



Relatório n.º 2/2006-FS/SRMTTC

Auditoria ao Património Imóvel da RAM

Processo n.º 08/05 – Aud/FS

Funchal, 2006





PROCESSO N.º 08/05-AUD/FS

Auditoria ao Património Imóvel da RAM

RELATÓRIO N.º 2/2006-FS/SRMTC

Fevereiro/2006



ÍNDICE

| | |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| RELAÇÃO DE SIGLAS | 2 |
| GLOSSÁRIO | 3 |
| FICHA TÉCNICA | 4 |
| 1. SUMÁRIO EXECUTIVO | 5 |
| 1.1. QUESTÕES PRÉVIAS..... | 5 |
| 1.2. OBSERVAÇÕES..... | 5 |
| 1.3. RECOMENDAÇÕES..... | 6 |
| 2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO | 6 |
| 2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA..... | 6 |
| 2.2. OBJECTIVOS DA ACÇÃO..... | 6 |
| 2.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES..... | 7 |
| 2.4. GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS..... | 7 |
| 2.5. METODOLOGIA..... | 7 |
| 2.6. EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO..... | 8 |
| 3. QUADRO LEGAL E ORGANIZACIONAL | 8 |
| 3.1. QUADRO LEGAL..... | 8 |
| 3.1.1. <i>Património do Estado e da RAM</i> | 8 |
| 3.1.2. <i>Cadastro e inventário</i> | 11 |
| 3.2. QUADRO ORGANIZACIONAL E OPERACIONAL..... | 16 |
| 4. CARACTERIZAÇÃO DO PATRIMÓNIO IMÓVEL DA RAM | 19 |
| 4.1. CARACTERIZAÇÃO GERAL..... | 19 |
| 4.2. INVENTÁRIO DOS BENS DO DOMÍNIO PRIVADO DA RAM..... | 20 |
| 4.2.1. <i>Caracterização do património imóvel a 31/12/2004</i> | 20 |
| 4.2.2. <i>Movimentação do cadastro em 2005</i> | 21 |
| 4.2.3. <i>Apreciação do cadastro e inventário</i> | 22 |
| 5. SISTEMA DE INVENTARIAÇÃO | 25 |
| 5.1. INTRODUÇÃO..... | 25 |
| 5.2. INVENTÁRIO INICIAL..... | 26 |
| 5.2.1. <i>Quanto à integralidade do cadastro</i> | 27 |
| 5.2.2. <i>Quanto à valorização dos bens</i> | 30 |
| 5.3. SISTEMA DE INFORMAÇÃO..... | 31 |
| 5.3.1. <i>Introdução</i> | 31 |
| 5.3.2. <i>Descrição e análise do sistema</i> | 32 |
| 5.4. SISTEMA DE CONTROLO..... | 36 |
| 6. GESTÃO DO PATRIMÓNIO | 38 |
| 7. EMOLUMENTOS | 41 |
| 8. DETERMINAÇÕES FINAIS | 41 |
| ANEXOS | 43 |
| ANEXO I - INVENTÁRIO DO PATRIMÓNIO IMÓVEL DA RAM EM 13/10/2005..... | 45 |
| ANEXO II – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS..... | 47 |

RELAÇÃO DE SIGLAS

| SIGLA | DESIGNAÇÃO |
|---------------|----------------------------------------------------------------|
| CGRAM | Conselho de Governo da Região Autónoma da Madeira |
| CIBE | Cadastro e Inventário dos Bens do Estado |
| CIIDE | Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado |
| CIME | Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado |
| CIVE | Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado |
| CRP | Constituição da Republica Portuguesa |
| DGP | Direcção-Geral do Património |
| DL | Decreto-Lei |
| DLR | Decreto Legislativo Regional |
| DR | Diário da República |
| DRI | Direcção Regional de Informática |
| DRPA | Direcção Regional do Património |
| DRR | Decreto Regulamentar Regional |
| EPARAM | Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira |
| GR | Governo Regional |
| IVA | Imposto sobre o Valor Acrescentado |
| JORAM | Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| ORAM | Orçamento da Região Autónoma da Madeira |
| PGR | Presidência do Governo Regional |
| POCP | Plano Oficial de Contabilidade Pública |
| RAM | Região Autónoma da Madeira |
| RCG | Resolução do Conselho do Governo Regional da Madeira |
| SRARN | Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais |
| SRAS | Secretaria Regional dos Assuntos Sociais |
| SRE | Secretaria Regional da Educação |
| SRES | Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes |
| SRMTC | Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas |
| SRPF | Secretaria Regional do Plano e Finanças |
| SRRH | Secretaria Regional dos Recursos Humanos |
| SRTC | Secretaria Regional do Turismo e Cultura |
| VP | Vice-Presidência do Governo Regional |



GLOSSÁRIO

Domínio público – Conjunto de coisas que, pertencendo ao Estado, às Regiões Autónomas ou às autarquias locais, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afectadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua intransferibilidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública¹.

Domínio privado – Compreende todos os elementos corpóreos, não integrados por lei no domínio público, as quais estão, em princípio, sujeitas ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, consequentemente, submetidas ao comércio jurídico correspondente².

Domínio privado disponível – Bens que se encontram especialmente afectos à satisfação de qualquer necessidade pública específica. Trata-se de bens de aquisição ocasional (sucessão hereditária, execução fiscal), de bens que deixaram de estar afectos à satisfação de necessidades públicas ou que apenas se destinam a produzir rendimentos³.

Domínio privado indisponível – Bens que se encontram afectos à realização de fins de utilidade pública, abrangendo, em geral, os bens indispensáveis ao funcionamento dos serviços públicos. São bens que, apesar de não terem sido definidos pela lei como bens do domínio público, assumem, no entanto, um carácter indispensável ao funcionamento da Administração e da prossecução dos interesses que ela visa prosseguir. Estão, por isso, sujeitos a um regime que os aproxima dos bens do domínio público⁴.

Coisas móveis – De acordo com o art.º 205.º, n.º 1, do Código Civil, integram este conceito todas as coisas que não são subsumíveis no elenco enunciado no art.º 204.º

Património – Numa perspectiva económico-financeira corresponde ao complexo de bens susceptíveis de satisfazerem necessidades económicas de que as pessoas colectivas territoriais são titulares (activo) e as responsabilidades que sobre eles impedem (passivo). Do activo patrimonial fazem parte todos os bens (incluindo bens materiais e imateriais, direitos sobre bens e direitos de crédito) que tenham estas entidades como titulares e sejam susceptíveis de valorização pecuniária. Por sua vez, no passivo patrimonial incluem-se todas as situações passivas (responsabilidades e vinculações) que impendem sobre as mesmas e cujo conteúdo seja susceptível de avaliação pecuniária⁵

Coisas imóveis - Nos termos do n.º 1 do art.º 204.º do CC, são coisas imóveis os prédios rústicos e urbanos [a]), as águas [b]), as árvores, os arbustos e os frutos naturais, enquanto estiverem ligados ao solo [c]), os direitos inerentes aos imóveis anteriormente mencionados [d]), as partes integrantes dos prédios rústicos e urbanos [e)]. Por sua vez o n.º 2 do artigo inclui na noção de prédio rústico “*uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica*”, abrangendo no conceito de prédio urbano “*qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro*”. Quanto ao n.º 3, classifica como parte integrante “*toda a coisa móvel ligada materialmente ao prédio com carácter de permanência*”.

Inventário ou cadastro - Registo dos elementos que constituem o activo do património do Estado (ou da RAM), ou uma parte significativa dele, determinada em função da afectação ou da natureza dos bens”, atribuindo idêntico significado à expressão cadastro⁶

¹ Cfr. José Pedro Fernandes, em Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. IV, Lisboa, 1991.

² Cfr. José Pedro Fernandes, op. cit.

³ Parecer n.º 4/2002, de 26 de Setembro, da Procuradoria-Geral da República.

⁴ Parecer n.º 4/2002, de 26 de Setembro, da Procuradoria-Geral da República.

⁵ Cfr. Prof. António de Sousa Franco, in *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, Coimbra, 1987, págs. 275 e 277.

⁶ Cfr. Prof. António de Sousa Franco, in *ob. cit.*, pág. 299.

FICHA TÉCNICA

| | |
|----------------------------|---------------------------|
| <i>Supervisão</i> | |
| Mafalda Morbey Affonso | Auditor-Coordenador |
| Rui Águas Trindade (a) | Auditor-Coordenador |
| <i>Coordenação</i> | |
| Mafalda Morbey Affonso | Auditor-Chefe |
| <i>Equipa de auditoria</i> | |
| Gilberto Tomás | Téc. Verificador Superior |
| Telmo Mendes | Téc. Verificador Superior |
| <i>Apoio Jurídico</i> | |
| Alice Ferreira | Téc. Verificador Superior |

(a) Até à fase de elaboração do relato.



1. Sumário Executivo

1.1. QUESTÕES PRÉVIAS

A acção de fiscalização orientou-se para a avaliação dos sistemas de inventariação implementados no âmbito do património imóvel da Região, bem como para o conhecimento do ciclo patrimonial associado aos bens imóveis de domínio privado da RAM, à excepção das acções e controlos relativos à gestão do património regional artístico e cultural.

A realização da auditoria decorreu junto da Direcção Regional do Património (DRPA), tendo ainda sido solicitados os esclarecimentos e elementos necessários à Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes.

1.2. OBSERVAÇÕES

Na sequência dos trabalhos realizados formulam-se as seguintes observações, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo do relatório:

1. Face ao desconhecimento da totalidade do universo patrimonial da RAM numa base sistemática, originado pela inexistência, no decurso de vários anos, de um trabalho de permanente regularização e inventariação do património imóvel da RAM, impõe-se, agora, um processo de inventariação complexo e moroso. (Cfr. pontos 4.1, 4.2.3 e 5.2)
2. A DRPA não dispõe de um verdadeiro sistema de inventariação, mas sim de um “arrolamento de bens”, vincado pela ausência de valoração e depreciação, assim como pela incompletude dessa mesma relação patrimonial. (Cfr. ponto 4.1.)
3. Neste contexto, a DRPA tem vindo a desenvolver esforços no sentido de identificar e regularizar juridicamente todo o património imóvel da RAM. (Cfr. ponto 5.2.1)
4. Tendo o DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio, criado a obrigatoriedade de inventariação e cadastro dos bens do domínio privado regional, observa-se que, no que respeita ao património imóvel, aquele diploma não teve uma aplicação prática. (Cfr. ponto 4.1)
5. No contexto actual, o conteúdo normativo do DRR n.º 5/82/M mostra-se incipiente e dificilmente se adequa às exigências introduzidas na área da contabilidade pública, associadas à implementação do POCP, não tendo sido ainda editadas instruções e/ou orientações internas específicas sobre o cadastro dos bens da Região. (Cfr. ponto 3.1.2)
6. A aplicação informática utilizada pela DRPA (CIBERAM) padece de deficiências e limitações ao nível da consulta, edição e eliminação de dados no cadastro. (Cfr. ponto 4.1.)
7. O CIBERAM comporta restrições à boa gestão imobiliária de que são exemplo a impossibilidade de produção autónoma de dados estatísticos e de relatórios de análise e a ausência de mapas de movimentação do imobilizado, em dissonância com o disposto no art.º 27.º da Portaria n.º 671/2000. (Cfr. ponto 5.3.2)
8. Não se encontram implementados mecanismos de transmissão de informação, entre a DRPA e os órgãos que intervêm directamente na edificação do património da Região, no sentido de assegurar a imediata inclusão desses imóveis no cadastro. (Cfr. ponto 4.2.3)

9. A DRPA não dispõe actualmente de um manual de procedimentos atinente ao registo das entradas, saídas e alterações patrimoniais de bens imóveis, bem como à organização e ao conteúdo dos respectivos processos. (Cfr. ponto 5.4)
10. Não se encontram definidas normas relativas à utilização e salvaguarda dos bens imobiliários, extensíveis a todas as entidades utilizadoras daquele património regional. (Cfr. pontos 5.4 e 6.)
11. A Divisão de Fiscalização do Património não tem vindo a cumprir as suas atribuições, uma vez que se encontra desprovida dos meios técnicos e humanos, redundando em evidentes prejuízos para a gestão do património. (Cfr. ponto 6.)

1.3. RECOMENDAÇÕES

Face às observações apresentadas no âmbito da presente acção, formulam-se as seguintes recomendações:

À SRPF:

1. Promoção das medidas conducentes à criação de um quadro jurídico adequado às actuais exigências da contabilidade pública e da gestão patrimonial;

À DRPA:

2. Prossecução e intensificação dos esforços conducentes ao total conhecimento, regularização e inventariação do universo patrimonial da Região;
3. Adopção dos instrumentos atinentes à boa gestão do património imobiliário, designadamente pela implementação de um adequado sistema de informação, pela definição e desenvolvimento de normas de controlo interno, assim como pelo exercício das respectivas competências de fiscalização patrimonial.

2. Caracterização da Acção

2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA

O Programa de Fiscalização para o ano de 2005, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 20 de Dezembro de 2004, através da Resolução n.º 3/04 – PG, prevê a realização de uma auditoria ao Património Imóvel da Região, relativa ao ano 2004.

Esta auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica (LOE), previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2005-2007.

2.2. OBJECTIVOS DA ACÇÃO

A presente acção teve por objectivo o reforço do controlo financeiro externo centrado sobre a gestão dos recursos públicos, através do acompanhamento da execução do orçamento da RAM, auditando o funcionamento e a eficácia do sistema de arrecadação de receitas e de controlo da despesa pública, designadamente no que respeita ao seu crescimento e à sua racionalidade. Pretendeu-se analisar os mecanismos associados à gestão do património imóvel da RAM, nomeadamente quanto à sua completa inventariação e à adequação dos respectivos sistemas de registo em cadastro.



2.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

O baixo nível de inventariação patrimonial, bem como a ausência de dados definitivos, consistentes e fidedignos, impossibilitaram uma análise completa e rigorosa do património imóvel da Região, através da apreciação crítica de factos significativos, designadamente pelo desenvolvimento e aplicação de um conjunto fundamental de métodos e técnicas de auditoria.

Por sua vez, a limitação referida agravou-se com o nível insuficiente de informatização existente na DRPA, na área patrimonial imobiliária.

Consequentemente, ficou inviabilizada a realização de um conjunto de análises, previstas no Programa de Auditoria, atinentes à apreciação da gestão do património imóvel da RAM, condicionando, sobremaneira, os resultados alcançados com a realização da auditoria.

2.4. GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Muito embora os objectivos definidos para esta acção ficassem aquém dos planeados, é de destacar a disponibilidade e boa colaboração prestada pelos responsáveis e funcionários, indispensáveis ao bom desenvolvimento dos trabalhos de auditoria.

2.5. METODOLOGIA

A metodologia seguida na realização da presente acção de auditoria englobou três fases distintas (planeamento, execução e análise e consolidação de informação), tendo-se adoptado, para o seu desenvolvimento, os métodos e procedimentos presentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁷.

A) Fase de planeamento

- ◇ Recolha e análise de conteúdos informativos relativos ao cadastro e inventário dos bens imóveis de domínio privado do Estado e da RAM, designadamente, obras de referência na área, estudos, pareceres e manuais de procedimentos e regulamentos internos de diversas entidades;
- ◇ Consulta do dossiê permanente das entidades envolvidas (Presidência do Governo Regional, VP, SRRH, SRTC, SRES, SRA, SRE, SRPF, SRARN e DRPA);
- ◇ Estudo e análise da legislação pertinente;
- ◇ Elaboração do Plano Global de Auditoria;
- ◇ Solicitação à DRPA de informações basilares de âmbito cadastral;
- ◇ Construção de questionários.

B) Fase de Execução

- ◇ Reunião com os responsáveis da DRPA, através da qual se informou sobre o âmbito e o objectivo da auditoria e se apresentou a respectiva equipa. Complementarmente, foi efectuada a recolha dos elementos considerados essenciais à definição do Programa de Auditoria;

⁷ Aprovado por deliberação do Plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas, de 28 de Janeiro de 1999, e adoptado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro de 2001.

- ◇ Elaboração e apresentação do Programa de Auditoria;
- ◇ Solicitação de elementos junto de outras entidades intervenientes, designadamente da SRES, no sentido de se proceder ao levantamento dos dados necessários à realização da presente acção;
- ◇ Verificação e análise dos elementos recolhidos de acordo com os critérios definidos no Programa de Auditoria.

C) Análise e Consolidação de Informação

- ◇ Consolidação da informação recolhida;
- ◇ Articulação da informação recolhida, com recurso a diversas fontes;
- ◇ Tratamento da informação com vista à elaboração do relatório de auditoria.

Com base na Informação n.º 95/2005-UAT II, de 14 de Outubro de 2005, foi aprovado o Programa de Auditoria que incorpora o programa detalhado das acções e dos procedimentos a desenvolver.

2.6. EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Para efeitos do exercício do princípio do contraditório, em cumprimento do n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi o relato da auditoria remetido a Suas Excelências os Secretários Regionais do Plano e Finanças e do Equipamento Social e Transportes e ao Director Regional do Património, com o fim de serem ouvidos sobre os factos dele constantes.

Das entidades notificadas, apresentaram alegações Sua Excelência o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes e o Director Regional do Património⁸, as quais, após análise, foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se transcritas ou sintetizadas no presente texto.

3. Quadro Legal e Organizacional

3.1. QUADRO LEGAL

3.1.1. Património do Estado e da RAM

Nos termos consagrados no n.º 1 do art.º 6.º da Constituição da República Portuguesa, “[o] Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”, preceituando o n.º 2 do mesmo dispositivo que “[o]s arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio”.

⁸ Vd., respectivamente, os Ofícios ref.ªs S 429, do Gabinete do Secretário, de 16 de Janeiro de 2006, e S 39, do Director Regional do Património, do dia 13 do mesmo mês.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Enquanto pessoas colectivas públicas de população e território, o Estado, as Regiões Autónomas⁹ e as autarquias locais dispõem de património próprio¹⁰, destinado à prossecução das atribuições que lhes são cometidas, que compreende um domínio público e um domínio privado.

A delimitação dos bens que integram o domínio público encontra-se enunciada, de modo exemplificativo, no n.º 1 do art.º 84.º da CRP¹¹, admitindo ainda este dispositivo, no seu n.º 2, a possibilidade de a lei ordinária definir outras categorias dominiais para além das expressamente descritas, estabelecendo os correspondentes regimes, assim como as respectivas condições de utilização e limites.

Os bens inseridos no domínio público estão sujeitos a um regime jurídico especial de direito público, que se caracteriza primordialmente pela sua exclusão do comércio jurídico-privado, e que visa garantir a realização dos fins públicos a que estão associados. Apesar de somente as pessoas colectivas de direito público de população e território poderem ser titulares dos bens do domínio público, estes podem, dentro de determinados circunstancialismos, ser afectos a outros entes públicos ou até privados que desenvolvam actividades relacionadas com o interesse público^{12 13}.

Distintamente, integram o domínio privado dessas mesmas entidades os bens excluídos do domínio público, que, por regra, estão sujeitos ao regime de propriedade definido na lei civil, conforme resulta do art.º 1304.º do Código Civil¹⁴, sendo comercializáveis^{15 16}.

Admitem-se, contudo, excepções e especialidades, na perspectiva da salvaguarda do interesse público, sendo de realçar que os bens do domínio privado podem ainda qualificar-se como disponíveis, quando não se encontram especialmente afectos à satisfação de necessidades públicas específicas¹⁷, podendo ser alienados ou onerados pela Administração, ou como indisponíveis, caso estejam afectos à realização de fins de utilidade pública (estando normalmente nessa situação os bens tidos por essenciais ao funcionamento dos serviços públicos), encontrando-se submetidos a um regime que se aproxima daquele aplicável aos bens do domínio público, porquanto se pretende evitar que sejam desviados da afectação ao fim de utilidade pública que se destinam a prosseguir¹⁸.

⁹ Cfr. o art.º 227, n.º 1, al. h), da CRP, e o art.º 143.º do EPARAM.

¹⁰ Numa acepção jurídica, moldada pela doutrina civilista, a noção de património corresponde ao completo de direitos e obrigações na titularidade de uma certa pessoa, sendo os mesmos susceptíveis de avaliação pecuniária. Cfr. Luís Carvalho Fernandes, *Teoria Geral do Direito Civil*, Vol. I, Tomo I, Lisboa, 1983, pág. 131.

¹¹ Que enquadra naquela qualificação “a) *As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos*, b) *As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário*, c) *Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção*, d) *As estradas*, e) *As linhas férreas nacionais*, e f) *Outros bens como tal classificados por lei*”.

¹² V.g., na posição de concessionários de serviços públicos e de obras públicas, ou de exploração do domínio público.

¹³ Vd. José Pedro Fernandes, entrada “*Domínio Público*”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. IV, Lisboa, 1991, pág. 166, e Prof. Marcello Caetano, *In Manual de Direito Administrativo*, 10.ª edição, Tomo II, Almedina, Coimbra, págs. 956 a 959.

¹⁴ Dispõe este artigo que “[o] domínio das coisas pertencentes ao Estado ou quaisquer outras pessoas colectivas públicas está igualmente sujeito às disposições deste código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria daquele domínio”.

¹⁵ Vd. José Pedro Fernandes, entrada “*Domínio Privado*”, in *ob. cit.*, pág. 166.

¹⁶ Cfr. Ana Raquel Gonçalves Moniz, in *O Domínio Público, O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2005, págs. 372 a 377 e 392 a 395.

¹⁷ De que são exemplo os bens adquiridos por herança legítima ou vaga ou por execução fiscal.

¹⁸ Vd. Prof. Marcello Caetano, *ibidem*, págs. 968 e 969.

Aos bens do domínio privado aplicam-se, de uma forma geral, as classificações estabelecidas nos art.ºs 203.º e ss da lei civil, ganhando especial destaque a que diferencia coisas móveis de coisas imóveis e a que distingue entre prédios urbanos e prédios rústicos¹⁹.

No caso específico da RAM, os poderes de administração e disposição do património próprio, constitucionalmente conferidos pela al. h) do n.º 1 do art.º 227.º da Lei Fundamental, foram objecto de tratamento sistematizado no respectivo Estatuto Político-Administrativo²⁰, mais concretamente no Capítulo V (Património da Região) do Título IV (Do regime financeiro, económico e fiscal), que abarca os art.ºs 143.º a 145.º.

Assim, o art.º 143.º prevê a existência, no âmbito da autonomia regional, de um património próprio da RAM - encarado numa perspectiva económico-financeira de activos e passivos^{21 22} -, atribuindo-lhe competência para o administrar e para dele dispor.

Quanto ao art.º 144.º, determina que “[o]s bens do domínio público situados no arquipélago, pertencentes ao Estado (...) integram o domínio público da Região” (n.º 1), daí excluindo “os bens afectos à defesa nacional e a serviços públicos não regionalizados não classificados como património cultural” (n.º 2)²³.

Finalmente, o art.º 145.º²⁴ do mesmo Estatuto inclui no “domínio privado da Região:

- a) *Os bens do domínio privado do Estado existentes no território regional, excepto os afectos aos serviços estaduais não regionalizados;*
- b) *Os bens do domínio privado do antigo distrito autónomo;*
- c) *As coisas e os direitos afectos a serviços estaduais transferidos para a Região;*
- d) *Os bens adquiridos pela Região dentro ou fora do seu território ou que por lei lhe pertençam;*
- e) *Os bens abandonados e os que integram heranças declaradas ou vagas par o Estado, desde que uns e outros se situem dentro dos limites territoriais da Região;*

¹⁹ Nos termos do n.º 1 do art.º 204.º do CC, são coisas imóveis os prédios rústicos e urbanos [a)], as águas [b)], as árvores, os arbustos e os frutos naturais, enquanto estiverem ligados ao solo [c)], os direitos inerentes aos imóveis anteriormente mencionados [d)], as partes integrantes dos prédios rústicos e urbanos [e)]. Por sua vez o n.º 2 do artigo inclui na noção de prédio rústico “*uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica*”, abrangendo no conceito de prédio urbano “*qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro*”. Quanto ao n.º 3, classifica como parte integrante “*toda a coisa móvel ligada materialmente ao prédio com carácter de permanência*”. No tocante às coisas móveis, o legislador optou por classificá-las genericamente, por exclusão, ao definir, no art.º 205.º, n.º 1, do mesmo Código que integram aquele conceito todas as coisas que não são subsumíveis no elenco enunciado no art.º 204.º.

²⁰ Aprovado pela Lei n.º 13/91, de 05/06, e posteriormente alterado pelas Leis n.ºs 130/99, de 21/08, e 12/2000, de 21/06.

²¹ Em que se incluem, consequentemente, e a título exemplificativo, créditos e débito.

²² Partindo da noção económico-financeira de património do Estado perfilhada pelo Prof. António L. de Sousa Franco, *in Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, Coimbra, 1987, págs. 275 e 277, e transpondo tal definição para o domínio regional, dir-se-á que o património global da RAM integra os bens susceptíveis de satisfazerem necessidades económicas de que a Região é titular (activo) e as responsabilidades que sobre eles impendem (passivo). Do activo patrimonial fazem parte todos os bens (incluindo bens materiais e imateriais, direitos sobre bens e direitos de crédito) que tenham a RAM como titular e sejam susceptíveis de valorização pecuniária. Por sua vez, no passivo patrimonial incluem-se todas as situações passivas (responsabilidades e vinculações) que impendem sobre a Região e cujo conteúdo seja susceptível de avaliação pecuniária.

²³ Com efeito, é possível identificar um conjunto de bens do domínio público que, face ao seu estatuto de dominialidade – domínio marítimo, hídrico, aéreo e militar – e inerência ao exercício da soberania nacional, apenas podem pertencer ao Estado.

²⁴ Deve-se à estatuição dos dispositivos do artigo citado a constituição de uma parte substancial do domínio privado da RAM, tendo estado na sua base assegurar a continuidade da afectação de bens e direitos a eles associados à satisfação de determinadas necessidades de carácter público, que foram transferidas para a Região.



f) *Os bens doados à Região;*

g) *Os bens que, na Região, sejam declarados perdidos a favor do Estado e a que lei especial, em virtude da razão que determine tal perda, não dê outro destino”.*

Diga-se, no entanto, que o domínio público e o domínio privado fazem parte do património público mas não esgotam a totalidade dos elementos do seu activo.

3.1.2. Cadastro e inventário

Tomando por base o acervo normativo aplicável em matéria de inventariação do património público, impõe-se fazer, *prima facie*, uma breve referência ao DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, que instituiu normas sobre a organização e actualização do inventário geral dos elementos constitutivos do património do Estado, tido como um instrumento económico-financeiro de importância curial ao nível da gestão e controlo da actividade patrimonial do Estado e imprescindível para a apreciação fíavel das contas públicas^{25 26}.

Este diploma introduziu, no seu art.º 2.º, um conceito amplo de património do Estado para efeitos de inventário, qualificando como tal “*o conjunto de bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa colectiva de direito público*”. De modo que, tal como decorre do art.º 3.º, o inventário geral não se restringe ao domínio público e ao domínio privado (património real), abarcando identicamente o património obrigacional do Estado, composto pelos créditos, débitos, participações e disponibilidades monetárias.

Tendo por escopo o recenseamento do património na titularidade do Estado, e o fim último de organização do inventário geral²⁷, foi prevista a elaboração de diferentes inventários de base, com destaque para os inventários de base de imóveis, que incluem um inventário central de bens e direitos imobiliários²⁸.

Face às dificuldades inerentes à valoração dos elementos a inventariar, associada à complexidade jurídica, económica e física dos bens, direitos e obrigações a considerar, ficou ainda prevista a publicação de instruções que fixassem regras e critérios para a realização das avaliações e amortizações²⁹.

Neste encadeamento, e dado o seu acolhimento e aplicação (com as devidas adaptações) pela Administração Regional, torna-se imperativo fazer alusão à Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, que aprovou as instruções reguladoras do cadastro e inventário dos bens do Estado actualmente em vigor (CIBE), assim como o correspondente classificador geral e respectivos modelos anexos^{30 31}. A edição

²⁵ O Prof. António L. de Sousa Franco, *in ob. cit.*, pág. 299, define inventário do Estado como “*o registo dos elementos que constituem o activo do património do Estado, ou uma parte significativa dele, determinada em função da afectação ou da natureza dos bens*”, atribuindo idêntico significado à expressão cadastro.

²⁶ O art.º 8.º do DL n.º 477/80, definiu como “*objectivos fundamentais do inventário do Estado:*

- a) *O conhecimento da natureza, composição e utilização da estrutura patrimonial do Estado, com vista a uma gestão coerente e racionalizada;*
- b) *O apuramento do valor dos bens, segundo regras e métodos adequados e consoante a natureza desses bens, em ordem a servir de base ao balanço do Estado e à conta geral das variações patrimoniais, que devem integrar a Conta Geral do Estado.*

²⁷ Tal como decorre do art.º 1.º do DL n.º 477/80, a competência para organizar e actualizar periodicamente o inventário geral do Estado foi atribuída ao Ministério das Finanças, através da DGP.

²⁸ Cfr. os art.ºs 10.º a 13.º.

²⁹ Cfr. o art.º 9.º.

³⁰ Em 16 de Junho de 1994 haviam sido publicadas as instruções de inventariação dos bens móveis do Estado (CIME – Cadastro e inventário dos móveis do Estado), através da Portaria n.º 378/94, tidas como um instrumento impulsor da organização do inventário de base deste tipo de bens, mas que, face à limitação do seu âmbito não abarcava todos os inventários de base, v.g. os de imóveis e veículos do Estado.

deste regulamento ocorreu na sequência da entrada em vigor do POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública), ao abrigo do DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, na medida em que a sua implementação tornou exigível a inventariação sistemática de todos os bens do activo immobilizado dos serviços públicos, mormente dos bens com carácter permanente, que não se destinam a ser vendidos.

Com a emissão de tais instruções de inventariação foi introduzida uma estrutura comum às normas de organização dos inventários de base previstos no DL n.º 477/80 – a saber, os inventários de bens móveis, de veículos e de imóveis e direitos a eles inerentes, identificados pelas siglas CIME, CIVE e CIIDE, respectivamente -, tendo em vista obter o conhecimento da natureza, composição e utilização do património do Estado.

Em concreto, procedeu-se à definição e fixação dos critérios de inventariação que servem de suporte ao regime de contabilidade patrimonial a que os serviços públicos passaram a estar sujeitos³², tendo-se uniformizado os critérios de inventariação e contabilização dos bens móveis, veículos e imóveis e correspondentes direitos, estando ainda aí contempladas regras sobre avaliações e amortizações.

Uma chamada de atenção especial para o Capítulo V da Portaria, respeitante à inventariação de imóveis – CIIDE. Este inventário integra os imóveis qualificados do domínio público ou privado, rústicos ou urbanos e outros, incluindo os direitos a eles inerentes, estabelecendo-se que a inventariação dos imóveis pressupõe a existência de título de utilização válido e juridicamente regularizado, tanto nos casos em que confira a posse como o direito de uso, a favor da entidade contabilística.

Para efeitos de inventariação, a identificação dos imóveis é feita com base na atribuição do número de inventário, da indicação geográfica do distrito, concelho e freguesia e dentro desta a morada, confrontações, denominação do imóvel, se a tiver, domínio (público ou privado), espécie de imóvel (urbano, rústico ou outros), natureza dos direitos de utilização, classificação, se for classificado, caracterização física (áreas, n.º de pisos, estado de conservação), ano de construção das edificações, inscrição matricial, registo na conservatória, custo de aquisição, de construção ou valor de avaliação.

As várias espécies de imóveis, quer do domínio público, quer do domínio privado, são agrupadas pelas seguintes classes: urbanos, rústicos e outros, sendo atribuídas classes específicas para os imóveis do domínio privado e para os do domínio público.

Por surgir na decorrência directa do recenseamento de imóveis da Administração Pública³³, cumpre ainda aludir ao DL n.º 199/2004, de 18 de Agosto, que fixou medidas de carácter extraordinário orientadas para a regularização da situação jurídica do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos.

³¹ No que respeita ao correlativo âmbito subjectivo de aplicação, estão sujeitos às regras, métodos e critérios de inventariação fixados nas instruções e no classificador geral anexos à Portaria n.º 671/2000 todos os serviços e organismos da administração central não personalizados e entidades públicas da administração central dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, consagrando-se a possibilidade da sua aplicação extensiva à administração regional e local, assim como aos demais serviços públicos obrigados a aplicar o POCP ou planos de contas sectoriais dele decorrentes e que utilizem património público como suporte base da sua actividade operacional dependente, nomeadamente, de adequada medida legislativa.

³² De acordo com a citada Portaria, os serviços e organismos em causa estão obrigados, através dos respectivos departamentos ou órgãos de apoio equivalentes, a elaborar e manter actualizados os inventários dos bens sob a sua administração ou controlo, devendo criar igualmente um mapa síntese dos bens inventariados, nos termos previstos nas instruções. O mapa síntese dos bens inventariados juntamente com as fichas de cadastro e inventário previstas nas instruções anexas deverá ser enviado à DGP até 31 de Março do ano seguinte àquele a que se reportar.

³³ Promovido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2004, de 29 de Março de 2004, que estabeleceu o dever de todos os serviços e organismos públicos, dotados ou não de personalidade jurídica, não enquadrados no sector público empresarial, fornecerem ao Instituto Nacional de Estatística, dentro do prazo aí estabelecido, as informações relativas à identificação das características do património imobiliário afecto e privativo, isto tendo em vista o seu enquadramento numa política global e estratégica de gestão integrada do património do Estado.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Conforme resulta, aliás, da leitura da nota preambular deste diploma, o levantamento efectuado permitiu apurar a existência de um elevado número de bens imóveis do Estado e de institutos públicos que não dispunham de situação registral actualizada ou se encontravam omissos na respectiva matriz predial.

Nessa medida, e face ao cenário inviável de a regularização matricial e predial do património imobiliário em posse inequívoca e manifesta do Estado e de institutos públicos ser realizada através dos mecanismos complexos e morosos previstos na lei geral, foi adoptado um conjunto de medidas de carácter excepcional e transitório, visto como essencial para garantir e tornar mais eficaz o processo de regularização patrimonial em curso, cuja conclusão foi prevista para o final de 2008³⁴. Entre as medidas aí adoptadas, contam-se:

- a criação de um procedimento célere e simplificado de obtenção de um título bastante para a inscrição na matriz e no registo predial de bens imóveis omissos³⁵;
- a introdução da regra da oficiosidade para a prática dos actos necessários à regularização matricial e registral a efectuar ao abrigo deste diploma, introduzindo maior agilidade ao processo;
- a dispensa da apresentação de licença e de autorização administrativa, legalmente exigida em titulação de actos que envolvem a transmissão da propriedade de prédios urbanos com edifícios cujas construção e utilização foram isentas de licenciamento e de autorização administrativa, por as respectivas obras terem sido promovidas pelo Estado ou por institutos públicos que, nos termos da legislação em vigor ao tempo da edificação, não estavam sujeitos a licenciamento;
- o alargamento dessa dispensa aos casos de transmissão e constituição de outros direitos reais e de outras situações jurídicas, desonerando deste modo os adquirentes do património do Estado e dos institutos públicos;
- a prorrogação das isenções emolumentares de carácter conjuntural até ao final de 2008 (data prevista para a conclusão do projecto global de regularização patrimonial), por via da alteração do art.º 28.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado, aprovado pelo DL n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, e alterado pelo art.º 3.º do DL n.º 194/2003, de 23/08.

O procedimento simplificado de obtenção de um título bastante para a inscrição na matriz e no registo predial de bens imóveis omissos encontra-se regulado no art.º 1.º do diploma, consubstanciando-se na elaboração, pela DGP, de listas identificativas de bens imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado ou ao património próprio dos institutos públicos, contendo a informação exigida na al. b) do n.º 1 do art.º 44.º do Código do Registo Predial, a homologar por despacho do Ministro das Finanças (art.º 1.º, n.ºs 1 e 2).

A obtenção dos elementos de identificação dos imóveis³⁶ tem por base a informação recolhida pela DGP, fornecida designadamente pela documentação em sua posse, ou obtida junto dos serviços da administração directa do Estado ou dos institutos públicos (art.º 1.º, n.º 3).

Depois de elaboradas e devidamente homologadas devem as listas definitivas de bens imóveis ser publicadas na 2.ª série do Diário da República, assim como num jornal diário e num jornal semanal de

³⁴ Cfr. o art.º 8.º do diploma.

³⁵ Isto sem, contudo, serem postos em causa os interesses atendíveis de terceiros cuja posição jurídica se encontra devidamente acautelada.

³⁶ Concretamente, os bens imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado que lhes estejam afectos ou por eles sejam administrados e ainda, no caso dos institutos públicos, relativamente aos pertencentes ao seu património próprio.

grande circulação a nível nacional, passando a constituir título bastante para efeitos de inscrição matricial e registral dos bens imóveis a favor do Estado ou dos correspondentes institutos públicos a que respeitem (art.º 1.º, n.ºs 5.º e 7.º).

Por sua vez, estabelece-se a prática oficiosa, pelas entidades competentes, dos actos necessários à regularização matricial dos bens imóveis em situação de omissão na matriz predial, constantes das listas definitivas, prevista no art.º 2.º, mediante simples comunicação, acompanhada de cópia da respectiva lista definitiva publicada no DR, a efectuar pela DGP, relativamente aos bens imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado, e pelos institutos públicos, relativamente aos bens imóveis pertencentes ao seu património próprio. O procedimento descrito é extensivo aos bens imóveis em situação de omissão no registo predial (art.º 3.º).

A) Ordenamento jurídico regional

No tocante à RAM, o DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio, constitui a expressão legal da intenção de levar a cabo a inventariação e inscrição cadastral dos bens do domínio privado regional.

Este diploma veio, com efeito, determinar a obrigatoriedade de o património aí identificado ser inventariado e inscrito no cadastro da RAM, tendo sido atribuída ao departamento governamental responsável pelo sector do património³⁷ a missão de emanar as instruções e circulares para tanto tidas por convenientes, cabendo, por sua vez, a cada departamento governamental adoptar as medidas adequadas para a recolha dos dados existentes (art.º 1.º, n.º 1, e art.º 2.º).

Para efeitos de classificação dos bens integrados no património regional, foram os mesmos repartidos, quanto à sua natureza, em bens móveis e imóveis, e, quanto à sua origem institucional, entre aqueles pertencentes à ex-Junta Geral do Distrito e organismos que lhe sucederam e os pertencentes aos órgãos de governo próprios da Região (art.º 2.º, n.º 1).

Em anexo ao diploma foram aprovados os modelos dos mapas de cadastro a adoptar pelos vários departamentos, organismos ou serviços da Administração Regional Directa e Indirecta³⁸, dos quais deveria constar a identificação objectiva, clara e completa dos bens, com destaque para a indicação da respectiva natureza, origem, descrição detalhada, estado, situação, valor, quantidades, aptidão ou utilização, eventuais ónus ou encargos sobre os mesmos, data da sua entrada na esfera patrimonial da RAM e correspondente forma de titulação, data de inscrição no cadastro, departamento de afectação e respectiva data, e rendimento ou frutos gerados (montantes, espécies e destino) (art.º 3.º).

No correlativo articulado foram ainda fixadas normas específicas quanto à forma de preenchimento e periodicidade de remessa daqueles mapas ao Serviço competente (art.º 4.º)³⁹.

Os organismos da Administração Regional ficaram ademais vinculados à indicação dos prédios rústicos ou urbanos de que fossem arrendatários⁴⁰, assim como a comunicar à SRPF qualquer pretensão de arrendamento ou aluguer a concretizar, assim como a cessação ou caducidade dos respectivos contratos⁴¹. Para além disso, resultou ainda para estes organismos o dever de prestar toda a

³⁷ O art.º 2.º do diploma atribuía expressamente à então Secretaria Regional das Finanças, através da Divisão do Património, a tarefa de inventariação e cadastro dos bens do domínio privado da Região, na lógica de aquele departamento governamental ter a seu cargo o acompanhamento, gestão e controle do património regional.

³⁸ Tendo sido cometida à SRF a responsabilidade pela informatização de tais mapas.

³⁹ O preenchimento e remessa, à Divisão do Património, dos mapas anuais deveria ser efectuado até 31 de Janeiro, em relação à existência verificada a 31 de Dezembro do ano anterior (com possibilidade de prorrogação até ao último dia do mês de Fevereiro), sem prejuízo de qualquer alteração da existência dos bens de cada serviço ser comunicada à Divisão do Património até 20 do mês posterior àquele em que a mesma se concretizou (art.ºs 4.º, 9.º e 10.º).

⁴⁰ Indicando, de forma exhaustiva as características do imóvel e as condições e termos contratuais.

⁴¹ A comunicação devia ser concretizada, por escrito, com a antecedência mínima de 30 dias (art.º 6.º, n.º 3).



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

colaboração necessária, em particular, a cedência ou consulta de documentação, ficheiros, arquivos e demais elementos julgados úteis ou convenientes ao trabalho de inventariação patrimonial (art.º 8.º).

Dada a sua importância em matéria de gestão patrimonial, cumpre ainda aludir ao art.º 5.º, n.º 1⁴², que dispõe no sentido que a aquisição de bens por parte das entidades abrangidas pelo âmbito de aplicação subjectiva do diploma está obrigatoriamente sujeita a parecer prévio daquele Serviço, sempre que o seu valor imponha a celebração de contrato escrito.

Realça-se, todavia, que, no contexto actual, o conteúdo normativo do diploma em referência mostra-se incipiente e dificilmente se adequa às exigências introduzidas na área da contabilidade pública, associadas à implementação do POCP, e que reflectem a complexidade jurídica, económica e física dos bens, direitos e obrigações a integrar no inventário, não tendo sido ainda editadas instruções e/ou orientações internas específicas sobre o cadastro dos bens da Região.

Na tarefa de inventariação não pode, todavia, deixar de se aludir à recente publicação do DLR n.º 5/2005/M, de 15 de Abril, que adaptou à RAM o *supra* citado DL n.º 199/2004, de 18 de Agosto, vindo permitir a adopção das medidas instituídas naquele diploma com vista a agilizar o processo de regularização do património imobiliário pertencente ao domínio privado da Região Autónoma⁴³, e funcionando ao mesmo tempo como um instrumento impulsor da completa inventariação dos bens imóveis, a cargo da Direcção Regional do Património.

Por último, e ainda no domínio patrimonial, importa registar que o diploma que anualmente aprova o Orçamento da RAM inclui normas avulsas sobre a aquisição, alienação, arrendamento, locação ou oneração de imóveis por parte dos serviços da Administração Regional, determinando, neste particular, o n.º 1 do art.º 19.º do DLR n.º 30-A/2003/M, de 31 de Dezembro⁴⁴, que “a autorização de despesas relativas à aquisição, arrendamento ou locação de imóveis para a instalação de serviços do governo Regional, incluindo os serviços e fundos autónomos, bem como a autorização para a alienação, arrendamento, locação ou oneração, por qualquer forma, de imóveis da” Região constituía competência exclusiva “do Conselho do Governo Regional”, estando “sujeita a parecer prévio da Direcção Regional do Património, nos termos da lei”.⁴⁵

Cumpre ainda realçar que, face à insuficiência normativa em matéria de aquisição, gestão, alienação e inventariação de bens imóveis, a par da inexistência de manuais de procedimentos nestas áreas, a DRPA tem vindo a adoptar a legislação vigente aplicável a nível nacional, nomeadamente o CIBE, assim como os seguintes diplomas⁴⁶:

Aquisição onerosa de imóveis pelo Estado:

- ◇ DL n.º 27/79, de 22 de Fevereiro (estabelece normas relativas à aquisição, pelo Estado, do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo sobre imóveis), alterado, por ratificação, pela Lei n.º 22/79, de 29 de Junho;
- ◇ DL n.º 227/85, de 4 de Julho (actualizou as importâncias fixadas no DL n.º 27/79);

⁴² Na redacção dada pelo art.º 10.º do DRR n.º 13/95/M, de 11 de Maio.

⁴³ Englobando prédios na posse inequívoca e manifesta da RAM, mas omissos na matriz predial ou sem a respectiva situação registral actualizada.

⁴⁴ Diploma que aprovou o Orçamento da RAM para 2004.

⁴⁵ O n.º 2 deste normativo excluía, porém, da aplicação desta regra “a competência para autorizar contratos relativos ao arrendamento, à alienação ou oneração de imóveis no âmbito das atribuições e competências do Instituto de Habitação da Madeira, competência” essa atribuída ao “órgão máximo do serviço exercida mediante autorização da tutela”.

⁴⁶ Cfr. o Ofício ref.ª S 3079, de 27 de Setembro de 2005, da DRPA. Refira-se, no entanto, que o Despacho normativo n.º 30-A/2004, de 30 de Junho, assim como o DL n.º 115/2000, de 04/07, não são mencionados no ofício em referência. Vd. Ainda o Ofício n.º S 3858, de 8 de Novembro de 2005.

- ◇ Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/83, de 31 de Janeiro (faz depender de prévia realização de concurso a aquisição onerosa de imóveis por parte do Estado, de institutos públicos e de empresas públicas);
- ◇ DL n.º 74/80, de 15 de Abril (estabelece normas relativas à aquisição de imóveis a efectuar pelas empresas públicas e demais pessoas colectivas públicas de direito público).

Alienação de imóveis pelo Estado:

- ◇ DL n.º 309/89, de 19 de Setembro (estabelece o regime de alienação, em hasta pública, dos imóveis do Estado);
- ◇ Despacho normativo n.º 30-A/2004, de 30 de Junho (alterou o Despacho Normativo n.º 27-A/2001, de 31 de Maio, que define as normas, termos e condições a que deve obedecer a venda de imóveis, a realizar mediante hasta pública ou por ajuste directo, com as alterações introduzidas pelo Despacho Normativo n.º 29/2002, de 26 de Abril);
- ◇ DL n.º 115/2000, de 4 de Julho (disciplina o modo de titular a alienação de imóveis do Estado e dos organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que não revistam a natureza, forma ou designação de empresa pública, efectivada através de hasta pública ou de ajuste directo).

Cessão a título definitivo de imóveis do domínio privado do Estado:

- ◇ DL n.º 97/70, de 13 de Março (Regula as condições em que pode ser realizada a alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado para fins de interesse público), DL n.º 227/85, de 4 de Julho.

Cessão a título precário de imóveis do domínio privado do Estado:

- ◇ DL 24.489, de 13 de Setembro de 1934.

Permuta ou troca de bens imóveis

- ◇ DL n.º 25.547, de 27 de Junho de 1935.

Doação de imóveis a favor do Estado:

- ◇ DL n.º 31.156, de 13 de Março de 1941.

Arrendamento:

- ◇ Decreto n.º 507-A/79, de 24 de Dezembro, rectificado pela Declaração publicada no DR, I Série, n.º 168, de 23 de Julho de 1980 (estabelece normas relativas ao arrendamento de bens imóveis do domínio privado do Estado);
- ◇ DL n.º 228/95, de 11/09 (estabelece as normas aplicáveis ao arrendamento de imóveis pelo Estado e pelos serviços autónomos (institutos públicos)).

3.2. QUADRO ORGANIZACIONAL E OPERACIONAL

Em consonância com o art.º 143.º do EPARAM, que acolheu o preceituado no art.º 227.º, n.º 1, al. h) da CRP⁴⁷, a RAM dispõe de competência para “*administrar e dispor do seu património*”, verificando-

⁴⁷ Na redacção dada pela Lei n.º 1/2001, de 12 de Dezembro, que aprovou a 5.ª revisão constitucional.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

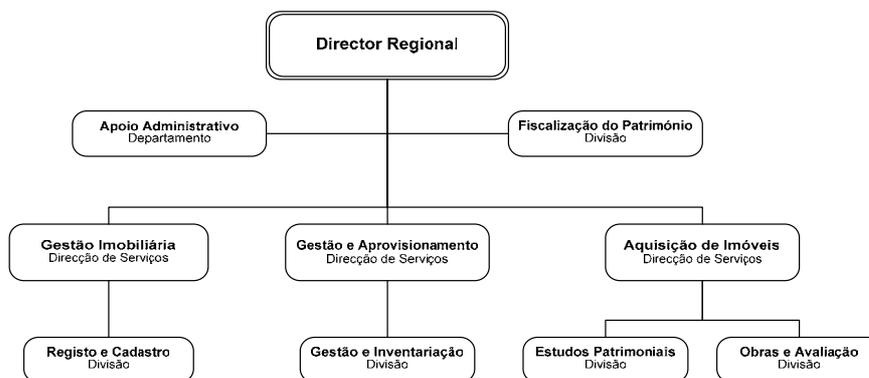
se que, de acordo com a organização e o funcionamento do executivo regional, aprovados pelo DRR n.º 16/2004/M, de 11 de Fevereiro, o sector do património está integrado na Secretaria Regional do Plano e Finanças⁴⁸.

No acervo de atribuições conferidas àquela Secretaria Regional incluem-se, entre outras, segundo o art.º 2.º do anexo ao DRR n.º 3/2005/M, de 11 de Fevereiro⁴⁹, a gestão, o controlo e a aquisição do património regional, constituindo competência própria do Secretário Regional responsável pela condução deste departamento, neste domínio específico, “[a]companhar, gerir e controlar o património da Região, à excepção do artístico e cultural”, e, paralelamente, “[a]companhar e promover os procedimentos necessários à concretização das aquisições de imóveis necessários às obras públicas, bem como os estudos de aquisição de imóveis para outros fins de interesse público” [art.º 3.º, n.º 1, al. j) e l)]. Como resulta do texto preambular, a SRPF viu alargado o âmbito das suas atribuições, nomeadamente na área da aquisição de imóveis, tendo em vista “uma melhor e maior eficiência e eficácia na gestão, coordenação e inventariação do património regional”⁵⁰.

Em termos de estrutura interna, e tal como resulta dos art.ºs 4.º e 6.º, n.º 1, al. e), da orgânica aprovada por aquele diploma, a Direcção Regional do Património é o serviço da SRPF que tem por “atribuições gerais a execução e controlo das acções necessárias na área da gestão e administração do património da Região Autónoma da Madeira, assim como os estudos e procedimentos adequados à concretização das aquisições de imóveis necessários a obras públicas ou outros fins de interesse público”. Ou seja, em traços gerais, a DRPA é o serviço responsável por assegurar, de forma integrada, a gestão e administração do património da RAM.

A actual estrutura orgânica da DRPA foi aprovada pelo DRR n.º 20/2005/M, de 20 de Abril⁵¹, reflectindo as novas atribuições da SRPF, o que se traduziu designadamente no alargamento das suas competências em matéria de aquisição e registo de imóveis, em particular de imóveis expropriados.

De harmonia com o art.º 3.º, a DRPA apresenta a seguinte estrutura orgânica:



A DRPA é superiormente dirigida pelo Director Regional do Património⁵², cujas competências se encontram expressas no n.º 2 do art.º 4.º do citado DRR n.º 20/2005/M.

⁴⁸ O 69.º, al. i), do mesmo Estatuto confere ao Governo Regional o exercício dos poderes funcionais necessários para a realização desses fins.

⁴⁹ O diploma em referência aprovou a estrutura orgânica da Secretaria Regional do Plano e Finanças, anteriormente inserida no DRR n.º 1-A/2001/M, de 13 de Março, e objecto da Declaração de Rectificação n.º 9-U/2001, de 31 de Março, que o revogou.

⁵⁰ Por contraposição com a SRES, que, com a aprovação da sua nova estrutura orgânica, constante do DRR n.º 6/2005/M, de 9 de Março, que revogou o DRR n.º 7/2001/M, de 11 de Maio, viu restringidas as suas competências nesta matéria.

⁵¹ Tendo revogado o DRR n.º 1/2004/M, de 6 de Fevereiro.

⁵² Vd. o n.º 1 do art.º 4.º do DRR n.º 20/2005/M.

Por força do n.º 4 do mesmo art.º 4.º considera-se delegada no Director Regional, com possibilidade de subdelegação, “*a competência para, em representação da Região Autónoma da Madeira, requerer, assinar e praticar todos os actos necessários à regularização e registo das aquisições, por via do direito privado ou por via expropriativa e arrendamentos efectuados pelo Governo Regional, em nome da Região Autónoma da Madeira, ou de que esta seja proprietária, nomeadamente em conservatórias, repartições de finanças e câmaras municipais*”.

Ao nível das diversas unidades orgânicas que integram a DRPA importa destacar a Direcção de Serviços de Gestão Imobiliária, que o art.º 6.º define como “*o serviço que tem por missão coordenar a gestão do património imóvel da Região e assegurar os procedimentos legais e organizacionais conducentes à gestão desse património*”, sendo dirigida por um director de serviços, cujas competências se encontram descritas no art.º 7.º, n.º 1.

Conforme decorre da al. a) daquele n.º 1, a inventariação do património da Região, a que está associado o projecto de regularização imobiliária, compete pois à DRPA, isto sem prejuízo de existirem outros serviços integrados na Administração Regional Directa com uma actuação complementar neste domínio, com destaque para a Direcção Regional dos Assuntos Culturais, que é responsável pela “*inventariação de património edificado com interesse arquitectónico e histórico*”⁵³.

Sublinha-se por seu turno, no tocante ao exercício das competências em matéria de aquisição de imóveis expropriados, que, através do Despacho n.º 24/2005, de 6 de Setembro de 2005, o Presidente do Governo Regional da Madeira determinou que “*independentemente dos processos*” ainda a seu cargo, “*o já extinto “gabinete de expropriações” ainda residualmente subsistente na Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes*” cessasse “*toda e qualquer actividade no dia 31 de Dezembro de 2005*”, transitando todos os processos em questão “*para os competentes Serviços da Secretaria Regional do Plano e Finanças*”, independentemente da fase em que se encontrassem^{54 55}.

As novas atribuições na área das aquisições imóveis tiveram expressão na estrutura orgânica da DRPA, designadamente com a criação da Direcção de Serviços de Aquisição de Imóveis, na directa dependência do Director Regional do Património⁵⁶, que no art.º 12.º surge identificada como “*o serviço que tem por missão concretizar a promoção de estudos ou a concretização das aquisições de bens imóveis e direitos a eles inerentes indispensáveis à prossecução do interesse público*”.

Esta Direcção compreende dois serviços, aos quais compete prosseguir as competências acima enunciadas, a saber, a Divisão de Estudos Patrimoniais e a Divisão de Obras e Avaliação (art.º 14.º).

⁵³ Vd. o Ofício n.º S 3858, de 08 de Novembro de 2005, da DRPA.

⁵⁴ De acordo com o art.º 11.º da orgânica da SRES, aprovada pelo DRR n.º 6/2005/M, de 9 de Março, foi atribuído ao Núcleo de Identificação Predial (serviço de apoio administrativo e logístico adstrito ao Gabinete do Secretário), a função de proceder à “*identificação dos imóveis necessários às obras públicas a executar pela Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes, à conclusão dos processos de aquisição/expropriação pendentes, relativos a obras em curso ou concluídas, e à instrução dos novos processos a remeter ao serviço competente para a sua prossecução*”, sendo competência do chefe de núcleo “[a]companhar e promover as diligências necessárias à conclusão dos processos de aquisição/expropriação pendentes”.

⁵⁵ Cumpre notar que o Secretário Regional do Plano e Finanças, em despacho fundamentado, emitido em 1 de Outubro de 2003, havia determinado que os autos de expropriação amigável levados a cabo pelas várias Secretarias do Governo Regional fossem remetidos à DRPA devidamente certificados e acompanhados das respectivas Cadernetas Prediais ou certidões de teor matricial, assim como de cópia da certidão registral que serviu de base à elaboração do referido auto, que das sentenças proferidas no âmbito dos processos de expropriação litigiosa fosse igualmente remetida certidão àquela Secretaria, e bem como que nas situações em que os prédios ou parcelas expropriadas se destinassem à construção de equipamentos públicos ou de estradas ou caminhos públicos, fossem enviadas àquela Direcção Regional as plantas de implantação, área bruta de construção, número de pisos e descrição exaustiva dos imóveis construídos, assim como os mapas cadastrais com as parcelas efectivamente expropriadas e as parcelas sobrantes devidamente assinaladas.

⁵⁶ Cfr. n.º 3 do art.º 39.º do DRR n.º 3/2005/M, de 11 de Fevereiro.



No que concerne à Divisão de Fiscalização do Património, que o art.º 15.º qualifica como “o serviço que tem por missão executar as competências da DRPA em matéria de fiscalização e controlo da boa utilização dos bens do património da Região”, mas que, contudo, ainda não se encontra operacional.

Por último, regista-se que, na actual estrutura orgânica, se encontram afectos às funções de gestão e de registo do património imobiliário, 3 funcionários detentores de formação jurídica, 1 arquitecto e, ainda, 1 funcionário que presta apoio de natureza administrativa. Em função desta realidade, os responsáveis sublinham a manifesta escassez de recursos humanos, agravada pelo não preenchimento do lugar de Director de Serviços de Gestão Imobiliária. No entanto, impõe-se uma reflexão estratégica sobre o tipo de competências exigíveis ao nível da gestão patrimonial, pois se actualmente é prioritária a regularização patrimonial, justificando-se a concentração de competências eminentemente jurídicas, é também certo que o serviço prevê que dentro de dois anos o processo de regularização dos bens que actualmente constituem o património da RAM esteja definitivamente concluído⁵⁷. Nestes termos, e atendendo aos deveres de gestão patrimonial do universo imobiliário identificado e ainda a classificar, mas que em breve tempo serão nucleares na actuação da DRPA, nomeadamente sobre os requisitos exigíveis quanto à administração e controlo desses bens, deverá ser equacionada a necessidade de captação de recursos humanos com competências nas áreas da gestão, designadamente a patrimonial e a dos sistemas de informação.

Ouvido em contraditório sobre esta questão específica, o Director Regional do Património enfatizou que, “[n]o que respeita à ‘captação’ de recursos humanos com competências nas áreas da gestão patrimonial e dos sistemas de informação”, o entendimento acolhido por aquele departamento “vai no sentido de privilegiar - por ora - as componentes jurídica, bem como as perícias associadas à geo-referenciação e cartografia”, reputadas, de momento, como “fundamentais para a conclusão da fase de levantamento, consolidação e validação, especialmente tendo em conta o prazo excepcional que o DL 199/2004, concede (...)”.

4. Caracterização do Património Imóvel da RAM

4.1. CARACTERIZAÇÃO GERAL

Tendo o DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio, criado a obrigatoriedade de inventariação e cadastro dos bens de domínio privado da RAM, o qual se encontra ainda em vigor, apesar de desactualizado em alguns aspectos, constata-se que aquele diploma nunca teve uma aplicação prática, pois volvidas mais de duas décadas sobre a sua publicação, a Região não dispõe ainda de um sistema de inventário e cadastro que permita identificar e avaliar o seu património imóvel.

Do trabalho realizado decorrem algumas considerações de carácter genérico relativas ao património imóvel da RAM:

1. A RAM não conhece, numa base sistemática, o universo dos seus bens patrimoniais imóveis;
2. A DRPA não dispõe de um verdadeiro sistema de inventariação, mas sim de um “arrolamento de bens”, vincado pela ausência de valoração e depreciação dos bens, pela correcta definição do domínio patrimonial e pela incompletude dessa mesma relação patrimonial;
3. A aplicação informática em utilização pela DRPA, denominada CIBERAM, não obstante ter sido desenvolvida com base nas determinações essenciais constantes do citado DRR n.º 5/82/M e da Portaria n.º 671/2002, padece de deficiências e limitações ao nível da consulta, edição ou eliminação de dados no cadastro e inventário dos bens da RAM, podendo apresentar-se como um obstáculo à utilização do inventário como instrumento de gestão patrimonial imobiliária;

⁵⁷ Cfr. ofício n.º 3858, de 8 de Novembro de 2005.

4. Se é certo que a adopção do classificador geral previsto no CIBE permite obter já avanços na sistematização patrimonial regional, é iniludível que o fim último do inventário dos bens imóveis deve ser o da resposta às exigências da gestão patrimonial e da sua contabilização integral e rigorosa, actualmente ainda não acauteladas;
5. A inventariação dos bens de domínio Regional com referência a 31 de Dezembro de 2004 contempla 1001 bens, e destes, apenas 2 integram o domínio público regional.

4.2. INVENTÁRIO DOS BENS DO DOMÍNIO PRIVADO DA RAM

4.2.1. Caracterização do património imóvel a 31/12/2004

Os quadros 1 e 2 traduzem a informação constante do cadastro de imóveis da RAM (CIBERAM), com referência ao ano 2004, apresentada de acordo com a classificação prevista no CIBE.

Em termos quantitativos, os imóveis rústicos constituem a espécie de bens mais expressiva do domínio privado regional, representando cerca de 70,5% do total, seguindo-se os imóveis urbanos com 28,1%.

Quadro 1 – Inventário do património imóvel da RAM em 31/12/2004 – domínio privado

| Classe | N.º | Espécie | N.º | Tipo Bem | N.º | Bem | N.º | |
|-------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------|--------|-----|
| DOMÍNIO PRIVADO | 999 | Imóveis Urbanos | 281 | Habitacões | 247 | Casas de função | 5 | |
| | | | | | | | Outras | 242 |
| | | | | Edificações para serviços | 13 | Instalação serviços natureza administrativa | 5 | |
| | | | | | | Instalação serviços natureza cultural | 2 | |
| | | | | | | Instalação serviços natureza social | 1 | |
| | | | | | | Instalação serviços natureza escolar | 1 | |
| | | | | | | Para escritórios | 1 | |
| | | | | | | Outros edifícios para o sector dos serviços | 3 | |
| | | | | Edificações com fins industriais | 5 | Instalação serviços sector indústria | 2 | |
| | | | | | | Instalação serviços sector agricultura | 1 | |
| | | | | | | Outros edifícios de natureza industrial | 2 | |
| | | | | Construções diversas | 1 | Complexos desportivos | 1 | |
| | | | | Terrenos incluídos em planos de urbanização com capacidade construtiva | 7 | Em zona diferenciada de aglomerado urbano | 1 | |
| | | | | Infra-estruturas | 1 | Campos de aviação | 1 | |
| | Terrenos situados dentro do perímetro urbano | 2 | Zona verde ou de lazer | 2 | | | | |
| | Finalidade sócio cultural | 5 | Monumentos | 2 | | | | |
| | | | Museus | 2 | | | | |
| | | | Imóveis situados em zona de protecção | 1 | | | | |
| | Imóveis Rústicos | 704 | Terrenos não incluídos em plano de urbanização – solo rural | 704 | Actividades agrícolas | 10 | | |
| | | | | | Florestais | 1 | | |
| Espaços naturais | | | | | 1 | | | |
| Espaços de protecção ou lazer | | | | | 3 | | | |
| Solo para outros fins | | | | | 689 | | | |
| Outros Recursos Naturais | | | | | 14 | Outros imóveis | 14 | |
| | | Património natural | 11 | | | | | |
| | | Poços e reservatórios | 1 | | | | | |
| | | Outros | 2 | | | | | |

Fonte: Ofício n.º S3079, de 27 de Setembro de 2005, - Relação do património imóvel inventariado até 31.12.2004 – DRPA e cadastro de imóveis em 13.10.2005.

Registe-se, porém, que a simples observação destes dados, tendo em consideração a existência de determinados bens que se identificam como património da RAM, permite desde logo constatar falhas de integridade do cadastro. Nesse sentido, vejam-se dois exemplos elucidativos:



- Existe apenas um único bem destinado a “*Instalação de serviços de natureza escolar*”⁵⁸;
- Não existe qualquer bem destinado a “*Instalação de serviços de natureza hospitalar*”⁵⁹.

As falhas assinaladas são reconhecidas pela DRPA que, relativamente ao parque escolar da RAM, afirmou ter já iniciado, em 2005, o processo da sua inventariação.

No que se refere à valorização, em Dezembro de 2004, o valor patrimonial dos bens constantes do cadastro de imóveis da Região atingia cerca de 30,9 milhões de euros, verificando-se que os imóveis urbanos representavam a quase totalidade desse valor (99,6%).

Quadro 2 – Caracterização dos imóveis da RAM inventariados a 31/12/2004

| Espécie | Quantidade | Área de terreno (m ²) | Área coberta (m ²) | Valor patrimonial (€) |
|---------------|------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----------------------|
| Urbanos | 281 | 1.487.065 | 96.351 | 30.788.046,03 |
| Rústicos | 704 | 7.034.695 | 262 | 111.304,96 |
| Outros | 14 | 866.805 | 0 | 90,66 |
| Totais | 999 | 9.388.565 | 96.613 | 30.899.441,65 |

Tomando por referência o imóvel que no cadastro apresenta maior valor patrimonial (cerca de 24,6 milhões de euros)⁶⁰, observa-se que o mesmo representa 80% do valor dos imóveis urbanos e 79,7% do valor total dos imóveis da RAM. A percepção do imóvel em causa, face ao demais património da RAM, torna evidentes as falhas do cadastro no que respeita à valorização dos bens.

4.2.2. Movimentação do cadastro em 2005

A partir da comparação do cadastro de imóveis do domínio privado da RAM, à data de 31/12/2004, com o mesmo, à data de 13/10/2005, foram identificadas as entradas e saídas de bens nesse período tendo-se, para umas e outras, seleccionado alguns dos bens em causa para examinar a substância dessa movimentação.

Saídas

Foram identificados 16 bens que integravam o cadastro de imóveis do domínio privado em 31/12/2004 e que não constavam do mesmo a 13/10/2005, tendo-se concluído que os motivos que estão na origem dessa movimentação foram de dois tipos:

- A saída de um conjunto de 12 desses bens resultou da sua reclassificação no cadastro como bens de domínio público, não tendo, por conseguinte, os mesmos saído do cadastro (CIBERAM), mas sim apenas do domínio privado.
- Quanto aos restantes quatro bens, a sua saída do cadastro resulta de um erro, pois, segundo foi possível apurar, os mesmos continuam sendo pertença da Região, não existindo qualquer motivo para a sua saída do CIBERAM. Alegadamente, os bens em causa terão sido os últimos a serem introduzidos no sistema, devendo então ter ocorrido algum erro que levou a que ficassem excluídos do mesmo.

⁵⁸ A este propósito vide os pontos 4.2.3 e 5.2.

⁵⁹ A este propósito vide o ponto 5.2.2.-B).

⁶⁰ Trata-se do valor patrimonial do Madeira Tecnopolo no ano 2004, de acordo com as respectivas Cadernetas Prediais e Descrição do Registo Predial, emitidos em 27/04/2004 e 01/06/2004, respectivamente.

Das situações acabadas de referir, conclui-se que, até 13 de Outubro de 2005, não se registou nenhuma verdadeira saída de bens do cadastro.

Entradas

Da análise do cadastro dos imóveis do domínio privado da RAM em Outubro de 2005, verifica-se um acréscimo de 140 bens, face ao que era o seu conteúdo em Dezembro de 2004. Constata-se, porém, que tal acréscimo não corresponde a verdadeiras entradas, desde logo porque os números de inventário dos bens em causa são anteriores aos dos últimos bens do cadastro de 2004. Conforme foi possível apurar, esta situação resulta do facto da DRPA ter excluído esses bens (que efectivamente já se encontravam no sistema) daquilo que considerou ser o cadastro em 31/12/2004 (e que foi remetido à SRMTC). Isto por considerar existirem dúvidas quanto à propriedade daqueles bens.

Dos bens em causa, a maior parte (117, sendo 111 rústicos e 6 “outros”, todos localizados no Porto Santo) encontra-se inscrita na matriz predial em nome do Estado Português, residindo a dúvida em saber a qual das duas entidades pertencem.

Nos restantes 23 bens, todos urbanos, são diversas as situações de dúvida que levaram à sua exclusão do cadastro, assumindo especial destaque, por envolverem a maior parte dos bens em causa, os dois seguintes tipos de situações:

- Bens que foram alienados pela Região mas que continuam no cadastro (5 fracções habitacionais localizadas no sítio das Matas – Bairro do aeroporto, alienadas a particulares entre 2002 e 2004);
- Bens que, em princípio, deverão constituir património da IHM, EPE, dado que os mesmos surgem como tal numa listagem do Serviço de Finanças do Funchal, emitida em Novembro de 2004.

Conclui-se assim, com base na análise efectuada, que durante o ano de 2005, e até 13 de Outubro, na realidade, não deu entrada no cadastro qualquer novo imóvel adquirido ou construído pela Região.

4.2.3. Apreciação do cadastro e inventário

Como resulta do anteriormente referido, o cadastro de bens imóveis da RAM apresenta deficiências, com especial destaque para a sua falta de integralidade, assim como, para a falta de fiabilidade da informação que consta do mesmo.

Dada a fase incipiente em que se encontra o CIBERAM, podemos afirmar que a Região não dispõe ainda de um verdadeiro sistema de inventariação e cadastro, mas antes de um “arrolamento de bens” com insuficiências de várias ordens, das quais, seguidamente se apontam as mais significativas.

A) Quanto à integralidade

Face ao desconhecimento da totalidade do universo patrimonial da RAM, originado pela inexistência, no decurso de vários anos, de um trabalho sistemático de regularização e inventariação do património imóvel da RAM, impõe-se, agora, um processo de inventariação complexo e moroso.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Apesar do trabalho já desenvolvido pela DRPA – e ainda que esta considere que o património se encontra todo identificado, embora não regularizado – não existem garantias da total identificação do património da Região, situação que resulta da dispersão, incorrecção, desactualização ou mesmo ausência de informação.

Conforme referido no ponto 4.2.1. e adiante, no ponto 5.2., existem imóveis da Região que não se encontram incluídos no cadastro, como sejam os casos das escolas e dos estabelecimentos da saúde. Por outro lado, o facto de uma parte considerável da informação introduzida no cadastro ter como única fonte os registos matriciais, que muitas vezes se encontram desactualizados, leva a que vários imóveis inscritos no cadastro não tenham correspondência com o bem que se encontra efectivamente no terreno, o que na prática se traduz igualmente na sua ausência do cadastro.

Outro exemplo da falta de integralidade do cadastro traduz-se na ausência de grande parte dos imóveis resultantes de expropriações, aquisições ou construções levados a cabo pelas Secretarias Regionais com intervenção nesta área, em especial a SRES, e relativamente aos quais a DRPA não dispunha de informação, estando a proceder à sua inventariação, conforme referido no ponto 5.2.

Neste contexto, e atendendo à intervenção da SRES no âmbito das expropriações, assim como na construção de imóveis que integram o património da RAM, foram solicitados àquela Secretaria esclarecimentos acerca da forma como detinha a informação relativa aos imóveis por ela adquiridos ou construídos, tendo sido pedida, no caso dos mesmos se encontrarem inventariados, a remessa desse inventário, com referência a 31 de Dezembro de 2004, relativamente aos imóveis de domínio privado da Região.

Em resposta, a SRES informou⁶¹ que os imóveis por ela adquiridos *“destinam-se à construção de edifícios e de outras infra-estruturas públicas que são geralmente afectos a outros departamentos e organismos da Administração Pública Regional ou a outras entidades”* defendendo que *“uma vez concluídas as obras, afigura-se-nos caber às entidades que ficam com a responsabilidade da sua gestão a obrigação de fornecerem à Direcção Regional do Património os elementos necessários à organização da informação relativa aos imóveis que integram o domínio privado da Região”*. Já quanto ao inventário daqueles imóveis, a SRES refere que *“a confirmação da existência do inventário e o seu eventual envio a esse Tribunal é atribuição da Direcção Regional do Património”*.

Não dispondo a SRES de um inventário daqueles imóveis, conclui-se que os mesmos não se encontram inventariados, dada a sua ausência do CIBERAM (veja-se o exemplo das escolas), a que acresce o próprio desconhecimento da informação relativa aos mesmos por parte da DRPA (vide a este propósito o ponto 5.2.1).

No que se refere à regularização daqueles bens como propriedade da RAM e tendo-se questionado naquele contexto a SRES acerca dos procedimentos de regularização habitualmente efectuados, relativamente aos imóveis por ela adquiridos ou construídos, a mesma veio esclarecer que *“após a celebração da escritura pública de aquisição ou de expropriação amigável, os nossos Serviços apresentam na Repartição de Finanças competente o pedido para inscrição do prédio, ou parcela a favor da Região Autónoma da Madeira”*. A resposta, no entanto, nada refere quanto à regularização desses imóveis junto dos Serviços de Registo Predial, apenas foca a questão dos imóveis adquiridos ou expropriados, nada acrescentando, quanto a eventuais procedimentos de regularização efectuados por aquela Secretaria, relativamente aos imóveis por ela construídos.

Tendo-se também solicitado à SRES a indicação da forma como se processa a transmissão de informação daquela Secretaria para a DRPA, com vista à introdução no cadastro da RAM dos imóveis adquiridos ou construídos por aquela Secretaria, assim como quanto ao seu abate, esta esclarece que *“tinha em estudo a instituição dum mecanismo de transmissão de informação – a exemplo do que já*

⁶¹ Cfr. Ofício n.º 13621, de 15 de Novembro de 2005.

sucedem relativamente a diversas categorias de bens móveis – no sentido de permitir à Direcção Regional do Património um acompanhamento sistemático e permanentemente actualizado dos elementos constitutivos do património da Região. Recentes alterações na estrutura organizacional do Governo Regional levaram à não prossecução do projecto, sem prejuízo de, através dum sistema mais elementar, se vir a transmitir a informação respeitante às situações já constituídas”.

Conclui-se assim que apesar da SRES, no seu âmbito de actuação, intervir directamente na edificação de grande parte do património da Região, não se encontram implementados mecanismos de transmissão de informação, entre aquele órgão e a DRPA, que assegurem a imediata inclusão desses imóveis no cadastro.

Não obstante a afirmação de nada ter a alegar sobre os factos relatados, Sua Ex.^a o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes fez notar, no exercício do princípio do contraditório, a disponibilidade da SRES *“para, relativamente aos imóveis a construir e sem prejuízo do”* entendimento perfilhado por este departamento governamental *“de que cabe às entidades que ficam com a responsabilidade da sua gestão a obrigação de fornecer à Direcção Regional do Património os elementos necessários à organização da informação a eles respeitante – ser dado conhecimento da conclusão das obras à Direcção Regional do Património, caso esta entidade venha a considerar, no âmbito dos estudos e preparação de instrumentos que tem em curso, tal informação como útil e relevante”*, sublinhando, no mesmo contexto, que será prosseguida a colaboração dada *“à Direcção Regional do Património no sentido de permitir-lhe a regularização do inventário e cadastro dos bens que constituam o património imóvel da RAM”*.

B) Quanto à fiabilidade

O cadastro apresenta graves falhas de fiabilidade da informação, especialmente no que respeita à actualidade e correcção dos dados relativos aos imóveis que o integram. Tal resulta do facto de muita da informação introduzida no cadastro ter como suporte documentos de titulação de propriedade (essencialmente: inscrições matriciais, registos prediais e escrituras) que muitas vezes não se encontram actualizados, pelo que, nesses casos, a informação que consta do cadastro não tem correspondência com o bem que efectivamente existe no terreno.

Esta situação decorre do facto de encontrar-se muitas vezes registado no cadastro um determinado imóvel adquirido, mas não o imóvel que posteriormente foi aí construído. A própria observação da informação do CIBERAM evidencia por vezes esse tipo de situações. A título de exemplo, das 242 *“habitações – outras”* existentes no cadastro a 31/12/2004, observa-se que 40 delas situam-se na Freguesia de Água de Pena e têm como observação matricial *“Ampliação Aeroporto Funchal”*, o que indicia que aquelas habitações terão sido demolidas no âmbito do prolongamento do aeroporto, figurando, no entanto, como património da RAM.

É evidente a ausência de informação e a existência de falhas significativas na introdução de dados no cadastro. Note-se que de entre os campos essenciais do CIBE previstos na ficha do bem, constantes do CIBERAM, encontram-se por preencher cerca de 51,5%. Esta situação assume particular relevância tendo em conta que as insuficiências mais significativas se situam ao nível de áreas como o custo de aquisição, custo de avaliação, ano de construção, estado de conservação, operacionalidade do imóvel, valor patrimonial e imóveis arrendados. O cadastro também não fornece qualquer informação relativa a imóveis concessionados.

De forma complementar, reforçaram-se os resultados da apreciação à fiabilidade do cadastro e inventário através do recurso a fontes externas de informação. Nestes termos, foi consultada a última nota demonstrativa disponível relativa à liquidação do Imposto Municipal sobre Imóveis, correspondente ao ano 2003. Não se pretendendo a obtenção de uma apreciação de minúcia, mas antes uma sinalização genérica de incongruências de informação relativas ao património imobiliário, optou-



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

se por comparar aquela nota demonstrativa com o Cadastro da RAM relativo a 31 de Dezembro de 2004.

As divergências apuradas são significativas, não encontrando suporte na movimentação de imobilizado ocorrida no decurso do ano 2004. De acordo com a informação presente pela Direcção-Geral dos Impostos, a RAM é detentora de 2.472 prédios, mais do dobro do n.º de bens constantes no CIBERAM, com um valor patrimonial conjunto de € 121.693.500,13, superior aos € 30.899.441,65 apontados pela DRPA. Sintetizam-se algumas das situações mais evidentes:

Quadro 3 – Súmula de inconsistências expressivas entre informação da DGCI e da DRPA

| Designação | N.º Imóveis Urbanos | | | N.º Imóveis Rústicos | | | Dif. Total |
|------------------------|---------------------|------|------|----------------------|------|------|------------|
| | CIBERAM | DGCI | Dif. | CIBERAM | DGCI | Dif. | |
| Concelho Santa Cruz | 50 | 115 | -65 | 10 | 296 | -286 | 351 |
| Concelho Ribeira Brava | 3 | 10 | -7 | 0 | 301 | -301 | 308 |
| Concelho Porto Santo | 41 | 13 | 28 | 255 | 19 | 236 | -254 |
| Concelho Calheta | 7 | 28 | -21 | 16 | 102 | -86 | 107 |
| Freguesia Porto Cruz | 1 | 2 | -1 | 0 | 85 | -85 | 86 |

Fonte: DGCI – Nota demonstrativa da liquidação do Imposto Municipal sobre Imóveis, correspondente ao ano 2003

As discrepâncias existentes, porque são significativas, deverão merecer a atenção da DRPA, situação que, conforme informam os responsáveis, já se encontra em curso.

C) Quanto à conformidade com o CIBE

Muitos dos bens que integram o cadastro não se encontram regularizados, não existindo, por conseguinte, segurança jurídica quanto à sua propriedade. Acresce que, de acordo com o n.º 2 do art. 15º do CIBE, a inventariação dos imóveis pressupõe a existência de título de utilização válido e juridicamente regularizado.

O CIBERAM contém também um conjunto de bens sobre os quais a DRPA entende existirem dúvidas quanto à sua propriedade pertencer à Região ou ao Estado, o que, atendendo à norma acima referida, também não se apresenta em consonância com o CIBE.

5. Sistema de Inventariação

5.1. INTRODUÇÃO

O inventário deve proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada do imobilizado. Neste sentido, o inventário deve ser o *output* de um sistema de informação coerente, elaborado segundo normas e critérios uniformes, estruturado por agrupamentos de bens do mesmo tipo, valorados e depreciados segundo critérios técnicos fundamentados e consistentes.

Neste contexto, foram atribuídas competências específicas à DRPA, atinentes, designadamente, à adopção de critérios de gestão actuais e ajustados às novas realidades verificadas na área patrimonial, sustentados em sistemas de comunicação adaptados à célere e exigente dinâmica comunicacional⁶².

Assim, a DRPA tem concentrado esforços a fim de garantir que o sistema de informação, actualmente em aplicação, acolha os preceitos essenciais consagrados no CIBE, na medida em que este diploma se tem firmado como modelo de organização e de actualização do inventário, instrumento económico-

⁶² Cfr. se extrai do preâmbulo do DRR n.º 20/2005/M, que aprova a orgânica da DRPA.

financeiro essencial no âmbito da gestão e do controlo patrimonial, permitindo o conhecimento consolidado do património.

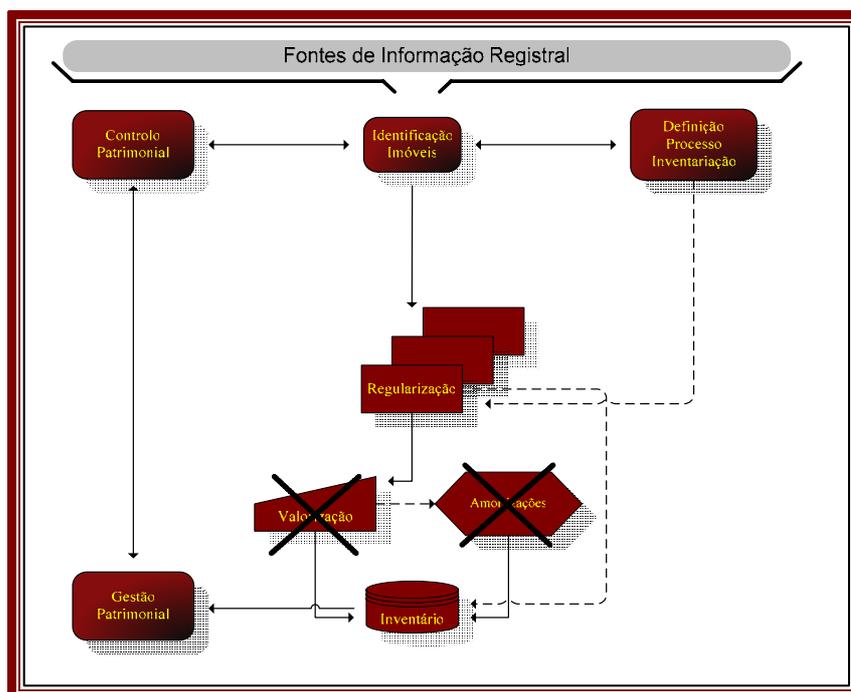
Importa contudo referir que, apesar da inventariação do património imóvel da RAM ser uma competência da DRPA, o exercício de tal actividade não lhe tem sido exclusivo, chegando a coexistir mais do que uma entidade com intervenção na área do património imóvel regional⁶³.

Ainda no que respeita à centralização da informação exigível a um sistema de arquivo documental adequado ao suporte das informações constantes do inventário, constata-se a dispersão de elementos por várias entidades, situação que oportunamente se detalha no ponto que se segue.

5.2. INVENTÁRIO INICIAL

A ausência histórica de uma rotina de inventariação dos imóveis da Região, aliada à prática corrente de não proceder à imediata regularização, junto dos serviços competentes, de todos os actos praticados envolvendo direitos sobre os imóveis, conduziu à actual situação de difícil identificação do património imóvel da Região. Situação que para ser ultrapassada obriga ao desenvolvimento de um trabalho moroso de identificação e regularização desses imóveis, o qual apresenta como principal dificuldade a grande dispersão da informação.

Figura 1 – Processo de inventariação inicial



As instruções regulamentadoras do CIBE contemplam normas especificamente votadas à elaboração do inventário inicial. Apesar deste bloco normativo ser breve⁶⁴, o legislador optou por destacar dois aspectos: um, relacionado com a integralidade do cadastro; o outro, com a valorização dos bens.

⁶³ Cfr. ponto 3.2 – *Quadro Organizacional e Operacional*.

⁶⁴ Cfr. art.ºs 38.º e 39.º da citada Portaria n.º 671/2000.



5.2.1. Quanto à integralidade do cadastro

O inventário inicial deve integrar todos os bens que se encontrem em boas condições de utilização, susceptíveis da produção de benefícios futuros à entidade utilizadora. Todavia, apenas devem inscrever-se no inventário os imóveis para os quais a entidade contabilística possua um título juridicamente válido que confira a sua propriedade ou posse.

A DRPA, a propósito das exigências que o processo de inventariação comporta, tem desenvolvido, desde há 3 anos, esforços no sentido de, por um lado identificar todos os bens integrantes do domínio privado da RAM e, por outro, regularizar juridicamente diversos imóveis, aos níveis matricial e registral.

Neste contexto, a DRPA tem procedido a diversas diligências no sentido de proceder à identificação e posterior regularização de todos os imóveis que pertencem à Região. Este trabalho tem sido desenvolvido a diversos níveis, com especial destaque para os levantamentos junto dos Serviços de Finanças e da Assessoria Jurídica do Governo Regional, tendo também sido, recentemente, desencadeado, directamente junto de algumas Secretarias, um levantamento no sentido de procederem à identificação dos imóveis sob a respectiva alçada.

A) Levantamento junto dos Serviços de Finanças e da Assessoria Jurídica

O levantamento efectuado junto dos Serviços de Finanças consistiu num trabalho de identificação dos imóveis que se encontram em nome da RAM nos registos matriciais de cada um dos Concelhos da Região. Esta via de identificação dos imóveis não se encontra isenta de algumas dificuldades, precisamente porque os registos matriciais, muitas vezes, não foram devidamente actualizados, encontrando-se imóveis pertencentes à Região inscritos em nome de entidades diversas, como é o caso da antiga Junta Geral do Distrito Autónomo do Funchal. Foram também encontradas situações de bens que, em vez de estarem inscritos como propriedade da RAM, encontravam-se em nome de algum dos órgãos de governo.

O levantamento realizado junto do Assessoria Jurídica do Governo Regional traduziu-se na pesquisa de todas as escrituras que envolvem a transacção de imóveis, pela Região ou pela antiga Junta Geral do Distrito Autónomo do Funchal, e que se encontram ali arquivadas, sendo, por si só, um trabalho bastante moroso de efectivar.

As principais objecções apontadas a este processo residem na dificuldade de estabelecer ligação entre a informação fornecida pelas escrituras e a informação que consta nos registos matriciais e prediais, nomeadamente porque, dada a antiguidade de muitas dessas escrituras, ocorre que por vezes os artigos matriciais não têm correspondência porque já foram entretanto alterados. Por outro lado, atente-se também para a possibilidade da existência de escrituras, envolvendo a Região (ou as entidades a quem esta sucedeu), arquivadas noutros notários, o que, embora sendo pouco frequente, quando ocorre torna bastante mais difícil a sua referenciação.

Sublinhe-se aqui a dificuldade que este processo envolve e a necessidade de recorrer a múltiplas fontes de informação, dado que, atendendo à multiplicidade de formas pelas quais os imóveis podem entrar no património da Região (compra, expropriação, transferência, doação, herança, legado, entre outras), nenhum dos métodos, por si só, garante a completa identificação dos imóveis que pertencem à Região.

B) Levantamento junto das Secretarias

Com vista à identificação e regularização do conjunto de bens que constitui o património imóvel da Região, a DRPA tem em curso um levantamento dos bens imóveis que se encontram na posse das diversas Secretarias Regionais.

Nesse sentido, em Novembro de 2004, a SRPF oficiou a VP, a SRAS, a SRE, a SRARN e a SRES, no sentido de remeterem as listagens de todos os imóveis para que se pudesse proceder ao seu registo. Posteriormente, em Março de 2005, foram novamente oficiadas as quatro últimas Secretarias, tendo então sido solicitada informação de todos os imóveis construídos nos últimos dez anos, fazendo-a acompanhar das escrituras de aquisição ou processos de expropriação, com indicação das parcelas de terreno, bem como os respectivos projectos.

Responderam àquela solicitação, com apresentação de elementos, a VP, a SRAS e a SRARN, em Janeiro, Maio e Julho de 2005, respectivamente. A SRE também respondeu, em Março de 2005, remetendo no entanto para a SRES, a apresentação da informação em causa, por não dispor da mesma⁶⁵. Até à data de realização do trabalho de campo (Outubro de 2005), a SRES não havia apresentado qualquer informação.

Os elementos informativos apresentados ainda não haviam sido objecto de tratamento por parte da DRPA, no sentido de os confrontar com a informação que consta do cadastro e desencadear os procedimentos necessários.

Do conteúdo da informação apresentada pelos referidos órgãos, assume especial relevância, em termos quantitativos, a lista de bens apresentada pela SRAS, a qual inclui, designadamente, os bens da Região que se encontram na posse do Centro de Segurança Social da Madeira e os que se encontram na posse do Serviço Regional de Saúde, E.P.E.⁶⁶.

Relativamente aos bens que ficaram afectos ao SRS, E.P.E., a partir de 1 de Junho de 2003, anteriormente na posse do CHF e do CRS, constata-se que uma lista com a sua identificação sumária havia já dado entrada na DRPA em 14 de Agosto de 2003. No entanto, da análise da informação constante do CIBERAM, conclui-se que nenhum daqueles bens se encontra no cadastro, pois o mesmo não contém quaisquer “*instalações de serviços de natureza hospitalar*”, conforme se verifica através da análise do anexo I.

Neste contexto, refira-se também a existência de uma listagem remetida pela SRARN, em 23 de Julho de 2003, relativa a prédios rústicos adquiridos pela RAM até aquela data e cujo encaminhamento foi realizado pelo Gabinete de Apoio Jurídico da Direcção Regional de Agricultura. Na dita listagem, que deu entrada na DRPA em 31 de Julho de 2003, são referenciados 51 processos de aquisição, relativamente aos quais, atendendo a referências como a localização e os artigos matriciais, é possível comprovar que grande parte dos bens em causa não se encontram no cadastro.

Como decorre da exposição acima feita, o processo de regularização, por ser complexo, além de moroso, tem-se revelado exigente na concentração de um conjunto apreciável e diversificado de recursos, sobretudo os humanos, dos quais se deu nota no ponto 3.2, mas também ao nível de meios materiais.

Em síntese, a DRPA elenca um conjunto de dificuldades inerentes ao processo de identificação e regularização patrimoniais que, no essencial, se reconduzem aos seguintes aspectos:

- Inexistência ou desconhecimento do título de propriedade relativo a prédios inscritos matricialmente em nome da RAM;

⁶⁵ A informação aqui em causa refere-se, essencialmente, ao parque escolar da RAM, que é gerido pela SRE, mas cuja edificação é da responsabilidade da SRES.

⁶⁶ Com a entrada em vigor do DLR n.º 9/2003/M, de 27 de Maio, os bens que eram propriedade dos extintos Centro Hospitalar do Funchal e Centro Regional de Saúde, passaram a constituir propriedade da RAM, ficando afectos àquela entidade.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- Dificuldades ao nível da inscrição matricial, uma vez que é frequente o título de propriedade conter referências a artigos matriciais antigos, sem qualquer correspondência com os actuais artigos matriciais;
- Áreas mencionadas nas escrituras não têm, por vezes, aderência à realidade, ou divergem da informação constante da matriz ou descrição prediais, levantando naturais dificuldades ao nível do registo predial;
- Inconsistências várias e falta de correspondência entre os documentos que fundamentam a propriedade do bem e as características efectivas do imóvel;
- Insuficiências severas ao nível do sistema regional de informação cadastral, verificadas, designadamente, na zona Oeste da Ilha da Madeira (a partir da Ribeira Brava/S. Vicente)⁶⁷.

No que concerne à referência acima feita relativamente às listas facultadas pela SRAS e pela SRARN, o Director Regional do Património considerou oportuno sublinhar, em sede de contraditório, que a falta de inscrição de algumas das *“situações subjacentes àquela documentação”* não ficou a dever-se a qualquer actuação omissa ou negligente do serviço, encontrando antes justificação no facto de os dados disponibilizados por aquelas Secretarias Regionais nem sempre se mostrarem suficientemente *“consistentes”*⁶⁸.

Face à interpretação dada por aquele responsável à matéria citada, cumpre, no entanto, registar que, contrariamente à ideia subjacente aos esclarecimentos por si veiculados, em momento algum se pretendeu afirmar que as situações ainda sem registo cadastral resultaram de comportamentos omissos ou negligentes da DRPA, tendo-se visado unicamente evidenciar a existência objectiva de património regional ainda não inventariado.

Por outro lado, a DRPA tem desenvolvido um conjunto de esforços, nos termos autorizadores do art.º 109.º-C do Código de Registo Predial⁶⁹, com o intuito de obter acesso facilitado e eficiente, através da consulta por linha de transmissão, às bases de dados do registo predial, relativas à situação jurídica dos imóveis, pretensão que, estando dependente da celebração de protocolo com a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, ainda não foi satisfeita.

Todavia é certo que a existência de bens imóveis sem situação registral actualizada ou em situação de omissão na respectiva matriz predial é transversal a toda a Administração Pública⁷⁰. Neste sentido, e atendendo a que a necessária regularização da situação jurídica do património imobiliário de domínio privado do Estado, a ser efectuada nos termos actualmente previstos, tornaria impraticável a realização de inventário em tempo oportuno, com inevitáveis consequências ao nível da gestão patrimonial do Estado, mas também da segurança do comércio jurídico, foi adoptado, através do DL n.º 199/2004, de 18 de Agosto, um conjunto de medidas de carácter excepcional e transitório, atinentes à eficaz e eficiente regularização patrimonial.

⁶⁷ A este propósito, o DRR n.º 6/2005/M, de 9 de Março de 2005, que aprova a orgânica da SRES, estatui, no seu art.º 83.º, que entre as competências atribuídas à Direcção Regional de Geografia e Cadastro, deverão ser promovidas a referenciação e identificação dos prédios rústicos e urbanos existentes no território regional, bem como a execução e renovação do cadastro predial.

⁶⁸ Em concreto, foi apontado que *“[a] primeira daquelas listas não continha informação sobre a situação registral dos prédios ou menção às inscrições matriciais”* fornecendo, *“isso sim, dados sobre a localização e respectivos serviços instalados”*, havendo a DRPA recebido *“informação mais detalhada”* apenas *“[e]m meados do primeiro trimestre de 2005 em resposta aos ofícios emanados em Novembro de 2004”*, tendo ainda sido dado destaque ao facto de as situações constantes da lista apresentada pela Direcção Regional da Agricultura não poderem ser inscritas no cadastro na forma parcelada como surgiam descritas, isto para além de, num dos casos, *“um dos prédios referidos, o Centro de fruticultura das Quebradas, em São Martinho”* constar *“do Cadastro/CibeRAM”*, e ter *“a sua situação registral actualizada”*.

⁶⁹ Aprovado pelo DL n.º 224/84, de 6 de Julho, alterado pelo DL n.º 533/99, de 11 de Dezembro.

⁷⁰ Conforme se apura, desde logo, pelas considerações preambulares plasmadas no DL n.º 199/2004, de 18 de Agosto.

A estatuição da regra da oficiosidade para a prática dos actos necessários à regularização matricial e registral no âmbito do diploma em apreço e a dispensa da apresentação de licença de autorização administrativa, legalmente exigida em titulação de actos que envolvem a transmissão, sobretudo por adquirentes de bens imóveis do Estado, são ícones da criação de um procedimento célere e simplificado de obtenção de um título bastante para a inscrição predial. Complementarmente são isentados de emolumentos todos os bens abrangidos pelo projecto global de regularização patrimonial.

Como referimos, a adaptação das medidas decorrentes da agilização do processo de regularização patrimonial sumariamente descrito foi operada, na RAM, através do DLR n.º 5/2005/M, de 15 de Abril.

Contudo, constatou-se a inexistência das listas de identificação dos vários bens imóveis pertencentes ao domínio privado da RAM, atinentes à regularização da situação jurídica patrimonial, exigidas pelo art.º 1.º do citado DL n.º 199/2004. A este respeito, a DRPA afirma que as referidas listas serão elaboradas logo que a regularização patrimonial o exija⁷¹. Mais informa, que existe uma efectiva aplicação deste regime simplificado na regularização de cerca de 100 imóveis. Importa salientar, no entanto, que tal aplicação se confina à vertente da isenção emolumentar, ou seja, sem a produção de quaisquer efeitos no que respeita à morosidade e complexidade das operações.

Em contraditório, o Director Regional do Património fez questão de reforçar, a este propósito, que *“[r]elativamente à não aplicação até à data, do DL n.º 199/2004 na sua vertente de regularização, (...) a sua aplicação pressupõe o cauteloso e exhaustivo escrutínio das situações de ausência de título já sinalizadas (...) no sentido de confirmar se de facto serão realmente situações dessa natureza; isto porque existe, ainda, um considerável número de escrituras cuja correspondência entre os antigos e os actuais artigos rústicos tem de ser estabelecida e que lateralmente podem esclarecer a situação de prédios que aparentemente não dispõem de título”*.

Ainda no tocante às medidas introduzidas pelo DL n.º 199/2004 e adaptadas à RAM pelo DLR n.º 5/2005/M, aquele responsável salientou, *“por outro lado, que a vertente de isenção emolumentar contribuiu, e muito, para a celeridade das operações na medida em que tornou desnecessários procedimentos burocráticos relacionados com as taxas e emolumentos junto de conservatórias, Assessoria Jurídica do GR, a própria DRPA”*.

5.2.2. Quanto à valorização dos bens

No que concerne às questões associadas à valorização, as instruções do CIBE admitem dois cenários possíveis: ou se conhece o custo histórico do imóvel, de modo a obter-se o valor actual líquido, ou esse parâmetro é desconhecido e deve proceder-se à avaliação do imóvel, nos termos admitidos nas referidas instruções. Ainda neste contexto, é admitido que, apesar de conhecido, o custo histórico dos imóveis apresente significativos desajustamentos face ao real valor, sempre que a aquisição tenha ocorrido há mais de 5 anos, no caso dos prédios urbanos, e de 10 anos, no caso dos prédios rústicos. Assim, a solução apontada pelo legislador vai, também aqui, no sentido de se proceder à reavaliação dos bens.

Importa referir que, entre os critérios de valorimetria definidos pelo CIBE, se encontra previsto, para os casos de impossibilidade de atribuição de valor, designadamente para os bens de relevância histórico-cultural, a assumpção de valor zero ou do valor que se encontre segurado, sem prejuízo das taxas de amortização previstas.

Todavia⁷², a DRPA não instituiu nem os procedimentos nem os controlos atinentes à valorização dos bens imobiliários. Deste aspecto é bem elucidativo o facto de apenas 5 bens terem inscrito o valor de

⁷¹ Cfr. ofício S3858, de 8 de Novembro de 2005.

⁷² Conforme melhor se extrai pelas observações produzidas no ponto 4. *Caracterização do património imóvel da RAM*.



aquisição, aliás, manifestamente desajustado do valor de mercado, e de os restantes bens, mesmo as aquisições mais recentes, serem omissos quanto à especificação daquele campo.

Os responsáveis, ainda que reconhecendo a importância do correcto conhecimento do valor do património bruto e também líquido da RAM, invocam que, encontrando-se o processo de inventariação numa fase ainda inicial, assumiram, ainda assim, como prioritários o conhecimento e a regularização do universo patrimonial⁷³.

Verifica-se, simultaneamente, que os responsáveis não definiram um horizonte temporal para a realização dos trabalhos de valorização imobiliária. Perante a dimensão de tal tarefa, parece existir a pretensão de valorizar os bens imóveis com base no valor patrimonial atribuído pela Direcção-Geral dos Impostos, obtido com base em critérios divergentes e não admitidos pelo CIBE.

Numa perspectiva de curto prazo, a DRPA aponta as seguintes prioridades na sua acção⁷⁴:

1. Concluir o processo de regularização dos prédios que envolvem emparcelamentos, designadamente os da Zona Franca da Madeira e parte dos respeitantes ao Parque Industrial da Zona Oeste;
2. Identificar, regularizar e inventariar tanques de rega e centros horto-frutícolas e os prédios afectos aos parques industriais da Camacha e Ginjas;
3. Regularizar e inventariar as parcelas adquiridas no âmbito das expropriações conduzidas pela DRPA;
4. Iniciar a inventariação do parque escolar.

No que respeita à calendarização do actual processo de regularização e inventariação dos bens imóveis, a DRPA indicou as seguintes intenções⁷⁵:

Em 2006 – Formalizar todos os actos necessários à regularização dos prédios no concelho do Funchal;

Em 2007 – Identificação, regularização e inventariação dos bens imóveis da zona Oeste da Madeira;

Em 2008 – Conclusão do processo de regularização e inventariação do património imóvel da RAM adquirido.

5.3. SISTEMA DE INFORMAÇÃO

5.3.1. Introdução

Por solicitação da DRPA, no decurso do ano 2001 foi desenvolvida pela DRI uma aplicação informática em Microsoft Access, denominada CIBERAM, assente em pressupostos consagrados no CIBE, votada à inventariação, gestão e controlo do património regional. O produto final viria a ser entregue ainda no primeiro semestre de 2002.

⁷³ Acerca da importância do património líquido, Carlos Manuel Frade afirma que “[o] exercício de uma administração activa no domínio do acervo patrimonial das organizações traduz-se, entre outros, em assumir-se uma atitude que leve em linha de conta todos os alertas que podem provocar desgaste normal, mas sobretudo anormal do activo imobilizado. Daqui decorre, também, encarar as amortizações como um dos indicadores a ter em conta na programação orçamental.”.

⁷⁴ Cfr. ofício n.º 3858, de 8 de Novembro de 2005.

⁷⁵ Cfr. citado ofício n.º 3858.

Todavia, conforme se evidencia nos seguintes parágrafos, o CIBERAM não é ainda um instrumento acabado, sendo também evidente a sua inadequação aos objectivos propostos, na medida em que sobressai a sua incapacidade de resposta às actuais exigências da gestão patrimonial e são notórias as limitações existentes ao nível do registo e da consulta dos bens nele inscritos, aproximando-se mais o seu *output* a uma listagem meramente descritiva do que a um verdadeiro sistema de inventário.

Apesar das limitações apontadas, impõe-se destacar a decisão de gestão tomada no sentido de prosseguir, sem qualquer reticência, o trabalho de regularização e de introdução desses bens no CIBERAM, não obstante a ponderação de obtenção de uma nova aplicação com outro nível de potencialidades e consonante com as necessidades existentes⁷⁶. A concretizar-se o cenário de aquisição de uma nova aplicação deverá ser sempre assegurada a correcta migração dos dados já introduzidos com carácter definitivo no CIBERAM.

Em Maio de 2005, a DRPA sistematizou os constrangimentos identificados no CIBERAM, transmitindo-os à DRI⁷⁷, não tendo esta Direcção Regional dado qualquer seguimento ou resposta às limitações então enunciadas.

Já em Outubro e após solicitação de elementos por parte do Serviço de Apoio do Tribunal de Contas, a DRPA reforçou junto da DRI⁷⁸ a necessidade de se procederem a “[...] alterações que reputamos essenciais e que se mostra URGENTE introduzir naquela aplicação/base de dados. O objectivo é dotar a DRPA de uma ferramenta que dê não só completa satisfação às obrigações que legalmente lhe estão cometidas, mas que se revele igualmente um instrumento de trabalho essencial, poderoso e útil.”. Acrescentando que “[...] o CIBERAM deve ser uma aplicação por direito próprio e não um mero ficheiro do MS Access. [a] exemplo de todas as outras aplicações em uso nesta direcção regional desenvolvidas pela DRI [...]”. Consequentemente, a DRI produziu algumas intervenções pontuais no sistema previamente à conclusão dos trabalhos de campo por parte do Serviço de Apoio do Tribunal de Contas.

5.3.2. Descrição e análise do sistema

O acesso ao CIBERAM inicia-se com um painel principal de navegação que permite aceder ao módulo “CIIDE (Bens Imóveis)”.

O acesso inicial, em coerência com o que se verifica ao nível das restantes operações no sistema, permite a formulação das seguintes observações:

1. Não existe obrigatoriedade de identificação dos utilizadores, designadamente através da introdução de uma senha secreta;
2. Não permite a emissão do historial sobre o acesso ou edição do sistema, nomeadamente no que se refere à entidade, ao momento e às operações de edição realizadas; e
3. Não dispõe de patamares de segurança, com privilégios de acesso diferenciados para o universo admissível dos utilizadores.

O acesso ao módulo do inventário imóvel reencaminha o utilizador ao “Painel de navegação CIIDE” que apresenta 9 opções possíveis, confinadas à edição, consulta e exportação de dados, incluindo-se, ainda, a opção de retrocesso na navegação pelo sistema.

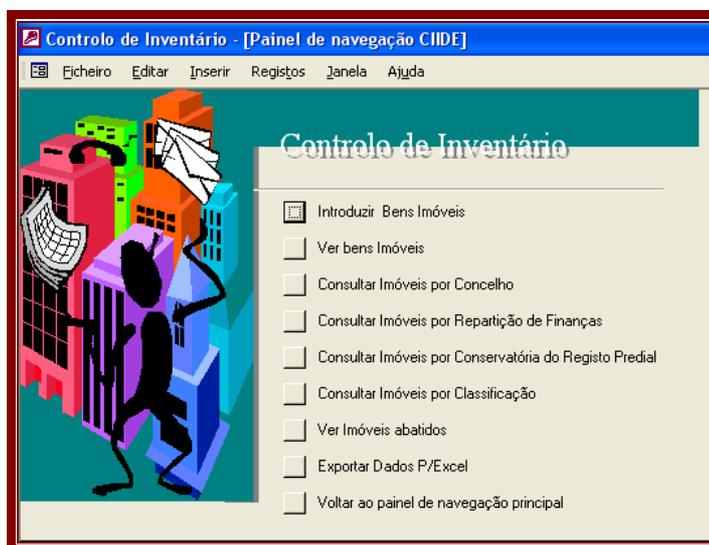
⁷⁶ A este propósito, são também louváveis os esforços já desenvolvidos ao nível da prospecção de outras aplicações existentes, designadamente da aplicação adoptada pela Direcção-Geral do Património.

⁷⁷ Através do ofício S 924, de 5 de Maio de 2005.

⁷⁸ Cfr. Ofício S3352, de 6 de Outubro de 2005.



Figura 2 – CIBERAM/CIIDE: Painel inicial

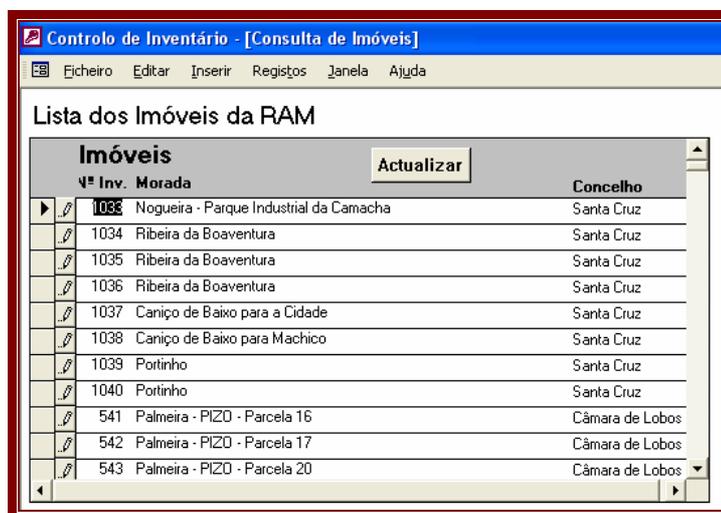


A mera visualização do painel em referência faz ressaltar, desde logo, um menu inicial denso e desconexo. Refira-se, a título de exemplo, que seria expectável que apenas dentro do menu “*Ver bens Imóveis*” se alcançasse o desdobramento pelas várias possibilidades de consulta: *por classificação, por concelho, por repartição fiscal*, etc. Afigura-se que essas sub-opções não deveriam ter lugar num menu principal.

Simultaneamente, aquele painel revela-se premonitório quanto à incapacidade do sistema na produção autónoma de dados estatísticos e de relatórios de análise (isto, apenas para referir dois importantes instrumentos auxiliares à boa gestão patrimonial).

Entrando na opção de visualização dos bens imóveis, isto é, da visualização do inventário, obtém-se uma relação de bens, aliás, não ordenada, com 3 campos de informação imediatamente disponíveis: um referente ao número de inventário, outro à morada e, finalmente, um campo relativo ao concelho onde se situa o imóvel.

Figura 3 – CIBERAM/CIIDE: Lista dos Imóveis



Ora, o tipo de informação prestada é manifestamente insuficiente para as exigências que se colocam à consulta expedita de um inventário de bens imóveis, revelando que se está em presença não de um

verdadeiro inventário, mas antes de uma mera “relação” de bens como, aliás, o nome do painel sugere: “Lista dos Imóveis da RAM”, sublinhado nosso⁷⁹.

Assim, para obter um mínimo de informações, o utilizador é impelido a emitir uma relação, necessariamente exportada para a aplicação Microsoft Excel, que corresponde ao somatório de todos os campos presentes na *Ficha de Identificação do Bem*, isto é, 80 campos de informação. O utilizador, ao consultar o cadastro do património imóvel a 31 de Dezembro de 2004, com 1001 bens, obtém um conjunto de 80.080 campos de informação. O algoritmo é elucidativo quanto à disfuncionalidade existente numa simples consulta ao cadastro.

Nestes termos, a actual aplicação permite a manutenção da memória sobre o património imóvel, mas não constitui um adequado instrumento para o seu controlo e gestão. Existindo a determinação para adoptar, no essencial, os critérios previstos no CIBE, dever-se-iam ter observado as estatuições aí previstas relativas à *Ficha de Inventário*⁸⁰.

A análise atenta da aplicação revela, também, que a opção de consulta é permissiva à edição dos dados inscritos relativamente a cada bem, designadamente pela produção de modificações na respectiva *Ficha de Identificação do Bem*. Esta situação constitui uma importante falha ao nível do controlo interno, agravada pelo facto de, como se refere no início da descrição do sistema, não ficar qualquer evidência das alterações produzidas, do momento da sua produção ou tão-pouco do seu autor.

A *Ficha de Identificação do Bem* tem por objectivo suportar a adequada inventariação do bem, conservando, para tal, o registo de toda a informação de carácter financeiro e patrimonial relevante para a caracterização do bem, incluindo eventuais alterações e outros factos patrimoniais que ocorram ao longo do período da vida útil do activo imobilizado.

A *Ficha de Identificação do Bem* no CIBERAM consagra a maioria dos campos previstos no CIBE, sendo, no entanto, omissa quanto aos seguintes campos essenciais:

1. “*Identificação do bem*” – com vista a minimizar esta omissão, o serviço tem introduzido diversas informações avulsas em campos tão diversos como “*Morada*” ou “*entidade afectatária*”⁸¹;
2. “*Reavaliação*” – associado à inexistência deste campo, também se verifica a omissão de campos para a inscrição da data e entidade executora da reavaliação.
3. “*Seguro*” – associado à inexistência deste campo, também se verifica a omissão de campos relativos ao número de apólice, data e entidade seguradora.

A *Ficha de Identificação do Bem* encontra-se subdividida em duas “páginas” que, no próprio entender da DRPA, justificaria uma “[...] *divisão das matérias mais eficiente [...]*”, para que, acrescenta aquela Direcção Regional, se torne “[...] *mais simples a consulta e introdução dos dados [...]*”⁸².

⁷⁹ Veja-se, a este propósito, a caracterização feita ao património imóvel, em especial o conteúdo do ponto 4.1 – Caracterização geral.

⁸⁰ Cfr. art.ºs 23.º, 26.º e anexo F2, todos da Portaria n.º 671/2000 (2.ª Série), de 17 de Abril.

⁸¹ Compreende-se que existam situações em que o melhor elemento de identificação será, precisamente, a morada. No entanto, e em consonância com o entendimento do legislador, este último campo não pode ser por excelência o campo de identificação do imóvel.

⁸² Cfr. já citado ofício S3352, de 6 de Outubro de 2005.



Figura 4 – CIBERAM/CIIDE: Ficha de Identificação do Bem, 1ª parte

Controlo de Inventário - [Imoveis]

Ficheiro Editar Inserir Registos Janela Ajuda

Página 1 | Página 2

Nº Inventário: 1203

Classe Tipo Bem Construção Class. Orçamental Class. POC

Entidade afectatária

Nº Processo Despesa Nº Processo Interno Nº Processo Individual Tipo

LOCALIZAÇÃO

Morada

Distrito: Funchal Concelho Freguesia

Tipo de Aquisição Aquisição em estado novo de uso Data de Aquisição

Domínio Classificação do Imóvel Espécie do Imóvel Natureza da Ocupação

Natureza dos Direitos

INSCRIÇÃO MATRICIAL

| Cd Rep. | Repartição de Finanças | Secção nº | Livro nº | Coluna nº | Artº Matricial | Data Inscrição |
|---------|------------------------|-----------|----------|-----------|----------------|----------------|
| | | | | | | |

Valor Patrimonial: 0,00 € Observações

Figura 5 – CIBERAM/CIIDE: Ficha de Identificação do Bem, 2ª parte

Controlo de Inventário - [Imoveis]

Ficheiro Editar Inserir Registos Janela Ajuda

Página 1 | Página 2

Nº Inventário: 1203

REGISTO PREDIAL

| Cd Conser. | Conservatória do Registo Predial | Concelho da conservatória | Nº Descrição | Natureza do Registo |
|------------|----------------------------------|---------------------------|--------------|---------------------|
| | | | | |

Observações

Ano de Construção Estado de Conservação Operacionalidade

CONFRONTAÇÕES

Norte Sul Poente Nascente

Área Terreno (m²)

Nº de Pisos Nº de Divisões

| Custo de Aquisição | Valor de Avaliação | Taxa de Amortização | Vida (m esperada) (anos) | Valor Patrimonial Líquido |
|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|---------------------------|
| 0,00 € | 0,00 € | | | 0,00 € |

ARRENDAMENTO

| Contrato de arrendamento | Valor actual da renda | Data Início | Data última actualização |
|--------------------------|-----------------------|-------------|--------------------------|
| | 0,00 € | | |

Prazo do Contrato (anos)

Alterações Patrimoniais

| NºInven. | Tipo Alt. | Data | Valor | Valor Actual | Nova V.Util |
|----------|-----------|------|--------|--------------|-------------|
| | | | 0,00 € | 0,00 € | 0 |

Abate

Adicionar novo registo

Sair

O número de inventário admitido no CIBERAM, conforme melhor se alcança pela observação da *Figura 4 – CIBERAM/CIIDE: Ficha de Identificação do Bem, 1ª Parte*, não respeita as regras consagradas no CIBE, relativas à sua composição e ao número mínimo de caracteres admissível.

Conclui-se, ainda, que o número de inventário não tem correspondência com o número de bens efectivamente introduzidos no sistema; sempre que é aberta uma nova ficha de bem é automaticamente criado um número de inventário associado a essa operação, ficando cativo e sendo vedada a possibilidade da sua eliminação.

Verifica-se que o CIBERAM, actualmente, não dispõe de informação nem registos históricos que permitam aferir o conjunto das entradas e saídas patrimoniais de inventário ocorridas no exercício económico. Esta incapacidade na produção de mapas de movimentação de imobilizado, aliás, em dissonância com o disposto no art.º 27.º da Portaria n.º 671/2000, não deixa de constituir, simultaneamente, uma importante limitação à gestão patrimonial, mas também ao próprio sistema de controlo interno.

Em concreto, no que respeita às saídas patrimoniais, observa-se que os movimentos produzidos podem não se limitar a efectivos abates ao domínio regional, uma vez que o sistema ao impedir, em qualquer circunstância, o estorno de um bem, ou mesmo a correcção de determinados campos da ficha de bem, leva, inevitavelmente, a que se proceda ao registo de um abate. Esta limitação potencia ineficácias na gestão patrimonial, designadamente pela ausência de informação imediata sobre os bens efectivamente abatidos num determinado período.

5.4. SISTEMA DE CONTROLO

No que respeita ao registo das entradas de bens, das saídas e das alterações patrimoniais, a DRPA não dispõe actualmente de qualquer manual de procedimentos. Segundo os seus responsáveis, no que respeita às entradas de bens imóveis no património da RAM, é adoptado um critério de identificação única, sendo atribuído um número de processo que permite localizar a matéria a que respeita, sendo todos os documentos relevantes relativos ao imóvel arquivados nesse processo individual com carácter permanente.

Porém, verificou-se a existência de muitos imóveis no cadastro para os quais não existia processo constituído e, noutros casos, existiam apenas alguns documentos avulsos ou processos sem número atribuído. Acresce que, no caso dos processos existentes, verifica-se que a fórmula de numeração encontrada é pouco funcional, tornando-se difícil a localização física dos mesmos, dado que não existe uma numeração específica extensível a todos os processos, nem tão-pouco existe um arquivo sequencial, o que é agravado pelo facto dos processos não se encontrarem todos no mesmo espaço físico.

No que se refere à definição e instituição de procedimentos internos relativos à utilização e salvaguarda dos bens imobiliários, o princípio defendido pela DRPA é o de que a boa utilização do património imobiliário é assegurada pelo utilizador, sem prejuízo das competências que lhe estão reservadas.

A este propósito, a DRPA diz ter em preparação um conjunto de normas (directrizes e orientações) de carácter vinculativo, a submeter à tutela, para posterior divulgação pelos diversos serviços da Região.

Quanto aos imóveis devolutos, a DRPA assegura-se de que os mesmos ficam devidamente encerrados, ficando as respectivas chaves na sua posse. No que respeita aos terrenos, a DRPA entende que a questão apenas se coloca relativamente à titularidade da propriedade, questão que reputa como preocupação prioritária.



A) Aquisições e Expropriações

Na actual orgânica da DRPA, os processos de aquisição de imóveis são levados a cabo pela Direcção de Serviços de Aquisição de Imóveis, que trata dos trâmites conducentes à aquisição, seja pela via do direito privado, seja através de expropriação, no caso de não haver acordo.

No caso das aquisições pela via do direito privado, invocada a necessidade de um imóvel por determinado Serviço, através da respectiva tutela, a DRPA procede à emissão de um parecer prévio, o qual tem em conta a existência ou não de espaços, propriedade da RAM, que se revelem adequados.

Após autorização da despesa e obtido o parecer prévio favorável, a entidade desenvolve o procedimento de aquisição adequado e, posteriormente, submete a proposta de aquisição à DRPA. Na posse da documentação que instrui a proposta de aquisição, a DRPA procede à avaliação das condições económicas da aquisição e emite então o Parecer definitivo. Caso o Parecer seja favorável, a minuta da escritura de compra e venda é então submetida a aprovação pelo Conselho de Governo.

Concretizada a aquisição, com a celebração da escritura, a condução do processo passa a estar a cargo da Direcção de Serviços de Gestão Imobiliária, que tem a seu cargo da execução dos procedimentos necessários ao registo do imóvel em nome da Região.

No caso das aquisições no âmbito do Código das Expropriações, a DRPA, após receber das Secretarias Regionais promotoras os elementos do projecto necessários à expropriação, propõe ao Secretário Regional do Plano e Finanças a Resolução de expropriar. De seguida, manda avaliar os bens sujeitos à expropriação, por perito da lista oficial do Tribunal da Relação e procede à notificação dos expropriados da tentativa de aquisição por via do direito privado. É ainda publicitada, por edital, a existência de propostas, destinadas aos proprietários e demais interessados desconhecidos.

Cumpridos os prazos de publicitação, a DRPA dirige ao Secretário Regional do Plano e Finanças o requerimento para a Declaração de Utilidade Pública, através de Resolução que é enviada para Conselho de Governo. Com a efectivação da Declaração de Utilidade Pública, entra-se no processo de expropriação amigável ou, no caso de não haver qualquer acordo, abre-se a via litigiosa transitando o processo de expropriação para os tribunais comuns.

Nos casos em que se mostre necessário, a DRPA promove a posse administrativa, procedendo, nessas situações, ao depósito das quantias devidas (avaliação oficial) em instituição de crédito à ordem dos proprietários, sempre que sejam conhecidos os titulares da propriedade.

B) Arrendamentos e Concessões

No que se refere aos imóveis da Região que são objecto de arrendamento, embora a ficha do imóvel no CIBERAM esteja preparada com campos que permitem recolher informação específica sobre os arrendamentos, não existe qualquer imóvel em que esses campos se apresentem preenchidos, não sendo assim possível obter a partir daquela aplicação qualquer informação acerca dos imóveis arrendados.

Esta situação coloca-se de forma análoga em relação aos imóveis que são objecto de concessão, pois tomando como exemplo imóveis que se encontram concessionados⁸³, verifica-se que o cadastro não apresenta qualquer informação que expresse essa condição.

Relativamente às rendas, verifica-se que não existe actualmente um controlo sistemático, por uma única entidade, que permita conhecer o seu universo. A DRPA controla as rendas pagas pela Região, mas não todas, porque, segundo os seus responsáveis, existem alguns organismos da administração a

⁸³ Como seja o caso do PIZO ou do Madeira Tecnopolo.

pagar rendas directamente. Quanto às rendas recebidas, só a partir de Janeiro de 2006 é que aquela Direcção terá a responsabilidade de controlar todas as rendas de que a Região é beneficiária.

C) Abates

O processo relativo à concretização do abate de imóveis é da competência da DRPA, nos termos consagrados na sua Lei Orgânica, no entanto, não se encontram instituídas orientações ou critérios que definam em que situações devem os imóveis ser objecto de alienação. Contudo, a DRPA afirma que é política da Região dispensar os prédios que se mostrem desnecessários ou inadequados à satisfação das necessidades públicas.

Quanto aos actos e formalidades subjacentes ao processo de abate de imóveis, a DRPA afirma que observa a regulamentação que está consignada na legislação aplicável, os quais carecem de decisão tomada em Conselho de Governo.

6. Gestão do Património

A gestão patrimonial, e em concreto a dos bens imóveis da RAM, comporta um carácter de imprescindibilidade numa realidade maior que é a própria administração financeira da administração pública regional. Na verdade, sem um património conhecido, avaliado e registado e, consequentemente, na ausência de um balanço fidedigno, a reforma da administração financeira, designadamente a adopção de uma contabilidade patrimonial, não será possível. Nesta medida, a actuação exigível à DRPA tem uma tradução concreta na modernização fundamental dos instrumentos de gestão financeira à disposição da Região. Esta realidade revela, inequivocamente, que o alcance da presente auditoria não poderia confinar-se às questões de inventariação, isto é, à apreciação de uma realidade assente na formalização e no registo dos bens imobiliários do domínio da RAM.

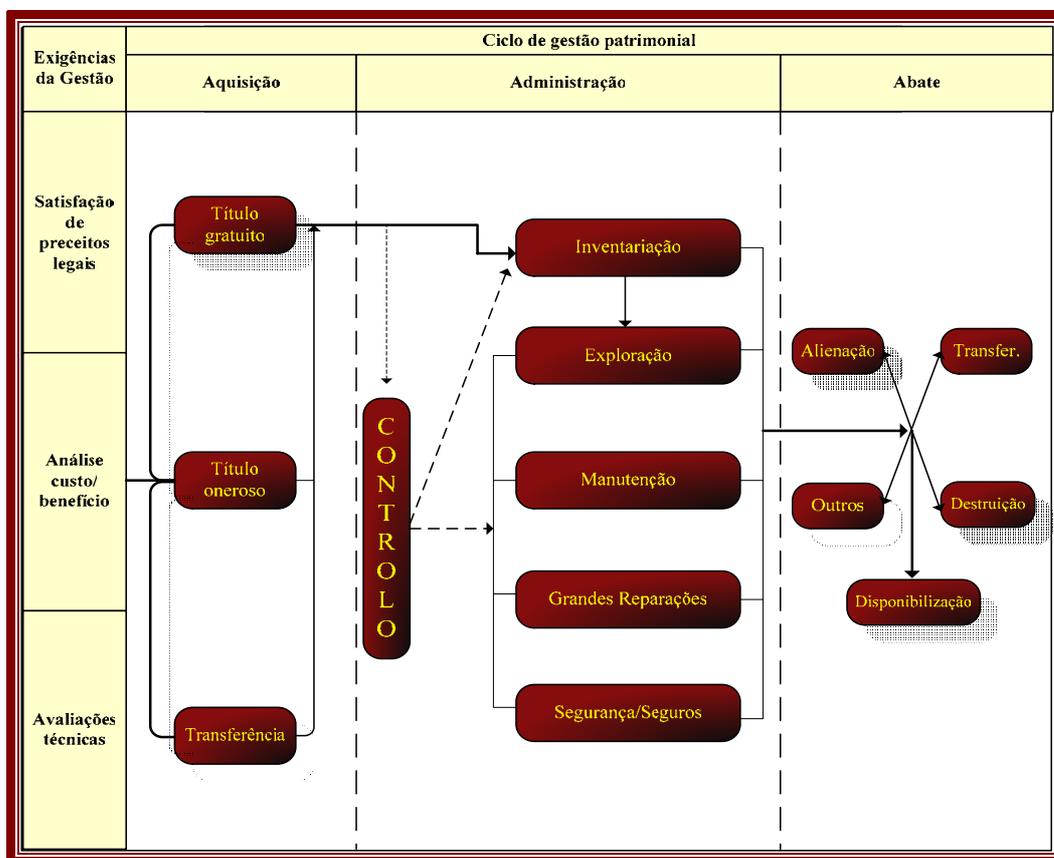
A) Ciclo de gestão patrimonial

Na verdade, o património em apreço possui um significativo potencial de gerar rendimentos financeiros, mas também de produção de uma indispensável utilidade social. É certo que a gestão, controlo e salvaguarda de mais-valias desta natureza e dimensão começam, necessariamente, na correcta inventariação patrimonial. No entanto, a colocação eficaz, eficiente e económica destes bens ao serviço da Região exige que as competências de administração se concretizem e se estendam para lá da mera retenção de imóveis.

Esquematisam-se os passos essenciais do ciclo da gestão financeira patrimonial:



Figura 6 – Ciclo de gestão Patrimonial⁸⁴



Cumprir salientar que estas matérias têm sido equacionadas ao longo de décadas e, reconhecendo-se a sua importância, foram sobre elas produzidas, ainda que de forma avulsa, normas e regulamentos⁸⁵. Todavia, muitos dos efectivos desenvolvimentos alcançados têm-se revelado insuficientes ou inúteis ao nível da boa administração patrimonial e, como tal, não constituem a resposta necessária aos resultados actualmente exigíveis.

Paralelamente ao enquadramento normativo e regulamentar necessário, é imperativa a existência de meios humanos e materiais adequados. Conforme se deu conta no ponto 3.2, o conjunto de meios humanos afectos à gestão patrimonial é, no entender da DRPA, insuficiente. Apesar da situação existente, é iniludível o intento empreendedor, o reconhecimento da responsabilidade que impende sobre o trabalho a realizar e a vontade de mudança manifestados pelos elementos desta Direcção Regional directamente envolvidos na gestão patrimonial.

Aquela determinação é compreensível tomando em consideração o muito que ainda está por realizar e a urgência que se impõe. É neste contexto que a intensificação dos meios informáticos parece incontornável no cumprimento das atribuições da DRPA. A gestão patrimonial é, certamente, uma das áreas vocacionadas para a introdução abrangente de meios tecnológicos e de informação, conforme denotam os passos já dados pela DGP e o conjunto de soluções tecnológicas e de informação já disponíveis no mercado.

⁸⁴ Baseado na perspectiva apontada por Carlos Manuel Frade, em *A gestão das organizações públicas*, Áreas Editora, 2003.

⁸⁵ Refira-se, a título exemplificativo, o DRR n.º 5/82/N, de 18 de Maio, que encontrando-se ainda em vigor, não teve uma aplicação prática e apresenta-se hoje, em muitos dos seus aspectos, desactualizado, conforme se deduz pela leitura do ponto 3.1.2 *Cadastro e inventário – A) Ordenamento jurídico regional*.

B) Fiscalização

O controlo patrimonial, enquanto procedimento interno, constitui um complemento essencial à gestão do património. Este é também o entendimento expresso pelo legislador ao prever, no art.º 2.º da Lei orgânica da DRPA, entre outras competências, o exercício da “[...] tutela de fiscalização sobre o destino e utilização dos bens patrimoniais da Região.”.

A constituição de uma divisão sectorial vocacionada para a fiscalização e controlo da boa utilização dos bens imobiliários da Região resulta das naturais exigências impostas pela evolução que se está a operar quer ao nível do sistema de inventariação do património imóvel quer do sistema de gestão patrimonial. Ainda que a lei orgânica da DRPA preconize a existência da Divisão de Fiscalização do Património na sua Secção VII, constatou-se a inoperacionalidade da aludida divisão.

Importa sublinhar que os contributos possíveis da divisão em referência são transversais à gestão patrimonial. A correcção da utilização dos bens, aferição da actualidade e precisão da informação constante do cadastro, o conhecimento das reais necessidades imobiliárias das várias entidades da administração regional, o conhecimento do estado de conservação dos bens e a contribuição para o aproveitamento racional e coerente dos bens do património regional serão alguns dos proveitos decorrentes de uma divisão de fiscalização eficaz e eficiente.

C) Racionalidade patrimonial

Uma das vertentes essenciais ao nível da racionalidade do património imóvel da Região assenta no apuramento rigoroso e sistemático dos bens imóveis de domínio privado disponível que a médio e longo prazo não estejam em utilização, dos que estando a ser utilizados necessitem de investimentos demasiado elevados para continuarem a deter um nível de operacionalidade adequado e dos que não traduzam já qualquer fim de utilidade pública, com vista à sua alienação. Todavia, as condições subjacentes à correcta monitorização da racionalidade patrimonial imobiliária não se encontram asseguradas pelos sistemas de informação e controlo actualmente existentes.

Esta realidade foi, aliás, expressamente reconhecida pelo Director Regional do Património nas alegações apresentadas no âmbito do contraditório, onde, ao mesmo tempo que reconheceu ser o CIBERAM uma “*aplicação desactualizada*”, deu conta de que em 2005 foram iniciados “*contactos destinados a desencadear o procedimento com vista à aquisição de novo ‘software’ adequado à área da gestão patrimonial*”.

Ainda no que respeita à ocupação de imóveis da RAM, verifica-se, actualmente, uma impossibilidade na obtenção de elementos sistematizados que permitam uma resposta adequada da gestão nos casos de sobre ou sub utilização patrimonial e de eventuais desajustamentos dos imóveis aos fins a que se destinam. Enquadram-se também neste contexto as insuficiências ao nível da informação disponível relativa aos arrendamentos e, necessariamente, ao nível do seu controlo⁸⁶.

Actualmente a avaliação da adequação dos bens imóveis não apenas às necessidades actuais, mas também futuras dos serviços, não conta com a prévia definição de um conjunto de critérios essenciais e objectivos, sendo a avaliação feita, caso a caso e em articulação com os utilizadores dos imóveis.

Neste contexto, foi salientado pelo Director Regional do Património, na resposta dada em contraditório, que “*a primeira resolução do Conselho de Ministros emanada no corrente ano de 2006*

⁸⁶ Conforme se apura no ponto 5.2 – Sistema de controlo.



versa justamente sobre o trabalho de inventariação e regularização do património do Estado, o que demonstra a complexidade e dificuldade nesta matéria, comum a toda a administração Pública”⁸⁷.

D) Manuais de procedimentos internos de utilização

Entre outras atribuições, compete ao Director Regional do Património “[p]ropor a aprovação e dar parecer sobre as normas relativas à uniformização e racionalização dos procedimentos de gestão dos bens patrimoniais da Região”⁸⁸.

Não obstante a competência enunciada, verifica-se a inexistência de uma sistematização e definição formal de procedimentos de utilização dos bens imobiliários, pelo que a execução daquela incumbência se encontra diluída pelo arbítrio de cada uma das entidades utilizadoras dos bens.

Reconhecendo as consequências resultantes da ausência daquele tipo de orientações, a DRPA afirma já ter iniciado trabalhos de preparação de um conjunto de regulamentos de utilização dos bens imobiliários a propor à aprovação da tutela.

Por último, e no que respeita à salvaguarda de bens através da realização de seguros e a consequente gestão de apólices, a DRPA afirma não ter desenvolvido qualquer tipo de trabalho nessa área uma vez que “[n]ão decorre da lei qualquer obrigação[...]”. Todavia, ainda que apenas numa perspectiva de boa gestão dos recursos públicos, impõe-se a ponderação, por parte das entidades responsáveis, da cobertura os riscos existentes, designadamente sobre o património edificado.

7. Emolumentos

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º e art.º 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio⁸⁹, são devidos emolumentos pela Secretaria Regional do Plano e Finanças, no montante de €1.585,80 €(cfr. anexo II).

8. Determinações finais

Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido a Suas Excelências os Secretários Regionais do Plano e Finanças e do Equipamento Social e Transportes e ao Director Regional do Património;
- c) Fixar os emolumentos devidos pela Secretaria Regional do Plano e Finanças, no montante de € 1.585,80, nos termos do n.º 1 do art.º 10.º e art.º 11.º do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota *in* anexo II);

⁸⁷ A citada Resolução (Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2006, publicada no DR, I Série - B, n.º 1, de 2 de Janeiro), veio determinar o desenvolvimento e aprofundamento do processo de recenseamento do património imobiliário afecto e privativo dos serviços e organismos públicos.

⁸⁸ Cfr. C) do art.º 4.º do DRR n.º 20/2005/M, de 20 de Abril.

⁸⁹ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art. 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.

- d) Determinar a remessa de um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, ao abrigo do preceituado nos art.ºs 29.º, n.º 4 e 54.º, n.º 4, aplicável por remissão do art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- e) Mandar divulgar o presente relatório na *intranet* e no *site* do Tribunal de Contas na *Internet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 09 de Fevereiro de 2006.

O Juiz Conselheiro,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,

(José Emídio Gonçalves)

O Assessor,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

**Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,**

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



ANEXOS



ANEXO I - INVENTÁRIO DO PATRIMÓNIO IMÓVEL DA RAM EM 13/10/2005

| Património | N.º | Classe | N.º | Espécie | N.º | Tipo Bem | N.º | Bem | N.º | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|-------------|------------------------|------|--------------------------|-----|----------------------------------------------|-----|---------------------------|-----|------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------------------------|----|-----------------------------------------|---|--------------------------------------|---|-------------------------------|---|
| Património Imóvel da RAM | 1137 | DOMÍNIO PÚBLICO | 14 | Imóveis Urbanos | 3 | Habitacões | 1 | Outras | 1 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | Finalidade sócio cultural | 1 | Monumentos | 1 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | Infra-estruturas | 1 | Campos de aviação | 1 | | | | | | | | | | |
| | | | | Outros Recursos Naturais | 11 | Outros imóveis | 11 | Património Natural | 11 | | | | | | | | | | |
| | | DOMÍNIO PRIVADO | 1123 | Imóveis Urbanos | 297 | Habitacões | 262 | Casas de função | 5 | Outras | 257 | | | | | | | | |
| | | | | | | | | Edificações para serviços | 16 | Instalação serviços natureza administrativa | 5 | Instalação serviços natureza cultural | 2 | Instalação serviços natureza social | 2 | Instalação serviços natureza escolar | 1 | Para escritórios | 2 |
| | | | | | | Edificações com fins industriais | 5 | | | Instalação serviços sector industria | 2 | Instalação serviços sector agricultura | 1 | Outros edificios de natureza industrial | 2 | | | | |
| | | | | | | | | | | Construções diversas | 1 | Complexos desportivos | 1 | | | | | | |
| | | | | | | | | | | Terrenos incluídos em planos de urbanização com capacidade construtiva | 7 | Em zona diferenciada de aglomerado urbano | 1 | Outros terrenos | 6 | | | | |
| | | | | | | Terrenos situados dentro do perímetro urbano | 2 | | | Zona verde ou de lazer | 2 | | | | | | | | |
| | | | | | | Finalidade sócio cultural | 4 | | | Monumentos | 1 | Museus | 2 | Imóveis situados em zona de protecção | 1 | | | | |
| | | | | | | | | Imóveis Rústicos | 815 | Terrenos não incluídos em plano de urbanização – solo rural | 815 | Actividades agrícolas | 13 | Florestais | 1 | Espaços naturais | 6 | Espaços de protecção ou lazer | 3 |
| | | | | | | Outros Recursos Naturais | 11 | | | | | Outros imóveis | 11 | Património natural | 7 | Poços e reservatórios | 1 | Outros | 3 |

Fonte: DRPA - Cadastro de imóveis em 13 de Outubro de .2005.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

ANEXO II – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO: Auditoria ao Património Imóvel da RAM

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Direcção Regional do Património

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Secretaria Regional do Plano e Finanças

| DESCRIÇÃO | BASE DE CÁLCULO | | VALOR |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------|-------------|
| ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS | | | |
| EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º) | % | RECEITA PRÓPRIA/LUCROS | |
| VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL: | 1,0 | | 0,00 € |
| VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS: | 0,2 | | 0,00 € |
| EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE) | CUSTO STANDARD (a) | UNIDADES DE TEMPO | |
| ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL: | €119,99 | 0 | 0,00 € |
| ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL: | €88,29 | 210 | 18.540,90 € |
| ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS | | | |
| EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º): | 5 x VR (b) | | - |
| <p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 317,16, pelo n.º 1 da Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro.</p> | EMOLUMENTOS CALCULADOS: | | 18.540,90 € |
| | LIMITES (b) | MÁXIMO (50xVR) | 15.858,00 € |
| | | MÍNIMO (5xVR) | 1.585,80 € |
| | EMOLUMENTOS DEVIDOS: | | 1.585,80 € |
| | OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º) | | - |
| | TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS: | | 1.585,80 € |

1) Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.