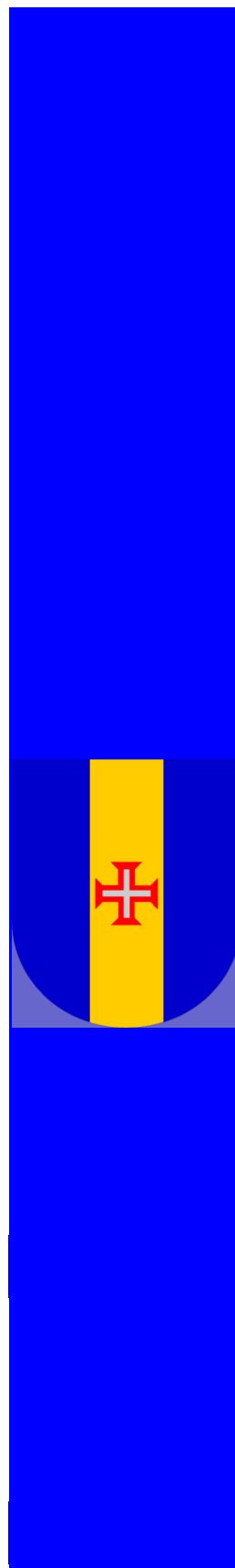




[Handwritten signature]



Relatório n.º 3/2016-FS/SRMTTC

**Auditoria ao controlo da receita das
concessões na administração regional direta**

Processo n.º 04/15 – Aud/FS

Funchal, 2016



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

PROCESSO N.º 04/15-AUD/FS

**Auditoria ao controlo da receita das concessões na
administração regional direta**

RELATÓRIO N.º 3/2016-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

janeiro/2016



Índice

1. SUMÁRIO	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	8
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	8
2. INTRODUÇÃO	11
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	11
2.2. METODOLOGIA.....	11
2.3. ENTIDADES AUDITADAS.....	11
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	11
2.5. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	11
2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	12
2.7. ENQUADRAMENTO LEGAL.....	12
2.7.1. <i>A concessão administrativa</i>	12
2.7.2. <i>O regime dos bens do domínio público</i>	15
3. RESULTADOS DA ANÁLISE	19
3.1. CONCESSÕES IDENTIFICADAS PELA ADMINISTRAÇÃO.....	19
3.2. SELEÇÃO DA AMOSTRA	20
3.3. RESULTADOS DO EXAME	20
3.3.1. <i>Concessões tuteladas pela Secretaria Regional da Educação</i>	21
3.3.2. <i>Concessões tuteladas pela Secretaria Regional da Agricultura e Pescas</i>	21
3.3.3. <i>Concessões tuteladas pela SRETC</i>	51
3.3.4. <i>Concessões tuteladas pela SRF</i>	54
3.4. CONCESSÕES NÃO IDENTIFICADAS PELA ADMINISTRAÇÃO	64
3.4.1. <i>Dados apresentados pela SRF</i>	65
3.4.2. <i>Situações não esclarecidas pela SRF</i>	65
3.4.3. <i>Dados apresentados pela DRPaGeSP</i>	66
3.4.4. <i>Síntese da identificação das concessões</i>	67
4. EMOLUMENTOS	68
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	69
ANEXOS	71
I – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	73
II – AMOSTRA	75
III – CÁLCULO DAS RENDAS DA CONCESSÃO DA ZFM POR PARTE DA SDM	77
IV – CONCESSÕES NÃO REPORTADAS PELOS SERVIÇOS	79
V – LICENÇAS DE UTILIZAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO MARÍTIMO.....	81
VI – SITUAÇÕES QUE FICARAM POR ESCLARECER	87
VII – CONCESSÕES RECONHECIDAS PELA DRPaGeSP	89
VIII – RESPONSÁVEIS OUVIDOS NO CONTRADITÓRIO	91

Relação de Siglas e Abreviaturas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
al.	Alínea
APRAM	Administração de Portos da RAM, S.A.
art.º	Artigo
C.E.	Classificação Económica
CAPA	Centro de Abastecimento de Produtos Agrícolas
CC	Código Civil
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comunidade Europeia
Cfr.	Conforme
cit.	citada
cl.	Cláusula
CMCL	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
CRP	Constituição da República Portuguesa
DFC	Demonstração de Fluxos de Caixa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
Doc(s)	Documento(s)
DR	Decreto Regulamentar
DRA	Direção/Diretor Regional de Agricultura
DRAC	Direção Regional dos Assuntos Culturais
DROT	Direção Regional do Orçamento e Tesouro
DRP	Direção Regional de Pescas
DRPA	Direção Regional do Património
DRPaGeSP	Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DRT	Direção Regional do Tesouro
DSCA	Direção/Diretor de Serviços de Comércio Agroalimentar
DSCPAF	Direção de Serviços de Coordenação, Património e Apoios Financeiros
DSEF	Direção de Serviços de Entrepostos Frigoríficos
EEM	Empresa de Eletricidade da Madeira
EPARAM	Estatuto – Político Administrativo da RAM
ESJM	Escola Secundária Jaime Moniz
GdR	Guia de Receita
GR	Governo Regional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JORAM	Jornal Oficial da RAM
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
Lda	Limitada
N.º(s)	Número (s)
NC	Nota de Crédito
ob.	obra
pag(s)	página(s)
PATRIRAM	PATRIRAM – Titularidade e Gestão de Património Público Regional S.A.
PF	Postos Fixos
PG	Presidência do Governo
PGA	Plano Global da Auditoria
POPGRAM	Programa Operacional Plurifundos da RAM
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho do Governo



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

SIGLA	DESIGNAÇÃO
RICAPA	Regulamento Interno do Centro de Abastecimento de Produtos Agrícolas
ROC	Revisor Oficial de Contas
S.A.	Sociedade Anónima
SDM	Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A.
SRA	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais
SRAFP	Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas
SRAP	Secretaria Regional de Agricultura e Pescas
SRAPE	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus
SRARN	Secretaria/Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais
SRCTT	Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes
SRE	Secretaria Regional de Educação
SRETC	Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura
SRF	Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública
SRIAS	Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRS	Secretaria Regional da Saúde
TC	Tribunal de Contas
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia
ZFM	Zona Franca da Madeira

Ficha Técnica

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
<i>Equipa de auditoria</i>	
Gilberto Tomás	Téc. Verificador Superior
Paula Câmara	Consultora



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento integra os resultados da “Auditoria ao controlo da receita das concessões na administração regional direta”, realizada em 2015, junto dos departamentos que detêm responsabilidades nessa área.

1.2. Observações

Tendo por base os resultados da auditoria, apresentam-se as seguintes observações, que sintetizam os principais aspetos da matéria exposta ao longo do presente documento:

Na Secretaria Regional de Educação

1. A análise efetuada aos contratos de concessão celebrados pelo Conselho Administrativo da Escola Secundária de Jaime Moniz, e sobre os quais incidiu a amostra, permitiu concluir que os processos em causa observaram o regime jurídico do CCP, encontrando-se, de uma forma geral, bem instruídos, sendo ainda de destacar a inexistência de qualquer dívida por parte dos concessionários, com referência a 31/12/2014 (cfr. ponto 3.3.1).

Na Secretaria Regional da Agricultura e Pescas

A) Concessão do Entrepasto Frigorífico de Câmara de Lobos

2. O concessionário do entreposto beneficiou de um apoio não consentido pelas cláusulas 7.^a do programa do concurso e 9.^a do caderno de encargos traduzido na assunção pela RAM, desde setembro de 1995 até 5 de setembro de 2007, do custo com o consumo de energia elétrica¹ e de água², em montante não esclarecido em virtude de existir um contador único para as instalações do entreposto e da lota de Câmara de Lobos (cfr. ponto 3.3.2.1.).

À data da rescisão do contrato (20 de setembro de 2015)³ as rendas em atraso devidas pelo concessionário como contrapartida da exploração do Entrepasto Frigorífico de Câmara de Lobos, ascendiam ao montante global de € 10 998,46 (incluindo juros), o qual será reclamado no âmbito de uma ação judicial que será interposta pela RAM (cfr. ponto 3.3.2.1.).

B) Exploração de Postos Fixos (PF) no Centro de Abastecimento de Produtos Agrícolas (CAPA)

3. Na concessão da exploração dos PF de venda a DRA recorre de forma sistemática ao ajuste direto (regime excecional) sem que se encontre suficientemente fundamentada a sua necessidade não assegurando a igualdade de acesso a todos os potenciais interessados nem a devida transparência nos processos de adjudicação dos PF (cfr. os pontos 3.3.2.2.3. e 3.3.2.2.2.).
4. Não estão definidos critérios objetivos para a fixação do valor das rendas da concessão dos PF quando atribuídos por ajuste direto, levando a que a DRA tenha vindo a fixar de forma arbitrária o seu montante atribuindo, inclusive, isenções de renda sem que tal situação se encontre prevista no regulamento (cfr. os pontos 3.3.2.2.3. e 3.3.2.2.2.).

¹ O consumo de energia elétrica da lota e do entreposto foi de € 158.638,88 mas, como não havia contadores de eletricidade autónomos, não foi possível individualizar, o montante consumido em cada uma das instalações.

² Só foi fornecida informação sobre a despesa com o consumo de água de ambas as instalações, entre Março de 2003 e Agosto de 2007, no valor global de € 3.093,16.

³ Apesar das vicissitudes ocorridas na execução do contrato, o mesmo só foi denunciado pelo (atual) Secretário Regional da Agricultura e Pescas, por despacho de 13/5/2015, com fundamento no “reordenamento da zona edificada onde se insere o entreposto e lota de Câmara de Lobos projetando-o para outra afetação”, com efeitos a partir de 20 de setembro de 2015.

5. Também não foram definidos critérios objetivos para fixação dos prazos iniciais da concessão (variam entre 1, 2 ou 5 anos), sendo que, terminados aqueles prazos, os concessionários e a DRA, não têm observado os procedimentos protocolados tendentes à sua prorrogação (cfr. os pontos 3.3.2.2.3. e 3.3.2.2.2.).
6. Verifica-se a falta de cobrança de rendas relativamente a dois dos concessionários analisados, respetivamente nos montantes de € 644,16 e de € 9.748,49 (cfr. o ponto 3.3.2.2.2. – A e C).

C) Concessão do snack-bar do CAPA

7. Os fundamentos (de facto) em que se arrimou a (então) Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, em 1997, para a realização do ajuste direto⁴, não preenchem os pressupostos de que o legislador fazia depender para a utilização desse procedimento justificado na “urgência imperiosa” nem a concedente cuidou de saber se o candidato estava impedido de contratar com a administração pública, em razão do eventual “estado de falência ou liquidação” ou de não ter a sua “situação regularizada relativamente a dívidas por impostos ao Estado ou à Segurança Social”, motivos justificativos da sua exclusão do procedimento, nos termos das alíneas a) e b), ambas do art.º 17.º do DL n.º 55/95, de 29 de março (cfr. ponto 3.3.2.3).
8. Apesar do incumprimento da obrigação do pagamento da renda durante 18 anos a relação jurídica estabelecida com o concessionário manteve-se até 1 de junho de 2015, sem que, naquele hiato, tivesse sido acautelado o património público, mediante a decisão de rescindir o contrato ou de recorrer à cobrança coerciva da dívida que se situava, em 31/12/2014, nos € 30.459,35, c/IVA, tendo subido para os € 32.658,39, acrescido dos juros de mora que se vierem a vencer até ao dia do efetivo pagamento.

O Governo Regional fixou o dia 30 de novembro de 2015 como prazo limite para o pagamento da dívida, após o qual será intentado um processo de cobrança coerciva através da execução fiscal (cfr. ponto 3.3.2.3).

Na Secretaria Regional da Economia Turismo e Cultura

9. O Conselho do Governo, através da Resolução n.º 202/2011, de 17 de fevereiro, decidiu rescindir o contrato de “Concessão de Obra Pública relativa à Reconstrução e Exploração da Quinta do Monte” formalizado entre a RAM, através da ex-Secretaria Regional do Turismo e Cultura, e a sociedade “MADEIQUINTAS - Empreendimentos Turísticos, Lda.”, em 12 de dezembro de 2003, em cujo âmbito a concessionária se obrigou a realizar um investimento de € 4.374.153,29 e a pagar mensalmente, a partir de 2024, a quantia correspondente a 30% da receita bruta da exploração (cfr. ponto 3.3.3.1).
10. O Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, por sentença de 01/06/2011, julgou procedente a providência cautelar interposta pelo concessionário, determinando assim a suspensão imediata da eficácia do ato administrativo consubstanciado na invocada RCG n.º 202/2011, de 17 de fevereiro (cfr. ponto 3.3.3.1).

Tendo em vista a resolução do diferendo judicial entre a Região e o concessionário “foi consensualizado um princípio de acordo entre as partes, que prevê a devolução da Quinta à Região em 1/1/2016, como condição sine qua non do pagamento de uma indemnização, correspondente ao custo das obras realizadas pela concessionária, no valor de € 824.818,00, que será assegurada em três prestações iguais anuais, a partir de 2016” (cfr. ponto 3.3.3.1).

⁴ Com base na al. c) do n.º 1 do art.º 36.º conjugado com o n.º 2 do art.º 37.º, ambos do DL n.º 55/95, de 29 de março.



Na Secretaria Regional de Finanças e da Administração Pública

A) Aspectos relacionados com a duração do contrato de concessão da Zona Franca da Madeira (ZFM)

11. O termo do prazo de duração da concessão (30 anos) definido no título contratual encontra-se subordinado à verificação de um evento incerto “*data da entrada em exploração da Zona Franca*” que impede a determinação do momento exato em que aquele ocorrerá (cfr. ponto 3.3.4.1.1).
12. A solução contida no n.º 4 da cláusula 12.^a do contrato⁵ atinente ao instituto da renovação contratual não se compatibiliza com a tutela conferida ao princípio da proteção da concorrência, em sede de contratação pública, tal como está plasmada no ordenamento jurídico nacional e comunitário (cfr. ponto 3.3.4.1.1).
13. O direito de preferência constante do n.º 5 da cláusula 12.^a do contrato⁶ não é compaginável com as regras e princípios jurídicos que disciplinam a atividade pré-contratual da administração pública impostas pelo direito nacional (constitucional e infraconstitucional) e pelo direito comunitário afirmado nos tratados europeus, nas diretivas e na jurisprudência do TJUE (cfr. ponto 3.3.4.1.1).

B) Rendas da concessão da ZFM

14. A DRT não controla a periodicidade das rendas nem a exatidão do respetivo montante, limitando-se no essencial a receber e contabilizar respetiva receita sem exercer verdadeiro controlo sobre o momento e o montante em que a mesma se lhes apresenta (cfr. o ponto 3.3.4.1.2).
15. No cálculo da renda, o concessionário abate ao valor líquido da faturação o montante líquido das imparidades de clientes reconhecidas no exercício, procedimento este que se considera indevido, dado, quer no plano económico, quer no plano jurídico formal do contrato, não ser aceitável que a concedente assumira o risco de cobrança de clientes, pois esse risco só à concessionária diz respeito.

O recálculo da renda da concessão expurgando o efeito das imparidades de clientes de 2012, 2013 e 2014, resulta num acréscimo da receita da RAM no valor de € 104.345,40⁷, situação que justifica a extensão do procedimento aos períodos anteriores (cfr. o ponto 3.3.4.1.2).

Aspectos gerais do controlo das concessões pela Administração Direta

16. O desenvolvimento dos trabalhos da auditoria indicia que a administração regional não foi capaz de identificar, com certeza, a totalidade das concessões existentes na esfera das respetivas tutelas visto que:
 - a. A auditoria identificou 19 concessões que não haviam sido reportadas pelos serviços tendo sido detetadas falhas na informação apresentada para além de não se ter obtido resposta cabal à totalidade das questões colocadas (cfr. os pontos 3.4, 3.4.1, 3.4.2 e 3.4.4);
 - b. O número de concessões omissas no reporte inicial representa cerca de 42% daquele apuramento, verificando-se que o montante das rendas em dívida, a 31/12/2014, registou um acréscimo na ordem dos 146% face ao valor inicialmente reportado (cfr. o ponto 3.4.4).
17. A falta de reporte das concessões denuncia uma significativa insuficiência dos controlos internos implementados nos departamentos do governo que as tutelam, em especial quando estão em causa

⁵ Que dispõe que “*Até um ano antes do termo do prazo da concessão poderá a RAM acordar com a concessionária o estabelecimento de um novo regime de exploração mediante novo contrato por um ou mais períodos de cinco anos*”.

⁶ Segundo a qual “*Finda a concessão por qualquer motivo que não seja a rescisão, a administração e exploração da zona franca só poderão ser adjudicadas a outra entidade privada nacional ou estrangeira se a atual concessionária não exercer o direito de preferência no prazo de 30 dias, contados da data da notificação que deverá ser feita para esse efeito*”.

⁷ Resultantes da soma de € 32.106,40, relativos ao exercício de 2014, € 51.142,50 do exercício de 2013 e € 21.096,50 do exercício de 2012.

elevados montantes em dívida gerada, nalguns casos, por anos em incumprimento (cfr. o ponto 3.4.4).

18. Foram afetos à PATRIRAM imóveis pertencentes ao domínio público da RAM (casos do “*Museu da Quinta das Cruzes*” e da “*Casa Museu Frederico de Freitas*”), suscitando dúvidas quanto ao seu enquadramento no objeto social daquela empresa e nas bases da concessão (cfr. o ponto 3.4.3).
19. O confronto dos bens afetos a concessões com os registos do Inventário de Imóveis da RAM permitiu concluir que os dados constantes daquele estão afetados por erros que lhe retiram credibilidade (cfr. o ponto 3.4.3).

1.3. Eventuais infrações financeiras

Embora os factos referenciados e sintetizados nos pontos 2, 6, 8, e 15 sejam suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória, por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC⁸, o material probatório recolhido evidencia que as infrações só poderão ser imputadas aos seus autores a título de negligência, num contexto igualmente marcado pela ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correção das situações determinantes das infrações, e pela circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os autores pela sua prática.

Tal factualidade configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, na medida em que se encontram reunidos os pressupostos fixados para o efeito pelo n.º 9, alíneas a) a c), do art.º 65.º, extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC.

1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda que:

A Secretaria Regional de Finanças e da Administração Pública

- a) Tenha presente a disciplina normativa estabelecida no direito nacional e comunitário no domínio das concessões de serviços públicos.
- b) Assegure sistematicamente a cobrança das rendas dos contratos de concessão nos prazos contratuais, implementando mecanismos que previnam a acumulação de dívidas e evitem o dispêndio de fundos públicos com vista à sua recuperação por via judicial.
- c) Implemente medidas, designadamente de carácter regulamentar, que assegurem a identificação, o acompanhamento e a situação das rendas do universo das concessões existentes na alçada da administração regional direta e indireta.
- d) Reveja o cálculo das rendas relativas à concessão da ZFM, no escrupuloso cumprimento das cláusulas contratuais.

A Secretaria Regional da Agricultura e Pescas

- e) Assegure a cobrança das rendas dos contratos de concessão dentro dos prazos contratualmente estabelecidos, implementando mecanismos que previnam a acumulação de dívidas e evitem o dispêndio de fundos públicos com vista à sua recuperação por via judicial.

⁸ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro e 20/2015, de 9 de março.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- f) No lançamento dos procedimentos destinados à atribuição de concessões acautele todos os aspetos e condições necessárias à normal execução dos contratos, evitando o aparecimento de factos supervenientes imputáveis à concedente que se traduzam em encargos públicos.
- g) Na atribuição de concessões respeite os princípios da concorrência, da igualdade de acesso, da transparência e da publicidade, de harmonia com os quadros legais aplicáveis.
- h) Proceda à definição de critérios objetivos para a fixação do valor das rendas das concessões, assim como para a delimitação do prazo das mesmas.



2. INTRODUÇÃO

2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

A presente auditoria teve por objetivo apreciar o controlo da receita das concessões na administração regional direta, pretendendo-se, por um lado, identificar as concessões existentes no ano 2014 e apurar a receita emergente (arrecadada e em dívida no final daquele ano), e por outro lado, analisar em que medida a Administração dispõe de informação fiável sobre a totalidade das concessões existentes e avaliar o controlo exercido sobre esta área.

Em conformidade, foram definidos os seguintes objetivos operacionais:

- Estudo do quadro legal e regulamentar aplicável;
- Identificação das concessões da RAM, em 2014, e da respetiva receita;
- Avaliação do controlo exercido sobre as concessões e sobre a respetiva receita.

2.2. METODOLOGIA

Os trabalhos da auditoria foram executados de acordo com os princípios, métodos e técnicas preconizados pelo *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do TC, tal como se deu conta no respetivo PGA⁹.

2.3. ENTIDADES AUDITADAS

A recolha e análise de informação abrangeu todas as entidades da Administração Direta, no entanto, os departamentos mais diretamente visados na auditoria, por serem os responsáveis pelas concessões incluídas na amostra, foram a Secretaria Regional da Educação, a Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, a Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura e a Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública.

2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

A dificuldade revelada por alguns departamentos do Governo em elencar as concessões sob a sua tutela impediu a identificação das concessões e das receitas reportadas a 2014, condicionando de modo significativo os trabalhos da auditoria, conforme resulta do ponto 3.4.

Realça-se todavia a boa colaboração prestada à equipa e a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e funcionários dos Serviços envolvidos.

2.5. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS

O quadro seguinte identifica os responsáveis, à data dos factos vertidos neste relato:

Quadro 1 – Relação nominal dos responsáveis

RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO
Rui Manuel Teixeira Gonçalves	Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública	A partir de 20 de abril de 2015
	Ex-Diretor do Tesouro	Até 19 de abril de 2015

⁹ Aprovado pelo Despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC de 12/06/2015, exarado na Informação n.º 38/2015 – UAT II.

RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO
José Manuel Ventura Garcês	Ex-Secretário Regional do Plano e Finanças	De 14 de novembro de 2000 até 19 de abril de 2015
Manuel António Rodrigues Correia	Ex-Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais	De 14 de novembro de 2000 até 19 de abril de 2015
José Humberto de Sousa Vasconcelos	Secretário Regional Agricultura e Pescas	A partir de 20 de abril de 2015
Conceição Maria de Sousa Nunes de Almeida Estudante	Ex-Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes	De 19 de junho de 2007 até 19 de abril de 2015
António Eduardo de Freitas Jesus	Secretário Regional da Economia, Turismo e Cultura	A partir de 20 de abril de 2015
António Paulo Sousa Franco Santos	Ex-Diretor de Serviços de Agroindústria e Comércio Agrícola e Ex-Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar	Até 22 de abril de 2015
	Diretor Regional de Agricultura	Desde 23 de Abril de 2015
Bernardo Oliveira Melvill de Araújo	Ex- Diretor Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural	De 7/12/2004 até 22 de abril de 2015
José Alberto Teixeira de Ornelas	Ex-Diretor Regional de Pescas	Desde 1984 até 30 de junho de 2014
José Luís da Silva Ferreira	Diretor Regional de Pescas	Desde 7 agosto de 2014 até à data
Jorge Maria Abreu de Carvalho	Secretário Regional da Educação	A partir de 20 de abril de 2015
Élia Fátima da Silva Rodrigues Ribeiro	Ex-Diretora Regional do Património	De 1 de fevereiro de 2012 até 31 de maio de 2015
Ana Maria Martins da Mota	Diretora Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados	Desde 4 de junho de 2015

2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Em observância do preceituado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição dos responsáveis constantes do Anexo VIII do presente relatório.

As alegações oferecidas pelos contraditados, conjuntamente com a documentação que as acompanhou, foram apreciadas e levadas em conta na fixação da matéria de facto e de direito deste relatório, designadamente através da transcrição daquelas que revestem particular acuidade com as questões controvertidas na auditoria, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

2.7. ENQUADRAMENTO LEGAL

2.7.1. A CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

A figura jurídica da concessão administrativa é um ato jurídico que tanto pode atribuir o direito de exploração, gestão ou exercício de uma atividade pública como o direito de utilizar um bem público.

O carácter heterogéneo do objeto da concessão (atividades ou bens) não invalida, porém, a asserção de que o seu “*quid unitatis*” se baseia no fator “*derivação*”, por força do qual o direito concedido deriva sempre de um direito ou de uma posição jurídica da administração¹⁰.

Do ponto de vista do destinatário, o fenómeno da concessão opera o alargamento da sua esfera jurídica, por via da integração de um direito derivado da esfera jurídica da administração, que assim passa a poder fazer algo (exercer uma atividade pública ou a usar um bem público para fins privados)

¹⁰ Cfr. Pedro Gonçalves, “A Concessão de Serviços Públicos”, pág. 55.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

que até então lhe estava vedado, com a particularidade, no entanto, de o direito que lhe é concedido ter uma natureza precária ou estável, em função da administração dispor do poder de revogar ou rescindir o ato de concessão sem indemnizar ou, em tal eventualidade, ela tenha de ressarcir o concessionário pelos prejuízos sofridos com o ato ablatório (danos emergentes e lucros cessantes)¹¹.

O ordenamento jurídico português não consagra um “*regime jurídico único, igual para todas as espécies de concessões administrativas*”, existindo, no entanto, um “*regime comum*” a todas elas (o denominado “*regime jurídico da concessão administrativa*”), sendo que a disciplina jurídica de cada uma é determinada consoante a espécie ou subgénero de concessão administrativa em causa¹².

Tratando-se de um ato jurídico que tanto pode atribuir o direito de exercer uma atividade pública como o direito de utilizar um bem público, a doutrina portuguesa situa a concessão (no primeiro caso) no âmbito de uma relação de colaboração entre a Administração Pública e o concessionário, contrariamente ao que sucede na segunda hipótese (bem público), em cujo contexto avulta a função de “*atribuição*”¹³.

Segundo o Professor Sérvulo Correia “*os contratos de atribuição têm por causa função atribuir uma certa vantagem ao co-contratante da Administração. Nestes contratos, a prestação da administração é que é essencial e caracterizadora e as do administrado são apenas a contrapartida ou uma consequência, ou uma condição da vantagem recebida. Neles, o interesse público é prosseguido mais através dos direitos conferidos ao contraente particular do que das obrigações que assume*”¹⁴.

Diferentemente, os “*contratos de colaboração são aqueles em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra uma colaboração temporária no desempenho das atribuições administrativas, mediante remuneração*” num contexto em que “*a prestação fundamental é a do co-contratante da pessoa coletiva primariamente incumbida das atribuições cujo desempenho efetivo se trata de assegurar*”¹⁵.

Partindo daquelas espécies de concessão (atividades e bens) é possível observar a aplicação da técnica concessória no uso privativo dos bens públicos ou na gestão e exploração de atividades públicas.

¹¹ Segundo Pedro Gonçalves, “*na concessão de serviços públicos, o direito do concessionário não é apenas uma posição com conteúdo económico (suscetível de conversão por equivalente económico) devendo entender-se que há uma tutela do direito à estabilidade da concessão e, nessa medida, uma proteção do direito concedido na esfera jurídica do concessionário*”. Ob. cit. pág. 62.

¹² Independentemente do seu objeto, a concessão administrativa depende de previsão legislativa; a concessão é um ato jurídico de direito público (unilateral ou bilateral); não existe um direito dos particulares à concessão; carácter temporário do direito concedido; e possibilidade de revogação ou de rescisão da concessão. Para maior desenvolvimento, cfr. Pedro Gonçalves, ob. cit., págs. 60 a 61 e 69 a 71.

¹³ Segundo Pedro Gonçalves “*As concessões de uso privativo do domínio público podem não estar ao serviço da prossecução de quaisquer interesses públicos satisfazendo interesses de natureza prevalentemente privada: é o que se passa com as concessões do direito de uso dos bens públicos para o exercício de atividades privadas (restauração, abastecimento de combustíveis). Pode todavia suceder que a concessão de uso privativo esteja conexas com o exercício de uma atividade pública (concessão do uso privativo de uma parcela de uma área portuária para exploração da atividade de movimentação de cargas), caso em que teremos uma concessão mista, de uso privativo do domínio e de gestão de uma atividade pública*”. Ob. cit., págs. 86 e 87.

¹⁴ Observa o Professor Sérvulo Correia que entre os contratos de “atribuição” figura o contrato de concessão de uso privativo de bens do domínio público. Cfr. “Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos”, págs. 425 e 426.

¹⁵ Sustenta o Professor Sérvulo Correia que “*em geral os contratos de colaboração correspondem à ideia de prestação de serviços*”, de que constituem exemplo: o contrato de concessão de serviços públicos, o contrato de concessão de jogos de fortuna ou azar, o contrato de concessão de obra pública, o contrato de empreitada de obra pública, o contrato de fornecimento contínuo de bens e serviços). Admite ainda o referido Professor que esta categoria inclui “*os contratos pelos quais o cocontratante proporciona o gozo de bens à Administração*”, designadamente, os contratos de arrendamento de imóveis para a instalação de serviços públicos. Cfr. ob. cit., pág. 421.

Assim, no respeitante à primeira delas, é consabido que a administração pode atribuir a um particular o poder de usar privativamente (uma parcela de) um bem público, limitando ou excluindo a sua utilização por terceiros. Neste conspecto, a doutrina e a lei estabelecem uma dicotomia entre os usos que dependem de licença e os que dependem de concessão, os quais, por seu turno, se distinguem das concessões de exploração do domínio público.

Se a licença corporiza um ato administrativo e está ligada à atribuição de poderes de utilização das coisas públicas durante certos períodos de tempo relativamente curtos e à atribuição de uma posição jurídica precária, dada a sua revogabilidade a todo o tempo. A concessão, por sua banda, é um contrato administrativo que está reservado para a atribuição de poderes de uso privativo por períodos mais longos adquirindo o concessionário, por esta via, uma posição mais estável, uma vez que a Administração para se desvincular do contrato terá de invocar motivos de interesse público justificativos dessa pretensão, ficando ainda obrigada a pagar uma justa indemnização ao concessionário.

Corolário da concessão de exploração do domínio público é a transferência feita pela Administração para outrem do direito de explorar ou gerir uma parcela do domínio público (atividade que a lei lhe reservou), com todos os poderes inerentes, distinguindo-se assim das concessões de uso privativo que dizem respeito, apenas, à utilização do bem. Daí que o titular da concessão de aproveitamento seja um mero utente e o concessionário da exploração do domínio um gestor que toma o lugar da pessoa coletiva de direito público titular do domínio e se encarrega de proporcionar ao público o uso das coisas que lhe estão confiadas, de acordo com a natureza delas¹⁶.

A utilização da fórmula concessória na gestão ou exploração de uma atividade pública (segunda das espécies atrás mencionada) desmultiplica-se na concessão de obras públicas; na concessão da exploração do domínio público; na concessão da exploração de jogos de fortuna ou azar; na concessão da gestão de outras atividades públicas ou de atividades exercidas com base em bens públicos; e na concessão de serviços públicos¹⁷.

Do que vem de ser dito, uma coisa é certa: as concessões (de bens e atividades) são consideradas pela doutrina e pela lei como contratos administrativos, que, hoje, se encontram previstos no CCP¹⁸.

Com relevância para a auditoria, impõe-se assinalar as metamorfoses da figura da concessão verificadas (sobretudo) desde o período liberal, onde era vista como uma forma de gestão indireta de serviços públicos, e em que a “ (...) *pessoa coletiva de direito público transfer[ia] temporariamente para a entidade privada o exercício dos direitos exclusivos de exploração do serviço, passando este a correr por conta e risco do concessionário*”. A concessão representava, segundo o Professor Marcelo Caetano, “ (...) *a utilização do estímulo da iniciativa privada e da sua flexibilidade e experiência para proveito do interesse público*” traduzindo-se, por isso, num importante “*instrumento de colaboração*” para a execução de obras e exploração de serviços que desonerava a Administração da realização de avultados investimentos¹⁹.

¹⁶ Cfr. Professor Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, Volume II, págs.948 a 949.

¹⁷ Para maior desenvolvimento, cfr. Pedro Gonçalves, ob. cit., págs. 90 a 99.

¹⁸ Por remissão do DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprovou o novo Código do Procedimento Administrativo, em cujo ponto 21 do respetivo preâmbulo se refere que “*atenta à existência do Código dos Contratos Públicos, que estabelece, com pormenor, o regime dos procedimentos administrativos de formação das principais espécies de contratos públicos e o regime substantivo comum dos contratos administrativos, optou -se por apenas se sintetizar, mediante remissão, o sistema das fontes disciplinadoras dos aspetos estruturais dos regimes que são aplicáveis, tanto no plano procedimental, como no plano substantivo, aos contratos celebrados pela Administração Pública*”.

O anterior CPA, aprovado pelo DL n.º 442/91, enumerava, no seu art.º 178.º, as espécies de contratos administrativos, entre os quais figuravam: a concessão de obras públicas, a concessão de serviços públicos, a concessão de uso privativo do domínio público, e a concessão de exploração de jogos de fortuna e azar.

¹⁹ Cfr. Professor Marcelo Caetano ob. cit., pág. 1098 a 1099.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Com o aparecimento do “Estado Social”, a figura da “clássica” concessão como instrumento de colaboração entre a Administração Pública e o setor privado perdeu a sua influência, caracterizando-se este novo paradigma do modelo económico e social pela “*administração de prestações, constitutiva ou conformadora*” em que “*o Estado não se limitava a garantir a prossecução de determinados fins, mas que, além disso, assumia o encargo específico de, pelos seus próprios meios, executar as tarefas que prosseguiam aqueles fins*” (a denominada “*responsabilidade máxima do Estado*”)²⁰.

O advento de um novo modelo de estadualidade, o “Estado Regulador”, sobretudo a partir de meados dos anos 80 do Século XX, trouxe consigo mudanças que resultaram “*numa separação da anterior responsabilidade máxima do Estado: a responsabilidade pela execução, passa para a sociedade, para a esfera privada, através de um processo de liberalização de atividades económicas antes reservadas ao Estado, e a responsabilidade por garantir que os fins públicos prosseguidos pelas atividades liberalizadas, que continua no Estado*”²¹.

A perda de influência do Estado na economia que subjaz a este modelo determinou assim a “*externalização dos fins estaduais e a privatização (material e organizatória) das tarefas públicas*” o “*que culminou num novo modelo de Estado mínimo, um Estado que sem querer suportar os ónus de ser social pretende no entanto manter algumas responsabilidades sociais*”²².

É por isso que, hoje, não raras são as situações em que se verifica uma “*despublicização, desintervenção ou renúncia pública à titularidade da tarefa administrativa*” gerando a privatização material de tarefas²³, no âmbito da qual a tarefa pública deixa de pertencer ao Estado para passar a pertencer à sociedade. E nisso se distingue da privatização na execução da tarefa pública, em que a tarefa continua a ser pública mas pressupõe um chamamento dos agentes privados para a realização das tarefas públicas.

Existem, assim, situações em que a Administração chama entidades privadas a colaborar na preparação ou na implementação de tarefas públicas, atuando as mesmas no âmbito do direito privado (privatização funcional). Noutras, ainda, a execução ou gestão da tarefa pública, enquanto tal, é confiada a sujeitos de direito privado (privatização orgânica).

No domínio da privatização orgânica, casos há em que a execução ou gestão da tarefa pública é confiada a verdadeiras entidades privadas, designadamente mediante delegação de funções públicas, ou da celebração de contratos de concessão (privatização orgânica material), ou através da criação²⁴, por iniciativa pública, de entidades em forma jurídico - privada (sociedades comerciais com capitais exclusivamente públicos), ou em parceria público – privada, associando participações do sector público e do sector privado (privatização orgânica formal) para a realização de tarefas públicas.

2.7.2. O REGIME DOS BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO

O instituto do domínio público compreende um conjunto de coisas que, pertencendo a uma pessoa coletiva de direito público de população e território, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afetas, a um regime jurídico especial recortado pela sua incomerciabilidade jurídica, tendo em vista preservar a produção dessa utilidade pública.

Nos termos do art.º 202.º, n.º 1, do Código Civil, uma “*coisa é tudo aquilo que pode ser objeto de relações jurídicas*”. Por seu turno, o n.º 2 do mesmo dispositivo refere que “*se consideram fora do*

²⁰ Pedro Gonçalves, ob. cit., págs. 19 e 20.

²¹ Cfr. ob. cit., pág. 20.

²² Pedro Gonçalves, ob. cit., págs. 8, 9, e 20.

²³ Cfr. Pedro Gonçalves, ob. cit., págs. 8 e 9.

²⁴ Quer através da conversão de pessoas coletivas públicas de direito público em pessoas coletivas privadas de direito privado, quer da criação *ex novo* para a realização de tarefas públicas.

comércio todas as coisas que não podem ser objeto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insuscetíveis de apropriação individual”.

A este propósito, defende o Professor Marcelo Caetano que a “*qualificação de pública conferida a uma coisa subtrai-a ao comércio jurídico privado e submete-a ao domínio de uma pessoa coletiva de direito público para ser aplicada à satisfação de uma necessidade coletiva, não sendo necessário que haja sido produzida pela pessoa de direito público (o que, aliás, só é possível com as coisas públicas artificiais) e o domínio por uma pessoa coletiva desse tipo não carece de ir até à propriedade pois a lei integra no domínio público bens que pela sua natureza são inapropriáveis (espaço marítimo e aéreo)*”²⁵.

A incomerciabilidade jurídica das coisas subentende que as mesmas são insuscetíveis de redução à propriedade particular, inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis, e não oneráveis pelos modos do direito privado, enquanto coisas públicas.

Sem embargo, à luz das normas do direito público, as coisas públicas podem ser objeto do direito de propriedade por parte das pessoas coletivas administrativas (propriedade pública) e transferidas entre elas (transferências de domínio ou mutações dominiais) e admitem a criação de direitos reais administrativos e de direitos de natureza obrigacional em benefício dos particulares (concessões) transmissíveis de uns a outros na forma da lei²⁶.

O ordenamento jurídico-constitucional português não define as “*linhas gerais inspiradoras do regime jurídico do domínio público*”, todavia “*atendendo ao sentido fundamental material do domínio público, a Lei Fundamental pressupõe que os bens dominiais estão submetidos a um regime jurídico-público derogatório do regime da propriedade privada*”²⁷.

Postula, no entanto, a CRP o princípio da titularidade exclusiva do domínio público das pessoas coletivas de população e território, ou seja, do Estado, das Regiões Autónomas, e das Autarquias Locais (art.º 84.º, n.º 2), especificando este mesmo ditame constitucional (no seu n.º 1) os “*vários bens e categorias de bens do domínio público*”²⁸, isto é os bens que integram necessariamente o domínio público, o que pressupõe a existência de bens do domínio público *ex constitutione*²⁹.

Assinalar, no entanto, que o elenco dos bens do domínio público previsto no aludido art.º 84.º não obedece a uma tipologia taxativa (de *numerus clausus*), na medida em que admite a possibilidade de, por lei, se “*dominializarem*” outros tipos de bens³⁰, que assim ficam sujeitos “*em atenção aos fins públicos que prosseguem, a um especial regime jurídico-público*”³¹.

²⁵ Ob. cit., pág. 880.

²⁶ Sobre o uso privativo dos bens públicos, remete-se a sua análise para o ponto precedente deste documento.

²⁷ Constituição da República Portuguesa, Anotada, Tomo II, Jorge Miranda e Rui Medeiros, pág. 87.

²⁸ Segundo os Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros, “*o elenco constante do n.º 1 do art.º 84.º é assaz heterogéneo compreendendo bens do chamado domínio público natural [alíneas a) a c)], quer coisas do domínio público artificial [alíneas d) e e)]” reconhecendo “ser inútil o esforço de surpreender um único critério. Efetivamente, há bens que servem ao uso direto e imediato do público (estradas), ao lado de bens que só permitem uso mediato mediante o funcionamento dum serviço (vias férreas), ao lado, ainda, de bens de que os particulares fazem apenas um uso indireto (certos recursos geológicos)”. Cfr. Constituição da República Portuguesa, Anotada, Tomo II, págs. 75 e 80.*

²⁹ A este propósito sustenta José Pedro Fernandes que “*a existência de coisas consideradas do domínio público através da Constituição e outras que são consideradas como públicas através da lei ordinária, só pode significar que, na ordem jurídica portuguesa, ficaram implicitamente reconhecidas duas categorias de coisas públicas com base no grau de utilidade pública que produzem. As coisas consagradas como públicas pela Constituição ficam desde logo mais protegidas que aquelas que são consagradas pelas leis ordinárias, pois não podem, como estas, ser privatizadas pela simples lei ordinária*”. Cfr. Dicionário Jurídico da Administração Pública, Volume IV, pág. 184.

³⁰ Cfr. a al. f) do n.º 1 do art.º 84.º (“*Outros bens como tal classificados por lei*”).

³¹ Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo II, Jorge Miranda e Rui Medeiros, pág. 81.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Releva, de outro lado, que a CRP deixa para a lei ordinária a definição dos regimes do domínio público do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais (art.º 84.º, n.º 2).

No caso das Regiões Autónomas, também o EPARAM não procede a qualquer enumeração específica dos bens do domínio público regional, optando (antes) por uma cláusula geral de dominialidade pública regional, que consta da norma do art.º 144.º, segundo a qual “*Os bens do domínio público situados no arquipélago, pertencentes ao Estado, bem como ao antigo distrito autónomo, integram o domínio público da Região (n.º 1). Excetuam-se do domínio público regional os bens afetos à defesa nacional e a serviços públicos não regionalizados não classificados como património cultural (n.º 2)*”.

O estatuto da dominialidade, ou seja o momento a partir do qual os bens ficam submetidos ao regime jurídico do domínio público, depende de lei, ato administrativo, ou fenómeno natural, e cessa nas situações em que se verifica a falta de objeto sobre que se exerça (degradação ou desaparecimento por qualquer acidente, natural ou não), a sua desqualificação³², a sua desclassificação³³, ou a sua desafetação³⁴, ingressando assim no comércio jurídico-privado, podendo por isso ser objeto de relações jurídicas situadas no âmbito do direito civil.

Em linha com o que vem de ser dito, e dada a sua conexão com a matéria da auditoria, importa também reter que o regime jurídico dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, previsto no DL n.º 280/2007, de 7 de agosto, pauta-se pelos princípios da inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade (art.ºs 18.º a 20.º) e pela possibilidade de os bens em causa serem utilizados, pela Administração, através de reservas e mutações dominiais e de cedências de utilização (art.ºs 22.º a 24.º) e, pelos particulares, designadamente através de concessões de uso privativo (licença e concessão) e de exploração (art.ºs 27.º a 30.º)³⁵.

Prescreve ainda o invocado diploma que os bens imóveis do domínio público das Regiões Autónomas (do Estado e das autarquias locais) deverão constar de inventário [art.º 117.º, n.º 1, al. a)] sendo que a entidade que o administra deve assegurar a organização e a atualização periódica do respetivo inventário (n.º 2 daquele preceito). O incumprimento é sancionado com responsabilidade financeira, nos termos do art.º 120.º do DL acima mencionado.

Na adaptação à RAM (do DL n.º 280/2007), processada através do DLR n.º 7/2012/M, o legislador limitou-se a “*estabelecer um conjunto de medidas e procedimentos de coordenação na administração dos bens imóveis do seu domínio privado*” (cfr. consta do respetivo preâmbulo), determinando que os mesmos, juntamente com os bens do domínio público, constem de inventário, cuja organização e a estrutura obedece ao disposto na Portaria n.º 171/2014, de 29 de setembro, publicada ao abrigo do art.º 88.º, n.º 4, do diploma regional. A inobservância daquele preceito é cominada com as sanções previstas no art.º 87.º, n.º 4.

³² Segundo José Pedro Fernandes, serão as situações em que uma lei dispõe que toda uma categoria de bens (por ex, os palácios nacionais, deixam de pertencer ao domínio público). Cfr. Dicionário Jurídico da Administração Pública, Volume III, pág. 555.

³³ Ato pelo qual se declara, explícita ou implicitamente, que determinada coisa deixou de possuir os caracteres próprios de uma categoria de bens dominiais. Cfr. José Pedro Fernandes, Dicionário Jurídico da Administração Pública, Volume III, pág. 574.

³⁴ Ato inverso ao da afetação, pelo qual a lei ou a Administração subtraem determinados bens do regime jurídico aplicável ao domínio público, ou à produção da utilidade pública – ou do tipo de utilidade pública - a que se encontram adstritos. Cfr. José Pedro Fernandes, Dicionário Jurídico da Administração Pública, Volume III, pág. 550.

³⁵ O referido DL não revogou o art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro, relativamente aos bens do domínio público, embora estabeleça um regime uniforme da gestão destes bens, independente da categoria a que os mesmos pertencam.

Uma nota final para referir que, consoante a origem e a natureza da sua dominialidade, os bens do domínio público podem estar igualmente sujeitos a regimes específicos e especiais, como seja o domínio público hídrico³⁶ ou o domínio público cultural³⁷.

³⁶ O título de utilização dos recursos hídricos dominiais varia consoante o tipo de utilização seja mais impactantes e menos impactante. No primeiro caso, estaremos na presença de uma concessão e, no segundo, de uma licença (art.ºs 59.º, 60.º e 61.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, aplicada à RAM pelo DLR n.º 33/2008/M).

³⁷ Cfr., nomeadamente, a Lei n.º107/2001, de 8 de Setembro.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

3.1. CONCESSÕES IDENTIFICADAS PELA ADMINISTRAÇÃO

Atendendo ao objetivo da auditoria, procedeu-se à circularização de todos os departamentos do Governo Regional³⁸ no sentido de procederem à identificação das concessões da administração regional direta, existentes em 2014, na esfera das respetivas tutelas.

Na informação prestada por aquelas entidades foi evidenciado um total de 45 concessões, doze das quais na modalidade de concessão de serviço público.

Quadro 2 – Concessões segundo a natureza do concessionário

Modalidade da concessão	Natureza do concessionário			Total
	Público	Privado	Misto	
Serviço Público	4	6	2	12
Outra	2	30	1	33
Total	6	36	3	45

Os concessionários de capitais exclusivamente privados constituem a maioria das entidades (80%), registando-se ainda a presença de três sociedade de economia mista, em que a participação pública é minoritária.

No que toca ao objeto das concessões, a maior parte delas relaciona-se com o exercício de atividades comerciais, mormente o comércio de hortofrutícolas e a restauração.

Quadro 3 – Concessões por área das atividades desenvolvidas

Área das atividades concessionadas ³⁹	Modalidade da concessão		Total
	Serviço Público	Outra	
Transportes públicos	7	0	7
Gestão de Imóveis e Infraestruturas	3	4	7
Comércio de hortofrutícolas	0	17	17
Restauração e similares	0	7	7
Pesca e afins	0	2	2
Outras atividades	2	3	5
Total	12	33	45

Em 2014, o montante arrecadado pelos cofres da Região rondou os 993,9 mil euros, atingindo o valor em dívida, no final daquele ano, 854 mil euros. Grande parte das concessões identificadas (20 no total) não geraram qualquer receita naquele ano, seja porque beneficiam de algum período de carência ou isenção, seja porque simplesmente acarretam apenas despesa pública.

Das vinte e cinco concessões geradoras de receita, onze apresentavam valores em dívida a 31 de dezembro de 2014, verificando-se que cinco dessas entidades não pagaram qualquer montante no ano.

Quadro 4 – Receita das concessões

Departamento	Concessões identificadas	Receita arrecadada em 2014	(em euros)
			Valores em dívida a 31/12/2014
PG	0		
SRAPE	1		

³⁸ Foram contactadas as oito Secretarias Regionais e a Presidência do Governo Regional.

³⁹ A agregação visou tipificar as atividades do conjunto dos concessionários, embora, em certos casos, possa não traduzir fielmente o objeto da concessão.

SRF	6	819.449,02	523,74
SRIAS	0		
SRETC	13	34.638,95	800.000,16
SRE	3	7.443,15	0,00
SRA	2	56.999,24	0,00
SRS	0		
SRAP	20	75.421,03	53.595,09
Total	45	993.951,39	854.118,99

O maior número de concessões concentra-se na Secretaria Regional da Agricultura e Pescas (SRAP), seguida pela Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura (SRETC). Todavia, no que se refere à receita, a parte mais significativa foi arrecadada pela Secretaria Regional das Finanças (SRF), enquanto os valores em dívida mais expressivos surgem na esfera da SRETC.

3.2. SELEÇÃO DA AMOSTRA

Tendo por base a informação apresentada pela administração acerca das concessões existentes, e atendendo à sua heterogeneidade, procedeu-se à definição de uma amostra não estatística tendo-se atendido, como principal critério de seleção, ao facto da concessão envolver receita para a concedente (ainda que apenas potencialmente) e à sua materialidade. Foram ainda adotados seguintes dois subcritérios de seleção:

- Concessões que apresentavam valores em incumprimento com maior significado;
- Concessões em que a informação obtida indiciava inconsistências ou situações anómalas.

Desta forma selecionou-se uma amostra de 12 concessões⁴⁰ que foram responsáveis pela maior parte das receitas geradas em 2014.

Quadro 5 – Amostra

(em euros)				
Dep.	Concessionário	Objeto da concessão	Receita arrecadada	Dívida a 31/12/2014
SRE	Vigofaria, Lda.	Serviço público de Papelaria da ESJM	625,00	0,00
SRE	António José Correia	Exploração dos Bares da ESJM	2.600,00	0,00
SRAP	António Justino Ferreira	Exploração do Entrepasto Frigorífico de C. de Lobos	10.170,00	6.891,53
SRAP	Cana do Leme, Unip., Lda.	Exploração do posto fixo n.º 7 do CAPA		
SRAP	Filipe Hilário Ferreira de Sousa	Exploração do posto fixo n.º 9 do CAPA		
SRAP	Notável Aroma, Lda.	Exploração dos postos fixos n.º 12 e 13 do CAPA	1.933,11	12.963,96
SRAP	Ass. de Agricultores da Madeira	Exploração do posto fixo n.º 8 do CAPA		
SRAP	Freshbio, Lda.	Exploração dos postos fixos n.º 15 e 16 do CAPA		
SRAP	Celso Cruz Gomes Pestana e Januário Cecílio Fernandes	Exploração do snack-bar do CAPA		30.459,35
SRETC	MadeiQuintas, Lda.	Reconstrução e Exploração da Quinta do Monte	-	
SRETC	CELFF, S.A. ⁴¹	Exploração da Escola de Hot. e Turismo da Madeira	0,00	800.000,16
SRF	SDM, SA	Implantação e exploração da Zona Franca da Madeira	819.449,02	0,00
Total da amostra			834.777,13	850.315,00

3.3. RESULTADOS DO EXAME

O exame efetuado incidiu essencialmente na análise da regularidade da atribuição da concessão e da respetiva vigência, nas contrapartidas fixadas e na receita obtida, e ainda no acompanhamento e controlo exercidos pelo concedente.

⁴⁰ Para maior detalhe vide o anexo II.

⁴¹ Embora tenha sido abrangida pela amostra esta concessão não foi objeto de análise nesta auditoria dado que se encontra a decorrer uma auditoria especificamente dirigida àquela concessão.



3.3.1. CONCESSÕES TUTELADAS PELA SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO

A amostra abrangeu a análise de dois contratos celebrados, em 6 de fevereiro e 2 de novembro, ambos de 2012, entre o Conselho Administrativo da Escola Secundária Jaime Moniz (ESJM) representado pelo seu Presidente, um deles, respeitante à “*Concessão do serviço público de papelaria da Escola Secundária Jaime Moniz*” e o outro relativo à “*Concessão de Exploração dos Bares da Escola Secundária Jaime Moniz*”, no âmbito dos quais os correspondentes concessionários (*Vigofaria-Serviço e Material Escolar, Lda*, e António José Correia, respetivamente) se obrigaram a pagar o valor anual de € 500,00 (no primeiro caso) e € 2.600,00 (no segundo), num contexto em que o prazo de execução dos dois contratos é de 3 anos.

Salientar que a formação dos referenciados contratos foi precedida de concurso público, nos termos do regime jurídico que emerge do CCP, não havendo deficiências a assinalar no respeitante à respetiva tramitação.

De realçar também que, no final de 2014, nenhum dos concessionários apresentava qualquer dívida relacionada com as contrapartidas financeiras a que se tinham vinculado contratualmente.

3.3.2. CONCESSÕES TUTELADAS PELA SECRETARIA REGIONAL DA AGRICULTURA E PISCAS⁴²

3.3.2.1 O ENTREPOSTO FRIGORÍFICO DE CÂMARA DE LOBOS

A) SOBRE O CONCURSO PARA A CONCESSÃO DA EXPLORAÇÃO

Através da resolução do Conselho do Governo Regional n.º 1310/1994, de 29 de dezembro, foi autorizada a abertura do concurso público para a concessão da exploração do Entreposto Frigorífico de Câmara de Lobos, em cujos considerandos se lê que “*o processamento do peixe-espada preto, para posterior comercialização, seja no mercado interno, seja para exportação, é um ótimo meio de utilizar os excedentes do mercado regional*” e que importa “*rentabilizar o uso do Entreposto Frigorífico de Câmara de Lobos com reflexos positivos nas capturas e na melhor remuneração dos profissionais que se dedicam à captura do peixe-espada preto*”⁴³.

O correlativo contrato foi outorgado em 20 de setembro de 1995, pelo prazo de seis anos, renovável por períodos de dois anos, a contar da data da celebração da escritura, mediante o pagamento da renda mensal de 150.000\$00 (sem IVA) a partir do termo do terceiro ano de vigência do contrato⁴⁴.

⁴² Na sequência da publicação do DRR n.º 2/2015/M, de 12 de maio, foi aprovada a organização e funcionamento do XII Governo Regional da Madeira, que integra a Secretaria Regional da Agricultura e Pescas (SRAP), cuja orgânica consta do DRR n.º 5/2015/M, de 8 de julho.

Com incidência na auditoria, releva que as áreas da agricultura e das pescas estiveram na denominada “*Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas*”, criada pelo DLR n.º 26/92/M, de 11 de novembro (que aprovou as bases da orgânica do VI Governo Regional da Madeira), cuja designação se manteve no DLR n.º 24-A/96/M, de 4 de dezembro (que aprovou as bases da orgânica do VII Governo Regional da Madeira).

Com o DRR n.º 43/2000/M, de 12 de dezembro, que aprovou a orgânica e funcionamento do VIII Governo Regional da Madeira, a Secretaria passou a adotar a designação de “*Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais*” e assim se manteve na estrutura do IX (DRR n.º 16/2004/M, de 17/12); X (DRR n.º 5/2007/M, de 23/7) e XI (DRR n.º 8/2011/M, de 14/11) Governo Regional da Madeira.

⁴³ O anúncio foi publicado no DR, III Série, n.º 20, de 24/1/1995, Jornal da Madeira, de 19 de janeiro de 1995, e JORAM, II Série, n.º 5, de 6 de janeiro de 1995. A abertura das propostas foi realizada a 16 de fevereiro de 1995 e a análise das propostas a 13 de março de 1995.

⁴⁴ A cláusula 4.ª, n.º 4, do caderno de encargos (Parte A- Condições Gerais), estabelece que o concessionário fica isento do pagamento da renda nos primeiros três anos.

O objeto da concessão consistia na exploração do Entrepasto Frigorífico de Câmara de Lobos, em cujo “*espaço o concessionário se obriga ao exercício da atividade de “processamento do peixe-espada”, assim como à “prestação de outros serviços de apoio à atividade piscatória: fornecimento de gelo às embarcações de pesca, aos compradores de pescado e aos serviços de recepção de pescado, e refrigeração de pescado destinado à primeira venda e dos compradores após o leilão*”⁴⁵.

Em linha com as exigências contidas nas peças do procedimento, o adjudicatário apresentou, conjuntamente com a sua proposta, uma memória descritiva e justificativa onde especificou os aspetos relacionados com o respetivo projeto de processamento do peixe-espada preto, nomeadamente, quanto ao modo, quantificação da produção anual, descrição das implicações sócio económicas, quantidade de empregos a criar, fluxograma do produto, bem como o custo inerente à execução dos trabalhos de adaptação do edifício do entreposto que estimou em 15.000 contos (cerca de 75 mil euros)⁴⁶.

Projetado desde o seu início para o exercício das atividades de “*processamento do peixe-espada*” e para o “*apoio à atividade piscatória*”⁴⁷, em relação às quais foi emitido um “*primeiro licenciamento em 17.01.1997*”⁴⁸, o objeto da concessão foi, supervenientemente, ampliado até ao “*processamento de atum*” ou “*outro pescado*”, como admitiu a SRAP, através da DRP, quando afirmou que “*As actividades desenvolvidas no entreposto frigorífico para além das impostas no caderno de encargos foram as respeitantes à armazenagem, congelação e embalagem de pescado congelado e armazenagem e embalagem de pescado fresco*”⁴⁹.

Desconsiderando o conteúdo das peças que serviram de base ao lançamento do concurso, nomeadamente a Resolução do CGR, n.º 1310/1994, de 29 de dezembro, que autorizou a sua abertura e aprovou as respetivas peças⁵⁰, cujos considerandos acentuam a importância do peixe-espada preto no contexto socioeconómico da Câmara de Lobos, a SRAP, através da DRP, baseou-se no facto de “*para o mercado regional da pesca, o atum e o peixe-espada preto apresentar[em] semelhante importância económica e social*”, e que “*na perspectiva do empresário importa rentabilizar o investimento produzindo e comercializando produtos da pesca no contexto das regras do mercado da procura e da oferta por forma a que a exploração se mostre lucrativa*”⁵¹. Nada a opor, desde que estas (outras) atividades tivessem sido contempladas *ab initio* no referenciado concurso. Coisa que não aconteceu.

Em resultado do exercício das novas atividades no entreposto, o valor inicialmente estimado pelo concessionário para a realização dos trabalhos descritos nos pontos 1.1 e 1.2. do caderno de encargos⁵²,

⁴⁵ Cfr. a cláusula 1.ª, Parte A - Condições Gerais.

⁴⁶ O caderno de encargos, no ponto 3.1. da “*Parte B- Condições Especiais*” exigia que a memória descritiva e justificativa incluísse a descrição sumária do processo, a quantificação das produções anuais, a quantidade de empregos a criar, a implicação sócio – económica do projeto, o fluxograma do produto, e o custo e seu financiamento.

⁴⁷ Como sugerem as peças do procedimento, entre outras, a resolução do Conselho do Governo Regional, que autorizou a sua abertura e aprovou as respetivas peças, cujos considerandos acentuam a importância do peixe-espada preto no contexto socioeconómico da Câmara de Lobos e, também, a proposta do concessionário que estimou “*processar 400 toneladas/ano de peixe-espada e empregar 12 trabalhadores*”, tal como consta da memória descritiva e justificativa, anexa à sua proposta.

⁴⁸ Com o “*número de controlo veterinário 004005P, da anterior da Direção Regional de Pescas*”, orientada para “*armazenagem, congelação e embalagem de pescado congelado e armazenagem e embalagem de pescado fresco*”. A SRAP confirmou que “*o licenciamento do estabelecimento veio a ocorrer já para além do prazo inicial do contrato e que não se ficou a dever a comportamentos imputáveis ao concessionário*” (Cfr. o email de SRAP, de 6/8/2015, em resposta ao email da SRMTC, de 14 de julho de 2015).

⁴⁹ Cfr. o email da SRAP, de 6/8/2015, em resposta ao email da SRMTC, de 14 de julho de 2015.

⁵⁰ A Resolução do Conselho do Governo consubstancia a chamada “*decisão de contratar*” sendo este o momento que dá início ao procedimento administrativo, daí que seja considerado o “*elemento motor, essencial e determinante de todo o procedimento de formação do contrato*”. Cfr. Código dos Contratos Públicos, comentado e anotado, Jorge Andrade da Silva, pág. 150.

⁵¹ Cfr. o email da SRAP, de 6/8/2015, em resposta ao email da SRMTC, de 14 de julho de 2015.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

aumentou (dos mencionados 75 mil euros) para os € 594.646,34, os quais acabaram por beneficiar de participação financeira comunitária e nacional, no âmbito do projeto denominado de “*Modernização e Reconversão do Entrepósito Frigorífico de Câmara de Lobos*” (com o n.º 252-5-1-040), aprovado em 24/06/1996, ao abrigo do programa operacional POPRAM II – Componente IFOP – Modernização das Pesca e Desenvolvimento de Atividades Marinhas, a que se refere o Regulamento (CE) n.º 3699/93⁵³, tendo estas (novas) atividades sido objeto de “*um segundo licenciamento, em 11.02.2003*”.

Contrariamente ao que foi invocado na auditoria sobre o documento apresentado, relativo ao “*Termo da Vistoria*”, realizada pela DRP, em 18 de janeiro de 1999, para justificar que “*o projeto [de modernização do Entrepósito] foi executado e respeitava ao processamento de peixe-espada preto e outros*”, dizer que o mesmo, para além de descrever algum equipamento, deixa também em evidência o enorme atraso na execução dos trabalhos exigidos pelos n.ºs 1.1. e 1.2. do caderno de encargos.

Basta, para isso, observar este excerto do “*Termo de Vistoria*”: “*Verificou-se até à data o seguinte investimento: Construções para receção e expedição, para transformação e embalagem, para refrigeração e congelação, para armazenagem e para escritórios e áreas sociais (incompleto)*”⁵⁴.

Aliás, o incumprimento do prazo de execução dos referidos trabalhos, tal como estava fixado no caderno de encargos (7 meses a contar da assinatura do contrato de concessão), constituía fundamento para a rescisão do contrato (ponto 2 da parte B - Condições Especiais do Caderno de Encargos), como foi reconhecido pela própria SRAP, quando afirmou que “*As dinâmicas evolutivas das situações contratuais impunham sim procurar alguma justiça contratual, considerando os fatores não ponderados no lançamento do procedimento concursal como o licenciamento das obras, seu prazo de execução, de 7 meses demasiado otimista que foram tidos como assentes na fixação das condições no caderno de encargos*”.

Ainda sobre os referidos trabalhos, os elementos recolhidos na auditoria denotam que a proposta apresentada pelo concessionário “*para o enquadramento paisagístico da torre de arrefecimento da água dos condensadores, localizada naquele terraço*” porque “*modifica[va] ligeiramente a fachada do edifício ter[ia] obviamente de ser aprovada e licenciada pela câmara municipal de Câmara de Lobos*”. Mesmo assim, a comissão de análise propôs a adjudicação da concessão ao (único concorrente “*por obedecer ao caderno de encargos*”, quando (em face deste circunstancialismo) o mesmo só podia ter sido excluído⁵⁵, e com isso se prevenindo os prejuízos que resultaram (mais tarde) para o erário público, como se verá.

Ocorre que o licenciamento da obra que envolvia a fachada exterior do edifício pela CMCL nunca aconteceu, tendo SRAP justificado que as “*dificuldades ao nível do licenciamento camarário das obras de construção do edifício que tardaram o início, a execução e conclusão das obras*”, uma vez

⁵² De acordo com as Condições Especiais (B) do Caderno de Encargos (ponto 1.), o concessionário estava obrigado a realizar os seguintes trabalhos: “ (...)

1.1. *O concorrente apresentará juntamente com a proposta (nas condições definidas no programa do concurso) projetos de layout do equipamento a implantar naquela zona para processamento.*

1.2. *A Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas entregará uma máquina de gelo /IKL 10 da GRAM) e um compressor frigorífico (HC 6.75 da GRAM), com as características constantes em anexo, sendo da responsabilidade do concessionário a sua instalação assim como a construção do respetivo silo condensador”.*

Devendo ainda “*o concorrente apresentar juntamente com a sua proposta, layout (uma ou mais alternativas) para a implantação deste equipamento*”. Sendo que “*no decurso das obras que resultem da execução dos projetos apresentados deverá o concessionário manter o entreposto em funcionamento (...)*” [cfr. o ponto 4, das Condições Especiais (B) do Caderno de Encargos].

⁵³ Uma parte daquele montante foi comparticipada pelo IFOP (€ 297.323,18), outra pelo Estado-membro (€ 148.661,59), e o restante pelo beneficiário (€ 148.661,59), conforme informação prestada através do email da SRAP, de 4 de setembro de 2015, em resposta ao email da SRMTC, de 7 de agosto de 2015.

⁵⁴ Cfr. o email da SRAP, de 6/8/2015, em resposta ao email da SRMTC, de 14 de julho de 2015.

⁵⁵ Cfr. a ata da comissão de análise de 13 de março de 1995.

que “o Município de Câmara de Lobos projetava para o local outro destino ou função, no qual se incluía o edifício do Entrepasto”⁵⁶.

B) SOBRE O PAGAMENTO DAS DESPESAS COM ELETRICIDADE E ÁGUA

A 6 de janeiro de 1999, o concessionário, através de carta, solicitou à Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas que “suporte os custos do fornecimento de eletricidade até à data do licenciamento do entreposto como unidade transformadora do espada preto”.

Tendo presente a conclusão extraída no precedente ponto (A) sobre a existência dos dois licenciamentos (um primeiro, de 17/1/1997, e um segundo, de 11 de fevereiro de 2003) que incidiram sobre as atividades exercidas no entreposto frigorífico, a referência contida na afirmação do concessionário “até à data do licenciamento” só pode vista em função deste último.

Do cotejo do aludido pedido com o teor das peças do concurso, designadamente o caderno de encargos, que, na sua cláusula 9.^a, estabelecia o seguinte: “É da inteira responsabilidade do concessionário todas as despesas decorrentes da exploração nomeadamente com a energia elétrica, água, telefone, fax, taxas, contribuições e seguros”, e o programa do concurso, na sua cláusula 7.^a, segundo a qual “Não é admitida a apresentação de propostas que envolvam alterações às cláusulas do caderno de encargos nem que obriguem a financiamento por parte da Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas”, só uma única conclusão é válida: as peças do procedimento impediam a aceitação da pretensão formulada pelo concessionário, a qual deveria ter sido desconsiderada pela administração.

Não obstante, o referenciado pedido foi autorizado pelo Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, por despacho de 20 de janeiro de 1999⁵⁷, com o seguinte teor: “Considerando a informação, deverá a D.R. Pescas suportar os custos com a energia elétrica até ao licenciamento do estabelecimento”.

Com base neste despacho, a (então) SRAFP assumiu o pagamento relacionado com o fornecimento da energia elétrica do entreposto frigorífico de Câmara de Lobos até à data da celebração do contrato de fornecimento de energia elétrica do referido entreposto frigorífico, entre o concessionário e a EEM, que ocorreu a 5 de setembro de 2007.

Perante a justificação apresentada na auditoria sobre a existência de um “contador único” (situação que a concedente não salvaguardou antes da abertura do concurso), que incluía o Entrepasto Frigorífico e a Lota de Câmara de Lobos⁵⁸, chega-se, também, a uma outra conclusão, a de que a assunção da referida despesa teve o seu início na data da celebração do contrato de concessão (20 de

⁵⁶ Conforme consta do email de 4 de setembro de 2015, em resposta ao email da SRMTC, de 7 de agosto de 2015, e email de 6/8/2015, em resposta ao email da SRMTC, de 14 de julho de 2015.

⁵⁷ Exarado na Informação n.º 007/DSEF, de 19/1/1999, do Diretor de Serviços de Entrepastos Frigoríficos para o Diretor Regional das Pescas, despacho esse que foi comunicado à Direção Regional das Pescas, a coberto do ofício n.º 699, de 22 de janeiro de 1999. Na referida Informação, o Diretor de Serviços de Entrepastos Frigoríficos comunica ao Diretor Regional das Pescas que “o período de carência terminou em Setembro de 1998 sem que o concessionário tenha concluído as obras, quer por dificuldades do licenciamento camarário quer pela autoridade veterinária/saúde pública”, concluindo pela “impossibilidade do concessionário processar o peixe-espada e assim gerar mais-valias para o suporte das despesas de exploração” e “recomendando o deferimento do pretendido”. Sobre a qual o então DRP, em 19/1/1999, exarou o seguinte despacho: “Concordo. À consideração do Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas”. Pelo ofício n.º 85, de 26/1/1999, a Direção Regional das Pescas, comunicou ao concessionário o despacho do referido Secretário.

⁵⁸ Cfr. o email da SRAP, de 4 de setembro de 2015, em resposta ao email da SRMTC, de 7 de agosto de 2015.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

setembro de 1995)⁵⁹ prolongando-se, como antes se demonstrou, até à formalização do contrato de fornecimento de energia elétrica do referido entreposto frigorífico com a EEM.

O valor global da despesa em causa ascendeu a € 158.638,88, tendo uma parte (€ 79.141,90) sido regularizada pela RAM, através da (então) Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, junto da EEM, por força do protocolo celebrado com a referida empresa, a 23 de junho de 2006⁶⁰, autorizado pela Resolução do CGR n.º 849/2006, de 22 de junho⁶¹, em cujo âmbito foram abrangidos as lotas e os entrepostos frigoríficos da RAM. O valor remanescente (€79.496,98) foi “*assumido e pago com a respetiva faturação mensal*”⁶².

Ademais, e para além da despesa com o fornecimento de energia elétrica ao entreposto, “*A SRAFP assumiu ainda os custos com o consumo de água [não só] respeitantes ao período de Março de 2003 a Agosto de 2007 pag[ando] a faturação periódica que incluía o consumo de água das instalações da lota e do entreposto, no valor global de 3.093,16 €*”⁶³, como o fez, desde a data da celebração do contrato de concessão (20 de setembro de 1995), tudo “*no âmbito de um único contrato de fornecimento de água e contador*”⁶⁴.

Sobre esta factualidade, a referida Secretaria explicitou que “*Não está quantificado o consumo de água para o entreposto em virtude de existir o contador comum*” sendo que “*O apuramento dos valores deverá ser efetuado pela aplicação da média do consumo de água e energia elétrica das instalações da lota a partir de setembro de 2007, período correspondente à autonomização de contratos de fornecimento de água e energia elétrica para o entreposto, a fim de subtrair as respetivas importâncias às faturas pagas*”.

Relembrar aqui que o contrato de fornecimento de energia elétrica do referido entreposto frigorífico, entre o concessionário e a EEM, foi formalizado a 5 de setembro de 2007 (cujas cópia consta do processo de auditoria), sendo que, relativamente ao contrato de fornecimento de água nenhuma prova documental foi junta pela referida Secretaria, pelo que a referida “*autonomização dos contratos de fornecimento de água e energia elétrica*” supõe datas diferentes (5 de setembro, no primeiro caso, e 1 de setembro, no segundo), tendo por base a informação prestada pela SRAP.

Desta feita, o património público ficou diminuído, em montante não quantificado devido à falta de autonomização dos respetivos consumos mas, que será inferior a € 158.638,88, no caso do fornecimento de energia elétrica, correspondente ao período compreendido entre 20 de setembro de 1995 (data da celebração do contrato de concessão) e 5 de setembro de 2007 (data da celebração do contrato de fornecimento de energia elétrica entre o concessionário e a EEM), a que acresce o valor global de € 3.093,16, resultante do pagamento da despesa relacionada com o fornecimento de água ao entreposto frigorífico, entre março de 2003 e agosto de 2007.

Do ponto de vista da conformidade legal das despesas públicas, a Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, no seu art.º 18.º, n.º 2, preceitua que “*Nenhuma despesa pode ser efetuada sem que, além de ser legal, se*

⁵⁹ A coberto do email da SRAP, de 6/8/2015, em resposta ao email da SRMTC, de 14 de julho de 2015, foi dito que “*A Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas assumiu os custos da electricidade até Março de 2003 cujas dívidas, juntamente com outras perante a empresa de electricidade foram objecto de protocolos de regularização*”

⁶⁰ O protocolo teve por objeto a regularização, por parte do GR, da dívida à EEM, referente ao fornecimento desde 1 de janeiro de 1986 até 31 de dezembro de 2005, de energia elétrica às lotas e entrepostos frigoríficos da RAM, no montante global de € 1.869.879,00, cuja liquidação teve início em junho de 2006, prolongando-se por 15 anos (cfr. as cláusulas 1.ª e 2.ª do protocolo).

⁶¹ Publicada no JORAM, I Série, n.º 92, de 11 de julho.

⁶² Cfr. o email da SRAP, de 4 de setembro de 2015, em resposta ao email da SRMTC, de 7 de agosto de 2015.

⁶³ Através da informação prestada pela SRAP (por e-mail), em 4 de setembro de 2015, em resposta ao email da SRMTC, de 7 de agosto de 2015.

⁶⁴ Cfr. o email da SRAP, de 4 de setembro de 2015, em resposta ao email da SRMTC, de 7 de agosto de 2015. No respeitante à despesa correspondente ao hiato temporal situado entre a data da celebração do contrato de concessão, 20 de setembro de 1995, e março de 2003, não foi apresentado o seu valor.

encontre suficientemente discriminada no orçamento da RAM, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, ressalvadas, nesta última matéria, as excepções autorizadas por lei”. E “nenhuma despesa deve ainda ser efetuada sem que, para além dos requisitos referidos no número anterior, seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia” (n.º 3).

Evidente se torna pois que a argumentação da SRAP (fornecida através da DRP), a propósito do pagamento da energia elétrica pela concedente, nomeadamente, “Teve-se em conta que este [o concessionário] ao fazer um investimento daquela grandeza e face ao conjunto de contingências que fizeram tardar o licenciamento do entreposto, elementos não previstos no aquando do lançamento do procedimento concursal” ele “teria de ser protegido, tal como deveria ser o objectivo da concessão. Na ideia da justa composição de equilíbrios contratuais a Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pesas decidiu suportar os custos com o consumo de energia elétrica até ao licenciamento do estabelecimento”⁶⁵ carece de sustentação legal, sendo, por isso, ilegal o seu pagamento pela DRP.

Não basta dizer-se, como se disse, que, em relação a ambas as situações, “o concessionário será notificado neste procedimento de apuramento das importâncias respeitantes ao consumo de água e energia elétrica do entreposto frigorífico para subsequente interpelação de pagamento”⁶⁶. É que esta afirmação só por si não é suficiente para operar a inflexão da leitura jurídica dos factos submetidos a contraditório sobre o prejuízo causado ao erário público regional, em resultado do pagamento pela SRAFP do fornecimento de energia elétrica e de água do Entreposto Frigorífico de Câmara de Lobos.

Era preciso que a mesma estivesse escorada em provas seguras e credíveis que permitissem a sua valoração pelo Tribunal, que não foram oferecidas no contraditório. Necessário se tornava comprovar documentalmente que a interpelação ao concessionário já se tinha efetuado. O que não aconteceu, pois, no contraditório, nenhuma defesa foi oferecida.

Impõe-se, no entanto, reconhecer que, embora a facticidade exposta tipifique uma infração financeira, punível com multa, em sede de responsabilidade sancionatória, face à previsão do art.º 65.⁶⁷, n.º 1, al. b), da LOPTC⁶⁸, o decurso do prazo entretanto decorrido desde a data da prática da infração (1999) até ao início da presente auditoria (12/06/2015) induz à conclusão que o procedimento tendente à sua efetivação se encontra extinto, por força do disposto no art.º 69.º, n.º 2, al. a), conjugado com o n.º 1 do art.º 70.º da citada LOPTC.

De outro lado, e apesar de os factos referenciados se mostrarem suscetíveis de configurar a existência de pagamentos indevidos, sendo, por isso, passíveis de originar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na sua versão originária, em vigor à data dos factos, o procedimento para a efetivação dessa responsabilidade financeira reintegratória, também se encontrará, como se viu, prejudicado pela dificuldade na quantificação do dano e, ainda que parcialmente, pelo tempo entretanto decorrido que terá feito prescrever os pagamentos indevidamente efetuados pelo GR entre setembro de 1995 e junho de 2005⁶⁹.

⁶⁵ Cfr. o email da SRAP, de 6/8/2015, em resposta ao email da SRMTC, de 14 de julho de 2015.

⁶⁶ Cfr. mail de email da SRAP, de 4/9/2015, em resposta ao email da SRMTC, de 7/8/2015.

⁶⁷ Segundo a qual o Tribunal de Contas pode aplicar multas “Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

⁶⁸ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, e 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, e 20/2015, de 9 de março.

⁶⁹ O início da auditoria deu-se com a aprovação do PGA, pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, em 12/06/2015, mediante Despacho exarado na Informação n.º 38/2015 – UAT II.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Fica, no entanto, o juízo de censura dirigido pelo Tribunal aos responsáveis envolvidos na execução do contrato de concessão da exploração do entreposto frigorífico de Câmara de Lobos, os quais não agiram de acordo com aquilo que é exigível a um responsável financeiro diligente e cuidadoso na administração e gestão dos dinheiros públicos.

Muito embora se perceba que, no domínio dos atos políticos e de natureza técnica surja a necessidade de uma certa liberdade decisória, subentendida, aliás, na afirmação “*As decisões da administração são tomadas em contextos dinâmicos das situações reportadas às circunstâncias políticas, económicas e sociais temporais*”⁷⁰, a verdade é que a atuação dos responsáveis que lidaram com a situação (o então Diretor de Serviços de Entrepostos Frigoríficos, que elaborou a Informação n.º 007/DSEF, de 19/1/1999, “*recomendando o deferimento do pretendido*”, bem como o anterior Diretor Regional das Pescas que sobre ela exarou, no mesmo dia, o despacho “*Concordo. À consideração do Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas*”⁷¹) estava, *ultima ratio*, condicionada, mesmo aí, pelo princípio da legalidade, cujos termos determinam que “*os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos*” (cfr. o art.º 3.º, n.º 1, do CPA).

Ao longo dos vinte anos de duração do contrato, não se vislumbra em nenhum dos elementos de prova recolhidos um qualquer indício sobre a ponderação do recurso à cláusula de rescisão prevista no caderno de encargos do procedimento, segundo a qual: “*São obrigatoriamente causa de rescisão do contrato de concessão: o não cumprimento dos prazos para o início da exploração*” [cfr. o art.º 15.º, n.º 1, alínea i, das Condições Gerais do caderno de encargos]; e “*a não execução dos trabalhos definidos no ponto 1.1. e 1.2. no prazo de 7 meses após a assinatura do contrato de concessão constitui causa para a rescisão do contrato*” (cfr. o art.º 2.º das Condições Especiais do caderno de encargos), face ao incumprimento do prazo de execução das obras fixado na cláusula 2.ª do caderno de encargos.

Ao invés, foi considerado que “*A mera verificação dos prazos de não realização de obra, elemento objetivo, por si só não poderia determinar ou fundamentar a razoabilidade de impôr a resolução contratual*”. Sublinhando que “*As dinâmicas evolutivas das situações contratuais impunham sim procurar alguma justiça contratual, considerando os fatores não ponderados no lançamento do procedimento concursal como o licenciamento das obras, seu prazo de execução, de 7 meses demasiado otimista que foram tidos como assentes na fixação das condições no caderno de encargos*”⁷².

O contrato de concessão de exploração do entreposto frigorífico manteve-se até 20 de setembro de 2015, data a partir da qual a sua denúncia feita pela administração opera os seus efeitos⁷³, com

⁷⁰ Cfr. o email da SRAP, de 4/9/2015, em resposta ao email da SRMTC, de 7/8/2015.

⁷¹ O Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, que, em 20 de janeiro de 1999, despachou no seguinte sentido: *Considerando a informação, deverá a D.R. Pescas suportar os custos com a energia elétrica até ao licenciamento do estabelecimento*”, fica abrangido pelo disposto no art.º 61.º, n.º 2, aplicável por força do art.º 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC, concatenado com o art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de Fevereiro de 1933, que dispõe “*São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado: 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais; 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam assuntos da sua competência em harmonia com a lei*”.

⁷² Cfr. o email da SRAP, de 6/8/2015, em resposta ao email da SRMTC, de 14 de julho de 2015.

⁷³ Como consta do parecer emitido na Informação da Direção Regional das Pescas, n.º 05/CJ, de 13/05/2015, registada no Gabinete do Diretor Regional, com o n.º 4297, de 13/5/2015. A denúncia foi comunicada ao concessionário através do ofício n.º 7712, de 18/5/2015.

fundamento no “reordenamento da zona edificada onde se insere o entreposto e lota de Câmara de Lobos projetando-o para outra afetação”⁷⁴, tendo a extinção da relação contratual sido precedida de despacho do (atual) Secretário Regional da Agricultura e Pescas, de 13/5/2015.

Pronunciando-se, no contraditório, acerca das conclusões expendidas no “ponto 3.3.2.1., alíneas a) e b)”, o atual SRAP respaldou-se no facto de ser “despropositada e incorreta a pronúncia sobre factos que são anteriores à nomeação para o exercício do cargo de Secretário Regional de Agricultura e Pescas” e destacou que “o primeiro contacto com o processo ocorreu a 13 de maio de 2015. É certo que, assim que se teve acesso ao processo foi tomada a decisão de denunciar a concessão em conformidade com a segunda parte do n.º 1 do artigo 4.º do caderno de encargos, segundo o qual a denúncia do contrato deve ser comunicada por carta registada com aviso de receção, até 120 dias antes do termo do contrato, sendo o concessionário notificado dentro do prazo estipulado para o efeito”.

C) SOBRE A NÃO COBRANÇA DAS RENDAS DEVIDAS PELO CONCESSIONÁRIO

No plano da cobrança da renda devida pelo concessionário, os elementos probatórios evidenciam que, a partir de 1 de janeiro de 2006, a mesma passou a ser feita pela (ex) Direção Regional do Património⁷⁵, avultando, entre as notificações dirigidas por aquele serviço ao concessionário sobre o incumprimento do pagamento da renda, o ofício n.º 1.793, de 15 de abril de 2013, o único documento (entre aqueles que foram enviados ao concessionário) que termina com a advertência sobre o “aciona[mento] dos mecanismos legalmente previstos para a cobrança da dívida”, e que, à data, se situava nos € 6.891,53, correspondendo aos meses de fevereiro, setembro outubro, novembro e dezembro de 2012 e janeiro de 2013. Contudo, nada aconteceu, tendo o incumprimento do pagamento da dívida pelo concessionário se mantido até à data da presente auditoria.

Essa conduta foi considerada no relato como, suscetível de tipificar uma infração financeira, punível, com multa, no quadro da previsão do art.º 65.º, n.º 1, al. a), da LOPTC que dispõe que o Tribunal pode aplicar multas “Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas”.

Foi, de resto, já numa fase adiantada dos trabalhos desta ação que a DRPaGeSP “assistindo e acompanhando o concetual reparo do Tribunal de Contas” interpelou o “concessionário para pagamento das rendas em dívida, identificando todo o histórico e apresentando o valor integral da dívida (capital e juros), advertindo o devedor que o não pagamento da importância em causa culminaria com o recurso às vias judiciais” em concreto, a 14/9/2015⁷⁶.

Mas, porque o prazo fixado pela DRPaGeSP “ao concessionário para efetuar os pagamentos devidos ou oferecer plano de pagamentos” se “esgotou a 28 de outubro de 2015 [sem que tivesse ocorrido] o “pagamento voluntário a PAGESP, tomando como referente a última notificação efetuada, já está a trabalhar na preparação/elaboração de questões processuais que lhe permita avançar com a ação judicial” onde o “pagamento integral das dívidas em causa (capital e juros) [será] reclamado em sede judicial”.

⁷⁴ Cfr. o parecer constante da informação n.º 4297, de 13/5/2015, da Direção Regional das Pescas.

⁷⁵ Cfr. o ofício n.º SAI 05785/05/SRP, de 22/11/2005, dirigido à Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais; e o ofício n.º 22119, de 13/12/2005, da Direção Regional das Pescas.

⁷⁶ A interpelação para o pagamento da dívida, nos termos do art.º 805.º do CC, consta do ofício n.º 1.352, de 14/9/2015, junto ao processo, em sede de contraditório, no qual a DRPaGeSP “atualiza a dívida para o montante total de € 10.998,46, que inclui juros, à taxa de juro civil de 4% e notifica o concessionário “para proceder ao pagamento no prazo máximo de 30 dias a contar do dia seguinte ao da receção da notificação ou, em alternativa, a apresentar proposta que garanta o integral pagamento do montante da dívida esclarece[ndo] que o não pagamento da dívida no prazo citado, ou a não apresentação de qualquer resposta/plano de pagamentos, obrigará a entidade concedente a recorrer às vias judiciais”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Sobre a matéria controvertida, a Diretora Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados e a anterior responsável da (então denominada) Direção Regional do Património, em sede do exercício do princípio do contraditório, ofereceram a sua defesa em peças individualizadas, tendo a primeira delas (ouvida, na qualidade de representante da Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados), e no que aqui interessa, confirmado a “*interpelação do concessionário para o pagamento das rendas*” e “*o valor integral da dívida (capital e juros)*”. No mais, endereça as suas “*alegações de facto e de direito para o documento A que no essencial libertam os titulares de qualquer responsabilidade financeira sancionatória, quer tal responsabilidade se equacione em abstrato ou em concreto*”.

Do ponto de vista substancial, este “*documento A*” está em sintonia com o conteúdo das alegações apresentadas pela ex-Diretora Regional do Património, embora com ligeiras modificações e/ou adaptações na sua redação que não alteram o sentido que subjaz à posição sustentada no contraditório, daí que se tenha optado por tratá-las e analisá-las, em simultâneo, no corpo do presente relatório.

Ponderadas as invocadas peças, comece-se por dizer que a existência de “*várias e tempestivas notificações [remetidas ao concessionário] anteriormente*”⁷⁷ não chega só por si para comprovar “*terem sido efetuadas diligências [no] sentido*” de cobrar a dívida ao concessionário. Era exigível que, em face do reiterado incumprimento da obrigação que impendia sobre o concessionário, tivessem sido extraídas as necessárias consequências jurídicas, recorrendo aos mecanismos legalmente previstos para proteger a posição da Região, enquanto credora daquele valor.

Cabia pois à Direção Regional do Património, no quadro das suas atribuições, previstas no art.º 2.º, n.º 2, al. b), do DRR n.º 18/2012/M, de 1 de agosto, que aprovou a correspondente orgânica, “*Assegurar a execução e o controlo das ações necessárias à gestão do património da Região*”, e ao seu diretor regional “*Administrar os bens patrimoniais da Região Autónoma da Madeira, com exceção dos transmitidos ou concessionados à PATRIRAM*” [art.º 3.º, n.º 2, al. d) do invocado diploma] a obrigação de recuperar aquele valor e proceder à sua entrega no cofre da Região.

Foram também desconsiderados os princípios basilares que norteiam a atividade administrativa, concretamente o princípio da legalidade e o princípio da prossecução do interesse público consagrados nos art.ºs 3.º e 4.º do CPA (na versão anterior e atual), respetivamente.

A inércia da Direção Regional do Património fez com que a dívida tivesse perdurado até ao presente, num contexto em que o seu valor só possa (agora) ser exigido judicialmente, com os advenientes encargos, a título de honorários do mandatário judicial e de custas judiciais.

Perante o exposto, robustecida fica pois a conclusão do Tribunal acerca do deficiente controlo da cobrança das rendas da exploração do entreposto frigorífico a cargo daquele serviço.

Neste circunstancialismo, é inusitado o ponto de vista que as rendas só “*não foram cobradas extra-judicialmente, ou seja, não houve um pagamento voluntário do concessionário*”, sem que isso “*signifique que a Administração não pode, [ou] está impedida de cobrar as receitas*” sendo “*a PAGESP (e a Direção Regional do Património) beneficiária[s] do prazo estabelecido no artigo 310.º do Código Civil, pode[ndo] interpor ação judicial para a cobrança de dívidas até ao ano de 2017*”. Insistindo que “*nenhuma das dívidas [está] prescrita*” pelo que “*não pode considerar-se que haja prejuízo, dano, lesão, diminuição, dos interesses do Estado (...) quanto muito (...) não houve lugar à cobrança extrajudicial da dívida*”. Logo “*não pode concluir-se que não houve liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas (al. a) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC)*”.

Para além de desvalorizarem um dos elementos caracterizadores dos contratos bilaterais que assenta no cumprimento pontual das correspondentes obrigações, as contraditadas ao arremessarem a solução do problema para os “*meios judiciais*” “*a [que a] RAM irá recorrer para exercer os seus direitos*”

⁷⁷ Em concreto, em 27/6/2012 (ofício n.º 1.153); 1/10/2012 (ofício n.º 2.213); 23/10/2012 (ofício n.º 2.480); 21/11/2012 (2.922); e 30/01/2013 (ofício n.º 351), cujos ofícios foram juntos no contraditório, por ambas as contraditadas.

creditícios”, revelam desinteresse pela defesa atempada do interesse público concretizado na efetivação do contrato de concessão que estipula como “*contrapartida [da concessão da exploração do entreposto] o pagamento de uma renda mensal de cento e cinquenta mil escudos*”.

Em sua defesa, a ex-Diretora Regional do Património invocou ainda que “*sempre atuou com a diligência exigível a um bonus pater familias (art.º 487.º, n.º 1, do CC) certificando-se, junto dos seus colaboradores, que as decisões por si tomadas eram devidamente fundamentadas técnica e juridicamente*” pelo que solicita a *relevação da responsabilidade financeira sancionatória*, por ser a “*primeira vez chamada à atenção para esta infração, não resultou dano para a Direção Regional do Património*”.

Apreciada a envolvência fáctica da situação, em especial as medidas tomadas pela DRPaGeSP tendo em vista a obtenção dos créditos da Região, após o início da auditoria, num contexto em que existem indícios de uma conduta meramente negligente da ex-Diretora Regional do Património, de não haver recomendação anterior, e de ser a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno censura o autor pela sua prática, o Tribunal entende estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo das alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.

3.3.2.2. EXPLORAÇÃO DE POSTOS FIXOS NO CENTRO DE ABASTECIMENTO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS DO FUNCHAL (CAPA)

3.3.2.2.1. ENQUADRAMENTO

O Centro de Abastecimento de Produtos Agrícolas do Funchal (abreviadamente designado por CAPA) foi implementado em 1993 constituindo-se como uma estrutura física de apoio à comercialização por grosso dos produtos hortofrutícolas na cidade do Funchal.

O regulamento interno (designado RICAPA) foi aprovado pela Portaria n.º 35/93, de 14 de abril, da então Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas, e posteriormente alterado pela Portaria n.º 34/2003, de 4 de março, da Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais.

Segundo aquele regulamento, a concessão da exploração a título privativo de um posto fixo de venda será sempre realizada através de oferta pública, podendo todavia, em situações excecionais devidamente fundamentadas, a mesma ser realizada por ajuste direto (cfr. o art.º 7.º, n.ºs 1 e 2, do RICAPA, na redação dada pela Portaria 34/2003)^{78 79}.

Acerca da constituição daquele direito, refere o art.º 43.º do RICAPA que a adjudicação é sempre formalizada através de um contrato escrito ou, nos casos excecionais previstos de ajuste direto, através de um protocolo⁸⁰.

Estabelece ainda o n.º 2 do mesmo artigo que, além das demais obrigações expressas no regulamento, “*o direito à utilização de um posto fixo de venda, está dependente do pagamento pelo adjudicatário de uma taxa de ocupação mensal de valor correspondente ao que constar da sua proposta à oferta*”.

⁷⁸ Em concreto, aquelas normas referem o seguinte:

“1 - A concessão da exploração a título privativo de um posto fixo de venda será sempre realizada através de oferta pública.

2 - Sob proposta fundamentada da Direção Regional de Agricultura, e para situações que configurem um elevado interesse para a comercialização organizada das produções vegetais regionais submetidas a sistemas de qualificação reconhecidos, e sempre coordenadas pelos «Centros de Abastecimento Agrícola da Madeira» - «CA», a concessão da exploração de um posto fixo de vendas poderá ser realizada por ajuste directo”.

⁷⁹ A possibilidade de ajuste direto foi introduzida apenas com a dita alteração ao regulamento (2003), já que na sua redação anterior o art.º 7, n.º 1, estabelecia que “A concessão da exploração a título privativo de um posto fixo de venda será sempre realizada através da abertura de concurso público”, sem estatuir qualquer exceção.

⁸⁰ Cfr. o art.º 43.º, n.º 1, do RICAPA, na redação da Portaria 34/2003: “O direito à utilização de um posto fixo de venda é obtido nos termos dos artigos 4.º e 7.º e a sua adjudicação é sempre formalizada através de um contrato escrito ou, nos casos excepcionais previstos de ajuste directo, através de um protocolo”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

pública de concessão da exploração, ou do valor acordado e fixado no protocolo que confere o direito de utilização”.

Os postos fixos (PF) do CAPA, também designados por “boxes”, existem em duas configurações distintas (45m² e 37,5m²). Cada espaço é entregue ao concessionário com as condições mínimas adequadas ao seu funcionamento, sendo da responsabilidade deste a aquisição e instalação dos equipamentos que considere necessários à exploração, bem como a contratação de energia suplementar e das comunicações.

Além do usufruto do espaço concessionado, os concessionários têm acesso ao sistema frigorífico, aos meios coletivos de pesagem e movimentação de cargas existentes, prioridade no acesso aos serviços da carteira da rede dos Centros de Abastecimento Agrícola, e ainda apoio na pesquisa de produções hortofrutícolas, assim como nas ações de promoção que pretendam realizar.

Registe-se ainda que, além dos PF, existem também no CAPA os designados espaços acidentais de venda⁸¹, encontrando-se os respetivos vendedores igualmente sujeitos a requisitos de acesso e à correspondente autorização por parte da DRA, nos termos das disposições do RICAPA.

3.3.2.2.2. CONCESSÕES ANALISADAS

A) EXPLORAÇÃO DO POSTO FIXO N.º 7 DO CAPA

Atribuição da concessão

O PF 7 do CAPA foi concessionado por ajuste direto à empresa Cana do Leme, Unipessoal, Lda., na sequência da sua manifestação de interesse, formulada a 30/06/2011. Após a sua análise pela Direção de Serviços de Comércio Agroalimentar, foi proposto o ajuste direto fundamentando-se no facto daquela iniciativa poder *“traduzir-se num bom contributo para assegurar um melhor e maior escoamento de produções do sector florícola regional que excedam as necessidades do mercado endógeno (...)”*. Essa proposta mereceu a concordância do DRA, em 04/07/2011, e do SRARN, em 12/07/2011.

O correspondente protocolo celebrado entre a RAM, representada pelo Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, e a concessionária foi assinado em 17/07/2011, pelo prazo de 2 anos (cl. 5.ª/1), tendo sido concedida uma isenção de renda pelo período de 2 anos (cl. 6.ª/1), findo o qual seria paga uma renda mensal de € 240,00, acrescida do IVA (cl. 6.ª/2).

A isenção de renda por 2 anos, bem como a isenção das taxas de conservação frigorífica pelo mesmo período, encontram-se sustentadas no documento que propôs o ajuste direto, tendo sido invocado o facto de *“a empresa estar na fase de arranque, e não dispor de meios financeiros ainda suficientes para investimento na área de infra-estruturas para apoio à preparação comercial das produções, e suportar todos os custos inerentes à actividade”*. Todavia, do processo não consta qualquer elemento que comprove a invocada situação de carência de meios.

Acresce que o RICAPA não só não prevê a atribuição de qualquer tipo de isenção, como não se encontra referido, seja na proposta seja no próprio protocolo, o preceito legal ao abrigo do qual se autorizou aquela liberalidade, o que indicia que a isenção concedida não dispõe de enquadramento legal.

⁸¹ Conforme decorre do art.º 38.º do RICAPA, os espaços acidentais de venda são locais delimitados por traços apostos no pavimento, devidamente numerados. A sua atribuição não traduz num direito de ocupação a título privativo, na medida em que o responsável pelo CAPA pode proceder à redistribuição dos vendedores se tal se revelar necessário ao bom funcionamento do CAPA.

Vigência do protocolo

Nos termos da cláusula quinta do protocolo, o prazo de concessão é prorrogável, uma ou mais vezes, por proposta do concessionário (n.º 2). Para tal deverá notificar a concedente da sua intenção até sessenta dias do termo do prazo da concessão (n.º 3), devendo a concedente analisar e avaliar cada pedido de prorrogação (n.º 4).

Verifica-se todavia que até à data em que expirou a vigência do protocolo (17/07/2013) não foi formulado qualquer pedido de prorrogação, ou tão-pouco a mesma foi autorizada. Não obstante, a 06/09/2013 o concessionário, alegando dificuldades, formulou um novo pedido de isenção de renda, por mais 6 meses, tendo o DSCA apreciado favoravelmente o pedido e proposto a prorrogação da isenção por mais um ano. Proposta que teve a concordância do DRA a 13/09/2013, e do SRARN a 21/10/2013.

Registe-se que, não obstante aquela apreciação favorável ir além daquilo que foi solicitado pelo concessionário, a mesma não se encontra escorada em qualquer elemento que comprove as alegadas dificuldades financeiras do concessionário⁸², limitando-se a reconhecer de forma genérica “*não lhe ter sido ainda possível sustentar adequadamente a comercialização (...)*”, dado que, “*vem registando-se uma forte contração dos mercados internacionais na procura destes produtos (...) admitindo-se que, por isso, não gere receitas suficientes que permitam bastar à despesa emergente*”.

Aquele novo período de isenção foi formalizado através de uma adenda ao protocolo, tendo a respetiva minuta sido remetida para assinatura do concessionário a 22/10/2013, e para obtenção da assinatura do SRARN a 21/11/2013⁸³.

Por conseguinte, conclui-se pela existência de uma prorrogação de facto do protocolo sem qualquer suporte formal, não só porque a mesma não se refletiu no texto da adenda, mas também porque não existiu sequer um pedido de prorrogação.

Seguindo idênticos trâmites, a 04/09/2014 o concessionário solicitou um novo período de isenção, por mais 6 meses (o anterior, completando o terceiro ano de isenção, havia expirado a 17/07/2014). Tal pedido foi apreciado favoravelmente pela DSCA, propondo a prorrogação da isenção por aquele período, o que teve a concordância do DRA a 18/09/2014, e do SRARN a 09/10/2014.

Nos termos propostos pela DSCA, a este despacho do SRARN foi atribuído o valor de adenda ao protocolo, voltando, uma vez mais, a faltar a formalização da prorrogação do protocolo que regula a relação contratual entre as partes e, bem assim, a fundamentação legal para a isenção concedida.

Aquele período de isenção espirou a 17/01/2015, data a partir da qual passou a ser devida renda. No entanto, a 23/01/2015, o concessionário comunicou a sua intenção de abandonar o PF na 1.ª quinzena de fevereiro, tendo a DRA, a 30/01/2015, comunicado a revogação do protocolo com efeitos a partir de 01/03/2015.

Atendendo a que a cláusula 5.ª/6 do protocolo exige um pré-aviso de 60 dias para a renúncia da concessão, cuja declaração se materializou a 23 de janeiro conforme referido, era exigível a cobrança da renda até 23/03/2015. Contudo não foi cobrada qualquer renda, verificando-se assim que ficaram por cobrar as rendas entre 17/01/2015 (data em que espirou a isenção) e 23/03/2015 (limite do pré-aviso), num montante total de € 644,16 (IVA incluído)⁸⁴.

⁸² Não tendo o pedido sido acompanhado de qualquer elemento que comprove a alegada dificuldade, observa-se que a DRA também não o solicitou, não existindo por isso qualquer documento que evidencie a situação financeira da empresa, ou qualquer outro que ateste as alegadas dificuldades financeiras.

⁸³ Notar que a adenda surge com data de 16/07/2013 (data do ultimo dia de vigência do protocolo) quando a restante circulação documental sugere que o mesmo não possa ter sido realizado em data anterior a 22/10/2013.

⁸⁴ Valor que corresponde a 2 meses e 6 dias de renda, acrescida do IVA à taxa legal.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

A dívida em causa constitui um crédito da Região à luz do disposto na CRP (art.º 227.º, n.º 1, al. h) ⁸⁵ e no EPARAM (art.º 143.º) ⁸⁶, cuja cobrança e consequente entrega no cofre da Região os órgãos e agentes da administração pública não podem nem devem ignorar no exercício da sua atividade.

Em consequência, foram ainda desconsiderados os princípios gerais que subjazem à atividade administrativa, especificamente o princípio da legalidade e o princípio da prossecução do interesse público, previstos nos art.ºs 3 e 4.º do CPA, respetivamente.

Os factos descritos mostram-se assim suscetíveis de tipificar uma infração financeira, punível com multa, em sede de responsabilidade sancionatória, imputável ao Ex-Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, Eng.º Paulo Santos e ao Ex-Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Eng.º Bernardo Melvill Araújo, face à previsão do art.º 65.º, n.º 1, al. a), da LOPTC que dispõe que o Tribunal pode aplicar multas *“Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas”*.

Em contraditório o Ex-Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar e o Ex-Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural vieram alegar que *“em momento algum se pode inferir que não houve intenção de cobrar as rendas. Pelo contrário! A Direção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural, através do Diretor Regional e do Diretor de Serviços do Comércio Agroalimentar (...) tentaram obter o pagamento das rendas, bem como mencionaram os termos da sua atualização”*. Mais alegaram, que, no *“exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé, razão pela qual, (...) efetuaram diligências no sentido de obter voluntariamente os pagamentos, informando a sociedade por quotas Canas do Leme Unipessoal, Lda. dos montantes que seriam devidos”*.

Concluem ambos os signatários que, *“as quantias vão ser cobradas, pelo que, não se pode considerar que tenham sido violados os preceitos legais (...)”* invocados no relato.

Da prova documental apresentada no contraditório pelo Ex-Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, releva o ofício n.º 16684, de 21/10/2015⁸⁷, que notifica a concessionária para proceder ao pagamento da renda do PF n.º 7, onde se refere *“que, apesar de ser devido e ter sido solicitado, até à presente data não foi efetuado o pagamento voluntário dos montantes em dívida, solicita-se o pagamento da renda no valor de € 644,16, que já inclui IVA à taxa legal em vigor”*.

Ponderados os argumentos invocados e a matéria de facto apurada, o Tribunal pronuncia-se desfavoravelmente sobre a atuação dos contraditados no âmbito da execução do contrato, porque sobre eles impedia o dever funcional de exigir do concessionário o cumprimento da obrigação de efetuar o pagamento da renda nos exatos termos definidos no contrato, salvaguardando, assim, os interesses patrimoniais da Região.

Todavia, no caso vertente, o Tribunal não pode deixar de valorizar as diligências encetadas pela SRAP, através da DRA, tendentes à cobrança da dívida do concessionário à Região, após a notificação do relato da auditoria, associadas ao compromisso assumido pelo ex- Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, *“no futuro, a Direção Regional de Agricultura será mais célere no que concerne à cobrança coerciva de receitas”* e que *“as situações apontadas de atraso na cobrança coerciva [são] de carácter excecional e pontual, que garantidamente vão ser regularizadas”*. *“e que “a censura da atuação é suficiente para que não se volte a verificar o atraso na cobrança coerciva”*.

⁸⁵ Que dispõe o seguinte: *“As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes (n.º 1) Administrar e dispor do seu património e celebrar os actos e contratos em que tenham interesse (al. h)”*.

⁸⁶ *A Região Autónoma da Madeira dispõe de património próprio e de autonomia patrimonial. (n.º 1) e “A Região tem activo e passivo próprios, competindo-lhe administrar e dispor do seu património”*.

⁸⁷ Regista-se, todavia, que aquela missiva não fixa qualquer prazo para o pagamento nem, tão-pouco, faz menção à existência de algum documento de cobrança (fatura ou outro) no qual esse prazo pudesse estar fixado.

Neste contexto, o Tribunal considera estarem reunidos os requisitos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória imputada no relato ao Ex-Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, e ao Ex-Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, atento o facto de a falta só poder ser imputada aos seus autores a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno censuram os autores pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º, da LOPTC.

B) EXPLORAÇÃO DO POSTO FIXO N.º 9 DO CAPA

Atribuição da concessão

O PF 9 do CAPA, concessionado a Filipe Hilário Ferreira de Sousa, foi atribuído por ajuste direto na sequência de pedido formulado, a 26/08/2013, cuja análise mereceu despacho favorável do DRA em 06/09/2013. O protocolo foi assinado entre a RAM, representada pelo Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais e o concessionário, em 01/10/2013.

O recurso ao ajuste direto também não se encontrava fundamentado na medida em que o documento que procedeu à análise do pedido apenas refere o facto de o requerente já ser utente vendedor do CAPA há mais de três anos (detinha até então um “*espaço accidental de venda*”) e que “*pelos quantitativos estimados e apresentados pelo interessado (...) e a possibilidade de comercializá-los no posto fixo n.º 9, justifica-se plenamente que lhe seja atribuído esse espaço permanente*”⁸⁸.

O protocolo tinha a vigência de um ano (cl. 5.ª/1), mas estabelecia uma insólita isenção de renda pelo prazo de dois anos (cl. 6.ª/1) que foi proposta no documento de análise do pedido com fundamento no facto de o requerente ser jovem agricultor. Contudo, em nenhum daqueles documentos é invocada a norma legal que suportou a isenção concedida, o que indicia, atendendo ao facto de o RICAPA não prever qualquer tipo de isenção, que a isenção em causa não dispõe de enquadramento legal.

Vigência do protocolo

Nos termos da cláusula quinta do protocolo, o prazo de concessão é prorrogável, uma ou mais vezes, por proposta do concessionário (n.º 2), para o que deverá notificar a concedente da sua intenção até sessenta dias do termo do prazo da concessão (n.º 3), devendo a concedente analisar e avaliar cada pedido de prorrogação (n.º 4).

Embora a vigência do protocolo tenha expirado em 30/09/2014 (um ano contado a partir da respetiva assinatura, nos termos da sua cl. 5.ª/1), não ocorreu qualquer pedido ou autorização de prorrogação da concessão.

Dado que o concessionário continua a explorar o PF em causa, conclui-se estarmos perante uma prorrogação de facto que não se encontra fundamentada nem formalizada nos termos regulamentares.

C) EXPLORAÇÃO DOS POSTOS FIXOS N.ºS 12 E 13 DO CAPA

Atribuição da concessão

A ocupação dos PF 12 e 13 do CAPA tem na sua origem a licença de ocupação do PF 15, detida por Adelino Gomes Nobrega, por contrato de 1994, adjudicado na sequência de oferta pública então realizada⁸⁹.

A 03/11/2008 foi celebrado um protocolo para ocupar o PF 16, por ajuste direto, na sequência de um pedido para alargar a capacidade de venda do concessionário. Na fundamentação do ajuste direto⁹⁰

⁸⁸ Cfr. a IF 7678, de 2013/08/30, da DRA.

⁸⁹ A adjudicação ocorreu pelo Despacho n.º 164/93A, de 13 de agosto de 1993, do Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

foram fixadas condições para que a proposta pudesse vir a ser considerada pela DRA de interesse público. Observa-se, todavia, que uma parte das condições enumeradas não teve qualquer tradução nas cláusulas do protocolo, enquanto a maior parte das outras não são mais que obrigações de base que decorrem do RICAPA, não sendo por isso pertinente invoca-las para fundamentar o ajuste direto.

Em abril de 2009 foi autorizada a permuta dos PF 15 e 16 pelos PF 13 e 12, respetivamente através de uma adenda ao protocolo assinada a 28/04/2009. Apesar da área permutada ser superior em 15m² à área anterior⁹¹ foi proposta e aprovada⁹² a manutenção da anterior renda.

Atendendo aos diferentes regimes contratuais dos PF verifica-se que:

- Na permuta do PF 15 pelo 13, estamos perante uma alteração substancial⁹³ ao contrato de concessão, assinado na sequência de adjudicação da proposta apresentada em oferta pública, alteração essa que configura a existência de um novo contrato sem que o respetivo objeto tenha sido sujeito a nova oferta pública, conforme determina o n.º 1 do art.º 7.º do RICAPA.
- A permuta do PF 16 pelo 12, configura materialmente, uma redução da renda fixada no protocolo assinado a 03/11/2008, na medida em o concessionário passou a dispor de uma área superior sem que a renda tenha sido alterada, e sem que tenha sido invocada justificação para tal.

Em junho de 2011 foi autorizada⁹⁴ a alteração da titularidade dos PF 12 e 13 para a empresa Notável Aroma, Lda., detida pelos filhos do concessionário original. Alteração que viria a materializar-se, em 01/02/2012, com a assinatura de um único protocolo envolvendo os dois PF.

Da alteração de titularidade⁹⁵ operada por aquele protocolo resulta o seguinte:

- Quanto ao PF 13, a opção pelo protocolo mostra-se infundada, quer porque o art.º 44, n.º 1, do RICAPA⁹⁶ obrigava a que a transmissão tivesse a mesma forma contratual original, quer porque o contrato de concessão já se encontrava mutilado em razão das alterações materiais sofridas (permuta). Assim, de uma ou outra forma, conclui-se que, o protocolo em causa é irregular pois os fundamentos que levaram à sua formação não permitem o recurso àquela figura contratual.
- Relativamente ao PF 12, o protocolo encontra-se eivado da mesma falta de fundamentação do seu predecessor (protocolo relativo ao PF 16, assinado em 2008), sendo que a transmissibilidade admitida pelo art.º 44, n.º 1, do RICAPA é de duvidosa aplicação quando a figura contratual em causa é o protocolo. Isto porque, sendo o protocolo o instrumento que materializa o recurso ao regime excecional (ajuste direto), e por isso sujeito à fundamentação de interesse público, seria contraditória a aplicação (sem mais) da norma que admite a transmissibilidade, já que essa atribuição (por transmissão) teria, no mínimo, de ser submetida à verificação da subsistência dos pressupostos de interesse público⁹⁷ que fundamentaram a atribuição originária.

⁹⁰ Constante da IF 4202, de 14/04/2008, com aprovação do DRA na mesma data e despacho do SRARN de 28/04/2008.

⁹¹ Os PF 15 e 16 eram de 37,5m² cada, enquanto os PF 12 e 13 têm 45m² cada.

⁹² Cfr. IF 4753, de 27/04/2009, da DRA.

⁹³ Nomeadamente porque a área do PF original era de 37,5m² e a do novo PF é de 45m².

⁹⁴ Cfr. IF 9009, de 22/06/2011, com assinatura do DRA a 12/11/2011 e despacho do SRARN de 19/07/2011.

⁹⁵ Acresce que o protocolo, ignorando por completo a área efetiva de cada um dos PF (45m²), vem dizer, na sua cl. 1.ª/1, que a área dos PF é de 37,5m², o que é notoriamente errado conforme resulta do anteriormente referido.

⁹⁶ Nos termos desta norma o direito à utilização de um PF de venda é pessoal e intransmissível por qualquer título ou forma, com exceção da transmissão a favor do cônjuge ou descendentes diretos, desde que o substituam na atividade.

⁹⁷ Importa ainda ter presente que a norma que admite a transmissibilidade das concessões é consistente no contexto do diploma original. Todavia, com a alteração introduzida pelo diploma que criou a figura do protocolo, aquela norma perdeu razão de ser.

Vigência do protocolo

Segundo a cláusula quinta do protocolo assinado a 01/02/2012, o prazo de concessão é prorrogável, uma ou mais vezes, por proposta do concessionário (n.º 2), devendo notificar a concedente da sua intenção até sessenta dias do termo do prazo da concessão (n.º 3), obrigando-se a concedente analisar e avaliar cada pedido de prorrogação (n.º 4).

Nos termos dessa cláusula, o direito de utilização dos PF foi constituído pelo prazo de um ano a partir da data de assinatura (n.º 1), resultando por isso que o prazo de vigência do protocolo expirou em 31/01/2013, sem que tivesse ocorrido sequer um pedido de prorrogação da concessão.

Por conseguinte, a partir daquela data a concessão passou a estar numa situação de prorrogação de facto sem que tenha existido uma autorização formal devidamente fundamentada.

Falta de pagamento da renda

O concessionário entrou em incumprimento em setembro de 2012, não tendo pago qualquer valor até maio de 2013, tendo o valor das rendas em dívida⁹⁸ atingido o montante de € 5.694,58. Entre junho de 2013 e março de 2014 o concessionário efetuou pagamentos esporádicos, subsistindo ao longo desse período uma dívida sempre superior a cinco mil euros⁹⁹.

Em março de 2014 foi aprovado¹⁰⁰ um plano de regularização de dívida, que consistia no pagamento mensal de 2 meses de renda até à completa regularização dos atrasos. Contudo, o concessionário não cumpriu logo a primeira prestação (abril/2014, referente às rendas de agosto e setembro de 2013)¹⁰¹.

Em maio de 2014 o concessionário foi notificado da reformulação do plano de pagamentos¹⁰², o qual foi novamente incumprido. Em agosto de 2014, ocorreu nova comunicação fixando um prazo para que o concessionário manifestasse a sua intenção, com vista à completa regularização da dívida até final de 2014. Estes esforços não surtiram efeito, já que não há evidência de qualquer resposta do concessionário.

Em setembro de 2014 a DRA decidiu revogar a autorização de ocupação¹⁰³, nos termos do art.º 12.º do RICAPA, mas só a 15/01/2015 é que o concessionário foi notificado¹⁰⁴ da fixação do dia 25 de janeiro como prazo extraordinário para o integral pagamento da dívida sob pena de revogação do protocolo e de cobrança judicial. Posteriormente, a 30/01/2015, o promotor foi notificado da revogação do protocolo¹⁰⁵, com efeitos a 01/02/2015.

O valor das rendas em dívida a 31/12/2014 atingia € 12.963,96, todavia, já no decorrer de 2015, o concessionário abateu à mesma um montante de € 3.866,22, reduzindo a dívida para € 9.748,49 (referentes às rendas de janeiro de 2015, dos 12 meses 2014 e dos 2 meses de 2013).

⁹⁸ Cfr. a IF 4482, de 16/05/2013, da DRA. Àquele valor acrescia ainda € 814,51 relativos à dívida de taxas de frio.

⁹⁹ Cfr. a IF 5088, de 25/06/2013, a IF 7036, de 02/08/2013, a IF 8924, de 15/10/2013, a IF 9859, de 08/11/2013, a IF 101, de 07/01/2014, a IF 519, de 20/01/2014 e a IF 2610, de 14/03/2014, da DRA.

¹⁰⁰ Cfr. a IF 2617, de 14/03/2014, e o ofício 5272, de 27/03/2014, da DRA.

¹⁰¹ Cfr. a IF 4476, de 13/05/2014, da DRA.

¹⁰² Cfr. o ofício 7994, de 19/05/2014, da DRA.

¹⁰³ Cfr. a IF 7944, de 22/08/2014, da DRA, com despacho de aprovação do DRA a 02/09/2014.

¹⁰⁴ Na documentação do processo não há evidência de qualquer diligência no período que decorreu entre a decisão e a sua notificação (operada pelo ofício 927, de 15/01/2015, da DRA), contudo há naquele ofício uma referência a um correio eletrónico de 29/09/2014 e resposta do concessionário da mesma data onde este se terá comprometido a liquidar a totalidade da dívida até final de 2014, todavia tal documentação não constava do processo.

¹⁰⁵ Cfr. o ofício n.º 1765, de 30/01/2015, da DRA.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

A dívida em causa constitui um crédito da Região à luz do disposto na CRP [art.º 227.º, n.º 1, al. h)]¹⁰⁶ e no EPARAM (art.º 143.º)¹⁰⁷, cuja cobrança e consequente entrega no cofre da Região os órgãos e agentes da administração pública não podem nem devem ignorar no exercício da sua atividade.

Em consequência, foram ainda desconsiderados os princípios gerais que subjazem à atividade administrativa, especificamente o princípio da legalidade e o princípio da prossecução do interesse público, previstos nos art.ºs 3 e 4.º do CPA, respetivamente.

Os factos descritos mostram-se assim suscetíveis de tipificar uma infração financeira, punível com multa, em sede de responsabilidade sancionatória, imputável ao Ex-Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, Eng.º Paulo Santos, e ao Ex-Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Eng.º Bernardo Melvill Araújo, face à previsão do art.º 65.º, n.º 1, al. a), da LOPTC que dispõe que o Tribunal pode aplicar multas *“Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas”*.

No exercício do contraditório o Ex-Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar e o Ex-Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, vieram recordar os diversos esforços desenvolvidos no sentido de efetuar a cobrança dos valores em dívida, e que *“já durante o ano de 2015, o concessionário efetuou o pagamento [da quantia atrás referida], o que por si só demonstra a pretensão de pagar de forma voluntária, estando em falta o montante de € 9.748,49, que se pretende cobrar efetivamente”*. Alegam ainda que *“não é correto falar em falta de liquidação e cobrança de renda, trata-se, sim, nesta fase particularmente difícil, de possibilitar ao concessionário o pagamento voluntário das rendas”*.

Acrescentam os dois signatários que no presente momento tudo está a ser feito para que se possa proceder à cobrança coerciva, tendo sido *“efetuada interpelação para pagamento do montante das rendas em falta, acrescido de juros de mora, indicando expressamente a pretensão de no final do prazo se dar início imediato ao processo de execução fiscal, cumprindo-se com as normas vertidas nos artigos 176.º, 177.º, 178.º e 179.º do CPA, em matéria de execuções para pagamento de quantia certa”*.

Da prova documental que o Ex-Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar fez acompanhar as suas alegações, relevam o *“Doc. N.º 11”* e o *“Doc. N.º 12”* que correspondem aos ofícios n.ºs 16874 e 16873, ambos de 27/10/2015, endereçados, respetivamente, à concessionária e ao seu gerente, notificando-os sobre o montante em dívida *“€ 9.748,49, referentes a 2 meses de 2013, 12 meses de 2014 e de janeiro de 2015”* e do prazo para o pagamento *“até ao dia 30 de novembro de 2015, findo o qual o processo será enviado de imediato para cobrança coerciva através de execução fiscal, onde será solicitado o pagamento das rendas em falta acrescidos de juros vencidos e vincendos”*.

Sopesadas as alegações oferecidas e a matéria de facto apurada, o Tribunal não pode senão valorar desfavoravelmente a atuação dos contraditados no âmbito da execução deste contrato de concessão, pois exigia-se-lhes que fizessem o concessionário cumprir com a obrigação de efetuar o pagamento da renda, passando, de imediato, ao acionamento dos meios legais ao dispor da administração na salvaguarda dos interesses patrimoniais da Região.

No entanto, no caso vertente, o Tribunal não pode deixar de atribuir relevância às diligências realizadas pela SRAP tendentes à cobrança da dívida do concessionário à Região, e ao compromisso assumido pelo ex- Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, de que *“no futuro, a Direção Regional de Agricultura será mais célere no que concerne à cobrança coerciva de receitas”* e que *“as situações apontadas de atraso na cobrança coerciva [são] de carácter excepcional e pontual, que*

¹⁰⁶ Que dispõe o seguinte: *“As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes (n.º 1) Administrar e dispor do seu património e celebrar os actos e contratos em que tenham interesse (al. h)”*.

¹⁰⁷ A Região Autónoma da Madeira dispõe de património próprio e de autonomia patrimonial. (n.º 1) e *“A Região tem activo e passivo próprios, competindo-lhe administrar e dispor do seu património”*.

garantidamente vão ser regularizadas” e que “a censura da atuação é suficiente para que não se volte a verificar o atraso na cobrança coerciva”.

Neste contexto, o Tribunal considera estarem reunidos os requisitos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória imputada no relato ao Ex-Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, e ao Ex-Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, atento o facto de a falta só poder ser imputada aos seus autores a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno censuram os autores pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º, da LOPTC.

D) EXPLORAÇÃO DO POSTO FIXO N.º 8 DO CAPA

Atribuição da concessão

A ocupação do PF 8 do CAPA pela *Associação de Agricultores da Madeira* tem origem na concessão do PF 15, entretanto permutado com outro operador. A concessão foi atribuída por ajuste direto na sequência de pedido formulado, em março de 2010, que foi apreciado favoravelmente pela DRA, tendo o respetivo protocolo sido outorgado a 01/08/2010.

Àquele protocolo foi atribuída uma vigência de cinco anos (cl. 6.ª/1), com uma isenção de renda pelo prazo de 2 anos (cl. 7.ª/1), findos os quais seria paga uma renda mensal de € 160,00, acrescida do IVA (cl. 7.ª/2).

A apreciação ao documento que analisou o pedido e propôs a atribuição¹⁰⁸ do PF revelou que não foi feita qualquer referência à isenção de renda. Tão-pouco no protocolo é referida a norma legal que fundamenta a isenção concedida. Por conseguinte, tendo em conta que o RICAPA não prevê qualquer tipo de isenção, considerou-se que a isenção em causa não dispõe de enquadramento legal.

Em 19/12/2012 foi assinada uma adenda ao protocolo que alarga o período de isenção da renda para quatro anos. Para fundamentar a isenção foi invocado nos considerandos, em síntese, a circunstância de o espaço concessionado não gerar ainda “*receitas suficientes que permitam bastar à despesa emergente*”. Idêntica argumentação foi apresentada no documento que procedeu à análise do pedido e que aprovou o alargamento da isenção¹⁰⁹, sem que exista no processo qualquer elemento informativo que patenteie as alegadas dificuldades financeiras do concessionário.

Em 29/05/2014 o concessionário comunicou pretender renunciar à concessão, ao abrigo do n.º 5 da cláusula sexta do protocolo, sem referir a data a partir do qual a mesma se tornaria efetiva. Contudo, atendendo ao prazo de 60 dias do pré-aviso (cl. 6.ª/6), conclui-se que a data efetiva da renúncia coincidiu com o termo do período de isenção da renda.

E) EXPLORAÇÃO DOS POSTOS FIXOS N.ºS 15 E 16 DO CAPA

Atribuição da concessão

O PF 16 do CAPA foi concessionado por ajuste direto à empresa *Freshbio, Comércio de Produtos Biológicos, Lda.*, na sequência da manifestação de interesse, formulada a 02/03/2012. A análise efetuada pela DSCA propôs a atribuição do espaço apresentando como único fundamento o facto daquela entidade substituir uma outra, prestes a prescindir do espaço, que comercializava produtos de idêntica origem, tratando-se “*no fundo da permanência de uma empresa no CAPA que comercializa*

¹⁰⁸ Cfr. a IF 4403, de 07/04/2010, da DRA.

¹⁰⁹ Cfr. a IF 12580, de 16/11/2012, da DRA.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

*hortofrutícolas no modo de produção biológico (...)*¹¹⁰. A proposta mereceu a concordância do DRA a 15/03/2012, tendo sido aprovada por despacho do SRARN em 17/04/2012.

O protocolo celebrado entre a RAM, representada pelo SRARN, e a concessionária foi assinado em 01/05/2012. Ao mesmo foi atribuída uma vigência de 2 anos (cl. 5.ª/1), tendo sido concedida uma isenção de renda pelo período de 2 anos (cl. 6.ª/1), findo o qual o concessionário pagaria uma renda mensal de € 184,00, acrescida do IVA (cl. 6.ª/2).

A isenção de renda foi proposta no mesmo documento que analisou o pedido, sendo aí invocado como único fundamento, o facto de a mesma ter sido solicitada e a circunstância de o anterior concessionário (Quinta do Mitra) ter beneficiado de idêntica isenção.

Além da manifesta fragilidade daquela fundamentação de facto verifica-se, à semelhança do referido nos casos anteriores, que não houve referência a qualquer preceito legal que suporte a isenção, concluindo-se, considerando o facto de o RICAPA não prever qualquer tipo de liberalidade, que aquele ato não dispunha de enquadramento legal.

Concessão do PF adicional

Em março de 2014 o concessionário solicitou a atribuição de um PF adicional (em concreto o PF 15, por ser contíguo ao PF já detido), tendo para tal alegado a necessidade de alargar a capacidade de resposta para poder acompanhar o aumento da procura dos seus produtos. O pedido foi apreciado favoravelmente pelos serviços da DRA, tendo obtido a concordância do DRA a 28/03/2014 e despacho de aprovação do SRARN a 24/06/2014.

Como fundamento para este ajuste direto foi invocado, em síntese, a circunstância da expansão da Freshbio permitir continuar a dinamizar o CAPA, por ser *“o único utente vendedor detentor de um posto fixo que é produtor agrícola no modo de produção biológico”*¹¹¹.

A concessão foi formalizada, a 01/08/2014, mediante a assinatura de uma adenda ao protocolo inicial, a qual veio conferir ao concessionário: o direito de utilização do PF 15, além do PF 16 que já detinha (cl. 1.ª/1); a isenção do pagamento de rendas nos primeiros 3 anos (cl. 6.ª/1); e, o pagamento de uma renda mensal de € 276,00, acrescida do IVA, pelo direito de utilização dos PF concessionados, findo o prazo de isenção (cl. 6.ª/2).

Para fundamentar a dilação de isenção de renda por mais 2 anos (ou o seu equivalente, isto é, um ano em 2 PF) o documento que propôs a adjudicação invoca ser uma *“forma de continuar a apoiar esta empresa nesta fase inicial de existência (...)”*.

À semelhança das considerações formuladas a propósito do primeiro período de isenção, não há referência a qualquer preceito legal que suportou esta decisão, o que, conjugado com o facto de o RICAPA não prever qualquer tipo de isenção, leva a concluir-se que a liberalidade concedida não dispõe de enquadramento legal. Acresce neste caso que o argumento invocado, ainda que em abstrato pudesse ser fundamento para a isenção da renda de um PF, torna-se contraditório quando o que está em causa é a atribuição de um segundo PF ao mesmo concessionário.

O valor fixado para a renda no fim do prazo de isenção (€ 276,00) não parece ter por base um critério uniforme visto traduzir uma renda média de € 138,00 por cada PF, que difere das rendas aplicadas nos outros espaços. Esta situação indicia que os valores das rendas, para além de padecerem da referida falta de fundamentação, são fixados de forma discricionária.

Vigência do protocolo

Nos termos da cláusula quinta do protocolo o prazo de concessão é prorrogável, uma ou mais vezes, por proposta do concessionário (n.º 2), para o que deverá notificar a concedente da sua intenção até

¹¹⁰ Cfr. a IF 2922, de 12/03/2012, da DRA.

¹¹¹ Cfr. a IF 2998, de 26/03/2014, da DRA.

sessenta dias do termo do prazo da concessão (n.º 3), comprometendo-se a concedente a analisar e avaliar cada pedido de prorrogação (n.º 4).

Nos termos dessa cláusula, o direito de utilização dos PF é constituído pelo prazo de dois anos a partir da data de assinatura (n.º 1), resultando por isso que o prazo de vigência do protocolo expirou em 30/04/2014. Todavia, decorrido esse prazo, verificou-se que não ocorreu qualquer pedido ou autorização para a prorrogação da concessão.

Note-se ainda que apesar de ter sido assinada uma adenda ao protocolo a disposição em causa (cl. 5.ª/1) manteve-se inalterada.

Resulta assim que a partir da referida data a concessão encontra-se numa situação de prorrogação de facto sem que tenha existido o necessário pedido de prorrogação nem a correspondente autorização formal.

3.3.2.2.3. APRECIÇÃO GLOBAL

Quanto à atribuição dos PF

Conforme decorre do referido no ponto 3.3.2.2.1, o RICAPA dispõe que a concessão da exploração de um PF de venda deverá ser sempre realizada através de oferta pública, podendo todavia, em situações excepcionais devidamente fundamentadas, a mesma ser realizada por ajuste direto (*ex vi* da alteração introduzida em 2003 ao regulamento).

Resulta pois evidente que aquele regulamento impõe a oferta pública como regime regra, permitindo no entanto o ajuste direto a título excepcional. Observa-se contudo que, à exceção das concessões atribuídas antes da introdução do regime excepcional em 2003 (apenas três em 2014, vigentes desde 1993), todas as demais concessões existentes no CAPA foram adjudicadas por ajuste direto. Tal leva a concluir que, na prática, a DRA tem adotado o regime excepcional como se de um regime regra se tratasse.

Acresce, como se conclui dos casos atrás analisados, que o recurso ao ajuste direto padece da ausência ou da insuficiência da fundamentação de facto.

Por outro lado, embora a DRA alegue a falta de procura pelos PF, não se descortinaram atos tendentes a impulsionar essa procura, mormente através da oferta pública daqueles espaços em condições vantajosas (e iguais) para todos. Pelo contrário, o que se verifica é que a atribuição dos PF tem vindo a funcionar em circuito fechado, ao qual acedem apenas os que se autopropõem, e nunca seguindo o regime regra previsto no diploma, isto é, através de oferta pública.

Conclui-se assim que a prática adotada pela DRA na atribuição dos PF do CAPA não confere igualdade nas condições de acesso a todos os potenciais interessados nem assegura a necessária transparência dos processos de adjudicação dos PF.

Quanto à fixação das rendas

Conforme resulta do exposto no ponto 3.3.2.2.2, não estão definidos critérios objetivos na fixação das rendas da concessão dos PF defendendo-se que essas regras deviam constar de documento público acessível a todos os interessados antes da tomada de qualquer decisão.

Note-se que, na versão original do RICAPA (vigente até 2003), a não existência de critérios para a fixação das rendas assentava no pressuposto de que as mesmas seriam fixadas pelo processo de licitação na oferta pública. Contudo, ao ter sido introduzida, em 2003, a possibilidade de adjudicação por ajuste direto, sem que ao mesmo tempo tenha sido acautelada a matéria da fixação do valor das rendas, criou-se um vazio legal. Nessa medida defende-se que a DRA deveria ter diligenciado no sentido de o colmatar, desde logo promovendo a revisão do regulamento, ou no mínimo estabelecendo internamente critérios objetivos para a fixação das rendas, ao invés de fixar discricionariamente o valor da renda de cada espaço.



Por outro lado, observou-se que, foram concedidas isenções de renda sem que tal liberalidade se encontre prevista no regulamento, considerando-se por isso que tais isenções não dispõem de enquadramento legal. Observe-se que, a isenção da renda num contexto em que não estão definidos critérios de elegibilidade constitui um instrumento de arbitrariedade não coadunável com os princípios da atuação da administração pública.

Há que referir ainda que, no limite, a isenção de renda pode prejudicar o bom funcionamento daquele mercado porque introduz um elemento de desigualdade económica entre os operadores, atuando como fator de distorção da concorrência (especialmente se essa isenção perdurar por longos períodos), o qual, em regra, acaba por prejudicar os agentes económicos não beneficiados.

Quanto aos prazos de concessão

O RICAPA não contém qualquer preceito que regule a duração da concessão, deixando essa matéria para os contratos, nos casos em que a adjudicação decorreu por concurso, ou para os protocolos, quando a mesma ocorreu por ajuste direto.

Nas concessões adjudicadas por concurso, o documento anexo à escritura do contrato, na sua cláusula segunda, define que a concessão é válida pelo prazo de dois anos, sendo prorrogável por iguais períodos, e renovando-se automaticamente por acordo entre as partes. Já nos casos de ajuste direto, os respetivos protocolos, embora disponham sobre a possibilidade de prorrogação, não contêm qualquer cláusula de renovação automática, e nem tal faria sentido¹¹². Pelo contrário, o que o protocolo preconiza, e bem, é que a eventual prorrogação deve ser tratada mediante um procedimento formal, consistindo numa proposta do concessionário que deverá ser devidamente analisada e avaliada pela concedente.

Contudo, em todos os casos analisados em que tal se aplicava (vide o ponto 3.3.2.2.2. A, B, C e E), verificou-se que nunca foi formulado qualquer pedido de prorrogação nem foi emitida a correspondente autorização que deveria cuidar da apreciação e da fundamentação do interesse público da prorrogação da concessão. Nestes casos resulta evidente que o procedimento previsto nunca foi observado, e por conseguinte, que as prorrogações em causa não se encontram fundamentadas.

Já no que se refere à fixação dos prazos iniciais da concessão, observa-se nos protocolos analisados, que os prazos fixados oscilam entre 1, 2 ou 5 anos, sem que essas opções se encontrem justificadas ou resultem de um critério objetivo.

Outros aspetos

No domínio da organização interna verificou-se que a documentação constante dos processos dos concessionários do CAPA objeto de apreciação se apresentava, por vezes, incompleta ou desconexa. Não obstante terem sido sempre fornecidos os elementos em falta, entende-se que o processo de cada concessionário deveria conter toda a documentação respeitante ao relacionamento deste com a concedente. Diga-se que, mais que um elemento de *audit trail*, tal constitui um fator de controlo interno essencial para uma adequada gestão e acompanhamento da concessão.

Observou-se também que a DRA não dispunha de uma resenha estatística que permitisse conhecer o histórico da ocupação dos PF do CAPA e das rendas fixadas, considerando-se que tal informação poderia constituir um instrumento importante de avaliação e de apoio à gestão daqueles espaços evitando decisões casuísticas como as relatadas.

No que concerne aos dados contabilísticos, a DRA vem registando a receita dos espaços do CAPA com a classificação 07.02.01 – «*Aluguer de espaços e equipamentos*», a qual se afigura desadequada,

¹¹² Visto que o protocolo materializa o resultado do recurso ao ajuste direto, existe um especial dever de fundamentação do interesse público subjacente, sendo contraproducente prever a aplicação de mecanismos de renovação automática, que eximiriam a entidade da verificação da subsistência dos pressupostos de interesse público que fundamentaram o recurso ao ajuste direto.

já que o Classificador Económico dispõe que naquele artigo se incluem “*as receitas provenientes do aluguer esporádico de espaços e equipamentos*”. Não tendo as receitas em causa o aludido carater esporádico, entende-se que as mesmas deveriam estar classificadas no *Capítulo 5 – «Rendimentos da propriedade»*, Grupo 10 «*Rendas*», Artigo 99 «*Outros*» que é o que melhor caracteriza o rendimento daquelas concessões.

Em referência ao descrito no ponto 3.3.2.2 (exploração dos postos fixos), atrás sintetizado, e igualmente em alusão ao ponto 3.3.2.3 (exploração do snack-bar), no exercício do contraditório o Secretário Regional de Agricultura e Pescas, embora ressaltando que os factos são anteriores à sua nomeação para o exercício do cargo, veio salientar que “*na sequência das várias situações identificadas, vão ser ordenadas diligências no sentido de que a Direção Regional de Agricultura providencie a alteração e adaptação do Regulamento Interno do Centro Abastecedor de Produtos Agrícolas do Funchal (RICAPA), para que no futuro, nos procedimentos para as concessões do direito de exploração dos postos fixos e do snack-bar, sejam integralmente observadas as regras plasmadas no Decreto-Lei N.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua atual redação, que estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, adaptado à Região Autónoma da Madeira pelo Decreto Legislativo Regional N.º 7/2012/M, de 20 de abril, que define o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado da Região Autónoma da Madeira e em todos os demais diplomas que balizam a atuação administrativa*”.

No mesmo sentido refere aquele responsável que “*foram dadas instruções ao Diretor Regional para que na prossecução da missão e das suas atribuições da Direção Regional de Agricultura sejam observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, designadamente, da legalidade, da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade, da boa-fé, da concorrência e da transparência, no sentido de que nos próximos procedimentos se garanta a adequada publicidade e se proporcione o mais amplo acesso a todos os interesses nos procedimentos de atribuição do direito de exploração dos postos fixos, bem como do snack-bar e que as decisões tomadas nos procedimentos sejam objeto de fundamentação e que estejam devidamente documentadas*”.

Acrescenta ainda que “*no que concerne à contrapartida pela utilização dos postos fixos*” do CAPA “*frisou-se que na alteração e adaptação do RICAPA devem ser consagrados critérios objetivos para o cálculo das taxas a pagar, em conformidade com as regras plasmadas*” nos diplomas atrás citados.

Refere também que “*no que concerne à liquidação, cobrança e entrega aos cofres da Região Autónoma da Madeira, foram dadas ordens no sentido da Direção Regional de Agricultura proceder à regularização das situações identificadas o mais rápido possível, procedendo-se à cobrança coerciva dos montantes em dívida acrescidos de juros, em estrito cumprimento do princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares*”.

Frisa ainda por fim que “*a Secretaria Regional de Agricultura e Pescas irá encetar esforços no sentido de que todos os dirigentes máximos dos Serviços exerçam as suas funções de forma zelosa, diligente e cumpridora das normas que vinculam a atuação administrativa*”.

3.3.2.3. EXPLORAÇÃO DO SNACK-BAR DO CAPA

Atribuição da concessão

Em 11 de novembro de 1993, foi celebrado o (primeiro) contrato de concessão da exploração do Snack - bar do CAPA entre a (então) Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas e Celso Cruz Gomes Pestana e Januário Cecílio Fernandes, mediante o pagamento da taxa mensal de 510.000\$00.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Durante o período de vigência desta relação jurídica (1993/1996), existiram diversas situações de incumprimento pelo concessionário da correspondente obrigação de efetuar o pagamento da renda que originaram modificações no conteúdo desta relação contratual¹¹³, tendo a mesma cessado em 29 de novembro de 1996, a pedido do concessionário¹¹⁴.

Na sequência, a Direção Regional da Agricultura apresentou ao Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas¹¹⁵ uma proposta de realização “*de um ajuste direto, nos termos da al. c) do n.º 1 do art.º 36.º e do n.º 2 do art.º 37.º, ambos do DL n.º 55/95, de 29 de março*”¹¹⁶, para a nova concessão da exploração do snack-bar”, que o autorizou, por despacho de 11/12/1996¹¹⁷.

¹¹³ Neste particular, a prova recolhida revela que o concessionário apresentou à SRAFP, logo no ano da celebração do primeiro contrato, um pedido para a redução da renda o qual, de acordo com o email da (atual) SRAP, de 13 de agosto de 2015, “*não foi possível encontrar em arquivo o documento em causa, sendo certo que daquela solicitação resultou correspondente outorga pela Resolução n.º 1098/93 do Conselho do Governo de 4 de novembro de 1993*”.

Em consonância com o pedido feito pelo concessionário, o CGR, através da mencionada Resolução n.º 1098/93, de 26 de novembro, autorizou a Direção Regional da Agricultura a reduzir por um período indeterminado, a fixar pela referida Direção Regional, face aos “*factores decorrentes da conjuntura de funcionamento do mercado horto-frutícola, e atendendo a dificuldades de adaptação dos agentes económicos*”, o montante da renda devido por Celso Cruz Gomes Pestana e Januário Cecílio Fernandes para 420.001\$00.

No ano seguinte (1994), e na sequência de um novo pedido do concessionário, de 7 de março daquele ano, o Conselho do Governo, mediante a Resolução n.º 318/94, de 14 de abril, autorizou a Direção Regional da Agricultura a “*rever por alteração das circunstâncias*” o contrato celebrado com Celso Cruz Gomes Pestana e Januário Cecílio Fernandes relativo à exploração do Snack bar do CAPA, modificando, designadamente, a cláusula terceira do documento anexo à escritura, que assim passou a ter a seguinte redação “*(...) o montante da taxa devida que não poderá ser contudo inferior a 200.000\$00*”. A alteração ao contrato foi formalizada em 6 de julho de 1994.

Também em 1994 (a 31 de maio), o concessionário apresentou à SRAFP um plano de pagamento das rendas em atraso, correspondentes ao período compreendido entre os meses de outubro a dezembro, todos de 1993 e os meses de janeiro a abril, todos de 1994, no montante de 3.030.006\$00, que acrescido de IVA (363.600\$00), perfazia a quantia de 3.393.606\$00, escalonado pelos anos de 1994 a 1998. O qual foi aprovado pelo Secretário Regional de Agricultura, Florestas e Pescas, em 26/7/1994: “*Concordo. Informe-se para proceder em conformidade*”. Ver o despacho exarado na informação manuscrita, de 21/7/1994, que consta no verso do ofício n.º 5469, de 28/6/1994, assinado pelo Diretor Regional da Agricultura, decisão que foi comunicada ao Diretor Regional de Agricultura, mediante o ofício n.º 5057, de 29 de julho de 1994, assinado pelo Chefe do Gabinete.

¹¹⁴ Embora em sintonia com a concedente, como revela este excerto do ofício n.º 11026, de 22/11/96, em que o Diretor dos Serviços de Agro-Indústria e Comércio Agrícola, Eng.º Paulo Santos (que o assinou), propõe ao Diretor Regional da Agricultura, nomeadamente, que “*os concessionários renunciem à concessão, argumentando ser economicamente insustentável, na base da renda atual e movimento de clientes*”. Também a carta de denúncia do contrato assinada pelo concessionário alude a uma “*reunião havida com os técnicos da Secretaria*”, demonstrando assim a conciliação da vontade das partes neste desfecho.

¹¹⁵ Com o seguinte teor: “*Concordo com o proposto. Assim, deverá ser dado início ao processo de ajuste direto para exploração do snack-bar e rescindido o contrato existente*”. O referido despacho foi comunicado ao Diretor Regional de Agricultura, mediante o ofício n.º 9477, de 13 de dezembro de 1996, assinado pelo Chefe do Gabinete.

¹¹⁶ Estabelecia o art.º 36.º, n.º 1, al. c), o seguinte: “*O procedimento por negociação sem publicação prévia de um anúncio pode ter lugar, independentemente do valor “Na medida do estritamente necessário, quando, por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelas entidades adjudicantes, não possam ser cumpridos os prazos previstos para os processos de concurso ou para a publicação dos procedimentos por negociação, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes*”.

E o artigo 37.º “*Nas situações previstas no n.º 1 [do art.º 36.º] é ainda permitido recorrer ao concurso limitado sem apresentação de candidaturas (n.º 1) e “Até aos valores estabelecidos no artigo 96º e nos casos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 35º é permitido o recurso ao ajuste directo” (n.º 2).*

¹¹⁷ Em concreto, o parecer técnico-jurídico (sem n.º e sem data) da Diretora do Serviço de Apoio Jurídico do Gabinete do Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, sobre o qual recaiu o despacho do referido Secretário Regional, de 25/10/1996, do seguinte teor: “*Visto. Dar conhecimento do parecer à Direção Regional da Agricultura para apreciação. Solicita-se sugestões para a situação considerando as dificuldades expostas, a legalidade de qualquer fixação de preços (novas taxas) e a necessidade de se manter o apoio aos utentes do CAPA.*” O referido despacho foi comunicado ao Diretor Regional da Agricultura, mediante o ofício n.º 8373, de 29 de outubro de 1996, assinado pelo Chefe do Gabinete.

E ainda os ofícios n.ºs 11026, de 22/11/1996, e 11524, de 9/12/1996, ambos subscritos pelo Diretor dos Serviços de Agro-Indústria e Comércio Agrícola, Eng.º Paulo Santos, e dirigidos ao Diretor Regional da Agricultura.

Este procedimento nasceu com o propósito de dar resposta ao (terceiro) pedido do concessionário, datado de 5 de julho de 1996, onde este, mais uma vez, se escudou na “*dificuldade em cumprir mensalmente a renda estipulada, dado que o funcionamento do mercado abastecedor acontece apenas dois dias na semana e por o movimento de pessoas ser cada vez menor*” para propor uma (nova) redução da renda (de 200.000\$00) para “*um máximo de 60.000\$00*” e a “*aquisição pelos serviços do Mercado Abastecedor de todo o recheio da cozinha e do snack-bar, em troca do montante da dívida*”^{118 119}.

Pronunciando-se sobre o mencionado pedido, o Diretor dos Serviços de Agro-Indústria e Comércio Agrícola, Eng.º Paulo Santos¹²⁰, embora tenha admitido que “*não [é] verdade [que tenha] diminuído a frequência de operadores ao CAPA (entre 1993 e 1995, o número de entradas de vendedores e compradores aumentou, respetivamente, em 50% e 20%,) aceitamos, perante os indicadores económicos de exploração apresentados, que o volume de vendas registado não permita cobrir os gastos de funcionamento e obter lucro*”, acabou, porém, por concluir que “*face à importância deste serviço no âmbito do normal funcionamento do CAPA não tenho a opor a que se concorde com a renda proposta*”.

O referido procedimento culminou com a adjudicação da concessão da exploração do Snack bar do Centro de Abastecimento de Produtos Agrícolas (CAPA, de novo, a Celso Cruz Gomes Pestana e Januário Cecílio Fernandes, pelo prazo de cinco anos, prorrogável por iguais períodos¹²¹, mediante o pagamento mensal de 60.000\$00, por despacho do Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, de 29 de janeiro de 1997.

O invocado despacho refere ainda que “*à contratação não é exigida forma escrita, com base na al. b) do n.º 1 do art.º 12.º do DL n.º 55/95*”, tendo sido ao abrigo da mesma que a relação jurídica se manteve ativa, até 1 de junho de 2015¹²².

O ponto é que o instituto do ajuste direto traçado no referenciado diploma [cujos contornos essenciais, se mantêm ainda hoje no CCP - art.º 24.º, n.º 1, al. c)] configura uma exceção à matriz dos procedimentos de escolha co-contratante particular. Como tal, a lei (tanto hoje como antes), nas situações em que o admite rodeia-o de fortes condicionalismos e submete-o a apertados requisitos, com o intuito de ele ser adotado apenas “*na medida do estritamente necessário*”; por motivos de

¹¹⁸ Em sintonia com os elementos constantes do processo da auditoria, o email da SRAP, de 13 de Agosto de 2015, reafirma que “*Até final de novembro de 1996 o concessionário acumulava uma dívida referente a rendas (de dezembro de 1995 a novembro de 1996) para além de um compromisso de pagamento de dívidas anteriores (plano de amortização aprovado em 28/06/1994 pelo Secretário Regional de Agricultura, Florestas e Pescas (SRAFP), no montante total de 4.555.006\$00, s/ IVA. Na sequência do parecer n.º 6/97, de 17/02/1997, do Serviço de Apoio Jurídico da SRAFP (SAJSRAFP) esta dívida, exceto o IVA, foi aceite ser totalmente ressarcida em espécie por equipamentos do snack-bar*”. Sobre este parecer jurídico, o SRAFP exarou despacho, em 21/2/1997, “*Concordo. Proceda-se em conformidade*”.

¹¹⁹ Como consta do ofício n.ºs 11026, de 22/11/96, onde o Diretor dos Serviços de Agro-Indústria e Comércio Agrícola, Eng.º Paulo Santos, (que o assinou) propõe ao Diretor Regional da Agricultura [não só que “*os concessionários renunciem à concessão, argumentando ser economicamente insustentável, na base da renda atual e movimento de clientes*], que seja realizado um “*ajuste directo*”, “*convidando-se os atuais concessionários a apresentarem proposta*” e “*fixado um valor base mensal da concessão de 50.000\$00*”. No seguimento, o Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, proferiu despacho, em 11/12/96. Os ofícios-convite enviados às duas entidades convidadas no procedimento reportam-se a 17/12/1996 (com os n.ºs 11874 e 11876).

¹²⁰ Cfr. a Informação n.º 1586, de 9/07/1996.

¹²¹ Contados a partir da data do início da exploração, renovando-se anual e automaticamente, se houver acordo entre as partes, não podendo em caso algum a concessão ultrapassar os 20 anos. De acordo com o email da SRAP, de 13 de agosto de 2015, “*quanto a notificações posteriores sobre a renovação da adjudicação ter-se-á interpretado não ser necessária a sua formalização, de acordo com o n.º 1 do artigo 2.º do anexo em referência, em que está expresso aquela renovar-se anual e automaticamente se houver acordo entre as partes*”.

¹²² De acordo com o email da SRAP, de 13 de agosto de 2015, “*Não foi encontrada em arquivo conhecido cópia da notificação da adjudicação da nova concessão efetuada em 1997, nem cópia do documento anexo ao despacho do SRAFP, de 29 de janeiro de 1997, assinado pelo adjudicatário da nova concessão*”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

“urgência imperiosa”; que esta urgência imperiosa resulte de “acontecimentos imprevisíveis” pela entidade adjudicante; que a urgência imperiosa tenha por consequência a “impossibilidade de cumprimento dos prazos inerentes aos demais procedimentos”; que as “circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”.

Contudo, o material probatório conflui no sentido de se considerar que a ambiência fáctica não preenche o conceito de “urgência imperiosa”, o qual, segundo a jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas, não se basta com a ocorrência de uma qualquer urgência para se poder recorrer ao ajuste direto. Exige-se que a urgência seja imperiosa, isto é, uma urgência categórica, imposta por uma situação a que não possa deixar de se acorrer com toda a celeridade. Pois do que se trata é de uma situação de urgência impreterível, significando-se com isto que a prestação não pode ser adiada, sob pena de não ser mais possível realizá-la, ou que a sua não realização imediata venha a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

Ademais, exige-se que tal urgência imperiosa seja resultante de acontecimentos imprevisíveis. Neste conspecto, os “acontecimentos imprevisíveis”, reportam-se a situações que surgem de forma inopinada e que um normal decisor, colocado na posição de um real decisor, não seja capaz de prever e de prevenir.

No caso vertente, a situação não se reveste desta característica, por não se evidenciar qualquer caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação incompatível com o decurso dos prazos previstos para os procedimentos abertos à concorrência nos termos previstos no diploma da contratação pública vigente à data dos factos

Tão pouco se tratou de uma situação imprevista, pois desde o início da vigência do contrato que a SRAFP contemporizou com a argumentação do concessionário sobre a sua dificuldade em satisfazer o compromisso resultante da contrapartida pela exploração do snack-bar, indo ao ponto de sugerir a sua rescisão e a subsequente realização do ajuste direto nos termos expostos anteriormente.

Tudo visto, e sem necessidade de ulteriores considerações, invocar-se (como se fez) que “é imperioso assegurar-se que a prestação de serviços de cafetaria e restauração aos utentes do CAPA, para justificar a realização, “nos termos da al. c) do n.º 1 do art.º 36.º e n.º 2 do art.º 37.º do DL n.º 55/95, de 29 de março, do “ajuste direto para nova concessão da exploração do snack-bar”¹²³, não preenche de todo os pressupostos de que o legislador faz depender a utilização do ajuste direto enquadrado na previsão daquela norma legal.

Sobre a inaplicabilidade do n.º 2 do art.º 37.º do referido DL n.º 55/95, de 29 de março (que remete para o art.º 96.º, do mesmo diploma, e versa sobre os procedimentos especiais) ao caso vertente e, ainda, sobre a verificação da situação do concessionário, nos termos do disposto no art.º 17.º do diploma referido, nomeadamente as suas alíneas al. a) e b)¹²⁴, aspetos que não se mostram evidenciados no âmbito da referida contratação, e que conduzem à exclusão do procedimento, nada foi alegado no contraditório.

Todavia, foi com base nesta nova contratação eivada de ilegalidade que a relação jurídica iniciada pela SRAFP com Celso Cruz Gomes Pestana perdurou até 1 de junho de 2015.

Falta de pagamento da renda

De acordo com a informação prestada pela Secretaria Regional de Agricultura e Pescas “entre a data da adjudicação do 2.º contrato (29 de janeiro de 1997) e o final de fevereiro de 2010 todas as rendas

¹²³ Cfr. o ofício n.º 11524, de 9/12/1996, assinado pelo Diretor dos Serviços de Agro-Indústria e Comércio Agrícola, Eng.º Paulo Santos, (que o assinou) e dirigido ao Diretor Regional da Agricultura.

¹²⁴ Que dispõe o seguinte: “São excluídas dos procedimentos de contratação as entidades relativamente às quais se verifique que: Se encontrem em estado de falência ou liquidação ou de cessação da atividade, ou tenham o respectivo processo pendente” (al. a) e “Não se encontrem em situação regularizada relativamente a dívidas por impostos ao Estado e por contribuições à Segurança Social” (al. b)”.

foram saldadas, conquanto a partir do segundo semestre de 2008 se tenham verificado situações de atraso no pagamento de valores de meses anteriores, em média de cerca de 3 meses – e a renda correspondente a fevereiro de 2010 só tenha sido liquidada em finais de 2011”¹²⁵.

A partir de março de 2010, o concessionário deixou de cumprir com a sua obrigação de pagamento da renda do snack-bar, tendo a concedente efetuado “ diligências junto do concessionário no sentido do pagamento da dívida existente apenas [com] carácter informal”, através do “chefe da Divisão de Infraestruturas de Apoio ao Comércio Agrícola (CDDIACA) [que] promoveu contactos diretos com o concessionário referenciando-lhe a situação de dívida crescente, e o facto de o mesmo não ter apresentado formalmente qualquer justificação para a não regularização, em tempo, do passivo entretanto acumulado”¹²⁶, que não surtiram qualquer resultado.

Em 23 de fevereiro de 2011, o concessionário solicitou ao Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais (através de carta) “compreensão para a situação atual do bar” tendo em vista “encontrar uma forma mais suave de efetuar o pagamento dos 11 meses de rendas em atraso”.

Sobre este pedido, “ a Divisão de Infraestruturas de Apoio ao Comércio Agroalimentar produziu em março de 2011 informação sobre o assunto propondo um plano de pagamento faseado do passivo então existente, [tendo] o concessionário [sido] convocado para reunião com o Diretor de Serviços de Comércio Agroalimentar (DSCA), em data que não é possível precisar, na qual o primeiro se comprometeu a apresentar um “plano de pagamentos” para apreciação e submissão à consideração do SRARN”¹²⁷.

Factualidade que, no contraditório, foi confirmada pelo ex-Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural nesta passagem das suas alegações “até março de 2012, o concessionário não apresentou o plano de compromisso para saneamento da dívida”, apesar de “se [ter comprometido] a apresentar um plano de pagamentos para apreciação e submissão à consideração do Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais”. Na sequência, foi-lhe exigido “o pagamento imediato da quantia devida (€ 12.589,87) sob pena de rescisão do contrato sem prejuízo da cobrança coerciva”, através do ofício n.º 6376, de 4/4/2012, da DRADR. Verificou-se, no entanto, que nem o pagamento voluntário da dívida foi efetuado nem se acionou o procedimento legal respeitante à cobrança coerciva da referida dívida.

Chegado o ano de 2013 (a 3 de janeiro), o concessionário formulou um novo pedido ao SRARN em que solicita “que, de alguma forma, possa ser perdoada ou minimizada a dívida atual, na sequência da rescisão do contrato de ocupação vigente que, se o for necessário, formularemos”.

Na sequência, e a coberto da Informação n.º 1452, de 14/2/2013, o então Diretor dos Serviços de Agro-Indústria e Comércio Agrícola, Eng.º Paulo Santos, informou o Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural que “a DRADR desde fevereiro de 2010 tem insistido junto do concessionário para efetuar o pagamento da dívida não tendo o concessionário correspondido ao solicitado sendo que o valor acumulado da dívida se situa na ordem dos € 20.000,00, com IVA”, para

¹²⁵ Cfr. o email da SRAP, de 13 de agosto de 2015. A renda foi “todos os anos atualizada de acordo com o coeficiente de atualização dos diversos tipos de arrendamento para vigorar no respetivo ano civil, fixado pelo Instituto Nacional de Estatística.

¹²⁶ Cfr. o email da SRAP, de 13 de agosto de 2015.

¹²⁷ Cfr. a Informação n.º 4034, de 15/3/2011, do Chefe de Divisão de Infraestruturas de Apoio ao Comércio Agroalimentar para o Diretor de Serviços do Comércio Agroalimentar (remetida através do mail da SRAP, de 13 de agosto de 2015), e ainda as seguintes (duas) Informações, também do Chefe de Divisão de Infraestruturas de Apoio ao Comércio Agroalimentar, ambas dirigidas ao Diretor dos Serviços de Agro-Indústria e Comércio Agrícola, Eng.º Paulo Santos, n.ºs 127, de 4/1/2012, em que solicita esclarecimentos “sobre a informação de março de 2011, onde foi proposto que o pagamento dos valores por pagar fosse realizado em prestações de três rendas por trimestre ao longo de 2011 e pelo tempo necessário até à regularização do montante em dívida”; e 3888, de 30/3/2012, revelando “que o incumprimento por parte do concessionário do pagamento da renda em 12.589,87 € (desde março de 2010 até abril de 2012) ”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

o que apresenta três propostas de solução do problema (em síntese: apresentação de um plano de amortização da dívida existente; rescisão unilateral do contrato em vigor; e a abertura de um procedimento para a concessão da exploração do snack bar) que, segundo o autor da Informação, carecem de “*apreciação jurídica*”.

Assim, nesse ano de 2013, por despacho do (então) Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, de 5/11/2013, exarado na Informação n.º 9709, de 5/11/2013, do Gabinete Jurídico, foi autorizada a rescisão unilateral do contrato de concessão, por “*inobservância das condições da concessão*”, nos termos do disposto na cláusula 2.ª, n.º 4, do documento anexo ao despacho do (então) Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, de 29 de janeiro de 1997¹²⁸, a qual não foi concretizada, uma vez que a mencionada “*Informação n.º 9709 de 05/11/2013 foi devolvida ao DRADR pelo Chefe de Gabinete do SRARN com o seguinte despacho: «Para despacho pessoal com o Sr.º SRA» - Em data que não é possível precisar, mas de janeiro ou fevereiro de 2014, o DRADR transmitiu verbalmente ao DSCA que promovesse o estudo de propostas alternativas à solução do problema*”¹²⁹.

No ano de 2014 (a 13 de março), o concessionário voltou a insistir junto do SRARN para que “*a dívida seja perdoada ou minimizada, sob pena de inevitável falência*”¹³⁰.

No contraditório, o ex Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural explicitou que a proposta do Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, Eng.º Paulo Santos, constante da Informação n.º 3084, de 28/3/2014, em que este sugere que a SRPF “*considere uma solução de perdão da dívida acumulada até à presente data; a rescisão imediata do contrato de concessão para que a dívida cesse, e que seja aberto um novo procedimento, mantendo-se o atual concessionário a assegurar o serviço até a formalização da adjudicação*” resultou do facto de ter sido “*Superiormente ordenado que se efetuasse o estudo de propostas alternativas à solução do problema*”.

Sobre a referida informação, o Diretor Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural, em 28/3/2014, despachou no seguinte sentido: “*Concordo com a análise do assunto e com as três propostas referidas na última página desta informação*”.

A coberto do ofício n.º 11519, de 18/7/2014, assinado pelo Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, por incumbência deste, foi não só apresentada (à SRPF) uma proposta uma solução de “*perdão da dívida acumulada até à presente data*” como ainda que “*o valor da atual da renda (€ 450,62) [fosse] reduzido em 75%*”.

Em resposta, a SRPF considerou “*inaceitável a proposta formulada pela SRA (perdão da dívida acumulada até junho de 2014, no valor de € 26 611,03 e diminuição temporária da renda em 75%, passando dos € 450,62 para os € 112,65, sem IVA, já que seria mais um passo num processo muito opaco, que terá de ter uma abordagem completamente diferente*”.

Tendo, em consequência, proferido o seguinte parecer: “*Cobrar de imediato a receita em dívida à Região, recorrendo, se necessário, à cobrança executiva e cessando a exploração caso a situação não seja solucionada no imediato; e “Garantir o fornecimento do serviço de apoio ao CAPA mediante novo concurso (sendo uma das condições de admissão dos interessados a inexistência de dívida à*

¹²⁸ Sobre este assunto incidem as Informações n.ºs 9709, de 5/11/2013 e 8880, de 14/10/2013, do Gabinete Jurídico, bem como a Informação 7987, de 12/9/2013 do (agora) Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, Eng.º Paulo Santos solicitando *feedback* sobre a Informação n.º 1452, de 14/2/2013, que continha propostas de solução para o problema.

¹²⁹ Cfr. o email da SRAP, de 13 de agosto de 2015.

¹³⁰ Anteriormente, e através da Informação n.º 2242, de 5/3/2014, o chefe de divisão de Infraestruturas de Apoio ao Comércio Alimentar informou o Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, Eng.º Paulo Santos, sobre a continuidade do incumprimento do pagamento das rendas desde março de 2010 até março de 2014 (48 meses) o que perfaz a quantia de € 24.961,75.

Região e ao Estado) ou em alternativa, munir o CAPA de máquinas automáticas de fornecimento de bebidas e alimentação”, com o qual o Secretário Regional, por despacho de 14/8/2014, concordou ¹³¹.

A SRARN, através do ofício n.º 13474, de 1/09/2014, assinado pelo Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, comunicou ao concessionário que a SRPF “*não aceitou a proposta de solução [que lhe foi apresentada nos moldes antes referenciados] de perdoar a dívida acumulada até junho de 2014, no valor de € 26.611,03 e reduzir temporariamente a renda em 75% passando dos € 450,62 para os € 112,65, sem o IVA*”, pelo que lhe fixou o prazo “*até 29 de setembro [de 2014] para cumprir o pagamento do valor atualmente devido, sob pena de se recorrer à cobrança executiva*”.

Findo esse prazo nada aconteceu: nem o pagamento da dívida nos termos exigidos pela SRPF nem a instauração da ação executiva, mantendo-se o concessionário a explorar o snack-bar.

Em 24 de março de 2015, o Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, Eng.º Paulo Santos, de novo, sugere ao Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural¹³² que a SRPF “*reaprecie, em conjugação com o constante no ofício n.º 11519, de 14/07/18, da SRA, a seguinte proposta reformulada de solução: revogação imediata do contrato existente com o concessionário; perdão total da dívida do concessionário até à data da revogação; e abertura de concurso público para a concessão do serviço*” ¹³³. Sobre a dita informação, o Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, em 24/3/2015, exarou o seguinte despacho “*Concordo. À consideração superior*”.

A referida proposta corporizada na Informação n.º 2679, de 24/3/2015, foi enviada à SRPF, através do ofício n.º 4745, de 27/3/2015, assinado pelo Chefe do Gabinete do SRARN, sem que o respetivo membro do governo tivesse proferido qualquer despacho por “*estar em funções gestionárias*”, tendo considerado “*não dever dar despacho à Informação n.º 2679, de 24/03/2015. Ainda assim, “o respetivo Gabinete a encaminh[ou] para a Secretaria Regional do Plano e Finanças*”¹³⁴.

Na resposta, a SRPF, através do ofício n.º 92, de 8/5/2015, reiterou a posição sustentada no ano anterior, e “*sugere que deverá ser dado cumprimento ao dever de arrecadação ou cobrança de receitas ou créditos, por parte da Administração Pública, sob pena de sanções ou responsabilidades financeiras sancionatórias, devendo acionar-se para o efeito, caso seja necessário, o procedimento de execução fiscal*”.

Assim, e mediante o ofício n.º 7632, de 15/5/2015, assinado pelo Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, Eng.º Paulo Santos, foi comunicado ao concessionário a decisão de proceder à “*revogação da concessão a partir de 1 de junho de 2015, e a fixação do prazo de 30 dias para se retirar das instalações e efetuar o pagamento da dívida*”.

Entretanto, e porque a rescisão do contrato de concessão produziu efeitos a 1 de junho de 2015, “*o montante da dívida a cobrar [aumentou para] € 32.658,39, que foi integralmente faturado, acrescido de juros de mora*”.

A matéria de facto dada por assente conduz à emissão de um juízo de censura sobre a conduta do Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, Eng.º Paulo Santos, que elaborou as Informações n.ºs 3084, de 28/3/2014, e 2679, de 24/3/2015, e do Diretor Regional da Agricultura e

¹³¹ Através do ofício n.º 4242, de 18/8/2014, assinado pela Chefe do Gabinete do SRPF.

¹³² A coberto da Informação n.º 2679, de 24/3/2015.

¹³³ Através da Informação n.º 87, de 7/1/2015, o Chefe de Divisão de Infraestruturas de Apoio ao Comércio Alimentar informou o Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, Eng.º Paulo Santos, que o concessionário, “*apesar de ter sido informado, através do ofício n.º 13.474, de 1/09/2014, do Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, para que regularizasse o valor em dívida até 29/9/2014, nunca o fez*” pelo que solicita que seja “*cobrada executivamente a dívida em causa e a cessão imediata da exploração do snack-bar*”.

¹³⁴ Cfr. o email da atual SRAP, de 13 de agosto de 2015.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Desenvolvimento Rural, que sobre elas proferiu despacho de concordância, em 28/3/2014 e 24/3/2015¹³⁵, permitindo que as referidas propostas fossem submetidas ao SRPF, sem que o *fundamento legal para tal proposta de redução e de perdão (...) [que] teve por base o art.º 12.º do DLR n.º 31-A/2013, de 31 de dezembro*¹³⁶ compreendesse a “*abertura*” almejada no contraditório por ambos os responsáveis, mas que a interpretação da norma chamada à colação claramente não permite.

Foi postergado o princípio da legalidade, a que se encontravam vinculados os contraditados, cujos termos determinam que “*os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos*”¹³⁷ só permite fazer o que a lei autoriza. E bem assim o princípio da prossecução do interesse público, a que se referem os art.ºs 266.º da CRP e 4.º do CPA (na versão anterior e na atual).

Valeu-lhes o facto de o Secretário Regional, com a área das finanças, (que bem andou), em relação a ambas as propostas, não ter autorizado o perdão da dívida do concessionário, afastando, assim, a infração prevista e punida pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08, com pena de multa, nos casos de “*violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”.

Não obstante, a conduta daqueles responsáveis demonstra relevância jurídico-financeira no quadro fornecido pela al. a) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, que dispõe que o Tribunal pode aplicar multas “*Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas*”, na medida em que não cuidaram, por todos os meios ao seu alcance, de promover atempadamente a cobrança das rendas do snack-bar, e com isso estancando o seu crescimento e obviando à manutenção da dívida, desde março de 2010 até à presente data, tendo a mesma aumentado (dos € 30.459,35, com IVA, reportado a 31/12/2014), para os “*€ 32.658,39, acrescido de juros de mora a calcular até ao dia do efetivo pagamento*”, conforme foi ventilado no contraditório¹³⁸.

A dívida em causa constitui um crédito da Região à luz do disposto na CRP [art.º 227.º, n.º 1, al. h]¹³⁹ e no EPARAM (art.º 143.º)¹⁴⁰, facto que aqueles responsáveis, em razão das suas funções, não podiam e não deviam ignorar. Ao não ter sido recuperado e entregue no cofre da Região aquele montante, foram, ainda, desrespeitados os princípios fundamentais que norteiam a atividade da administração pública, concretamente o princípio da legalidade e o princípio da prossecução do interesse público, consagrados, respetivamente, nos art.ºs 3.º e 4.º do CPA.

¹³⁵ Assim como ao ex-Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais que consentiu que o seu Gabinete a encaminhasse para a SRPF.

¹³⁶ No caso concreto, o texto apresentado nas alegações corresponde às alíneas a) e d) d referido preceito que dispõe o seguinte: “*Fica o Governo Regional, através do Secretário Regional do Plano e Finanças autorizado a proceder às seguintes operações: Redefinir as condições de pagamento de dívidas relacionadas com contratos celebrados nos casos em que os devedores se proponham a pagar a pronto ou em prestações e, quando devidamente fundamentado, em particular quando a sua irrecuperabilidade decorra da inexistência de bens penhoráveis do devedor, aceitar a remissão do valor dos créditos concedidos ou, e em geral, no decurso de procedimento extrajudicial de conciliação, aceitar a redução do valor dos créditos*” (al. a) e “*À anulação de créditos detidos pela Região Autónoma da Madeira quando, nos casos devidamente fundamentados e no âmbito de processos de saneamento económico-financeiro, se verifique que não se justifica a respetiva recuperação*” (al. d).

¹³⁷ Cfr. o art.º 3.º, n.º 1, do anterior e do atual CPA, este último aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro mas com uma redação ligeiramente diferente “*Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins*”.

¹³⁸ Atenta a possibilidade de ainda poderem ser desenvolvidas iniciativas tendentes ao ressarcimento da RAM considerou-se que não se encontravam preenchidos os pressupostos para imputação de responsabilidade financeira reintegratória nos termos do art.º 60.º da LOPTC, epigrafado de “*Reposição por não arrecadação de receitas*”.

¹³⁹ *Que dispõe o seguinte: “As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes (n.º 1) Administrar e dispor do seu património e celebrar os actos e contratos em que tenham interesse (al. h)”*

¹⁴⁰ *A Região Autónoma da Madeira dispõe de património próprio e de autonomia patrimonial. (n.º 1) e “A Região tem activo e passivo próprios, competindo-lhe administrar e dispor do seu património”*

Tudo num contexto em que o prazo para a realização do pagamento da renda, de acordo com o documento que estabelece as condições da concessão, anexo ao despacho do Secretário Regional da Agricultura, Florestas e Pescas, de 29 de janeiro de 1997, que autorizou a (segunda) contratação, estipulava que “o pagamento da taxa devida terá de efetuar-se até ao penúltimo dia útil do mês anterior ao mês a que se reporta” (art.º 4.º, n.º 2) e que “a concessão pode ser revogada em qualquer momento, quando se verifique (...) inobservância das condições da concessão” (art.º 2.º, n.º 4).

No contraditório, o ex Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural alegou que “*tudo o que era, de facto e de direito, possível fazer para a sua cobrança de rendas, sem por em causa a necessidade de assegurar o funcionamento do CAPA para o escoamento e a valorização da produção regional, foi feito.*” E que “*em momento algum se considerou não efetuar a cobrança. Aliás, sempre houve o propósito de as cobrar (...) tendo sido emitidas as faturas de todas as rendas, que servem de prova à entidade competente para a execução fiscal.*” Neste sentido, trata-se de um mero atraso na cobrança das receitas, não sendo correto afirmar que não se liquidou, cobrou e entregou nos cofres da Região Autónoma da Madeira as receitas devidas” Noutro excerto das suas alegações considera que se trata de “*atraso na cobrança coerciva de carácter excecional e pontual.*”

Pela mesma linha de argumentação seguiu o ex Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar que sublinha que “*as taxas vão ser cobradas*” mas “*a execução coerciva não é automática, pois, tem que se formar um título executivo*” sendo isso que “*decorre dos artigos 176.º, 177.º e 178.º do novo CPA.*” E “*uma vez que os valores que constam do processo não estavam atualizados, efetuou-se nova interpelação para pagamento dos valores em causa, estipulando-se data para o pagamento voluntário, cumprindo-se com os 176.º, 177.º e 178.º e n.º 1 do artigo 179.º reduzindo-se o risco de impugnação administrativa e contenciosa do ato exequendo.*”

Entre a prova documental oferecida no contraditório pelo ex Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar para justificar a ação desencadeada pela Direção Regional da Agricultura, enfatize-se, após o início da auditoria, releva o “*Doc. N.º 20*” que respeita ao ofício n.º 16875, de 27/10/2015, dirigido ao concessionário notificando-o sobre o montante em dívida “*€ 32.658,39, acrescido de juros de mora a calcular até ao dia do efetivo pagamento*” e do prazo para o pagamento “*até ao dia 30 de novembro de 2015, findo o qual o processo será enviado de imediato para cobrança coerciva através da execução fiscal, onde será solicitado o pagamento das rendas em falta acrescidos dos juros vencidos e vincendos.*”

Considera assim o ex Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar que, no caso em análise, estamos perante “*um atraso na cobrança das receitas, não sendo correto afirmar que não se liquidou, cobrou, e entregou nos cofres da Região Autónoma da Madeira as receitas devidas.*” Insistindo que “*os valores das rendas foram devidamente faturados e vão servir de fundamento para a execução fiscal, sendo enviados juntamente com o ato exequendo e a decisão de proceder à execução, à entidade competente para a execução fiscal.*”

Ambos os responsáveis, sustentam que “*não existe qualquer recomendação do TC ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço para correção da irregularidade verificada*” e “*foi a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno censura o[s] autor[es] pela sua prática, sendo que a censura da atuação é suficiente.*” Considerando, por isso, que “*não estão preenchidos os pressupostos de facto e de direito para a existência da infração imputada*” em face “*das alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.*”

Apreciados os argumentos invocados e a matéria de facto apurada, o Tribunal só pode valorar negativamente a atuação dos contraditados no âmbito da execução do contrato de concessão, a qual não é própria de responsáveis financeiros prudentes e rigorosos na defesa dos dinheiros públicos. Sobre os contraditados, impedia o dever funcional de exigir do concessionário o cumprimento da obrigação de efetuar o pagamento da renda nos exatos termos definidos no contrato, passando, de imediato, ao acionamento dos meios legais ao dispor da administração na salvaguarda dos interesses patrimoniais da Região.



No entanto, no caso vertente, o Tribunal não pode ficar indiferente às diligências realizadas pela SRAP após o início da auditoria e ao compromisso assumido pelo ex- Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar de que, *“no futuro, a Direção Regional de Agricultura será mais célere no que concerne à cobrança coerciva de receitas”* e que *“as situações apontadas de atraso na cobrança coerciva [são] de carácter excecional e pontual, que garantidamente vão ser regularizadas”* e que *“a censura da atuação é suficiente para que não se volte a verificar o atraso na cobrança coerciva”*.

O Tribunal considera assim estarem reunidos os requisitos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória imputada ao ex-Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar, e ao ex-Diretor Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, atento o facto de a falta só poder ser imputada aos seus autores a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno censuram os autores pela sua prática, previstos nas al. a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º, da LOPTC.

3.3.3. CONCESSÕES TUTELADAS PELA SRETC

3.3.3.1. CONCESSÃO DA OBRA PÚBLICA RELATIVA À RECONSTRUÇÃO E EXPLORAÇÃO DA QUINTA DO MONTE

Através de Resolução do Conselho do Governo, n.º 156/2001, de 8 de fevereiro¹⁴¹ foi adjudicada a *“Concessão de Obra Pública relativa à Reconstrução e Exploração da Quinta do Monte”* à sociedade comercial—*“MADEIQUINTAS - Empreendimentos Turísticos, Lda.”*, pelo prazo de 30 anos, não prorrogável, a contar da data da celebração do contrato, ficando a concessionária obrigada ao pagamento (mensal), a partir do ano de 2024, da quantia correspondente a 30% da receita bruta da exploração. O correspondente título contratual foi, formalizado em 12 de dezembro de 2003¹⁴².

O objeto da concessão consistia na *“recuperação, ampliação, restauro, conservação, valorização e divulgação incluindo, nomeadamente, a reabilitação do seu espólio botânico e a instalação de um parque temático e de um núcleo museológico, de acordo com o estudo prévio/programa geral de recuperação do imóvel”* (cláusulas 2.ª e 3.ª, ambas do caderno de encargos), num contexto em que o valor (estimado) do investimento que o concessionário se propunha realizar era de € 4.374.153,29 (cláusula 2ª do contrato).

Todavia, na vigência do contrato, a RAM (em junho de 2004) procedeu à desanexação de uma área de terreno de 15.000 m2 (que integrava o objeto da concessão), onde construiu um parque de estacionamento. Tal facto, de acordo com o concessionário, consubstanciou uma modificação unilateral do contrato que *“associada à recusa de assumpção/compensação dos efeitos e consequências da mesma, não só afetou a racionalidade e configuração económico-financeira do contrato, como abalaram, por completo, a confiança/segurança quer desta empresa, quer de potenciais parceiros e investidores, assim impedindo que o projecto se desenvolvesse nos termos inicialmente projectados”*¹⁴³.

O concessionário invocou o direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato, consagrado no art.º 437.º do CC, e em face da *“desafetação e diminuição da área concessionada”*,

¹⁴¹ Publicada no JORAM, I Série, n.º 10, de 14 de fevereiro de 2001.

¹⁴² De acordo com a cláusula 4.º do contrato *“A concessionária obriga-se a iniciar a execução dos trabalhos de construção no prazo de doze meses, contado a partir do mês seguinte ao da assinatura do presente contrato, os quais deverão estar concluídos no prazo de 24 meses a partir do início das obras, com o funcionamento da totalidade do complexo e a sua abertura total ao público”*.

O contrato foi remetido à SRMTC, pela então Secretaria Regional da Educação e Cultura, em resposta à solicitação do Tribunal, efetuada através do ofício n.º 1423, de 09/09/09, subordinado ao assunto *“Conhecimento das empresas concessionárias elencadas na al. f) do n.º 2 do art.º 2.º da LOPTC”*.

¹⁴³ Cfr., nomeadamente, a carta da concessionária de 24 de setembro de 2012, dirigida à chefe do Gabinete da Secretária Regional do Turismo, Cultura e Transportes.

propôs à Região a introdução de diversas alterações ao contrato¹⁴⁴, concretamente: a “*recuperação e ampliação dos bungalows existentes na Quinta que seriam destinados à exploração turística com forte ligação ao espólio e ao núcleo museológico*”; e a “*renovação do prazo da concessão por iguais e sucessivos períodos de 30 anos*”, não tendo nenhuma delas sido aceite¹⁴⁵.

A Região pediu-lhe que “*pormenoriz[asse] e concretiz[asse], especificadamente, quais os aspectos da exploração da Quinta que constavam do respectivo projecto e que agora se encontram prejudicados ou inviabilizados, quantificando, dentro do possível, os correlativos prejuízos financeiros daí decorrentes*” de modo a “*poder avaliar e aferir, rigorosamente, o grau de afectação do equilíbrio económico-financeiro do contrato provocado pela desanexação da concessão dos referidos 15.000 m² de terreno, e acordar, subseqüentemente, de modo justo e fundamentado, a sua eventual reposição*”¹⁴⁶.

Os elementos apresentados pelo concessionário foram considerados insuficientes pela Região, tendo esta, por seu lado, suscitado o incumprimento pelo concessionário das obrigações assumidas com a celebração do correlativo contrato [e acolhidas no ponto 6.1. do caderno de encargos, nomeadamente as suas alíneas a), b), d) e g)], fundamento que conduziu à sua rescisão, por deliberação do Conselho do Governo Regional, mediante a Resolução n.º 202/2011, de 17 de fevereiro¹⁴⁷.

Discordando da referida decisão, o concessionário, em 14/04/2011, instaurou no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal uma providência cautelar de suspensão de eficácia de ato administrativo e o decretamento provisório da providência, contra o Governo da Região Autónoma da Madeira, que correu termos no Proc. n.º 101/11.0BEFUN¹⁴⁸.

Por sentença proferida em 01/06/2011, foi julgada procedente a mencionada providência cautelar e determinada a suspensão imediata da eficácia do ato administrativo consubstanciado na RCG n.º 202/2011, de 17 de fevereiro, correndo paralelamente no mesmo Tribunal a respetiva ação principal¹⁴⁹.

Tendo em vista resolver o diferendo, a Região, através da SRCTT, informou o concessionário de que “*A viabilidade de um acordo judicial depende da apresentação, por parte do concessionário, de proposta de indemnização a ser apreciada pelo concedente, tendo em conta as expetativas que a*

¹⁴⁴ Através da carta de 14 de setembro de 2005, dirigida ao Presidente do Governo Regional da Madeira, que, por despacho de 20/9/2005, a remeteu para o Vice-Presidente do Governo Regional, e para os Secretários Regionais do Turismo e Cultura e do Plano e Finanças.

¹⁴⁵ Como se confirmou, mais tarde, através da audiência realizada em sede de rescisão do contrato constante do ofício n.º 1203, de 26/11/2010, da DRAC, “*A construção de bungalows na zona de mata contígua aos jardins teriam impacto muito negativo na ambiência da quinta, desqualificando-a e comprometendo a sua atratividade – sendo estrategicamente errado em nome de uma hipotética viabilidade económica de curto prazo sacrificar irremediavelmente o enorme valor que é conferido ao local pelas características únicas do conjunto. Além do mais, o contrato não permite a possibilidade de renovação do prazo da concessão e quanto ao desequilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão a MADEIQUINTAS apesar de o invocar não o fundamentou*”.

¹⁴⁶ Cfr. ofício n.º 203, de 11/2/2008, da SRTT dirigido à MADEIQUINTAS. Na sequência deste ofício, realizou-se na DRAC, em 21 de novembro de 2008, uma reunião entre o concessionário e os representantes da SREC, onde o concessionário acrescentou ainda duas outras soluções: compra da Quinta e rescisão do contrato por mútuo acordo mediante compensação da Região, da qual foi lavrada a correspondente ata. Quanto a estas propostas, também não foram acolhidas.

¹⁴⁷ Publicada no JORAM, I Série, n.º 19, de 22 de fevereiro de 2011.

¹⁴⁸ A 22/09/2011, no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, deu entrada a Contestação do Governo da Região Autónoma da Madeira/Secretaria Regional da Educação e Cultura ao Proc. n.º 178/11.8BEFUN, proposta pela MADEIQUINTAS.

¹⁴⁹ A 08/07/2011 o Governo Regional foi citado pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal da instauração de uma Ação Administrativa Especial pela MADEIQUINTAS contra o Governo Regional, que corre (ainda) termos no Proc. n.º 178/11 .8BEFUN. Na data dos trabalhos da auditoria ainda não havia sido proferida qualquer decisão judicial.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

concessão pressupõe para ambas as partes”, devendo “apresentar os elementos necessários que permitam a atrás referida apreciação”¹⁵⁰.

Na sequência, o concessionário requereu, em 24 de setembro de 2012, uma indemnização calculada no montante de € 4.287.135,00, para pôr termo ao processo litigioso, dos quais € 1.103.754,00, a título de “lucros cessantes”, por prejuízos correspondentes ao valor total acumulado dos resultados positivos que deixou de registar, entre os anos de 2002 e 2011; € 1.737.325,00, por “danos emergentes”, decorrentes dos prejuízos correspondentes ao valor total dos resultados positivos que deixou de registar entre 2002 e 2011; e € 1.446 056,03, correspondente às obras de recuperação e adaptação realizadas na Quinta do Monte.

Cumpra assinalar que, de acordo com a informação prestada pela atual SRETC, com base nos elementos fornecidos pela DRPaGeSP, “está agendada para o final do mês de Setembro [uma reunião] para negociar em que termos se irá fechar o acordo que, esperamos, irá permitir pôr termo ao diferendo judicial”, “sendo que a RAM está otimista na resolução definitiva deste dossier, a breve trecho”¹⁵¹.

Em suma, os objetivos que presidiram à abertura do concurso público para a atribuição da obra pública de reconstrução e exploração da Quinta do Monte, com a correspondente contrapartida para a Região, quer através do investimento que seria realizado pelo concessionário no local de € 4.374.153,29, quer da arrecadação da receita proveniente do pagamento da quantia mensal de 30% da receita bruta da exploração a partir do ano de 2024, ficaram prejudicados, em virtude da rescisão do contrato, potenciando com isso um encargo contingente para o erário público decorrente do (eventual) ressarcimento do concessionário pelos prejuízos causados, de valor indeterminado, resultante de decisão judicial ou alcançado por acordo das partes.

Durante a presente auditoria, o impasse entre a Região e o concessionário sobre os termos do acordo extrajudicial evoluiu de forma significativa ao ponto de, no contraditório, a Diretora Regional do Património e de Gestão de Serviços Partilhados ter avançado que “foi consensualizado um princípio de acordo entre as partes, que prevê a devolução da Quinta à Região em 1/1/2016, como condição sine qua non do pagamento de uma indemnização, correspondente ao custo das obras realizadas pela concessionária, no valor de € 824.818,00, que será assegurada em três prestações iguais anuais, a partir de 2016”. Adiantando ainda assim que “na audiência prévia relativa ao processo 178/11.8BEFUN, que corre termos no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, realizada no dia 8/10/2015, a transação judicial só não foi efetivada pelo facto da mandatária da autora (MADEIQUINTAS) não se encontrar munida de poderes especiais para transigir”¹⁵².

Fica em evidência que os objetivos que presidiram à abertura do concurso público para a atribuição da obra pública de reconstrução e exploração da Quinta do Monte, com a correspondente contrapartida para a Região, quer através do investimento que seria realizado pelo concessionário no local de € 4.374.153,29, quer da arrecadação da receita proveniente do pagamento da quantia mensal de 30% da receita bruta da exploração a partir do ano de 2024, ficaram prejudicados, em virtude da rescisão do

¹⁵⁰ Cfr. o ofício n.º 1632, de 15/6/2012 da SRCTT dirigido à MADEIQUINTAS (digitalizado e arquivado na Pasta 2, doc. 21, do CD remetido a coberto do ofício n.º 1441, de 7/7/2015). Na sequência, registou-se diversa troca de correspondência entre a RAM, através da SRPF e/ou da SRCTT e a concessionária, que se encontra também digitalizada (cfr. Pasta 2, docs. 31, 33, 34 e 35 do CD disponibilizado na auditoria).

¹⁵¹ Cfr. o email da SRETC, de 25/9/2015, em resposta ao email da SRMTC, de 11/9/2015.

¹⁵² No início da auditoria, a negociação entre a RAM e o concessionário sobre o acordo extrajudicial muito pouco tinha evoluído desde a data do ofício da SRPF dirigido à SRCTT, em 21 de abril de 2014. Depois, e já durante o decurso da auditoria, a SRETC, através do e mail, de 25/9/2015, reencaminhou a informação prestada pela DRPaGeSP sobre o assunto, nomeadamente que “está agendada para o final do mês de Setembro [uma reunião] para negociar em que termos se irá fechar o acordo que, esperamos, irá permitir pôr termo ao diferendo judicial”, “sendo que a RAM está otimista na resolução definitiva deste dossier, a breve trecho”.

contrato pela RAM, que motivou o ressarcimento do concessionário pelas obras realizadas na Quinta do Monte, resultante do aludido “*princípio de acordo entre as partes*”.

3.3.4. CONCESSÕES TUTELADAS PELA SRF

3.3.4.1. CONCESSÃO DA ZONA FRANCA DA MADEIRA

3.3.4.1.1. ASPETOS RELACIONADOS COM A DURAÇÃO DO CONTRATO

Pelo DL n.º 500/80, de 20 de Outubro, foi autorizada a criação, na RAM, de uma zona franca de natureza industrial, consubstanciada numa área de livre importação e exportação de mercadorias, cujo regime jurídico-fiscal, natureza, âmbito territorial, características e condições de exercício das atividades a desenvolver foram definidas no Decreto Regulamentar n.º 53/82, de 23 de agosto¹⁵³.

Na sequência, o Governo Regional, tendo em conta que a implantação da Zona Franca “*implica a delimitação, de uma área e conseqüente infraestrutura portuária, além de outras, as quais constituirão a área sujeita a tratamento fiscal específico*” e “*considerando as áreas, que são pertença da RAM na freguesia do Caniçal*” deliberou que “*a Zona Franca se iria situar no Caniçal*”, conforme consta da Resolução n.º 677/80, de 16 de outubro¹⁵⁴.

Releva também que, em 2 de Outubro de 1986, foi publicado o DLR n.º 22/86/M, que estabeleceu o regime de adjudicação da administração e exploração da zona franca da Madeira e autorizou o Governo Regional a proceder à regulamentação das condições de exercício das atividades na zona franca.

Assim, e por força desse diploma, o executivo regional ficou habilitado a adjudicar a administração e exploração da zona franca da Madeira a uma entidade privada nacional ou estrangeira, na qual a RAM participe ou se associe, em regime de concessão, com dispensa da realização de concurso (art.º 1.º), dada a “*vantagem*” em se “*obter a satisfação dos invocados fins [a promoção e a implementação céleres e eficazes da zona franca] em tempo útil que viabilize a boa execução do projeto da zona franca da Madeira*” (cfr. o preâmbulo do DLR n.º 22/86/M, de 2/10). O mesmo diploma fixou que a concessão da zona franca seria realizada em regime de serviço público, pelo prazo de 30 anos, salvaguardando, no entanto, a sua eventual renovação ou prorrogação (art.º 3.º).

Em linha com o estatuído naquele diploma, o Conselho de Governo, através da Resolução n.º 399/87, de 26 de março¹⁵⁵ adjudicou, em regime de concessão de serviço público, à sociedade *SDM-Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, Lda.*, após a sua transformação em sociedade anónima¹⁵⁶, a administração e exploração da Zona Franca da Madeira, pelo prazo de 30 anos (contado nos termos

¹⁵³ Define a zona franca como um “*enclave territorial onde as mercadorias que nele se encontrem são consideradas como não estando no território aduaneiro para efeito da aplicação de direitos aduaneiros, de restrições quantitativas e de demais imposições ou medidas de efeito equivalente*” e, designadamente, estabelece que toda a construção de imóveis na zona franca carece de autorização prévia do Governo Regional.

¹⁵⁴ Publicada no JORAM, I Série, n.º 39, de 23 de outubro. Mais tarde, em 30 de Junho de 1983, foi declarada a utilidade pública da expropriação de diversos terrenos sítos no Caniçal, e integrados na parcela territorial destinada à implantação da zona franca da Madeira, definindo-se, na relação e na planta anexas, a área correspondente aos imóveis a expropriar, num total de 982 920 m², de acordo com a Resolução n.º 594/83, de 30 de junho de 1983, publicada no JORAM, II série, n.º 176, de 2/8.

¹⁵⁵ Publicada no JORAM, I Série, n.º 11, de 2 de Abril de 1987.

¹⁵⁶ Através da Resolução n.º 398/87, de 26 de março, publicada no JORAM, I Série, n.º 11, de 2 de Abril de 1987, foi autorizada a transformação da *SDM-Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, Lda.*, em sociedade anónima e aprovado o projeto do contrato de sociedade, integrado (à data) pela RAM, para além dos seguintes sócios: *Madeira Investment Company*, Dionísio Fernandes Pestana, Francisco Manuel de Oliveira Costa e *M. & J.- Sociedade de Turismo, S.A.*



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

contratualmente estipulados), e aprovou a minuta do contrato¹⁵⁷, estabelecendo o correspondente título contratual (outorgado em 8/4/1987) que a contagem daquele prazo será feita “a contar da data da entrada em exploração da zona franca a qual não poderá ir além de 18 meses após o visto no contrato” (cláusula 12.^a, n.º 1).

Intervindo “na qualidade de Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública e de ex-Diretor Regional do Tesouro, da então Secretaria Regional do Plano e Finanças” disse que “o prazo de concessão previsto na cláusula 12.^a do contrato de concessão será de 30 anos a contar da entrada em exploração da Zona Franca a qual não poderá ir além dos 18 meses após o visto da Comissão de Contas”, acrescentando que “ao Governo Regional caberia diligenciar pela identificação da data de entrada em exploração da Zona Franca para determinar a data do termo do prazo da concessão”. Tendo sido “Por esta razão, em prudência, [que] a SRF informou a SRMTC [na preparação da auditoria] que a data do termo da concessão seria considerada contados 30 anos da data da assinatura do referido contrato [2017]”.

Contrariando, no entanto, a sua exposição, concluiu que “o prazo de concessão ocorrerá findos os 30 anos após a data de entrada em exploração da Zona Franca”, sem especificar o momento em que se verificou a “entrada em exploração da Zona Franca”, facto este determinante para o efeito da contagem do prazo de vigência do contrato. Mantém-se, por conseguinte, a dúvida suscitada na auditoria sobre a incerteza quanto ao momento em que ocorrerá o termo do prazo de vigência do contrato, que o contraditório não logrou esclarecer¹⁵⁸.

A relação contratual estabelecida entre a RAM, através da então Secretaria Regional do Plano, e a sociedade *SDM-Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A.* configura uma concessão de serviço público¹⁵⁹ (de administração e exploração da zona franca da Madeira enquanto instrumento de desenvolvimento económico-social da Região) tendo associada uma concessão de exploração do domínio público (na medida em que absorve o uso privativo da parcela territorial destinada à implantação da zona franca, sendo esta um bem do domínio público), que se reconduz à categoria dos chamados “contratos administrativos de colaboração”.

Entre os contratos públicos de “colaboração” cuja formação se encontra submetida às regras procedimentais previstas na parte II do CCP figura o contrato de concessão de serviços públicos que o legislador define como “o contrato pelo qual o co-contratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público” (art.º 407.º) e estabelece o seu próprio regime substantivo nos art.ºs 409.º e seguintes.

À luz da norma contida no CCP (especificamente do seu art.º 31.º), a atividade pré-contratual das concessões de serviços públicos, qualquer que seja o seu valor, está sujeita a um dos seguintes procedimentos: concurso público, concurso limitado por prévia qualificação ou procedimento de negociação (n.º 1), mesmo quando o contrato não implique o pagamento de um preço pela entidade adjudicante ou seja um contrato sem valor (n.º 2). Em alternativa, o CCP prevê o recurso ao ajuste direto “Quando razões de interesse público relevante o justificarem” (n.º 3 do referido preceito).

Estabelece-se ainda que “ (...) o prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da

¹⁵⁷ Pelo DRR n.º 21/87/M, de 5 de setembro, foi aprovado o regulamento das atividades industriais, comerciais e de serviços integradas no âmbito institucional da Zona Franca da Madeira. Segundo informação constante do contrato, a respetiva minuta foi visada pela comissão de contas em 1/4/1987.

¹⁵⁸ Na auditoria, foram questionados os representantes do Gabinete da Zona Franca acerca da data da “entrada em exploração da Zona Franca”, os quais não esclareceram a questão controvertida, remetendo a resposta para a informação elaborada pelo referido Gabinete conexas com este assunto, que se encontrava a aguardar despacho do Secretário Regional.

¹⁵⁹ Cfr. o art.º 3.º do DLR n.º 22/86/M e acolhido no art.º 2.º do Regulamento aprovado pelo DRR n.º 21/87/M.

exploração, do capital investido pelo concessionário”, e, “na falta de estipulação contratual, o prazo a que se refere o número anterior é de 30 anos, nele se incluindo a duração de qualquer prorrogação contratualmente prevista” (art.º 410.º).

O Código alinhado com as obrigações comunitárias positivadas nas diretivas sobre a coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos não se ficou pela mera transposição e concretização das regras constantes das diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, para o direito nacional, optando por consagrar, pela primeira vez, a disciplina geral sobre as concessões de obras públicas e de serviços públicos, cujo regime é subsidiariamente aplicável aos contratos de concessão de exploração de bens do domínio público¹⁶⁰.

É consabido que, hoje, o procedimento administrativo conducente à formação de contratos para a prossecução de tarefas públicas escora-se no direito da União Europeia afirmado nos tratados e nas diretivas comunitárias sobre a coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos e que encontra expressão na legislação nacional que deflui do Código, e reclama observância pelas entidades adjudicantes em todas as suas etapas.

Isto é, no domínio da contratação pública, a par do corpo de regras jurídicas aplicáveis nas fases de formação e execução dos contratos públicos, de cariz comunitário e nacional, imperam ainda os chamados “*princípios fundamentais da contratação pública*”, que constituem elementos essenciais que “*servem de base autónoma de deveres, direitos ou faculdades dos sujeitos dos procedimentos adjudicatórios*”¹⁶¹.

A origem e a força de tais princípios radica nas quatro “*liberdades fundamentais*” (livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais) indispensáveis à criação do “*mercado comum*” proclamado nos tratados europeus¹⁶², de onde emerge a obrigatoriedade de os Estados Membros da União Europeia legislarem e agirem de modo a assegurarem a mais ampla concorrência possível e prevenirem quaisquer favorecimentos.

Entre os princípios tutelados pelo direito comunitário, e cuja aplicação se impõe, por conseguinte, à formação dos contratos públicos, sobressaem os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação em razão da nacionalidade, os quais comportam uma obrigação de transparência que se consubstancia no dever de assegurar “*a favor dos potenciais concorrentes, um grau de publicidade*

¹⁶⁰ A Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais) e a Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

Em 2014, foram publicadas as diretivas relativa aos contratos públicos (Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho (que revoga a Diretiva 2004/18/CE) e a Diretiva 2014/25/UE, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, energia, dos transportes e dos serviços postais (que revoga a Diretiva 2004/17/CE), e a nova Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adjudicação de contratos de concessão, encontrando-se a decorrer o prazo de transposição para o direito nacional).

¹⁶¹ Cfr. “Princípios Gerais da Contratação Pública”, Rodrigo Esteves de Oliveira, Estudos da Contratação Pública, Coimbra Editora, 2008, pág.54.

¹⁶² Na versão consolidada adveniente do Tratado de Lisboa, o art.º 3.º, n.º 3, refere que a União Europeia estabelece um “*mercado interno*” assente numa “*economia social de mercado altamente competitiva*”.

Ao tempo da celebração do contrato de concessão em análise (1987), o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (ou Tratado CEE), no art.º 2.º, afirmava que: “*A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e da aproximação progressiva das políticas dos Estados-Membros, promover, em toda a Comunidade, um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas, uma expansão contínua e equilibrada, uma maior estabilidade, um rápido aumento do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram*”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

*adequado para garantir a abertura do mercado dos contratos de serviços à concorrência, bem como o controlo da imparcialidade dos processos de adjudicação*¹⁶³.

Só o respeito pelos princípios em causa, e, muito em particular, pelo princípio da concorrência, garante aos operadores económicos o mais amplo acesso aos procedimentos, através da transparência e da publicidade adequadas, sendo esta a via que assegura a proteção dos interesses financeiros públicos. Com efeito, só em concorrência se formam as propostas competitivas, e só neste âmbito a entidade adjudicante pode escolher aquela que melhor satisfaça o interesse público.

Ademais, a tutela da livre e sã concorrência impõe que a proposta escolhida como a melhor no confronto com as restantes, e que esteve na base do contrato, não seja, posteriormente, subvertida através da sua modificação¹⁶⁴.

A dimensão “*principlista*” preconizada pelo direito comunitário manifesta-se também em variados preceitos do Código, entre as quais se destaca o art.º 1.º, n.º 4, que refere que “*à contratação pública são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência*”, e conforma-se ainda com os princípios gerais da atividade administrativa, previstos no art.º 266.º, n.º 2, da CRP, segundo o qual “*os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé*”, e nos art.ºs 3.º a 19.º do atual CPA, aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

Releva que a importância dos princípios jurídicos não se esgota no domínio estrito dos procedimentos ou dos contratos públicos sujeitos pelo seu valor ou pelo seu objeto ao regime das diretivas sobre a coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos. Tais princípios valem, igualmente, para os contratos cujo objeto não se subsuma no respetivo âmbito de aplicação – como é o caso das concessões de serviços públicos- ou cujo valor não ultrapasse o limiar previsto naquelas diretivas comunitárias¹⁶⁵.

Embora, no plano comunitário, a formação dos contratos de concessão de serviços públicos não se encontre regulamentada pela chamada “*hard law*” (diretivas ou regulamentos), existem, no entanto, vários atos de “*soft law*” da Comissão Europeia que, apesar de desprovidos de efeitos juridicamente vinculativos, tornam-se particularmente importantes, na medida em que revelam o entendimento da Comissão sobre o direito comunitário, para além de constituírem fonte de inspiração da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

É o caso da Comunicação Interpretativa da Comissão sobre Concessões em Direito Comunitário de 24/2/1999 (JOUE 2000/C 121/02) que reconhece que “*embora não exista, em sede de Direito Comunitário, um conjunto de regras gerais que disciplinem, quer as fases pré-contratual, quer de*

¹⁶³ Cfr. o Acórdão Parking Brixen (Processo C-458/03) e o Acórdão Telaustria (Processo C- 324/98), ambos do TJUE.

¹⁶⁴ No respeitante às modificações contratuais situadas na fase de execução do contrato, a jurisprudência do TJUE tem defendido que a modificação dos contratos não pode permitir a sua “*reconstrução*” em termos de eles deixarem de corresponder às condições fundamentais ou essenciais que estiveram na base do procedimento de escolha. Como sustentou, no Acórdão *Presstext*: “[*c*]om vista a assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações introduzidas nas disposições de um contrato público durante a sua vigência constituem uma nova adjudicação do contrato, na acepção da Directiva n.º 92/50, quando apresentem características substancialmente diferentes das do contrato inicial e sejam, conseqüentemente, susceptíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociar os termos essenciais do contrato (...)”.

Cfr., a propósito, os art.ºs 311.º e seguintes do Código. Como reflexo do princípio da concorrência, temos: a exigência de comparabilidade (em igualdade de circunstâncias) das propostas; a intangibilidade (ou imutabilidade) das propostas até à adjudicação; e a estabilidade das regras concursais (que impede qualquer alteração das regras do procedimento após o termo do prazo para a apresentação das propostas).

¹⁶⁵ Cfr. o Acórdão Telaustria (Processo C- 324/98), onde o TJUE sustentou que, mesmo nos contratos excluídos do âmbito de aplicação das diretivas – como é o caso da concessão de serviços – não deixam de se fazer sentir e cumprir as vinculações decorrentes das regras fundamentais do Tratado.

execução, de uma concessão de serviço público, terão sempre que ser respeitados os Princípios e Regras do Tratado, na medida em que são adjudicadas através de actos imputáveis ao Estado e têm por objecto a prestação de actividades económicas”.

Também, segundo a mesma Comunicação, *“quando uma concessão chega ao seu termo, a sua renovação equivale a uma nova concessão e, portanto, estará coberta pela presente comunicação”*¹⁶⁶.

Por seu lado, o TJUE, através do Acórdão Teleustria, de 7/12/2000 (processo n.º C-324/98), versando sobre um contrato de concessão, pronunciou-se no sentido de que, embora as concessões de serviço público não estejam sujeitas ao regime jurídico das diretivas da contratação pública, as entidades públicas contratantes devem cumprir as regras e os princípios fundamentais do Tratado, designadamente os que respeitam à não discriminação em função da nacionalidade, à igualdade de tratamento, à transparência, ao reconhecimento mútuo, à proporcionalidade, e à salvaguarda da concorrência no mercado interno.

E que, no termo de uma concessão, se o respetivo prazo for estendido sem que haja a possibilidade de outros operadores económicos apresentarem propostas para a prestação do mesmo serviço, pode ficar em causa o exercício de liberdades comunitárias, tais como a liberdade de prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento (Acórdão ASM Brescia/Comune de Rodengo Siano, de 17/07/2008, proc. C-347/06).

Neste contexto, a incompatibilidade da solução acolhida na cláusula 12.^a do contrato de concessão, segundo a qual *“Até um ano antes do termo do prazo da concessão poderá a RAM acordar com a concessionária o estabelecimento de um novo regime de exploração mediante novo contrato por um ou mais períodos de cinco anos”* (n.º 4)¹⁶⁷, com as atuais condicionantes de índole legal e principialista sobre a proteção da concorrência, perspetivado como um novo e autónomo critério de limitação da modificação dos contratos, que foi, de resto, admitida pelo SRF e pelo ex-DRT da (então) SRPF, no contraditório, ao afirmar *“É indiscutível que o atual quadro normativo dos contratos de concessão é substancialmente diferente e exigente do que à data de celebração do contrato de concessão da ZFM”* será resolvida pela *“SRF [que] tudo fará – como é aliás nosso apanágio – para cumprir, de forma escrupulosa, com a legislação aplicável no momento em que cada decisão é tomada”*.

Outrossim, no que respeita à conformidade do direito de preferência, constante do n.º 5 da mesma cláusula (12.^a), que estabelece o seguinte *“Finda a concessão por qualquer motivo que não seja a rescisão, a administração e exploração da zona franca só poderão ser adjudicadas a outra entidade privada nacional ou estrangeira se a atual concessionária não exercer o direito de preferência no prazo de 30 dias, contados da data da notificação que deverá ser feita para esse efeito”*, com as apertadas e exigentes regras e princípios jurídicos que regem a atividade pré-contratual da administração pública e que resultam quer do direito nacional e do direito comunitário, esgrimiou-se, no contraditório, *“que o seu eventual exercício terá de ser sempre efetuado em igualdade de circunstâncias com os demais interessados que, com observância de todos os princípios e normas legais, eventualmente se apresentem no processo, e em cumprimento do quadro legal aplicável”*.

¹⁶⁶ Ou ainda da Comunicação Interpretativa da Comissão sobre as Concessões em Direito Comunitário (JOUE C/121/02, de 29/4/2000), do Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões (COM, de 30/4/2004), da Comunicação Interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (JOUE C/91/02, de 12/4/2008) e da Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos (JOUE C 179/02, de 1/8/2006).

¹⁶⁷ Que acolhe o instituto da renovação contratual, também presente na cláusula 13.^a, n.ºs 1 e 2, quando (em ambos os casos) adota a expressão *“suas renovações”*.



3.3.4.1.2. RENDAS DA CONCESSÃO

Relativamente à remuneração da concessão dispõe o respetivo contrato, na sua cláusula 11.^a, o seguinte:

1 - A concessionária pagará à RAM a percentagem de 10% sobre:

- a) *Todas as taxas cobradas nos termos do presente contrato e dos regulamentos aplicáveis;*
- b) *Outras receitas da concessionária*".

2 - *“As percentagens sobre as taxas referidas na alínea a) do número um serão pagas à RAM no mês seguinte ao do seu vencimento, sendo as referidas na alínea b) no mês imediato ao do encerramento das contas das sociedades utentes ou da concessionária”.*

No que se refere aos períodos de cobrança das rendas, atendendo ao disposto na primeira parte do n.º 2 da cláusula acima transcrita e à distribuição da faturação ao longo do ano, seria de supor a ocorrência de pagamentos mensais das rendas por parte do concessionário. Todavia o que se verifica é que os pagamentos não têm uma periodicidade certa¹⁶⁸, tendo no ano económico de 2014 ocorrido cinco pagamentos, conforme resulta do quadro seguinte.

Quadro 6 – Receita da concessão em 2014

(em euros)

Data da GdR	C.E.	Valor	Período de apuramento
13-02-2014	04.01.99.01.99	64.227,90	Saldo apurado a 31/12/2013
16-05-2014	04.01.99.01.99	403.015,90	Saldo apurado a 31/03/2014
14-08-2014	04.01.99.01.99	167.813,10	Saldo apurado a 31/07/2014
15-10-2014	04.01.99.01.99	93.671,60	Saldo apurado a 30/09/2014
23-12-2014	04.01.99.01.99	90.720,52	Saldo apurado a 30/11/2014
23-02-2015	04.01.99.99.99	106.652,08	Saldo apurado a 31/12/2014
Total cobrado em 2014		819.449,02	
Receita respeitante a 2014		861.873,20	

Questionados sobre falta de regularidade dos pagamentos da concessionária os responsáveis da atual DROT¹⁶⁹ revelaram nunca ter questionado esse aspeto. Já quanto à fórmula de apuramento das rendas, revelaram que a SDM calcula o seu valor com base no valor das vendas e prestações de serviços, ao qual abate o montante referente a clientes de cobrança duvidosa reconhecido no exercício.

No que respeita aos controlos implementados pela DRT verificou-se que:

- a) O único procedimento de confirmação dos montantes devidos consiste na comparação do valor pago pela SDM em cada ano, com a soma de 10% do montante dos recebimentos de clientes (DFC) com 10% do saldo da conta 72 – *Prestações de serviços* (balancete), para concluir, invariavelmente, que existem diferenças.

Note-se que aquele procedimento, além de ser de execução recente¹⁷⁰, é perfeitamente inconsequente, não só porque a DRT se limita a constatar as diferenças mas, principalmente, porque o mesmo, não constitui mais do que uma aproximação grosseira ao valor das rendas.

¹⁶⁸ Em 2013 ocorreram três pagamentos, em 2012 cinco, em 2011 quatro e em 2010 quatro.

¹⁶⁹ Com a entrada em funcionamento do XII Governo Regional a antiga Direção Regional do Tesouro (DRT) passou a integrar a atual Direção Regional do Orçamento e Tesouro, cuja orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 12/2015/M, de 17 de agosto. Não obstante, o texto faz referência à DRT pois os factos relatados reportam-se ao período de existência daquela Direção Regional.

¹⁷⁰ Apenas ocorre a partir de 2012, embora não exista nos documentos em causa qualquer elemento que permita reconduzi-los ao período a que se reportam. Por outro lado, no documento relativo a 2012 a comparação em causa nem faz sentido porque o valor das rendas consideradas não inclui o mês de dezembro.

- b) As demais ações¹⁷¹ resumem-se à receção dos cheques remetidos pelo concessionário (acompanhados de uma carta que indica o período a que se reporta o apuramento), à emissão e contabilização das respetivas Guias de Receita e à remessa do duplicado destas ao concessionário.

A análise efetuada leva a concluir que a DRT não procede à confirmação da correção dos cálculos subjacentes ao apuramento da renda a entregar ao Governo Regional limitando-se, no essencial, a receber e contabilizar receita.

Em contraditório, o SRF, também na qualidade de Ex-Diretor Regional do Tesouro, veio alegar que *“efetivamente os valores não são entregues com cadência mensal, mas trimestral, tendo sido já solicitado à concessionária para cumprir com o estipulado no contrato de concessão no que se refere a esta matéria”*. Já quanto à falta de conferência dos valores, aquele responsável salientou que *“serão tomadas medidas conducentes a uma validação precisa de todos os valores que sejam entregues à Região, sendo que neste aspeto em particular a SRF diligenciará não só para que a concessionária proceda à entrega mensal das quantias advindas da cobrança das taxas, como também para que apresente uma nota detalhada com o apuramento dos valores, que possibilite aos serviços da DROT controlar os valores recebidos e aferir do seu correto apuramento”*.

O quadro seguinte, baseado na informação fornecida pela SDM (cfr. o mapa anexo III), evidencia o resultado dos cálculos da renda efetuada pelo Tribunal e pelo concessionário em 2014, apurando-se uma diferença, em desfavor da RAM de € 32.106,40:

Quadro 7 – Cálculo da renda da concessão em 2014

(em euros)			
Designação (1)	Cálculo SDM (2)	Cálculo TC (3)	Diferenças (4)=(3)-(2)
Faturas	9.625.347,45	9.625.347,45	0,00
Notas de crédito	-687.847,45	-687.847,45	0,00
Faturação líquida	8.937.500,00	8.937.500,00	0,00
Perdas por imparidade (em dívidas a receber de clientes)	-334.638,00		334.638,00
Reversão de perdas por imparidade (em dívidas a receber de clientes)	13.574,00		-13.574,00
Total para efeitos de apuramento	8.616.436,00	8.937.500,00	321.064,00
Valor a entregar à RAM (10%)	861.643,60	893.750,00	32.106,40
Saldo de abertura (a favor da RAM, transitado do período anterior)	64.457,50	64.457,50	0,00
Valor liquidado em 2014	-819.449,02	-819.449,02	0,00
Valor pendente p/2015 (a favor da RAM)	106.652,08	138.758,48	32.106,40

Aqueles dados evidenciam que ao valor da faturação (líquido de Notas de Crédito), o concessionário abate o montante líquido das perdas por imparidade reconhecidas no exercício (valor das perdas abatido das reversões), para chegar à renda da concessão, procedimento que se considera incorreto por carecer de fundamento, quer à luz dos princípios gerais que definem a relação entre concedente e concessionário, quer face às disposições do contrato de concessão. Na prática aquela atuação resulta na imputação à concedente de 10% do risco de cobrança de clientes.

¹⁷¹ Salva-se aqui o facto de ser elaborado um relatório de análise da prestação de contas da SDM (cfr. a Inf. n.º 23, da DSCPAF, de 04/04/2014, que incidiu sobre as contas de 2013, sendo que o documento equivalente relativo a 2014 não se encontrava disponível à data dos trabalhos de campo), pese embora a sua elaboração vise o acompanhamento da posição de acionista, não se debruçando naturalmente sobre a questão do apuramento das rendas.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Inserindo-se a gestão das cobranças aos clientes na gestão corrente da entidade, constituindo uma prerrogativa do seu foro interno, considera-se não haver fundamento (inclusive contratual) para a concedente partilhar os resultados de uma política sobre a qual não intervém¹⁷².

Por outro lado, ainda que se pretendesse, em abstrato, admitir a hipótese de tal partilha, teria a mesma de estar expressamente prevista no contrato de concessão o que não ocorre. Antes pelo contrário, o que a cláusula 11ª, n.º 2, dispõe é que as percentagens sobre as taxas em causa “*serão pagas à RAM no mês seguinte ao do seu vencimento*” (sublinhado nosso). Observa-se assim que, entre o leque de diferentes momentos passíveis de referência no processo de cobrança das taxas, as partes acordaram que o momento relevante, para efeito do cálculo da percentagem devida à concedente, era o do vencimento dessas mesmas taxas, sem quaisquer deduções ou acertos. Não restam dúvidas que as partes pretenderam claramente afastar da esfera da concedente quaisquer vicissitudes posteriores ao vencimento das taxas, deixando tais eventualidades na esfera da concessionária, que, diga-se, é onde naturalmente as mesmas se encaixam, pois é ela que as deve gerir.

Em suma, quer no plano económico, quer no plano jurídico formal do contrato, não faz sentido que a concedente compartilhe o risco de cobrança de clientes com o concessionário, já que esse risco, e a respetiva gestão, só àquele último diz respeito.

Conforme evidenciado no quadro acima (coluna 3) o recálculo da renda da concessão expurgado das ditas imparidades de clientes resulta num acréscimo de renda devida à RAM no valor de € 32.106,40, relativamente ao exercício de 2014 (coluna 4).

Registe-se que a situação em apreço assume particular relevo na medida em que se verifica que as contas da concessionária evidenciam um elevado volume de dívidas de clientes, em especial as dívidas consideradas incobráveis. Constata-se aliás que o volume de dívidas de clientes constituiu motivo de uma reserva por parte do ROC relativamente às contas de 2014¹⁷³, e que idêntica reserva já havia sido formulada relativamente às contas de 2013.

Os elementos contabilísticos da SDM permitem assim antever a necessidade de proceder ao referido recálculo das rendas relativamente aos anos anteriores.

A título exemplificativo, em 2012 e em 2013¹⁷⁴, face à variação líquida das imparidades de clientes (511.425 euros em 2013 e 210.965 euros em 2012), haveria retificações a efetuar, a favor da RAM, nos montantes de € 51.142,50 e € 21.096,50 que traduzem um dano significativo para o interesse público.

Os montantes em causa constituem um crédito da Região à luz do disposto na CRP [art.º 227.º, n.º 1, al. h]¹⁷⁵ e no EPARAM (art.º 143.º)¹⁷⁶, e que a SRPF, através da DRT, em razão das suas atribuições definidas no respetivo estatuto orgânico, aprovado pelo DRR n.º 5/2008/M, de 26 de março¹⁷⁷, tinha o

¹⁷² Anote-se que, enquanto acionista, a RAM pode de algum modo intervir na definição dessa política, e aí ira logicamente partilhar dos seus efeitos (através dos dividendos e do valor dos seus ativos). Contudo o papel de acionista não se pode confundir com a função de concedente.

¹⁷³ A reserva formulada refere-se ao facto de o saldo de clientes (2.947.283 euros) representar cerca de 34% das prestações de serviços do ano e à existência de valores por receber com antiguidade superior a um ano no montante de 822.442 euros, afirmando o revisor não dispor de informação analítica suficiente para determinar o ajustamento eventualmente necessário constituir sobre os saldos com antiguidade superior a um ano.

¹⁷⁴ Os elementos contabilísticos obtidos referem-se aos anos de 2014 e 2013.

¹⁷⁵ *Que dispõe o seguinte: “As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes (n.º 1) Administrar e dispor do seu património e celebrar os actos e contratos em que tenham interesse (al. h)”*

¹⁷⁶ *A Região Autónoma da Madeira dispõe de património próprio e de autonomia patrimonial. (n.º 1) e “A Região tem activo e passivo próprios, competindo-lhe administrar e dispor do seu património”*

¹⁷⁷ Em cujo art.º 2.º, n.º 2, se estabelece o seguinte “*Acompanhar e produzir relatórios, de índole financeira, sobre as participações da RAM em sociedades, sobre as concessões e sobre as parcerias público -privadas, que permitam que sejam tomadas as medidas necessárias para zelar pelos activos e pela função accionista da RAM e para garantir a sua*

dever de os cobrar e entregar no cofre da Região. Não o tendo feito, desrespeitou-se ainda os princípios fundamentais que norteiam a atividade da administração pública, concretamente o princípio da legalidade e o princípio da prossecução do interesse público consagrados, respetivamente, nos art.ºs 3.º e 4.º do CPA (na versão anterior e atual).

No exercício do contraditório, o Ex-Diretor Regional do Tesouro, veio defender que *“o contrato de concessão refere apenas que a concessionária pagará à RAM, a título de remuneração da concessão, a percentagem de 10% das taxas cobradas, isto é recebidas, e não sobre todas as taxas que tenham sido liquidadas, conceito diferente de cobrado (recebido)”*, ao que acrescenta, *“[p]oder-se-á sempre dizer que o mais correto seria que os 10% deveriam incidir sobre a totalidade das taxas devidas, independentemente de terem sido cobrados (recebidas) ou não, mas essa interpretação, por si só, já extravasaria o âmbito da cláusula 11.ª do contrato de concessão, estando a Região obrigada a fazer cumprir e a respeitar os termos desse contrato, independentemente do facto de daí resultar uma situação mais favorável ou menos favorável para a Região”*.

No mesmo sentido se pronunciou o Ex-SRPF, referindo, em síntese, que *“entende e após informação da DROT que o apuramento da renda e conforme o estabelecido no contrato de concessão e na legislação aplicável, tem por base o valor das taxas efectivamente cobradas que é diferente do valor das vendas e prestações de serviços”*. Em complemento, remete ainda para as alegações apresentadas pela SRF.

Observa-se que tais alegações laboram numa leitura exclusiva do n.º 1 da cláusula 11.ª do contrato de concessão (que, refere que a concessionária pagará à RAM a percentagem de 10% sobre *“todas as taxas cobradas nos termos do presente contrato e dos regulamentos aplicáveis*), para defender que a expressão *“taxas cobradas”* é equivalente a *“taxas recebidas”*.

Ora, conforme decorre do que já se disse sobre a matéria, não se acompanha esse entendimento essencialmente por duas ordens de razões:

- a) A primeira – que poderemos chamar de natureza económica – vai no sentido de que, a admitir-se que o que estaria em causa seriam as *“taxas recebidas”* estaríamos necessariamente a admitir como obrigação da concedente a partilha de um risco de gestão da concessionária (risco de cobrança de clientes). Hipótese que a considerar, em abstrato, só seria possível se essa partilha de risco estivesse expressamente prevista no contrato de concessão, o que não ocorre.
- b) A segunda – de natureza jurídico formal – remete-nos para a interpretação dos termos da cláusula 11.ª do contrato de concessão. Assim, embora admitindo que o n.º 1, lido isoladamente, possa sustentar a interpretação que aquelas alegações vêm defender, considera-se que o n.º 2 daquela cláusula é suficiente para dissipar eventuais dúvidas, já que, ao fixar o momento para a execução do pagamento à Região, refere que *“[a]s percentagens sobre as taxas referidas na alínea a) do número um serão pagas à RAM no mês seguinte ao do seu vencimento (...)”*. Ao estabelecer que a percentagem sobre as taxas deve ser paga no mês seguinte ao seu vencimento, aquela disposição está igualmente a expressar que o momento relevante para o apuramento é o momento do vencimento das taxas¹⁷⁸, não relevando naturalmente o que ocorra daí pra diante.

Diga-se aliás que o conteúdo do n.º 2 indica que a expressão *“taxas cobradas”* contida no n.º 1 não tem mais que um sentido genérico de «taxas fixadas», «taxas a cobrar», ou outra expressão de sentido equivalente.

sustentabilidade” (al. c) *“Propor medidas de acompanhamento, controlo e aperfeiçoamento do sistema de liquidação, cobrança e arrecadação das receitas da Região, com vista à sua maximização”* (al. o). O diploma citado no texto foi revogado, em 2015, através do DRR n.º 12/2015/M, de 17 de agosto, o qual continuou, no entanto, a cometer as referidas atribuições à atual DROT, através do art.º 3.º, al. v), e do art.º 11.º, n.º 2.

¹⁷⁸ Em regra o vencimento de uma prestação é o momento a partir do qual ela se torna exigível (o que ocorre normalmente com termo do prazo estipulado para se efetuar o pagamento).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

A *contrario*, repare-se que, a admitir-se que a expressão do n.º 1 era equivalente a «cobrado» ou «recebido» conforme defendido, então nesse caso o n.º 2 teria, necessária e logicamente, de vir falar em «mês seguinte à sua cobrança» ou «mês seguinte ao seu recebimento», pois que de outra forma estaria a criar-se um absurdo.

Ponderados os argumentos trazidos ao conhecimento do Tribunal com os factos apurados na auditoria, num contexto em que não foram apresentados documentos ou quaisquer elementos que, neste ponto, só por si, implicassem uma apreciação diversa da realizada pelo Tribunal, dá-se por assente a matéria de facto constante do presente relatório, e com ela a conclusão sobre a infração financeira prevista e punida pelo art.º 65.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, imputável ao Ex-Diretor Regional do Tesouro.

No que concerne à imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória feita no presente relatório, cabe aqui salientar que o Tribunal não acompanha o ponto de vista sustentado por aquele responsável, em sede do exercício do contraditório, discordando *“do entendimento da SRMTC de que a situação descrita seja imputável ao responsável pela DRT (hoje DROT) poderiam ser imputadas todas as responsabilidades pela incorreta cobrança da receita, já que a si lhe cabe a tarefa de maximizar a receita, situação que não nos parece nem equilibrada nem exequível, por muito que seja feito em prol desse grande desígnio”*.

Convirá, assim, esclarecer que a estrutura nuclear da então Direção Regional do Tesouro, vertida na Portaria n.º 37/2008, de 9 de abril, integra dois departamentos que deviam intervir na matéria em análise, mas que os elementos probatórios constantes do processo de auditoria não evidenciam uma qualquer intervenção digna de relevância jurídico-financeira. Trata-se, concretamente, da Direção de Serviços de Coordenação, Património e Apoios Financeiros¹⁷⁹ e da Direção de Serviços do Tesouro (art.º 6.º), com competências na *“Arrecada[ção] e cobra[nça] as receitas da Região ou de quaisquer outras pessoas colectivas de direito público que lhe sejam atribuídas por lei”*. Face a essa omissão resta assacar a responsabilidade ao ex-Diretor Regional do Tesouro que responde globalmente pela atividade da referida estrutura orgânica.

Revisitada a peça do contraditório, sobressai que *“a atuação da (...) ex- Direção Regional do Tesouro, tem vindo a pautar-se pelo acautelamento na arrecadação de receitas da RAM, sem exceção, sendo diligenciado na medida do seu conhecimento e das suas possibilidades que seja efetuada a devida cobrança para que os cofres do erário público não fiquem prejudicados pela não cobrança de receitas devidas”*. E que *“a postura do signatário, seja na qualidade de Secretário Regional, seja de Diretor Regional, de tudo fazer para beneficiar o erário público”*. Acrescentando-se que *“Esta linha de conduta, é, aliás, realçada pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas quando refere que “bem esteve o Secretário Regional, com a área das finanças, que em relação a ambas as propostas [ponto 3.3.2.3. do presente documento], não autorizou o perdão da dívida do concessionário”, sendo que, “em ambas as situações teve envolvimento direto nos processos”*.

Invoca ainda *“o facto de que agiu sem culpa ou negligência e que não existem anteriores recomendações dirigidas à Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública sobre as mesmas questões e muito menos o notificado foi censurado pela prática de qualquer infração”* solicitando, por isso, a *“relevação da eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65.º, n.º 8, da LOPTC”*.

Serve o exposto para concluir que a situação acima descrita não terá sido praticada de forma intencional pelo ex-Diretor Regional do Tesouro, mas meramente negligente, tendo agido na

¹⁷⁹ Com atribuições no apoio ao *“director regional na execução de medidas relativas às áreas transversais à DRF ou que envolvam mais do que uma unidade orgânica, bem como acompanhar as matérias respeitantes às participações da Região Autónoma da Madeira, as concessões, as parcerias público-privadas e os apoios e incentivos financeiros”* (art.º 3.º da referida Portaria), competindo-lhe, nomeadamente, *“Acompanhar e produzir relatórios, de índole financeira, sobre as participações da Região Autónoma da Madeira em sociedades, sobre as concessões e sobre as parcerias público-privadas, que permitam que sejam tomadas as medidas necessárias para zelar pelos activos e pela função accionista da Região Autónoma da Madeira e para garantir a sua sustentabilidade”* (n.º 2, al. d) da citada norma).

convicção de que “ a [sua] atuação está[va] em linha com o contrato de concessão”, admitindo que “ainda assim (...), caso venha a ser entendido pela SRMTC que impenderá sobre esta Secretaria Regional atuar de modo distinto perante a SDM, então, em consonância com o entendimento que venha a ser perfilhado por este Venerando Tribunal (...) serão tomadas as medidas necessárias no sentido de acautelar que o erário público não fique prejudicado à luz desse entendimento”.

Posto o que antecede o Tribunal conclui estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada ao seu autor a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno censura o autor pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.

Numa outra vertente, constata-se que as rendas da concessão têm sido calculadas unicamente com base nas taxas cobradas pela concessionária apesar de o contrato de concessão referir que são também devidos à RAM 10% sobre “Outras receitas da concessionária” [cfr. a alínea b) do número um da citada cláusula 11ª].

Embora se reconheça que aquela disposição suscita dúvidas de aplicação, na medida em que remete para o conceito de receita, que não é coincidente com o conceito de rendimento¹⁸⁰ e não tem tradução imediata nos elementos contabilísticos da concessionária, verifica-se que as demonstrações financeiras da empresa espelham outros rendimentos que satisfazem o conceito de receita (como sejam os juros e rendimentos similares, que ascenderam ao montante de 760.309 euros em 2014).

Porém, tando quanto a informação obtida indicia, nunca terá sido questionado pelo concedente o facto de a disposição contratual em causa ter sido geradora de qualquer contributo para o cálculo da renda.

Relativamente a este aspeto nada foi dito em contraditório.

Por fim, importa ainda referir que a Região vem contabilizando a receita da concessão como se de uma taxa se tratasse (concretamente, na C.E. 04.01.99 - Taxas, multas e outras penalidades / taxas diversas), o que se entende desajustado, na medida que, apesar de a mesma ter origem numa taxa, a remuneração da concedente, tem a natureza de uma renda.

Esta qualificação afigura-se a mais ajustada se atendermos também ao conteúdo do contrato de concessão, nomeadamente ao disposto na cl. 11ª, bem como à cl. 6ª, onde é referido expressamente que “constituem receita da concessionária as taxas cobradas aos utentes no âmbito da concessão, ...”.

3.4. CONCESSÕES NÃO IDENTIFICADAS PELA ADMINISTRAÇÃO

Conforme referido no ponto 3.1., na preparação da auditoria solicitou-se a todos os departamentos do Governo Regional que identificassem as concessões da administração regional direta, existentes em 2014, na esfera das respetivas tutelas.

A compilação dos dados obtidos e o seu cruzamento com outras fontes de informação levou a concluir-se pela existência de fortes indícios de que aquelas entidades não haviam reportado a totalidade das concessões em causa.

Nesse contexto, com recurso a diversas fontes de informação, foi elaborada uma lista (de natureza exemplificativa) contendo diversas situações que configuravam, ou que aparentavam configurar,

¹⁸⁰ Rendimento é um conceito de natureza económica que, no essencial, traduz o aumento de riqueza da empresa. A receita é um conceito de natureza financeira, geralmente associado a um fluxo de tesouraria, representando um direito de receber, correspondente à remuneração das vendas, prestação de serviços, ou outras.



concessões da RAM¹⁸¹, tendo sido a mesma remetida à SRF para que procedesse ao esclarecimento das situações elencadas.

Num procedimento análogo, contactou-se a DRPaGeSP no sentido de esclarecer a situação de um conjunto de bens (17 no total) do Inventário de Bens Imóveis da RAM, em que o campo "*natureza da ocupação*", surgia identificado como "*concessão*", e que não haviam sido arrolados no reporte efetuado pelos diversos departamentos do GR.

Nos pontos seguintes dá-se conta dos resultados do tratamento da informação obtida neste âmbito.

3.4.1. DADOS APRESENTADOS PELA SRF

Os esclarecimentos obtidos da SRF¹⁸² vieram introduzir um volume significativo de novos dados acerca de concessões existentes, com base nos quais se concluiu pela existência de 19 concessões que não haviam sido reportadas inicialmente¹⁸³.

Aquele conjunto de concessões encontra-se listado no anexo IV que sintetiza a informação mais relevante pese embora, ainda assim, existam insuficiências nomeadamente no que à receita de algumas concessões diz respeito, bem como à identificação da classificação económica da receita; referindo a SRF que os dados que apresentou "*resultam da melhor informação*" que lhe foi remetida "*pelos restantes Departamentos do Governo Regional*".

Em aditamento¹⁸⁴ a SRF apresentou ainda uma listagem relativa a licenças de utilização do domínio público marítimo vigentes a 31/12/2014, sob responsabilidade da Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais. Embora a figura da licença de utilização não seja visada por esta auditoria, esses dados constam do anexo V na medida em que, em determinados casos, são relevantes para dirimir situações de dúvida.

A 29/09/2015, em novo aditamento, a SRF adicionou¹⁸⁵ alguns dos dados que se encontravam em falta na informação remetida a 03/08/2015, encontrando-se os mesmos refletidos no anexo IV.

3.4.2. SITUAÇÕES NÃO ESCLARECIDAS PELA SRF

Apesar do conjunto significativo de dados apresentados pela SRF, aquele organismo não esclareceu seis situações (vide o anexo VI, parte A) verificando-se ainda que, em outras quatro situações, a resposta apresentada não foi conclusiva (anexo VI, parte B), na medida em que a SRF se limitou a informar que nesses casos não existia concessão mas sim um contrato de arrendamento, sem apresentar documentação que permitisse dissipar as dúvidas sobre a natureza dos contratos em causa¹⁸⁶.

Em referência ao conteúdo deste ponto, assim como dos pontos 3.4, 3.4.1 e 3.4.4 (observações 17 e 18), o SRF, em contraditório, veio referir que "*existem dificuldades, por parte dos Departamentos do Governo Regional, no entendimento da definição de concessão, que a SRF anualmente tenta colmatar*

¹⁸¹ Da lista constava um total de 38 situações assim agrupadas: Concessões, aparentemente vigentes em 2014, identificadas em anos anteriores no âmbito do Parecer à Conta da RAM (8); Concessões referenciadas em atos ou documentos oficiais do Governo Regional (10); Contratos de arrendamento que suscitam dúvidas quanto à sua verdadeira natureza (4); Outras situações do conhecimento comum identificadas que configuravam a utilização privativa e/ou exploração do domínio público hídrico (16).

¹⁸² Cfr. o ofício da SRF n.º 625/DROT, de 03/08/2015.

¹⁸³ A listagem apresentada introduziu ainda retificações aos dados de duas das concessões inicialmente identificadas.

¹⁸⁴ Através do ofício da SRF/GS n.º 991, de 17/09/2015.

¹⁸⁵ Cfr. o ofício da SRF/GS n.º 1141, de 29/09/2015.

¹⁸⁶ Em concreto, não foi indicada, nas situações em que se concluiu pela não existência de concessão, a fundamentação que suportou o recurso à figura jurídica adotada no contrato em causa; e, se o bem imóvel envolvido (ou sobre o qual é exercida a atividade) pertence ao domínio público ou ao domínio privado da Região.

aquando dos trabalhos preparatórios para a Conta da RAM. Na sequência desses trabalhos, a SRF procura esclarecer algumas situações por forma a obter a melhor informação (...)". Realça ainda aquele responsável que, no seguimento da solicitação da SRMTC¹⁸⁷, enviou um ofício-circular a todas as demais Secretarias Regionais, e que, na "sequência das respostas dos diversos Departamentos do Governo Regional, a SRF compilou a melhor informação disponível, não sem antes ter envidado todos os esforços para esclarecer as situações elencadas. Ainda assim, tal resultou na ausência de informação, elencada no Anexo VI a) do Relato da SRMTC, à qual a SRF é alheia, mas que, de forma responsável, fará tudo o que estiver ao seu alcance para colmatar".

Acrescenta o SRF, que, solicitou "esclarecimentos e informação adicional às situações reportadas no referido Anexo VI do relato", na sequência do que veio apresentar alguns dados adicionais (vide o anexo em causa).

Ainda quanto às situações em análise a DRPaGeSP veio em contraditório apresentar informação adicional que, não obstante, também não dissipa as dúvidas suscitadas.

3.4.3. DADOS APRESENTADOS PELA DRPAGESP

Relativamente ao conjunto de bens que o Inventário de Imóveis da RAM identificava como estando concessionados sem que essa situação tivesse sido reportada por qualquer departamento do GR (17 imóveis, conforme inicialmente referido), a DRPaGeSP¹⁸⁸ esclareceu que, na sequência da análise ao cadastro "foram detetadas incongruências nos dados introduzidos, por confusão na aplicação das terminologias, pelo que a maioria das situações não se enquadra no âmbito das concessões".

A análise dos elementos apresentados por aquela entidade permite concluir que nove das situações identificadas resultaram de erro e que os restantes oito imóveis encontram-se afetos às seguintes entidades: PATRIRAM (4); APRAM (1); Madeira Tecnopolo (1); Clube de Golfe (1) e ENASOL (1).

Na documentação apresentada a DRPaGeSP fez incluir um mapa com os dados relativos às concessões destas duas últimas entidades (cfr. o anexo VII), concessões essas que também já haviam sido identificadas nos esclarecimentos prestados pela SRF (vide o ponto 3.4.1 e anexo IV), observando-se que os dados remetidos pelos dois organismos não coincidem no caso dos valores pagos.

Em contraditório, a DRPaGeSP veio acrescentar que no "que concerne às discrepâncias identificadas pelo Tribunal e referente à concessão do Clube de Golfe e após validação junto da DROT, cumprenos esclarecer que foram recebidas todas as rendas desde 2000 até ao presente ano", anexando informação que atesta que, relativamente ao valor pago em 2014, a indicação presente no seu mapa é a que se apresenta correta.

Relativamente ao facto dos dados apresentados pela DRPaGeSP evidenciarem a existência de imóveis do domínio público concessionados à PATRIRAM (como sejam o "Museu da Quinta das Cruzes" e a "Casa Museu Frederico de Freitas") a sua Diretora regional, secundada pelo SRF, invocaram, em síntese, os seguintes argumentos:

- Que nos termos do artigo 11.º do DLR n.º 7/2007/M "à PATRIRAM pode ser acometido o direito e o encargo de administrar outros bens públicos, nomeadamente os do domínio público da Região Autónoma da Madeira";
- Direito aquele que deve ser exercido nos limites definidos no contrato de concessão, o qual "prevê, na cláusula 3.º, que "a Concessionária pode ser incumbida da gestão e administração de outros bens públicos, nomeadamente do domínio público da Região Autónoma da Madeira"";

¹⁸⁷ Refere-se concretamente ao pedido de esclarecimentos mencionado no 3.º parágrafo do ponto 3.4.

¹⁸⁸ Cfr. o ofício da DRPaGeSP n.º 660, de 27/07/2015.



- Que o contrato estabelece ainda a forma de transmissão e os limites à fruição daqueles bens, devendo a respetiva gestão de obedecer aos princípios e regras gerais aplicáveis à gestão do domínio público;
- E que, no caso dos imóveis mencionados, foram os mesmos *“integrados ab initio no referido contrato de concessão (...), tendo, por isso, sido integralmente cumpridas as formalidades exigidas”*.

Por fim, é de assinalar que a pesquisa efetuada aos registos do Inventário de Imóveis da RAM (informação pela qual DRPaGeSP é responsável) dos bens afetos a concessões permitiu concluir que os dados constantes do cadastro estão afetados por erros que lhe retiram credibilidade. Em contraditório, a DRPaGeSP alegou que no *“que se refere aos dados do inventário e as incongruências verificadas, efetivamente reconhecemos que existem alguns lapsos. A questão em causa é meramente de natureza conceptual e está confinada aos registos iniciais, cuja resolução obriga a rever o histórico e a sanar os lapsos detetados. No entanto, face ao recente ganho de alargadas competências pela PAGESP a concretização desse objetivo só será possível em devido tempo”*.

3.4.4. SÍNTESE DA IDENTIFICAÇÃO DAS CONCESSÕES

O resultado dos trabalhos de identificação das concessões não reportadas inicialmente pela administração, encontram-se sintetizados no quadro seguinte, realçando-se, atento o referido nos pontos 3.4.1 e 3.4.2, não ser possível concluir com segurança se os dados apresentados representam fielmente a totalidade das concessões existentes sob tutela da administração regional direta.

Quadro 8 – Mapa síntese das concessões existentes em 2014

Departamento	Número de concessões	Receita arrecadada em 2014	(em euros)
			Valores em dívida a 31/12/2014
PG	1	8.071,00	5.978,00
SRF	2	2.493,98	0,00
SRETC	2	0,00	0,00
SRE	1	0,00	0,00
SRA	13	52.221,91	1.242.930,85
Total de concessões dos novos dados ¹⁸⁹	19	62.786,89	1.248.908,85
Outras correções apresentadas		269.451,94	
Total de concessões dos dados iniciais	45	993.951,39	854.118,99
Total corrigido	64	1.326.190,22	2.103.027,84

A observação do quadro permite concluir que o número de concessões que não haviam sido reportadas (19) representa cerca de 42% do número inicial pese embora a diferença mais expressiva que os novos dados vieram introduzir se tenha verificado no montante das rendas em dívida a 31/12/2014, o qual registou um acréscimo na ordem dos 146%.

Importa aqui sobretudo realçar que, a simples existência daquelas concessões, sem que as mesmas tenham sido reportadas, denuncia a insuficiência dos sistemas de controlo interno implementados nos departamentos do governo que tutelam as concessões em causa.

Esta situação assume particular acuidade quando se constata que algumas das concessões que integram a lista são facilmente referenciáveis (pode dizer-se que passíveis de identificação até pelo senso comum) para além de estarem na génese (vide anexo IV) de dívidas à RAM, de montante assinalável, em resultado de incumprimentos contratuais prolongados.

Registar também que o facto de a administração não ter reportado aquelas concessões no momento devido condicionou decisivamente os trabalhos de auditoria, desde logo na seleção da amostra, que foi

¹⁸⁹ Estes dados correspondem à síntese da informação do anexo IV conjugada com a do anexo VII.

efetuada com base num universo que, veio-se a concluir, estava amputado, e, por outro lado, porque os indícios de tais falhas (desconhecendo-se contudo a sua dimensão) obrigaram ao desenvolvimento concomitante de iniciativas para identificar o maior número possível de concessões.

4. EMOLUMENTOS

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º, n.º 1, do DL n.º 66/96, de 31 de maio¹⁹⁰, são devidos emolumentos pelas Secretarias Regionais das Finanças e da Administração Pública, da Agricultura e Pescas, da Educação e da Economia, Turismo e Cultura, no montante global de € 1.716,40 (cfr. o Anexo I).

¹⁹⁰ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29/06, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28/08, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04/04.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da LOPTC, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas.
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória imputada nos pontos 3.3.2.1., 3.3.2.2.2. – A e C, 3.3.2.3., 3.3.4.1.2., ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 9, alíneas a) a c), da Lei n.º 98/97, alterada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
- c) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 12 meses, sobre as diligências efetuadas pela Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública, pela Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, e pela Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura, para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- d) Determinar ainda que o Tribunal seja informado, no prazo de 6 meses, sobre a situação:
 - Da cobrança das dívidas do concessionário do entreposto frigorífico de Câmara de Lobos relacionadas com as rendas e com o fornecimento de eletricidade e de água ao mencionado estabelecimento (ponto 3.3.2.1. do relatório).
 - Da cobrança das dívidas relacionada com os contratos de concessão do CAPA (indicando se foram ou não promovidas ações judiciais), devendo ser remetida a correspondente documentação comprovativa (pontos 3.3.2.2.2. – A e C e 3.3.2.3. do relatório).
 - Do acordo extrajudicial estabelecido entre a RAM e a empresa *MADEIQUINTAS Empreendimentos Turísticos, Lda.*, devendo ser remetida a correspondente documentação comprovativa (ponto 3.3.3.1. do relatório).
- e) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido aos responsáveis identificados no Anexo VIII.
- f) Remeter um exemplar deste relatório às demais entidades identificadas no quadro 4.
- g) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC.
- h) Expressar às entidades auditadas o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação.
- i) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4.
- j) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois de ter sido notificado aos responsáveis.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 14 dias do mês de janeiro de 2016.

A Juíza Conselheira,

(Laura Tavares da Silva)

A Assessora,

Ana Mafalda Nobre dos Reis 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,**

Nuno A. Gonçalves
(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

I – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL N.º 66/96, DE 31 DE MAIO) ¹

AÇÃO: Auditoria ao controlo da receita das concessões na administração regional direta

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública, Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura, e Secretaria Regional da Educação.

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública, Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura, e Secretaria Regional da Educação.

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	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	216	19.070,64 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 4H00 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 atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		19.070,64 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS ²		1.716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.716,40 €

- Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação 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.
- Montante a repartir equitativamente entre os sujeitos passivos, cabendo a cada um o pagamento de € 429,10.



II – Amostra

Sec.	Serviço responsável	Concessionário	Objeto da concessão	Receita arrecadada em 2014	Dívida a 31/12/2014
SRE	ESJM - S.R.E	Vigofaria - Serviço e Material Escolar Unipessoal, Lda.	Concessão do serviço Público de Papelaria da Escola Secundária Jaime Moniz	625,00 €	0,00 €
SRE	ESJM - S.R.E	António José Correia	Concessão de Exploração dos Bares da Escola Secundária Jaime Moniz	2.600,00 €	0,00 €
SRAP	Direção Regional de Pescas	António Justino Ferreira	Exploração do Entrepasto Frigorífico de Câmara de Lobos.	10.170,00 €	6.891,53 €
SRAP	Direção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural/ Direção de Serviços de Comércio Agroalimentar	Cana do Leme, Unipessoal, Lda	Utilização do posto fixo n.º 7 para a preparação comercial e comercialização grossista de produtos de floricultura no Centro de Abastecimento de Produtos Agrícolas do Funchal (CAPA)		
SRAP	Direção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural/ Direção de Serviços de Comércio Agroalimentar	Filipe Hilário Ferreira de Sousa	Utilização do posto fixo n.º 9 para a preparação comercial e comercialização grossista de hortofrutícolas frescos no Centro de Abastecimento de Produtos Agrícolas do Funchal (CAPA)		
SRAP	Direção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural/ Direção de Serviços de Comércio Agroalimentar	Notável Aroma, Lda	Utilização dos postos fixos de vendas n.º 12 e 13 para a comercialização grossista de hortofrutícolas frescos no Centro de Abastecimento de Produtos Agrícolas do Funchal (CAPA)	1.933,11 €	12.963,96 €
SRAP	Direção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural/ Direção de Serviços de Comércio Agroalimentar	Associação de Agricultores da Madeira	Utilização do posto fixo de vendas n.º 8 para comercialização grossista de hortofrutícolas frescos no Centro de Abastecimento de Produtos Agrícolas do Funchal (CAPA)		
SRAP	Direção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural/ Direção de Serviços de Comércio Agroalimentar	Freshbio, Comércio de Produtos Biológicos, Lda	Utilização do posto fixo de vendas n.º 15 e n.º 16 para as atividades de preparação comercial e de comercialização grossista de produtos de agricultura biológica no Centro de Abastecimento de Produtos Agrícolas do Funchal (CAPA)		
SRAP	Direção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural/ Direção de Serviços de Comércio Agroalimentar	Celso Cruz Gomes Pestana e Januário Cecílio Fernandes	Exploração do snack-bar instalado no Centro de Abastecimento de Produtos Agrícolas do Funchal (CAPA)		30.459,35 €
SRETC	Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura	MadeiQuintas - Empreendimentos Turísticos, Lda.	Obra pública - Reconstrução e Exploração da Quinta do Monte	-	
SRETC	Direção Regional do Património	CELFF - Centro de Estudos, Línguas e Formação do Funchal, S.A.	Exploração da Escola de Hotelaria e Turismo da Madeira (*)	0,00 €	800.000,16 €
SRFAP	Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública/Direção Regional do Tesouro	SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, SA	Implantação e exploração da Zona Franca da Madeira	819.449,02 €	0,00 €
Total				834.777,13 €	850.315,00 €

(*) Embora tenha sido abrangida pela amostra esta concessão não foi objeto de análise nesta auditoria dado que encontra-se a decorrer uma auditoria especificamente dirigida àquela concessionária, e que abarcará a matéria em causa.



III – Cálculo das rendas da concessão da ZFM por parte da SDM ¹⁹¹

Áreas de negócio	Faturação			Notas de Crédito			Cobrança Duvidosa (de clientes) ^(a)			Total Geral	Total Faturação
	TXI	TXA	TXD	TXI	TXA	TXD	TXI	TXA	TXD		
SF - Serviço Financeiro	0,00	440.000,00	0,00	0,00	-150.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	290.000,00	290.000,00
SI - Serviços Internacionais	400.450,00	2.782.106,00	0,00	-2.500,00	-62.528,00	0,00	0,00	-312.456,00	0,00	2.805.072,00	3.117.528,00
ZFI - Zona Franca Industrial	3.000,00	2.832.046,45	0,00	0,00	-95.937,45	0,00	0,00	0,00	0,00	2.739.109,00	2.739.109,00
MAR - Shipping	1.028.491,00	1.583.565,00	555.689,00	-180.857,00	-169.460,00	-26.565,00	0,00	-22.182,00	0,00	2.768.681,00	2.790.863,00
Reversões ^(b)	0,00	13.574,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13.574,00	
Total da Fat.-(NC+CobDuv)	1.431.941,00	7.651.291,45	555.689,00	-183.357,00	-477.925,45	-26.565,00	0,00	-334.638,00	0,00	8.616.436,00	8.937.500,00
Taxa a Entregar RAM	143.194,10	765.129,15	55.568,90	-18.335,70	-47.792,55	-2.656,50	0,00	-33.463,80	0,00	861.643,60	
Saldo de abertura										64.457,50	
Valor Liquidado p/CHQ.										-819.449,02	
Valor Pendente (278210014)p/2015										106.652,08	

Notas:

(a) Os valores correspondem às perdas por imparidade em dívidas a receber de clientes (saldo da conta 6511).

(b) Os valores correspondem às reversões de perdas por imparidade em dívidas a receber de clientes (saldo da conta 7621).

TXI = Taxa de Instalação.

TXA = Taxa Anual.

TXD = Taxas Diversas.

¹⁹¹ O mapa apresenta-se conforme foi fornecido pela SDM, através da SRF, tendo-se apenas efetuado ligeiras alterações no texto para facilitar a apreensão do conteúdo. Com este mesmo objetivo introduziram-se também as notas ao quadro.



IV – Concessões não reportadas pelos Serviços ¹⁹²

Departamento / Serviço responsável	Concessionário	Objeto da concessão	Duração da concessão		Receita arrecadada em 2014	Dívida a 31/12/2014
			Início	Fim		
PG Presidência do Governo Regional/Direção Regional da Administração Pública do Porto Santo	Equilibrium Gym - Ginásio de Fisioterapia, Lda.	Exploração de 2 bares, ginásio e spa no pavilhão multiusos do Porto Santo	15-04-2010	15-04-2015	8.071,00	5.978,00
SRF Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública	Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, SA	Exploração da infraestrutura implantada na Praça do Mar	19-06-2014	09-06-2044	0,00	0,00
SRF Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública	Associação Clube de Golfe do Santo da Serra (Madeira)	Reconstrução, ampliação e exploração do campo de golfe do Santo Serra	12-10-1996	12-10-2023	(IND)	(IND)
SRETC Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura	MPE - Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, SA	Criação, gestão, exploração e promoção parques empresariais na Região Autónoma da Madeira	27-03-2006	27-03-2031	(NA)	(NA)
SRETC Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura	ENASOL - Sociedade de Hotelaria e Turismo da Madeira Lda.	Exploração da Pousada dos Vinháticos	31-05-1987	31/12/2018	(NA)	(NA)
SRA Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	Ponta da Calheta, Hotelaria e Restauração, Lda.	Exploração restaurante e bar na Calheta, Porto Santo através utilização domínio público marítimo	24-04-1990	24-04-2015	1.925,00	0,00
SRA Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	M&J Pestana - Sociedade Turismo da Madeira, SA	Exploração hotel Pestana Palms Hotel através utilização domínio público marítimo	07-04-1992	07-04-2022	11.550,00	0,00
SRA Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	ITI - Sociedade de Investimentos Turísticos na Ilha da Madeira, SA	Exploração hotel Pestana Atlantic Gardens através utilização domínio público marítimo	15-02-1995	15-02-2025	4.730,00	0,00
SRA Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	Turiscaniço - Empreendimentos Turísticos, Lda.	Exploração hotel Royal Orchid através utilização domínio público marítimo	10-05-1999	10-05-2029	8.998,00	0,00
SRA Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	Quinta do Lorde, SA	Exploração marina e empreendimento Quinta do Lorde através utilização domínio público marítimo	08-11-2002	08-11-2077	0,00	194.841,02

¹⁹² Dados extraídos do anexo ao ofício da SRF n.º 625/DROT, de 03/08/2015 (apresenta-se aqui apenas as concessões que não haviam sido identificadas anteriormente, visto que aquele anexo contém dados relativos a concessões que já haviam sido reportadas). Incorporou-se também neste mapa as correções que resultam do aditamento apresentado pela SRF, através ofício n.º 1141, de 29/09/2015.

Departamento / Serviço responsável		Concessionário	Objeto da concessão	Duração da concessão		Receita arrecadada em 2014	Dívida a 31/12/2014
				Início	Fim		
SRA	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	Freitas e Pestana, Lda.	Exploração rampa acesso mar e piscina Reis Magos através utilização domínio público marítimo	10-10-2000	10-10-2030	1.236,32	0,00
SRA	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	PT Comunicações, SA	Exploração cabo submarino, Cabeço da Ponta, Porto Santo através utilização domínio público marítimo	18-09-2006	18-09-2026	4.523,75	0,00
SRA	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	PT Comunicações, SA	Exploração cabo submarino, Praia da Lagoa, Machico através utilização domínio público marítimo	18-09-2006	18-09-2026	1.100,00	0,00
SRA	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	PT Comunicações, SA	Exploração cabo submarino, Praia Formosa, Funchal através utilização domínio público marítimo	18-09-2006	18-09-2026	2.230,25	0,00
SRA	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	M&J Pestana - Sociedade Turismo da Madeira, SA	Exploração restaurante Tia Maria, praia Ribeiro Salgado, Porto Santo através utilização domínio público marítimo	05-02-1996	05-02-2026	1.806,75	0,00
SRA	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	Reparítima, Lda.	Exploração estaleiro embarcações de recreio, Água de Pena, Machico	11-12-2009	11-12-2019	0,00	786.637,04
SRA	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	Linha Sextante, Lda.	Exploração estaleiro naval da Ribeira dos Socorridos	26-03-2008	26-03-2018	0,00	110.623,94
SRA	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais/Direção Regional Ordenamento Território e Ambiente	Complexo Balnear Garajau, Lda.	Exploração zona balnear e teleférico no Garajau	15-04-2009	15-04-2019	14.121,84	150.828,85
SRE	Secretaria Regional de Educação	Polo Científico e Tecnológico da Madeira, Madeira Tecnopolo, SA	Gestão e exploração do parque científico e tecnológico da Madeira	11-06-2003	11-06-2033	(NA)	(NA)
Total						60.292,91	1.248.908,85

(IND) = Informação Não Disponibilizada pela Secretaria Regional

(NA) = Não Aplicável



V – Licenças de utilização do Domínio Público Marítimo

Serviço responsável	Identificação do Titular	Objeto da Licença	Duração da licença		Contrapartidas previstas para a RAM	Receita arrecadada em 2014	Dívida a 31/12/2014
			Início	Fim			
DROTA	C.M.PORTO SANTO	APOIO BALNEAR NA PRAIA DA FONTINHA, PORTO SANTO	11-11-2013	11-11-2023	168,96 € / ano	168,96 €	0,00 €
DROTA	VILA GALÉ ,SA	HOTEL VILA GALÉ, SANTA CRUZ	12-10-2009	12-10-2019	9.776,25 € / ano	9.776,25 €	0,00 €
DROTA	ROBERTO FILIPE CÂMARA BRITO	ARMAZEM, PORTO SANTO, (ABRIGO n.º 34)	09-01-2012	09-01-2017	31,68 € / ano	31,68 €	0,00 €
DROTA	C.M.FUNCHAL	COMPLEXO BARREIRINHA, FUNCHAL	06-10-1939	05-10-2015	582,12 € / ano	582,12 €	0,00 €
DROTA	VIRGINIA FREITAS	INDUSTRIA/HABITAÇÃO, SANTA CRUZ	14-12-1964	14-12-2009	824,51 € / ano	824,51 €	824,51 €
DROTA	CLUBE NAVAL DO FUNCHAL	COMPLEXO BALNEAR DO CLUBE NAVAL DO FUNCHAL	09-12-1966	Reconhecida propriedade privada		0,00 €	0,00 €
DROTA	ISLAND HOTELARIA, LDA	HOTEL "REIDS HOTEL"	10-01-1968	09-01-2018	2.822,58 € / ano	2.822,58 €	0,00 €
DROTA	REPSOL PORTUGUESA, S.A.	POSTO DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS, PORTO MONIZ	18-06-2012	18-06-2022	1.221,00 € / ano	1.221,00 €	0,00 €
DROTA	C.M.PORTO MONIZ	RESTAURAÇÃO E PISCINAS NATURAIS	18-03-1969	18-03-2019	3.111,24 € / ano	3.111,24 €	0,00 €
DROTA	SOCIEDADE IMOBILIÁRIA DE EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS - SAVOI, S.A.	"HOTEL SAVOY E ROYAL SAVOY RESORT" , FUNCHAL	17-12-1969	17-12-2019	26.582,30 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	LUCULLUMAR-Sociedade Hoteleira & Turismo, S.A.	COMPLEXO BALNEAR LIDO GALOMAR, CANIÇO, SANTA CRUZ	22-01-1995	21-01-2020	5.464,25 € / ano	5.464,25 €	0,00 €
DROTA	MARIA JOSÉ DE SOUSA	ARMAZEM, PORTO SANTO	17-08-2005	16-08-2015	49,50 € / ano	49,50 €	0,00 €
DROTA	SOLINERTES, LDA	CAIS INERTES, PRAIA DOS ANJOS, PONTA DO SOL	27-01-2006	26-01-2016	8.970,50 € / ano	8.970,50 €	0,00 €
DROTA	ROBERTO CARLOS MENDONÇA PEREIRA	CABO AÉREO PARA EXPLORAÇÃO DE INERTES, SEIXAL, PORTO MONIZ	02-09-2003	01-09-2015	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	ROSA DRUMOND LDA	RESTAURANTE "QUEBRA MAR", S. VICENTE	02-12-1971	01-12-2016	4.400,00 € / ano	4.400,00 €	0,00 €
DROTA	BETAMAR TORRE PRAIA - Investimentos Turísticos, Lda	RESTAURAÇÃO PISCINAS, PORTO SANTO	02-10-1974	01-10-2016	286,00 € / ano	286,00 €	0,00 €
DROTA	JOÃO DRUMOND / (FÁTIMA DRUMOND DA GAMA)	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO E APETRECHOS, PORTO SANTO	21-10-1974	20-10-2015	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	MANUEL EUGÉNIO JARDIM FERNANDES	CASA DE LAZER, PORTO SANTO	06-10-2010	06-10-2020	72,60 € / ano	72,60 €	0,00 €
DROTA	MARIA GILDA A.S.B. CORREIA	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO E UTENSÍLIOS DE PESCA, PORTO SANTO	19-08-2011	19-08-2016	36,60 € / ano	39,60 €	0,00 €
DROTA	FRANCISCO DOS SANTOS	EDIFICAÇÃO DESTINADA A REPARAÇÃO DE MOTORES MARÍTIMOS, CÂMARA DE LOBOS	23-07-1995	22-07-2020	39,60 € / ano	39,60 €	0,00 €
DROTA	ANTONINO DE FREITAS	EDIFICAÇÃO DESTINADA A SERRALHARIA MECÂNICA E ELÉTRICA, CÂMARA DE LOBOS	07-06-1996	06-06-2016	29,35 € / ano	29,50 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ GREGÓRIO RODRIGUES BANGANHO	ARMAZEM, PORTO SANTO	01-03-1977	28-02-2017	264,00 € / ano	264,00 €	0,00 €
DROTA	ANA MARIA OLIVEIRA	ABRIGO PARA BARCO, PORTO SANTO	10-05-1996	09-05-2016	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €

Serviço responsável	Identificação do Titular	Objeto da Licença	Duração da licença		Contrapartidas previstas para a RAM	Receita arrecadada em 2014	Dívida a 31/12/2014
			Início	Fim			
DROTA	FRANCISCO ABREU	EDIFICAÇÃO DESTINADA A OFICINA E ARRECADAÇÃO DE MATERIAIS, CÂMARA DE LOBOS	07-04-1977	06-04-2017	99,00 € / ano	99,00 €	0,00 €
DROTA	EMPRESA DE ELECTRICIDADE DA MADEIRA	CENTRAL TÉRMICA DA RIBEIRA DOS SOCORRIDOS	19-12-1977	18-12-2017	2.182,59 € / ano	0,00 €	8.730,36 €
DROTA	JOSÉ SÍLVIO CORREIA ESCÓRCIO	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO	09-11-1978	08-11-2018	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	RICARDO JORGE SANTANA MORNA JARDIM	HABITAÇÃO, SANTA CRUZ	07-03-2008	07-03-2018	363,00 € / ano	363,00 €	0,00 €
DROTA	ABEL HOMEM DE GOUVEIA -- > ANDRÉ CALADO	HABITAÇÃO, SANTA CRUZ	08-08-2014	08-08-2019	315,50 € / ano	315,50 €	0,00 €
DROTA	FRANCISCO R. NÓBREGA SOUSA	HABITAÇÃO, SANTA CRUZ	24-10-1979	24-10-2019	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	C.M.FUNCHAL	BALNEAR - PRAIA DE SÃO TIAGO, FUNCHAL	28-12-1979	28-12-2019	585,12 € / ano	585,12 €	0,00 €
DROTA	CARLOTA DUARTE CAVACO	HABITAÇÃO, SANTA CRUZ	22-04-2008	22-04-2018	326,70 € / ano	326,70 €	0,00 €
DROTA	ILHÉU MAR - SOCIEDADE TURÍSTICA DO NORTE, LDA	RESTAURANTE "CACHALOTE" , PORTO MONIZ	04-02-2013	04-02-2023	2.695,00 € / ano	2.695,00 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ EUGÉNIO LOPES DE FREITAS	HABITAÇÃO, SANTA CRUZ	18-06-1980	18-06-2020	253,44 € / ano	253,44 €	0,00 €
DROTA	ANTÓNIO DA SILVA PINTO CORREIA	HABITAÇÃO, SANTA CRUZ	18-06-1980	18-06-2020	229,02 € / ano	229,02 €	0,00 €
DROTA	CARLOS ALBERTO VASCONCELOS	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO	18-06-1980	18-06-2020	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	GREGÓRIO GOMES JARDIM	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	26-05-1981	26-05-2021	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ LUÍS FERREIRA AFONSO	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	04-06-1981	04-06-2016	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	SAVIOTTI, LDA	CAMPO DE TÊNIS DO HOTEL "DOM PEDRO BAÍA", MACHICO	30-11-1981	30-11-2006	2.127,24 € / ano	0,00 €	6.381,72 €
DROTA	JOÃO ALBINO BAETA DE SOUSA	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	29-07-1982	29-07-2017	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	MIGUEL N. LIMA FRANGO	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	09-08-2012	09-08-2017	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	RUI FERREIRA AFONSO	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	06-02-1984	06-02-2019	107,25 € / ano	107,25 €	0,00 €
DROTA	ANDRÉ VALENTE PERFEITO COSTA NEVES	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	19-07-2013	19-07-2018	112,75 € / ano	112,75 €	0,00 €
DROTA	MANUEL DO ESPÍRITO SANTO NASCIMENTO	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	05-11-1984	05-11-2019	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	CLUBE TURISMO DA MADEIRA	INFRESTRUTURAS E INSTALAÇÕES, FUNCHAL	18-02-1955	18-02-2020	Isenção em vigor	0,00 €	0,00 €
DROTA	PEDRO ANTÓNIO MENDONÇA RODRIGUES	RESTAURANTE "BAR DO HENRIQUE", PORTO SANTO	10-05-2000	10-05-2020	591,25 € / ano	591,25 €	0,00 €
DROTA	GREGÓRIO GOMES JARDIM	"SNACK BAR O GOLFINHO", PORTO SANTO	18-02-1986	18-02-2016	148,50 € / ano	148,50 €	0,00 €
DROTA	M&J PESTANA - SOCIEDADE DE TURISMO DA MADEIRA, SA	EMPREENHIMENTO TURÍSTICO "PESTANA - CARLTON MADEIRA HOTEL - OCEAN RESORT"	28-07-1986	28-07-2016	17.366,25 € / ano	17.366,25 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ JORGE MARIA TELO HERD.	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO	20-02-1984	20-02-2019	29,50 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	MARCELO VIEIRA MONIZ DE MENEZES	MORADIA, SANTA CRUZ	11-03-2008	11-03-2013	548,13 € / ano	0,00 €	2.732,90 €
DROTA	MARCOS MARQUES ROSA, LDA	POUSADA "STALAGEM DO MAR", S. VICENTE	02-04-1987	02-04-2017	7.607,51 € / ano	7.607,51 €	0,00 €
DROTA	ILHÉU DE FORA - EMPREENHIMENTOS TURÍSTICOS, S.A.	BAR E ESPLANADA DO HOTEL "PORTO SANTO", PORTO SANTO	20-02-2003	20-02-2017	385,00 € / ano	385,00 €	0,00 €
DROTA	ROCA, MADEIRA E MAR - EMPREENHIMENTOS TURÍSTICOS, LDA	RESTAURANTE "ROCA MAR", SANTA CRUZ	06-03-1987	06-03-2017	1.017,50 € / ano	1.017,50 €	0,00 €
DROTA	JOÃO CARLOS GOUVEIA DIAS	RESTAURANTE "DOCA DO CAVACAS", (COZINHA E BAR), FUNCHAL	08-04-2008	08-04-2018	239,88 € / ano	239,88 €	0,00 €



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Serviço responsável	Identificação do Titular	Objeto da Licença	Duração da licença		Contrapartidas previstas para a RAM	Receita arrecadada em 2014	Dívida a 31/12/2014
			Início	Fim			
DROTA	JOÃO CARLOS GOUVEIA DIAS	RESTAURANTE "DOCA DO CAVACAS", (RESTAURANTE E INSTALAÇÕES SANITÁRIAS), FUNCHAL	08-04-2008	08-04-2018	164,84 € / ano	164,84 €	0,00 €
DROTA	ROCA, MADEIRA E MAR - EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS, LDA	HOTEL RESIDENCIAL "ROCA MAR", SANTA CRUZ	29-09-1987	29-09-2017	8.607,50 € / ano	8.607,50 €	0,00 €
DROTA	HOTELMAR INDÚSTRIA HOTELEIRA, LDA	COMPLEXO TURÍSTICO ("MADEIRA REGENCY CLUB"), FUNCHAL	01-01-1988	01-01-2018	5.651,25 € / ano	0,00 €	33.907,50 €
DROTA	MURIEL & RIBEIRO, LDA	COMPLEXO TURÍSTICO ("HOTEL PENHA DE FRANÇA MAR"), FUNCHAL	16-08-1998	16-08-2018	Licença em atualização	0,00 €	0,00 €
DROTA	SEVERIM & MARTINS, LDA	"BAR LA SIESTA", PORTO SANTO	16-08-1988	16-08-2018	291,50 € / ano	705,99 €	0,00 €
DROTA	CUNHA SANTOS & CAMACHO, TURISMO, SA	SNACK BAR "MAR E SOL", APOIO BALNEAR DO "HOTEL REGENCY PALACE", FUNCHAL	11-09-1989	11-09-2019	907,50 € / ano	0,00 €	1.815,00 €
DROTA	ANA LUÍSA DE LEÇA PEREIRA UMBELINO	HABITAÇÃO, MACHICO	27-08-2010	27-08-2020	881,50 € / ano	0,00 €	881,50 €
DROTA	ORLANDO FERRAZ DE SOUSA	CAIS, RAMPA VARAGEM E LOGRADOUROS, MACHICO	11-04-2012	11-04-2016	932,58 € / ano	932,58 €	0,00 €
DROTA	LUÍS EDUARDO GUIANCE BETTENCOURT	RESTAURAÇÃO (PÉ NA ÁGUA)	01-09-1995	01-09-2010	385,00 € / ano	1.925,00 €	0,00 €
DROTA	MARIA JOSÉ DE SOUSA	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	17-08-2005	17-08-2015	47,50 € / ano	47,52 €	0,00 €
DROTA	SOSOL - EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS, LDA	ESTAB. HOTELEIRO COM RESTAURANTE, BAR E BALNEÁRIOS ("HOTEL CALHETA BEACH"), CALHETA	21-01-1991	21-01-2016	13.442,00 € / ano	13.442,00 €	0,00 €
DROTA	FRANCISCO ROSENDO DE NÓBREGA E SOUSA	HABITAÇÃO, SANTA CRUZ	11-02-1992	11-02-2016	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO FUNDIMO	"ATLANTIC BAY HOTEL BEACH RESORT 2", FUNCHAL	16-12-2010	17-05-2020	12.994,25 € / ano	0,00 €	12,994,25
DROTA	JOSÉ ANTÓNIO FERREIRA DRUMOND	ABRIGO PARA APOIO A ATIVIDADES NÁUTICAS DE LAZER, PONTA DO SOL	10-02-1992	10-02-2017	145,75 € / ano	145,75 €	0,00 €
DROTA	PENÍNSULA, INVESTIMENTOS TURÍSTICOS, S.A.	PLATAFORMA MARÍTIMA DO "THE CLIFFBAY RESORT HOTEL", FUNCHAL	02-12-1992	02-12-2016	8.360,00 € / ano	8.360,00 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ DOS SANTOS DINIZ	HABITAÇÃO, CÂMARA DE LOBOS	04-01-1993	04-01-2018	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ ANTÓNIO FERREIRA DRUMOND	HABITAÇÃO, PONTA DO SOL	24-06-1992	24-06-2017	33,66 € / ano	33,66 €	0,00 €
DROTA	APARTHOTELUAMAR	PISCINA E SOLÁRIO DO "LUAMAR - SUITE HOTEL", PORTO SANTO	05-09-1989	05-09-2019	1.581,25 € / ano	1.581,25 €	0,00 €
DROTA	ANTÓNIO BRUNO AFONSO E ÁLVARO LEONARDO AFONSO	RAMPA DE ACESSO, MACHICO	23-10-1996		55,44 € / ano	55,44 €	0,00 €
DROTA	SANTOS & CALAÇA, LDA	RESTAURANTE "PRAINHA PRAIA", MACHICO	13-09-1996	13-09-2016	518,10 € / ano	518,10 €	0,00 €
DROTA	JOÃO ARLINDO DE ORNELAS	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	24-04-1996	24-04-2016	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	JOÃO FERNANDO BARROS	HABITAÇÃO, CÂMARA DE LOBOS	15-01-1996	15-01-2016	335,28 € / ano	670,56 €	0,00 €
DROTA	JOÃO DOS REIS	HABITAÇÃO, RIBEIRA BRAVA	25-03-1996	25-03-2016	95,70 € / ano	0,00 €	95,70 €
DROTA	JOSÉ GREGÓRIO DOS SANTOS	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	24-04-1996	24-04-2016	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	JOÃO SOARES	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	01-01-1995	01-01-2020	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	ANTÓNIO DA ENCARNAÇÃO CARDOSO DE GOUVEIA	HABITAÇÃO, SANTA CRUZ	12-12-1996	12-12-2016	112,86 € / ano	0,00 €	226,30 €
DROTA	ANTÓNIO CATARINO GONÇALVES REIS	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	17-03-1997	17-03-2017	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €

Serviço responsável	Identificação do Titular	Objeto da Licença	Duração da licença		Contrapartidas previstas para a RAM	Receita arrecadada em 2014	Dívida a 31/12/2014
			Início	Fim			
DROTA	JOSÉ AIRES RODRIGUES BRAZÃO MACHADO	MORADIA, SÃO VICENTE	23-07-1997	23-07-2017	356,40 € / ano	356,40 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ JOEL DOS SANTOS	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	21-12-1998	21-12-2015	29,35 € / ano	29,35 €	0,00 €
DROTA	ANTONINO ASCENSÃO DA PONTE	ARMAZÉM AGRÍCOLA, PORTO MONIZ	11-04-2008	11-04-2018	59,40 € / ano	59,40 €	0,00 €
DROTA	EMOÇÕES E PALADARES SERVIÇOS TURÍSTICOS, LDA	RESIDENCIAL "PORTO CALHAU"	06-02-2013	06-02-2013	2.499,67 € / ano	2.499,67 €	0,00 €
DROTA	CLUBE NAVAL DO SEIXAL	SEDE SOCIAL DO CLUBE DESPORTIVO, SEIXAL, PORTO MONIZ	27-06-2008	27-06-2018	1.626,60 € / ano	0,00 €	8.133,00 €
DROTA	JOÃO CARLOS DA CONCEIÇÃO	MORADIA, PORTO MONIZ	29-01-2009	29-01-2019	369,60 € / ano	369,60 €	0,00 €
DROTA	SOCIEDADE PONTA DO OESTE, SA	ESTRUTURA DE SIMILARESDE HOTELARIA, PONTA DO SOL	24-03-2009	24-03-2019	1.355,75 € / ano	1.355,75 €	2.711,50 €
DROTA	SOCIEDADE PONTA DO OESTE, SA	ESTRUTURA FUNCIONAL DE SERVIÇOS, PONTA DO SOL	24-03-2009	24-03-2019	1.135,75 € / ano	1.135,75 €	2.271,50 €
DROTA	SYLVIA SCHEY	HABITAÇÃO, SANTA CRUZ	24-03-2009	24-03-2019	240,90 € / ano	240,90 €	0,00 €
DROTA	RESO - ACTIVIDADES TURÍSTICAS E ASSESSORIA DE GESTÃO, SA	HABITAÇÃO, PORTO SANTO	23-07-2009	23-07-2019	282,15 € / ano	282,15 €	0,00 €
DROTA	FREITAS PESTANA, LDA	RESTAURANTE ANEXO A UNIDADE HOTELEIRA, SANTA CRUZ	18-02-2010	18-02-2020	550,00 € / ano	550,00 €	0,00 €
DROTA	JACINTO BERNERDO TOMÁZ	ARMAZÉM AGRÍCOLA, SÃO VICENTE	03-03-2010	03-03-2020	194,04 € / ano	194,04 €	0,00 €
DROTA	MARIA DO CÉU GONÇALVES	HABITAÇÃO, SÃO VICENTE	09-03-2010	09-03-2020	99,66 € / ano	99,66 €	0,00 €
DROTA	MARTA MARIA CASTRO DE GOUVEIA ANDRADE	HABITAÇÃO, SÃO VICENTE	09-03-2010	09-03-2020	297,00 € / ano	297,00 €	0,00 €
DROTA	AQUAILHA - AQUACULTURA, LDA	PISCICULTURA FLUTUANTE, RIBEIRA BRAVA	05-05-2010	05-05-2020	3.316,50 € / ano	0,00 €	13.266,00 €
DROTA	AQUÁRIO DA MADEIRA, S.A.	AQUÁRIO, PORTO MONIZ	12-05-2010	12-05-2020	2.039,40 € / ano	2.039,40 €	0,00 €
DROTA	HERSAL - INVESTIMENTOS TURÍSTICOS, S.A.	CS HOTEL "VIDAMAR RESORTS MADEIRA" (ANTIGO CS MADEIRA), FUNCHAL	05-05-2011	05-05-2016	49.604,50 € / ano	0,00 €	148.813,50 €
DROTA	RAÚL GOMES PERESTRELO	HABITAÇÃO, CALHETA	25-09-2012	25-09-2022	66,00 € / ano	66,00 €	0,00 €
DROTA	RITA MARIA DIAS COELHO CORREIA	HABITAÇÃO, SANTA CRUZ	22-05-2012	22-05-2022	71,50 € / ano	71,50 €	0,00 €
DROTA	SOCIEDADE DESENVOLVIMENTO DO NORTE DA MADEIRA, SA	BAR "POÇA DOS ARCOS", PORTO MONIZ	24-09-2012	24-09-2022	88,44 € / ano	88,44 €	0,00 €
DROTA	SOCIEDADE DESENVOLVIMENTO DO NORTE DA MADEIRA, SA	BAR "OLHOS DE ÁGUA", PORTO MONIZ	24-09-2012	24-09-2022	88,44 € / ano	88,44 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ ANTÓNIO BRANCO DE FREITAS e MARIA DORITA PESTANA ANJO FREITAS	HABITAÇÃO, SÃO VICENTE	29-10-2012	29-10-2022	32,34 € / ano	32,34 €	0,00 €
DROTA	GLÓRIA DA CRUZ VIEIRA TEIVES HENRIQUES	HABITAÇÃO, SÃO VICENTE	01-02-2013	01-02-2023	65,62 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	SOCIEDADE METROPOLITANA DE DESENVOLVIMENTO, SA	RESTAURAÇÃO, FUNCHAL	04-09-2014	26-02-2023	1.210,00 € / ano	1.210,00 €	0,00 €
DROTA	SOCIEDADE METROPOLITANA DE DESENVOLVIMENTO, SA	APOIO DE PRAIA, FUNCHAL	04-09-2014	26-02-2023	52,80 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	CECÍLIA JORGE CAMACHO DE FREITAS	HABITAÇÃO, FUNCHAL	27-02-2013	27-02-2023	29,35 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	ASSOCIAÇÃO NÁUTICA DA MADEIRA	INSTALAÇÕES DESPORTIVAS E DE APOIO BALNEAR, MACHICO	24-07-2013	24-07-2023	1.927,68 € / ano	1.927,68 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ ROMUALDO MALTÊS DO ESPIRITO SANTO	CASA PARA GUARDAR UTENSÍLIOS DE BARCOS E PESCA, PORTO	04-07-2013	04-07-2023	29,35 € / ano	0,00 €	0,00 €



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Serviço responsável	Identificação do Titular	Objeto da Licença	Duração da licença		Contrapartidas previstas para a RAM	Receita arrecadada em 2014	Dívida a 31/12/2014
			Início	Fim			
		SANTO					
DROTA	SOCIEDADE TURÍSTICA BAÍA DOS JUNCOS	HABITAÇÃO, SÃO VICENTE	09-08-2013	09-08-2023	297,00 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	FÁTIMA MARIA MENDES PONTES	HABITAÇÃO	13-09-2013	13-09-2023	65,21 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	JOÃO PAULO ANDRADE NÓBREGA	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	31-03-2014	31-03-2024	29,35 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	JOÃO CARVALHO GONÇALVES	EDIFÍCIO DE APOIO A UNIDADE HOTELEIRA, MACHICO	15-01-2014	15-01-2025	147,18 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	AGOSTINHO CASTRO E MARIA DOLORES CASTRO	HABITAÇÃO, ANEXOS E LOGRADOURO, SÃO VICENTE	13-01-2014	13-10-2024	505,04 € / ano	1.010,08 €	0,00 €
DROTA	AGOSTINHO CASTRO E MARIA DOLORES CASTRO	HABITAÇÃO, ANEXOS E LOGRADOURO, SÃO VICENTE	13-01-2014	13-10-2024	101,31 € / ano	202,63 €	0,00 €
DROTA	MANUEL TEODORO MARQUES MONIZ	HABITAÇÃO, MACHICO	05-02-2014	05-02-2024	288,09 € / ano	576,18 €	0,00 €
DROTA	RAÚL GOMES PERESTRELO	HABITAÇÃO, CALHETA	30-06-2013	30-06-2023	101,75 € / ano	203,50 €	0,00 €
DROTA	RAÚL GOMES PERESTRELO	HABITAÇÃO, CALHETA	05-06-2014	05-06-2024	29,70 € / ano	59,40 €	0,00 €
DROTA	RAÚL GOMES PERESTRELO	HABITAÇÃO, CALHETA	05-06-2014	05-06-2024	29,35 € / ano	44,00 €	0,00 €
DROTA	RAÚL GOMES PERESTRELO	HABITAÇÃO, CALHETA	05-06-2014	05-06-2024	29,35 € / ano	46,20 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ ANTÓNIO DE SOUSA	QUIOSQUE, MACHICO	05-01-2015	05-01-2017	29,35 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	ILÍDIO NÓBREGA & LARANJA, LDA	VENDA DE MAT. CONSTR. E ALUGUER MÁQUINAS, SANTA CRUZ	12-05-2015	12-05-2020	2.852,60 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	FARIA & MENEZES, LDA.	BAR E ESPLANADA DE PRAIA, PONTA SOL	04-03-2015	04-03-2020	166,38 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	CALHETUR - EMPREENDIMENTOS IMBILIÁRIOS E TURÍSTICOS, LDA.	BAR PRAIA DA SERRA DE ÁGUA, CALHETA	30-03-2015	30-03-2025	111,65 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	EMANUEL JONATAS PERES DA COSTA REBELO	LOGRADOURO DE DOIS FOGOS DE TIPOLOGIA T0, CALHETA	19-06-2015	19-06-2025	39,60 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ PAULO RODRIGUES FERNANDES	HABITAÇÃO, CALHETA	30-06-2015	30-03-2025	240,90 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	JOÃO JOSÉ DE SÁ SOARES FERNANDES	ABRIGO PARA RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, PORTO SANTO	22-06-2015	22-06-2025	29,35 € / ano	0,00 €	0,00 €
DROTA	JOSÉ MARTINS DE NÓBREGA	ABRIGO PAR RECOLHA DE EMBARCAÇÃO, SANTANA	03-08-2015	03-08-2025	29,35 € / ano	0,00 €	0,00 €
Total					230.946,28 € / ano	123.421,16 €	230.790,99 €



VI – Situações que ficaram por esclarecer

Concessionária	Objeto da Concessão	Prazo (anos)	Fonte de Informação	
A) Situações que ficaram sem resposta:				
Perform 3 - Parques Eólicos, Lda	Utilização de diversas parcelas de terreno no Paúl da Serra, pertencentes ao domínio público da RAM, para instalação de parque eólico	?	RCG n.º 828/2007, de 26 de Julho	Autoriza a renovação das licenças por um período de 15 anos
Euroventos Atlantic - Projetos Ecológicos e Energéticos do Atlântico, Lda.	Utilização de uma parcela de terreno no Paúl da Serra, pertencente ao domínio público da RAM, destinado à instalação de um parque eólico	15	RCG n.º 1741/2011, de 29 de Dezembro	Autoriza a emissão de um alvará de licença
Maria Encarnação Abreu Gonçalves Gomes	Exploração de Snack-Bar - Sítio da Praia -Tabua	?	Lista de concessões identificadas no documento de acompanhamento da medida 43 do PAEF (Fevereiro de 2013)	
-	Postos de abastecimento de combustíveis implantados sobre Ribeira de Santa Luzia - Funchal	-	-	-
-	Porto de recreio de Santa Cruz, junto à foz da Ribeira da Boaventura	-	-	-
-	Porto de Recreio da Calheta	-	-	-

B) Situações cuja resposta não é totalmente esclarecedora:

Restaurante Mozart, Lda.	Arrendamento do Restaurante sediado no prédio "Fortaleza de São Tiago"	?	RCG n.º 752/2013, de 1/08 ; RCG n.º 1015/2013, de 3/10.	Autoriza o arrendamento, por hasta pública; Autoriza a adjudicação definitiva.
Boutique Areeiro - Comércio de Bordados, Lda.	Arrendamento de dois espaços comerciais sediados no prédio urbano, localizado no Pico do Areeiro,	?	RCG n.º 797/2013, de 08/08; RCG n.º 1045/2013, de 10/10.	Autoriza o arrendamento por hasta pública; Autoriza a adjudicação definitiva
?	Arrendamento de 6 espaços comerciais no Pico dos Barcelos	?	RCG n.º 883/2013, de 28/08	Autoriza o arrendamento por hasta pública
?	Arrendamento de 7 espaços comerciais no Cabo Girão	?	RCG n.º 961/2013, de 19/09	Autoriza o arrendamento, por hasta pública

? = Dado indisponível ou que não foi possível apurar com segurança.

Informação acrescentada pela SRF em contraditório:

- Relativamente às duas primeiras entidades acima (“Perform 3” e “Euroventos Atlantic”), a informação fornecida limitou-se a corroborar os dados já indicados.
- Em relação aos “Postos de abastecimento de combustíveis implantados sobre Ribeira de Santa Luzia – Funchal”, a SRF alegou que “[e]xiste apenas um único posto nesta data em funcionamento (GALP - Santa Luzia), cuja ocupação é muito antiga, não tendo sido localizado nos arquivos do Governo Regional qualquer título de ocupação de domínio público hídrico. Mais se informa que a pretensão do ocupante de recentemente regularizar a ocupação foi indeferida, uma vez que, por questões de segurança, é opção do Governo Regional reduzir ao estritamente indispensável a cobertura de linhas de água, pelo que se prevê que a curto prazo a ocupação seja fisicamente desativada”.

- *“Porto de recreio de Santa Cruz, junto à foz da Ribeira da Boaventura”:* *“Este porto encontra-se atualmente na área de jurisdição da APRAM, S.A. e nunca foi objeto de concessão por esta entidade”.*
- *“Porto de Recreio da Calheta”:* *“Este porto foi concessionado, apenas em 2015, à Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A., através da Resolução n.º 928/2015, de 22 de outubro”.*

Relativamente às demais situações elencadas a SRF remeteu para as alegações apresentadas pela DRPaGeSP.

Informação acrescentada pela DRPaGeSP em contraditório:

Em relação às demais situações acima elencadas a DRPaGeSP apresentou, para cada caso, informação relativa à realização de procedimentos concursais, hastas públicas, formalização dos contratos, rendas mensais, períodos de carência, cedências de posição contratual, e outros pormenores de idêntica natureza.

No que de mais relevante se extrai, aqueles dados permitem confirmar que em todos os casos estão formalizados contratos de arrendamento pese embora se mantenham as dúvidas originalmente suscitadas e que se prendem (cfr. o ponto 3.4.2.) com *“(…) a fundamentação que suportou o recurso à figura jurídica adotada no contrato em causa; e, se o bem imóvel envolvido (ou sobre o qual é exercida a atividade) pertence ao domínio público ou ao domínio privado da Região.”.*



VII – Concessões reconhecidas pela DRPaGeSP

Departamento / Serviço responsável	Concessionário	Objeto da concessão	Duração da concessão		Ocorrências de renovação ou prorrogação da concessão	Contrapartidas previstas pela concessão	Receita arrecada em 2014	Valores em dívida a 31/12/2014
			Início	Fim				
SRT/SRF	ENASOL	Pousada dos Vinháticos	01-10-1987	31-12-1997	Denunciado em 2009 e posteriormente prorrogada a exploração através de Memorando de Entendimento até 31/12/2018	50% do lucro a partir de 1991	0,00	0,00
SRF	Club de Golf	Campo de Golfe do Santo da Serra	13-10-1988	31-10-2023	Protocolo de cessão em 12-10-1996	500.000 escudos anuais	2.493,98	por confirmar
Total							2.493,98	0,00



VIII – Responsáveis ouvidos no contraditório

RESPONSÁVEL	CARGO	N.º E DATA DO OFÍCIO DA SRMTC		N.º DE REGISTO E DATA DE ENTRADA DAS ALEGAÇÕES NA SRMTC	
Ana Maria Martins da Mota ^{a)}	Diretora Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados	1921	16/10/2015	Ofício n.º 2717	6/11/2015
António Eduardo de Freitas Jesus	Secretário Regional da Economia, Turismo e Cultura	1931	16/10/2015	Não respondeu	-
António Paulo Sousa Franco Santos	Ex-Diretor de Serviços de Agroindústria e Comércio Agrícola e Ex-Diretor dos Serviços de Comércio Agroalimentar	1922	16/10/2015	Ofício n.º 2672	30/10/2015.
Bernardo Oliveira Melvill de Araújo	Ex-Diretor Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural	1923	16/10/2015	Ofício n.º 2701	3/11/2015
Conceição Maria de Sousa Nunes de Almeida Estudante	Ex-Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes	1918	16/10/2015	Não respondeu	-
Duarte Nuno Nunes de Freitas ^{b)}	Diretor Regional do Orçamento e Tesouro	1920	16/10/2015	Não respondeu	-
Élia Fátima da Silva Rodrigues Ribeiro ^{c)}	Ex-Diretora Regional do Património	1924	16/10/2015	Ofício n.º 2714	5/11/2015
Jorge Maria Abreu de Carvalho	Secretário Regional da Educação	1929	16/10/2015	Não respondeu	-
José Alberto Teixeira de Ornelas	Ex-Diretor Regional de Pescas	1926	16/10/2015	Não respondeu	-
José Humberto de Sousa Vasconcelos	Secretário Regional Agricultura e Pescas	1930	16/10/2015	Ofício n.º 2675	30/10/2015
José Luís da Silva Ferreira	Diretor Regional de Pescas	1919	16/10/2015	Não respondeu	-
José Manuel Ventura Garcês ^{d)}	Ex-Secretário Regional do Plano e Finanças	1916	16/10/2015	Ofício n.º 2733	6/11/2015
Manuel António Rodrigues Correia	Ex-Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais	1917	16/10/2015	Não respondeu	-
Miguel Filipe Machado de Albuquerque	Presidente do Governo Regional	1927	16/10/2015	Não respondeu	-
Rui Manuel Teixeira Gonçalves ^{e)}	Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública	1928	16/10/2015	Ofício n.º 2737, de	9/11/2015
	Ex-Diretor Regional do Tesouro	1925	16/10/2015	Ofício n.º 2737, de	9/11/2015
Susana Luísa Rodrigues Nascimento Prada	Secretária Regional do Ambiente e Recursos Naturais	1932	16/10/2015	Não respondeu	-

- a) Através do ofício n.º 2.046, de 29/10/2015, da Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados (enviado por email registado nesta Secção Regional, com o n.º 2656, de 29/10/2015), solicitou a prorrogação (por mais 10 dias úteis), do prazo inicialmente concedido para o exercício do contraditório (10 dias úteis). Por despacho da Juíza Conselheira, proferido em 29/10/2015, foi concedida a prorrogação do prazo por mais 5 dias. O que lhe foi comunicado, através do ofício da SRMTC, n.º 2105, de 30/10/2015.
- b) Através do ofício n.º S 1.432/DROT, de 27/10/2015, solicitou a prorrogação (por mais 10 dias úteis), do prazo inicialmente concedido para o exercício do contraditório (10 dias úteis). Por despacho da Juíza Conselheira, proferido em 27/10/2015, foi concedida a prorrogação do prazo de cinco dias. O que lhe foi comunicado, através do ofício da SRMTC, n.º 2054, de 28/10/2015. No entanto, decorrido o prazo não apresentou as suas alegações.
- c) Através do ofício (enviado por fax), registado na SRMTC, com n.º 2665, de 30/10/2015, solicitou a prorrogação (por mais 10 dias úteis), do prazo inicialmente concedido para o exercício do contraditório (10 dias úteis). Por despacho da Juíza Conselheira, proferido em 30/10/2015, foi concedida a prorrogação do prazo de cinco dias. O que lhe foi comunicado, através do ofício da SRMTC, n.º 2104, de 30/10/2015.
- d) Através do ofício registado na SRMTC, com n.º 2599, de 22/10/2015, solicitou a prorrogação (por mais 10 dias úteis), do prazo inicialmente concedido para o exercício do contraditório (10 dias úteis). Por despacho da Juíza Conselheira, proferido em 22/10/2015, foi concedida a prorrogação do prazo de cinco dias. O que lhe foi comunicado, através do ofício da SRMTC, n.º 2018, de 23/10/2015.
- e) Através do ofício registado na SRMTC, com n.º 2629 de 27/10/2015, assinado pela chefe do gabinete, solicitou a prorrogação (por mais 10 dias úteis), do prazo inicialmente concedido para o exercício do contraditório (10 dias úteis). Por despacho da Juíza Conselheira, proferido em 30/10/2015, foi concedida a prorrogação do prazo de cinco dias. O que lhe foi comunicado, através do ofício da SRMTC, n.º 2109, de 30/10/2015.

Os ofícios acima referidos encontram-se arquivados na pasta do processo (páginas 86 a 94) e no CD que acompanha o processo da auditoria.