidades, para além de gabinetes de membros de governo localizados em sete desses imóveis.

A área bruta total de construção interna (ABCI) apurada na amostra que serviu de base ao Estudo, é de quase 200 mil m<sup>2</sup>, o que significa que os edifícios analisados devem ocupar uma área próxima dos 10%, do universo de áreas brutas de construção apurados pelo RIAP II, para os concelhos de Lisboa e do Porto, e mais de 15%, do segmento genericamente designado de escritórios ou funções administrativas.

Em síntese realçam-se os seguintes valores apurados na amostra de edifícios analisada:

- ✓ Áreas locáveis de 133 mil m<sup>2</sup>;
- ✓ Um número total equivalente a 5.609 trabalhadores a tempo inteiro (ETI);
- ✓ Uma área por posto de trabalho (PT) de 17,1 m<sup>2</sup>;



- ✓ Um número de Postos de Trabalho (PT) superior em 18%, aos trabalhadores a tempo inteiro;
- ✓ Um valor global médio de custo de ocupação por pessoa de 8.376 €/ano, se considerado adicionalmente a renda média de localização do edifício.

De um modo geral, o Estudo comprova de forma independente, à luz dos mais modernos critérios internacionais, a existência de um significativo potencial de melhoria na eficiência da utilização da maioria dos imóveis dos serviços públicos e de redução global dos custos de ocupação por trabalhador, situação que vem reforçar as medidas que o Governo vem tomando nesta área. De facto, a área ocupada bem como os custos médios de ocupação estão, em média, 30% acima do melhor benchmark europeu (Governo Inglês).

O estudo alcançou os objectivos pretendidos, constituindo para a DGTF um instrumento de gestão e optimização da ocupação de espaço no seio da administração pública, contribuindo, ao mesmo tempo, para uma reflexão que concorrerá para uma melhoria da eficácia e eficiência na gestão do património imobiliário do Estado, em linha com os objectivos preconizados no **PGPI**.



## 6. EIXO DOS PROGRAMAS SECTORIAIS DE EXECUÇÃO DO PGPI

### 6.1. Balanço geral

Para além da prestação da informação necessária à inventariação e à regularização jurídica dos imóveis do Estado, nos termos expostos nos pontos anteriores do presente relatório, o artigo 5.º da LOE para 2009, em linha com as directrizes estabelecidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008 para cumprimento do **PGPI**, estipulou a obrigatoriedade dos serviços e organismos públicos planificarem de modo global e integrado as respectivas necessidades de ocupação, bem como de programarem as intervenções destinadas à optimização da respectiva utilização e à conservação dos bens imóveis.

Nesse sentido, foi estabelecido que, até 31 de Março de 2009, os referidos serviços e organismos deveriam apresentar ao MFAP, através das respectivas unidades de gestão patrimonial, os seguintes elementos:

- ✓ Programa das avaliações dos imóveis a levar a cabo no quadriénio 2009-2012, com especificação da respectiva calendarização;
- ✓ Planos sectoriais de ocupação de espaço e de conservação e reabilitação de imóveis, abrangendo os serviços e organismos sob direcção ou tutela.<sup>6</sup>

Assim, de acordo com o universo de dados apurado, e numa análise meramente quantitativa, o balanço no final do ano era o seguinte:

- ✓ Dez ministérios remeteram a programação de avaliações dos respectivos imóveis, tendo-se apurado um montante global de cerca de 506 Milhões de Euros, referente à avaliação de 662 imóveis no período compreendido entre 2005 e 2008;
- ✓ Nove ministérios procederam à elaboração e envio dos respectivos planos de ocupação, dos quais se conclui que serão libertados cerca do dobro dos imóveis a ocupar;
- ✓ Nove Ministérios elaboraram Planos de Conservação e Reabilitação, envolvendo verbas num montante global de 507 Milhões de Euros, referentes à intervenção em 1.155 imóveis;
- ✓ Do universo de ministérios aderentes, apenas quatro – PCM, MOPTC, MS e MCTES - apresentaram matrizes de controlo de execução reportadas ao final do ano.

A ausência de resposta de alguns ministérios, representativos de sectores de actividade com especial impacto em termos de património imobiliário afecto, como a Justiça e a Defesa Nacional, aliada à pouca consistência de parte da informação recebida, impede a realização de uma análise global e a comparabilidade dos dados mais relevantes obtidos, afectando a coerência e a fiabilidade dos graus de execução sectoriais, dada a impossibilidade de confirmação e validação dos *programas* apresentados por cada uma das entidades. Para o incumprimento generalizado das tarefas de administração e programação patrimonial inerentes à execução do **PGPI**, podem contribuir, no entanto, vários factores.

Desde logo, poderá invocar-se o pouco tempo que distou entre a publicação do respectivo quadro regulador e a data limite estipulada, considerando ainda para mais a sobrecarga de

---

<sup>6</sup> Nos termos do referido artigo da LOE de 2009, os serviços deveriam também remeter até 31 de Março de 2009 a informação necessária à regularização registral e matricial dos imóveis do domínio privado que lhes estão afectos, sendo que essa temática foi já abordada no ponto 3. do presente relatório.

reportes de informação, designadamente em termos administrativos e orçamentais, que os organismos públicos têm tradicionalmente de enfrentar neste período do ano.

Para além disso, deve reconhecer-se que foi a primeira vez que o nosso sistema jurídico, de uma forma unitária, expressa e sistemática, determinou a necessidade de todas as entidades públicas terem de coligir e reportar informação sobre o património detido ou utilizado, o que exige numa fase inicial um esforço adicional de aprendizagem por parte dos recursos humanos alocados, acentuado pela falta de *consciência patrimonial* que continua a afectar a generalidade desses serviços.

Acresce, por fim, o facto de alguns dos Ministérios possuírem uma considerável dimensão em termos orgânicos e, por conseguinte, ocuparem um vasto acervo imobiliário, o que aumenta a morosidade das tarefas solicitadas.

Não obstante as condicionantes verificadas, tentou-se ainda assim elaborar uma análise sintética dos *grandes números* contidos na informação recebida, tendo por referência a programação apresentada e confirmada para 2009, cujos resultados se procuram sintetizar nos pontos que se seguem.

De referir que nas análises subsequentes, por motivos relacionados com a sua especificidade funcional, e considerando o significativo número de imóveis em causa, não foram considerados os imóveis do MAI afectos às forças de segurança (PSP, GNR e SEF), aguardando-se que a respectiva UGP disponha de condições para facultar informação mais completa sobre os mesmos, que propicie um tratamento estatístico adequado. Do mesmo modo, os pontos seguintes não contemplam a apreciação dos elementos apresentados pelo MS relativamente aos organismos que integram o Sector Empresarial do Estado (Hospitais EPE's), cuja análise mais detalhada terá de ser feita noutra sede.

## 6.2. Programação das avaliações

**Quadro 10 - Resumo dos planos de avaliação**

Ministério	Imóveis Avaliados		
	2005-2008		2009
	Nº	Valor ('000€)	Nº
<b>PCM</b>	15	99.214	8
<b>MAI</b>	3	1.696	---
<b>MFAP</b>	31	2.493	172
<b>MAOT</b>	3	39.765	---
<b>MADRP</b>	32	2.450	---
<b>MOPTC</b>	6	2.893	2
<b>MTSS</b>	206	17.662	---
<b>MS</b>	204	146.481	8
<b>ME</b>	2	4.910	---
<b>MTCES</b>	160	187.992	---
<b>TOTAIS</b>	<b>662</b>	<b>505.556</b>	<b>190</b>

De acordo com a informação resumida no quadro anterior, dez ministérios apresentaram a programação de avaliação para 662 imóveis do Estado, envolvendo valores na ordem dos 500 milhões de Euros. Além disso, foram programadas para 2009 um total de 190 avaliações, desconhecendo-se porém se as mesmas foram concluídas, assim como quais os respectivos



valores, uma vez que os ministérios aderentes não disponibilizaram essa informação. Numa breve leitura do quadro, observa-se que o MS apresenta o maior valor de imóveis avaliados, o que se poderá explicar em parte pelo facto dos mesmos ocuparem na sua maioria áreas de grande dimensão e valorização.

### 6.3. Programação da ocupação

Conforme está evidenciado no quadro seguinte, nove ministérios procederam à elaboração e envio ao MFAP dos respectivos Planos de Ocupação, dos quais se conclui, em termos agregados, pela necessidade da ocupação de 66 novos espaços, o que representa perto de metade do número de imóveis a libertar.

A conclusão essencial a extrair do presente quadro prende-se com a percepção de um fenómeno de estabilização do parque imobiliário ocupado pelo Estado, em resultado da profunda reforma organizacional da Administração Pública empreendida pelo PRACE e da consequente redução dos efectivos, o que representa uma inversão na anterior tendência de crescimento do imobiliário do Estado que caracterizou as últimas décadas.

Quadro 11 – Resumo dos planos de ocupação

Ministério	Nº Imóveis a libertar	Nº Imóveis a ocupar
PCM	1	21
MAI	0	0
MFAP	7	1
MAOT	11	2
MOPTC	6	2
MTSS	10	23
MS	53	7
ME	2	0
MTCES	22	10
<b>TOTAIS</b>	<b>112</b>	<b>66</b>

De salientar que cerca de 67% dos novos espaços a ocupar dizem respeito ao MTSS e à PCM, com vista à melhoria das condições de atendimento aos respectivos utentes. No primeiro caso, sobressaem o **IEFP**, que conta com uma previsão de 16 instalações a ocupar, em grande parte para substituição dos actuais centros de emprego existentes em diversas localidades, e da **ACT**, com 7 instalações. No caso da **PCM**, as novas instalações a ocupar dizem respeito à **AMA**, inserindo-se no programa das Lojas de Cidadão de 2.<sup>a</sup> Geração daquele organismo.

### 6.4. Programação da reabilitação e conservação

No decurso do ano de 2009 apenas nove ministérios elaboraram e remeteram ao MFAP os Planos de Conservação e Reabilitação, para o quadriénio 2009-2012, envolvendo inicialmente verbas num montante global de cerca de 507 milhões de Euros, respeitante a 1155 imóveis, dos quais 122 já foram intervencionados no decorrer do ano de 2009.

Quanto às estimativas apresentadas, o dado de maior relevo prende-se com o facto de a grande maioria das verbas previstas estarem concentradas no MCTES e no MS, ministérios onde



pontuam organismos com significativo acervo patrimonial privativo ou afecto, e que integram a administração indirecta do Estado, como acontece, por exemplo, no caso do MCTES, com a generalidade das instituições de ensino superior que ainda não foram convertidas em Fundações, ou com as administrações regionais de saúde e os estabelecimentos de saúde ainda não convertidos em EPE's, no seio do MS.

#### **6.4.1. O Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial**

##### **6.4.1.1. Enquadramento**

Ainda no contexto da reabilitação e conservação dos imóveis do Estado, e dando cumprimento a outra importante directiva da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, merece particular destaque a publicação do Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de Janeiro, que procedeu à criação, no âmbito do MFAP, do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, tendo por objecto e finalidade o financiamento das operações de recuperação, reconstrução, reabilitação e de conservação dos imóveis do Estado.<sup>7</sup>

O regulamento de gestão do referido Fundo foi aprovado pela Portaria n.º 293/2009, de 24 de Março, definindo as condições relativas às mencionadas operações e ao respectivo financiamento.

Assim, esta Portaria veio estabelecer que o financiamento é a fundo perdido, podendo atingir 80% do custo estimado da operação de intervenção sendo que, nas situações previstas na alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º, tais como, obras urgentes ou prioritárias face à gravidade extrema das deficiências de solidez e segurança do imóvel ou à sua especial localização, essa percentagem poderá ser de valor superior.

Para o efeito, encontram-se abrangidos pelo financiamento os imóveis que se encontrem afectos ao funcionamento de serviços públicos, exceptuando os imóveis utilizados pelas entidades a favor das quais reverta integralmente o produto da alienação do património do Estado, as obras de conservação ou beneficiação que sirvam apenas para modernização das instalações ou cujo orçamento global seja inferior a 100 000€ e ainda as obras em imóveis disponíveis para alienação.

Deste modo, os serviços utilizadores dos imóveis podem apresentar candidaturas ao Fundo, devendo no entanto os aludidos projectos estar enquadrados no âmbito dos planos de conservação e reabilitação dos imóveis da propriedade do Estado elaborados pelos serviços, em cumprimento do disposto no n.º 5.1 do anexo à Resolução de Conselho de Ministros n.º 162/2008.

---

<sup>7</sup> Mais recentemente, também em cumprimento do disposto no **PGPI**, através do Decreto-Lei n.º 138/2009, de 15 de Junho, foi constituído o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural, no âmbito do Ministério da Cultura, tendo em vista a reabilitação e conservação dos imóveis classificados da propriedade do Estado e onde não se encontrem instalados serviços públicos.



#### **6.4.1.2 Constituição do Fundo**

Com vista a viabilizar a operacionalização dos actos de gestão corrente do Fundo e tendo presente o despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento de 20/07/2009, foi desencadeada a abertura de um crédito especial no valor de 10 milhões de Euros, correspondente ao capital inicial do Fundo, conforme o determinado no Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de Janeiro.

Nesse sentido, e atentas as orientações da Direcção-Geral do Orçamento determinando a criação do Fundo, para 2009, como serviço integrado, foram iniciados, no mês de Novembro, os necessários procedimentos orçamentais, encontrando-se a participação do Estado no capital inicial do Fundo subscrita e realizada desde Dezembro de 2009. Promoveu-se também a sua inscrição como Fundo Autónomo, junto do Instituto dos Registos e do Notariado.

#### **6.4.1.3 Candidaturas apresentadas ao Fundo**

Desde os finais de Março, data de entrada em vigor do Regulamento de Gestão do Fundo até ao término do ano de 2009, verificou-se que a procura foi superior à oferta, tendo o valor total dos investimentos envolvidos nas candidaturas (20.613.452,59 €) superado em cerca de 105% as verbas da dotação inicial do fundo.

Com o decurso das operações de alienação previstas na LOE, estima-se que o capital do fundo possa ser, nos termos legais, incrementado, para fazer face a esta situação.



## 7. EIXO DA GESTÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO

### 7.1. Objectivos

É reconhecido consensualmente que os bens pertencentes ao domínio público assumem no nosso ordenamento jurídico uma importância fundamental, constituindo, por um lado, expressões da identidade natural, histórica e cultural do País, e relevando, por outro, como instrumentos para a defesa e segurança nacionais, para a realização de liberdades fundamentais, para a preservação da solidariedade intergeracional e para a efectivação do bem-estar económico e social.

No quadro da actual concepção de gestão do património imobiliário público, cada vez mais uma realidade que condiciona a actividade financeira do Estado, os bens dominiais são encarados como um instrumento ao serviço da política económica, devendo, por isso, a sua utilização ser adaptada às exigências colocadas pelo mercado, sem nunca se perder de vista, porém, a preservação da destinação de tais bens à fruição colectiva, que os distingue, afinal, dos demais bens próprios do Estado.

Pese embora a inegável importância entre nós dos bens dominiais, traduzida do ponto de vista do direito positivo no facto de vigorar, desde a revisão constitucional de 1989, um **princípio de reserva de lei (constitucional ou ordinária)** na definição dos bens do domínio público, a verdade é que apenas recentemente, com a publicação do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, o legislador estabeleceu pela primeira vez um conjunto de disposições gerais e comuns aplicáveis aos bens do domínio público do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.

Neste contexto, e no quadro mais amplo da revisão da disciplina do património imobiliário público, entretanto já parcialmente concretizada com a publicação do Decreto-Lei n.º 280/2007, tornava-se, pois, imperioso sistematizar, reformular, actualizar e harmonizar o regime do domínio público, e adequá-lo às novas exigências económico-sociais do País, formulando soluções normativas capazes de imprimir uma gestão racional, eficaz e actual dos activos dominiais enquanto «riqueza colectiva a explorar», sem descuidar os graus de protecção, segurança e certeza jurídicas indispensáveis aos fins públicos prosseguidos por estes bens.

### 7.2. Acções

Desta forma, com o objectivo de colmatar uma lacuna que há muito se vinha sentido no nosso ordenamento, foi apresentada uma proposta de Lei que corporiza a reforma da legislação sobre o domínio público, estabelecendo-se pela primeira vez um *Regime Geral dos Bens do Domínio Público*, aplicável a todos os bens dominiais, sem prejuízo do disposto nos vários diplomas sectoriais já existentes no sistema jurídico português. Essa proposta de lei teve como propósitos essenciais:

- ✓ Delinear um instituto jurídico-administrativo autónomo sobre domínio público, dotado de um regime geral próprio, que lhe confira um tratamento global e integrado;
- ✓ Alcançar um equilíbrio entre a protecção e a rentabilização dos bens dominiais;
- ✓ Aproveitar as potencialidades oferecidas pelos instrumentos jurídico-administrativos (v.g. contratos de concessão) e potenciar uma autêntica comercialidade de direito público;
- ✓ Clarificar o quadro financeiro da utilização dos bens do domínio público.



## 8. EIXO DO ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DA EXECUÇÃO DO PGPI

### 8.1. A articulação entre a DGTF e as Unidades de Gestão Patrimonial

Nos termos do ponto 7.1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, o acompanhamento e controlo da execução do **PGPI** cabe à DGTF, em articulação com as Unidades de Gestão Patrimonial que funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério ou dos serviços que, nos termos das respectivas leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial e com o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico, I.P., quando estejam em causa imóveis classificados ou em vias de classificação.

Face à dimensão e complexidade do património imobiliário do Estado, pretendeu-se, assim, implementar um modelo de partilha de responsabilidades, de forma a potenciar uma interligação eficiente e eficaz de cada um dos ministérios com a DGTF.

No quadro dessa concepção integrada da gestão patrimonial, importa destacar, pelo seu cariz inovador, as Unidades de Gestão Patrimonial (UGP). Tratam-se de estruturas de natureza operacional e necessariamente precária, que não dispõem de autonomia, de quadro de pessoal próprio ou de personalidade jurídica própria, um pouco à imagem das *estruturas de missão*.

Tais unidades funcionam junto dos respectivos ministérios, numa lógica de articulação com a DGTF, como acima se referiu, e têm por missão solicitar e receber dos diferentes organismos públicos integrados na respectiva tutela todos os elementos disponíveis sobre os imóveis utilizados, e proceder subsequentemente a uma apreciação crítica e à validação de toda a informação recebida, que permita: **i)** estabelecer indicadores relativos à ocupação e aos custos de utilização dos bens imóveis utilizados pelos serviços dos respectivos ministérios; **ii)** planificar de modo global e integrado as necessidades de ocupação por parte dos mesmos serviços; **iii)** programar as intervenções destinadas à optimização da respectiva utilização e à conservação dos bens imóveis.

Em suma, o modelo com que as UGP foram delineadas, passa não só por lhes atribuir competências de solicitação, recepção e divulgação de informação sobre os imóveis utilizados pelos serviços do respectivo ministério, mas sobretudo **poderes de certificação e validação dessa mesma informação**, como aliás tem sido amplamente difundido no seio do Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial.

De acordo com tal modelo, cabe a estas estruturas a apresentação de planos sectoriais de avaliação, regularização e ocupação e conservação de espaços integrados, tendo em vista a elaboração do programa global de ocupação e de conservação e reabilitação dos imóveis que constituem o património imobiliário público.

### 8.2. O Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial

Como resulta do modelo acima exposto, o acompanhamento e controlo operacional da execução do **PGPI** cabe em primeira linha à DGTF, em articulação com as unidades de gestão patrimonial.

Todavia, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, que aprovou o **PGPI**, preconizou igualmente a criação do **Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial**, com a específica missão de monitorizar e acompanhar a um nível essencialmente estratégico e programático a execução do referido Programa, nos seus diferentes eixos de actuação.

O referido Conselho, cuja constituição, disciplina operativa e modo de funcionamento se encontram regulados na Portaria n.º 34-A/2009, de 15 de Janeiro, constitui um órgão de natureza essencialmente consultiva, que funciona na dependência do membro do Governo



responsável pela área das finanças, competindo-lhe em especial, no âmbito da função de monitorização da execução do **PGPI**:

- a) Acompanhar e monitorizar a execução do programa de inventariação dos imóveis do Estado e dos Institutos Públicos;
- b) Acompanhar e monitorizar o processo de regularização matricial e registral dos imóveis do Estado;
- c) Pronunciar-se sobre a programação global de ocupação e de conservação e reabilitação dos imóveis que constituem o património imobiliário público;
- d) Pronunciar-se sobre o modelo de rentabilização dos imóveis classificados, propriedade do Estado;
- e) Promover e aferir o grau de cumprimento da implementação do princípio da onerosidade;
- f) Propor ao Governo as medidas legislativas ou outras indispensáveis à boa execução do PGPI;
- g) Propor ao Governo a realização de estudos que se mostrem necessários ao exercício da suas competências.

O CCGP é composto pelo Director-Geral do Tesouro e Finanças, que preside, e pelos secretários-gerais de cada ministério ou os dirigentes máximos dos serviços com competências sobre a gestão patrimonial, em representação de cada unidade de gestão patrimonial, bem como um representante do Instituto de Gestão do Património Arquitectónico, I.P.

O respectivo regulamento interno prevê que o CCGP, cujo apoio técnico e administrativo é assegurado pela DGTF, reúna trimestralmente, sem prejuízo da possibilidade da realização de reuniões extraordinárias, por iniciativa do presidente ou a pedido de três dos seus membros, sempre que tal se justifique.

Assim, durante o ano de 2009, o CCGP reuniu por quatro ocasiões, sendo que dessas reuniões foram lavradas actas, remetidas a todos os membros do Conselho através do endereço electrónico especificamente criado para o envio e divulgação de todas as comunicações relativas ao CCGP: [conselho.patrimonio@dgtf.pt](mailto:conselho.patrimonio@dgtf.pt).

O endereço do CCGP foi igualmente o veículo difusor de um conjunto de instruções e esclarecimentos relevantes sobre o modo de cumprimento dos deveres de colaboração e de informação das UGP, bem como de diversos relatórios estatísticos sobre o grau de execução do **PGPI** e em particular sobre a adesão e qualidade dos dados inseridos no SIIE, posteriormente divulgados no portal da DGTF.





## 9. CONDICIONANTES À EXECUÇÃO DO PGPI

O processo de implementação do **PGPI** deparou-se ao longo do ano de 2009 com um conjunto de factores que condicionaram a execução do programa, influenciando, naturalmente, os resultados obtidos.

A principal condicionante sentida prende-se com a escassa adesão ao **PGPI** no ano anterior de alguns ministérios que representam sectores de actividade com um peso significativo em termos de património imobiliário, como são os casos dos Ministérios da Justiça, da Defesa Nacional e dos Negócios Estrangeiros. Essa postura traduziu-se na ausência de resultados não apenas no que respeita ao eixo da inventariação, mas também nos eixos da regularização jurídica e da programação da avaliação, ocupação e reabilitação/conservação dos imóveis.

A falta de resposta de alguns ministérios, aliada à pouca consistência de parte da informação inserida, quer na plataforma de inventariação, quer nos planos sectoriais apresentados pelos ministérios aderentes, impede desde logo uma análise global e integrada dos dados disponíveis, sendo patente um défice quantitativo e qualitativo de informação de relevo, prejudicando, por outro lado, a comparabilidade dos diferentes *universos* cobertos pelos diferentes eixos de acção do **PGPI**, quer em termos de organismos, quer em termos de imóveis.

À ausência de adesão de importantes sectores de actividade da administração pública portuguesa ao **PGPI** acresce uma outra importante condicionante, que é a da ausência de validação por parte das estruturas ministeriais com responsabilidades em matéria de gestão patrimonial dos respectivos universos sectoriais de organismos e imóveis cobertos pelo **PGPI** em geral e pelo programa de inventariação em particular.

Tal situação conduziu a que a aferição subjectiva e objectiva efectuada no presente relatório do cumprimento dos diferentes eixos do **PGPI** se tenha baseado sobretudo em estimativas, calculadas essencialmente a partir dos dados apurados do RIAP 2006, as quais se mostram necessariamente falíveis, para mais quando ainda se fazem sentir as alterações orgânicas, nalguns casos significativas, decorrentes da operacionalização do PRACE, que aumentaram as dificuldades de identificação e delimitação do actual universo global dos serviços e organismos públicos e, em consequência, do respectivo acervo patrimonial afecto.

---

### Nota de divulgação.

As projecções, opiniões, deduções ou estimativas apresentadas no presente relatório são meramente indicativas e não representam dados definitivos, nem são representativas do futuro desempenho dos diferentes eixos de acção do **PGPI**, quer a nível global quer sectorial, em particular do eixo da inventariação.

Este facto deriva de estarmos ainda numa fase inicial dos trabalhos de introdução de dados na plataforma electrónica, o que impossibilita de momento a certificação de toda a informação prestada. Com efeito, dado tratar-se do ano de arranque da plataforma electrónica, subsiste ainda um elevado número de entidades que não aderiram ao sistema, o que provoca desequilíbrios entre os ministérios.

Refira-se, no entanto, que de acordo com o quadro normativo estabelecido para o **PGPI** e em particular no que concerne ao eixo da inventariação, a responsabilidade pela exactidão e plenitude dessa informação cabe expressamente aos serviços da administração directa ou indirecta do Estado proprietários ou utilizadores de imóveis, directamente ou através das respectivas Unidades de Gestão Patrimonial, bem como às entidades administrantes dos bens do domínio público do Estado.

Assim, não obstante todo o esforço desenvolvido pela DGTF para recolher, analisar e validar toda a informação relativa ao património imobiliário, tal não foi completamente possível, sendo expectável a obtenção de uma informação mais ampla e fidedigna até à altura da elaboração do próximo relatório anual.