

Relatório n.º 7/2011-FS/SRMTTC

**Auditoria de seguimento das
recomendações formuladas no
Relatório n.º 2/2006-FS/SRMTTC**

Processo n.º 02/11 – Aud/FS

Funchal, 2011



**Auditoria de seguimento das recomendações
formuladas no Relatório n.º 2/2006-
FS/SRMTC**

RELATÓRIO N.º 7/2011-FS/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Junho/2011



ÍNDICE

1. SUMÁRIO.....	7
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	7
1.2. OBSERVAÇÕES.....	7
1.3. RECOMENDAÇÕES	8
2. INTRODUÇÃO	9
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS.....	9
2.2. METODOLOGIA	9
2.3. ENTIDADE AUDITADA.....	9
2.4. GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	9
2.5. ENQUADRAMENTO NORMATIVO.....	10
2.5.1. <i>Cadastro e inventário</i>	10
2.5.2. <i>Alterações no quadro jurídico nacional</i>	10
2.5.3. <i>Alterações no ordenamento jurídico regional</i>	12
2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	14
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	15
3.1. INTRODUÇÃO	15
3.2. RECOMENDAÇÃO 1 - <i>PROMOÇÃO DAS MEDIDAS CONDUCENTES À CRIAÇÃO DE UM QUADRO JURÍDICO ADEQUADO ÀS ACTUAIS EXIGÊNCIAS DA CONTABILIDADE PÚBLICA E DA GESTÃO PATRIMONIAL</i>	15
3.3. RECOMENDAÇÃO 2 – <i>PROSECUÇÃO E INTENSIFICAÇÃO DOS ESFORÇOS CONDUCENTES AO TOTAL CONHECIMENTO, REGULARIZAÇÃO E INVENTARIAÇÃO DO UNIVERSO PATRIMONIAL DA REGIÃO</i>	16
3.3.1. <i>Regularização e inventariação do universo patrimonial da Região</i>	16
3.3.2. <i>Universo patrimonial da Região</i>	18
3.3.3. <i>Apreciação</i>	20
3.4. RECOMENDAÇÃO 3 - <i>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.</i>	21
3.4.1. <i>Sistema de informação</i>	21
3.4.2. <i>Controlo Interno</i>	23
3.4.3. <i>Competências de fiscalização patrimonial</i>	24
4. DETERMINAÇÕES FINAIS	24
ANEXOS	27
ANEXO I – <i>ESTRUTURA DA PLATAFORMA SIGRAM</i>	29
ANEXO II – <i>NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS</i>	33



RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
Al.	Alínea
art.º	Artigo
BESI, S.A.	Banco Espírito Santo de Investimento, S.A.
Cfr.	Confronte
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
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública.
DGP	Direcção-Geral do Património
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRPA	Direcção Regional do Património
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DSGP	Direcção ou Directora de Serviços de Gestão Patrimonial
DUP	Declaração de Utilidade Pública
E.P.E.	Entidade Pública Empresarial
FS	Fiscalização Sucessiva
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
MS Excel	Microsoft Office Excel
MS Word	Microsoft Office Word
Pág.	Página
PATRIRAM, S.A.	PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional S.A.
PG	Plano Global de Auditoria
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho do Governo Regional da Madeira
SIMPLEX	SIMPLEX - Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa
SRES	Secretaria Regional do Equipamento Social
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças ou Secretário Regional do Plano e Finanças
SPER	Sector Público Empresarial
Vda	Vieira de Almeida & Associados
V.g.	<i>Verbi gratia</i> , por exemplo
VP	Vice - Presidência

FICHA TÉCNICA

<i>Coordenação</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Supervisão</i>	
Fernando Fraga	Auditor-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Cátia Pires	Téc. Verificador Superior
Rui Rodrigues	Téc. Verificador Superior



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

² Ver 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 Ver Prof. António de Sousa Franco, in *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, Coimbra, 1987, págs. 275 e 277.

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



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

Em conformidade com o previsto no Plano de Acção da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas para 2011, realizou-se uma auditoria à Direcção Regional do Património, da Secretaria Regional do Plano e Finanças, com o objectivo de verificar o grau de acatamento das recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas no Relatório n.º 2/2006-FS/SRMTC, de 9 de Fevereiro.

Para alcançar o explicitado objectivo da auditoria, importou conhecer as acções e medidas correctivas postas em prática pela Direcção Regional do Património para acolher as recomendações do TC, cuja avaliação está condensada nas observações deste sumário, a seguir apresentadas conjuntamente com as recomendações que as mesmas suscitam.

1.2. Observações

Com base na auditoria realizada, expõem-se as seguintes observações que evidenciam, de forma sintética, a matéria exposta ao longo do presente relatório.

1. Passados mais de cinco anos após a aprovação do Relatório n.º 2/2006-FS/SRMTC, só uma das três recomendações nele formuladas foi acolhida.
2. **A recomendação 1**, atinente à “*Promoção das medidas conducentes à criação de um quadro jurídico adequado às actuais exigências da contabilidade pública e da gestão patrimonial*”, **não foi acolhida** pois:
 - a. Apesar da publicação, em 2006, de alguns diplomas avulsos, continua em vigor o quadro jurídico existente à data da auditoria anterior, com as insuficiências e omissões então assinaladas pelo TC (cfr. os pontos 2.5.3.1. e 3.2.).
 - b. A iniciativa legislativa de adaptação às especificidades regionais do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, ainda não foi concretizada até à presente data (cfr. os pontos 2.5.3.1. e 3.2.).
3. **A recomendação 2**, relativa à “*Prossecução e intensificação dos esforços conducentes ao total conhecimento, regularização e inventariação do universo patrimonial da Região*”, **foi acolhida** na medida em que:
 - a. Em 17 de Agosto de 2007, a DRPA celebrou com um agrupamento de empresas liderado pelo Banco Espírito Santo de Investimento (BESI, S.A.) o contrato de recenseamento, sistematização e regularização do património e de desenvolvimento, em paralelo, de uma estrutura tecnológica, designada por Plataforma Informática de Gestão dos Imóveis da RAM – SIGRAM, que respondesse aos desafios da gestão do património regional (cfr. o ponto 3.3.1.).
 - b. Houve melhorias significativas na identificação e inventariação do universo patrimonial da RAM traduzidas nos factos de, até 17 de Março de 2009, ter sido feito o recenseamento dos bens do domínio privado passíveis de serem localizados; estar parcialmente concluída a inventariação desses bens na plataforma SIGRAM; se registar um avanço na regularização matricial e predial dos imóveis, embora não tanto quanto a DRPA antecipava (cfr. os pontos 3.3.1.1. e 3.3.1.2.).

- c. Com referência a 31 de Dezembro de 2010, o património imobiliário privativo da RAM era constituído por 4.915 imóveis e 92 parcelas, estando o conjunto mais significativo (4.904 imóveis) referenciado na aplicação SIGRAM (cfr. o ponto 3.3.2.).
4. **A recomendação 3**, respeitante à *“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”*, **não foi acolhida** porque:
- a. O sistema de informação adquirido para a gestão do património imobiliário (SIGRAM) não responde às necessidades e o ficheiro, *MS Excel*, que é utilizado pelos serviços para o acompanhamento registral, não constitui alternativa a uma aplicação de gestão patrimonial (cfr. o ponto 3.4.1.).
- b. Não obstante a produção de algumas instruções internas e a formatação de certas peças documentais, sobressai a ausência de um manual de procedimentos que reúna as normas de controlo interno relacionadas com a administração e gestão do património imobiliário da RAM (cfr. o ponto 3.4.2.).
- c. Com a extinção da Divisão de Fiscalização do Património, as competências de fiscalização patrimonial que estavam a cargo dessa Divisão não foram transferidas para outro serviço da DRPA com a aprovação, em 2008, da respectiva orgânica (cfr. o ponto 3.4.3.).

1.3. Recomendações

Atentas as observações vertidas no presente relatório, o Tribunal de Contas recomenda:

1. À Secretaria Regional do Plano e Finanças que promova a adaptação, às especificidades regionais, do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, tendo em vista criar um quadro jurídico que responda às exigências de uma gestão patrimonial coerente e racionalizada.
2. À DRPA, a adopção das seguintes medidas:
 - a) Rápida conclusão do processo, já iniciado, tendente à implantação de um adequado sistema tecnológico de informação e gestão do património imobiliário da RAM, englobando as vertentes jurídica, operacional, financeira e contabilística;
 - b) Aprovação de um manual que sistematize os procedimentos de controlo na área da gestão do património imobiliário, mantendo em funcionamento um sistema de controlo interno que possibilite a maximização e a rentabilização dos seus serviços, bem como assegure o seu acompanhamento e avaliação permanente.



2. INTRODUÇÃO

2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS

No Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2011, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em 15 de Dezembro de 2010, através da Resolução n.º 3/2010 – PG, encontra-se prevista a “Auditoria de seguimento das recomendações formuladas no Relatório n.º 2/2006-FS/SRMTC”, que incidiu sobre o património imóvel da RAM.

A presente acção foi programada dentro da Linha de Orientação Estratégica 3.6 do Plano Trienal 2011/2013 da SRMTC, de “Acompanhar o acolhimento das recomendações mediante a realização de auditorias de seguimento que avaliem as acções correctivas postas em prática” pelas entidades destinatárias das recomendações e responsáveis pelo seu acolhimento.

Para o efeito, foram definidos os três objectivos operacionais a seguir enunciados:

1. Caracterização da entidade pública objecto da acção, enquadrando a sua actividade nas áreas onde incidiram as recomendações, incluindo as alterações entretanto ocorridas ao nível orgânico;
2. Descrição sumária do sistema de gestão patrimonial dos imóveis do domínio privado da RAM;
3. Avaliação do grau de acolhimento das recomendações formuladas pelo TC – Recomendações 1, 2 e 3.

A acção foi ainda programada no âmbito dos trabalhos de preparação e elaboração do relatório e parecer sobre a conta da RAM relativa ao ano de 2010, na área do património.

2.2. METODOLOGIA

A metodologia adoptada na realização da acção englobou três fases distintas: planeamento, execução, e elaboração do relato, utilizando-se, no seu desenvolvimento, os métodos e os procedimentos definidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, tal como se deu conta no PGA⁷.

2.3. ENTIDADE AUDITADA

A auditoria incidiu sobre a Direcção Regional do Património, uma vez que constituem atribuições desta Direcção Regional “executar e controlar as acções necessárias na área da gestão e administração do património da Região Autónoma da Madeira (...)”, nos termos do art.º 2.º do DRR n.º 11/2008/M, de 18 de Junho⁸.

2.4. GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Salienta-se a boa colaboração e disponibilidade demonstradas pelos dirigentes e funcionários da Direcção Regional do Património que contactaram com a equipa no decurso dos trabalhos da auditoria.

⁷ Aprovado, em 22-02-2011, pelo Juiz Conselheiro da SRMTC.

⁸ Aprovou a orgânica da DRPA.

2.5. ENQUADRAMENTO NORMATIVO

2.5.1. Cadastro e inventário

No acervo normativo aplicável em matéria de inventariação do património público, impõe-se fazer uma breve referência ao DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, que instituiu normas sobre a organização e actualização do inventário geral⁹ dos elementos constitutivos do património do Estado¹⁰.

Tendo por escopo o recenseamento do património na titularidade do Estado, e o fim último da organização do inventário geral¹¹, foi prevista a elaboração de diferentes inventários de base, com destaque para os de imóveis, que incluem um inventário central de bens e direitos imobiliários¹².

O modelo CIBE (Cadastro e Inventário de Bens do Estado), exigido a partir da publicação daquele Decreto-Lei, só foi aprovado 20 anos depois, pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril¹³. Portanto, a sua concepção ocorreu já na vigência do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)¹⁴ e visou dar resposta à necessidade da sua implementação, sistematizando os inventários de base e uniformizando os correspondentes critérios, em conformidade com as exigências da contabilidade patrimonial.

O CIBE tem três objectivos: a inventariação dos bens do activo immobilizado corpóreo para conhecimento da natureza, composição e utilização do património do Estado, enquanto exigência legal decorrente do citado DL n.º 477/80, através dos inventários de bens móveis, de veículos e de imóveis e direitos a eles inerentes, identificados pelas siglas CIME, CIVE e CIIDE¹⁵, respectivamente; a definição de critérios de inventariação para suportar o regime de contabilidade patrimonial, no contexto do POCP; e a unificação dos critérios de inventariação dos referidos bens, em ordem à consolidação do balanço do Estado a integrar na Conta Geral do Estado.

2.5.2. Alterações no quadro jurídico nacional

Entre o período que medeia a anterior (2006) e a actual auditoria, surgiram novos diplomas na área da gestão patrimonial dos imóveis públicos e matérias correlacionadas, de impacto nacional e/ou regional, cuja relevância determina uma breve referência e sistematização, a fim de actualizar critérios de análise, nos domínios em que incidiram as recomendações do relatório anterior.

⁹ 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.

¹⁰ 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”.

¹¹ 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.

¹² Cfr. os art.ºs 10.º a 13.º.

¹³ Estabelece as instruções reguladoras do cadastro e inventário dos bens do Estado actualmente em vigor, assim como o correspondente classificador geral e respectivos modelos anexos. 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, um instrumento impulsionador 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.

¹⁴ Aprovado pelo DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, o qual tornou exigível a inventariação sistemática de todos os bens do activo immobilizado dos serviços públicos, mormente dos bens com carácter permanente, que não se destinassem a ser vendidos.

¹⁵ Ver o Capítulo IV da Portaria n.º 671/2000, respeitante à inventariação de imóveis – CIIDE.



2.5.2.1. NO ÂMBITO DA GESTÃO DO PATRIMÓNIO PÚBLICO

Assume especial relevância a reforma do regime do património imobiliário público, operada pelo DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto¹⁶, que substitui uma vasta, dispersa e antiquada legislação que já não respondia às exigências de uma gestão patrimonial eficiente.

Este Decreto-Lei estabelece, pela primeira vez, disposições gerais e comuns aplicáveis aos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais e desenvolve, concomitantemente, um novo regime para a gestão dos bens imóveis do domínio privado, delimitando-o, no entanto, ao sector público administrativo do Estado. Por último, define um conjunto de regras de coordenação e informação, extensíveis ao sector público empresarial.

Como expressa a respectiva nota preambular, com as inovações e a sistematização introduzidas, visa-se um uso mais eficiente e adequado dos recursos públicos, proporcionando mais racionalidade e rentabilidade nas operações patrimoniais e, conseqüentemente, um reforço da eficácia e rigor financeiros, sendo de salientar o programa de inventariação e o inventário propriamente dito (art.º 114.º e 116.º e seguintes)¹⁷.

O mesmo diploma refere que o inventário assegura o conhecimento da natureza, da utilização e do valor dos bens imóveis, devendo, para tal, comportar o registo dos dados relativos: por um lado, à identificação, classificação, avaliação e afectação dos bens; por outro, à identificação e descrição de contratos de arrendamento e de outros direitos reais que onerem os imóveis.

A organização e estrutura do inventário geral constam da Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril (aprovou o CIBE), ficando o inventário dos bens imóveis militares e dos que integram o património cultural sujeitos a regras especiais e complementares. De notar que, embora o CIBE tenha sido desenvolvido com referência ao subsector Estado, a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP), através da Orientação n.º 2 /2000¹⁸, recomendou a sua extensão aos organismos públicos obrigados a aplicar o POCP ou os planos sectoriais (serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social).

Relativamente às Regiões Autónomas, determina-se, no âmbito dos imóveis do domínio público (art.º 113.º, n.º 7), a necessidade de aprovação de programas de gestão do património e do correspondente inventário geral, o que as vincula aos pré-requisitos e objectivos visados por aqueles instrumentos. Ficam ainda as entidades que integram o respectivo perímetro de consolidação (administração indirecta da RAM e SPE da RAM) sujeitas ao dever de assegurar a organização e actualização periódica dos respectivos inventários.

Relativamente aos imóveis do domínio privado, nada transparece do diploma que vincule a RAM, gozando os órgãos de governo próprio de plena autonomia na matéria.

¹⁶ Aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 10/2007, de 6 de Março.

¹⁷ Com o referido programa pretendia-se uma apresentação, de forma calendarizada e plurianual, do conjunto dos trabalhos necessários à elaboração e actualização dos inventários dos imóveis do Estado e institutos públicos, que respeitasse dois pré-requisitos essenciais: fossem compatíveis com a execução de uma contabilidade pública (POCP ou os planos de contabilidade sectoriais) e constituíssem um modelo de gestão imobiliário suportado em adequadas tecnologias de informação. A importância destas duas linhas de orientação determinou que, no acompanhamento da implementação do programa, o membro do governo responsável fosse coadjuvado pela comissão de normalização contabilística.

¹⁸ Recomendou a adopção generalizada pelos serviços e organismos obrigados a aplicar o POCP e planos sectoriais dele decorrentes, das normas de inventariação aprovadas pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril. Foi publicada através da Portaria n.º 42/2001 (I-B série), de 19 de Janeiro, do Senhor Ministro das Finanças.

2.5.2.2. NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO PREDIAL E MATRICIAL

O número de imóveis do património público sem a situação registral actualizada ou em situação de omissão matricial¹⁹ é muito comum, tal como foi observado na operação de recenseamento de imóveis da Administração Pública²⁰ que deu origem ao DL n.º 199/2004, de 18 de Agosto, mediante o qual foram fixadas medidas de carácter excepcional e transitório (até finais de 2008²¹), orientadas para a regularização da situação jurídica do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos.

Terminada a sua vigência a 31 de Dezembro de 2008, algumas das soluções do diploma foram acolhidas no DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto. É o caso da justificação administrativa, que possibilita a regularização matricial e registral de imóveis do domínio privado em situação de omissão ou de incorrecta inscrição ou descrição, por simples comunicação, após publicação no DR de uma lista definitiva, e da dispensa da apresentação de licença ou autorização administrativa quando da transmissão de imóveis cuja construção foi promovida pelo Estado ou institutos públicos.

A própria reforma do Código do Registo Predial, reflectida no DL n.º 116/2008, de 4 de Julho, e concretizada em sede do programa SIMPLEX, aprovou medidas de simplificação, desmaterialização e desformalização de actos e processos do registo predial e de actos notariais conexos.

2.5.3. Alterações no ordenamento jurídico regional

2.5.3.1. QUADRO GERAL

No tocante à RAM, tendo por referência o quadro normativo existente em 2006, poucas novidades há a registar. Com efeito, o DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio, continua a ser a referência em matéria de inventariação e inscrição no cadastro dos bens imóveis do domínio privado regional.

Subsiste ainda a legislação nacional adaptada à RAM, como sejam os regimes da cessão, a título precário (DLR n.º 40/2006/M, de 23 de Agosto) ou definitivo (DLR n.º 42/2006/M, de 24 de Agosto), e a alienação (DLR n.º 43/2006/M, de 24 de Agosto) de imóveis do domínio privado, cuja aprovação coincidiu com a auditoria anterior.

2.5.3.2. QUADRO ORGANIZACIONAL E OPERACIONAL

Em consonância com o disposto no art.º 143.º do EPARAM e no art.º 227.º, n.º 1, al. h), da CRP²², a RAM dispõe de competência para “*administrar e dispor do seu património*”, verificando-se que o sector do património está integrado na SRPF²³, de acordo com a estrutura orgânica e de funcionamento do executivo regional, aprovada pelo DRR n.º 5/2007/M, de 23 de Julho.

Nas atribuições daquela Secretaria Regional, incluem-se, entre outras, a gestão e administração patrimonial, dispondo, para o efeito, das competências de “*acompanhar, controlar e gerir (...) o património da Região, à excepção do artístico e do cultural*”, e, paralelamente, de “*acompanhar e*

¹⁹ Um dos elementos da maior relevância na gestão patrimonial é a sua regularização predial e matricial. O registo predial destina-se a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário.

²⁰ 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, tendo em vista o seu enquadramento numa política global e estratégica de gestão integrada do património do Estado.

²¹ Cfr. o art.º 8.º do diploma.

²² Na redacção dada pela Lei n.º 1/2001, de 12 de Dezembro, que aprovou a 5.ª revisão constitucional.

²³ O 69.º, al. i), do mesmo Estatuto confere ao Governo Regional o exercício dos poderes funcionais necessários para a realização desses fins.

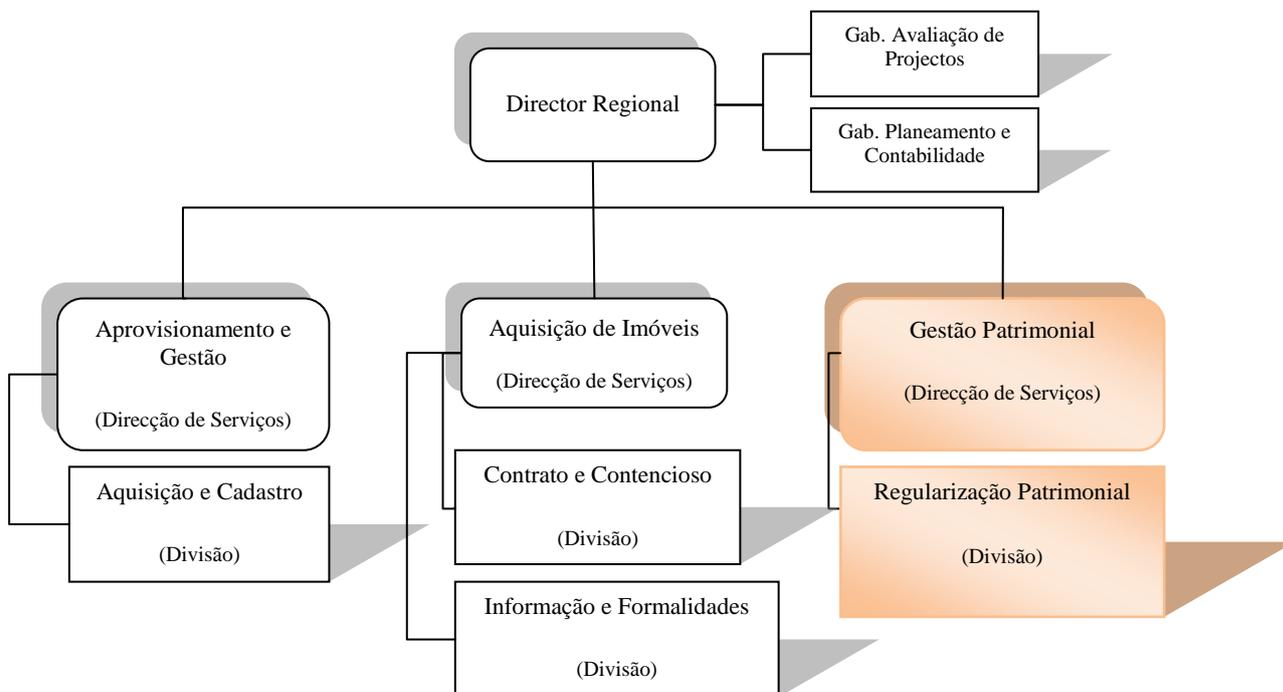


promover os procedimentos necessários à concretização das aquisições de imóveis necessários às obras públicas, bem como os estudos de aquisição de imóveis para outros fins de interesse público” [ver o art.º 2.º e o art.º 3.º, n.º 1, als. j) e l), do anexo ao DRR n.º 2/2008/M, de 15 de Fevereiro]²⁴.

Em termos de organização interna, a prossecução das atribuições de gestão e administração do património da RAM, com a excepção do artístico e cultural e do transmitido ou concessionado à PATRIRAM, S.A., foi entregue à DRPA, cuja orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 11/2008/M, de 18 de Junho.

As competências do Director Regional abarcam matérias como a aquisição, o arrendamento e a alienação dos imóveis, a condução dos processos de expropriação por utilidade pública e a organização e actualização do inventário dos bens da RAM. Compreendendo ainda a competência delegada de regularização e registo dos imóveis adquiridos pela RAM.

A DRPA, com funções predominantemente executivas²⁵, é um serviço organizado em torno de uma estrutura nuclear²⁶, constituída por 3 direcções de serviços, e 6 unidades orgânicas flexíveis²⁷, com o seguinte organograma:



Das unidades orgânicas que integram a DRPA, importa destacar a Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial (DSGP), que tem por missão a gestão e regularização dos imóveis da RAM, assim como a manutenção e actualização do cadastro e inventário dos seus bens patrimoniais. Encontram-se afectos

²⁴ Aprovou a orgânica da Secretaria Regional do Plano e Finanças. Esta orgânica alargou as atribuições da SRPF à área da aquisição de imóveis, tendo em vista “uma melhor e maior eficiência e eficácia na gestão, coordenação e inventariação do património regional”. Por contraposição, a SRES viu restringidas as suas competências nesta matéria.

²⁵ De harmonia com a classificação estatuída pelo DLR n.º 17/2007/M, de 12 de Novembro, que instituiu os princípios e normas de a que obedece a organização das administração directa e indirecta da RAM.

²⁶ Aprovada ao abrigo da Portaria conjunta da VP e da SRPF n.º 77/2009, de 27 de Julho.

²⁷ Criadas por Despacho do SRPF, publicado no JORAM, n.º 143, II série, de 29 de Julho de 2009.

a esta estrutura, além da dirigente do Serviço, 3 funcionários detentores de formação jurídica, 1 arquitecto e ainda 2 funcionários que prestam apoio de natureza administrativa²⁸.

Na opinião dos dirigentes, o número de funcionários tem-se revelado insuficiente, face ao elenco de tarefas a desempenhar, tendo em conta o volume de trabalhos decorrente dos actos necessários à regularização e registo do património imobiliário, junto das conservatórias, serviços de finanças e câmaras municipais, que absorvem uma parte substancial dos recursos disponíveis.

Este contexto circunstancial impõe uma reflexão estratégica sobre o que deve ser exigível ao nível da gestão patrimonial. Pois se é certo que a regularização dos registos patrimoniais é uma parte essencial na prossecução dos objectivos de gestão, mesmo assim não deixa de ser instrumental relativamente à gestão patrimonial no seu todo e, conseqüentemente, não pode ser impeditiva de uma organização e manutenção actualizada do cadastro e inventário.

2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Procedeu-se à audição do Secretário Regional do Plano e Finanças e do Director Regional do Património, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria, em observância do preceituado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pelo art.º 1 da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto²⁹.

Dentro do prazo fixado para o efeito, apenas o Director Regional do Património apresentou alegações³⁰, as quais foram objecto de análise e tidas em consideração na elaboração deste relatório, mais concretamente no ponto 3.4.2., onde surgem evidenciadas por transcrição.

²⁸ De acordo com a resposta ao questionário CIIDE, a chefe de divisão da regularização patrimonial, no decurso do ano de 2010, foi designada para exercer funções noutra direcção de serviços. A actual directora de serviços da Gestão Patrimonial assumiu funções em 17 de Agosto de 2009, conforme Despacho publicado no JORAM, 2ª Série, n.º 160, de 24 de Agosto, do mesmo ano.

²⁹ Cfr. os ofícios n.ºs 973 e 972, de 13/05/2011.

³⁰ Remetidas a coberto do ofício n.º 337/G, de 27/05/2011, da Direcção Regional do Património.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

3.1. Introdução

Concluída a análise da evolução do quadro legal, regulamentar e organizacional aplicável à área do património da RAM, impõe-se agora, para aferir do grau de acolhimento das recomendações do Relatório n.º 2/2006 – FS/SRMTTC, dar conta das medidas adoptadas pela DRPA e extrair conclusões sobre as acções postas em prática até à data de realização dos trabalhos da presente auditoria.

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

A forma de organização e actualização do cadastro e inventário do património imóvel do domínio privado da RAM continua a reger-se pelo DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio, que, à data da realização da auditoria anterior, já se encontrava desactualizado, e não respondia às exigências da contabilidade pública e da gestão patrimonial.

Releva, neste âmbito, o facto de, entretanto, o Estado ter aperfeiçoado o regime vigente com a publicação do DL n.º 280/2007, que trouxe para o centro das preocupações da gestão do património do Estado, a adopção de tecnologias de informação adequadas, o suporte às exigências da contabilidade patrimonial (POCP e planos de contas sectoriais), e a concretização de normas mais exigentes de gestão, controlo e avaliação patrimoniais.

De notar que a extensão da aplicação do CIBE aos organismos obrigados à adopção do POCP, por força da Orientação n.º 2 /2000 da CNCAP, acabaria por fornecer o “*quadro jurídico adequado às actuais exigências da contabilidade pública*”, caso o art.º 70.º da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de Março, não tivesse estipulado que “*As Regiões Autónomas devem adoptar, no período máximo de dois anos após a data de entrada em vigor da presente lei, o Plano Oficial de Contabilidade Pública e os respectivos e respectivos planos de contas sectoriais*”³¹.

Há, no entanto, a reter que, decorridos cinco anos sobre a notificação do Relatório n.º 2/2006 – FS/SRMTTC, não foi aprovada nenhuma medida legislativa que, atentas as especificidades regionais e a desactualização do citado DRR n.º 5/82/M, consubstancie qualquer inovação ou reconsideração normativa no domínio da organização e actualização do inventário dos elementos constitutivos do património da RAM, ou que culminasse com a criação de um quadro jurídico adequado às exigências da gestão patrimonial.

De facto a par da publicação, em 2006, de alguns diplomas avulsos³², sabe-se apenas que foi elaborada uma proposta de DLR, de adaptação, às especificidades regionais, do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, da qual, contudo, não é conhecido qualquer desenvolvimento subsequente no sentido da sua aprovação.

Essa adaptação é tanto mais urgente porquanto, nesse diploma, estão consagradas medidas, instrumentos e mecanismos jurídicos na área da gestão patrimonial de aplicação imperativa à RAM e

³¹ Desde 2007, que a Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro (Lei das Finanças Regionais) determina a necessidade de ser adoptado, pela Administração Regional, o POCP e os planos de contas sectoriais.

³² Os regimes da cessão, a título precário (DLR n.º 40/2006/M, de 23 de Agosto) ou definitivo (DLR n.º 42/2006/M, de 24 de Agosto), e a alienação (DLR n.º 43/2006/M, de 24 de Agosto) de imóveis do domínio privado.

porque grande parte da legislação nacional, ao nível da aquisição onerosa³³, da alienação³⁴, da cessão³⁵, da permuta ou troca³⁶, da doação³⁷ e arrendamento³⁸ de imóveis, foi, por ele, revogada.

Em resumo, manteve-se o quadro jurídico vigente à data da auditoria anterior, com as insuficiências e omissões assinaladas pelo TC, o que fundamenta o juízo de não acatamento da recomendação, e coloca a questão de saber se esta situação tipifica ou não o ilícito financeiro previsto no art.º 65.º, n.º 1, al. j), da LOPTC, o qual é susceptível de fazer incorrer em responsabilidade sancionatória a entidade destinatária da recomendação, o SRPF.

O Tribunal entende destacar a disponibilidade manifestada pela DRPA para acolher as recomendações emitidas sobre esta matéria no relatório anterior, com expressão concreta nas iniciativas legislativas avulsas já referidas e na elaboração da proposta de adaptação do DL n.º 280/2007, submetida à consideração do SRPF, mas cuja aprovação depende da intervenção do Conselho do Governo Regional e da Assembleia Legislativa da Madeira. Como, de resto, as demais medidas legislativas necessárias à reformulação do quadro normativo regional.

3.3. Recomendação 2 – *Prossecução e intensificação dos esforços conducentes ao total conhecimento, regularização e inventariação do universo patrimonial da Região*

3.3.1. Regularização e inventariação do universo patrimonial da Região

A DRPA, em 2006, adquiriu a um agrupamento de empresas liderado pelo BESI, S.A., a plataforma informática, designada por SIGRAM, constituída por uma base de dados relacional integrada num sistema de informação geográfico, com possibilidade de acesso remoto a partir de qualquer Navegador ou Web Browser³⁹.

O contrato então outorgado, no valor de 1.296 mil euros, sem IVA, tinha por objecto principal a identificação, regularização, avaliação e apresentação de propostas de rentabilização dos imóveis da RAM e o correspondente carregamento na aplicação⁴⁰.

O BESI, S.A., deu os seus trabalhos por concluídos a 17 de Março de 2009, tendo nesta data procedido à entrega da aplicação SIGRAM, acompanhada da correspondente documentação de suporte organizada por dossiês.

Na sequência de testes realizados à base de dados, a DRPA detectou um número significativo de desconformidades (imóveis omissos e incompletude de dados sobretudo ao nível do processo de regularização registral e matricial dos prédios), que motivou o adiamento *sine die*

³³ O DL n.º 27/99, de 22 de Fevereiro; a Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/83, de 31 de Janeiro; o DL n.º 74/80, de 15 de Abril.

³⁴ O DL n.º 309/89, de 19 de Setembro; o Despacho n.º 30-A/2004, de 30 de Junho; o DL n.º 115/2000, de 4 de Julho.

³⁵ O DL n.º 97/70, de 13 de Março; o DL n.º 24.489, de 13 Setembro de 1934.

³⁶ O DL n.º 25.547, de 27 de Junho.

³⁷ O DL n.º 31.156, de 13 Março de 1941.

³⁸ O DL n.º 507-A/79, de 24 de Dezembro; o DL n.º 228/95, de 11 de Setembro.

³⁹ Precedendo o concurso público internacional n.º 1/S/2006, destinado à “*Aquisição de serviços de apoio técnico e consultadoria necessários à regularização e rentabilização dos activos imobiliários da RAM e apresentação de soluções com vista à sua racionalização e rentabilização*”.

⁴⁰ Na sequência do contrato, foi efectuada uma circularização a todas as Secretarias do GR, de modo a fazer o levantamento dos imóveis da RAM. Posteriormente, esses dados têm sido obtidos internamente pela DRPA, que actualmente detém, entre outras, as competências de aquisição, alienação e apropriação de bens imóveis.



da recepção definitiva da plataforma, encontrando-se a utilização da mesma suspensa (não operacional), desde a data de entrega.

Em resultado dessa suspensão, as novas aquisições (por expropriação e por via do direito privado) e os imóveis/parcelas⁴¹ cuja existência só foi conhecida após a conclusão do recenseamento realizado pelo BESI, S.A, passaram a ser lançadas provisoriamente numa folha Excel configurada para as operações (tramitação processual) de regularização dos imóveis no registo (conservatória) e na matriz (repartições de finanças) prediais, mas que não constitui uma verdadeira alternativa tecnológica preparada para os desafios da gestão patrimonial⁴².

3.3.1.1. RECENSEAMENTO

A delimitação, identificação e sistematização dos activos imobiliários detidos, directa ou indirectamente, pela RAM, para fins de constituição do cadastro e inventário da RAM, foi uma operação planeada, conduzida e realizada pelo BESI, S.A., no cumprimento do contrato de prestação de apoio técnico e consultoria firmado com a DRPA.

Constituindo a primeira etapa e a fase mais crítica do contrato, da qual dependia todo o processo de inventariação, a operação de recenseamento contou com o apoio da DRPA e a colaboração das entidades públicas envolvidas⁴³, tendo alcançado o nível de cobertura desejado⁴⁴.

Em conformidade com o n.º 1 do art.º 3.º do DLR n.º 5/82/M e com o objecto do contrato, foram integrados, no domínio cadastral, os imóveis dos serviços e organismos da Administração Regional, não personalizados, ainda que afectos ou sob administração de terceiros, os activos imobiliários dos institutos, fundos e serviços autónomos e das entidades públicas empresariais⁴⁵ e ainda todas as situações de direitos conexos (designadamente, usufruto, uso, posse ou mera detenção), constituídas a favor da Região ou das mencionadas pessoas colectivas públicas⁴⁶.

Isto justifica o facto da aplicação SIGRAM ter uma maioria de imóveis (3.912 registos, ou cerca de 80% do global) cuja propriedade é de empresas públicas regionais. Conjunto largamente dominado pelos imóveis titulados pelo Instituto de Habitação da Madeira, E.P.E. (3.829 registos), aproximadamente 78% do global. Independentemente da titularidade, existem sob exploração do SPER ou de institutos públicos 4004 imóveis (à volta de 82%)⁴⁷.

3.3.1.2. REGISTOS E OPERAÇÕES PATRIMONIAIS

Como se disse, na prossecução das determinações contratuais, o BESI, S.A., obrigou-se a realizar um conjunto de tarefas e operações que envolviam a caracterização e classificação dos imóveis identificados na fase de recenseamento, a submissão dos mesmos a registo, a sua avaliação e

⁴¹ Existem 31 imóveis/parcelas com escritura anterior a 2008. A mais antiga é de 1980.

⁴² De modo, a dar resposta ao art.º 3º da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de Março.

⁴³ Nos termos estabelecidos no art.º 8.º do DLR n.º 5/82/M, de 18 de Maio.

⁴⁴ Embora sem quantificar, os responsáveis reconhecem, não ser possível dar por concluído o processo, permanecendo ainda imóveis mais antigos por identificar. Cfr. a resposta n.º 9 ao “Questionário – CIIDE”.

⁴⁵ Somente aquelas em que a RAM detém 100% do capital.

⁴⁶ Note-se que o perímetro de consolidação é mais extenso que o definido para o Estado, no CIBE. Do mesmo modo o cadastro e inventário dos imóveis e direitos do Estado (CIIDE), que visa o suporte à contabilidade patrimonial pública, só abrange os bens das entidades com autonomia administrativa, financeira e patrimonial e demais serviços públicos obrigados a aplicar o POCP ou planos sectoriais “por recomendação da CNCAP ou por força de qualquer norma legal”.

⁴⁷ Números extraídos da plataforma e que devem ser lidos com alguma reserva, por não ter havido uma validação e recepção definitiva pela DRPA e os campos *Titularidade* e *Exploração por terceiros* poderem apresentar erros ou omissões.

rentabilização, a georeferenciação e a organização de toda a documentação em arquivos digitais e pastas físicas.

O balanço final das operações de regularização, avaliação e rentabilização dos 4.904 imóveis que integram a estrutura SIGRAM, conforme as últimas actualizações disponibilizadas, consubstancia as fases descritas e sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 1 – Imóveis inseridos na aplicação SIGRAM

Operações previstas	Fases realizadas	N.º de Imóveis	%
<u>Regularização</u>	Imóveis regularizados	447	9,1
	Imóveis identificados e não regularizados	4.324	88,2
	Imóveis com regularização em curso	133	2,7
	Total	4.904	100,0
<u>Avaliação</u>	Avaliação por validar	340	6,9
	Avaliação validada	3.778	77,0
	Não avaliados	786	16,0
	Total	4.904	100,0
<u>Rentabilização</u>	Rentabilização proposta	3.736	76,2
	Rentabilização implementada	41	0,8
	Rentabilização não proposta	1127	23,0
	Total	4.904	100,0

Fonte: Relatórios SIGRAM

Na óptica do BESI, S.A., à data de 17/03/2009, só tinham sido regularizados 447 imóveis (9,1%), encontrando-se outros 133 com a tramitação em curso. Tinham sido avaliados 4.118 prédios (83,9%) tendo sido proposta a rentabilização de 3.777 (77%) imóveis. Os imóveis rentabilizados (41) foram concedidos à PATRIRAM, S.A. tendo sido abrangidos por uma operação de titulação de créditos que foi objecto de análise pelo Tribunal no Relatório n.º 15/2009-FS/SRMTC.

Muito significativa, 4.334 imóveis, ou seja, 88,2% do universo, é a quantidade de imóveis não atingidos por qualquer etapa do processo de regularização predial e/ou matricial, matéria em que assentam as divergências entre a DRPA e o BESI, S.A. a propósito do cumprimento do contrato celebrado.

No essencial, a DRPA questiona o baixo número de registos regularizados (esperava-se a regularização de, cerca de 50% dos imóveis), as incorrecções e imprecisões dos dados constantes da plataforma SIGRAM e a forma inadequada de organização dos processos físicos.

Apesar da suspensão da supra referida aplicação, a DRPA tem vindo a executar os novos registos dos bens patrimoniais do domínio imobiliário da RAM numa folha Excel, informando a DSGP que todos os imóveis registados entre 17 de Março de 2009 e 31 de Dezembro de 2010 estão lançados.

3.3.2. Universo patrimonial da Região

De acordo com os dados actualizados a 31 de Dezembro de 2010, o património da RAM era constituído por um conjunto de 5.131 imóveis e 92 parcelas identificadas e/ou registadas, sendo 216 imóveis do domínio público e 4.915 imóveis e 92 parcelas relativas ao domínio privado.



Quadro 3 – Imóveis da RAM em inventário em 31/12/2010

CLASSE	TIPO	N.º TOTAL	CLASSE	TIPO	N.º	ESPÉCIE	SIGRAM N.º	EXCEL N.º	TOTAL N.º	
Domínio	Imóveis	5.131	Público	Imóveis (a)	216		-	216	216	
				Parcelas	1.960		-	1.960	1.960	
				Sub-total		0	2.176	2.176		
	Parcelas	92	Privado	Parcelas	Imóveis	4.915	Urbano	4.395	3	4.398
							Rústico	435	5	440
							Misto	67	3	70
							n.d.	7	-	7
							Urbano	-	13	13
							Rústico	-	61	61
							Misto	-	16	16
		n.d.	-	2	2					
Sub-total		4.904	103	5.007						

(a) As 1.960 parcelas correspondem a 216 imóveis, como tal, as parcelas não contam para o cálculo do montante total.

Fonte: Dados fornecidos pela DRPA, em resposta a inquérito ao cadastro e inventário.

No respeitante ao domínio privado, importa referir que o número mais significativo (4.904 imóveis) está lançado na plataforma SIGRAM, que comporta os bens identificados e registados até 17 de Março de 2009. A partir dessa data, as novas aquisições, lançadas na base Excel, somaram 103 prédios dos quais 92 estão identificados como parcelas, que não representam verdadeiramente unidades autónomas com significado económico.

Na sua maioria (88,1%), os bens imóveis do domínio privado são compostos por prédios urbanos (4.411⁴⁸). Os prédios rústicos (501⁴⁹) e mistos (86⁵⁰) representam apenas, respectivamente, 10% e 1,7% do universo⁵¹.

Foi ainda solicitada a discriminação dos imóveis por terrenos, edificações e benfeitorias, mas nenhum dos dois sistemas de informação permitia essa desagregação. Também não foi prevista a distinção entre o património privado disponível e indisponível, tema da máxima importância em matéria de gestão patrimonial, dadas as naturais restrições ao comércio jurídico destes últimos, que os aproxima dos bens do domínio público.

Os fins ou utilidades a que os bens se encontram afectos, bem como a respectiva valorização (ou não valorização) encontram-se reflectidos no quadro que se segue:

⁴⁸ Os 4.411 prédios urbanos correspondem a 4.398 imóveis e 13 parcelas.

⁴⁹ Os 501 prédios rústicos equivalem a 440 imóveis e 61 parcelas.

⁵⁰ Os 86 prédios mistos compreendem 70 imóveis e 16 parcelas.

⁵¹ Existem ainda 9 prédios (0,2%) não classificados.

Quadro 4 – Imóveis – Afecção e valorização

Utilização/ Afecção	SIGRAM				Excel			Total
	AVALIADOS	VALOR	NÃO AVALIADOS	SUB-TOTAL	IMÓVEIS	PARCELAS	SUB-TOTAL	
Instalação de serviços	182	170.801.576	104	286				286
Equipamentos	54	6.526.511	81	135	11	42	53	188
Escolas	33	111.269.421	146	179		26	26	205
Hospitais e Centros de Saúde	26	56.574.940	18	44		24	24	68
Monumentos	8	29.526.373	2	10				10
Habituação	3.274	90.325.094	104	3.378				3.378
Diversos	203	19.573.686	87	290				290
Outros	136	13.217.150	19	155				155
n.d.	26	4.605.383	401	427				427
Total	3.942	502.420.134	962	4.904 (a)	11	92	103	5.007

(a) Apesar da informação facultada pela DSGP de 4.906 imóveis inseridos no SIGRAM, identificaram-se duas situações de duplicação de dados.

Fonte: idem; n.d. – não disponível

Os imóveis inventariados, em 31/12/2010, encontram-se avaliados em cerca de 502,4 milhões de euros, valor que corresponde a 80% dos registos da aplicação SIGRAM (ou 3.942 imóveis).

Na distribuição por utilizações⁵², predominam os imóveis destinados à habitação (67,4% ou 3.378 unidades), seguidos a longa distância pelas instalações de serviços (5,7% ou 286), as escolas (4,1% ou 205) e os equipamentos (3,8% ou 188). Aos hospitais e centros de saúde estão afectos 68 prédios (1,4%), sendo 14 deles, parcelas.

Em termos dos bens objecto de valoração, o património mais representativo é constituído pelos imóveis afectos aos serviços (34% ou 170,8 milhões de euros), seguido das escolas (22% ou 111,2 milhões de euros) e das habitações (18% ou 90,3 milhões de euros). Os hospitais e os centros de saúde estão valorizados em 56,6 milhões de euros, representando 11% do valor patrimonial.

3.3.3. Apreciação

O resultado da análise efectuada permite concluir que a identificação, regularização e inventariação do universo patrimonial da RAM registou progressos significativos.

Não obstante a inoperacionalidade da estrutura SIGRAM, até 17 de Março de 2009 tinha sido feito o recenseamento dos bens do domínio privado passíveis de serem localizados, estava parcialmente concluída a inventariação no SIGRAM e registou-se um avanço na regularização matricial e predial dos imóveis, embora não tanto quanto a DRPA antecipava.

Neste contexto, considera-se que a DRPA acatou a recomendação de “*prosecução e intensificação dos esforços conducentes ao total conhecimento, regularização e inventariação do universo patrimonial da Região*”.

⁵² Não foi realizada a distribuição por utilização/afecção de 427 imóveis – cerca 8,5% do total.



3.4. Recomendação 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.

3.4.1. Sistema de informação

Conforme se deu conta no ponto precedente, a DRPA dispõe de duas bases de dados para registo do património imóvel da RAM. A primeira constituída pela aplicação SIGRAM, desenvolvida pelo agrupamento de empresas liderado pelo BESI, S.A., de onde constam os imóveis do domínio público privado. A segunda, criada em folha Excel, pela DSGP, engloba todos os imóveis do domínio público e os registos do domínio privado, realizados depois da suspensão daquela aplicação que não chegou a entrar em fase operacional.

3.4.1.1. SIGRAM

A plataforma consiste numa base de dados relacional, integrada num sistema de informação geográfico e contém informação sobre os imóveis que integram o património imobiliário de domínio privado da RAM. A cada imóvel está associada uma ficha individual que contém os dados gerais de identificação do imóvel e toda a documentação relevante, existente em suporte documental, está digitalizada e inserida na ficha do imóvel.

Como a informação contida na plataforma não constitui uma realidade estática, após a sua entrega, a DRPA, no exercício das respectivas atribuições, deverá proceder ou mandar proceder à actualização dos dados, sempre que se verifique qualquer alteração ou variação patrimonial.

O acesso à plataforma informática é efectuado remotamente, através de qualquer navegador ou Web browser. No entanto, por questões de segurança, o acesso implica a inserção de um registo de entrada (*login*) e palavra-chave (*password*), por utilizador⁵³.

3.4.1.2. MS EXCEL

Ao contrário da aplicação SIGRAM, a folha de Excel é um instrumento formatado para referenciar as etapas chave do processo administrativo de regularização matricial e predial dos imóveis da RAM⁵⁴ que não garante: o controlo de acessos à informação⁵⁵; a protecção da informação contida nas células, podendo ser facilmente editadas e/ou apagadas; o registo histórico das alterações; o acesso remoto e/ou partilhado (só corre no computador da DSGP).

Em termos simples, é uma listagem de “todas as parcelas adquiridas para posterior averbamento do Domínio Público da RAM” e de “todas as parcelas adquiridas/escrituradas, após auto de recepção

⁵³ Para mais pormenores sobre as características do SIGRAM, ver o Anexo I.

⁵⁴ A folha do MS Excel identifica, em linha, as parcelas inseridas e, em coluna, a “obra”, “n.º da parcela”, “natureza”, “áreas”, “localização”, “artigo matricial”, “descrição do prédio na Conservatória do Registo Predial”, “Elementos da escritura”, “DUP- Declaração de utilidade pública”, entre outros elementos, no entanto, as colunas acima identificadas, não correspondem às exigências do CIBE, pois foram criadas conforme as necessidades decorrentes do trabalho desenvolvido pela DSGP.

⁵⁵ O acesso não depende da prévia definição de perfis de utilizador nem sequer do registo e identificação dos utilizadores, nem inserção de respectiva *password*.

dos trabalhos, a 17 de Março de 2009, no âmbito do Concurso Público 1/S/2006, para posterior registo do Domínio Privado da RAM”⁵⁶.

A inserção/identificação das parcelas na folha é efectuada após a recepção dos respectivos títulos de aquisição verificando-se que a DSGP tem uma grande preocupação com a regularização da parcela em nome da RAM, mas não com a identificação dos imóveis⁵⁷.

3.4.1.3. APRECIÇÃO

Comparativamente com a realidade encontrada na auditoria de 2006, a plataforma SIGRAM representa uma evolução em termos de sistema de informação, nomeadamente no que se refere à:

- Obrigatoriedade de identificação dos utilizadores e da introdução de uma *password*, pois só é possível consultar/editar, após haver um registo prévio do utilizador;
- Possibilidade de obter o historial sobre o acesso ou edição do sistema informático, nomeadamente, no respeitante à entidade, ao momento e às operações de edição realizadas;
- Disponibilidade de patamares de segurança, com privilégios de acesso diferenciados, para o universo admissível dos utilizadores;
- Capacidade de exportação de dados (por exemplo, para os formatos MS Word e MS Excel);
- Produção de dados estatísticos, através do menu “Relatórios”, de auxílio à gestão patrimonial.

No entanto, esta plataforma não foi desenvolvida com a preocupação de responder às exigências do CIBE⁵⁸, designadamente em matéria de “*Amortizações*”, “*Reavaliações*”, “*Seguros*” e “*Variações dos elementos constitutivos do património*”.

Com efeito, a aplicação SIGRAM não foi concebida, nem isso foi estabelecido pela DRPA no caderno de encargos do concurso que precedeu a sua aquisição, para responder às necessidades do POCP e dos planos de contas sectoriais designadamente no que respeita: à decomposição do valor do imóvel entre terrenos, edificações e benfeitorias; à atribuição de um período de vida útil; à realização das amortizações ou a avaliação generalizada dos bens⁵⁹.

A folha Excel, por sua vez, não reúne os requisitos necessários, tanto no plano tecnológico como no âmbito dos respectivos conteúdos e sistematização, a uma gestão eficiente do património da RAM, nem garante a eficácia e o rigor financeiro das operações que lhe são inerentes. Não pode, pois, ser encarada como uma solução consistente e de continuidade. Trata-se de um instrumento criado tão-somente para acompanhar as diferentes etapas do processo de regularização predial e matricial dos imóveis, e nesse plano é eficaz⁶⁰.

Face ao exposto, e não obstante se admita que a aplicação SIGRAM, corrigidos os erros e omissões detectados, devidamente operacional, perfilar-se-ia como uma resposta adequada ao sistema de

⁵⁶ Conforme resposta da Directora de Serviços da Gestão do Património, ao nosso Questionário CIIDE.

⁵⁷ A DSGP explicitou que, até à presente data, se tem preocupado com a identificação/regularização de parcelas, pois as mesmas, seguidamente, irão integrar um determinado imóvel, através do mecanismo de anexação.

⁵⁸ Portaria n.º 671/200, de 17 de Abril.

⁵⁹ Desde 2007, a Lei de Finanças das Regiões Autónomas determina a aplicação do POCP às Regiões Autónomas. Ver a dilação, até 2013, prevista no art.º 3º da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de Março.

⁶⁰ Porém, por mais importante que seja a questão dos registos, não pode um sistema de inventário e gestão patrimonial ficar limitado à resolução prévia dos actos relacionados com a regularização dos prédios que o constituem. Nem a eliminação desse problema deve ser condição essencial para carregar um imóvel em inventário ou sobre ele ocorrerem factos patrimoniais com relevância económica – como a entrada em operação, a afectação a um determinado fim, a valoração ou a programação de operações de manutenção ou rentabilização. Veja-se, como exemplo, o caso da PATRIRAM, S.A., a regularização dos registos ainda em curso, de 3 dos imóveis, não impediu a realização da operação.



informação preconizado na recomendação do TC, sobressai a inoperacionalidade da plataforma e a situação de indefinição quanto à sua utilização futura, derivada do impasse em que se encontra o relacionamento entre a DRPA e o agrupamento liderado pelo BESI, S.A., sem solução à vista.

E sobressai ainda que o documento criado em MS Excel não constitui um verdadeiro sistema de informação fidedigno de apoio à gestão do património, nem serve de alternativa à plataforma acima referida.

Por isso, mesmo que se valorizem as iniciativas dos dirigentes da DRPA (a aquisição da estrutura tecnológica SIGRAM e a criação da folha Excel, se vista não como solução, mas como instrumento auxiliar), este quadro circunstancial evidencia que a recomendação do TC não foi acatada na parte em que apela à *“implementação de um adequado sistema de informação”* à boa gestão do património imobiliário.

3.4.2. Controlo Interno

Embora haja uma apreensão clara, por parte de dirigentes e funcionários, das tarefas que lhes estão adstritas, as atribuições da DRPA de *“executar e controlar as acções necessárias na área da gestão e administração do património da Região”*, e de *“realizar os estudos e procedimentos adequados à concretização das aquisições de imóveis necessários às obras públicas ou outros fins de interesse público”*⁶¹, atento o seu carácter genérico, necessitam de ser desenvolvidas e concretizadas através de regras internas, ou orientações, que assegurem a uniformidade dos procedimentos e criem condições que potenciem o rigor, a eficácia, a eficiência e uma adequada gestão do património.

De outro lado, anota-se que, de acordo com o DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio, a obrigatoriedade de organização e actualização do cadastro é da SRPF, através da DRPA (art.º 2.º), cumprindo-lhe, para o efeito, emanar as instruções e circulares para tanto tidas por necessárias (art.º 12.º), e cabendo, por sua vez, a cada departamento governamental adoptar as medidas adequadas para a recolha dos dados existentes (art.º 13.º).

Porém, continuam por editar as instruções e/ou circulares que enquadrem o cadastro dos bens da Região e garantam a conveniente coordenação e cooperação com e entre as entidades inseridas no perímetro de consolidação do inventário.

O exposto não impede, no entanto, o reconhecimento de que houve melhorias relativamente à auditoria anterior, visíveis na existência de protótipos de informações e ofícios normalizados, a enviar/solicitar elementos às entidades intervenientes no processo de regularização do património imóvel, na descrição dos circuitos internos e procedimentos no âmbito do sistema de qualidade da DRPA.

Neste particular, os procedimentos adoptados pela DRPA, ainda que não formalizados nem integrados num sistema coerente, garantiram também melhorias ao nível da organização dos arquivos e pastas dos processos e na organização da tramitação processual de regularização dos imóveis.

Todavia, tais melhorias não são suficientes para considerar a recomendação acatada na parte referente à *“definição e desenvolvimento de normas de controlo interno”*, face à inexistência de regras e procedimentos condensadas num manual que, de forma organizada e coordenada, se ocupem dos aspectos relacionados com a administração e gestão do património imobiliário da RAM.

Em sentido idêntico se pronunciou o Director Regional do Património no contraditório, quando afirma que *“a DRPA adoptou normas e procedimentos internos, respeitantes à gestão e regularização dos*

⁶¹ Ver o art.º 2.º, n.º 1, do anexo ao DRR n.º 11/2008/M, de 18 de Junho.

bens imóveis do domínio privado da Região Autónoma da Madeira, indicados na nossa notificação 329/I, de 15/02/2011, restando apenas consolida-los num manual”.

Havendo a noção das insuficiências do sistema de controlo interno, resta acrescentar que não avulta qualquer indício de um eventual desacatamento reiterado e injustificado da recomendação do Tribunal, por parte dos dirigentes da DRPA.

3.4.3. Competências de fiscalização patrimonial

Em relação às competências de fiscalização patrimonial, com a extinção da Divisão de Fiscalização do Património prevista na anterior orgânica, por falta de um corpo técnico de suporte, a avaliação do acatamento da recomendação ficou, neste segmento, prejudicada.

4. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos consignados nos 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 e as recomendações nele formuladas;
- b) Remeter um exemplar deste relatório a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças e ao Senhor Director Regional do Património;
- c) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas, pela Secretaria Regional do Plano e Finanças e pela Direcção Regional do Património, para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado;
- e) Fixar os emolumentos devidos em € 1.716,40, de acordo com o previsto nos n.os 1 e 2 do art.º 10.º e n.º 3 do art.º 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota constante do Anexo II).
- f) Mandar divulgar o presente relatório na Intranet e no sítio do Tribunal de Contas na Internet, depois da notificação de Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças e ao Director Regional do Património.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 16 de Junho de 2011.

O Juiz Conselheiro,

(João Francisco Aveiro Pereira)

A Assessora,

Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta,

(Maria Joana Marques Vidal)



ANEXOS



Anexo I – Estrutura da plataforma SIGRAM

A plataforma SIGRAM é constituído pelos seguintes menus:

- Início – Na janela do Web Browser Internet Explorer, acima do menu principal, consta o “nome do utilizador” que estiver a ceder à plataforma e ao lado direito existe a possibilidade de “terminar sessão” e “alterar password”;
- Imóveis – Este menu contém a listagem completa dos 4.904 imóveis inseridos na plataforma. Existe uma coluna que corresponde ao “Estado”, onde é identificada a situação do imóvel relativamente às características Regularização, Avaliação e Rentabilização, através das cores do semáforo, sendo que o verde corresponde que o processo está concluído, o amarelo identifica que está em vias de resolução e o vermelho significa que está por concluir. Para aceder à informação de um determinado imóvel, basta clicar na linha correspondente na tabela e automaticamente permite aceder à informação específica de tal imóvel, também é possível editar e apagar a informação, assim como, verificar a localização do imóvel no mapa, através da georeferenciação;
- Pesquisa – Neste menu é possível fazer uma pesquisa de imóveis para visualizar no ecrã ou exportar a informação para um documento Word ou Excel, existe também a possibilidade de aplicar filtros restringindo o output final;
- Relatórios – Através deste menu pode-se obter uma tabela resumo, com os dados estatísticos dos imóveis inseridos e a sua situação, através da selecção dos vários filtros possíveis.

A plataforma permite fazer a gestão dos utilizadores (permite criar e eliminar utilizadores e associa-los a um perfil pré-definido), dos perfis (criação e eliminação de autorizações de leitura, edição ou validação para cada componente da aplicação) e das tabelas.

Foram criados vários níveis de acesso à plataforma, de modo, a garantir a segurança e controlo de acessos à informação do sistema, os perfis definidos são *Administrador*⁶², *Gestor do sistema*⁶³, *Supervisor*⁶⁴ e *Utilizador*⁶⁵.

⁶² Este técnico é responsável pela administração tecnológica dos sistemas de informação a programação, a gestão do sistema, a articulação com o hardware, a georeferenciação, etc.

⁶³ Este técnico é responsável pela gestão do sistema ao nível operacional, ou seja, pelo tratamento da informação e pela gestão de utilizadores e de perfis.

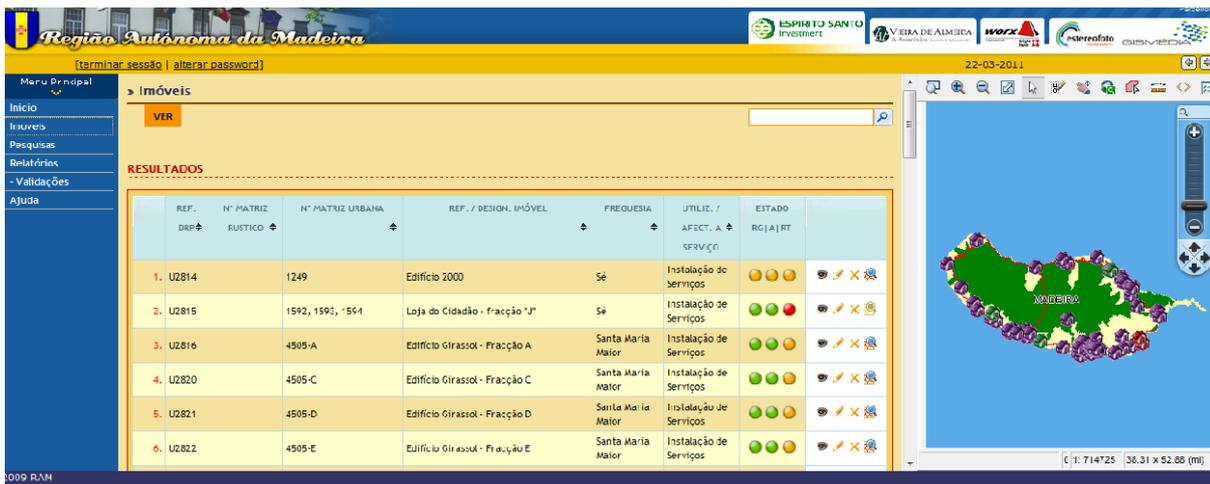
⁶⁴ Este tipo de utilizador, fica responsável pela validação de informação da especialidade (regularização, avaliação e rentabilização) tendo privilégios que permitem bloquear a alteração, por parte dos utilizadores, de dados já validados.

⁶⁵ As suas permissões no sistema baseiam na introdução e consulta/edição de informação, estes utilizadores poderão aceder à área de formulários de inserção de dados, mapas, pesquisas e relatórios. No entanto, a informação que cada utilizador pode consultar/editar, depende das permissões que lhe são atribuídas em cada módulo/especialidade, sendo possível configurar o acesso a cada módulo detalhadamente.

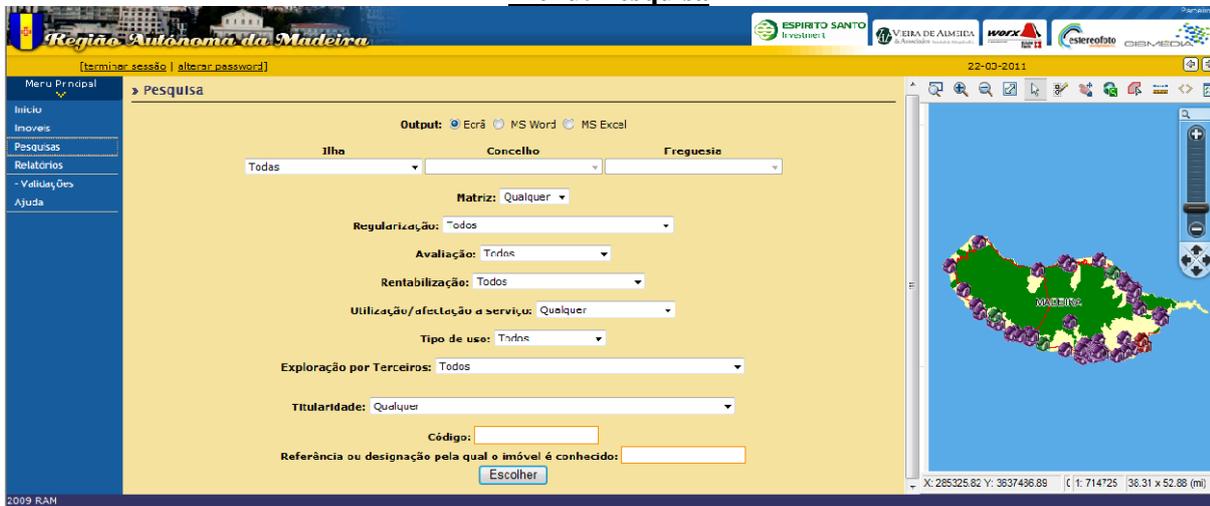
Menu: Início



Menu: Imóveis



Menu: Pesquisa





FF

Menu: Relatórios

Exemplo de um relatório

PONTO DE SITUAÇÃO	OCORRÊNCIAS	VALOR ACTUAL
Imóveis inseridos	4904	
Imóveis identificados não regularizados	4324	
Imóveis identificados não regularizados, não avaliados	700	
Imóveis identificados não regularizados, com avaliação por validar	112	5 072,00 €
Imóveis identificados não regularizados, com rentabilização proposta	3300	86 804 746,00 €
Imóveis com regularização em curso	133	
Imóveis com regularização em curso, não avaliados	55	
Imóveis com regularização em curso, com avaliação por validar	29	164 750,00 €
Imóveis com regularização em curso, com avaliação validada	49	73 973 820,00 €
Imóveis com regularização em curso, com rentabilização proposta	70	38 582 796,00 €
Imóveis com regularização em curso, com rentabilização implementada	3	9 531 498,00 €
Imóveis regularizados	447	
Imóveis regularizados, não avaliados	31	
Imóveis regularizados e avaliação por validar	199	5 102 310,00 €
Imóveis regularizados e avaliação validada	217	282 670 755,00 €
Imóveis regularizados e com rentabilização proposta	366	127 442 221,00 €
Imóveis regularizados e com rentabilização implementada	38	153 406 535,00 €



Anexo II – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO:	Auditoria de seguimento das recomendações formuladas no Relatório n.º 2/2006-FS/SRMTC
ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S):	Direcção Regional do Património
SUJEITO(S) PASSIVO(S):	Direcção Regional do Património

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	169	14.921,01 €
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)		1.716,40
<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 € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		1.716,40 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS		1.716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.716,40 €

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.