

Relatório n.º 1/2010–FS/SRMTC

**Auditoria à APRAM – Administração dos
Portos da RAM, SA**

Processo n.º 05/09 – Aud./FS

Funchal, 2010



PROCESSO N.º 05/09 – AUD./FS

**Auditoria à APRAM – Administração dos Portos da
RAM, SA**

RELATÓRIO N.º 1/2010-FS/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Janeiro/2010



ÍNDICE

ÍNDICE	1
FICHA TÉCNICA.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	2
1. SUMÁRIO.....	3
1.1. INTRODUÇÃO	3
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	3
1.3. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	5
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	6
2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO	7
2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO.....	7
2.2. OBJECTIVOS.....	7
2.3. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	7
2.4. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2.6. CONTRADITÓRIO.....	8
2.7. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL	9
2.7.1. <i>O modelo orgânico da APRAM</i>	9
2.7.2. <i>O uso privativo do domínio hídrico</i>	11
A) Quadro normativo essencial do domínio público hídrico	11
B) O quadro normativo regional.....	12
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	13
3.1. ASPECTOS GERAIS.....	13
3.1.1. <i>Os direitos de uso privativo no âmbito da actividade da APRAM</i>	13
3.1.2. <i>Composição dos direitos de uso privativo</i>	14
3.1.3. <i>Utilizações não tituladas</i>	16
3.1.4. <i>Seleccção da amostra</i>	17
3.2. LEGALIDADE E REGULARIDADE DOS DUP ATRIBUÍDOS	17
3.2.1. <i>Questões prévias</i>	17
3.2.2. <i>Uso privativo do domínio público hídrico</i>	19
3.2.2.1. Licenças.....	20
3.2.2.2. Concessões	24
3.2.2.3. Eventual responsabilidade financeira	28
3.2.3. <i>Administração do património edificado</i>	29
3.2.3.1. Modalidades de cedência do património edificado	30
3.2.3.2. A natureza pública ou privativa do património edificado	31
3.2.4. <i>O Tarifário</i>	34
3.2.5. <i>Operação portuária de serviço público</i>	36
4. EMOLUMENTOS.....	38
5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	39
ANEXOS.....	41
ANEXO I – <i>Relação dos direitos de utilização existentes em 2008</i>	43
Anexo II – <i>Alegações</i>	47
Anexo III – <i>Nota de emolumentos e outros encargos</i>	51

FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
EQUIPA DE AUDITORIA	
Merícia Dias	Téc. Verificadora Superior
Rui Miguel Rodrigues	Téc. Verificador Superior

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
APRAM	Administração dos Portos da RAM, SA
CA	Conselho de Administração
CLCM	Companhia Logística de Combustíveis da Madeira, S.A.
CMF	Câmara Municipal do Funchal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DP	Domínio Público
DPM	Domínio Público Marítimo
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DUP	Direitos de Uso Privativo
EEM	Empresa de Electricidade da Madeira, SA
EPARAM	Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira
GR	Governo Regional
PGA	Plano Global da Auditoria
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAM	Região Autónoma da Madeira
RJSEE	Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado
SPER	Sector Público Empresarial da Regional
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
ZAL	Zona de Apoio Logístico



1. Sumário

1.1. Introdução

O presente relatório consubstancia o resultado da auditoria à *APRAM – Administração dos Portos da RAM, SA*, orientada para o controlo da legalidade e boa gestão das concessões de serviço público dos direitos de utilização do domínio hídrico, activos no exercício de 2008.

1.2. Observações de auditoria

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos, apresentam-se, de seguida, as principais observações:

ASPECTOS GERAIS

1. A gestão do património da APRAM gerou, em 2008, um volume de negócios de cerca de 1 milhão de euros (6,5% dos proveitos globais da empresa) resultantes de uma carteira de 79 títulos jurídicos, dos quais 27 relativos a operações portuárias e 35 a actividades marítimo-turísticas (cfr. o ponto 3.1.1).
2. O processo de cedência do património edificado não estava regulamentado gerando tratamentos desiguais na forma de acesso e no tipo de titulação dos espaços susceptíveis de utilização privativa (cfr. o ponto 3.2.3.1).
3. O procedimento reiterado de fixação de taxas em montante inferior ao definido no regulamento tarifário, em contradição com os limites definidos pelo DL n.º 468/71, e sem identificação dos fundamentos da decisão¹, não acautela a transparência, a igualdade e a proporcionalidade na determinação das taxas exigida pelo art.º 5.º do CPA (cfr. o ponto 3.2.1).
4. Sustentados no Estatuto Político-Administrativo, os órgãos de governo próprio da Região consideram que o domínio hídrico integra o domínio público regional tendo, em consonância, vertido esse entendimento no DLR que criou a APRAM, transferindo para essa entidade a jurisdição sobre algumas parcelas do Domínio Público Marítimo (DPM).

Contudo, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional² e mais tarde com a Lei n.º 54/2005, foi estabelecido de forma peremptória que a titularidade do DPM pertence ao Estado (art.º 4.º), sendo a sua jurisdição assegurada “*nas Regiões Autónomas, pelos respectivos serviços regionalizados na medida em que o mesmo lhes esteja afecto*” (art.º 28.º).

¹ Cfr. a al. b) do art.º 2.º da Portaria n.º 8/2006, de 30 de Janeiro (Aprova o Regulamento Tarifário da APRAM) que confere ao CA a capacidade para deliberar sobre “*Reduções e isenções de preços e taxas (...), desde que devidamente fundamentados*”.

² Segundo os Acórdãos n.ºs 131/2003, de 11 de Março; 330/99, de 2 de Junho e 280/90, de 23 de Outubro, o DPM não integra o domínio público da RAM.

Sendo assim, o que for edificado sobre o DPM terá de obedecer às condições de utilização e limites definidos no regime regulador do domínio hídrico³ (cfr. os pontos 3.2.1 e 3.2.4).

DIREITOS DE USO PRIVATIVO SOBRE BENS DO DOMÍNIO HÍDRICO

5. Da análise a uma amostra de 12 direitos de uso privativo do domínio hídrico⁴, em vigor em 2008, relevam os factos seguintes (cfr. o ponto 3.2.):
 - a) Passados mais de 20 anos da entrada em exploração (1985) do terminal marítimo da *Cimentos Madeira, Lda.* (nos Socorridos), o procedimento tendente à atribuição do título de utilização (iniciado em 2000) ainda não se encontra encerrado. Consequentemente, estão por cobrar as taxas devidas pela utilização do domínio hídrico, embora já exista um valor de referência quanto à compensação a ser paga pelo uso no período não titulado (cfr. o ponto 3.2.2.2.B).
 - b) O terminal marítimo de produtos petrolíferos do Caniçal foi concessionado em 2005 à Companhia Logística de Combustíveis da Madeira, SA (CLCM).

Em Setembro de 2007, a concessionária suspendeu os pagamentos da taxa de uso, por discordar da facturação emitida pela APRAM, pese embora tanto o valor da taxa como a sua periodicidade estejam em conformidade com o contrato celebrado.
 - c) A empresa que explora o restaurante *Vagrant* não se encontra licenciada desde 2002 (por recusar a assinatura do termo de responsabilidade) nem paga os valores das taxas de uso privativo desde Dezembro de 2006. Apenas as dívidas acumuladas até Novembro de 2006 foram objecto de execução fiscal cujo plano está ser cumprido.
 - d) O uso do espaço e a cedência da exploração, do restaurante *Beer House* foi realizado com o recurso a uma figura do direito privado (contrato - promessa de arrendamento comercial) que não é adequada a uma renovação de utilização do domínio hídrico.
6. Existe um conjunto de ocupações do domínio hídrico cuja formalização se confina ao mero reconhecimento (registro) administrativo, não havendo um título de utilização de uso privativo, ou qualquer outra figura legal (auto de cedência e aceitação)⁵, a reconhecer a sua existência. (cfr. o ponto 3.1.3)

GESTÃO DOS BENS INCLUÍDOS NO PATRIMÓNIO PRIVATIVO DA APRAM

7. Da análise aos direitos de uso privativo dos bens do património próprio da APRAM⁶ em vigor em 2008 relevam os factos seguintes: (cfr. o ponto 3.2.3).

³ No âmbito do DL n.º 468/71, o domínio hídrico era considerado do domínio público do Estado (cfr. o n.º 1 do art.º 5.º).

⁴ Num total de 35 títulos, atribuídos sob a forma de licenças (21), concessão (13) e contrato-promessa de arrendamento (1).

⁵ Conforme estabelece o DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto (Regime do património imobiliário público), para a cedência de imóveis do domínio público a outras entidades públicas a título precário.

⁶ Num total de 40 títulos, distribuídos da seguinte forma: 35 licenças, 3 concessões (de exploração), 1 contrato-promessa de arrendamento e 1 protocolo.



- a) A maioria dos bens foi desafectada do domínio público hídrico pelo DLR que criou a APRAM, SA.
- b) Os direitos de uso privativo concedidos sobre todos esses bens foram irregularmente realizados ao abrigo das competências definidas na orgânica e das figuras de direito público previstas no CPA (licença e concessão), havendo ainda um caso de utilização de uma figura do direito privado (contrato-promessa de arrendamento);
- c) O facto dos edifícios e estruturas se encontrarem implantados sobre terrenos do domínio público hídrico implica necessariamente a sua sujeição ao correspondente regime de uso privativo, o que não tem vindo a acontecer.

A OPERAÇÃO PORTUÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO

8. A prestação de serviço público das operações portuárias de movimentação de cargas no Porto do Caniçal é actualmente exercida por uma única entidade, a *OPM – Sociedade de Operações Portuárias da Madeira, Lda.*, sob licença outorgada em 1991.

Tanto o reconhecimento da sociedade como empresa de estiva como o preenchimento dos requisitos para o exercício da actividade têm sustentação legal no DL n.º 298/93, de 28 de Agosto. A OPM opera, desde 1995, ao abrigo de uma figura equiparável à da licença provisória pois a regulamentação prevista no art.º 13.º do mesmo diploma legal não foi até á data concretizada.

9. O regime de licenciamento da actividade de movimentação de cargas é uma forma admitida no DL n.º 298/93, de 28 de Agosto (cfr. o n.º 3 do art.º 3.º), adaptado à Região Autónoma da Madeira pelo DLR n.º 18/94/M, de 8 de Setembro), desde que sejam observados determinados requisitos, sendo um deles o do reconhecimento do interesse estratégico para a economia regional (cfr. a al. b) do art.º 3.º do DL n.º 298/93).

Na Resolução n.º 509/2008, de 28 de Maio, embora tardiamente, o Governo Regional reconheceu o interesse estratégico para a economia regional na aplicação do regime de licenciamento (cfr. o ponto 3.2.5).

1.3. Eventuais infracções financeiras

Os factos anteriormente descritos e sintetizados nos n.ºs 5, 6 e 7 do ponto 1.2.⁷ são susceptíveis de tipificar eventuais ilícitos geradores de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das al. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

Todavia, a matéria de facto apurada evidencia que as referidas infracções financeiras só poderão ser imputadas aos responsáveis a título de negligência. O que conjugado, quer com a ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção das ilegalidades determinantes das infracções, quer com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os respectivos autores pela sua prática, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, na medida em que se mostram reunidos os pressupostos fixados pelo n.º 8, als. a) a c), do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto,

⁷ Designadamente, pela permissão da utilização de bens do domínio hídrico sem a emissão dos necessários títulos ou com emissão irregular e pela fixação de isenções ou reduções nas taxas de uso fora do âmbito do art.º 24.º do DL n.º 468/71 e/ou sem a fundamentação exigida pelo Regulamento Tarifário.

com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

1.4. Recomendações

Na sequência das observações acabadas de enunciar o Tribunal de Contas recomenda⁸ ao CA da APRAM que:

1. No âmbito da atribuição dos Direitos de Uso Privativo, adopte os procedimentos necessários à regularização:
 - 1.1. das utilizações não tituladas constituídas por mero registo administrativo, que não estejam em vias de extinção, e dos casos do *Restaurante Vagrant* e do *Terminal Marítimo da Cimentos Madeira*;
 - 1.2. dos títulos jurídicos emitidos indevidamente, por não se conformarem ao definido no regime dos terrenos do domínio público hídrico, como são os casos do *Restaurante Beer House* e das licenças e concessões atribuídas nos termos gerais do direito administrativo, que abrangem as cedências efectuadas sobre o designado património edificado;
2. No âmbito do tarifário, promova a reformulação do Regulamento, de forma a adaptá-lo ao regime introduzido pela Lei da Água e a acautelar a observância dos princípios subjacentes à boa gestão pública, designadamente, da fundamentação das decisões, da transparência, da igualdade e da proporcionalidade na determinação das taxas;
3. Promova a cobrança das taxas de uso privativo em dívida, em particular, das devidas pelo *Restaurante Vagrant* e pela *Companhia Logística de Combustíveis da Madeira, S.A.*
4. A manter-se a opção da tutela de não concessionar a operação portuária de serviço público, se articule com as entidades públicas competentes no sentido de concretizar a emissão da licença definitiva e de ser cobrada a correspondente taxa.

⁸ Assinale-se que com a nova redacção dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo art.º único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*” (al. j) do n.º 1 do art.º 65.º). Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º da mesma Lei prevê a imputação de responsabilidade financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.



2. Caracterização da Acção

2.1. Fundamento e âmbito

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria orientada à *Administração dos Portos da RAM, SA*, prevista no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) de 2009, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 17 de Dezembro de 2008, através da Resolução n.º 3/2009⁹.

2.2. Objectivos

Com a presente acção, reportada ao exercício de 2008, pretendeu-se avaliar a gestão e o acompanhamento das concessões, licenças ou cedências de utilização de direitos de superfície sob a responsabilidade da APRAM tendo sido identificados os seguintes objectivos específicos principais:

- (1) Identificação e caracterização do universo das concessões, licenças ou cedência de utilização de direitos de superfície que estão sob a responsabilidade da APRAM, delimitando os relacionados com a prestação de serviços públicos;
- (2) Levantamento e caracterização sintética dos instrumentos de gestão e mecanismos de controlo interno associados;
- (3) Análise da legalidade e da boa gestão das concessões mais representativas no exercício de 2008.

2.3. Metodologia e técnicas de controlo

A metodologia seguida na realização da presente acção englobou as fases de **planeamento**, de **execução** e de **análise e consolidação da informação**, no desenvolvimento das quais foram adoptados os métodos e técnicas de auditoria geralmente aceites, nomeadamente os constantes do *Manual de Auditoria e de Procedimentos*¹⁰.

Fase de Planeamento

- ✓ Estudo prévio da entidade (enquadramento jurídico e identificação das estruturas orgânicas);
- ✓ Análise dos elementos constantes do dossiê permanente, nomeadamente:
 - Legislação de enquadramento, orgânica e estatutos da APRAM;
 - Documentos de prestação de contas dos dois últimos exercícios disponíveis (2006 e 2007);

⁹ Publicada no DR, II Série n.º 9, de 14 de Janeiro de 2009.

¹⁰ Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2ª Secção, do Tribunal de Contas, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

- Informações disponíveis no dossiê permanente da entidade;
- Consulta de relatórios de auditoria realizados na DGTC relacionados com as Administrações Portuárias;
- Consulta aos *sites* da APRAM e da tutela governamental na *Internet*;
- Análise aos documentos disponibilizados pela APRAM no âmbito dos trabalhos preparatórios.

Fase de Execução

- ✓ Identificação dos direitos de utilização e dos serviços participantes na respectiva gestão;
- ✓ Seleção de uma amostra representativa das licenças e concessões em vigor;
- ✓ Exame à conformação dos direitos atribuídos com os regimes jurídicos de enquadramento;

Análise e Consolidação da Informação

- ✓ Esclarecimento das dúvidas surgidas na fase de execução da auditoria;
- ✓ Consolidação da informação recolhida.

2.4. Identificação dos responsáveis

A identificação dos membros do Conselho de Administração (CA) da APRAM durante o exercício de 2008 consta do quadro seguinte:

<i>Nome</i>	<i>Período</i>	<i>Cargo</i>
João Filipe Gonçalves Marques dos Reis	De 01/01/08 a 14/08/08	Presidente
Maria Lígia Ferreira Correia	De 01/01/08 a 14/08/08	Vogal
Fernando António Costa da Silva	De 01/01/08 a 14/08/08	Vogal
Bruno Freitas	De 15/08/08 a 31/12/08	Presidente
Alexandra Mendonça	De 15/08/08 a 31/12/08	Vogal
Maria João Monte	De 15/08/08 a 31/12/08	Vogal

2.5. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

O trabalho desenvolvido decorreu de forma regular, para o que muito contribuiu a colaboração, disponibilidade e profissionalismo tanto dos responsáveis como dos demais funcionários e colaboradores contactados.

2.6. Contraditório

Para efeitos do exercício do contraditório e, em cumprimento, do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, procedeu-se à audição dos membros do CA da APRAM.



Dando plena expressão ao princípio do contraditório consta do Anexo II a transcrição integral da resposta subscrita pelo actual Presidente do CA¹¹ tendo a respectiva argumentação¹² sido tomada em consideração ao longo do texto, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

Os membros do CA que exerceram funções até 15/08/2008 não deram uso ao seu direito de resposta.

2.7. Enquadramento normativo e organizacional

2.7.1. O modelo orgânico da APRAM

A transformação da APRAM (de instituto público) em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos remonta à publicação do DLR n.º 19/99/M, de 1/07 (entretanto, alterado pelo DLR n.º 25/2003/M, de 23/08), o qual também aprovou, em anexo, os respectivos estatutos. A opção por uma figura jurídica de direito privado, com enquadramento no sector público empresarial, visou a introdução, na RAM, de um modelo de gestão empresarial semelhante ao praticado nos principais portos nacionais.

A APRAM, S. A. integra-se no sector empresarial da Regional (SPER) em cujo ordenamento jurídico se destaca o disposto no DLR n.º 13/2007/M, de 17/4, que veio definir as regras relativas ao exercício do poder de tutela nas empresas em que a RAM tenha uma influência dominante¹³. A actuação da empresa no uso dos poderes de autoridade referidos no diploma que a criou rege-se pelas normas de direito público (cfr. o n.º 3 do art.º 1.º do DLR n.º 19/99/M).

Quanto ao resto, na ausência de legislação regional, aplica-se o Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado (RJSEE)¹⁴, cujo art.º 7.º dispõe que as empresas públicas se regem pelo direito privado, salvo no que estiver disposto no referido regime e nos diplomas que tenham aprovado os seus estatutos.

Com a entrada em vigor do referido DLR n.º 19/99/M, transitaram para a nova sociedade a universalidade dos bens, direitos e obrigações que eram pertença do anterior Instituto Público (art.º 2.º) e foram desafectados do domínio público da RAM e integrados no património da APRAM, SA todos os equipamentos e edifícios afectos ao anterior Instituto e à extinta Direcção Regional dos Portos¹⁵, ainda que implantados sobre terrenos dominiais (n.º 2 do art.º 4.º).

¹¹ Cfr. o ofício n.º 1879, de 03/12/2009, a que correspondeu o registo de entrada na SRMTC n.º 2857, de 03/12/2009.

¹² Foram objecto de comentário, designadamente, os temas relativos às utilizações não tituladas (Ponto 3.1.3), às licenças (Ponto 3.2.2.1) e concessões (Ponto 3.2.2.2) dos DUP e ao tarifário (Ponto 3.2.4). As matérias relacionadas com a administração do património edificado (Ponto 3.2.3) e a operação portuária de serviço público (Ponto 3.2.5) não mereceram qualquer comentário.

¹³ De acordo com este diploma, depende de autorização prévia do GR a alienação ou oneração de bens e direitos das empresas e as alterações estatutárias que incidam sobre o objecto social ou o capital social.

¹⁴ Aprovado pelo DL n.º 558/99, de 17/12 e, posteriormente, alterado e republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23/8. Segundo o art.º 5.º do RJSEE apenas dispõem de sectores empresariais próprios as Regiões Autónomas, os municípios e as suas associações, nos termos de legislação especial, relativamente à qual o RJSEE tem natureza supletiva.

¹⁵ Cfr. o n.º 4 do art.º 2.º do citado DLR na redacção do DLR n.º 25/2003.

Para além das competências e prerrogativas de autoridade portuária, a APRAM tem por objecto a administração dos portos, terminais, cais e marinas da RAM, designadamente nos seus aspectos de exploração portuária e gestão económica, financeira e patrimonial.

A prossecução das atribuições e competências desenvolve-se no âmbito da área de jurisdição, cujo perímetro mais actualizado (cfr. o Anexo II ao DLR 25/2003/M) compreende as estruturas a seguir identificadas:

Portos	Terminais marítimos	Cais
		Câmara de Lobos
		Ribeira Brava
		Calheta
Canical		Ponta do Sol e Lugar de Baixo
Funchal (1)	Porto Novo (2)	Madalena do Mar
Porto Santo (1)	Praia Formosa (3)	Machico (5)
Porto Moniz	Socorridos (4)	Santa Cruz (5)
		Seixal
		Porto da Cruz
		Paul do Mar

(1) Inclui o Porto propriamente dito, uma Marina e os terrenos conexos, que recortam a baía; (2) Inclui a Zona de Apoio Logístico (ZAL); (3) Terminal já desactivado, com a entrada em funcionamento do Terminal da CLCM - Companhia Logística de Combustíveis da Madeira, S.A.; (4) Inclui os terminais privativos da Empresa de Electricidade da Madeira (EEM) e da Cimentos Madeira; (5) Inclui um Porto de Recreio.

Com a entrada em funcionamento do Porto do Canical a estrutura portuária da RAM sofreu uma profunda alteração tendo:

- ✓ a movimentação de mercadorias transitado para o novo porto;
- ✓ a navegação turística e de recreio sido concentrada no Porto do Funchal, que se encontra actualmente numa fase de profunda remodelação envolvendo a construção de uma gare (a cargo da APRAM) e uma grande intervenção no Cais Norte, em parceria com a Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento.

No âmbito dos direitos de utilização privativos do domínio hídrico e demais cedências a terceiros dos bens e direitos sob administração da APRAM destacam-se ainda, de entre as atribuições da entidade (n.º 2 do art.º 3.º do DLR n.º 19/99/M), as competências para:

- ✓ administrar o domínio público ou atribuir, sob licença ou concessão, o seu uso privativo;
- ✓ atribuir, por concessão ou licença, a exploração das actividades portuárias e dos serviços ou instalações a ela ligados;
- ✓ fixar as taxas e tarifas pela utilização dos portos, cais, terminais, marinas, e serviços neles prestados, e pela ocupação, ou exploração comercial e industrial, dos espaços dominiais;
- ✓ cobrar e arrecadar as receitas provenientes da sua actividade;
- ✓ exercer os correspondentes poderes de fiscalização.



2.7.2. O uso privativo do domínio hídrico

A) QUADRO NORMATIVO ESSENCIAL DO DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO

O domínio público é constituído pelas coisas submetidas por Lei ao domínio do Estado e de outras entidades públicas, cabendo à lei estabelecer a definição e o regime desses bens (cfr. o ° 2 do art.° 84.° da Constituição da República Portuguesa).

De acordo com a al. a) do n.° 1 do art.° 84.° da Lei Fundamental, as águas territoriais e os seus leitos são do domínio público do Estado. Os bens do domínio público, devido à sua especial afectação à utilidade pública têm um regime jurídico específico que se caracteriza pela sua inalienabilidade, sendo inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis.

Até Junho de 2007, data da entrada em vigor da Lei n.° 58/2005 (Lei da Água), vigorou o DL n.° 468/71, de 5/11¹⁶, que continha o regime de utilização privativa do domínio hídrico, submetendo os leitos das águas do mar, correntes de água, lagos e lagoas, bem como as margens e as zonas adjacentes¹⁷ à sua disciplina (cfr. o art.° 1.°)¹⁸.

Do regime estabelecido no DL n.° 468/71 ressalta que o domínio hídrico (e, por conseguinte, o domínio público marítimo) era considerado do domínio público do Estado (cfr. o n.° 1 do art.° 5.°). Neste contexto, releva também o DL n.° 477/80, de 15/10 (alínea a) do art.° 4.°)¹⁹.

Em 15 de Novembro, a Lei n.° 54/2005, veio estabelecer a titularidade dos recursos hídricos²⁰, estipulando que o domínio público marítimo (DPM), que compreende as águas e os terrenos referidos no art.° 3.°²¹, pertence ao Estado (art.° 4.°) sendo a sua jurisdição assegurada, nas Regiões Autónomas, pelos respectivos serviços regionalizados na medida em que o mesmo lhes esteja afecto (n.° 2 do art.° 28.°).

Devido à necessidade de transposição para o ordenamento jurídico nacional da Directiva n.° 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre a gestão sustentável das águas e o seu enquadramento institucional, foi publicada a denominada Lei da Água (Lei n.° 58/2005, de 29/12), que iniciou a reformulação do regime de utilização de recursos hídricos, operando a revogação do DL n.° 468/71. A Lei da Água só entrou em vigor depois da publicação dos diplomas regulamentares (Junho de 2007), em particular, com o DL n.° 226-A/2007, de 31/05.

¹⁶ Foi alterado pelos DL n.° 53/74, de 15/2, DL n.° 89/87, de 26/4 e Lei 16/2003, de 4/6. O art.° 29.° da Lei n.° 54/2005 revogou os capítulos I e II do referido DL 468/71. O art.° 98.° da Lei n.° 58/2005 revogou capítulos III e IV do mesmo DL n.° 468/71.

¹⁷ O leito do mar e a faixa de terreno com uma largura de 50 metros adjacente ao limite alguma vez atingido pelas suas águas (margem) têm dominialidade pública (art.° 3.°).

¹⁸ Este diploma reporta-se ao domínio público hídrico mas não regula o regime das águas públicas que o integram, cingindo-se apenas ao dos terrenos públicos conexos com aquelas águas (leitos, as margens e as zonas adjacentes).

¹⁹ Para efeitos de inventário do património do Estado integram o domínio público do Estado «as águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas interiores com os seus leitos e margens e a plataforma continental».

²⁰ O domínio público hídrico compreende o domínio público marítimo, o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas (art.° 2.° da Lei n.° 54/2005).

²¹ Designadamente: a) As águas costeiras e territoriais; b) As águas interiores sujeitas à influência das marés, nos rios, lagos e lagoas; c) O leito das águas costeiras e territoriais e das águas interiores sujeitas à influência das marés; d) Os fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva; e) As margens das águas costeiras e das águas interiores sujeitas à influência das marés.

Os terrenos do domínio público hídrico, enquanto bens do domínio público do Estado, estão fora do comércio jurídico-privado, não podendo ser objecto de actos e contratos de direito privado daqui resultando que a alienação de quaisquer parcelas, nesta situação, só será possível se precedida da sua desafecção daquela categoria de bens²².

Embora os bens do domínio público estejam juridicamente afectos ao uso comum, isto é, em regra podem ser livre e gratuitamente utilizados por todos, em conformidade com a sua função principal, o Estado pode, através da respectiva entidade administrante, autorizar a particulares o uso privativo de determinadas parcelas do domínio público hídrico, mediante a atribuição de uma licença ou concessão, consoante a natureza do uso em questão.

B) O QUADRO NORMATIVO REGIONAL

A RAM, enquanto pessoa colectiva pública territorial, possui património próprio e disposição e administração livre desse património (art.ºs. 143.º a 145.º do EPARAM).

Os bens do domínio público situados no arquipélago pertencentes ao Estado integram o domínio público da RAM, excepto se estiver afecto à defesa nacional e a serviços públicos não regionalizados não classificados como património cultural (art.º 144.º do EPARAM).

Em matérias de regulamentação específica destaca-se ainda, o DLR n.º 33/2008/M, de 14/8, aplicou à RAM a Lei n.º 58/2005 e o DL n.º 226-A/2007, de 31/05 (que estabelece o regime da utilização dos recursos hídricos).

²² Que só deverá verificar-se quando aconselhada por fortes razões de interesse geral (interesse público) que devam prevalecer sobre os fins justificativos da integração desses terrenos no domínio público.



3. Resultados da análise

3.1. Aspectos gerais

3.1.1. Os direitos de uso privativo no âmbito da actividade da APRAM

A APRAM tem por missão assegurar o regular funcionamento dos portos, terminais, cais e marinas da RAM, assumindo nesse quadro particular relevância a administração das infra-estruturas portuárias, de modo a garantir a circulação, por via marítima, de pessoas e bens.

Integra ainda o âmbito das suas atribuições, a gestão de actividades complementares àquele núcleo essencial, área onde se enquadra a administração do domínio hídrico sob jurisdição da empresa e, os consequentes direitos de uso privativo (DUP).

De acordo com a Demonstração de Resultados da APRAM de 2008, os proveitos originados pelos DUP aparecem reflectidos na rubrica *Licenças, concessões e outros* e representam cerca 8,5% das prestações de serviço (cerca de 991 mil euros).

QUADRO 1
Proveitos da APRAM no triénio 2006-2008

(Unidade: euros)

Descrição	2006	2007	2008	Estrutura %	Estrutura %
Total de Proveitos Ganhos	14.948.413	13.502.695	15.196.792	100,0	
Proveitos Operacionais	11.871.781	11.328.794	11.964.093	78,7	
72 Prestações de serviços	11.406.962	10.602.216	11.693.990	77,0	100,0
Operações portuárias	10.573.214	9.720.951	10.702.349	70,4	91,5
Tarifas de Uso do Porto (TUP)	6.674.089	6.379.141	6.756.819		57,8
Serviços diversos	2.757.298	2.546.453	3.061.808		26,2
Fornecimentos diversos	1.141.827	795.357	883.722		7,6
Licenças, concessões e outros	833.745	881.265	991.641	6,5	8,5
Variação no triénio	-	5,7%	12,5%		

Fonte: Demonstrações de Resultados e quadro de apoio fornecido pela empresa.

Ao longo do triénio, a estrutura de exploração manteve-se estável, apesar da ligeira subida das DUP, cujo peso relativo passou dos 7,3%, em 2006, para os 8,5% em 2008. A essa subida correspondeu uma progressão anual das receitas de 5,7% e de 12,5%, em cada um dos anos.

De notar que a reduzida dimensão financeira das receitas geradas não reflecte a verdadeira importância das matérias que orbitam em volta da administração do DPM (caso dos terrenos dos leitos, margens e zonas adjacentes de vastas áreas da zona costeira marítima) para o qual convergem interesses públicos e privados, de natureza institucional, local, regional e nacional.

3.1.2. Composição dos direitos de uso privativo

Em finais de 2008, a APRAM detinha um total de 79 situações de cedência de utilização de bens sob sua gestão²³, com uma titulação diversificada, na sua grande maioria constituída por bens do domínio público hídrico, embora em alguns casos o tipo de título atribuído ou a natureza do bem (e regime jurídico) não seja consensual (cfr. o ponto 3.2.3.).

A facturação associada a este tipo de direitos, em 2008, foi a seguinte:

**QUADRO 2 –
Distribuição da facturação de DUP por Actividade e tipo de serviço - 2008**

(Unidade: euros)

Actividades	Operações Portuárias ²⁴		Marítimo-turísticas	Outras	Total	%
	De serviço ao público	Privativas				
Prestação de serviços						
Movimentação de cargas	0	406.398	-	-	406.398	36,5
Exploração de Marinas e Portos de Recreio	-	-	91.861	-	91.861	8,2
Abastecimento de combustíveis	7.134	-	688	3.429	11.252	1,0
Restauração e similares	6.088	-	178.219	98.350	282.656	25,4
De apoio	196.920	-	40.900	13.762	251.582	22,6
Diversos	-	-	11.927	58.176	70.103	6,3
Total actividades	210.142	406.398	323.595	173.718	1.113.853	100,0
%	18,9	36,5	29,1	15,6	100,0	

Fonte: Facturação emitida até Dezembro de 2008. Difere dos valores da DR porque estes estão sujeitos ao princípio da especialização dos exercícios.

Verifica-se assim que a facturação é dominada pelas operações portuárias de natureza privativa relacionadas com os serviços de movimentação de cargas nos Terminais Marítimos da Empresa de Electricidade da Madeira (EEM), da Cimentos Madeira e da CLCM com 36,5% do total da facturação. Seguem-se as receitas geradas pelas actividades marítimo-turísticas (com 29,1%), onde predominam os serviços de restauração e similares (sobretudo, os bares e restaurantes existentes no perímetro da Marina do Funchal).

Os serviços de apoio (com 22,6% do total de serviços prestados) incluem os espaços cedidos às empresas de navegação e transitários para o apoio técnico e administrativo às operações portuárias (localizadas principalmente no Caniçal e na Zona de Apoio logístico (ZAL) do Porto Novo) e os quiosques e lojas ligadas à náutica de lazer, preponderantes na Marina do Funchal²⁵.

O quadro seguinte espelha a distribuição dos títulos de utilização por actividades e serviços prestados, evidenciando a predominância dos títulos atribuídos às actividades marítimo-turísticas (35) e às operações portuárias de serviço ao público (23):

²³ Cujas listagem completa e integral, com a distribuição por área geográfica, regime jurídico e titulação associada consta do Anexo I.

²⁴ Nas operações portuárias distinguiu-se, em conformidade com o previsto no DL n.º 298/93 que estabelece o regime de operação portuária, a actividade prestada ao público em geral (e que é considerada de interesse público) da que tem natureza privativa, e que se destina ao estabelecimento industrial do titular do direito de utilização.

²⁵ Incluem-se ainda neste conjunto o Varadouro de São Lázaro (Marina do Funchal) e o Terraplano e o *Travel-lift* da Marina do Porto Santo.



QUADRO 3 – Direitos de uso privativo
Distribuição dos títulos por Actividades e Serviços

Prestação de serviços	Actividades	Operações Portuárias	Marítimo-turísticas	Outras	Total	
		De serviço ao público				Privativas
Movimentação de cargas		1	4	-	5	
Exploração de Marinas e Portos de Recreio		-	-	4	4	
Abastecimento de combustíveis		3	-	2	7	
Restauração e similares		1	-	11	18	
De apoio		18	-	16	35	
Diversos		-	-	2	10	
	Total actividades	23	4	35	17	79

Fonte: De acordo com os quadros contratuais fornecidos pela APRAM.

De destacar o facto:

- da maior parte da facturação estar concentrada em apenas 4 títulos relacionados com operações portuárias de natureza privativa, situação que se acentuará pois um dos títulos (Cimentos Madeira) ainda se encontra em fase de negociação, não tendo gerado qualquer receita em 2008;
- da cedência do direito de movimentação de cargas de serviço ao público realizada no Porto do Caniçal pela *OPM - Operações Portuárias da Madeira, SA* em regime de exclusividade, não ter ainda decorrido qualquer contraprestação financeira para a RAM.

A natureza da titulação dos direitos de utilização e a correspondente distribuição pelos diferentes regimes jurídicos consta, simplificadamente, do quadro seguinte:

QUADRO 4
Tipologia e regime jurídico dos direitos de utilização

	Direito público			Direito Privado	Total
	Domínio hídrico	Especial Operações portuárias	Marinas		
Licenças	21	1	-	35	57
Concessões	13	-	2	3	18
Exploração	0	-	2	3	
Construção e exploração	13	-	0	0	
Outros	1	-	-	2	4
Total	35	1	2	40	79

Fonte: Idem

Assim, dos 79 títulos identificados:

- ✓ 35 respeitam a cedências de utilização no âmbito do domínio público hídrico²⁶;

²⁶ Nos termos do DL n.º 468/71, de 5/11, sucessivamente alterado pelo DL n.º 53/74, de 15/02, DL n.º 89/87, de 26/02, Lei n.º 16/2003, de 4/06, Lei n.º 54/2005, de 15/11 e, finalmente, revogado pela Lei n.º 58/2005, de 29/12. Depois da entrada em vigor do DL n.º 226-A/2007, de 31/05, alterado pelo DL n.º 391-A/2007, de

- ✓ 3 têm acolhimento na legislação específica aplicável às Marinas²⁷ e às Operações Portuárias²⁸;
- ✓ 40 foram concedidos ao abrigo dos poderes de administração do património próprio, consignados nos estatutos da APRAM;
- ✓ 1 é do domínio do direito privado e está relacionado com o aluguer de equipamentos (“*Travel lift*”²⁹ e empilhadora) à concessionária do terraplano de apoio à actividade náutica no Porto Santo.

A titulação dos DUP incluía:

- ✓ 57 licenças, das quais 21 respeitam ao domínio hídrico;
- ✓ 18 concessões, as quais eram geradoras dos valores mais significativos da receita, sendo 13 respeitantes a direitos de construção e exploração no âmbito do domínio público hídrico³⁰ e 5 de mera exploração³¹.
- ✓ 2 contratos-promessa de arrendamento (Restaurante “*Beer House*” e Antena da TMN - Varadouro)
- ✓ 1 Memorando de Entendimento³², no âmbito da intervenção na zona do cais norte do Porto do Funchal em parceria com a Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento.

3.1.3. Utilizações não tituladas

Além dos direitos atrás identificados, existe um outro conjunto de ocupações do domínio hídrico cuja formalização se confinava ao mero reconhecimento (registo) administrativo, não havendo um título de utilização de uso privativo, ou qualquer outra figura legal (auto de cedência e aceitação)³³ a reconhecer a sua existência. De entre esses utilizadores destacam-se os casos:

- de entidades públicas, como as Direcções Regionais de Pescas, de Veterinária e do Ambiente e de algumas autarquias locais;

21/12 pelo DL n.º 93/2008, de 4/06, o regime em causa foi adaptado à RAM pelo DLR n.º 33/2008/M, de 14/08.

²⁷ Cfr. o DLR n.º 9/94/M, de 20/04, o qual estabelece o regime de exploração das Marinas da RAM e aprova o Regulamento de Utilização daqueles espaços.

²⁸ Cfr. o DL n.º 298/93, de 28/08, que estabelece o novo regime das operações portuárias, alterado pelo DL n.º 65/95, de 7/04, e adaptado à região pelo DLR n.º 18/94/M, de 8/09. As bases gerais das concessões do serviço público de movimentação de cargas nos cais e terminais portuários constam do DL n.º 324/94, de 30/12.

²⁹ Trata-se de um pórtilo sobre rodas para a movimentação de embarcações aquando da docagem.

³⁰ Os 3 Terminais Marítimos (EEM, CLCM e Cimentos Madeira nos Socorridos), os 7 Postos de Armazenamento e Venda de Combustíveis, 2 bares/restaurante (Vespas e Pato Bravo) e o Terraplano no Porto do Porto Santo.

³¹ As Marinas do Funchal e do Porto Santo, os Portos de Recreio de Machico e de Santa Cruz e o Estaleiro Naval no Porto do Caniçal.

³² Este último título não constitui um direito dominial, dado que esse é anterior ao acordo e resultou dos poderes de utilização e administração concedidos à SDM pelo DLR n.º 25/2003/M, de 23/08.

³³ Conforme estabelece o DL n.º 280/2007, de 7/08 (Regime do património imobiliário público), para a cedência de imóveis do domínio público a outras entidades públicas a título precário.



- de associações privadas sem fins lucrativos, como a Associação Náutica da Madeira, o Centro de Treino Mar, os Clubes Naval do Funchal, do Seixal e do Porto Santo e a Associação Regional de Vela da Madeira;
- de uma empresa privada, a *Heliatlantis*, – *Turismo em Helicóptero Lda*, e de pescadores a título individual.

Independentemente da antiguidade³⁴ ou das circunstâncias de cada caso, importará que a APRAM promova a regularização das utilizações dos espaços, ou das edificações aí existentes, as quais deverão ser devidamente sustentadas por título jurídico apropriado.

No exercício do contraditório, o Presidente do CA veio esclarecer estarem:

- 1) em fase de extinção³⁵, algumas das utilizações enunciadas³⁶, tendo já sido oficiadas as entidades para procederem à desocupação das áreas;
- 2) em regularização, algumas outras³⁷;
- 3) em análise e apreciação, as restantes, a fim de serem implementadas, caso se revele necessário, as acções necessárias à respectiva regularização.

3.1.4. Selecção da amostra

A análise da regularidade e boa gestão na atribuição dos direitos públicos de uso privativo, foi efectuada com base numa amostra representativa daquele universo que envolveu:

- As três licenças (os restaurantes *Vagrant* e *Marina Terrace* e a instalação do Balão Panorâmico) e as três concessões (os terminais marítimos da CLCM, da Cimentos Madeira e da EEM) geradoras de maior volume de receitas.
- os processos e/ou contratos que envolviam grau de risco acrescido, designadamente os que sustentam a exploração do restaurante *Beer House* e a cedência de espaço para a Antena da TMN, as licenças do Varadouro de S. Lázaro e da empresa de estiva OPM e as concessões de exploração do Porto de Recreio de Machico.

3.2. Legalidade e regularidade dos DUP atribuídos

3.2.1. Questões prévias

Com excepção da concessão destinada à exploração do Terminal Marítimo da EEM, todos os DUP seleccionados para verificação foram constituídas na vigência do DL n.º 468/71,

³⁴ Algumas daquelas situações são antigas, transitando da antiga Direcção Regional dos Portos ou do Instituto Público que lhe sucedeu (1996).

³⁵ No princípio do próximo ano, em virtude das obras de reordenamento do Porto do Funchal.

³⁶ Designadamente, a Associação Náutica da Madeira, o Centro de Treino Mar, o Clube Naval do Funchal, a Associação Regional de Vela e a Heliatlantis.

³⁷ As utilizações das Direcções Regionais de Pescas e Veterinária.

entretanto revogado pela denominada Lei da Água (Lei n.º 58/2005) que, não obstante, só entrou em vigor em Junho de 2007, com a publicação, do DL n.º 226-A/2007, de 31 de Maio.

Na RAM, manteve-se em vigor o enquadramento legal anterior até à adaptação da Lei n.º 58/2005³⁸, que veio a ser concretizada pelo DLR n.º 33/2008/M, de 14 de Agosto.

Mais controverso é o entendimento vigente sobre o regime jurídico aplicável à atribuição dos DUP, já que a APRAM age com referência a quadros legais distintos sempre que está perante o aproveitamento para uso privativo:

- de terrenos (livres de estruturas) dos leitos ou margens do domínio hídrico sob sua jurisdição, aplicando o regime do DL n.º 468/71;
- de edificações existentes sobre o DPM, socorrendo-se de legislação específica (ex: Marinas) ou actuando no âmbito das competências atribuídas pela sua lei orgânica, aplicando as normas gerais de direito administrativo e/ou as normas de direito privado, embora o regime jurídico específico do domínio público hídrico lhe sirva, em determinadas situações, de referência.

Esse entendimento foi acolhido no DLR que transformou a APRAM em sociedade anónima, quando dispôs que todos os edifícios e equipamentos, ainda que implantados sobre os terrenos dominiais sob jurisdição da APRAM, são desafectados do domínio público da RAM e, conseqüentemente, integram o património privativo da sociedade (cfr. o n.º 4. do art.º 2.º do DLR n.º 19/99/M, na redacção dada pelo DLR n.º 25/2003/M).

Esta disposição legislativa criou um quadro conformador de actuação da APRAM que, todavia, se revela controverso face ao:

- regime estabelecido no DL n.º 468/71, onde o domínio hídrico (onde se inclui o domínio público marítimo) era considerado do domínio público do Estado (cfr. o n.º 1 do art.º 5.º).
- disposto no art.º 4.º da Lei n.º 54/2005, que atribui a titularidade do DPM, em exclusivo, ao Estado
- ao próprio art.º 144.º do Estatuto Político Administrativo da RAM (EPARAM), segundo o qual os bens do domínio público situados no arquipélago pertencentes ao Estado integram o domínio público da RAM, excepto se estiverem afectos à defesa nacional e a serviços públicos não regionalizados não classificados como património cultural (art.º do EPARAM).

Esta disposição legal tem suscitado interpretações divergentes, uma (a regional) que defende a necessidade de um acto de afectação dos aludidos bens à defesa nacional, para que possam ser subtraídos ao domínio público da RAM, a outra (a jurisprudência portuguesa) que considera que os bens do domínio público marítimo, por interessarem à defesa nacional, são bens do domínio público necessário do Estado (cfr. os Acórdãos n.ºs 280/90, 23 de Outubro, 330/99, de 1 de Julho e 131/2003, de 4 de Abril), não sendo necessário qualquer acto de afectação.

Esta matéria será mais desenvolvida no ponto 3.2.3, referente à administração do património privado.

³⁸ O entendimento da APRAM baseia-se no facto do art.º 101.º da Lei n.º 58/2005 referir que a Lei se aplica às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sem prejuízo dos diplomas regionais que procedam às necessárias adaptações.



3.2.2. Uso privativo do domínio público hídrico

Nos termos gerais do DL n.º 468/71, a cedência do uso privativo do domínio hídrico, a efectuar por licença ou concessão, era um procedimento que resultava da iniciativa do interessado, o qual submetia à entidade competente (no caso, a administração portuária), por requerimento, uma proposta de intenção para a utilização exclusiva de uma determinada área dominial.

A atribuição de uso privativo do DP por concessão era dirigida às utilizações que comportassem, cumulativamente, “a realização de investimentos em instalações fixas e indismontáveis e sejam consideradas de utilidade pública”, enquanto a licença era aplicável nos restantes casos (art.º 18.º).

Sempre que o uso requerido envolvesse a realização de obras, o interessado devia submeter o correspondente projecto (art.º 22.º) à aprovação da entidade pública, sendo que as construções efectuadas ou as instalações desmontáveis (art.º 21.º, n.º 2) figurariam no património do titular do DUP até expirar o prazo da atribuição. O uso a dar aos terrenos dominiais e às obras neles realizadas (objecto da atribuição) não poderia ser alterado sem consentimento prévio da autoridade portuária que dispunha, para o efeito, de poderes de fiscalização (art.º 23.º).

Pela cedência do uso privativo são devidas taxas (art.º 24.º, n.º 1) que, no caso da APRAM, constam dos Regulamentos Tarifários (Portaria n.º 8/2006, de 30/01, alterada pela Portaria n.º 67/2006, de 19/06), publicados em complemento dos Regulamentos de Exploração do Porto de Funchal e do Porto do Caniçal. Nos termos da lei, só eram permitidas reduções ou isenções de taxas (art.º 24.º, n.º 2) quando o titular fosse uma pessoa colectiva de direito público ou um particular que utilizasse o direito para fins de beneficência ou semelhantes.

Até Maio de 1992 (data da entrada em vigor do CPA), as cedências de DUP eram realizadas *intuitu personae*³⁹ e, só nessa data, ficou claro que as atribuições de uso privativo do DP constituíam contratos administrativos de concessão (cfr. a al. e) do n.º 2 do art.º 178.º do CPA).

Apesar do art.º 183.º do CPA⁴⁰ exigir a realização de concurso público para os contratos administrativos e da promoção do interesse público aconselhar a submissão da atribuição dos DUP à concorrência, a APRAM manteve o entendimento que não existia essa obrigatoriedade pelo facto das cedências de DUP serem abrangidas por um regime especial (o do DL n.º 468/71), que não previa qualquer procedimento concursal na atribuição dos títulos.

Com a entrada em vigor da Lei da Água (Lei 58/2005), que transpõe para a ordem jurídica nacional o direito comunitário⁴¹, a abertura de um procedimento concursal passou a ser o regime-regra, especificamente definido nos art.ºs 21.º 22 do DL 226-A/2007. Esta posição está mais consentânea com o princípio da concorrência e do interesse público sobretudo se atendermos à natureza dominial dos bens em referência.

³⁹ São os contratos que são realizados levando-se em consideração a pessoa da parte contratada. Baseiam-se, geralmente, na confiança que o contratante tem no contratado e só ele (o contratado) pode executar aquela obrigação.

⁴⁰ A norma em causa, epigrafada de “Obrigatoriedade de concurso público”, determina que “Com ressalva do disposto nas normas que regulam a realização de despesas públicas ou em legislação especial, os contratos administrativos devem ser precedidos de concurso público”.

⁴¹ Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23/10/2000.

3.2.2.1. LICENÇAS

Todas as 21 licenças de uso privativo do domínio hídrico⁴² em vigor foram atribuídas ainda ao abrigo do DL n.º 468/71. A maioria (17) dos direitos não envolveu a realização de investimentos em instalações fixas e, nos casos em que tal aconteceu (4)⁴³, a atribuição da licença em detrimento da concessão resultou da falta da declaração⁴⁴ (ou presunção) da utilidade pública, exigível por lei.

A amostra abrangeu quatro títulos relacionados com o uso privativo do domínio público hídrico cuja análise individual se segue:

A. **O Balão Panorâmico** é das licenças de atribuição mais recente, remontando a sua outorga (alvará de licença) e aceitação (termo de responsabilidade) a Setembro de 2004⁴⁵.

A licença⁴⁶ foi concedida à Câmara Municipal do Funchal, por um período de cinco anos, com a possibilidade de exploração por terceiros. Tal situação veio a concretizar-se na sequência de um concurso público promovido pela autarquia que, todavia, foi adjudicado à *Balloon Vision, Lda.* em data anterior (24 de Julho de 2003)⁴⁷ à da emissão da licença (1 de Setembro de 2004 cujos efeitos foram reportados a 18 de Junho de 2004).

A existência de um desfaseamento entre a adjudicação e a emissão da licença, só por si, não é uma situação anormal. Pelo contrário, é muito comum a emissão do título só acontecer após a entrada em exploração do empreendimento. A situação de verdadeiro risco decorreu do facto da CMF ter procedido à abertura de concurso antes mesmo de ter apresentado o requerimento para ocupação do espaço, o qual só deu entrada na APRAM a 18 de Setembro de 2003⁴⁸.

O curso do processo de licenciamento na APRAM não evidenciou irregularidades sendo apenas de relevar o facto da taxa mensal ter sido fixada com uma redução substancial à que resultaria da aplicação do valor unitário fixado no Regulamento Tarifário. A

⁴² Das 21 licenças: 17 estão localizadas no Funchal (9 na zona do Porto do Funchal / Marina, 6 na zona da Frente Mar e 2 no Porto do Funchal); 2 no porto do Caniçal e 2 no porto do Porto Santo.

No que respeita aos fins (e limites) consignados nos títulos, identificam-se 11 serviços de apoio à náutica de recreio (9 quiosques, 1 varadouro e 1 espaço para estacionamento e operação da nau Santa Maria), 3 serviços de restauração (o restaurante *Vagrant* e 2 *roulottes*) e 7 serviços diversos (o Balão Panorâmico, os Mupis (suportes de publicidade), os quiosques da CMF localizados no cais do Funchal, o quiosque da Moinho Rent-a-car no Porto Santo, o entreposto da Cimentos Madeira no Porto Santo e a oficina e o quiosque da OPM no Porto do Caniçal).

⁴³ Designadamente, no Balão Panorâmico, nos restaurantes *Vagrant* e *Beer House* e no Entreposto da Cimentos Madeira no Porto Santo.

⁴⁴ Pelo Conselho do Governo Regional conforme resulta da adaptação à Região do disposto no art.º 19.º do DL n.º 468/71.

⁴⁵ O procedimento administrativo de atribuição da licença está suportado na deliberação do CA, na emissão da licença (onde se encontra estabelecido o objecto, o prazo e as condições de utilização) e na assinatura de um termo de responsabilidade, em que o beneficiário declara conhecer e aceitar o clausulado da licença.

⁴⁶ Embora a autarquia pretendesse obter uma titulação por concessão tal não aconteceu por falta da declaração de utilidade pública do empreendimento conforme resulta do Parecer da Assessoria Jurídica de 18/09/03, exarado na Informação n.º 600.

⁴⁷ O contrato de subconcessão foi celebrado em 23 de Setembro desse mesmo ano.

⁴⁸ Embora o pedido inicial, dirigido a entidade não competente na matéria (Presidente do Governo Regional), seja de 21 de Janeiro.



deliberação do CA, de 25 de Agosto de 2004, nada refere quanto à taxa definida e à sua concreta fundamentação⁴⁹.

O poder de alterar o valor unitário da área ocupada é uma faculdade acolhida no Regulamento Tarifário que confere ao CA a capacidade para deliberar sobre “*Reduções e isenções de preços e taxas (...), desde que devidamente fundamentados*”⁵⁰. Também é verdade que essa capacidade está limitada pelo art.º 24 do DL n.º 468/71, o qual só admite a possibilidade de redução ou isenção da taxa no caso de atribuição dos direitos de uso privativo “*a pessoa colectiva de direito público ou a um particular para fins de beneficência ou semelhantes*”

No caso em apreço o interesse público a atingir com o licenciamento embora subsume-se (face à falta de fundamentação na atribuição da taxa) no facto do espaço cedido à CMF não ter sido totalmente subconcessionada à empresa que explora o Balão⁵¹. Parte da estrutura foi aproveitada pela CMF para guarda de equipamento náutico, actividades desportivas e de náutica e arrecadações e balneários de apoio. Uso esse em que é possível descortinar um verdadeiro interesse geral. Como tal, afigura-se existir motivo suficiente para uma cedência directa à CMF e para o desconto atribuído.

Ainda assim, na ausência de regras ou directivas pré-existentes que, em defesa da transparência e da equidade, densifiquem o poder constitutivo da atribuição de reduções ou isenções de taxas, o CA deveria ter sido mais cuidadoso na justificação do montante da redução concedida.

Esta situação ganha uma importância ainda mais determinante porque (conforme se poderá constar ao longo do presente documento) o recurso a esta faculdade é tão frequente que constituiu, na prática, a regra de actuação da APRAM na fixação das taxas.

Acresce referir que não foi identificada prova documental que tenha sido ponderada pela APRAM a manutenção (ou não) da licença de exploração na sequência da falta de reposição ao serviço, desde Março de 2007, do balão que permitia uma vista panorâmica sobre a cidade.

- B. A licença para o **Restaurante Vagrant** foi outorgada em 1982, constituindo um dos mais antigos usos privativos de terrenos dominiais sob jurisdição da APRAM.

Em 1999⁵², a APRAM comunicou à empresa que, por força do Plano de Reordenamento do Porto do Funchal, a licença caducaria no final do prazo. Por essa razão, em 2002, foi emitido um novo do título com um prazo de validade de 6 meses, que tem sido renovado automaticamente até ao presente.

⁴⁹ Só há referência a um memorando de 2003 em que o Presidente do CA reconhece que a aplicação directa do tarifário era geradora de valores desproporcionados, abrindo a possibilidade de poder vir a ser aplicada uma taxa reduzida.

⁵⁰ Cfr. a al. b) do art.º 2.º da Portaria n.º 29-B/2004, de 27/02, alterada pela Portaria n.º 96/2004, de 23/04.

⁵¹ A licença abrangeu a instalação de um balão, plataforma de acesso e quiosque de apoio, guarda de equipamento náutico, actividades desportivas e de náutica e arrecadações e balneários de apoio.

⁵² A licença emitida em nome de uma pessoa individual foi transmitida para a empresa “*Bartolomeu & Teresa – Actividades turísticas, Lda.*” que foi criada pelo detentor inicial da licença. Em 1997, o título foi reformulado (com continuação do mesmo titular), mantendo no entanto o prazo máximo permitido por lei (5 anos), atribuído desde o início.

Desde 2002, com fundamento na discordância da alteração do prazo da licença e, posteriormente, por alegada discordância com a progressão do montante da taxa, a empresa suspendeu os pagamentos à APRAM e recusou-se a assinar o termo de responsabilidade.

Em 2007, goradas as tentativas de acordo para regularizar a dívida, a APRAM promoveu⁵³ um processo de execução fiscal no valor global de € 92.193.82⁵⁴. Essa dívida tem vindo a ser regularizada desde Fevereiro de 2008 em prestações mensais de € 1.000,00⁵⁵.

Não obstante o litígio permanece, pois a *Bartolomeu & Teresa, Lda* continua sem assinar o termo de responsabilidade e a não pagar (desde 12/11/2006) as taxas de uso privativo, protelando sucessivamente a regularização da situação.

Consequentemente, a actual ocupação do domínio hídrico pela empresa em causa mostra-se irregular (por falta do termo de aceitação e pagamento das taxas) cabendo à APRAM, em conformidade com a defesa do interesse público, promover a resolução do problema através de acordo ou, da revogação da licença e da execução fiscal das dívidas em atraso.

Apesar da contestação da empresa, o que se constata é que o valor da taxa praticada foi concedido com desconto, alegadamente a coberto dos poderes conferidos ao CA pela orgânica e pelo regulamento tarifário, mas completamente desenquadrado dos limites estabelecidos no já citado (V. ponto anterior) art.º 24.º do DL n.º 468/71. É que o facto do titular ser uma empresa comercial com fins lucrativos não preencheria os requisitos para a atribuição das reduções na taxa.

Porém, o que parece acontecer é que o valor expresso no tarifário não está a ser utilizado como um valor fixo para a taxa. Funciona antes como um tecto máximo de referência, a partir do qual o CA detém toda discricionariedade na fixação do valor final. Assim, a regra tem sido a aplicação de valores diferenciados (embora próximos) abaixo daquele referencial (menos de 50%), sem uma expressa justificação dessas decisões.

C. O Varadouro de S. Lázaro é um espaço destinado à guarda e reparação de embarcações (contíguo à zona norte do porto do Funchal) cuja exploração está a cargo da *Associação Marina Funchal*⁵⁶ desde Novembro de 2005.

A análise ao processo de licenciamento evidenciou que foi definida uma taxa mensal simbólica de € 100,00 em troca do direito de exploração de uma área de 9.023 m² (o tarifário de 2006, previa a aplicação de uma taxa de € 3,21/m²) sem que se mostrassem cumpridos os pressupostos legais aplicáveis, designadamente a fundamentação do acto com base no regime definido no DL n.º 481/71 que só atribui esse poder quando a licença se destine a “*um particular para fins de beneficência ou semelhante*”.

⁵³ Cfr. o ofício n.º 2735, de 09/11/2007.

⁵⁴ Correspondente a um montante em dívida de € 88.326,14, acrescido dos juros de mora de € 3.867,69. A dívida em execução respeita ao período compreendido entre 12/05/2002 e 11/11/2006, e está suportada na factura n.º 99910, de 31/05/2007.

⁵⁵ O que é menos de metade do valor equivalente à última renda em dívida.

⁵⁶ Consórcio constituído por três associações desportivas regionais, nomeadamente, o Centro Treino Mar, a Associação Náutica da Madeira e o Clube Naval do Funchal. Entre Junho de 1995 e Maio de 2005, o espaço integrou a concessão (também de domínio hídrico) da Marina do Funchal, na posse da mesma Associação contudo, aquando da renovação daquele contrato (por mais dez anos), questões relacionadas com o Plano de Reordenamento do Porto do Funchal determinaram a desvinculação e a cedência autónoma daquela área.



Estamos, mais uma vez, perante a aplicação pelo CA de descontos sem que haja fundamento para enquadrar a fixação do valor final da taxa. Tal forma de actuação comporta riscos de práticas potencialmente violadoras dos princípios da igualdade, da justiça e da imparcialidade.

- D. **O Restaurante Beer House** é um estabelecimento explorado pela empresa *Cervejolândia, Lda*, localizado numa fracção de um edifício implantado sobre uma parcela do domínio público hídrico. O direito de utilização daquele espaço está titulado por um contrato-promessa de arrendamento celebrado em Setembro de 2004.

Entre Maio de 1995 e Agosto de 2004 a empresa detinha um contrato de subconcessão, celebrado com a *Associação Marina do Funchal*, com base no qual construiu e explorou, durante 10 anos (o prazo da concessão), o referido restaurante.

Como a cláusula de prorrogação não pôde ser accionada (devido à exclusão, do espaço em causa, do âmbito da concessão ao consórcio Marina do Funchal), as obras executadas e as instalações fixas existentes reverteram gratuitamente para a APRAM nos termos do art.º 24.º do DL n.º 468/71.

Contudo, tendo a “*Cervejolândia, Lda*” manifestado interesse em continuar com a exploração do negócio, precedendo autorização do Conselho de GR (Resolução n.º 1124/2004, de 12 de Agosto), foi celebrado um contrato-promessa⁵⁷ de arrendamento comercial⁵⁸ de acordo com a minuta autorizada pelo CG onde já estava definida a taxa a aplicar⁵⁹.

A entidade competente para a fixação da taxa seria o CA⁶⁰ mas esse órgão não teve qualquer intervenção nesse acto, verificando-se apenas que o contrato em apreço foi assinado pelo então Presidente do CA.

De acordo com a APRAM⁶¹, o contrato-promessa em causa é a “*figura prevista na lei*” para titular os usos destinados a fins comerciais e industriais, não constituindo o mesmo a titulação de um uso privativo nem sequer um contrato administrativo.

Da análise efectuada concluiu-se que a titulação da utilização e exploração daquele espaço pela “*Cervejolândia, Lda*” não se apresenta conforme ao disposto no n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 468/71, aplicável aos bens que tenham revertido para o Estado, que refere que “*A entidade competente pode consentir ao titular da concessão a continuação da exploração nos termos que em novo contrato forem estipulados, mediante o arrendamento dos bens que hajam revertido para o Estado.*”

O que ali se prevê é que, na eventualidade do titular querer prosseguir com a exploração da concessão, a tramitação a seguir deveria passar pela realização de um novo contrato de concessão (e não de arrendamento) e, concomitantemente, de um contrato de arrendamento dos bens (obras e instalações fixas) obtidos por reversão. A identificação da figura da concessão como o instrumento a ser utilizado na renovação do direito de uso, resulta do facto de ter sido esse o título anteriormente utilizado.

⁵⁷ O contrato definitivo não foi ainda concretizado por dificuldades com o registo predial da parcela em causa.

⁵⁸ Figura prevista na lei para titular os usos destinados a fins comerciais e industriais.

⁵⁹ O presidente do CA da APRAM foi mandatado pelo CG para o assinar.

⁶⁰ Cfr. a al. e) do n.º 2 do art.º 3.º do DLR n.º 19/99/M, o art.º 10.º dos estatutos da sociedade, o art.º 2.º do Tarifário e o art.º 29.º do CPA).

⁶¹ Cfr. a resposta ao questionário remetido pelo escritório com o registo de entrada n.º 671, de 30/04/2009.

Assim, o actual título (contrato-promessa) que sustenta a exploração comercial do estabelecimento não satisfaz o determinado na lei (à data da cedência, o DL n.º 468/71; actualmente, o DL n.º 226-A/2007) para a cedência de utilização do domínio público hídrico.

Note-se, aliás, que a própria renda mensal fixada, à data da celebração do contrato (€ 2,83 m2) se aproxima mais do valor associado ao uso privativo do domínio hídrico (€ 8,31 m2), do que do valor de referência aplicado ao uso de edifícios e instalações (€ 23,27 m2).

Consequentemente, revela-se necessário corrigir a actual situação, reconduzindo o direito de cedência de uso privativo ao quadro de legalidade do domínio hídrico.

Sobre os DUP em apreço, o Presidente do CA, no âmbito do contraditório, esclareceu que, no caso do Varadouro de São Lázaro, a atribuição teve logo de início uma perspectiva de curto prazo, em razão das obras de reordenamento do Porto do Funchal, e que por essa mesma razão essa ocupação termina no próximo dia 31 de Dezembro de 2009.

As outras licenças analisadas, estão a ser objecto de análise “*por forma a ser encontrada a melhor solução para a respectiva regularização.*”.

3.2.2.2. CONCESSÕES

Na área sob jurisdição da APRAM existem 13 concessões^{62,63} de uso privativo das quais 11 foram atribuídas ao abrigo do DL n.º 468/71. A concessão do terminal marítimo da *Cimentos Madeira*, localizada nos Socorridos, ainda se encontra em fase de negociação contratual, embora o investimento projectado esteja já concluído e em exploração.

Integraram a amostra as 3 concessões relacionadas com os terminais marítimos, por serem os títulos geradores do maior volume deste tipo de receitas, cumprindo todos eles com o requisito de utilidade pública:

A. **O contrato de concessão da CLCM**, celebrado a 3 de Janeiro de 2005⁶⁴, por um prazo de 30 anos, tem por objecto a construção e exploração, em regime privativo, de um terminal marítimo (incluindo as infra-estruturas terrestres) para operações de carga, descarga e transfeira de produtos petrolíferos e seus derivados.

⁶² As concessões activas (12) apresentavam a seguinte distribuição geográfica: 3 localizadas na Zona do Porto do Funchal (na Marina, na Frente Mar e no Porto do Funchal), 2 no porto do Caniçal, 3 no porto do Porto Santo e 4 em áreas descontínuas do litoral (2 na zona dos Socorridos e 2 em Câmara Lobos).

No respeitante aos fins consignados nos títulos, predominam o comércio de combustíveis (6) e os terminais marítimos de serviço privativo (3), a que há que somar o apoio às actividades náuticas (no terrapleno do Porto do Porto Santo) e os serviços de restauração e similares (a discoteca *Vespas* e o *Restaurante Pato Bravo*, no Porto Santo).

⁶³ Uma delas, o posto de venda de combustíveis, no porto do Funchal, está desactivada.

⁶⁴ A assinatura do contrato decorreu na sequência da deliberação do CA n.º 225/2004, de 25/08 (posteriormente rectificada, pela deliberação do CA n.º 268/2007) tendo sido precedida de mandato do Conselho de Governo (cfr. a Resolução n.º 1125/2004, de 12/08, a qual manda proceder à atribuição do direito de construção e exploração à CLCM) depois de verificado o cumprimento dos requisitos e as formalidades exigidas.

Do processo de concessão consta: o Projecto de Construção e Exploração, a Declaração de Conformidade do Estudo de Impacto Ambiental e o Auto de Vistoria Final, da Direcção Regional de Comércio e Indústria, que concede a licença de exploração.



À data da apresentação do pedido (2001), o espaço pretendido para a instalação do empreendimento ainda não integrava as áreas do domínio público hídrico sob jurisdição da APRAM, estabelecidas no DLR n.º 19/99/M, de 1 de Julho.

Porém, o facto da infra-estrutura se destinar ao exercício de uma actividade materialmente portuária fazia-a inicialmente recair sob a alçada do DL n.º 254/99, de 7 de Julho^{65,66}.

Entretanto, com a aprovação do DLR.º 25/2003, de 23 de Agosto⁶⁷, foi operada a integração da área de implantação do projecto na esfera de jurisdição da APRAM, tendo a atribuição da concessão decorrido já no âmbito das competências próprias do CA, definidas pelos estatutos, sobre aquela área. O processo transitou igualmente da esfera regulamentar do DL 255/99 e foi cair sob o domínio do DL n.º 468/71, sem no entanto, terem deixado de serem cumpridas as formalidades que eram exigidas pelo primeiro diploma.

Embora a análise ao processo de concessão não tivesse evidenciado qualquer situação merecedora de reparo, a partir de Setembro de 2007, dois anos e meio depois da celebração do contrato, o relacionamento contratual entre as partes foi perturbado com a suspensão do pagamento da taxa de utilização do domínio hídrico (de 1 €/m²/mês)⁶⁸ por parte da CLCM invocando que facturação da APRAM estaria errada pois, em seu entender, a taxa seria exigível anualmente e não mensalmente.

Todavia, em face do clausulado contratual, a facturação emitida não se afigura passível de contestação, devendo a APRAM desencadear as medidas necessárias à reposição das verbas em falta ou, se for caso disso, à reposição do equilíbrio contratual.

⁶⁵ Diploma que veio disciplinar a ocupação do domínio público marítimo e respectivos solos, por infra-estruturas, instalações e equipamentos destinados à prossecução de actividades materialmente portuárias, fora das zonas de jurisdição das administrações portuárias.

⁶⁶ O que, combinado com a circunstância do empreendimento confinar com o porto do Caniçal, tornava a APRAM, nos termos do n.º 3 do art.º 2.º daquele diploma, a entidade mais apropriada a administrar a utilização daquele domínio público marítimo. Mas para que tal se pudesse materializar, a lei determinava que a afectação da administração do domínio hídrico se fizesse por portaria conjunta dos órgãos nela designados (os órgãos do GR com as atribuições equiparadas aos do Ministros da Defesa Nacional, do Planeamento e Administração do Território, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Ambiente). Para além disso, a atribuição da concessão, nos termos do referido diploma, impunha a apresentação de um projecto descritivo da construção e exploração do empreendimento, a elaboração de um estudo de impacto ambiental, um parecer da administração portuária e a sujeição do título ao disposto no DL 468/71, de 5 de Novembro, e demais legislação portuária em vigor.

O caminho adoptado, designadamente quanto à forma de atribuição, foi diferente. Numa primeira fase, através da Resolução n.º 640/2002, de 17 de Junho, foi o próprio GR que, invocando motivo de urgência (a requalificação urbana da Praia Formosa, com o conseqüente desmantelamento das instalações da Shell, e a necessidade urgente de avançar com um projecto alternativo, que assegure o abastecimento de combustíveis à RAM, classificado pelos Governos Central e Regional como “projecto estruturante”, conforme os considerandos apresentados na própria Resolução.), enquanto tratava de qualificar a área como estando sob jurisdição portuária (por proposta de diploma regional), decidiu atribuir à CLCM o respectivo uso privativo. Concomitantemente, declarou de utilidade pública o projecto de investimento e mandou a APRAM para proceder à administração do respectivo domínio público, designadamente formalizar as condições para a celebração do contrato de concessão.

⁶⁷ Primeira alteração ao DLR n.º 19/99/M, que transformou a ARPM em sociedade anónima.

⁶⁸ A outra taxa prevista no contrato (V. cláusula 4.ª do contrato), associada às operações de movimentação de cargas, está a ser paga regularmente.

Uma questão final tem a ver com o valor da taxa de utilização (o valor da taxa é comum às concessões em análise). Aqui também, como anteriormente foi relatado para as licenças, verifica-se um desajustamento entre o tarifário em vigor e a taxa de utilização contratualizada - o valor de € 1 por m² representa uma redução substancial face ao tarifário⁶⁹, sem que a mesma se encontre fundamentada

Ainda para mais quando, como no caso da CLCM, por não se estar perante uma pessoa colectiva de direito público, o n.º 2 do art.º 24.º do art.º 468/71, interdita a faculdade de recurso à redução de taxa.

B. O Terminal Marítimo dos Socorridos é uma estrutura erguida pela sociedade *Cimentos Madeira, Lda* (doravante designada por CM), em operação desde 1985, com a natureza de serviço privativo de movimentação de carga de cimento a granel e de outros produtos ligados à indústria cimenteira.

A ocupação privativa do leito marítimo onde o terminal se encontra instalado (e a própria operação de descarga) não se encontra titulada por qualquer instrumento jurídico e, consequentemente, a CM não paga, desde o início da exploração, qualquer taxa pelo uso do espaço marítimo (ou sequer a taxa TUP, devida pela actividade de movimentação de cargas).

De acordo com os dados do processo, os primeiros contactos com a empresa, no sentido da regularização administrativa da situação, tiveram início no princípio do ano 2000^{70 e 71} e, presentemente, as questões pendentes estão praticamente resumidas a dois pontos: o prazo da concessão e a respectiva renovação; a adequação do contrato às disposições da

⁶⁹ No caso da CLCM, o tarifário em vigor à data da celebração do contrato (Portaria n.º 29-B/2004, de 27/02) indicava o valor de € 8, 31 (art.º 45.º); Para o caso da EEM (ver mais à frente o Ponto C) vigorava o tarifário de 2006 (Portaria n.º 8/2006, de 30/01, alterado pela Portaria n.º 67/2006, de 19/06), o valor definido já era de € 3,21

⁷⁰ A iniciativa contou com o impulso do Governo regional materializado através da Resolução n.º 1223/2000, de 9 de Agosto.

⁷¹ À data, o problema da utilização do domínio hídrico punha-se não apenas em relação ao leito, onde se encontra instalado o Terminal, mas igualmente a própria margem contígua, ocupada pelas instalações de armazenamento. Na verdade, havia também a questão de se saber se as áreas em causa integravam (ou não) a jurisdição da APRAM, a qual foi ultrapassada com a alteração do DLR que constituiu a empresa, operada pelo DLR n.º 25/2003/M, de 23 de Agosto.

Neste particular, a CM alega ter adquirido os terrenos da margem (cfr. o Memorando da APRAM de 2000), pelo que a empresa iniciou (em final de 2003) o reconhecimento da propriedade privada do terreno, através de um pedido de delimitação do prédio (cfr. a Informação n.º 272/2002). Esse reconhecimento está a ser conduzido na própria APRAM (cfr. Informação n.º 27/2003) por força do pedido de delimitação do prédio, solicitado pela CM, e este se situar em área sob sua jurisdição, tendo entretanto sido submetido à Comissão de Domínio Hídrico, a entidade competente na matéria. Segundo os auditados, embora não se encontre ainda concluído, o processo corre no sentido de ir ao encontro das pretensões da CM.

Ao longo de todo este tempo, foram sendo preenchidas as diferentes etapas conducentes à regularização do direito de uso. Assim, foi executado o levantamento topográfico da zona do Terminal (para determinação da área de implementação do projecto), foi articulada a abordagem a seguir para resolver a questão dos terrenos da margem (referido no parágrafo anterior), foi definido o prazo para a concessão, estabelecido o respectivo valor unitário (para o cálculo da taxa) e acertada a contrapartida devida pelo uso que vinha sendo a ser feito do leito onde se encontra instalado o terminal.

O CA chegou a deliberar, em 22/08/07, a atribuição do uso privativo (Acta n.º 32/2007), a qual entretanto não teve sequência, e a redigir uma minuta do contrato, em que as cláusulas principais previam uma concessão por 20 anos (com início reportado a Setembro de 2007), uma taxa de 1 €/m²/mês (devida a partir de 1/12/2007) e um pagamento de uma compensação pelo uso no período anterior ao da primeira mensalidade.



Lei n.º 58/200 (a qual derroga os capítulos III e IV do DL n.º 469/71), operada pela publicação do DL n.º 226-A/2007, de 31 de Maio⁷².

Não obstante a eminência da alteração do regime jurídico do domínio hídrico sob jurisdição das administrações portuárias a operar pela futura “*Lei dos Portos*”⁷³, a APRAM deve reconduzir a utilização e exploração daquela parcela do domínio hídrico a um quadro de legalidade⁷⁴, aplicando as taxas devidas e negociando as compensações atinentes à utilização daquele espaço desde 1985.

- C. **O Terminal Marítimo da Empresa de Electricidade da Madeira** constitui uma infraestrutura marítima construída e explorada, em regime de serviço privativo, com o objectivo de nela se proceder a operações de descarga e transfeza de fuelóleo para a Central Termoeléctrica da Vitória⁷⁵.

Tanto o requerimento para o uso privativo do domínio público e o projecto, como a instalação da infra-estrutura e o cumprimento das formalidades para a entrada em exploração foram da responsabilidade da CLCM. Porém, com a anuência da APRAM, em Outubro de 2006, ainda antes da atribuição do título de uso privativo, a CLCM transferiu o Terminal para a EEM.

O processo de atribuição do direito de uso privativo, sobre o terreno do leito marítimo, destinado à construção e exploração do Terminal Marítimo da EEM, encerrou com a celebração de um contrato de concessão, em 24 de Abril de 2008⁷⁶, válido por 15 anos, contados a partir de 1 de Agosto de 2006⁷⁷, e com um valor para as taxas unitárias (de uso do terreno e movimentação de carga) equivalente ao praticado (1 €/m²/mês) nos outros terminais.

⁷² Com a nova lei, a não prorrogação das concessões passou a ser o regime regra (V. art.º 35.º do DL n.º 226-A/2007), só sendo a mesma admissível quando tenham sido realizados investimentos adicionais (devidamente autorizados) aos previstos inicialmente no contrato e que, comprovadamente, necessitem de um prazo maior para a sua recuperação.

⁷³ À data do trabalho de campo, no âmbito do procedimento legislativo de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, tinha sido enviada à APRAM uma versão da proposta de lei.

⁷⁴ Em conformidade com o art.º 90 do DL n.º 226-A/2007, que estabelece um regime transitório, aplicável aos processos pendentes à data da entrada em vigor daquele diploma.

Note-se que a CM, na proposta de contrato apresentada à APRAM (com o registo de entrada n.º 1649, de 31/03/09), enquadra a regularização da utilização daquele espaço no art.º 89.º do referido DL (com a alteração introduzida pelo DL n.º 137/2009, de 8 de Junho) que, sob a epígrafe de “*Situações existentes não tituladas*”, concede uma prorrogação de prazo, para apresentação do requerimento, até o dia 31 de Maio de 2010, alargando, conseqüentemente o período de conclusão do processo.

A concessão do direito de uso em causa, processo iniciado em 2000 e cuja tramitação decorre desde essa data, tem melhor acolhimento no art.º 90.º, o qual se aplica precisamente a processos pendentes, “*sem prejuízo dos actos e formalidades praticados que devem ser salvaguardados*”.

⁷⁵ Na sequência da desactivação do Terminal da Shell na Praia Formosa foi necessário construir uma infraestrutura para o abastecimento de combustível da EEM cujos equipamentos, incluindo a quadra de bóias, foram reutilizados (os equipamentos da Shell que reverteram para a RAM no fim do licenciamento, reverteram foram cedidos à EEM, continuando na propriedade da APRAM).

⁷⁶ A assinatura foi precedida de deliberação do CA n.º 5/2008, de 9 de Janeiro, a qual, além de definir os termos essenciais da atribuição do direito, determinou a adaptação da minuta de forma a poder receber o regime do DL n.º 226-A/2007.

⁷⁷ A EEM solicitou (e a APRAM aceitou) uma redução de 50% das taxas para o período inicial do contrato (de 1 de Agosto de 2006 até final de 2008), em razão dos compromissos com a ERSE que impediam que a EEM acomodasse o novo encargo no seu tarifário até ao fim do ano de 2008.

A análise ao processo de concessão não evidenciou qualquer situação merecedora de reparo e a relação contratual decorre dentro da normalidade.

Na resposta inserta no contraditório, o Presidente do CA da APRAM informou que *“As concessões da CLCM e do Terminal Marítimo dos Socorridos foram já objecto de análise e brevemente será concretizada a respectiva regularização.”*

3.2.2.3. EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Do que antecede ressalta a:

1. Permissão da utilização de bens do domínio hídrico sem a emissão dos necessários títulos ou emissão irregular (Cimentos Madeira, Vagrant, Beerhouse e outras identificadas no ponto 3.1.3), infringindo o art.º 18.º do DL n.º 468/71;
2. Fixação de taxas inferiores às previstas no Regulamento Tarifário sem a fundamentação exigida (cfr. a al. b) do art.º 2.º da Portaria n.º 29-B/2004, de 27/02, alterada pela Portaria n.º 96/2004, de 23/04 e al. b) do art.º 2.º da Portaria n.º 8/2006, de 30/1, com as alterações da Portaria n.º 67/2006, de 19/06) ou fora do âmbito do art.º 24.º do DL n.º 468/71 (Varadouro e Beer House).

Donde decorre a susceptibilidade de imputação de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das al. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC aos anteriores membros do CA da APRAM⁷⁸.

Todavia, a matéria de facto apurada evidencia que as referidas infracções financeiras só poderão ser imputadas aos responsáveis a título de negligência, sendo ainda de ponderar:

- O entendimento dos órgãos de governo próprio da Região que consideram que o domínio hídrico integra o domínio público regional, tendo, em consonância, vertido esse princípio no DLR que criou a APRAM, transferindo para essa entidade a jurisdição sobre algumas parcelas do Domínio Público Marítimo (DPM);
- Que a orgânica da APRAM foi apreciada e votada favoravelmente na Assembleia Legislativa Regional sem registo de qualquer incidente de legalidade;
- Que os direitos de uso privativo concedidos sobre os bens foram realizados ao abrigo das competências definidas na orgânica;
- Que os responsáveis vinham actuando com base num Tarifário desajustado, tendo procurado uma melhor adaptação à realidade com a alteração ocorrida em 2006 (cfr. o ponto 3.2.4).

O que conjugado, quer com a ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção das ilegalidades determinantes das infracções, quer com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os respectivos autores pela sua prática, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, na medida em que se mostram reunidos os pressupostos fixados pelo n.º 8, als. a) a c), do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

⁷⁸ Designadamente, o Eng.º João Filipe Gonçalves Marques dos Reis, a Dr.ª Maria Lúcia Ferreira Correia e o Eng.º Fernando António Costa da Silva.



A responsabilidade financeira reintegratória com base no art.º 60.º da LOPTC (reposição por não arrecadação de receitas)⁷⁹ não se afigura equacionável pois não existem indícios que os actos tenham sido praticados com culpa grave⁸⁰ (art.º 60.º). Com efeito, verificou-se que o tarifário actualmente em vigor procurou uma melhor adaptação à realidade, da qual resultou um leque mais alargado de taxas e, concomitantemente, uma diminuição dos seus valores de referência.

Na oportunidade, refira-se que a eventual responsabilidade financeira sancionatória só é possível efectivar, nos casos em que não tenha decorrido o prazo de prescrição (5 anos) previsto na LOPTC (art.º 70.º).

3.2.3. Administração do património edificado

O diploma que transformou a APRAM em sociedade anónima de capitais públicos⁸¹ integrou no património da nova empresa todos os bens e equipamentos afectos ao anterior Instituto e à extinta Direcção Regional dos Portos, ainda que localizados em terrenos dominiais, desafectando-os do domínio público da RAM.

A gestão desses 40 títulos que a APRAM considera serem bens do seu domínio privado, inclui 35 licenças⁸², 3 concessões de exploração⁸³, um contrato-promessa de arrendamento e um memorando de entendimento (protocolo).

No entendimento dos responsáveis, de harmonia com a lei que criou a empresa, a utilização desses bens para fins privativos encontra-se fora da disciplina jurídica do domínio público hídrico e, conseqüentemente, quando a APRAM cede a terceiros o uso dos espaços disponíveis existentes nos edifícios que possui, deve aplicar as regras constantes dos respectivos Estatutos em combinação com o Regulamento de Exploração e o Regulamento Tarifário ou, supletivamente, com o direito público geral.

Embora discordando da classificação dominial dos referidos bens (cfr. o ponto seguinte) será sempre de abonar aos responsáveis o facto da orgânica da APRAM encontrar alguma sustentação no Estatuto Político-Administrativo da RAM, de ter sido apreciada e votada

⁷⁹ O artigo 60.º da LOPTC refere que: “*Nos casos de prática, autorização ou sancionamento com dolo ou culpa grave que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do Estado ou de entidades públicas.*”

⁸⁰ A imputação de qualquer responsabilidade financeira depende da demonstração fáctica da culpa do agente (cfr. o n.º 5 do art.º 61.º e o n.º 3 do art.º 67.º da LOPTC). A culpa grave ou negligência grosseira é um grau particularmente grave de negligência, que se traduz no incumprimento especialmente intenso dos deveres de cuidado.

⁸¹ Cfr. o DLR n.º 19/99/M, de 1 de Julho, alterado pelo DLR n.º 25/2003/M, de 23 de Agosto, designadamente o art.º 2.º.

⁸² Designadamente, 19 licenças na zona do porto do Funchal (15 lojas na Marina, das quais 10 associadas à restauração e similares, 2 ao comércio e 3 às actividades marítimo-turísticas) e 4 no porto (associadas às antenas da Vodafone e da TMN, ao restaurante “*O Molhe*” e aos escritórios da *Naviera Armas*), 14 no Porto do Caniçal (associadas à utilização privativa das lojas do edifício das autoridades por 11 operadores portuários, pelas autoridades marítimas, pelo restaurante *Porto Mar* e pela *ETPRAM*.) e 2 na ZAL que incidem sobre terrenos privados.

⁸³ As concessões respeitam ao estaleiro naval localizado no porto do Caniçal e aos Portos de Recreio de Machico e de Santa Cruz.

favoravelmente na Assembleia Legislativa Regional, e de ter sido sujeita à fiscalização do Ministro da República, sem registo de qualquer incidente de legalidade.

3.2.3.1 MODALIDADES DE CEDÊNCIA DO PATRIMÓNIO EDIFICADO

Concedendo apenas, para efeitos de análise, que os referidos bens integram o património privativo da APRAM, verificou-se que o processo de cedência do património edificado não se encontrava regulamentado (publicitação, requisitos de acesso, procedimento e critérios de selecção, duração dos direitos de exploração / fruição dos espaços, etc.).

Essa situação gerou tratamentos desiguais na forma de acesso e no tipo de titulação dos espaços susceptíveis de utilização privativa:

QUADRO 5
Procedimento prévio e titulação da utilização privativa

	Concurso público	Atribuição directa	Total
Licenças	13	22	35
Concessões (contrato de exploração)	1	2	3
Outros		2	2
Total	14	26	40

Fonte: Relação dos contratos disponibilizados pela APRAM

Não obstante a ausência de fundamentação das deliberações conducentes à atribuição dos títulos de exploração, percepção-se alguma lógica na sua outorga:

- No caso das licenças a abertura de concurso público, foi utilizada sempre que se tratavam de espaços vocacionados para uma exploração comercial concorrencial⁸⁴, designadamente no caso das lojas da Marina do Funchal (12) e do restaurante *O Molhe*, no Porto do Funchal.

Excepcionam-se as 3 lojas da Marina do Funchal para apoio administrativo e comercial às actividades marítimo-turísticas que foram atribuídas por ajuste directo não se descortinando o fundamento subjacente dada a sua vocação comercial e a oferta limitada de espaços⁸⁵.

- A atribuição de licenças por ajuste directo (a requerimento dos interessados) ocorreu, em regra, nas situações em que a APRAM não percepcionava problemas de concorrência:
 - ✓ aos operadores portuários⁸⁶ (15), por se tratarem de espaços de apoio administrativo necessários a entidades deslocadas do Porto do Funchal para o Porto de mercadorias do Caniçal;

⁸⁴ A duração das licenças variou entre os 7 anos, para a licença mais antiga, que data de 1994 e os 5 anos para as outorgadas entre 1997 e 2000. Actualmente, em virtude da eminência do Reordenamento do Porto do Funchal, todas as licenças estão a ser todas renovadas por períodos de 6 meses.

⁸⁵ Têm sido atribuídas licenças para a instalação de estruturas amovíveis (quiosques) a outros empresários do sector.

⁸⁶ Empresas de estiva, transitários, armadores, e de trabalho portuário.



- ✓ à Polícia marítima e à Capitania (1) por se tratarem de entidades públicas cuja presença no Porto é imprescindível;
 - ✓ ao restaurante *Porto Mar* no Porto do Caniçal (1), em virtude do concurso público desencadeado para a cedência da sua exploração ter ficado vazio. O ajuste directo resultou da necessidade de ser garantida a disponibilização daquele tipo de serviços no Porto do Caniçal e de, entretanto, ter aparecido um interessado;
 - ✓ à TMN e à Vodafone foram atribuídos espaços para a instalação de antenas no Porto do Funchal por ajuste directo pelo facto de não haver limitações de espaço para satisfazer outros potenciais interessados.
- A concessão do estaleiro naval, no Porto do Caniçal, por 10 anos, foi a única precedida de concurso público.

Os portos de recreio de Machico e de Santa Cruz foram concessionados pelo prazo de 5 anos, por ajuste directo, às respectivas Câmaras Municipais, dado terem sido as únicas entidades a manifestar interesse na dinamização daqueles espaços, o que suscita dúvidas sobre o seu potencial para uma exploração económica sustentável.

Acresce referir que não se encontrou fundamentação para a atribuição da exploração do espaço na modalidade de concessão (designadamente, por não ter uma componente de investimento a amortizar) em detrimento do licenciamento, figura que se afigura mais consentânea com a exploração em causa.

- O Memorando de Entendimento celebrado com a SMD define as linhas gerais da parceria tendente ao reordenamento e requalificação da zona norte do Porto do Funchal⁸⁷ cujos direitos dominiais são detidos pela APRAM. Este documento constitui um acordo preliminar “*com vista à definição do enquadramento jurídico da atribuição da execução do Empreendimento à SMD, bem como dos termos e condições do respectivo instrumento jurídico de concretização*”, a celebrar futuramente e do qual deverão resultar contrapartidas financeiras (ainda não definidas) para a APRAM.

Note-se que o prazo limite para a assinatura do “*instrumento jurídico*” definitivo de concretização da parceria já foi ultrapassado (o Memorando de Entendimento foi celebrado em 25 de Janeiro de 2007 e tinha um prazo de validade de 24 meses).

- O contrato-promessa de arrendamento celebrado com a TMN titula a ocupação de uma área na zona do Varadouro de São Lázaro, para colocação de um contentor e instalação de uma antena de telecomunicações.

Desconhece-se a fundamentação para a atribuição daquele espaço naquela modalidade visto tratar-se de uma área que integra o domínio público e por existirem outros dois casos semelhantes que foram regulados por licença.

3.2.3.2. A NATUREZA PÚBLICA OU PRIVATIVA DO PATRIMÓNIO EDIFICADO

Um dos problemas associados à gestão deste grupo de bens prende-se com a questão da titularidade dos terrenos sobre quais eles estão implantados: se são do domínio público da RAM ou do Estado.

⁸⁷ Em concretização do correspondente Plano Director.

Para o efeito, a primeira ideia a reter é que os edifícios, obras e equipamentos que constituem o património em análise se encontram implantados sobre terrenos do domínio hídrico (margens), sob jurisdição da APRAM.

Um outro aspecto fundamental é perceber qual o efeito da integração desses bens do domínio público no património da APRAM.

A) A TITULARIDADE DO DOMÍNIO PÚBLICO

A questão da titularidade do domínio público é matéria envolta em controvérsia.

Do regime estabelecido no DL n.º 468/71⁸⁸, ressalta que o domínio hídrico (e, por conseguinte, o domínio público marítimo) era considerado do domínio público do Estado (cfr. o n.º 1 do art.º 5.º)⁸⁹.

Em 15 de Novembro, a Lei n.º 54/2005, veio estabelecer a titularidade dos recursos hídricos⁹⁰, estipulando que o domínio público marítimo (DPM), que compreende as águas e os terrenos referidos no art.º 3.º⁹¹, pertence ao Estado (art.º 4.º)⁹², sendo a sua jurisdição assegurada, nas Regiões Autónomas, pelos respectivos serviços regionalizados na medida em que o mesmo lhes esteja afecto (n.º 2 do art.º 28.º). A sua entrada em vigor é coincidente com a da Lei da Água (por sua vez, coincidente com a do DL n.º 226-A/2007).

Os órgãos de governo próprio da Região (como resulta do DLR, que criou a APRAM), sustentados no EPARAM, designadamente no seu art.º 144.⁹³, e invocando o seu valor reforçado e o facto de há data da entrada em vigor do DL 481/71⁹⁴ não se pôr a questão da delimitação dos poderes para entidades territoriais com autonomia político-administrativa, consideram que o domínio hídrico⁹⁵ integra o património da Região – o domínio público regional.

⁸⁸ Que refere considerarem-se “do domínio público do Estado os leitos e margens das águas do mar e de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis, sempre que tais leitos e margens lhe pertençam, e bem assim os leitos e margens das águas não navegáveis nem flutuáveis que atravessem terrenos públicos do Estado.”.

⁸⁹ Neste contexto, releva também o DL n.º 477/80, de 15/10 (alínea a) do art.º 4.º) que, para efeitos de inventário do património do Estado, dispõe que integram o domínio público do Estado «as águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas interiores com os seus leitos e margens e a plataforma continental».

⁹⁰ O domínio público hídrico compreende o domínio público marítimo, o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas (art.º 2.º da Lei n.º 54/2005).

⁹¹ Designadamente: a) As águas costeiras e territoriais; b) As águas interiores sujeitas à influência das marés, nos rios, lagos e lagoas; c) O leito das águas costeiras e territoriais e das águas interiores sujeitas à influência das marés; d) Os fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva; e) As margens das águas costeiras e das águas interiores sujeitas à influência das marés.

⁹² Sob a epígrafe de, “*Titularidade do domínio público marítimo*”, a referida norma dispõe simplesmente que “*O domínio público marítimo pertence ao Estado.*”.

⁹³ Aprovado pela Lei n.º 13/91 de 5 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 12/2000, de 21 de Junho e pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto.
O referido art.º 144.º estatui que:

“1 – Os bens do domínio público situados no arquipélago, pertencentes ao Estado, bem como ao antigo distrito autónomo, integram o domínio público da região.

2 – Exceptuam-se do domínio público regional os bens afectos à defesa nacional e a serviços públicos não regionalizados não classificados como património cultural.”.

⁹⁴ A Lei n.º 54/2005, derrogou os Capítulos I e II do DL n.º 468/71.

⁹⁵ O que o DL 481/71 designava de domínio hídrico, não corresponde ao que a Lei n.º 54/2005 denomina agora de domínio marítimo. O primeiro diploma, na parte que releva para o presente trabalho, incluía os leitos e



Da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria, resulta que:

- ✓ No Acórdão n.º 330/99, de 2 de Junho⁹⁶, era já perfeitamente claro (CRP – art.º 84.º) que as águas territoriais e os seus leitos são do domínio público do Estado e que cabe à *lei* (expressão entendida como significando reserva de competência legislativa da Assembleia da República) estabelecer a definição e o regime dos bens que integram o domínio público do Estado, das regiões autónomas e das autarquias, o que abrange necessariamente as condições de utilização e limites.

Relativamente às margens, embora não fazendo parte da matéria especificamente apreciada, nos acórdãos analisados transparece a possibilidade daqueles terrenos poderem integrar o domínio regional (Cfr. o Acórdão n.º 330/99, as várias citações de eminentes juristas⁹⁷);

- ✓ Com o Acórdão n.º 131/2003, de 11 de Março, a matéria relativa à titularidade das margens foi objecto de apreciação específica, tendo o Tribunal se pronunciado (por unanimidade), de uma forma clara e concreta, pela sua integração áreas no domínio público marítimo, constituindo, por assim dizer, domínio público necessário do Estado.

A disciplina da Lei n.º 54/2005, mais não faz então que consagrar a jurisprudência do Tribunal Constitucional. Mas há data da criação da empresa, como decorre do acima exposto, a controvérsia persistia, sendo que o GR considerava os terrenos e o conjunto dos bens em causa como integrando o domínio público da RAM.

B) A CONSTITUIÇÃO DE DIREITOS DE UTILIZAÇÃO SOBRE BENS DO DOMÍNIO HÍDRICO

O DLR que, em 1999, constituiu a APRAM como empresa pública (e a alteração correspondente), procedeu não apenas à delimitação do domínio público da RAM a afectar à empresa (os terrenos que integram a área de jurisdição), como de premeio determinou, a desafecção dominial de *“todos os equipamentos e edifícios, ainda que implantados sobre terrenos dominiais (...)”*.

Em consonância com aquela disposição, foram atribuídas as competências necessárias à prática de todos os actos e operações relacionados com a administração desses bens patrimoniais (não dominiais), possibilitando-se ao CA a utilização tanto de formas públicas como de natureza privada⁹⁸ na constituição de direitos de utilização.

De acordo com este enquadramento, a APRAM fez uso das figuras do direito administrativo geral, a concessão e a licença, tendo, no âmbito do direito privado, celebrado um contrato-promessa de arrendamento.

margens, a que correspondem respectivamente os terrenos submersos e emersos, contíguos à orla costeira até uma faixa da linha que limita o leito das águas, com a largura de 50 m, no território continental, ou até atingir uma estrada regional ou municipal, nas Regiões Autónomas.

O segundo é mais extenso, para além dos terrenos (leitos e fundos marinhos) compreende as próprias águas, costeiras e territoriais.

⁹⁶ Ver igualmente o Acórdão n.º 280/90, de 23 de Outubro.

⁹⁷ De obras de Rui Medeiros e Jorge Pereira, de Álvaro Monjardino e de Eduardo Paz Ferreira.

⁹⁸ Respectivamente, as al. m) e q) do art.º 10.º dos Estatutos da APRAM.

Contudo, esta forma de actuação, não está conforme ao regime aplicável porque, pertencendo o terreno ao domínio público hídrico, o que sobre ele for edificado terá necessariamente que obedecer às condições de utilização e limites definidas no seu regime.

Assim, os requisitos e restrições inerentes à natureza dominial do terreno transmitem-se naturalmente ao uso a ser dado ao edifício e, conseqüentemente, a utilização do edifício deve obedecer a só um regime jurídico – o do uso privativo dos terrenos do domínio hídrico.

Esta é, aliás, a posição defendida pelo Prof. Freitas do Amaral, in *Comentários à Lei dos Terrenos do Domínio Público Hídrico*⁹⁹, na interpretação dada ao art.º 25.º do DL n.º 468/71, onde afirma julgar ser “(...) impossível dissociar da titulação da licença a propriedade sobre as obras e instalações existentes no domínio público. É que o uso destas últimas não é diferente do uso do domínio e tanto o poder de utilizar as construções e a aparelhagem nelas montadas decorrem da licença de uso privativo.”

Veja-se ainda, na mesma linha, na obra referida, o comentário inserto na Nota 106, a propósito da possibilidade da existência de hipotecas de obras ou edifícios construídos em terrenos dominiais que refere que “Essas obras ou edifícios estão sujeitas ao regime de uso privativo no domínio público, por licença ou concessão (...)”.

C) CONCLUSÃO

Em face do que antecede conclui-se que:

- a titularidade das margens das águas territoriais limítrofes da RAM integram o domínio público necessário do Estado, embora os órgãos de governo próprio da RAM considerem que essa parcela integra o seu domínio público;
- ao contrário do que tem acontecido na APRAM, a cedência do uso dos edifícios e equipamentos implantados sobre o domínio hídrico está sujeita ao regime jurídico especial de utilização do domínio público, actualmente enquadrado pela Lei da Água e correspondentes normas complementares.

3.2.4. O Tarifário

Da análise que antecede fica evidenciado um elevado grau de discricionariade na aplicação do tarifário, sem que houvesse da parte do CA a preocupação de documentar o enquadramento e a fundamentação dessas decisões. De facto, tanto nas licenças como nas concessões analisadas¹⁰⁰, as taxas de uso foram todas definidas com desconto face aos valores do tarifário quando, tratando-se de utilizações do domínio público hídrico, sujeitas ao regime do DL n.º 468/71, essas deduções ou isenções estavam legalmente vedadas.

Dos títulos analisados, os dois únicos casos que poderiam eventualmente ser reconduzidos ao regime de excepção¹⁰¹ eram os do Balão Panorâmico e do Varadouro de S. Lázaro. De

⁹⁹ Obra publicada pela *Coimbra Editora, Lda.*, 1978, nota 104, da página 214 a 216.

¹⁰⁰ Casos do Balão Panorâmico, do Restaurante *Vagrant*, do Varadouro de São Lázaro, do Restaurante *Beer House* e dos Terminais Marítimos da CLCM e da EEM.

¹⁰¹ Nos termos do art.º 24.º do DL n.º 468/71, só se admite a fixação de taxas inferiores ao montante tabelado quando se trate da atribuição de licenças a pessoa colectiva de direito público ou a particular para fins de beneficência ou semelhantes.



qualquer forma, a aplicação desse regime não poderia ser efectuada de forma directa carecendo sempre de adequada sustentação e fundamentação, o que não aconteceu em ambos os casos.

Questionados sobre os critérios utilizados na fixação das taxas, os actuais responsáveis da APRAM informaram que:

- até 1999, o tarifário estabelecia um valor mínimo e um máximo, dependendo a determinação da taxa, para cada caso, da localização e natureza das explorações.
- a partir daquela data, passaram a ser aplicadas as taxas de ocupação previstas no tarifário.

No entanto, as verificações efectuadas revelam que a prática anterior a 1999 ainda se mantém pois nenhuma das taxas fixadas mais recentemente (emissão ou renovação) é igual à prevista no regulamento tarifário. Os descontos aplicados para os restaurantes *Vagrant* (Junho de 2002) e *Beer House* (Setembro de 2004) foram da ordem dos 81% e 66%, respectivamente, e para os Terminais da CLCM (Janeiro de 2005) e da EEM (Agosto de 2006), de 88% e 69%.

O procedimento de fixação de reduções nas taxas de uso fora do âmbito do art.º 24.º do DL n.º 468/71, e sem indicação dos fundamentos da decisão como exige a al. b) do art.º 2.º da Portaria n.º 8/2006, de 30 de Janeiro¹⁰², para além de não acautelar os princípios da igualdade e da proporcionalidade (art.º 5.º do CPA), é susceptível de fazer incorrer os responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

O tarifário actualmente em vigor (revisto em 2006) procurou uma melhor adaptação à realidade¹⁰³, da qual resultou um leque mais alargado de taxas e, concomitantemente, uma diminuição dos seus valores de referência (inversamente proporcional à dimensão das áreas).

A revisão tarifária embora tivesse permitido, em regra, atenuar o diferencial entre as taxas praticadas e os valores do tarifário, não o eliminou (mantêm-se oscilações na ordem dos 25%). Não obstante, persistem situações com amplitudes de variação bem mais acentuadas, como são os casos dos terminais marítimos e do restaurante *Beer House*, com 61% e 55%, respectivamente.

A finalizar importa referir que:

- a persistência de desajustes entre as taxas estabelecidas no tarifário e as correspondentes aplicações indicia a necessidade de intervenção do CA no sentido de fundamentar e harmonizar a aplicação das taxas em vigor;
- as novas premissas em matéria de taxas de recursos hídricos introduzida pela Lei da Água, densificadas no novo regime económico-financeiro dos recursos hídricos, aprovado pelo DL n.º 97/2008, de 11 de Junho, determinam a necessidade da APRAM promover a aprovação de um novo Regulamento Tarifário.

¹⁰² Esta Portaria que aprovou o Regulamento Tarifário da APRAM confere ao CA a capacidade para deliberar sobre “*Reduções e isenções de preços e taxas (...), desde que devidamente fundamentados*”. No mesmo sentido ver a al. b) do art.º 2.º da Portaria n.º 29-B/2004, de 27/02, alterada pela Portaria n.º 96/2004, de 23/04.

¹⁰³ À diferenciação das taxas por usos (préviamente existente) foram acrescentados coeficientes por zonas e uma diferenciação de preços unitários por áreas a utilizar.

No âmbito do contraditório, o Presidente do CA afirma ter procurado *“proceder a uma melhor adequação do Regulamento de Tarifário às circunstâncias concretas de cada utilização, tendo já submetido a apreciação da tutela uma proposta de Regulamento (...) para entrar em vigor em 2010.”*

3.2.5. Operação portuária de serviço público

O regime jurídico da operação portuária (prestação do serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias) consta do DL n.º 298/93, de 28 de Agosto¹⁰⁴, adaptado à RAM pelo DLR n.º 18/94/M, de 8 de Setembro.

Como elementos principais do regime, são de destacar os seguintes aspectos:

- O acesso e o exercício da actividade de movimentação de cargas de serviço público, encontra-se limitado às empresas de estiva¹⁰⁵, cujo licenciamento, da competência da autoridade portuária, está dependente do preenchimento de um conjunto de requisitos, gerais¹⁰⁶ e especiais¹⁰⁷, e é submetido ao procedimento definido na lei.
- A prestação de serviço deve ser atribuída, pelas autoridades portuárias, em regra, por concessão (do direito de exploração comercial) de serviço público¹⁰⁸, às empresas de estiva. Admite-se, todavia, o recurso ao licenciamento¹⁰⁹ por razão de interesse estratégico para a economia nacional, reconhecida por resolução do Conselho de Ministros ou, quando comprovadamente, depois de consulta prévia às empresas de estiva, se verificar a possibilidade de o concurso ficar deserto.
- As empresas de operação portuária existentes à data da publicação do diploma (cfr. o regime de transitório regulado pelo art.º 35.º) foram consideradas licenciadas desde que comprovassem satisfazer os requisitos elencados no diploma.

O único título actualmente existente relacionado com a prestação de serviços de movimentação de cargas em áreas portuárias pertence à empresa *“OPM – Sociedade de Operações Portuárias da Madeira” (OPM)*¹¹⁰ que exerce a respectiva actividade, nos portos do Caniçal e do Porto Santo, ao abrigo da licença outorgada em 18 de Março de 1991, pela extinta Direcção Regional dos Portos.

Com efeito o dispositivo transitório (ver art.º 35.º) do regime instituído pelo DL n.º 298/93, fazia depender a continuidade, ao abrigo do título emitido anteriormente, da prestação de serviços e o licenciamento como empresa de estiva, da conformação e comprovação dos requisitos fixados naquele diploma.

¹⁰⁴ Alterado pelo DL n.º 65/95, de 7/04 e pelo DL n.º 324/94, de 30/12.

¹⁰⁵ Empresas constituídas sob a forma de sociedades comerciais, devendo o seu objecto social compreender o exercício da actividade de movimentação nos portos.

¹⁰⁶ Idoneidade económico-financeira, seguro obrigatório e prestação de caução.

¹⁰⁷ Capacidade técnica, recursos humanos qualificados, meios e equipamentos adequados e capital social mínimo.

¹⁰⁸ Mediante contrato administrativo precedido de concurso, ao qual se aplica, com as devidas adaptações, o regime dos concursos das empreitadas de obras públicas (cfr. os art.ºs 26.º e 27.º do DL n.º 298/93 e o DL n.º 324/94, de 30/12, que aprovou as bases gerais de concessão do serviço público).

¹⁰⁹ Em circunstâncias excepcionais, é permitido o exercício da actividade pela própria autoridade portuária.

¹¹⁰ A OPM foi constituída em 1988 e tem por objecto *“a execução na área do porto do Funchal e respectivo «hinterland» de operações portuárias”*.



De acordo com os dados recolhidos no processo, a OPM apresentou os documentos comprovativos do cumprimento dos dois únicos requisitos exigidos para a emissão da licença provisória¹¹¹, mais concretamente, a comprovação da realização do capital social e o seguro obrigatório, nos prazos e termos definidos na lei¹¹².

Actualmente, a empresa opera ao abrigo de uma figura equiparável à da licença provisória (reflectida no título que já detinha), até que a regulamentação prevista no art.º 13.º seja concretizada (por força da leitura conjugada dos art.ºs 13.º e 16.º).

Não obstante a licença tenha sido emitida para o exercício da actividade de “Operador Portuário Geral do Porto do Funchal e do Porto do Porto Santo” (o porto do Caniçal só mais recentemente entrou em operação), considera a APRAM que o licenciamento se estende ao novo porto do Caniçal, por não haver distinção administrativa entre esse porto e o do Funchal, o que se afigura ser um argumento atendível.

Até terem sido criadas as condições para a emissão da licença definitiva, a taxa prevista no art.º 20.º, devida “Pela emissão ou renovação da licença de actividade de empresa de estiva”, no entendimento da APRAM, não deve ser cobrada como decorre da lei, contudo, a OPM não deixa de estar a exercer a sua actividade, desde 1993, com base numa licença que face ao quadro legal, acima descrito, se mantém válida. Por outro lado, no contexto acima apresentado, e atendendo em especial aos anos já passados, é plausível concluir que, os requisitos exigidos pelo DL n.º 298/93, de 28 de Agosto, foram tidos como suficientes por quem deveria proceder à sua regulamentação.

Não obstante não estar a ser cobrada a taxa pela licença, a APRAM cobra as taxas de exploração da actividade (matéria que não estava no objecto das matérias a auditar).

O regime de licenciamento da actividade de movimentação de cargas é uma forma admitida no DL n.º 298/93, de 28 de Agosto (cfr. o n.º 3 do art.º 3.º), adaptado à Região Autónoma da Madeira pelo DLR n.º 18/94/M, de 8 de Setembro), desde que sejam observados determinados requisitos, sendo um deles o reconhecimento do interesse estratégico para a economia regional.

Na Resolução n.º 509/2008, de 28 de Maio, o Governo Regional reconheceu, embora tardiamente, o interesse estratégico para a economia regional na aplicação do regime de licenciamento (cfr. a al. b) do art.º 3.º do DL n.º 298/93), tratando-se, pois, de uma opção do Governo Regional, que a APRAM se limita a executar.

¹¹¹ Previstos no art.º 2 do DL n.º 65/95. Todos os outros requisitos, dos quais depende a emissão da licença definitiva, estão dependentes de densificação regulamentar (art.º 13.º, n.º1, por remissão do art.º 35.º, na redacção introduzida pelo DL n.º 65/95), até hoje não concretizada.

¹¹² O seguro esteve a aguardar a publicação da apólice uniforme pelo Instituto de Seguros de Portugal.

4. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio¹¹³, o total dos emolumentos devidos pela APRAM, relativos à presente auditoria é de € 17.164,00, conforme os cálculos apresentados no Anexo III.

¹¹³ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, 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.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, al. 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 do presente Relatório:
 - A Sua Excelência a Secretária Regional do Turismo e Transportes;
 - Ao Presidente do actual Conselho de Administração da APRAM;
 - Aos anteriores membros do Conselho de Administração da APRAM ouvidos em sede de contraditório.
- c) Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efectuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, no prazo de doze meses;
- d) Fixar os emolumentos devidos pela APRAM em € 17.164,00, conforme o quadro constante do Anexo III;
- e) Determinar a remessa de um exemplar deste Relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4 e 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- f) Mandar divulgar o presente Relatório na *Intranet* e no *site* do Tribunal de Contas na *Internet*, depois de ter sido notificado aos responsáveis;

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 12 de Janeiro de 2010.

O Juiz Conselheiro,

(*Alberto Fernandes Brás*)

O Juiz Conselheiro,

A Assessora,

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

O Assessor,

Alberto Miguel Faria Pestana
(*Alberto Miguel Faria Pestana*)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,

Orlando de Andrade Ventura da Silva
(*Orlando de Andrade Ventura da Silva*)



Anexos



ANEXO I – Relação dos direitos de utilização existentes em 2008

Área geográfica		Designação	Direito Público				Observações:	
			Especial			Geral		
			Domínio Hídrico	Operações Portuárias	Marinas			
			Titulação					
Zona do Porto do Funchal	Porto do Funchal	1	Quiosque - Nau Santa Maria	L			Instalação amovível de apoio a actividade marítimo-turística	
		2	Nau Santa Maria - Operação do navio	L			Espaço para estacionamento e operação, junto à rampa RO-RO	
		3	Escritório Naviera Armas				L	Uso privativo de instalações fixas
		4	Repsol	C				Instalação de Ponto de Venda de combustíveis
		5	Repsol	C				Subinstalação para armazenagem de derivados do petróleo
		6	O Molhe - Restaurante				L	Exploração de dois espaços no Forte da Nossa Sr.ª da Conceição
		7	Memorando de entendimento APRAM/SMD				P	Requalificação urbanística da zona norte do Porto do Funchal
		8	Antena TMN - Forte de Nossa Sr.ª da Conceição				L	Ocupação de uma sala e fachada do prédio para instalação de Estação Base
		9	Antena Vodafone - Forte de Nossa Sr.ª da Conceição				L	Ocupação de área no mesmo edifício
		10	Antena TMN - Varadouro				A	Ocupação de área em edifício de uma Divisão de Serviços
		11	Varadouro São Lázaro	L				Uso privativo de área coberta e descoberta
	Marina do Funchal	12	Quiosque Albatroz	L				Instalação amovível de apoio a actividade marítimo-turística
		13	Quiosque Flutuação	L				Idem
		14	Quiosque Gavião	L				Idem
		15	Quiosque Horizonte Atlântico	L				Idem
		16	Quiosque M. Gavina	L				Idem
		17	Quiosque Madeira Big Game Fishing	L				Idem
		18	Quiosque Nautisantos	L				Idem
		19	Quiosque Nau Santa Maria	L				Idem
		20	Beer House - Restaurante	A				Exploração
		21	Marina do Funchal			C		
		22	Repsol	C				Instalação de Ponto de Venda de combustíveis
		23	Loja n.º 1 e 2 - Marina Terrace				L	Exploração de Restaurante/Bar
		24	Loja n.º 3 - Imersão				L	Venda de aprestos marítimos
		25	Loja n.º 4 - Solar da Santola				L	Exploração de Restaurante/Bar
		26	Loja n.º 5 - O Santinho				L	Exploração de Restaurante/Bar
		27	Loja n.º 6 - O Dentinho				L	Exploração de Snack-Bar

Área geográfica	Designação	Direito Público				Observações:	
		Especial			Geral		
		Domínio Hídrico	Operações Portuárias	Marinas			
		Titulação					
Frente Mar	28	Loja n.º 7 - Pizzaria Xaramba				L	Exploração Snack-Bar/Restaurante
	29	Loja n.º 8 - Gelataria Xaramba				L	Exploração de Frutaria/Gelataria
	30	Loja n.º 9 – Tretas				L	Exploração de Wine Bar e Petiscos
	31	Loja n.º 10 - Doucover				L	Exploração de Restaurante
	32	Loja n.º 11 - Mar Azul				L	Exploração de Restaurante
	33	Loja n.º 15 - Turimar				L	Actividade marítimo-turística
	34	Loja n.º 16 - Apolo Mar				L	Comércio a retalho de géneros alimentícios
	35	Loja n.º 17 - Costa do Sol				L	Apoio a excursões marítimo-turísticas
	36	Loja n.º 18 - Turipescas				L	Informações turísticas e pesca desportiva
	37	Loja n.º 20 - O Barrilinho				L	Exploração Snack-Bar/Restaurante
Frente Mar	38	Balão turístico	L				Espaço para exploração do balão, bar e outras estruturas
	39	Quiosque da CMF no Cais do Funchal	L				Instalação amovível
	40	Mupis	L				Espaços para exploração de 8 estruturas
	41	Carrinha-Bar	L				Venda snacks
	42	Roulote	L				Venda snack
	43	Vagrant	L				Restauração
	44	Vespas	C				Demolição de prédio e reconstrução de edifício de 2 pisos e exploração de Discoteca e Bar no rés-do-chão
Porto do Caniçal	45	CLCM	C				Terminal Marítimo de Combustíveis
	46	OPM - Estiva		L			Movimentação de cargas
	47	Estaleiro naval				C	Reparação naval
	48	ETPRAM				L	Espaço em edifício para instalação de escritório
	49	Quiosque - OPM	L				Instalações amovíveis
	50	OPM - Oficina provisória	L				
	51	Repsol	C				Instalação de Ponto de Venda de combustíveis
	52	Lojas n.º 1 e 2 - OPM				L	Espaço em edifício para instalação de escritório
	53	Loja n.º 3 - Bitrans transitário				L	Idem
	54	Loja n.º 4 - Transinsular				L	Idem
	55	Loja n.º 5 - Empresa de Navegação Madeirense				L	Idem
	56	Loja n.º 6 - PORTMAR - Agência de Navegação				L	Idem
	57	Loja n.º 7 - ETE - Logística (Ex-ATI - Arnaut)				L	Idem
	58	Loja n.º 8 - Cargonave				L	Idem
	59	Loja n.º 9 - Freitas & Caires				L	Idem




Área geográfica		Designação	Direito Público				Observações:
			Especial			Geral	
			Domínio Hídrico	Operações Portuárias	Marinas		
Titulação							
	60	Loja n.º 10 - Aguiar & Silva				L	Idem
	61	Loja n.º 11 – Transfundoa				L	Idem
	62	Loja n.º 12 - Transarquipélago				L	Idem
	63	Capitania e Polícia Marítima - Loja F				L	Idem
	64	Restaurante Porto Mar				L	Restauração
Porto do Porto Santo	65	Cimentos Madeira	L				Entrepasto cimenteiro
	66	Galp	C				Instalação de Ponto de Venda de combustíveis
	67	Pato Bravo	C				Restauração
	68	Quiosque - Moinho Rent-a-car	L				Instalações amovíveis
	69	Marina do P. Santo - Exploração			C		
	70	Terraplano	C				Infra-estrutura de apoio à actividade náutica
	71	Aluguer de um pórtico <i>Travel lift</i> e empilhadora					Equipamentos
Áreas do litoral descontínuas	72	Porto de Recreio de Machico				C	
	73	Porto de Recreio de Santa Cruz				C	
	74	Zona de Apoio Logístico (ZAL) - Bitrans				L	
	75	Zona de Apoio Logístico (ZAL) - Cargonave				L	
	76	Cimentos Madeira - Socorridos	C				Terminal Marítimo - Armazenamento e posterior venda
	77	EEM – Socorridos	C				Terminal Marítimo de Combustíveis – para consumo próprio
	78	Galp – Câmara de Lobos	C				Instalação de Ponto de Venda de combustíveis
	79	Repsol - Cais de Câmara de Lobos	C				Instalação de Ponto de Venda de combustíveis

Nota: L: Licença; C: concessão.



Anexo II – Alegações

SRHTC 03-12-09 ENT.CORR. 02857


PORTOS DA MADEIRA

Exm.º Senhor
Juíz Conselheiro da
Secção Regional da Madeira do
Tribunal de Contas
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004 – 554 Funchal

UAT 3
3-12-09

Sua referência: UAT III
Proc. n.º 5/09- Aud/FS-UAT III

Sua comunicação de: _____

Nossa referência: _____

APRAM-Administração dos Portos da
Região Autónoma da Madeira, S.A.
SAIDAS
DF 1879 2009/12/03
Pr: 09.01.0004

ASSUNTO:
“Auditoria à APRAM-Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A”


Após análise do relato da auditoria acima indicada a APRAM-Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A vem alegar o seguinte:

Utilizações não tituladas (Ponto 3.1.3):

- Algumas destas utilizações (designadamente a Associação Náutica da Madeira, o Centro de Treino Mar, o Clube Naval do Funchal, a Associação Regional de Vela e a Heliatlantis) irão deixar de existir no início do próximo ano, em razão das obras de reordenamento do Porto do Funchal actualmente em curso, pelo que esta Administração entendeu ser extemporânea a alteração da situação vigente. Contudo, refira-se que já foram oficiadas todas estas entidades para procederem à desocupação das áreas ocupadas.
- No que diz respeito às utilizações das Direcções Regionais de Pesca e Veterinária e do Ambiente, já está em fase de conclusão o processo relativo à sua regularização.
- Todos os restantes casos referenciados serão objecto de análise e, caso se revele necessário, serão implementadas as acções tendentes à respectiva regularização futura.

Na resposta indicar a "Nossa referência". Em cada ofício tratar só de um assunto

APRAM - ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA, S.A.
CONTRIBUINTE N.º 511137753 • MATRIC. CONS. REG. COM. FUNCHAL N.º 7373
AVENIDA SÁ CARNEIRO, 3, 4 e 5 • 9000-017 FUNCHAL • PORTUGAL
TEL: 351 - 291 - 20 86 00 • FAX: 351 - 291 - 22 01 96
portosdamadeira@apram.pt • www.apram.pt





PORTOS DA MADEIRA

Licenças (Ponto 3.2.2.1):

- **Varadouro de São Lázaro:** a Licença em apreço, atribuída à Associação MarinaFunchal, resultou da desafecção desta área do Contrato de Concessão atribuído à referida Associação, uma vez que essa mesma área teria que ser totalmente desocupada num curto espaço de tempo em razão das obras previstas de reordenamento do Porto do Funchal. Esta ocupação termina no próximo dia 31 de Dezembro de 2009.
- Quanto às restantes Licenças (**Balão Panorâmico, Restaurante Vagrant e Restaurante Beer House**) as mesmas têm sido objecto de análise por forma a ser encontrada a melhor solução para a respectiva regularização.

Concessões (Ponto 3.2.2.2):

- As concessões da **CLCM** e do **Terminal Marítimo dos Socorridos** foram já objecto de análise e brevemente será concretizada a respectiva regularização.

O Tarifário (Ponto 3.2.4):

- De referir que este Conselho de Administração procurou proceder a uma melhor adequação do Regulamento de Tarifário às circunstâncias concretas de cada utilização, tendo já submetido a apreciação da tutela uma proposta de Regulamento de Tarifas e Regulamento de Exploração dos Terminais Portuários da Madeira para entrar em vigor no ano de 2010.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração,


(Bruno Guilherme Pimenta de Freitas)



Anexo III – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO:	Auditoria à APRAM – Administração dos Portos da RAM, SA
ENTIDADE FISCALIZADA:	APRAM
SUJEITO PASSIVO:	APRAM

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		359,97 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	299	26.398,71€
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 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.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		26.398,71€
	LIMITES	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
	(b)	MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		17.164,00 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		17.164,00 €

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.