



Relatório n.º 9/2005-FS/SRMTTC

**Auditoria à concessão RAM/VIALITORAL  
2002 e 2003**

Processo n.º 2/04 - Aud/FS

Funchal, 2005







**PROCESSO N.º 2/04-AUD/FS**

**Auditoria à concessão  
RAM/VIALITORAL - 2002 e 2003**

**RELATÓRIO N.º 9/2005-FS/SRMTC**

**Junho/2005**





## **ÍNDICE**

<b>ÍNDICE .....</b>	<b>1</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS.....</b>	<b>3</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>4</b>
<b>GLOSSÁRIO.....</b>	<b>5</b>
<b>FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>6</b>
<b>1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Considerações prévias.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Observações .....</b>	<b>7</b>
1.2.1. Apreciação global.....	7
1.2.2. Apreciação específica.....	9
<b>1.3. Recomendações .....</b>	<b>10</b>
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. Âmbito e natureza.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2. Objectivos gerais .....</b>	<b>11</b>
<b>2.3. Entidades intervenientes .....</b>	<b>12</b>
<b>2.4. Grau de colaboração dos serviços .....</b>	<b>12</b>
<b>2.5. Metodologia e técnicas de controlo.....</b>	<b>12</b>
<b>2.6. Princípio do contraditório.....</b>	<b>13</b>
<b>3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS .....</b>	<b>14</b>
<b>3.1. A concessão.....</b>	<b>14</b>
3.1.1. Quadro normativo.....	14
<b>3.2. Características da concessão .....</b>	<b>15</b>
3.2.1. O objecto .....	15
3.2.2. A natureza da concessão.....	19
3.2.3. O contrato de concessão .....	20
3.2.4. O prazo .....	21
3.2.5. O modelo financeiro .....	21
3.2.6. A partilha de riscos.....	22
3.2.6.1. Para a concessionária .....	22
3.2.6.2. Para a concedente.....	26

<b>3.3. A concessionária - Estrutura accionista.....</b>	<b>28</b>
<b>4. A EXECUÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO EM 2002 E 2003.....</b>	<b>31</b>
<b>4.1. Pela concessionária .....</b>	<b>31</b>
4.1.1. Pagamentos à RAM .....	31
4.1.2. Manutenção e exploração das vias concessionadas.....	32
4.1.2.1. Custos de operação, manutenção e outros.....	34
4.1.3. Cobrança das portagens SCUT .....	38
<b>4.2. Pela concedente .....</b>	<b>39</b>
4.2.1. Implicações financeiras da concessão para a RAM.....	39
4.2.2. Encargos com a concepção e construção da via concessionada.....	42
4.2.3. Transferência dos lanços e início da exploração.....	43
4.2.4. Pagamento das portagens SCUT .....	45
4.2.5. Fiscalização e controlo da concessão.....	47
4.2.6. Outros custos com a concessão .....	50
4.2.6.1. Assessoria financeira.....	50
4.2.6.2. Assessorias jurídicas .....	53
<b>5. OS FLUXOS FINANCEIROS DO CONTRATO DE CONCESSÃO E O PEC .....</b>	<b>55</b>
<b>5.1. A concessão à luz dos critérios do PEC.....</b>	<b>55</b>
<b>5.2. A concessão à luz dos critérios da Contabilidade Pública.....</b>	<b>58</b>
<b>6. DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO I – CARACTERÍSTICAS DA CONCESSÃO.....</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO II – A QUESTÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS DO CONTRATO DE CONCESSÃO NO PEC/ENQUADRAMENTO .....</b>	<b>67</b>
<b>O quadro jurídico de referência .....</b>	<b>67</b>
O Pacto de Estabilidade e Crescimento – Enquadramento comunitário .....	67
O Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95).....	69
Alguns princípios, regras e conceitos do SEC 95.....	69
<b>ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS .....</b>	<b>73</b>
<b>ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS .....</b>	<b>75</b>



## **ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS**

Quadro I – Historial normativo da concessão.....	14
Gráfico I – Itinerário completo da concessão .....	16
Quadro II – Anexos ao contrato de concessão.....	20
Gráfico II – Estrutura do contrato de concessão .....	21
Quadro III – Dados relativos ao Tráfego Médio Diário Global.....	23
Gráfico III – Situações de reposição do equilíbrio financeiro a favor da concessionária.....	26
Quadro IV – Evolução dos valores dos critérios chave .....	27
Quadro V – Capital social da VIALITORAL .....	29
Quadro VI – Receitas da RAM provenientes da concessão .....	31
Quadro VII – Assistência e tipo de intervenção em 2002 e 2003 na via concessionada .....	32
Quadro VIII – Sinistralidade em 2002 e 2003, por lanço concessionado .....	33
Quadro IX – Custos de operação e de manutenção – 2002 e 2003 .....	34
Quadro X – Serviço da dívida da concessionária em 2002 e 2003 .....	35
Quadro XI – Subcontratação no âmbito da concessão.....	36
Quadro XII – Valor das tarifas e dos limites máximos de tráfego, por bandas .....	38
Quadro XIII – Tráfego automóvel diário previsto durante o prazo da concessão.....	39
Quadro XIV – Projecção dos encargos para a RAM emergentes da concessão .....	39
Gráfico IV – Distribuição temporal dos encargos da concessão para a RAM.....	40
Quadro XV – Custos de construção suportados pela RAM .....	43
Quadro XVI – Transferência dos lanços e início da exploração pela concessionária .....	44
Quadro XVII – Portagens SCUT pagas pela RAM à VIALITORAL em 2002 e 2003 .....	45
Quadro XVIII – Processamento de despesa no âmbito da assessoria técnica .....	48
Quadro XIX – Pagamentos no âmbito da assessoria financeira.....	51
Quadro XX – Pagamentos no âmbito da assessoria jurídica.....	53

## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Sigla/ Abreviatura	Designação
AFA	Avelino Farinha & Agrela, Lda.
art.º	artigo
CA	Conselho de Administração
CC	Contrato de concessão
CCTV	Sistema de Vídeo-Vigilância
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DRE	Direcção Regional de Estradas
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRPF	Direcção Regional de Planeamento e Finanças
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DSOC	Direcção de Serviços de Orçamento e Contabilidade
ER	Estrada regional
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GEPJ	Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos
GR	Governo Regional da Madeira
GSA	Gestão de Sistemas Ambientais, S.A.
IASC	<i>International Accounting Standards Committee</i>
IPC	Índice de preços no consumidor
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
LEO	Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado
LEORAM	Lei de Enquadramento Orçamental da RAM
LFRA	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
OCDE	<i>Organisation for Economic Co-Operation and Development</i>
OE	Orçamento de Estado
OR	Orçamento regional
PD	Processo (s) de despesa (s)
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria(s) Público Privada(s)
PSP	Polícia de Segurança Pública
RAM	Região Autónoma da Madeira
RB	Ribeira Brava
RCG	Resolução do Conselho de Governo
RCSD	Rácio de cobertura do serviço da dívida
RCVE	Rácio de cobertura da vida do empréstimo
SCUT	Sem cobrança para o utilizador
SCUTMADEIRA	SCUTMADEIRA – Sistemas de Gestão e Controlo de Tráfego
SEC	Sistema Europeu de Contas
SNC	Sistema Nacional de Contas
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TIR	Taxa interna de rendibilidade para os accionistas
TMDA	Tráfego médio diário anual
TMDAE	Tráfego médio diário anual expresso em termos de veículos equivalentes
UE	União Europeia
VIALITORAL	VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.



## GLOSSÁRIO<sup>1</sup>

**Agrupamento** – O conjunto de entidades/sociedades comerciais, constituído em agrupamento, para atribuição da concessão.

**Banda** – O intervalo de valores de tráfego, medido em veículos equivalentes por quilómetros diários, compreendido, para cada ano da concessão, entre um limite superior e um limite inferior.

**Bases da concessão** – O quadro legal da regulamentação da concessão aprovado pelo DLR n.º 21-a/99/m, de 24 de Agosto.

**Caso Base** – O conjunto de pressupostos e projecções económico-financeiras que constam em anexo ao contrato de concessão.

**Concedente** – Uma das partes intervenientes no contrato de concessão, a RAM, através da SREST.

**Concessionária** – A outra parte subscritora do CC, a VIALITORAL, S.A.

**Contrato de concessão** – Contrato celebrado entre a RAM, através da SREST, e a VIALITORAL, e todos os aditamentos e alterações que o mesmo sofreu.

**Contratos de financiamento** – Os contratos celebrados entre a concessionária, a VIALITORAL, e as entidades financiadoras, que constituem um anexo ao contrato de concessão.

**Entidades financiadoras** – As instituições financeiras que financiam e/ou garantem as actividades integradas na concessão, nos termos dos contratos de financiamento.

**Lanço** – As secções viárias, subdivididas em sublanços, que constituem as vias objecto de concessão.

**Portagem SCUT** – O montante que a concessionária tem a receber da concedente, em resultado do volume de tráfego registado na via concessionada.

**TIR** – A taxa interna de rentabilidade anual nominal para os accionistas dos fundos por estes disponibilizados e do cash-flow que lhes é atribuído (designadamente, sob a forma de juros de suprimentos ou prestações acessórias de capital, reembolso de suprimentos, dividendos pagos ou reservas distribuídas) durante todo o período da concessão, nos termos constantes do Caso Base.

**Via concessionada** – O troço rodoviário constituído pela ER 101 compreendido entre a Ribeira Brava e Machico, que integra o objecto da concessão.

---

<sup>1</sup> De acordo com os termos e definições constantes do Anexo II, do DLR n.º 21-A/99/M, de 24 de Agosto, que criou a VIALITORAL e aprovou as bases da concessão, e do contrato de concessão.

## FICHA TÉCNICA

<b>Supervisão</b>	
Rui Águas Trindade	Auditor-Coordenador
<b>Coordenação</b>	
Fernando Maria Morais Fraga	Auditor-Chefe
<b>Equipa de auditoria</b>	
Filipa M. de Gouveia Brazão	Técnica Verificadora Superior
Rui Miguel Magalhães Rodrigues	Técnico Verificador Superior
Célia Margarida Prego Alves	Técnica Verificadora Superior



## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1. Considerações prévias

O presente relatório contém os resultados da auditoria à “Concessão RAM/VIALITORAL – 2002 e 2003”, realizada na empresa VIALITORAL - Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.”<sup>2</sup>, e na Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes<sup>3</sup>, de acordo com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas para o ano de 2004<sup>4</sup>.

### 1.2. Observações

Os resultados alcançados no âmbito da auditoria suscitam as observações que se passam a expor, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo deste relatório.

#### 1.2.1. Apreciação global

- a) O DLR n.º 21-A/99/M, de 24 de Agosto, ao criar a VIALITORAL, concessionou-lhe a exploração e manutenção da ER 101, compreendida entre a Ribeira Brava e Machico, numa extensão de 36,938 km de via. Posteriormente, o art.º 42.º do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril<sup>5</sup>, acrescentou à concessão o troço entre Machico e Caniçal, com 7,26 km (cfr. o ponto 3.2.1.).
- b) Na concessão, em que não estão presentes os riscos de derrapagens temporais e financeiras associados à concepção e construção da infra-estrutura rodoviária, recaem:
  - ◆ Sobre a concessionária, os riscos de procura de tráfego, de operação e manutenção, de desempenho (sujeito a penalizações), de subcontratação junto de terceiros no âmbito da actividade concessionada, e o financeiro (cfr. o ponto 3.2.6.1.);
  - ◆ E sobre a concedente, riscos relacionados com situações que ponham em causa o equilíbrio financeiro da concessão, das quais resultem alterações com impacto no RCSD, no RCVE ou na TIR (cfr. o ponto 3.2.6.2.).
- c) Em 31 de Dezembro de 2003, a accionista RAM tinha uma participação de 20%, ou seja, de € 3.750.000,00, no capital social subscrito da VIALITORAL, que atingia o total de € 18.750.000,00, repartido por 100.000 acções com o valor nominal de € 187,50 cada<sup>6</sup> (cfr. o ponto 3.3.).
- d) Os encargos suportados pela RAM, incluindo a comparticipação comunitária, com as expropriações de terrenos e a concepção e construção dos três primeiros lanços da via concessionada

---

<sup>2</sup> Doravante, designada por VIALITORAL.

<sup>3</sup> Tendo ainda sido contactada a Direcção Regional de Planeamento e Finanças.

<sup>4</sup> Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 18 de Dezembro de 2003, através da Resolução n.º 2/2003-PG. A acção decorreu no período compreendido entre 10 de Março e 13 de Abril de 2004.

<sup>5</sup> Este diploma regional definiu ainda as condições gerais que presidiram à extensão da concessão. A concretização dos requisitos relativos à extensão consta do DLR n.º 27/2001/M, de 25 de Agosto. A extensão da concessão determinou um aditamento ao contrato de concessão, assinado em 11 de Outubro de 2002.

<sup>6</sup> Nessa data, faltava realizar € 2.625.000,00 (cerca de 14%), o que ocorrerá em 11 de Julho de 2007, na sequência do 2.º Aditamento ao Acordo de Subscrição e Realização de Capital, celebrado a 23 de Setembro de 2004.

(com a extensão de 32,42 km, entre a Ribeira Brava e o Aeroporto) totalizavam, em finais de 2003, € 600.763.637,03, com um custo médio por km de € 18,5 milhões (cfr. o ponto 4.2.2.).

- e) No modelo de financiamento subjacente à concessão, assume particular relevância a obrigação imposta à VIALITORAL de, pela transferência da totalidade dos lanços da via concessionada, pagar à RAM o valor de € 324.218.633,54, o que gerou fluxos de receita extraordinária, em igual montante, nos anos de 1999 a 2004 (cfr. o ponto 4.1.1.).
- f) No processo de montagem da concessão, não foram explicitados os critérios que presidiram à quantificação do esforço financeiro exigido à concessionária por conta da entrega dos lanços concessionados (€ 324.218.633,54), cuja razão de ser entronca, aparentemente, na necessidade do capital, num contexto em que sobressai a desvantagem de o financiamento privado ser mais caro (cfr. o ponto 3.2.1.).
- g) No mesmo modelo, a concessionária tem o direito a receber as importâncias relativas às portagens SCUT, devidas em função do volume de tráfego registado e as demais receitas previstas no CC e quaisquer outros rendimentos obtidos no âmbito da concessão. A lógica é a de as rendas suportadas pela Região, ao longo do período da concessão (25 anos), remunerarem a actividade de exploração e manutenção da via e o seu financiamento, de maneira a garantir à sociedade concessionária quer a cobertura dos custos operacionais e dos encargos financeiros quer ainda a remuneração dos capitais investidos pelos respectivos accionistas (cfr. o ponto 3.2.5.).
- h) Atento o significativo envolvimento financeiro da RAM e o princípio de que uma opção deste tipo apenas encontra justificação quando se revelar proveitosa em confronto com o comparador do sector público, ficou por demonstrar que a concessão da actividade de exploração e manutenção da via concessionada representa vantagens, nomeadamente económicas, sobre o recurso ao tradicional meio alternativo de financiamento via OR (cfr. o ponto 3.2.1.).
- i) Não houve igualmente a preocupação de antecipadamente, numa visão prospectiva, analisar os efeitos a longo prazo sobre as contas públicas regionais, designadamente, o esforço financeiro exigível às gerações vindouras, e que vinculam no nosso tempo, as administrações orçamentais do futuro. Essa preocupação com o horizonte plurianual das finanças públicas regionais visa, por um lado, permitir aos decisores públicos avaliar objectivamente, em toda a sua dimensão e projecção temporal, os custos e benefícios da opção tomada, e, por outro, habilitar a concedente a evidenciar e enquadrar orçamentalmente os compromissos financeiros decorrentes do contrato (cfr. o ponto 3.2.1.).
- j) Para o período de duração da concessão, os custos de médio e longo prazo a satisfazer pela RAM foram estimados em cerca de 1,18 mil milhões de euros, os quais, no entanto, não têm sido objecto de orçamentação plurianual, quando, pelo reflexo que comportam em termos de alteração do perfil da despesa pública regional, afectam e condicionam parte dos respectivos orçamentos futuros (cfr. o ponto 4.2.1.).
- k) À luz do PEC e na óptica do SEC, os fluxos financeiros gerados pelo CC não constituem dívida pública, devendo ser-lhes dado o seguinte tratamento contabilístico:
  - ◆ A receita obtida pela RAM, reconfigurá-la num valor equivalente de rendas, a distribuir pelos anos da concessão, cujo valor anual seria registado como produção de serviço do ano respectivo (P.11), e as rendas vincendas contabilizadas como um adiantamento financeiro (F.7), originando um acréscimo do passivo financeiro correspondente - “AF.7 – Outros débitos e créditos”;



- ◆ A exploração da via pela concessionária, e o fluxo conexo dos pagamentos anuais efectuados pela RAM, configura uma locação operacional, sendo, por isso, os correspondentes encargos despesa pública de consumo corrente, na medida em que remuneram o serviço prestado pela sociedade (cfr. o ponto 5.1.).

### **1.2.2. Apreciação específica**

No âmbito estrito da concessão, e relativamente aos anos de 2002 e 2003, salientam-se os seguintes dados:

#### **a) Do lado da VIALITORAL**

- a1)** Até 31 de Dezembro de 2003, na sequência da transferência dos troços rodoviários, a VIALITORAL pagou à RAM a quantia de € 309.254.707,54, dentro dos prazos fixados pelo CC e respectivo aditamento, tendo a entrega do montante remanescente de € 14.963.926,00 ocorrido em 2004 (cfr. o ponto 4.1.1.).
- a2)** Face aos custos de exploração efectivamente suportados, a projecção considerada no Caso Base mostra-se empolada em 33% e 31%, em relação, respectivamente, aos anos de 2002 e 2003 (cfr. o ponto 4.1.2.1.).
- a3)** No período em referência, os custos totais atingiram € 72.545.847,62 resultantes de: € 10.785.599,00 relativos às operações de exploração e manutenção da via, de € 61.744.471,02 de encargos financeiros e de € 15.777,60 da aquisição de equipamento no âmbito do protocolo celebrado com a PSP (cfr. o ponto 4.1.2.1.).

#### **b) Do lado da concedente**

- b1)** Com excepção do lanço Aeroporto – Machico, a transferência dos lanços construídos à data da concessão, envolvendo 19,07 km de via, por ter sido concretizada em 28 de Janeiro de 2000, cumpriu o prazo fixado no ponto 16.1. do CC, mas o início da respectiva exploração e conservação pela concessionária remonta a 29 de Julho de 2000 (cfr. o ponto 4.2.3.).
- b2)** Até 31 de Dezembro de 2003, cerca de 88,9% dos 27 sub-lanços da via concessionada encontravam-se sob a exploração e conservação da VIALITORAL, restando transferir, até ao final de Junho de 2005, os 3 sub-lanços correspondentes à expansão da concessão entre Machico e Caniçal (cfr. o ponto 4.2.3.).
- b3)** As portagens SCUT pagas em 2002 e 2003, importaram numa despesa global de € 90.325.946,95, que foi suportada pelo Orçamento de Investimento da SREST, no projecto denominado *Gestão das infra-estruturas rodoviárias – GSR*, quando, por estar relacionada com o pagamento de contrapartidas pela utilização das vias rodoviárias concessionadas, deveria ter sido escriturada na rubrica de classificação económica *02.02.21 – Aquisição de serviços – Utilização de infra-estruturas de transportes* (cfr. o ponto 4.2.4.).
- b4)** Atendendo à forma de liquidação das portagens SCUT (pagamentos por conta), foram realizados naqueles dois anos quatro pagamentos, tendo três deles sido efectuados com um atraso de 30 dias, relativamente ao prazo contratualmente estipulado (cfr. o ponto 4.2.4.).
- b5)** Entre Julho de 2000 (data efectiva do início de exploração da concessão) e 13 de Dezembro de 2002 (data da celebração do contrato com a referida assessoria técnica), e, muito particularmente, durante o ano de 2002 (em Janeiro deste ano entrou em

vigor o sistema de portagens SCUT), não há registos de que a concedente tenha exercido adequadamente os seus poderes de fiscalização do CC (cfr. o ponto 4.2.5.).

- b6)** Relativamente à assessoria financeira do Banco Efisa, não só o respectivo procedimento administrativo conducente à sua adjudicação suscita dúvidas quanto à observância dos preceitos legais do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, como também a despesa referente a 2002, no valor de € 39.771,90, paga através do projecto *Gestão das infra-estruturas rodoviárias – GSR*, não foi adequadamente classificada, porquanto, deveria ter sido imputada à rubrica *02.02.13 – Aquisição de serviços – Estudos, pareceres, projectos e consultadoria*, do orçamento da SREST (cfr. o ponto 4.2.6.1.).
- b7)** A SREST recorreu ainda a diversos prestadores de serviços jurídicos, sem, no entanto, desencadear procedimentos transparentes quanto: à especificação dos serviços pretendidos, à identificação das entidades consultadas/concorrentes, à indicação do âmbito temporal das assessorias, à previsão dos custos prováveis e à eventual redução a escrito das obrigações contratuais, seguindo, para o efeito, o padrão de legalidade ditado pelo DL n.º 197/99, de 8 de Junho (cfr. o ponto 4.2.6.2.).
- b8)** Nos anos de 2002 e 2003, o Orçamento de Investimento da SREST, no projecto denominado *Gestão das infra-estruturas rodoviárias – GSR* assumiu e/ou suportou custos globais de € 90.756.904,99, por conta do pagamento das portagens SCUT, no valor de € 90.325.946,95, e da contratação de assessorias externas: a financeira € 99.442,78, as jurídicas € 114.148,46 e a técnica € 217.366,80 (cfr. os pontos 4.2.4., 4.2.5. e 4.2.6.).

### 1.3. Recomendações

O Tribunal de Contas, tendo presentes as observações da auditoria que sintetizam as matérias analisadas ao longo do presente relatório, recomenda à Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes que:

- a)** No recurso a parcerias, procurando captar fundos e competências privadas para a prossecução de interesses públicos, acolha, na sua essência, o regime preconizado pelo DL n.º 86/2003, de 26 de Abril, observando os pressupostos aí enunciados, designadamente aquele que exige a demonstração de que a opção, à luz dos factores risco, flexibilidade e preço, apresenta vantagens, incluindo económicas, sobre um programa de investimento público alternativo, tendo ainda presente que as referidas parcerias não devem comprometer a justiça na distribuição de benefícios e custos entre gerações.
- b)** Inscreva, no orçamento regional, mais concretamente no “*Mapa XVII das responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por secretarias*”, quer os encargos relativos às portagens SCUT, directamente emergentes da concessão, quer as despesas assumidas com as assessorias contratadas neste âmbito, de maneira a permitir e facilitar o respectivo controlo político e financeiro, conforme resulta dos termos conjugados dos art.ºs 2.º, 10.º e 12.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.
- c)** Em cumprimento da regra da especificação e classificação orçamental das despesas, prevista no art.º 8.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, orçamente e contabilize de forma adequada as despesas relacionadas com a concessão, respeitando, para o efeito, o preceituado no DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.
- d)** Na aquisição de serviços de assessoria, cumpra as disposições legais em matéria da contratação pública, constantes do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, devendo ainda documentar os resultados das acções de fiscalização e acompanhamento da concessão, realizadas pelas entidades contratadas.



## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Âmbito e natureza

Esta acção insere-se no âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva exercida pelo Tribunal de Contas, tendo a natureza de uma auditoria operacional ou de resultados, direccionada para a análise da execução do “*Contrato de concessão da ER 101 no troço compreendido entre Ribeira Brava e Machico*”, celebrado, em 28 de Janeiro de 2000<sup>7</sup>, entre a Região Autónoma da Madeira (RAM) e a VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A..

### 2.2. Objectivos gerais

A auditoria teve por objectivo estratégico analisar, de forma integrada, a referida concessão, através da avaliação do desempenho das entidades intervenientes na sua execução nos anos económicos de 2002 e 2003, tendo por referência o quadro contratualmente estabelecido para a concessão<sup>8</sup>, quer no tocante à identificação e à quantificação das responsabilidades assumidas pela RAM e das contrapartidas por ela obtidas, quer ainda relativamente à qualidade dos serviços prestados pela concessionária, à luz dos princípios de economia, eficiência e eficácia.

Para alcançar aquele objectivo, foram definidas as seguintes linhas de actuação:

- a) Levantamento do historial legislativo que enquadra a concessão;
- b) Identificação e análise das finalidades da concessão;
- c) Estudo do processo de montagem da concessão e da empresa concessionária (criação, objecto e estrutura accionista);
- d) Caracterização do modelo de concessão, a partir das respectivas bases gerais e das cláusulas contratuais;
- e) Análise e tratamento contratual dos riscos envolvidos e sua partilha pelas partes contratantes;
- f) Quantificação das obrigações de natureza financeira emergentes do CC para a VIALITORAL (em resultado da transferência dos lanços rodoviários para exploração) e a RAM (relativas às portagens SCUT, apuradas em função do tráfego registado na via concessionada);
- g) Apreciação da qualidade do serviço prestado pela concessionária, através do levantamento dos principais aspectos que caracterizaram o seu desempenho, relativamente às acções de manutenção, de assistência e outras intervenções realizadas na via nos anos em causa;
- h) Verificação do controlo exercido pela concedente no âmbito dos seus poderes de fiscalização;
- i) Análise do desempenho económico-financeiro, face às projecções do Caso Base, com apuramento dos desvios.

---

<sup>7</sup> Em cumprimento do despacho de Excelentíssimo Juiz Conselheiro desta Secção Regional, de 18 de Março de 2004, foi a presente acção objecto de um relatório parcelar, abrangendo unicamente a execução do CC no ano económico de 2002, para efeitos da sua integração no relatório e Parecer sobre a Conta da RAM desse mesmo ano, o qual foi aprovado em sessão de 26 de Maio de 2004 (cfr. o Relatório n.º 21/2004 – FS/SRMTTC).

<sup>8</sup> Cfr. o Capítulo VII do aludido contrato.

## 2.3. Entidades intervenientes

Relativamente às entidades envolvidas na execução do CC, temos, de um lado, a Sociedade VIALITORAL, que apresenta como objecto social “a exploração e manutenção do troço rodoviário da ER 101 compreendido entre a Ribeira Brava e Machico, em regime de concessão de serviço público, de exclusividade e de portagem sem cobrança aos utilizadores (SCUT)”, e, do outro, a SREST, que tutela o sector das estradas<sup>9</sup>, onde se insere o poder de fiscalizar o cumprimento do CC<sup>10</sup>, através da Direcção Regional de Estradas<sup>11</sup>, competindo-lhe ainda processar os pagamentos devidos à concessionária.

Foi ainda contactada a DRPF, que, nos termos do art.º 2.º, alínea u), do DRR n.º 7/2004/M, de 29 de Março, detém competências no âmbito da realização e controlo das “operações activas e as operações de administração dos activos financeiros da Região”.

## 2.4. Grau de colaboração dos serviços

Quer nos contactos preliminares, quer durante a execução dos trabalhos de campo, a colaboração prestada pelos dirigentes e funcionários da VIALITORAL e da SREST pode considerar-se exemplar. E para além da disponibilidade manifestada, houve celeridade na apresentação da documentação solicitada e nos esclarecimentos prestados, o que contribuiu para alcançar os objectivos fixados para a acção, dentro do prazo previsto.

## 2.5. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações consideradas adequadas a este tipo de acção, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I)<sup>12</sup>, recorrendo-se às seguintes técnicas:

- ◆ Consulta, análise e recolha de informação, referente aos anos económicos de 2002 e 2003, proveniente de:
  - Relatórios trimestrais das estatísticas de tráfego;
  - Relatórios semestrais de operação e manutenção da via concessionada;
  - Relatório e contas dos dois exercícios económicos, incluindo o da fiscalização e o do fiscal único;
  - Relatórios semestrais sobre a situação contabilística da concessionária, incluindo o balanço e a conta de exploração de resultados;
  - Correspondência trocada entre a concessionária e a concedente, com identificação dos motivos e de situações passíveis de influenciar o desenvolvimento da sua actividade e/ou de impossibilitar o cumprimento pontual do CC;

<sup>9</sup> Nos termos do art.º 1.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2001/M, de 11 de Maio. Este diploma aprovou a orgânica da SREST, posteriormente alterada pelo DRR n.º 11-A/2003/M, de 31 de Março.

<sup>10</sup> A SREST é também a entidade que, nos termos do art.º 5.º, n.º 2, al. b), do mencionado DRR, tutela a participação social da VIALITORAL.

<sup>11</sup> À qual compete, designadamente, “assegurar o acompanhamento permanente da execução dos planos operacionais referentes às concessões rodoviárias” – cfr. o art.º 56.º, al. c) do mesmo DRR.

<sup>12</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 - 2.ª Secção, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.



- ◆ A realização de entrevistas junto das entidades responsáveis pela execução do CC, mais concretamente, ao nível da gestão financeira e do acompanhamento e controlo;
- ◆ A elaboração e realização de questionários orientados para o levantamento das medidas de controlo interno instituídas, nas áreas relacionadas com a execução do CC;
- ◆ A realização de testes de procedimento e de conformidade, de modo a analisar a fiabilidade do controlo existente.

## 2.6. Princípio do contraditório

Face ao preceituado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram notificados Sua Excelência o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes e o Senhor Administrador Delegado da VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.<sup>13</sup>, para se pronunciarem sobre as observações da auditoria. Na sequência de que as respectivas alegações foram levadas em conta na elaboração do presente relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo, com os comentários considerados adequados<sup>14</sup>.

Nesta sede, é de referir que o contraditório da concessionária está suportado em pareceres emitidos pela Sociedade de Advogados Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva, e pelo Banco BPI, S.A., *“cujos conteúdos se complementam, damos por reproduzidos e assumimos, para todos os efeitos, como as nossas alegações (...)”*, conforme dá conta a VIALITORAL no ofício que acompanhou a remessa dos aludidos pareceres.

---

<sup>13</sup> Cfr. os nossos ofícios n.ºs 801 e 800, respectivamente, ambos remetidos a 4 de Maio do corrente ano de 2005.

<sup>14</sup> As alegações da SREST e da VIALITORAL foram remetidas à SRMTC, a coberto dos ofícios com a ref.<sup>a</sup> 7138 e 1353/05/ADM, respectivamente, datados de 6 de Junho de 2005, na sequência da prorrogação do prazo para o exercício do contraditório concedida pelo Juiz Conselheiro da SRMTC (cfr. os nossos ofícios n.ºs 998 e 999, de 27 de Maio de 2005).

### 3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS

#### 3.1. A concessão

##### 3.1.1. Quadro normativo

Os actos legislativos, despachos e resoluções fundamentais que estiveram na génese da concessão de serviço público encontram-se sintetizados no quadro seguinte:

**Quadro I – Historial normativo da concessão**

Diploma	Conteúdo
◆ Despacho n.º 9/99, de 25 de Janeiro	O Plenário do GR determina a <b>criação de uma solução empresarial</b> com vista a construção e manutenção das ER sem estabelecimento de portagens e incumbe o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes da sua concretização.
◆ RCG n.º 1108/99, de 15 de Julho	Aprova a <b>proposta de DLR</b> que cria a VIALITORAL, S.A., e autoriza o GR a concessionar, em regime de serviço público, com sistema de cobrança de portagem sem custos para o utilizador (SCUT), àquela sociedade, a exploração e manutenção da ER 101, entre RB e Machico.
◆ DLR n.º 21-A/99/M, de 24 de Agosto	<b>Cria a VIALITORAL</b> e autoriza a adjudicação da concessão da exploração e manutenção em regime de serviço público, de exclusividade e de portagem sem cobrança aos utilizadores da ER 101, entre RB e Machico, e aprova as bases da concessão.
◆ RCG n.º 1474/99, de 30 de Setembro	Estabelece as condições e os requisitos para a realização do <b>1.º aumento de capital</b> , até ao montante de 500.000 euros.
◆ RCG n.º 95/2000, de 17 de Janeiro	<b>Selecciona o agrupamento</b> , constituído pelas 8 empresas envolvidas na construção da via a concessionar (com excepção de uma), <b>que irá subscrever o 1.º aumento de capital</b> , e autoriza o CA da VIALITORAL a proceder em conformidade, na sequência de anúncio publicado nos diários Económico, de Notícias e Jornal da Madeira, de 11-10-99.
◆ RCG n.º 100/2000, de 27 de Janeiro	<b>Adjudica à VIALITORAL a concessão de exploração de serviço público</b> e aprova a minuta do contrato correspondente.
◆ DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril	<b>Estende a concessão de serviço público</b> em mais 7 km, correspondentes ao lanço entre Machico e Caniçal, e estabelece os requisitos da extensão.
◆ DLR n.º 27/2001/M, de 25 de Agosto	<b>Concretiza os requisitos para a extensão da concessão</b> de serviço público.
◆ RCG n.º 1237/2002, de 10 de Outubro	Aprova as minutas dos aditamentos ao contrato de concessão e aos contratos financeiros.



## 3.2. Características da concessão<sup>15</sup>

### 3.2.1. O objecto

A ideia subjacente à aprovação do DLR n.º 21-A/99, de 24 de Agosto, foi a de a RAM transferir para o sector privado a exploração e manutenção de troços rodoviários considerados de relevante interesse regional. Para executar esta ideia, aquele diploma regional criou a VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.<sup>16</sup>, cujo objecto social abarca “(...) a exploração e manutenção do troço rodoviário da ER 101 compreendido entre a Ribeira Brava e Machico, em regime de concessão de serviço público, de exclusividade e de portagem sem cobrança aos utilizadores (SCUT)<sup>17</sup>”.

Em tal contexto, o GR, nos termos do citado diploma regional, concessionou à VIALITORAL a exploração e manutenção da ER 101, constituída por quatro lanços, correspondendo o 1.º ao troço Ribeira Brava – Funchal (com 8 sublanços), o 2.º à Cota 200 (4 sublanços), o 3.º ao Funchal – Aeroporto (8 sublanços) e o 4.º ao Aeroporto – Machico (4 sublanços), num total de 36,938 km de via. Mais tarde, o art.º 42.º do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, estendeu a concessão em mais 7,26 km, entre Machico e Caniçal<sup>18</sup>, prevendo-se que este lanço (o 5.º, abrangendo 4 sublanços) venha a ser transferido para a concessionária em Junho de 2005.

A VIALITORAL, no quadro da concessão<sup>19</sup>, assumiu a responsabilidade de proceder à:

- ◆ Exploração da via concessionada, em condições de operacionalidade e segurança;
- ◆ Manutenção da via concessionada em bom estado de conservação e boas condições de utilização, operacionalidade e segurança, bem como a realização de todos os trabalhos necessários para que as mesmas satisfaçam cabal e permanentemente o fim a que se destinam;
- ◆ Conservação e manutenção dos sistemas de contagem e classificação de tráfego, incluindo o respectivo centro de controlo, e ainda os sistemas de iluminação, de sinalização e de segurança.

Os troços concessionados têm uma extensão total de 44,198 km, dos quais 10,428 km (23%) em túneis, que representam 7,2% da rede viária regional principal operacional no final de 2003<sup>20</sup>, com o seguinte itinerário:

---

<sup>15</sup> Ver o quadro do Anexo I.

<sup>16</sup> E aprovou as bases gerais da concessão.

<sup>17</sup> O exercício das actividades integradas na concessão, conforme dispõe a Base VII das Bases da Concessão.

<sup>18</sup> E definiu as condições gerais que presidiram à extensão da concessão. A concretização dos requisitos relativos à extensão consta do DLR n.º 27/2001/M, de 25 de Agosto.

<sup>19</sup> Os bens afectos à concessão englobam bens móveis e imóveis e quaisquer outros bens afectos ao funcionamento, exploração e manutenção do serviço concessionado e relações jurídicas inerentes à concessão (laborais, de prestação de serviços, de empreitada, de locação financeira, entre outras).

<sup>20</sup> O DLR n.º 22/92/M, de 16 de Julho, alterado pelo DLR n.º 19/95/M, de 30 de Agosto, definiu as categorias de estradas integradas na rede regional. Em finais de 2003, a rede viária regional principal apresentava uma extensão de 615 km.

Gráfico I – Itinerário completo da concessão



Na montagem deste inovador modelo de concessão, observa-se, desde já, o seguinte:

- a. Na fase pré-contratual, as motivações subjacentes a esta parceria constam da Resolução n.º 1108/99 e do preâmbulo do DLR n.º 21-A/99/M, onde se acentua a necessidade de incrementar a canalização de capitais e experiências do sector privado para projectos de reputado interesse público regional. Ou, dito de outro modo, a sobrecarga repetida do OR *“com encargos de construção e conservação de troços rodoviários de relevante interesse regional carece de ser substituída por uma lógica mais conforme às soluções de financiamento que, de resto, têm sido preferidas em todo o espaço da UE e merecido um incremento muito significativo em Portugal”*<sup>21</sup>;
- b. O propósito de captar capitais privados, se reflectido no pagamento de natureza contratual imposto à concessionária pela transferência dos lanços da via, só teria justificação desde que a custo razoável e para libertar recursos públicos a aplicar noutros projectos de marcado interesse público, porquanto é sabido que o financiamento privado é reconhecidamente mais caro (no caso concreto a taxa de juro ronda os 6,5%);
- c. O abandono do financiamento tradicional por via orçamental dos serviços de exploração e manutenção dos troços, em benefício de outro, com natureza híbrida, não foi apoiado em qualquer estudo prévio, ou documento de valor equivalente, contendo a avaliação dos reflexos positivos da opção tomada no OR, ou a sua justificação sob o ponto de vista dos benefícios económico-financeiros para o erário público regional, visando demonstrar que a solução encontrada é mais barata comparativamente com a forma usual de prestar tais serviços, através de entidades públicas, em resultado dos ganhos de eficiência, inovação e *know how* próprios do sector privado;
- d. Assim, e não obstante a concessão possa proporcionar oportunidades de inovação próprias da gestão privada, a monitorização desenvolvida nas diferentes fases do processo não permite confirmar que a concessão encontra sustentação numa relação de equilíbrio demonstrativa de que seja a opção, assente em níveis de rendibilidade, que melhor satisfaz os objectivos do sec-

<sup>21</sup> Ver o preâmbulo daquele DLR n.º 21-A/99/M.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

tor público regional, à luz dos factores risco, flexibilidade e preço, através da evidenciação da sua vantagem económica sobre um programa de investimento público alternativo;

- e. Cabe à RAM a sustentabilidade financeira do modelo, pois assumiu todos os custos de construção da referida infra-estrutura e ainda o pagamento anual das portagens virtuais, dentro de certos parâmetros de tráfego máximo e mínimo, num cenário de exclusividade, em que alguns dos indicadores do Caso Base, designadamente o RCSD, o RCVE e a TIR, garantem níveis de rendibilidade que afastam praticamente a existência de risco para a sociedade concessionária.

A SREST, no contraditório, elaborou um conjunto de considerações<sup>22</sup>, donde, em síntese, se extraem as seguintes linhas de argumentação.

Num primeiro momento, é dado especial enfoque à opção tomada pelo GR, acentuando a natureza de parceria público privada da concessão e as potencialidades do modelo de financiamento e gestão privada que lhe está subjacente, atenta a *“importância da infra-estrutura concessionada no contexto da Região e das suas muito particulares características (...)”*, consubstanciada nos *“(...) meios financeiros envolvidos, a complexidade e diversidade das soluções técnicas e conceptuais utilizadas e a sua relevância em termos de estruturação do território regional (...)”*.

A esse propósito, salienta-se o aspecto de a via constituir um eixo *“(...) estruturante de primeiro nível na hierarquia viária da Região (...), o único com características de via rápida (...)”*, apresentando *“(...) condições de exploração e manutenção sem paralelo, pelo menos, a nível nacional”*. Sendo realçado, quanto a esta última especificidade, o facto dos condicionalismos orográficos e densidade populacional terem determinado uma construção em que *“(...) 50% do traçado da via é feito em túnel ou em ponte/viaduto”* e a ligação à rede viária envolvente ser *“(...) assegurada através de 28 nós rodoviários, o que corresponde a mais de um nó rodoviário por km de via, singularidade difícil de encontrar neste tipo de vias”*. As pontes/viadutos, envolvendo *“(...) complexas soluções estruturais, inovadoras a nível nacional.”*, e os túneis, alguns com mais de 500 metros, exigindo *“(...) a utilização de ventilação forçada, sistemas de detecção de CO2 e de incêndios, etc., e o desenvolvimento de actividades associadas à segurança dos mesmos”*.

No entender daquela Secretaria Regional, todas estas particularidades *“(...) constituem factores que recomendam que a exploração da via em questão, obedeça a requisitos de alto desempenho, impossíveis de serem assegurados com recurso ao modelo tradicional utilizado pela administração”*. Acrescentando ainda que a Administração teria dificuldade *“(...) em conseguir responder satisfatoriamente a tal exigência, em termos de eficácia e qualidade do serviço”*.

*“Foi pois a ponderação deste conjunto de factores – a importância da via no contexto do desenvolvimento da Região e na modernização da rede viária e a importância de ser assegurada, no longo prazo, uma correcta operação e manutenção da via, privilegiando-se as questões relacionadas com segurança do utente e os benefícios resultantes da plena disponibilidade de uma via fundamental para as condições de produção dos agentes económicos regionais, sem esquecer o pagamento a efectuar pela concessionária pela contrapartida do activo concessionado, possibilitando a sua alocação também em outros projectos de interesse público, que, no essencial, presidiram, à opção tomada pelo Governo Regional do lançamento da presente parceria”*.

O que, não obstante a pertinência dos argumentos, não justificava, por si só, o recurso a operadores privados, a partir do ponto de vista de que estes são detentores de competências técnicas e capacidade financeira e gestória adequadas, como também não inviabilizava a abertura de um procedimento de

---

<sup>22</sup> Cfr. o ponto I, pág. 1 a 6, do ofício que suporta o contraditório da SREST, com o registo de entrada na SRMTC n.º 1.565, de 6 de Junho de 2005.

selecção aberto a outros eventuais interessados no projecto, mais competitivo/concorrencial, e porventura com resultados mais vantajosos para a concedente, se alargado a um universo maior.

Sobre a questão do estudo prévio, justificativo da mais-valia inerente à solução económico-financeira adoptada, afirma a SREST “(...) *que só posteriormente ao lançamento da parceria em questão é que passou a ser exigida a avaliação ex ante das vantagens das parcerias público-privadas (...), face às formas tradicionais de financiamento via orçamental, (...) através do recurso ao chamado Custo Público Comparável*”. Adiantando ainda que tal “(...) *facto não significa que o lançamento da mesma não tivesse merecido a devida ponderação do Governo Regional. Foi determinante nessa decisão (...) a garantia de qualidade na prestação do serviço público e toda a envolvente associada à segurança dos utentes da via, transferindo para o sector privado os riscos inerentes à operação e exploração de uma via com características técnicas um pouco complexas*”.

Embora seja verdade que a montagem da concessão é anterior ao quadro legal que instituiu a obrigatoriedade de demonstração da mais-valia do projecto, por oposição à forma alternativa pública, a questão suscitada não se relaciona com a legalidade da operação. A ressalva aventada na alínea h) do ponto 1.2.1. configura uma interpelação do princípio da prossecução do interesse público, o que não consente a extrapolação de que o Governo Regional não ponderou a decisão.

Na verdade, quer no decurso dos trabalhos de campo, quer no relato, nada se objectou à formulação das ditas ponderações, mas tão-somente se laborou na ideia de que uma iniciativa com esta envergadura e dimensão temporal, face ao respectivo impacto orçamental e aos meios financeiros que incorpora, pressuporia o levantamento exaustivo das diversas componentes em que se desdobra (técnicas, jurídicas, financeiras, de mercado, etc.), de maneira a que à sua definição final como modelo de financiamento público-privado correspondesse a resposta mais adequada à prossecução dos objectivos pretendidos, e de modo a habilitar a entidade pública a enquadrar orçamentalmente os compromissos financeiros dela decorrentes.

Por último, quanto à explicitação dos critérios subjacentes à definição do contra-valor pago pela transferência da via concessionada, diz a SREST “(...) *que não teria de haver uma relação entre o pagamento pela concessionária e o investimento realizado ou qualquer outro elemento, conforme surge implicitamente observado na alínea f) do ponto 1.2.1. do Relato (pág. 8)*”.

Ora, se relativamente à primeira parte da afirmação, se pode dizer, sem margem para contestação, que não teria necessariamente de haver uma relação directa entre o pagamento e o investimento total realizado, já no uso da expressão “(...) *ou qualquer outro elemento*” se afigura que o montante acordado, como contrapartida da concessão, deve aí estar incluído, reflectindo o valor económico intrínseco à própria natureza do negócio, pelo menos para a concessionária, se não para a concedente. Ou não estaríamos no âmbito da tão propalada racionalidade económica, apanágio da actividade privada, em que a demonstração desse valor de mercado assume particular interesse, o qual continua por explicitar.

Por sua vez, a VIALITORAL, através do seu consultor financeiro (o Banco BPI, S.A.), mostra o seu desacordo perante a observação expressa na alínea e) do presente ponto, designadamente na parte relativa à atenuação do risco assumido pela concessionária<sup>23</sup>, quando afirma que “(...) *não pondera os riscos assumidos pela VIALITORAL, designadamente o risco de procura e de operação e manutenção*”, e escora o seu comentário num hipotético cenário em que “(...) *a redução do tráfego da Concessão para o nível superior da Banda 1 conduziria a uma quebra da TIR accionista real do Caso Base de 10,9% para 5,79%, sendo que a estrutura contratual não garante qualquer nível de tráfego à concessionária*”.

---

<sup>23</sup> Cfr. o ponto 5, *in fine*, do documento que suporta as apreciações produzidas no contraditório por aquela consultora.



Contudo, a validade desta posição tem de ser analisada no quadro aplicável à revisão do contrato, sem esquecer, por um lado, a blindagem contratual do referido indicador e por outro, que o contrato permite a compensação directa, a revisão das tarifas ou bandas de tráfego, a prorrogação do prazo da concessão ou uma combinação destas formas de reposição do seu equilíbrio financeiro, tal como ele foi congeminado, isto sem esquecer que, subsidiariamente, as partes, por acordo, podem procurar uma solução diferente das antes enunciadas.

### **3.2.2. A natureza da concessão**

O DL n.º 267/97, de 2 de Outubro, considerando a necessidade do aumento da oferta no caso de infra-estruturas rodoviárias, introduziu a possibilidade de exploração de algumas auto-estradas através do regime de portagens sem cobrança aos utilizadores<sup>24</sup>, estipulando o n.º 2 do seu art.º 1.º que se entende por concessão SCUT “*a concepção, construção, conservação e exploração de auto-estradas em regime de portagem sem cobrança aos utilizadores*”<sup>25 e 26</sup>.

Trata-se de uma solução usualmente associada ao desenvolvimento de grandes projectos de infra-estruturas rodoviárias, envolvendo investimentos avultados e de longo prazo, possibilitando este instrumento de actuação a captação de fundos e competências privadas, orientando-as para a prossecução de interesses públicos, numa perspectiva de racionalidade económica e ganhos de eficiência próprios do empenhamento privado.

Por definição, nas concessões SCUT, a concessionária fica incumbida de construir e explorar uma auto-estrada, sem que exista cobrança das taxas de utilização devidas aos utentes, uma vez que, nesta modalidade, é a entidade pública que suporta o pagamento das portagens, num arranjo contratual normalmente desenvolvido através de uma parceria público-privada, em que a concertação dos diferentes interesses em jogo se reflecte em contratos de concessão de obras públicas, onde se conjuga a forte componente de financiamento privado, com a contratualização detalhada das obrigações envolvidas para cada uma das partes.

No caso, o objecto da concessão é, como se sabe, a manutenção e exploração, em sistema de portagem SCUT, dos diversos lanços da ER n.º 101, os quais foram anteriormente construídos pela concedente e integram o seu domínio público, e que a RAM transferiu para a sociedade, em troca de contrapartidas financeiras.

Neste quadro, sobressaem do lado da concessionária apenas as obrigações inerentes ao pagamento das contrapartidas financeiras exigidas pela RAM e à exploração, manutenção e conservação da via e respectivos equipamentos, no âmbito de uma actividade concessionada que, de acordo com a estimativa do Caso Base, é financeiramente auto sustentável, isto é, capaz de gerar os meios próprios, os *cash-flows*, necessários ao reembolso e remuneração dos capitais que a financiam<sup>27</sup>, através da cobrança de portagens à concedente.

Estamos, por conseguinte, perante uma modalidade de concessão, em regime de serviço público, que apenas importou o esquema remuneratório da concessão SCUT, já que a VIALITORAL não ficou incumbida da concepção e construção dos troços viários, mas tão-somente da sua conservação e exploração, sem custos directos para os utentes, pelo que, atentas tais características, o contrato em causa tem a natureza de uma concessão de exploração do domínio público – ver o art.º 178.º do CPA.

---

<sup>24</sup> À semelhança das mais recentes experiências nos países da UE.

<sup>25</sup> Cfr. o DL n.º 9/97, de 10 de Janeiro, e o citado DL n.º 267/97, consoante se trate de concessões com ou sem cobrança de portagens.

<sup>26</sup> Em regra, envolve cerca de 80% a 90% do investimento.

<sup>27</sup> Com recurso principalmente a empréstimos bancários de longo prazo.

### 3.2.3. O contrato de concessão

O contrato foi celebrado, em 28/01/00, entre a RAM e a VIALITORAL e o seu objecto, num primeiro momento, em sintonia com o disposto no DLR n.º 21-A/99/M, de 24 de Agosto, abrangia a concessão da exploração e manutenção do troço rodoviário da ER 101 entre a Ribeira Brava e Machico, em regime de concessão de serviço público, de exclusividade e de portagem sem cobrança aos utilizadores (SCUT)<sup>28</sup>. A extensão da concessão ao troço Machico/Canical determinou a celebração de um aditamento ao CC em 11 de Outubro de 2002.

Fazem parte do CC, para todos os efeitos legais e contratuais, os seus 11 anexos organizados da seguinte forma:

**Quadro II – Anexos ao contrato de concessão**

CC	Designação
<b>Anexo 1</b>	Contrato de financiamento
<b>Anexo 2</b>	Caso Base
<b>Anexo 3</b>	Identificação dos lanços e sublanços
<b>Anexo 4</b>	Empresas que compõem o agrupamento
<b>Anexo 5</b>	Acordo de subscrição e realização de capital
<b>Anexo 6</b>	Garantias relativas aos lanços
<b>Anexo 7</b>	Programa de seguros
<b>Anexo 8</b>	Regras e condições de operação e manutenção
<b>Anexo 9</b>	Bandas de tráfego e tarifas
<b>Anexo 10</b>	Reposição do equilíbrio financeiro
<b>Anexo 11</b>	Estudo de tráfego

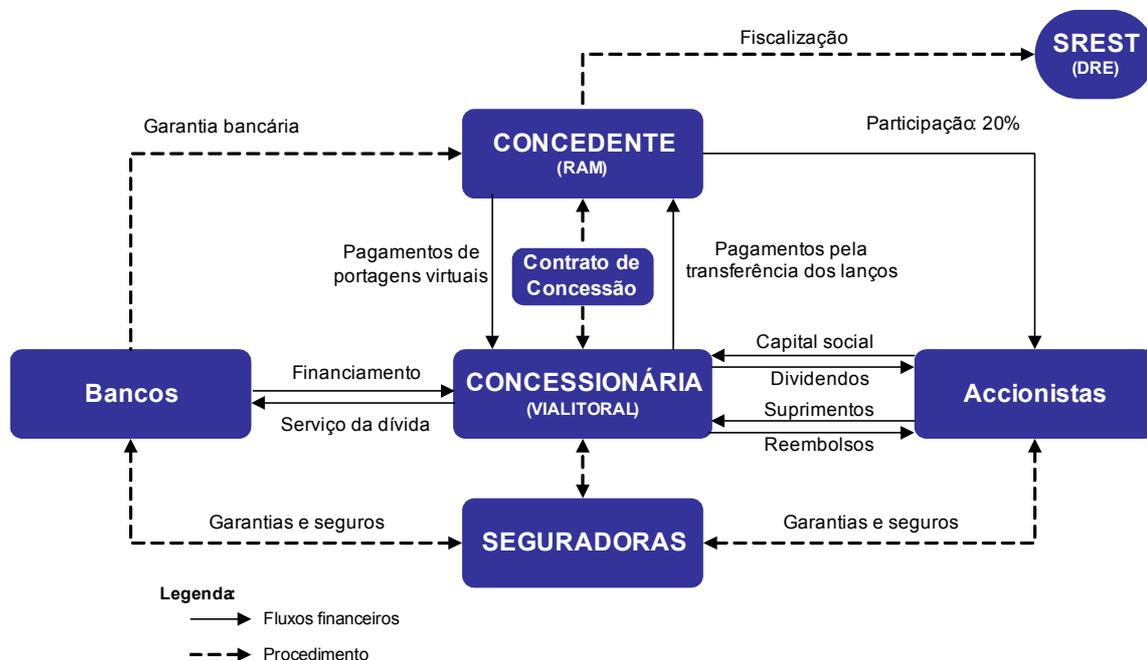
Esta concessão integra, assim, um conjunto de contratos e de acordos instrumentais necessários ao cumprimento das obrigações assumidas pela concessionária, dos quais se destacam os contratos de financiamento celebrados entre a VIALITORAL e as entidades financiadoras, designadamente, os consubstanciados na contracção de empréstimos e na prestação de garantias, tendo em vista o financiamento das actividades objecto da concessão e a realização dos pagamentos à concedente.

Sinteticamente, o contrato apresenta a seguinte estrutura:

<sup>28</sup> Cfr. o art.º 1.º, n.º 1, do DLR n.º 21-A/99/M, de 24 de Agosto.



Gráfico II – Estrutura do contrato de concessão



### 3.2.4. O prazo

O prazo da concessão é de 25 anos, a contar da data da assinatura do respectivo contrato, podendo ser prorrogado se nisso acordarem, por escrito, a concedente e a concessionária, devendo o eventual acordo estabelecer as condições aplicáveis a essa prorrogação e a manutenção em vigor de todas as disposições do CC que não sejam objecto de alterações.

No fim do prazo da concessão, terminam para a concessionária todos os direitos emergentes do contrato, sendo entregues à concedente todos os bens que integram o estabelecimento da concessão, em estado que satisfaça as condições definidas no ponto 9.4. do CC.

### 3.2.5. O modelo financeiro

O esquema de financiamento que subjaz à concessão tem inspiração no modelo *project finance*, embora numa variante que o afasta da pureza conceptual da parceria público-privada, assentando a equação financeira do negócio na obrigação de a VIALITORAL, pela transferência da totalidade dos lanços da concessão, pagar à concedente o montante de € 324.218.633,54, e no direito de a concessionária receber as importâncias relativas às portagens SCUT, devidas em função dos volumes de tráfego registados e as demais importâncias previstas no CC e, bem assim, quaisquer outros rendimentos obtidos no âmbito da concessão, nomeadamente os relativos a *“taxas de assistência aos utentes – que a Concessionária nunca praticou – e, por via da extensão da concessão, os decorrentes da exploração de eventuais áreas de serviço em condições a acordar com a Concedente”*<sup>29</sup>.

Verifica-se, assim, que o contrato gera para a concedente, no curto prazo, receita e, simultaneamente, despesa, em resultado da concessão da actividade de exploração e manutenção da ER 101 à VIALITORAL, cujos *cash-flows* são pagos pela Região, através das portagens SCUT, pelo que trata-se de um projecto que não se paga a si mesmo, ou seja, não é auto-financiável, mediante a cobrança de taxas aos

<sup>29</sup> Cfr. o esclarecimento prestado pela SREST no contraditório.

utilizadores dos troços rodoviários, mas sim com recurso a financiamento público, *maxime* por recurso a impostos.

As rendas imputadas à Região, ao longo do período da concessão (25 anos), remuneram não só os custos de exploração e manutenção das vias, como também os custos de capital, de maneira a amortizar e remunerar adequadamente o capital investido pela sociedade concessionária, cujos lucros dependem, designadamente, da sua capacidade e eficiência de gestão.

Para o cálculo das portagens SCUT existem três níveis de bandas<sup>30</sup>, que têm em linha de conta o limite máximo de tráfego a considerar em cada banda e a tarifa actualizada pelo IPC<sup>31</sup>, sendo a tarifa banda 1 de valor mais elevado e a tarifa da banda 2 a de valor mais baixo, não sendo considerado um TMDA acima dos 40.000 para efeitos de facturação, por força do consagrado no ponto 33.4. do CC.

O valor da portagem referente a cada banda resulta do número de veículos quilómetros diários atribuído a cada uma das bandas, tendo em conta a contagem de tráfego e os limites contratualmente fixados para cada uma delas, e do valor da tarifa correspondente, de acordo com o número de dias de exploração da concessão. Desta forma, o cálculo do valor da portagem SCUT será o somatório dos pagamentos devidos em cada banda de tráfego.

### **3.2.6. A partilha de riscos**

A análise realizada às bases da concessão e ao próprio contrato de concessão permitiu identificar alguns riscos com a seguinte partilha.

#### **3.2.6.1. Para a concessionária**

##### **■ O risco de procura/tráfego**

Num quadro em que pontuam o período alargado da concessão e as características ímpares da via, a variável volume de tráfego, por determinar os montantes dos pagamentos das portagens SCUT, a principal fonte de *cash-flows* da VIALITORAL, constitui o elemento mais sensível e, simultaneamente, de maior aleatoriedade no âmbito da concessão, por implicar admitir a possibilidade de oscilações nos recebimentos referentes às portagens SCUT, calculados em função do trânsito registado, dependendo o sucesso financeiro da concessão da maior ou menor proximidade da estimativa inicial à realidade, isto é, o risco associado ao fluxo de tráfego é determinante no impacto sobre a viabilidade da operação em si mesma.

A contagem de tráfego entrou em fase operacional em meados de 2002, mais precisamente a partir do mês de Junho desse ano. Apesar do curto período de tempo decorrido (anos de 2002 e 2003), interessa observar, no quadro abaixo apresentado, o registo e evolução do tráfego na via concessionada e confrontá-lo com as previsões do Caso Base:

---

<sup>30</sup> Cfr. o Anexo 9 do CC. A banda representa o intervalo de valores de tráfego, medido em veículos equivalentes por quilómetros diários, compreendido, para cada ano do contrato, entre um limite superior e um inferior.

<sup>31</sup> O valor das bandas das tarifas, a preços de Janeiro de 1999, é actualizado anualmente, recorrendo-se, para tal, ao último IPC dos dois anos imediatamente anteriores e ao Índice em cadeia de revisão da tarifa, na proporção de 90%, sendo o valor daqui resultante acrescido de 0,1.



**Quadro III – Dados relativos ao Tráfego Médio Diário Global**

Referência	2002	2003	Varição/Ano
Caso Base	27.786	29.140	4,88%
Dados Reais	26.864	27.814	3,54%
Desvio (Real /C. Base)	-3,31%	-4,55%	-

Fonte: Relatório e contas da VIALITORAL de 2002 e 2003.

Os dados recolhidos mostram que, não obstante se tenha assistido, de 2002 para 2003, à evolução positiva do tráfego médio diário, representativa de um acréscimo de 3,54%, os valores globais, em cada um desses anos, ficaram ligeiramente abaixo da previsão do Caso Base, tendo, inclusivamente, em 2003, havido a acentuação do desvio, com uma variação de -4,5%, contra os cerca de -3,3% de 2002.

O crescimento de tráfego (3,54%), que não foi uniforme ao longo da via, ficou a dever-se ao movimento registado naqueles que dão acesso à cidade do Funchal, onde uma parte significativa teve contagens que ultrapassaram os 40.000 veículos/dia - limite fixado no CC acima do qual não são cobradas portagens. Em resultado desta situação, aquela taxa de crescimento traduziu-se, quanto ao seu impacto para efeitos de cobrança de portagem, num crescimento ajustado de 1,78%.

No entanto, ainda que o tráfego real se mostre ligeiramente afastado dos valores considerados no Caso Base, as receitas obtidas pela concessionária estiveram, embora em ligeira quebra, bem mais próximas do montante estimado, muito por força do efeito da actualização das tarifas, uma vez que a taxa de inflação ficou acima do previsto.<sup>32</sup>

Nas apreciações formuladas no contraditório, a SREST<sup>33</sup> realça “(...) *que o estudo de tráfego (...), ao contrário do que normalmente acontece em concessões deste tipo, foi desenvolvido pelo Concedente (...)*”, o que associado às “*características muito particulares de alguns lanços da via*” traduzir-se-ia na “(...) *absorção de um risco de tráfego por parte da Concessionária, superior ao que é corrente noutras concessões rodoviárias*”.

▪ **Os riscos de operação e manutenção**

Variações nos custos operacionais decorrentes do cumprimento do Plano de Controlo de Qualidade e do Manual de Operação e Manutenção, em anexo ao CC.

O primeiro, visando a manutenção das vias em bom estado de conservação e boas condições de utilização, programa um conjunto de operações, a serem desenvolvidas ao longo do período da concessão, sistematizadas segundo três tipos de intervenções, a saber: a manutenção corrente, a manutenção programada e as grandes reparações.

O Manual de Operação e Manutenção, por sua vez, consagra um programa de investimentos, a cargo da concessionária, que implica o desenvolvimento de sistemas de informação orientados para três áreas principais: a primeira ligada à exploração, dependente dos sistemas de contagem, classificação e observação de tráfego; a segunda de apoio à operação, envolvendo o sistema de vigilância e de controlo da circulação; a terceira os sistemas de *Back Office*, de apoio à gestão técnica de aspectos críticos,

<sup>32</sup> Sobre as tarifas a aplicar em cada ano, refere-se que a fórmula de actualização comporta um indexante de revisão que reflecte, em apenas 90%, a variação do IPC nos últimos dois anos. Ora isto significa que o ajustamento das tarifas em vigor é feito abaixo da inflação registada, resultando daí uma assumpção parcial de risco de inflação por parte da concessionária.

<sup>33</sup> Cfr. o ponto I, alínea i), pág. 6 do contraditório.

como a manutenção dos pavimentos e das obras de arte, e a informação cadastral do património afecto à concessão, por sublanços.

Aqui a SREST entende<sup>34</sup> salientar, face à complexidade das características técnicas da via, a existência de “(...) *um maior risco na operação e manutenção crescente*”. E, conseqüentemente, a especial protecção conferida pelo contrato ao concedente (possibilidade de recurso à figura do resgate), quanto às obrigações de conservação e manutenção a que a concessionária está vinculada.

### ■ O risco de desempenho

Associado aos limites (diurnos e nocturnos) máximos anuais permitidos de encerramento das vias e aos níveis de sinistralidade, pretende garantir um padrão de qualidade nos serviços prestados pela concessionária.

A ultrapassagem dos limites contratualmente definidos ou o agravamento do índice de sinistralidade, quando imputáveis à concessionária, sujeitam-na a penalizações pecuniárias. Da mesma forma que, no caso de haver melhorias no índice de sinistralidade, a VIALITORAL terá direito a uma compensação pecuniária. Em qualquer dos casos, os prémios ou penalidades são calculados tendo por referência os pagamentos das portagens SCUT em cada ano<sup>35</sup>.

Até ao final do exercício de 2003, não ocorreram situações de encerramento das vias ou de variações nos índices de sinistralidade que tivessem dado origem ao pagamento de multas ou de prémios.

### ■ A responsabilidade extracontratual perante terceiros

A eventualidade de ocorrência de prejuízos para terceiros, por causa ou em razão do desenvolvimento da actividade concessionada, é da exclusiva responsabilidade da VIALITORAL, quer aqueles resultem do desempenho da própria concessionária, quer de entidades por si contratadas.

### ■ O risco financeiro

- ◆ A satisfação dos níveis de capitais próprios exigidos e a assumpção de todos os encargos resultantes da contracção dos empréstimos bancários e da caução prestada, por força do contrato de financiamento e seus anexos.
- ◆ As oscilações da taxa de juro dentro de cada período de referência.

Com o aditamento ao acordo de subscrição e realização de capital, celebrado a 11 de Outubro de 2002, a extensão do objecto da concessão conduziu ao reforço do capital social da concessionária, passando dos 15 milhões de euros da segunda subscrição pública para os actuais 18,75 milhões de euros.

Os fundos próprios, para além do capital social, são constituídos pela denominada dívida subordinada<sup>36</sup>, isto é, um crédito concedido à VIALITORAL em 30 de Junho de 2001, pelos seus accionistas (excepto a RAM), no montante de 15 milhões de euros. A taxa de remuneração<sup>37</sup> desta dívida acessória, conforme foi clarificado em sede de contraditório, “*encontra-se relacionada com a taxa de referência da dívida sénior, sendo apurada com base no somatório da taxa de referência + 4%*”, variando

---

<sup>34</sup> Cfr. o ponto II, al.) ii), pág. 6 do contraditório.

<sup>35</sup> Com expressão residual relativamente aos mesmos.

<sup>36</sup> Cfr. o Acordo de Subscrição e Realização do Capital, que constitui o anexo 5 do contrato de concessão.

<sup>37</sup> Cfr. o Caso Base inicial.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

de acordo com as alterações<sup>38</sup> daquela taxa. Até Dezembro de 2004 o seu valor foi de 9,5%, em virtude de a taxa de referência subjacente ao contrato de financiamento celebrado em 2000 ser de 5,5%. A amortização desta dívida “(...) *encontra-se condicionada à verificação de um conjunto de indicadores, sendo que, em qualquer dos casos, o seu reembolso não pode ter início antes do primeiro reembolso da linha de crédito da extensão, ou seja antes de 30 de Dezembro de 2005*”.

O crédito de longo prazo, acordado com o sindicato bancário, quando da negociação do contrato de financiamento inicial, foi de 292,296 milhões de euros<sup>39</sup>, com uma taxa de juro de 6,5%, sendo o pagamento de juros de periodicidade semestral<sup>40</sup>. Esta taxa resultou da adição à taxa de referência (5,5%)<sup>41</sup> de uma margem de 1%, em conformidade com o acordo de interpretação, inserto no anexo I do contrato de financiamento.

Posteriormente, com a extensão da concessão, o contrato de financiamento foi alterado no sentido de reforçar aquela linha de crédito em mais 85 milhões de euros<sup>42</sup>, reportando-se a data de vencimento do crédito inicial, assim como a do reforço, a 30 de Dezembro de 2019, ou ao primeiro dia útil seguinte.

No entanto, a margem relativa a este novo crédito foi agravada em 0,3%, sendo consequentemente de 1,3%, a crescer, durante o período inicial da taxa de referência (30 de Dezembro de 2004), à taxa *Euribor* a 6 meses que for fixada, com a antecedência de dois dias úteis, por cada utilização. Depois do período inicial da taxa de referência, uma nova taxa será encontrada, a partir da taxa *Euribor* a 6 meses que estiver em vigor, para perdurar por períodos de cinco anos, passando esta última taxa a ser comum a todo o empréstimo, prevendo o Caso Base (revisto após a extensão) que as novas taxas de juro<sup>43</sup> sejam de 6,5% para o empréstimo inicial e de 6,8% para o reforço.

Ficou ainda acordado, como consubstanciando uma situação de incumprimento e podendo originar vencimento antecipado dos contratos financeiros, valores para o Rácio de Cobertura do Serviço da Dívida (RCS D) e o Rácio de Cobertura da Vida do Empréstimo (RCVE), a partir de 1 de Janeiro de 2005, iguais ou inferiores a, respectivamente, 1,05 e 1,15.

Com o objectivo de assegurar um adequado acompanhamento e monitorização do normal desenvolvimento da actividade e cumprimento dos acordos, o CC estabeleceu, não só um conjunto de obrigações de informação técnica e financeira, a prestar pela concessionária à concedente e ao sindicato bancário, como atribuiu a esta última poderes de fiscalização, permitindo-lhe o livre acesso, ou a entidade por si designada, ao empreendimento e aos registos, livros e documentos relativos à actividade da concessionária.

O contrato assegura, igualmente, um conjunto de mecanismos à concedente para, a qualquer momento do período da concessão, e sempre que tal se justificar, intervir no sentido de garantir o cabal e atempado cumprimento das obrigações assumidas ou das determinações por si emitidas. Num primeiro momento, através da aplicação de multas contratuais ou da própria execução da caução estabelecida no contrato, e, em casos de incumprimento grave, valendo-se de figuras típicas dos contratos de conces-

---

<sup>38</sup> Com o aditamento ao contrato de financiamento, realizado em Outubro de 2002, a taxa de referência passou a ser a EURIBOR a 6 meses.

<sup>39</sup> Montante disponibilizado a partir de 28 de Janeiro de 2000 e sujeito a uma utilização faseada até 30 de Dezembro de 2001. O seu reembolso foi definido em 36 prestações semestrais consecutivas de capital, sendo a primeira realizada em 30 de Junho de 2002 e a última em 30 de Dezembro de 2019.

<sup>40</sup> Com vencimento em 30 de Junho e 30 de Dezembro de cada ano.

<sup>41</sup> A qual vigorou até 30 de Dezembro de 2004 (o período inicial de referência), data em que foi objecto de revisão.

<sup>42</sup> Também para ser utilizada de forma faseada a partir de 15 de Outubro de 2002, com a utilização da última tranche em Setembro de 2004. O reembolso deste acréscimo será processado em 29 prestações semestrais e sucessivas com início em 30 de Dezembro de 2005 e términos, tal como o primeiro crédito, em 30 de Dezembro de 2019.

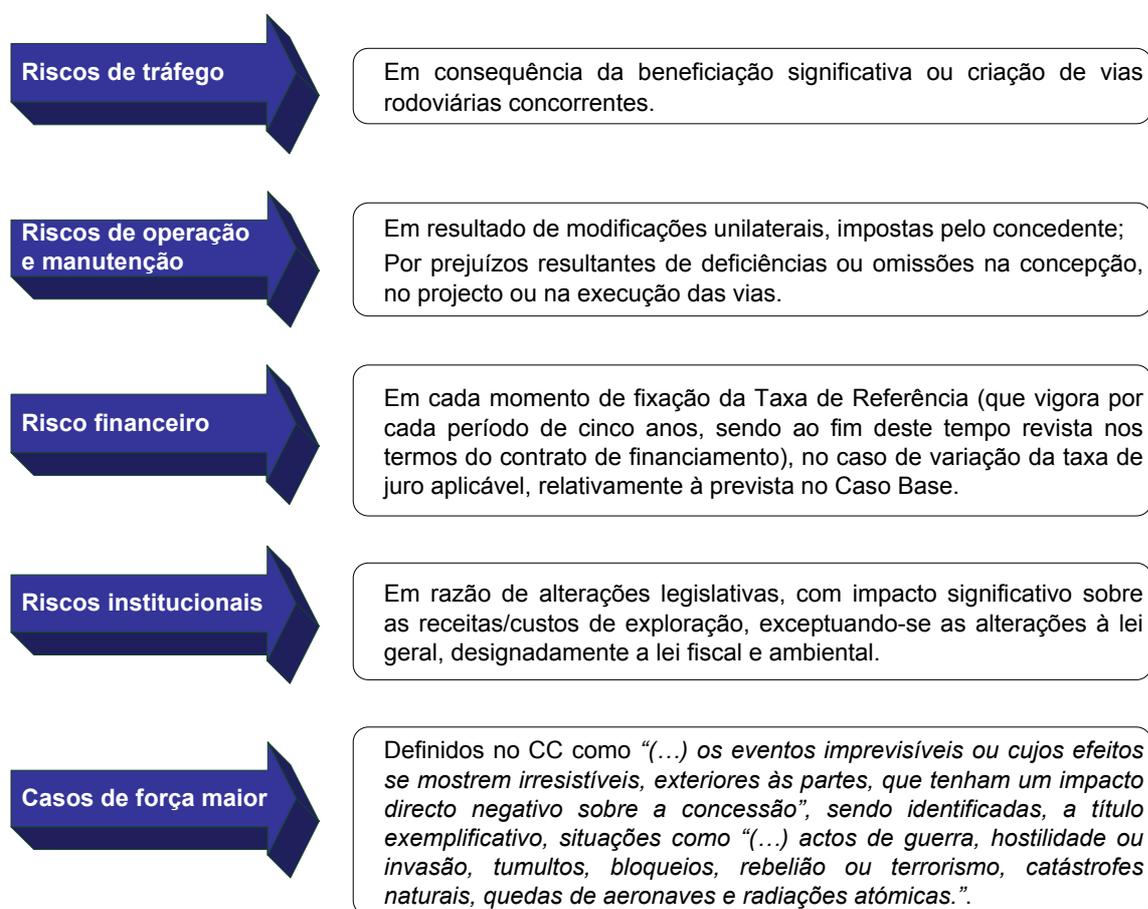
<sup>43</sup> O aditamento ao contrato de financiamento tornou obrigatório para a concessionária a celebração, em cada período da taxa de referência, dos contratos necessários à cobertura do risco de variação da taxa de juro.

são como o sequestro ou mesmo a própria rescisão-sanção, em resultado “(...)de violação grave e não sanada ou sanável das obrigações da Concessionária (...)”<sup>44</sup>.

### 3.2.6.2. Para a concedente

As situações de risco para a concedente resultam de eventos cuja ocorrência, não sendo imputável à concessionária, poderão pôr em causa o equilíbrio financeiro da concessão, conforme definido pelo Caso Base, inviabilizando a sua continuidade. Os casos em que o contrato confere à concessionária o direito à reposição do equilíbrio financeiro, são os discriminados a seguir:

**Gráfico III – Situações de reposição do equilíbrio financeiro a favor da concessionária**



Todos estes riscos são normalmente assumidos pela parte pública, ou por constituírem situações que estão, de uma forma ou de outra, dependentes de actos ou acontecimentos ligados à actuação da própria administração, ou (como nos casos de força maior) porque teriam um tal impacto na actividade concessionada que muito dificilmente seriam encontrados parceiros privados dispostos a assumi-los.

Todavia, para haver lugar à reposição do equilíbrio financeiro, não basta apenas a verificação de um qualquer acontecimento reconduzível às situações supra referenciadas. É necessário ainda que, da sua ocorrência, resultem alterações com impacto em determinados critérios-chave do Caso Base, identificados como o RCSD, o RCVE ou a Taxa Interna de Rentabilidade para os accionistas (TIR), cujos valores de referência, de acordo com o modelo financeiro acertado após a extensão, são de, respectivamente, 1,17, 1,28 e 10,9%. Só quando houver uma redução de 0,1 pontos nos dois primeiros indica-

<sup>44</sup> Cfr. o ponto 46 do contrato de concessão.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

dores ou de 0,1 pontos percentuais no último, é que ficam preenchidos os pressupostos necessários ao accionamento do reequilíbrio financeiro.

Tendo por base as informações periódicas prestadas pela concessionária, a evolução dos aludidos critérios-chave durante o ano de 2003 (não se apresentam os relativos a 2002, porque o modelo sofreu uma revisão em virtude do alargamento da extensão ao Caniçal, em Outubro de 2002), foi a que se espelha no quadro seguinte:

**Quadro IV – Evolução dos valores dos critérios chave**

Critérios chave	RCSD	RCVE	TIR
Valores de referência a)	1,17	1,28	10,9%
Projecção até ao 1º semestre de 2003	1,17	1,30	12,1%
Projecção até ao 2.º semestre de 2003	1,18	1,30	12,1%

a) Cfr. o Caso Base, após a extensão da concessão até ao Caniçal.

Observados os requisitos que conferem o direito à revisão, a sua efectivação poderá seguir uma das quatro modalidades seguintes: compensação directa, revisão das tarifas ou bandas de tráfego, prorrogação do prazo da concessão ou uma combinação destas modalidades, admitindo-se, ainda, subsidiariamente, que as partes, por acordo, encontrem uma qualquer outra solução.

Até final do exercício de 2003, não foi registado qualquer evento que tivesse afectado o equilíbrio financeiro da concessão, conforme decorre da análise dos dados recolhidos.

Relativamente ao risco assumido pela RAM que maior dúvida poderá suscitar (o risco de cobertura das variações da taxa de referência), convém anotar que em Janeiro de 2005 foi renegociada uma nova taxa de referência, que passou a vigorar por um período de 5 anos, constituindo, no âmbito da presente concessão, uma operação susceptível de conduzir à reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

Com efeito, qualquer acréscimo ou diminuição da taxa inerente aos acordos para cobertura do risco de variação da taxa de juro dará origem a reposição do equilíbrio<sup>45</sup>. Um acréscimo, através da atribuição de uma compensação directa pela concedente, na justa medida em que o aumento do serviço da dívida não for compensado por um eventual acréscimo de receitas, relativamente às previstas no Caso Base, para o novo período de referência, as quais serão estimadas na mesma ocasião. Uma diminuição, mediante a dedução nos pagamentos à concessionária, se à redução dos encargos resultantes da baixa de taxa de juro não corresponder uma quebra nas receitas da concessionária para o novo período. Em qualquer dos casos, a efectuar em prestações idênticas nos pagamentos de regularização, ao longo do novo período da taxa de referência.

Destaca a SREST<sup>46</sup> que este mecanismo tem, “(...) *comparativamente com outras concessões SCUT adjudicadas em Portugal, uma inovação relevante, permitindo, nomeadamente, um controlo significativo quer das variações conjunturais da taxa de juro real, quer, conseqüentemente, do eventual impacto negativo dos encargos financeiros da Concessionária*”. Ilustrando essa vantagem com a circunstância de, “(...) *em Dezembro de 2004 (...), aquando da última operação de cobertura do risco da taxa de juro contratada pela Vialitoral, sendo nessa data a taxa SWAP contratada de 3,15625% em contraponto à taxa de juro de referência de 5% do Caso Base (...)*”, se ter registado uma redução nos pagamentos SCUT da Região.

---

<sup>45</sup> Por força do acordo de reposição do equilíbrio financeiro por motivo de variações da taxa de juro, ver o anexo 10 do contrato de financiamento.

<sup>46</sup> Cfr. o ponto II, *in fine*, pág. 7 do contraditório.

Ainda neste domínio, a VIALITORAL<sup>47</sup>, através do Banco BPI, S.A., na qualidade de consultor de financeiro da concessionária, aduziu que, “ (...)  *muito embora a taxa de juro possa parecer elevada, aquela taxa não corresponde ao custo efectivamente a suportar pelo Concedente por aplicação do mecanismo anterior*”. E, através do caso anteriormente apresentado (a operação de cobertura da taxa de juro), concretiza que “ (...)  *a aplicação deste mecanismo de partilha de risco conduziu a uma redução do primeiro pagamento por conta devido pelo Concedente em 2005 em cerca de EUR 7.638.795,77*”. Adiantando, logo de seguida, que, nos “ (...)  *próximos 4 anos, serão efectuados idênticas deduções aos pagamentos devidos pelo Concedente*”.

Embora se registre o benefício decorrente da renegociação da taxa de referência, convém, contudo, não esquecer que, em futuras renegociações, numa conjuntura menos favorável, o contrário poderá ocorrer.

Advoga, depois, “ (...)  *o mérito de impor uma matriz de risco da Concessão que consubstancia a partilha do risco da variação da taxa de juro com a Concessionária*”, alicerçando esta asserção no entendimento de que a transferência da totalidade do risco para a concessionária levaria à imposição, “ (...)  *pelas Instituições Financeiras, de obrigações de contratação de operações de cobertura de risco de taxa de juro pelo prazo total dos Financiamentos*”, o que, face ao seu prazo e aumento do correspondente risco, originaria “ (...)  *a contratação de taxas de juro fixas muito elevadas, com repercussões ao nível do valor das tarifas requeridas pelas Concessionárias e dos pagamentos SCUT (...)*”.

Para além das situações apontadas, cuja verificação faz incorrer a RAM na obrigação de repor o equilíbrio financeiro do contrato, este confere, ainda, à concedente, a faculdade de, nos últimos cinco anos de duração da concessão, proceder ao resgate da concessão, desde que devidamente suportada em relevantes motivos de interesse público. Se tal vier a acontecer, o contrato extinguir-se-á, devendo, no entanto, a concessionária ser ressarcida, a título de indemnização, por cada ano decorrido deste a data do resgate até ao termo do prazo da concessão, de uma quantia correspondente ao somatório dos reembolsos, remunerações e outros *cash-flow* previstos para esse período, nas últimas projecções financeiras elaboradas. A figura do resgate constitui um mecanismo clássico de cessação de uma concessão, pelo que não merece reparo a sua inserção no clausulado do contrato.

Duas notas finais para rematar este assunto. A primeira para recordar que alguns dos riscos (quer os assumidos pela concessionária, quer os da responsabilidade da concedente), incluso os derivados de casos de força maior, foram objecto de um programa de seguros específico, o qual constitui parte integrante do CC.

A segunda, para referir que a partilha de riscos entre a VIALITORAL e a RAM, face à ausência de regras precisas sobre a forma como a distribuição dos riscos deve ser executada, não difere daquilo que é considerado aceitável em projectos de idêntica natureza, na medida em que, no essencial, respeita a ideia de que a boa repartição dos riscos pressupõe a sua atribuição à parte melhor posicionada para os poder controlar ou influenciar e, de igual forma, evidencia maior capacidade para os gerir ao menor custo possível.

### **3.3. A concessionária - Estrutura accionista**

O capital inicial de € 100.000 da VIALITORAL foi totalmente subscrito e realizado pela RAM, cuja participação accionista não pode ser inferior a 20%, nos termos do n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 21-A/99/M.

Em 31 de Dezembro de 2003, o capital social subscrito da Sociedade atingia € 18.750.000, dividido em 100.000 acções, no valor nominal de € 187,50 cada, faltando realizar € 2.625.000 (cerca de 14%), o que, entretanto, ocorreu até 30 de Setembro de 2004, conforme espelha o quadro seguinte:

---

<sup>47</sup> Cfr. o ponto 4 do correspondente contraditório.



Quadro V – Capital social da VIALITORAL

(Em Euros)

Accionista	Aumentos de capital						Subscrito (31-12-2002)		Acções (N.º)	
	1.º (a)		2.º (b)	3.º (c)			Valor	%		
	Valor	%	Valor	Valor	Realizado (11-10-02)	A realizar (11-07-07)				
1	RAM	100.000	20,00	3.000.000	750.000	225.000	525.000	3.750.000	20,00	20.000
2	SOMAGUE – Engenharia, S.A.	36.000	7,20	1.080.000	270.000	81.000	189.000	1.350.000	7,20	7.200
3	SOMAGUE – Concessões e Serviços, S.A.	24.000	4,80	720.000	180.000	54.000	126.000	900.000	4,80	4.800
4	Construtora do Tâmega, S.A.	76.000	15,20	2.280.000	570.000	171.000	399.000	2.850.000	15,20	15.200
5	TECNOVIA – Madeira, Sociedade de Empreitadas, LD.ª	36.000	7,20	1.080.000	270.000	81.000	189.000	1.350.000	7,20	7.200
6	ZAGOPE – Construções e Engenharia, S.A.	36.000	7,20	1.080.000	270.000	81.000	189.000	1.350.000	7,20	7.200
7	TECNORROCHA – Sociedade de Escavações e Desmonte de Rochas, S.A.	36.000	7,20	1.080.000	270.000	81.000	189.000	1.350.000	7,20	7.200
8	Avelino, Farinha & Agrela, LD.ª	61.000	12,20	1.830.000	457.500	137.250	320.250	2.287.500	12,20	12.200
9	BPI, S.A.	23.750	4,75	712.500	178.125	53.438	124.688	890.625	4,75	4.750
10	BCP Investimento, S.A.	23.750	4,75	712.500	178.125	53.438	124.688	890.625	4,75	4.750
11	BES, S.A.	23.750	4,75	712.500	178.125	53.438	124.688	890.625	4,75	4.750
12	BANIF, S.A.	23.750	4,75	712.500	178.125	53.438	124.688	890.625	4,75	4.750
<b>Total</b>		<b>500.000</b>	<b>100,00</b>	<b>15.000.000</b>	<b>3.750.000</b>	<b>1.125.000</b>	<b>2.625.000</b>	<b>18.750.000</b>	<b>100,00</b>	<b>100.000</b>

- (a) O DLR n.º 21-A/99/M, de 24/08, previa a abertura do capital da empresa a privados<sup>48</sup>. A accionista RAM, nos termos do ponto dois da referida RCG n.º 95/2000, e em conformidade com o art.º 3.º, n.º 3, do DLR n.º 21-A/99/M, de 24/08, renunciou ao direito de proceder ao acompanhamento do 1.º aumento de capital da VIALITORAL.
- (b) O 2.º aumento de capital foi efectuado de acordo com o disposto no art.º 3.º do DLR n.º 21-A/99/M, e foi realizado integralmente aquando da subscrição<sup>49</sup>.
- (c) O DLR n.º 27/2001/M, de 25/08, concretizou os requisitos para a extensão da concessão de serviço público, previamente estabelecidos no art.º 42.º do DLR n.º 4-A/2001/M, de 03/04, de entre os quais constava o de a VIALITORAL promover um aumento especial de capital no valor de € 3.750.000,00<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Face à RCG n.º 1474/99, de 30/09, as entidades privadas que pretendiam participar na subscrição do presente aumento de capital deviam, designadamente: exercer actividade compatível com o objecto de concessão (por exemplo, ser empreiteiros de construção civil e obras públicas); manifestar a sua vontade e interesse em participar no desenvolvimento da sociedade, respeitar os subsequentes aumentos de capital bem como os respectivos estatutos; fazer prova de que se encontravam regularmente constituídas e tinham as respectivas situações contributivas perante a Segurança Social e perante a Fazenda Pública, regularizadas.

Pela RCG n.º 95/2000, de 20/01, foi aprovado em Conselho do Governo da RAM o agrupamento constituído pelas 8 empresas vencedoras. Deste fazia parte a Finpro S.G.P.S., S.A., a única empresa que não esteve envolvida na construção da via concessionada, a qual, na sequência da autorização pela RCG n.º 963/2000, de 20/06, foi autorizada a vender as respectivas acções, representativas de 24% do capital inicial da VIALITORAL, às entidades bancárias mencionadas, na proporção de 4,75% cada, e o remanescente, às empresas Construtora do Tâmega, S.A. e Avelino Farinha & Agrela, Ld.ª, na proporção de 2,5% cada. A RAM, enquanto accionista, renunciou ao direito de preferência na citada venda.

<sup>49</sup> A RCG n.º 946/2000, 20/06, autorizou a RAM a subscrever o referido aumento de capital na proporção da sua participação no capital social da Sociedade (20%) e a proceder ao respectivo pagamento.

Esta empresa é portanto uma pessoa jurídica independente, revestindo a natureza de uma sociedade de economia mista. A existência de uma participação pública regional no capital social significa que a RAM poderá influenciar o destino e as opções estratégicas da empresa nos mesmos termos de qualquer accionista privado minoritário.

No concernente ao 1.º aumento do capital social da VIALITORAL, não foram disponibilizados elementos sobre o processo de selecção das entidades que o subscreveram, de maneira a permitir verificar a observância do preceituado no art.º 3.º, n.º 3, do DLR n.º 21-A/99/M, de 24/08, situação que no contraditório ficou por esclarecer.

Quanto à realização do remanescente do capital social da sociedade (€ 2.625.000,00, correspondentes a 70% do 3.º terceiro aumento de capital), previsto ocorrer a 30 de Setembro de 2004, apesar deste assunto sair fora do âmbito temporal da acção, a concessionária esclareceu que, em resultado “(...) *de parecer relativo à optimização da estrutura financeira da VIALITORAL, foi recomendada pela assessoria financeira da Concessionária*”, a sua prorrogação “(...) *até 11 de Julho de 2007 (...)*”, através de deliberação em assembleia geral, o que levou a “(...) *um Segundo Aditamento ao Acordo de Subscrição e Realização de Capital (...)*”<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Através da RCG n.º 1156/02, de 26/09, a RAM foi autorizada a subscrever o presente aumento de capital na proporção da sua participação no capital social da Sociedade (20%), bem como a efectivar o correspondente pagamento.

<sup>51</sup> A referida deliberação foi tomada em conformidade com o estipulado nos art.ºs 277.º, n.º 2, e 285.º, n.º 1, ambos do Código das Sociedades Comerciais, os quais estabelecem que a realização de 70% do valor das entradas de capital em dinheiro pelas sociedades pode ser diferida nos termos do respectivo contrato, por um prazo não superior a 5 anos. A concessionária não remeteu à SRMTC o Aditamento em questão.



## 4. A EXECUÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO EM 2002 E 2003

### 4.1. Pela concessionária

#### 4.1.1. Pagamentos à RAM

A VIALITORAL, pela transferência dos lanços, pagou à RAM, de forma faseada, até 31 de Dezembro de 2004, o valor de € 324.218.633,54, dos quais € 249.398.948,54 referentes ao contrato inicial, assinado a 28 de Janeiro de 2000, correspondente a 36,938 km de via, e € 74.819.685,00 por conta da extensão da concessão em mais 7,26 km, ocorrida em 11 de Outubro de 2002.

Para além das vias concessionadas, o CC define ainda os bens que se encontram afectos à concessão<sup>52</sup>, elencando, para o efeito, os imóveis destinados às casas de guarda e pessoal da exploração, os escritórios (onde se inclui o edifício Sede da concessionária), assim como todas as instalações afectas ao funcionamento dos serviços concessionados. São também bens da concessão todas as máquinas, equipamento, aparelhos e acessórios e bens móveis usados na exploração e manutenção das vias, os contratos de financiamento e as relações jurídicas estabelecidas durante a vigência do CC, nomeadamente as laborais, de mútuo, de empreitada, de locação financeira e de prestação de serviços.

De referir que, quando terminar a concessão, os bens e direitos a ela afectos reverterem para a concedente. Entretanto, até 31 de Março de cada ano, a concessionária deverá elaborar um inventário de todo o património que lhe pertence nessa data, conforme exigem os pontos 6.6. a 6.8. do CC.

Relativamente aos pagamentos ocorridos até 31 de Dezembro de 2003, a concessionária entregou à RAM, dentro dos prazos fixados, o valor global de € 309.254.707,54<sup>53</sup>, sendo € 294.290.781,54 contabilizados, pela concedente, na rubrica orçamental com a classificação económica 09.01.01.03 – *Transferências de capital – Sociedades e quase sociedades não financeiras – Empresas públicas, equiparadas ou participadas – Outras*, e os restantes € 14.963.926,00<sup>54</sup> considerados na rubrica 10.01.02 – *Transferências de capital – Sociedades e quase sociedades não financeiras – Privadas*, conforme ilustra o quadro infra:

Quadro VI – Receitas da RAM provenientes da concessão

(Em Euros)

Ano	Guia de receita			
	N.º	Data	Classificação económica	Montante
1999	12241	31-01-2000	09.01.01.03	114.723.516,33
2000	7084	03-07-2000	09.01.01.03	44.891.810,74
	14716	29-12-2000	09.01.01.03	39.903.831,77
2001	7702	03-07-2001	09.01.01.03	19.951.915,88
	15572	27-12-2001	09.01.01.03	29.927.873,82

<sup>52</sup> Cfr. o ponto 6.4 do CC.

<sup>53</sup> Em cumprimento do ponto 17.3. do CC, foram entregues à concessionária, entre 28 de Julho de 2000 e 31 de Dezembro de 2001, para manutenção e exploração, os quatro lanços da ER 101, da Ribeira Brava a Machico. O início da exploração destes lanços, pela concessionária, ocorreu entre Julho de 2000 e Janeiro de 2002. Os lanços da extensão deverão ser transferidos para a concessionária até às 24 horas do dia 30 de Junho de 2005, passando a ser da sua responsabilidades exclusiva a respectiva exploração e conservação a partir da data da transferência, como estipula o ponto 17.4 do aditamento ao CC.

<sup>54</sup> Referente à receita de 2003.

Ano	Guia de receita				
	N.º	Data	Classificação económica	Montante	
2002	10008	16-10-2002	09.01.01.03	44.891.833,00	(b)
2003	3100	31-03-2003	10.01.02	7.481.963,00	
	9449	01-10-2003	10.01.02	7.481.963,00	
<b>Total pago até 2003</b>				<b>309.254.707,54</b>	
2004	-	-	-	<b>14.963.926,00</b>	(c)
<b>Total a pago em 2004</b>				<b>14.963.926,00</b>	
<b>Total das contrapartidas</b>				<b>324.218.633,54</b>	

(a) Receita excepcionalmente considerada com referência ao ano económico de 1999, nos termos do art.º 2.º do DLR n.º 28-B/99/M, de 26/11 (alterou o OR para o mesmo ano).

(b) Respeita ao 1.º pagamento da extensão da concessão (cfr. o ponto 18.2. do aditamento ao CC, de 11 de Outubro de 2002).

(c) Pago à RAM, em duas tranches, em 30 de Março e 30 de Setembro de 2004.

#### 4.1.2. Manutenção e exploração das vias concessionadas

O ponto 19.2. do CC fixa o prazo de 60 dias, a contar da data da respectiva assinatura (28 de Janeiro de 2000), para a realização de vistorias conjuntas, com representantes da concedente e da concessionária, aos lanços construídos. No entanto, essas vistorias só se realizaram em Junho de 2001. Em 2002, foi efectuada uma outra vistoria conjunta à recepção provisória do lanço referente à empreitada “1.ª Fase – Via Rápida Aeroporto – Machico”, não tendo a concessionária disponibilizado cópia do auto então elaborado, em sintonia com o previsto no ponto 19.3 do CC.

Em contraditório, a VIALITORAL alegou que a vistoria realizou-se a 30 de Janeiro de 2002 e que, na altura, manifestou, por escrito, à concedente as suas observações relativamente à qualidade construtiva da empreitada, disponibilizando para o efeito relatórios técnicos pormenorizados. Informou, igualmente, que, até ao contraditório, não lhe tinha sido remetida cópia do auto relativo à recepção provisória, nem transmitida a garantia referente à empreitada, que ainda se mantém na posse do dono da obra (a ANAM).

No que concerne à actividade desenvolvida pela VIALITORAL, foi cumprido o Plano de Controlo de Qualidade e o Manual de Operação e Manutenção<sup>55</sup>, onde se consagram, em traços gerais, as regras, os princípios e os procedimentos a adoptar no âmbito da manutenção e conservação da via concessionada<sup>56</sup>, extraindo-se, dos dados fornecidos pelos relatórios semestrais de Operação e Manutenção dos anos de 2002 e 2003, a seguinte informação:

**Quadro VII – Assistência e tipo de intervenção em 2002 e 2003 na via concessionada**

Tipo de assistência	2002			2003			Variação anual	
	1.º Semestre	2.º Semestre	Total	1.º Semestre	2.º Semestre	Total	Absoluta	Relativa
N.º de viaturas assistidas	1.577	1.890	<b>3.467</b>	1.764	2.044	<b>3.808</b>	341	9,84%
N.º de viaturas abandonadas	117	118	<b>235</b>	68	60	<b>128</b>	-107	-45,53%
N.º de viaturas paradas	145	110	<b>255</b>	85	88	<b>173</b>	-82	-32,16%

<sup>55</sup> Cuja elaboração e execução é da responsabilidade da concessionária, nos termos do ponto 22.1. do CC.

<sup>56</sup> A prestação do serviço de manutenção da via rápida está agregada em três grupos distintos: a manutenção corrente, a manutenção programada e as grandes reparações.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Tipo de assistência	2002			2003			Variação anual	
	1.º Semestre	2.º Semestre	Total	1.º Semestre	2.º Semestre	Total	Absoluta	Relativa
N.º de circulação pedestre	447	286	733	271	224	495	-238	-32,47%
N.º de objectos retirados	932	921	1.853	949	934	1.883	30	1,62%
N.º de animais recolhidos	202	241	443	248	239	487	44	9,93%

Fonte: Relatórios semestrais de Operação e Manutenção, dos anos de 2002 e 2003, elaborados nos termos do ponto 11.º, alínea d), do CC.

A análise do quadro anterior permite observar que:

- ◆ O número de viaturas assistidas em 2003 sofreu um aumento de 9,84% relativamente ao ano de 2002, incluindo viaturas paradas e abandonadas;
- ◆ Aumentou também a retirada de objectos (1,62%) e a recolha de animais (9,93%);
- ◆ Diminuiu significativamente a intervenção da empresa quanto à retirada de viaturas abandonadas (45,53%), à circulação pedestre na via (32,47%) e ao número de viaturas paradas (32,16%).

No respeitante ao cumprimento do CC, a VIALITORAL:

- ◆ Não sofreu quaisquer penalizações pelo encerramento das vias, para efeitos de conservação e manutenção (previstas no ponto 34.);
- ◆ Ao nível da assistência prestada aos utentes das vias concessionadas nos dois anos, a concessionária não cobrou os serviços em causa, apesar de ter fixado os preços correspondentes em tabela<sup>57</sup>;
- ◆ Não comunicou à concedente situações de impossibilidade do cumprimento pontual do CC, susceptível de constituir causa de sequestro ou resgate (pontos 44. e 45.);
- ◆ Prestou informação à concedente sobre o exercício das actividades concessionadas<sup>58</sup> [ponto 11., alíneas a) a h)].

Quanto à sinistralidade nos lanços concessionados, houve uma diminuição de 2,33% de vítimas, embora se tenha registado um aumento de 14,4% no número de acidentes, como se pode verificar no quadro seguinte:

**Quadro VIII – Sinistralidade em 2002 e 2003, por lanço concessionado**

Lanço	Extensão (KM)	Acidentes (a)				Sinistrados (b)					
		2002	2003	Total	Variação	2002	2003	Total	Variação		
R. Brava - Funchal	13,995	180	212	392	32	17,78%	42	55	97	13	30,95%
Cota 200	5,500	233	285	518	52	22,32%	58	59	117	1	1,72%

<sup>57</sup> Apesar de o Manual de Operação e Manutenção, no seu anexo I, consagrar uma tabela de preços para a prestação dos serviços de assistência a viaturas na via concessionada, a mesma só foi facultada no contraditório.

<sup>58</sup> Designadamente, remeteu: relatórios trimestrais informativos das estatísticas de tráfego; relatórios semestrais alusivos à operação e manutenção das vias concessionadas, ou contendo a situação contabilística da Concessionária, incluindo o balanço e a conta de exploração de resultados; bem como o relatório e contas do exercício, incluindo o da fiscalização e o do fiscal único.

Lanço	Extensão (KM)	Acidentes (a)				Sinistrados (b)					
		2002	2003	Total	Variação	2002	2003	Total	Variação		
Funchal - Aeroporto	12,925	176	180	356	4	2,27%	57	39	96	-18	-31,58%
Aeroporto - Machico	4,518	36	38	74	2	5,55%	15	15	30	0	0%
<b>Total</b>	<b>36,938</b>	<b>625</b>	<b>715</b>	<b>1340</b>	<b>90</b>	<b>14,4%</b>	<b>172</b>	<b>168</b>	<b>340</b>	<b>-4</b>	<b>-2,33%</b>

Fonte: Relatórios semestrais de Operação e Manutenção, dos anos de 2002 e 2003.

(a) Designadamente, choque de veículos, atropelamentos, ou outros.

(b) Envolve vítimas, feridas ou mortas.

Relativamente ao ano de 2002, a VIALITORAL declinou qualquer tipo de responsabilidade “por níveis de sinistralidade elevados (...), devidos a deficiências de exploração ou manutenção”<sup>59</sup> e <sup>60</sup>.

#### 4.1.2.1. Custos de operação, manutenção e outros

O quadro seguinte confronta os custos resultantes da manutenção, reparação e conservação das vias concessionadas, da instalação e disponibilização de equipamentos electrónicos, entre outros, com as estimativas do Caso Base:

**Quadro IX – Custos de operação e de manutenção – 2002 e 2003**

Custos	(Em Euros)					
	2002		2003		Desvios	
	Previsão (Caso Base)	Execução	Previsão (Caso Base)	Execução	2002	2003
<b>Subcontratos</b>	2.965.962	1.272.399	3.463.686	1.986.750	- 57%	-43%
GSA	691.334	330.841	204.149	525.442	- 52%	157%
SCUTMADEIRA	275.686	34.502	385.638	262.468	- 87%	-32%
ACP	477.050	460.610	486.591	494.223	- 3%	2%
OUTROS	1.521.892	446.446	2.387.308	704.617	- 71%	-70%
<b>Electricidade</b>	<b>1.464.327</b>	<b>1.224.038</b>	<b>646.756</b>	<b>1.049.043</b>	<b>- 16%</b>	<b>62%</b>
<b>Trabalhos especializados</b>	<b>1.173.603</b>	<b>805.362</b>	<b>962.424</b>	<b>962.938</b>	<b>- 31%</b>	<b>0%</b>
<b>Seguros</b>	<b>316.577</b>	<b>515.889</b>	<b>375.770</b>	<b>574.572</b>	<b>63%</b>	<b>53%</b>
<b>Pessoal</b>	<b>1.064.318</b>	<b>963.147</b>	<b>1.543.167</b>	<b>1.152.727</b>	<b>- 10%</b>	<b>-25%</b>
<b>Outros custos operacionais</b>	<b>347.414</b>	<b>125.388</b>	<b>1.518.721</b>	<b>153.346</b>	<b>- 64%</b>	<b>-90%</b>
<b>Total</b>	<b>7.332.201</b>	<b>4.906.223</b>	<b>8.510.524</b>	<b>5.879.376</b>	<b>- 33%</b>	<b>-31%</b>

Fonte: Relatório e contas e relatórios semestrais de Operação e Manutenção, de 2002 e de 2003, e revisão do Caso Base de Novembro de 2002.

Assim, a concessionária, no âmbito estrito da concessão, suportou custos totais de operação e manutenção das vias concessionadas na ordem dos € 10.785.599,00 (€ 4.906.223,00 em 2002 e € 879.376,00 em 2003), dos quais € 5.131.842,00 são referentes à aquisição de bens e serviços,

<sup>59</sup> Em função dos níveis de sinistralidade registados, o CC, no ponto 26., prevê o pagamento de multas e a atribuição de prémios.

<sup>60</sup> Cfr. o ofício ref.ª 1285/04/ADM, de 18 de Maio de 2004, da VIALITORAL, S.A., em sede de contraditório do Relato Parcelar relativo ao ano 2002. A este propósito, a Concessionária argumentou que, “no ano de 2002, o número de sinistros com vítimas definitivamente imputados à VIALITORAL no âmbito da sua actividade foi de zero” não tendo, por isso, havido “efectivamente lugar (...) à aplicação de multas”, e justificou o aumento dos sinistros na via concessionada com as “deficiências de concepção e, projecto e/ou construção dos Lanços, pelos quais responderá a RAM” e os acidentes provocados “pela conduta dos acidentados” ou pelas “intervenções de autoridades e/ou de terceiros”.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

€ 259.149,00 à subcontratação de empresas, € 2.115.874,00 a pessoal, e o remanescente de € 78.734,00 relativo a custos operacionais<sup>61</sup>.

O quadro anterior mostra igualmente que, relativamente aos anos de 2002 e 2003, os custos estimados no Caso Base se encontravam sobreavaliados em 33% e 31%, respectivamente, embora tenha havido custos que excederam a previsão do Caso Base, nomeadamente os custos com os seguros que, em 2002, ultrapassaram o previsto em mais 63%.

Um outro dado a destacar, é o facto de os custos relacionados com os trabalhos especializados terem sido superiores em 62% ao previsto para 2002, o que não sucedeu em 2003, onde tais custos atingiram praticamente o valor considerado no Caso Base, na revisão de 29 de Novembro de 2002.

Contrapondo a esses aumentos estão, desde logo, a redução dos outros custos operacionais<sup>62</sup> em quase 80% no primeiro ano e, em 2003, a utilização de apenas 10% do valor previsto no Caso Base revisto, bem como os preços dos subcontratos, especialmente com a SCUTMADEIRA, donde emergiram despesas com valores muito inferiores aos projectados na primeira versão do Caso Base.

No quadro seguinte e para o período em referência, a concessionária suportou despesas com o serviço da dívida de € 61.744.471,02, dos quais: € 17.906.725,35<sup>63</sup> de amortizações, € 39.240.762,86 de juros e outras despesas e € 4.596.972,81 relativos a encargos financeiros emergentes da linha de crédito inerente à extensão da concessão<sup>64</sup>.

**Quadro X – Serviço da dívida da concessionária em 2002 e 2003**

(Em Euros)

Entidade	2002	2003	Total
Amortizações	8.663.195,00	9.243.530,350	17.906.725,350
Juros e outras despesas	19.922.966,00	19.317.806,86	39.240.772,86
Encargos financeiros emergentes da linha de crédito inerente à extensão da concessão	1.702.072,93	2.894.899,88	4.596.972,81
<b>Total</b>	<b>30.288.233,93</b>	<b>31.456.237,09</b>	<b>61.744.471,02</b>

**Fonte:** Relatórios e contas e inventários do património afecto à concessão, dos anos de 2002 e 2003.

## SUBCONTRATAÇÃO

O ponto 4.2. do CC admite que a concessionária recorra à subcontratação de actividades relacionadas com o objecto da concessão. Por isso, efectuou-se o levantamento dos subcontratos de aquisições de bens e de prestação de serviços, por ela celebrados e/ou em vigor nos anos em análise:

<sup>61</sup> Os quais, de acordo com a concessionária, dizem respeito a “encargos com combustíveis, água, material de escritório, rendas e alugueres, despesas de comunicação, deslocações e estadas, conservação e reparação de equipamentos” – cfr. o fax com a ref.ª 1297/04/ADM, de 19 de Maio de 2004, enviado em sede de contraditório (no que toca aos dados de 2003). De salientar que relativamente aos dados de 2003 seguiu-se o mesmo raciocínio.

<sup>62</sup> Designadamente, os relativos a vigilância e segurança, a combustível, a água, a comunicações, a despesas de representação e a limpeza.

<sup>63</sup> Inclui € 23.260,00 relativos a amortizações de contratos de locação financeira.

<sup>64</sup> Valor constante do imobilizado em curso contabilizado no Inventário em 31 de Dezembro de 2003.

## Quadro XI – Subcontratação no âmbito da concessão

Entidade	Data de celebração do contrato	Prazo	Tipo de serviço a prestar	Valor (s/IVA)	
ACP Serviços, Lda.	29-12-2000	2 anos, prorrogável	Assistência aos utentes e de patrulhamento da rede concessionada	€ 418.990,20, por ano	
SCUTMADEIRA – Sistemas de Gestão e Controlo de Tráfego, ACE	18-02-2002 a)	5 anos	Fornecimento, instalação de equipamento de controlo do tráfego, respectiva manutenção e conservação. b)	1.º	€ 5.742.383,00
				2.º	€ 1.350.918,00
GSA – Gestão de Sistemas Ambientais, S.A.	Junho-2002 e 04-09-2002 c)	5 anos, prorrogável	Regular limpeza das vias concessionadas.	€ 1.950.565,00	

**Fonte:** Relatórios semestrais de Operação e Manutenção da VIALITORAL, dos anos de 2002 e 2003.

a) A partir de 1 de Junho de 2002.

b) Como se destina a executar duas tarefas distintas, abrange dois subcontratos, cada um com o seu preço total específico.

c) Numa primeira fase, foi celebrado um “contrato precário” de limpeza, entretanto regularizado a 4 de Setembro de 2002.

No caso da SCUTMADEIRA, houve a dúvida se o respectivo subcontrato tinha sido concluído sem prévio conhecimento da concedente, contrariamente ao previsto naquele ponto do CC, que atribui a esta o direito de se pronunciar sobre as condições contratuais estabelecidas com a subcontratada, podendo, inclusivamente, opor-se à celebração do contrato<sup>65</sup>.

No contraditório, a concedente esclareceu que o contrato com a SCUTMADEIRA “(...) *se decompunha em dois subcontratos, em que só o 2.º tinha por objecto a prestação continuada de serviços (...) enquadráveis no ponto 4.2 do CC (...)*”, acrescentando que “(...) *a concedente perfilhou o entendimento da concessionária, dando primazia à produção de efeitos do 2.º subcontrato - «deverá ter início a 1 de Junho de 2002» (...), e desta forma, foi considerado que o Concedente, desde que para tanto invocasse motivo justificado, poderia sempre opor-se à sua produção de efeitos, como se tal subcontrato não tivesse concluído, razão pela qual haveria sido cumprido o disposto no ponto 4.2 do CC*”.

Sobre a mesma questão, a concessionária invoca que, “(...) *tratando-se de um contrato de natureza atípica ou mista, não é o mesmo enquadrável<sup>66</sup>, como um todo indissociável, nas disposições da Cláusula 4.2 do Contrato de Concessão*”, não tendo, por isso, a celebração do contrato com a SCUTMADEIRA sido sujeita à prévia aprovação da concedente. No entanto, “(...) *por mera questão de cautela e de total transparência, foi solicitada à Concedente e previamente à produção dos respectivos efeitos com início a 1 de Julho de 2004 (que se sucederam à recepção provisória e incondicional do sistema ocorrida a 7 de Junho) a ratificação dos termos do segundo sub-contrato em 3 de Maio de 2002, tendo portanto a Concedente tido oportunidade de se pronunciar relativamente às condições contratuais aí estabelecidas e dado, tacitamente, o seu acordo*”.

Do exposto conclui-se que a concedente teve conhecimento dos termos do contrato a 3 de Maio, isto é, antes do início da prestação de serviços de manutenção integral do Sistema, de execução continuada (que ocorreu a 1 de Julho), pelo que, independentemente da pertinência dos pontos de vista antes expostos, regista-se que foi respeitado o estatuído no ponto 4.2. do CC.

Quanto ao subcontrato de prestação de serviços assinado com a ACP Serviços, Lda., em sede de contraditório, ambas as entidades contraditadas atentam que a concedente foi previamente notificada a 6 de Novembro de 2000, na sequência do ofício expedido pela concessionária a 30 de Outubro de 2000.

<sup>65</sup> No caso concreto, foi S. Ex.ª o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes, através do seu Chefe de Gabinete, notificado apenas a 3 de Maio de 2002, mediante o ofício com a ref.ª 0894/02/ADM.

<sup>66</sup> Sublinhado nosso.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

De igual modo, a concessionária, em 2002, contratou a prestação de serviços de limpeza, manutenção, reparação das vias concessionadas e o fornecimento de equipamento, junto de empresas, designadamente: a AMBIMADEIRA, a TECNOVIA, a Construtora do Tâmega, a PERNOBUS, a SOCOPUL, a BCL, a INDUTORA, a VIAPOR e a AFA<sup>67</sup>, mas sem que se saiba se tais contratos, por configurarem a “*prestação continuada de serviços de operação e manutenção das Vias Concessionadas ou de assistência técnicas*”, foram notificados previamente à concedente, nos termos do mesmo ponto 4.2.

No tocante a estes serviços, a concessionária explicita que “*(...) as adjudicações às empresas BCL, Construtora do Tâmega, TECNOVIA Madeira e VIAPOR consubstanciam investimentos (a que a Concessionária se obrigou no âmbito das reparações iniciais e de beneficiação das Vias concessionárias e instalação de equipamento), os quais não podem, por definição, ser encarados como prestações de carácter duradouro*”, e que “*(...) as restantes prestações de serviços mencionadas no Relato correspondem a adjudicações avulsas, na medida em que são intervenções esporádicas, localizadas e pontuais que não revestem, por natureza, carácter continuado*”, acabando por concluir que, por não se tratarem de prestações continuadas de serviços, “*(...) estão claramente excluídas da previsão da referida Cláusula 4.2 do Contrato de Concessão, na medida em que correspondem a investimentos e/ ou a adjudicações avulsas*”.

Contudo, a frequência com que a concessionária recorre a estas empresas, através de “*adjudicações avulsas*”, pode configurar formas de “*prestação continuada de serviços de operação e manutenção das Vias Concessionadas ou de assistência técnicas*”, como será o caso da INDUTORA, que presta serviços de reparação das deficiências no funcionamento dos sistemas de ventilação dos túneis, e da AMBIMADEIRA, que é responsável pela limpeza da via e monda mecânica dos troços, sobressaindo em ambos os casos o carácter regular destes serviços, a apontar no sentido do enquadramento dos respectivos contratos no citado ponto 4.2.

### **PROTOCOLO COM A PSP**

Em 20 de Março de 2002, a VIALITORAL assinou um protocolo de colaboração com a Polícia de Segurança Pública (PSP), tendo em vista uma estreita colaboração e coordenação de acções que permitam o incremento de “*condições de segurança e circulação dos utentes, o respeito pela legalidade e a diminuição da sinistralidade*”, obrigando-se a “*optimizar os meios e os recursos disponíveis para o efeito e contribuir para o aumento da capacidade de resposta às necessidades dos utentes*”<sup>68</sup>.

Para tal, a empresa comprometeu-se a assegurar a cedência de instalações de apoio e de meios auto ligeiros à PSP, a elaborar estudos conjuntos, a fomentar a articulação entre o Centro de Assistência e Manutenção e Comando Regional da PSP ao nível da partilha de informação.

Após a análise do mencionado protocolo, procedeu-se ao levantamento das responsabilidades dele emergentes e verificou-se a sua concretização, quanto à:

- ♣ Prosecução dos fins previstos;
- ♣ Cedência de instalações de apoio e de meios auto ligeiros à PSP;
- ♣ Elaboração de estudos conjuntos;
- ♣ Articulação entre o Centro de Assistência e Manutenção e o Comando Regional da PSP ao nível da partilha de informação;
- ♣ Melhoria da capacidade de resposta às necessidades dos utentes.

---

<sup>67</sup> Cfr. os relatórios semestrais de Operação e Manutenção, do ano de 2002, elaborados pela concessionária.

<sup>68</sup> Cfr. a cláusula 2.ª do mencionado protocolo.

Desta feita, a concessionária adquiriu, em Dezembro de 2001, uma viatura pelo preço de € 30.925,48, e, em Março do ano seguinte, procedeu à aquisição de equipamento de vigilância destinado ao patrulhamento da via, no valor de € 15.523,60. Todos os encargos relativos a combustível e à manutenção da viatura ficaram a cargo da VIALITORAL, como expressamente prevê o protocolo.

Em equipamento de transporte, a VIALITORAL adquiriu, em Setembro de 2003, por € 2.453,38, um amplificador *Scorpion* (F578 Secufogo), conforme consta do Inventário reportado a 31 de Dezembro de 2003.

Ao abrigo do presente protocolo de colaboração, a PSP disponibilizou uma equipa de agentes, sem número definido. Relativamente à partilha de informação entre as partes, é, num primeiro momento, muito informal, directa e permanente, uma vez que a segurança dos utentes exige uma resposta célere e prioritária sendo, posteriormente, registadas as intervenções realizadas pela PSP.

Em virtude do protocolo, nos anos em causa, a concessionária não suportou outros encargos, designadamente os inerentes: à cedência de instalações de apoio; à elaboração de estudos conjuntos; ao consumo de água e energia eléctrica; às taxas de linhas telefónicas e fax; e à articulação entre o Centro de Assistência e Manutenção e o Comando Regional da PSP ao nível da partilha de informação.

#### 4.1.3. Cobrança das portagens SCUT

Para o cálculo das portagens SCUT existem três níveis de bandas, cujo valor anual é apurado em função do limite máximo de tráfego a considerar em cada banda e a tarifa actualizada pelo IPC (Índice de Preços no Consumidor<sup>69</sup>), sendo a tarifa da banda 1 de valor mais elevado e a tarifa da banda 2 a de valor mais baixo, como ilustra o quadro abaixo, relativamente aos anos de 2002 e 2003:

**Quadro XII – Valor das tarifas e dos limites máximos de tráfego, por bandas**

Contrato de concessão (Anexo 9)		Tarifa Banda 1	Tarifa Banda 2	Tarifa Banda 3
2002	Tarifa actualizada	€ 0,1699368415	€ 0,0195668603	€ 0,1249062589
	Limite máximo veículos quilómetros diários por banda (TMDAE)	592.043,02	1.000.240,71	<b>1.019.324,95</b>
2003	Tarifa actualizada	€ 0,1761596643	€ 0,0202833686	€ 0,1294801318
	Limite máximo veículos quilómetros diários por banda (TMDAE)	592.043,02	1.039.022,23	<b>1.063.815,75</b>

Fonte: Anexo 9 do CC e Cartas ref.<sup>a</sup> 1864/01/ADM e ref.<sup>a</sup> 2327/02/ADM, de 13 de Novembro de 2001 e 15 de Novembro de 2002, respectivamente.

O 1.º ano de entrada em vigor do regime das portagens virtuais foi o de 2002. Mas, por não haver ainda uma contagem de tráfego fidedigna<sup>70</sup>, que servisse de base ao cálculo das portagens SCUT, o mesmo foi efectuado pela concessionária seguindo a projecção do Caso Base, em sintonia com o previsto no ponto 35.4. do CC, atendendo a que, em 2001, por causa da transferência de diversos lanços para a responsabilidade da concessionária, o tráfego médio dos lanços em exploração naquele ano não representava um bom estimador do tráfego para 2002. No ano de 2003, o valor das portagens foi calculado tendo por referência o tráfego efectivamente registado na via concessionada em 2002.

<sup>69</sup> O valor das bandas das tarifas, a preços de Janeiro de 1999, tem de ser actualizado anualmente, recorrendo-se, para tal, ao último IPC dos dois anos imediatamente anteriores e ao Índice em cadeia de revisão da tarifa, na proporção de 90%, sendo o valor daqui resultante acrescido de 0,1.

<sup>70</sup> De acordo com o 1.º relatório semestral de Operação e Manutenção, do ano de 2002, o Sistema de Videovigilância (CCTV), passou a operar em pleno, para efeitos de funcionamento fiável dos contadores, a partir de 1 de Junho de 2002.



Em 2002 e 2003, porque não se atingiu um TMDAE por km superior a 1.019.324,95 e 1.063.815,75, respectivamente, a tarifa da banda 3 não foi aplicada, tendo a concessionária apresentado à concedente os valores das tarifas das portagens SCUT<sup>71</sup> dentro do prazo indicado pelo ponto 33.8. do CC, respeitando, com isso, a “*antecedência mínima de 45 dias em relação à data pretendida para a sua entrada em vigor*”.

Analisados os mapas que sustentam os cálculos dos pagamentos de reconciliação, verificou-se que, em 2002, não foram consideradas 27.719 passagens de veículos (de 734.934 só se atendeu a 707.215), e, em 2003, ultrapassaram o TMDA definido em 40.447 viaturas (de 697.688, foram contabilizadas 657.241). De salientar que, em 2002 e 2003, os sub-lanços mais frequentados diariamente se situaram entre Esmeraldo e Pinheiro Grande, mais concretamente os Esmeraldo – Pilar e Pestana Júnior – Boa Nova, percorridos por 48.916 e 48.351 viaturas e por 50.209 e 50.829 viaturas, respectivamente.

## 4.2. Pela concedente

### 4.2.1. Implicações financeiras da concessão para a RAM

Como já foi dito, no modelo SCUT, a RAM, por conta da exploração e manutenção das vias concessionadas, paga uma determinada tarifa por cada veículo que nelas circule, substituindo-se assim ao utilizador no pagamento da portagem, estipulando o ponto 33.4 do CC que não será considerado um TMDA acima dos 40.000 para efeitos de facturação.

O Caso Base, na sequência do aditamento que lhe foi introduzido com a extensão da concessão, projecta uma circulação média diária anual que oscila entre os 27.786 veículos em 2002 e 43.239 no final do prazo, conforme evidencia o quadro seguinte:

**Quadro XIII – Tráfego automóvel diário previsto durante o prazo da concessão**

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>TMDA</b>	27.786	29.140	30.494	28.531	29.754	30.976	32.199	33.422	34.644	35.867	37.089	37.640
Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
<b>TMDA</b>	38.190	38.741	39.291	39.841	40.392	40.942	41.492	42.043	42.593	42.916	43.239	

Fonte: Aditamento ao contrato de concessão, de 11/10/2002.

O mesmo Caso Base estima que as portagens SCUT representem para a RAM, ao longo do período da concessão, os seguintes custos anuais:

**Quadro XIV – Projecção dos encargos para a RAM emergentes da concessão**

(Em milhões de Euros)

Portagens	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Caso Base Inicial</b>	38,97	39,95	40,95	41,95	42,96	43,98	44,98	45,99	47,02	48,07	48,09	49,05
<b>Caso Base + Extensão</b>	39,64	40,64	41,75	53,07	55,72	56,98	58,40	59,50	60,79	62,11	61,98	63,03

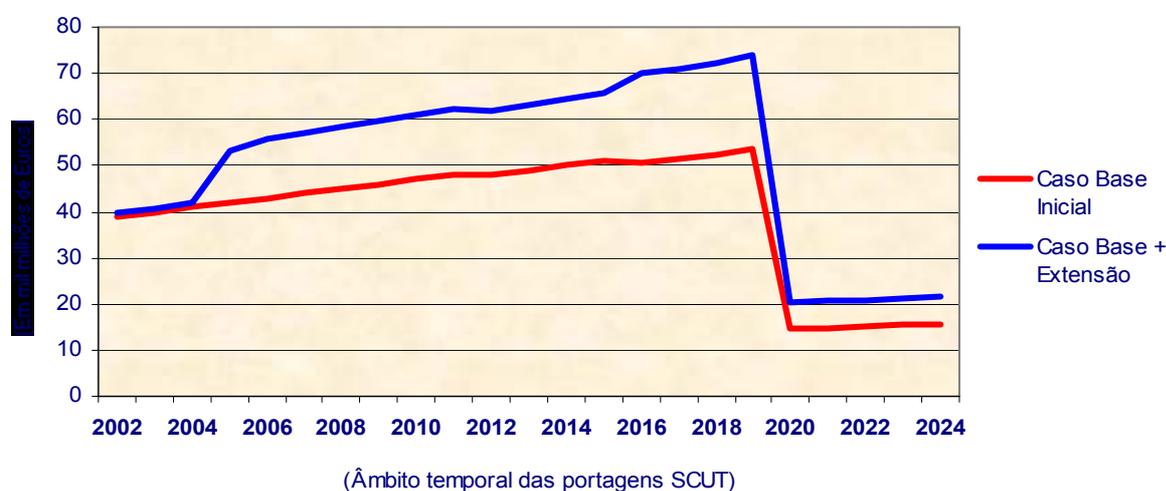
<sup>71</sup> Cfr. a carta ref.<sup>a</sup> 1864/01/ADM.

Portagens	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Caso Base Inicial	50,02	51,01	50,47	51,46	52,48	53,52	14,57	14,84	15,12	15,40	15,69	916,54
Caso Base + Extensão	64,26	65,52	69,88	71,03	72,40	73,80	20,25	20,56	20,93	21,30	21,75	1.175,29

Fonte: Contrato de concessão – Anexo 2 (Caso Base) e aditamento ao contrato de concessão, de 11/10/2002.

Assim, na estimativa inicial do Caso Base, entre 2002 e 2024<sup>72</sup>, os encargos a suportar pela RAM atingiriam até ao ano de 2004 um montante superior a 916 milhões de euros, o qual, com o aditamento ao contrato de concessão de 11 de Outubro de 2002, passou a ser, para o mesmo período, de cerca 1,18 mil milhões de euros (mais 28%). Graficamente, os custos estimados do Caso Base na sua última versão têm a seguinte configuração:

Gráfico IV – Distribuição temporal dos encargos da concessão para a RAM



Na projecção do Caso Base, os encargos das portagens SCUT, destinados a satisfazer os custos de manutenção, de exploração e de financiamento da actividade da concessionária, representam um custo médio anual de 51,1 milhões de euros, atingindo a maior expressão financeira em 2019. A partir daqui, assiste-se a uma quebra abrupta dos potenciais encargos, fundamentalmente em resultado da amortização dos empréstimos contraídos pela concessionária.

Anota-se que os valores previstos para as portagens, para além de exigirem fortes contrapartidas financeiras do OR (as tarifas pagas em 2003 representaram cerca de 23,8% da despesa realizada pela SREST)<sup>73</sup>, configuram identicamente a assunção de encargos que recaem em gerações futuras.

Com efeito, o presente relacionamento contratual acarreta custos de médio e longo prazo a satisfazer pela RAM que afectam e condicionam imperativamente parte dos respectivos orçamentos futuros, compreendidos no período de duração do contrato. Daí que, em sede de OR, haja a necessidade de tais custos serem orçamentados plurianualmente, de maneira a que este instrumento da actividade pública reflecta os compromissos financeiros de médio e longo prazo assumidos no âmbito desta e de outras concessões, em articulação com as normas de enquadramento orçamental.

<sup>72</sup> O início do pagamento das portagens teve lugar no 2.º ano de vigência daquele contrato, abrangendo o âmbito temporal das portagens 23 anos, não coincidindo com o prazo de 25 anos da concessão.

<sup>73</sup> Em 2003, a despesa executada pelo orçamento da SREST foi de aproximadamente 192 milhões de euros, cabendo nesta importância o montante de 45,73 milhões de euros transferidos para a VIALITORAL.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Desde logo, o art.º 2.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM (Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro) dispõe que o “*Orçamento da Região Autónoma da Madeira é anual, sem prejuízo da possibilidade de nele serem integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais*”, coincidindo o ano económico com o ano civil (n.º 2 do mesmo art.º 2.º).

Ainda na referida LEORAM, o art.º 10.º estabelece que a proposta do OR deve incorporar “*o articulado do respectivo decreto legislativo regional e os mapas*” orçamentais, cuja estrutura consta do art.º 12.º do mesmo diploma, donde se destaca a possibilidade de as despesas poderem “*ser apresentadas por programas*”, através da elaboração do mapa IX contendo “*os programas e projectos que, integrados no âmbito dos investimentos do Plano, a administração pública regional pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais*” (n.ºs 2 e 3 do mesmo art.º 12.º)<sup>74</sup>. Por conseguinte, a estruturação por programas deverá incluir as despesas correspondentes a contratos em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado<sup>75</sup>.

Assim, de acordo com o estabelecido legalmente, dado o carácter plurianual das despesas em causa, com encargos orçamentais em mais de um ano económico, o OR, quando apresentado à Assembleia Legislativa Regional, deverá reflectir quer as despesas da concessão para esse ano quer as dos anos seguintes, independentemente do seu âmbito temporal, de maneira a permitir e facilitar o respectivo controlo político e financeiro. Essas despesas englobam, não só os valores a pagar pela concedente à concessionária por conta das portagens SCUT, como também todos os demais custos associados a assessorias, desde que impliquem despesa plurianual (cfr. o art.º 22.º do DL 197/99, de 8 de Junho).

Ora, isso significa que a RAM, a partir do momento em que a execução do contrato começou a exigir contrapartidas orçamentais, deveria ter procedido, tendo por referência os valores previsionais indicados pelo Caso Base, à orçamentação da despesa correspondente ao ano concreto e ao escalonamento plurianual da restante, o que não sucedeu em 2002 e 2003, porquanto apenas inscreveu, no respectivo Mapa IX da SREST<sup>76</sup>, os montantes relativos aos pagamentos das portagens SCUT à concessionária nesses dois anos e os custos com as assessorias contratadas no âmbito da concessão, encontrando-se as colunas referentes aos anos seguintes sem qualquer inscrição previsional.

A SREST, na sequência do contraditório, alegou que os “*(...) pagamentos a efectuar pelo concedente, foram já contemplados no âmbito da programação da Execução Financeira (Indicativa) dos Programas e Projectos incluídos no PIDDAR (Mapa IX) constantes do Orçamento Regional relativo ao ano económico de 2004, da seguinte forma:*”

Designação	Execução até 2002	Execução prevista				
		2003	2004	2005	2006	Seguintes
Gestão de Infra-Estruturas Rodoviárias	€ 44.863.066	€ 23.014.066	€ 45.000.000	€ 45.000.000	€ 45.000.000	

Ora, como é passível de observação, o referido quadro, extraído do Mapa IX-4 do orçamento do PIDDAR da SREST para 2004, apenas espelha os encargos prováveis com as SCUT para os anos de 2004 a 2006, sendo que a coluna “*Seguintes*”, na qual deveria figurar, ainda que em termos de projecção financeira futura, o valor total correspondente às portagens SCUT previsto no Caso Base, não contem-

<sup>74</sup> A Conta da RAM, por sua vez, ao reflectir a execução orçamental anual, segue a estrutura prevista naquele art.º 12.º, tendo igualmente que respeitar o disposto nos art.ºs 28.º e 29.º da mesma LEORAM, no concernente, respectivamente, à apresentação das contas públicas por programas e à necessidade de o Governo Regional remeter à Assembleia Legislativa (...) todos os elementos necessários à justificação da conta apresentada”, designadamente o mapa das “*Despesas com os investimentos do Plano*”.

<sup>75</sup> Cfr. o art.º 15.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado).

<sup>76</sup> Concretamente, o Mapa IX – 4 do OR para 2002 (expressa a programação financeira até ao ano de 2004) e o Mapa IX, Quadro III – 4 do OR de 2003 (que contempla unicamente a previsão para 2003).

pla a inscrição de qualquer montante, isto à semelhança do verificado nos orçamentos dos dois anos anteriores.

Não obstante a SREST acabou por reconhecer que, “(...) *dada a previsibilidade dos encargos plurianuais e o horizonte temporal da concessão, o concedente poderá proceder à melhoria da informação financeira constante da Programação (indicativa) da Execução Financeira dos Projectos em sede de futuros PIDDAR(s) (...)*”.

A RAM, em 2003, em consonância com o estabelecido no art.º 1.º, alínea c), do DLR n.º 1-A/2003/M, de 3 de Janeiro<sup>77</sup>, e na linha do que é feito ao nível do orçamento do Estado<sup>78</sup>, adoptou, pela primeira vez, um mapa orçamental denominado “*Mapa XVII das responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por secretarias*”. Neste mapa, deverá então, quando da elaboração dos orçamentos futuros<sup>79</sup> inscrever os encargos com as portagens emergentes da concessão e as demais despesas atinentes a assessorias (em particular, a assumida com a fiscalização da concessão que acompanhará o seu período de vida.

Deste modo, face à Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, estamos perante uma situação de desorçamentação plurianual, na medida em que os impactos financeiros do contrato, estimados em praticamente 1,18 mil milhões de euros, não se encontram repercutidos no OR, o que pode colocar dificuldades ao decisor de futuros orçamentos regionais, por omitir a real situação financeira da Administração Regional e condicionar a correspondente gestão orçamental a meras operações de tesouraria dos compromissos anteriormente assumidos.

Para além dos encargos respeitantes às portagens SCUT, existem outras situações igualmente susceptíveis de originar despesa para a Administração Regional da Madeira, como são exemplo as relacionadas com a reposição do equilíbrio financeiro, os prémios a atribuir à VIALITORAL em função da redução do índice de sinistralidade, o resgate por sua iniciativa<sup>80</sup>, as quais poderão vir a ter implicações financeiras para o OR, em determinadas circunstâncias.

#### **4.2.2. Encargos com a concepção e construção da via concessionada**

A RAM suportou, com a concepção e construção da via concessionada, custos relacionados com:

- ◆ A aquisição de parcelas de terreno necessárias à concretização das obras de construção dos lanços concessionados;
- ◆ O pagamento de indemnizações em expropriações necessárias à construção dos lanços;
- ◆ A elaboração de projectos;
- ◆ A contratação de serviços de assessoria (designadamente, de fiscalização da construção das empreitadas) ou outros;
- ◆ A construção dos troços rodoviários.

---

<sup>77</sup> Diploma que aprovou o OR para 2003.

<sup>78</sup> A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, aplicável à RAM na parte relativa aos princípios e regras orçamentais estabelecidos no seu Título II, consagrou um vasto articulado de mapas orçamentais a integrar o OE, dos quais fazem parte o novo *Mapa XVII – Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por ministérios*.

<sup>79</sup> Os orçamentos regionais dos anos de 2004 e 2005, aprovados, respectivamente, pelo DLR n.º 30-A/2003/M, de 31 de Dezembro, e pelo DLR n.º 1/2005/M, de 18 de Fevereiro, contemplam igualmente o referido Mapa XVII.

<sup>80</sup> O resgate por iniciativa da concedente confere à concessionária o direito a uma indemnização até ao final do prazo da concessão.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Desde 1986 e até finais de 2003, sem contabilizar os encargos inerentes ao 4.º lanço (de 4,518 km, Aeroporto/Machico) e ao 5.º lanço (de 7,26 km, Machico/Caniçal), os custos com a concepção e construção da via concessionada entre a Ribeira Brava e o Aeroporto atingiram 600,7 milhões de euros, como se pode observar no quadro imediato:

**Quadro XV – Custos de construção suportados pela RAM**

(Em Euros)

Ano	ER 101 Ribeira Brava / Machico – Custo dos 3 Lanços				
	R. Brava - C. Lobos	Saída Oeste do Funchal	Cota 200	Funchal - Aeroporto	Total
	(13,995 KM)		(5,500 KM)	(12,925 KM)	
1986	0,00	2.255.091,34	0,00	1.997,19	<b>2.257.088,53</b>
1987	0,00	2.475.582,34	0,00	1.997,19	<b>2.477.579,53</b>
1988	0,00	3.600.613,60	0,00	328.541,95	<b>3.929.155,55</b>
1989	0,00	3.131.633,98	0,00	1.777.553,85	<b>4.909.187,83</b>
1990	547,48	867.832,55	473.268,72	1.839.486,53	<b>3.181.135,28</b>
1991	82.458,10	6.860.486,94	1.470.189,55	3.500.782,13	<b>11.913.916,72</b>
1992	1.100.378,79	5.160.150,79	4.038.964,23	2.987.606,84	<b>13.287.100,65</b>
1993	5.304.032,64	5.397.186,32	7.311.960,45	3.674.644,39	<b>21.687.823,80</b>
1994	6.745.557,76	5.549.528,49	6.118.670,09	3.078.839,55	<b>21.492.595,89</b>
1995	41.295.456,93	183.521,36	8.926.659,73	3.670.859,92	<b>54.076.497,94</b>
1996	60.104.725,61	87.637,30	6.849.861,38	6.403.410,70	<b>73.445.634,99</b>
1997	31.592.477,09	219.541,70	6.554.427,88	19.051.781,47	<b>57.418.228,14</b>
1998	14.443.352,45	1.339.231,54	9.329.504,73	20.048.629,12	<b>45.160.717,84</b>
1999	2.872.936,27	0,00	52.207.882,17	51.903.514,80	<b>106.984.333,24</b>
2000	861.710,88	49.882,79	32.640.809,52	43.792.625,29	<b>77.345.028,48</b>
2001	358.928,53	9.028,24	27.243.630,85	33.014.226,98	<b>60.625.814,60</b>
2002	2.018.302,62	37.112,81	13.860.002,11	10.230.941,55	<b>26.146.359,09</b>
2003	1.468.397,01	0,00	5.251.556,99	7.705.484,93	<b>14.425.438,93</b>
<b>Total</b>	<b>168.249.262,16</b>	<b>37.224.062,09</b>	<b>182.277.388,40</b>	<b>213.012.924,38</b>	<b>600.763.637,03</b>
%	<b>28%</b>	<b>6%</b>	<b>30%</b>	<b>35%</b>	<b>100%</b>

Fonte: SREST (of. n.º 8891, ref.º 7.12.1316, de 9 de Julho de 2004).

A partir dos dados do quadro supra, unicamente referentes ao traçado Ribeira Brava/Aeroporto, é possível afirmar que o preço de custo médio de construção por km ascendeu a 18,5 milhões de euros.

#### 4.2.3. Transferência dos lanços e início da exploração

Foram entregues à concessionária, entre 28 de Julho de 2000 e 31 de Dezembro de 2001, para manutenção e exploração, quatro lanços, correspondendo o 1.º ao troço Ribeira Brava – Funchal (com 8 sublanços), o 2.º à Cota 200 (4 sublanços), o 3.º ao Funchal – Aeroporto (8 sublanços) e o 4.º ao Aeroporto – Machico (4 sublanços), num total de 36,938 km de via<sup>81</sup>.

O início da exploração destes lanços rodoviários, pela concessionária, ocorreu à medida que se concretizavam as transferências, de acordo com o ritmo que o quadro abaixo mostra:

<sup>81</sup> Dispõe o ponto 16.1 do CC que os lanços construídos deviam ser entregues à concessionária “às 24 (vinte e quatro) horas da data da assinatura do Contrato de Concessão, tornando-se a respectiva exploração e conservação sua responsabilidade exclusiva a partir de então”, isto sem prejuízo de a concedente, nos seis meses seguintes (ou seja, até 28/07/2000) assegurar “os serviços de limpeza, manutenção da sinalização e equipamentos de segurança” (ponto 16.2.). Por sua vez, o ponto 17.3. delimita que os lanços em construção, no momento da celebração do CC, “deverão encontrar-se integralmente transferidos para a Concessionária, até ao dia 31 de Dezembro de 2001”, data a partir da qual passa a ser da sua exclusiva responsabilidade a exploração das vias concessionadas.

## Quadro XVI – Transferência dos lanços e início da exploração pela concessionária

N.	Lanço	Sub-Lanço	Extensão (km)	Transf. <sup>a</sup> prevista dos lanços (CC - Anexo 3)	Início de Exploração	Situação a 31/12/03
1	R. Brava - Funchal	Ribeira Brava - Campanário	3,200	Janeiro de 2000	29-07-00	Em serviço
2		Campanário - Quinta Grande	2,645			
3		Quinta Grande - Alforra	2,550			
4		Alforra - Ponte Frades	1,350			
5		Ponte Frades - Câmara de Lobos	0,765			
6		Câmara Lobos - Quebradas	1,010			
7		Quebradas - Esmeraldo	1,850			
8		Esmeraldo - Pilar	0,625			
9	Cota 200	Pilar - Santo António a)	0,850	Janeiro de 2001	01-06-01	Em serviço
10		Santo António - Santa Luzia a)	1,300			
11		Santa Luzia - Pestana Júnior a)	1,450	Janeiro de 2000	29-07-00	
12		Pestana Júnior - Boa Nova	1,900			
13	Funchal - Aeroporto	Boa Nova - Pinheiro Grande	2,375	Janeiro de 2000	29-07-00	Em serviço
14		Pinheiro Grande - Cancela	0,800			
15		Cancela - Caniço a)	2,075	Janeiro de 2001	01-06-01	Em serviço
16		Caniço - Porto Novo a)	2,725			
17		Porto Novo - Gaula a)	1,300			
18		Gaula - Boaventura a)	1,700			
19		Boaventura - São Pedro a)	0,400			
20		São Pedro - Santa Cruz a)	1,550			
21	Aeroporto - Machico	Santa Cruz - Aeroporto Gare	1,636	Janeiro de 2002	31-12-01	Em serviço
22		Aeroporto Gare - Aeroporto Leste	0,800			Em serviço
23		Aeroporto Leste - Água De Pena	0,914			
24		Água De Pena - Machico Sul	1,168			
Subtotal			36,938			
<b>Extensão da Concessão b)</b>						
25	Machico - Caniçal	Machico Sul - Machico Norte	2,252	Até 30-06-05	-	Em construção
26		Machico Norte - Caniçal	2,945			
27		Caniçal - Rotunda Do Caniçal	2,063			
Subtotal			7,260			
Total			44,198			

Fonte: a) Lanços que, à data da celebração do CC (28/01/2000), se encontravam em construção.

b) Cfr. o ponto 17.4. do aditamento ao contrato de concessão.

Assim, verifica-se que, no caso dos lanços construídos à data da concessão, com excepção do lanço Aeroporto – Machico, a entrega de 80,8% de via (ou seja, 19,07 km) à concessionária foi efectuada no prazo fixado contratualmente (até às 24 horas do dia 28/07/2000), passando a “*respectiva exploração e conservação a ser da sua responsabilidade exclusiva*” a partir de 29 de Julho de 2000, face ao preconizado no ponto 16.2. do CC.

A 31 de Dezembro de 2003, 88,9% dos 27 sub-lanços objecto desta concessão encontravam-se sob a exploração e conservação da concessionária, permanecendo ainda em construção os 3 sub-lanços correspondentes à expansão do troço da concessão (em mais 7,26 km, entre Machico e Caniçal), os quais, de acordo com o ponto 17.4. do aditamento ao CC, serão transferidos até ao final de Junho de 2005.

Em consequência disso, ficaram por cumprir os prazos estipulados nos pontos 19.2. e 19.4. do CC, pois não foram realizadas as vistorias conjuntas no prazo de 60 dias a contar da data da celebração do



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

CC, nem transferidas para a concessionária as garantias dos lanços construídos, dentro do prazo de 30 dias, contados da data da assinatura do mesmo CC.

A este propósito, a SREST, em contraditório, admite que, quanto às “(...) *vistorias aos lanços construídos e transferência das garantias bancárias, de facto não foram cumpridos os prazos estipulados no CC (...)*”, devendo-se o incumprimento “(...) *tão só a motivos circunstanciais e de morosidade procedimental*”.

Por seu lado, a VIALITORAL justificou que o tempo que medeia entre a celebração do contrato e o início de exploração e conservação das vias (6 meses) é um “(...) *período operativo (...), durante o qual se realizariam vistorias, transferência de garantias, elaboração e submissão a aprovação da Concedente do Plano de Controlo de Qualidade e Manual de Operação e Manutenção, e todos os restantes expedientes necessários ao início da operação*”.

#### 4.2.4. Pagamento das portagens SCUT

Nesses dois anos, a concedente efectuou pagamentos à concessionária no valor global de € 90.325.946,95, nas condições descritas no quadro seguinte:

**Quadro XVII – Portagens SCUT pagas pela RAM à VIALITORAL em 2002 e 2003**

(Em Euros)

Designação	Factura			Pagamento		
	N.º	Data	Montante (inclui IVA)	Data	Prazo (Ponto 35.5. do CC)	N.º PD
<b>2002:</b>						
1.º Pagamento p/ conta	1	28-01-02	22.197.240,69	27-03-02	30-03-02	664/02
2.º Pagamento p/ conta	10	15-07-02	22.395.430,34	25-10-02	30-09-02	2997/02
<b>Total 2002</b>			<b>44.592.671,03</b>			
<b>2003:</b>						
1.º Pagamento p/ conta	1	29-01-02	22.695.335,28	28-04-03	30-03-02	760/03
2.º Pagamento p/ conta	7	31-07-03	7.500.000,00	31-10-03	30-09-02	3696/03
			15.537.940,64	09-01-04		-
<b>Total 2003</b>			<b>45.733.275,92</b>			
<b>Total global 2002 e 2003</b>			<b>90.325.946,95</b>			

Relativamente a 2002, o pagamento foi realizado em duas tranches de valor igual<sup>82</sup>: a primeira ocorreu dentro do prazo fixado no ponto 35.5., alínea a), do CC, ou seja, até 30 de Março, e a segunda fora da data limite contratualmente fixada, porquanto deveria ter sido paga até 30 de Setembro<sup>83</sup>. No entanto, sobre esta situação não recaíram juros de mora, uma vez que o 2.º pagamento efectivou-se nos 30 dias subsequentes à data prevista para a sua realização (cfr. o ponto 35.13. do CC).

Quanto ao ano de 2003, no pagamento da 1.ª tranche, procedeu-se à reconciliação relativa ao ano de 2002 (correspondente à diferença apurada entre o volume de tráfego previsto e o efectivamente registado através dos contadores instalados na via concessionada), da qual resultou um valor negativo de € 303.190,82, que foi deduzido à facturação da concessionária de Março desse ano [cfr. o ponto 35.1., alíneas a) e b), do CC].

<sup>82</sup> O montante da 2.ª diverge do da 1.ª, em razão da actualização da taxa do IVA.

<sup>83</sup> Cfr. a al. b) do mesmo art.º 35.5..

Com o auxílio do quadro XVII, constata-se que, também em 2003, a concedente, nos pagamentos das portagens não cumpriu o prazo estipulado no CC, particularmente o respeitante ao remanescente da 2.<sup>a</sup> tranche (no valor de € 15.537.940,64), o qual, de acordo com a concessionária, “(...) só foi pago pela Região Autónoma em Janeiro de 2004 (...)”. Em resultado desse incumprimento, a concessionária informou que “(...) procedeu à cobrança de juros de mora”, mas não especificou o montante dos juros debitados à RAM.

Ainda, em contraditório, a VIALITORAL salientou que a verba arrecadada com as portagens SCUT “(...) inclui IVA no total de EUR 10.216.091,33, imposto que não constitui receita da Concessionária e é devolvido à Região no final do seu circuito, sendo, em última instância receita da Região”. Ora, a liquidação do IVA e a sua entrega à RAM constitui matéria que sai fora do âmbito da presente auditoria, o que, no entanto, não impede que se exponha o seguinte ponto de vista.

A regulamentação do modo de atribuição à RAM do IVA encontra-se vertida no Despacho Normativo n.º 36/86, de 12 de Maio<sup>84</sup>. Em sintonia com as directivas constantes deste Despacho, as importâncias do IVA arrecadado pelas tesourarias da fazenda pública sedeadas na RAM e pela Alfândega do Funchal, em resultado de operações nela realizadas, são abatidas ao montante obtido através do método da capitação, significando isto que as verbas do IVA regional dependem unicamente do valor da receita alcançado na arrecadação do imposto à escala do território nacional, devidamente ponderado pelo peso da população residente na RAM, uma vez que, no caso da receita deste imposto, o seu cômputo não obedece ao princípio da territorialidade<sup>85</sup>.

Regressando à despesa suportada com as portagens SCUT, na ordem dos 90,3 milhões de euros, anota-se que, em 2002 e 2003, foi processada e paga através dos orçamentos de investimento da SREST no projecto denominado *Gestão das infra-estruturas rodoviárias – GSR*, nas rubricas de classificação económica 02.03.10 – *Aquisição de bens e serviços correntes – Aquisição de serviços – Outros serviços*, e 07.03.03 – *Aquisição de bens de capital – Bens de domínio público – Outras construções e infra-estruturas*, respectivamente.

A SREST, para além de ter classificado economicamente a referida despesa em diferentes rubricas nos anos em causa, não respeitou os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, aprovados pelo DL n.º 562/99, de 21 de Dezembro<sup>86</sup>, este diploma posteriormente revogado pelo DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro<sup>87 e 88</sup>, uma vez que, por estar relacionada com o pagamento de contrapartidas pela utilização da via concessionada, deveria ter sido contabilizada nas rubricas 02.03.20 (em 2002), por aplicação do citado DL n.º 562/99, e 02.02.21 (em 2003), já na vigência do aludido DL

---

<sup>84</sup> O qual consagrou o seguinte esquema de entrega das receitas de IVA:

“1 – Após a entrada em vigor da lei do orçamento o Serviço de Administração do IVA entregará mensalmente a cada um dos governos regionais (...) uma importância correspondente a  $\frac{1}{12}$  do IVA orçamentado correspondente à capitação (...)”.

2 – À medida que forem conhecidas, serão abatidas nos montantes a entregar as receitas provenientes do:

a) IVA cobrado nas alfândegas das regiões;

b) IVA cobrado nas repartições de finanças das regiões.”.

<sup>85</sup> Para um maior desenvolvimento sobre esta matéria, ver o ponto 3.2.2.2.2. do relatório da auditoria realizada por esta Secção Regional n.º 27/03-FS/SRMTTC, denominada “Auditoria aos fluxos financeiros no âmbito da Lei de Finanças das Regiões Autónomas – 2001”, aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 11 de Dezembro de 2003 (Proc.º 16/02-Aud/FS).

<sup>86</sup> Este diploma foi alterado pelo DL n.º 321/99, de 16 de Dezembro, o qual estabeleceu que os códigos de classificação económica das receitas e das despesas “aplicam-se à elaboração dos Orçamentos para os anos de 2002 e seguintes”.

<sup>87</sup> O qual veio a ser adaptado à RAM através da Circular n.º 3/ORÇ/2002, de 26 de Junho, na parte referente à inserção no Anexo II (Classificação económica das despesas públicas) do subagrupamento “Administração regional” nos agrupamentos “04 – Transferências correntes” e “08 – Transferências de capital”.

<sup>88</sup> Ambos aplicáveis à elaboração e execução dos orçamentos da Administração Regional, nos anos económicos de 2002 e 2003 (e seguintes), respectivamente.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

n.º 26/2002, às quais corresponde a designação de *Aquisição de serviços – Utilização de infra-estruturas de transportes*.

Aquela entidade, no contraditório, refutou este entendimento, afirmando que as despesas “(...) *respeitaram o regime de classificação em vigor aquando da preparação do Orçamento, ou seja, o Decreto-Lei n.º 112/88, de 2 de Abril e o Decreto-Lei n.º 450/88, de 12 de Dezembro*”, e que a “*adopção desta classificação económica atendeu, à natureza dos bens concessionados – Bens de Domínio Público – e às obrigações de realização de intervenções nomeadamente: grandes reparações, obras de manutenção que recaem sobre a Concessionária, em substituição do Concedente, assim como a amortização dos bens concessionados*”.

Desde logo, impõe-se precisar que os diplomas legais invocados pela SREST se encontravam, à data, revogados pelo DL n.º 562/99, de 21 de Dezembro, conforme resulta expressamente o seu art.º 6.º.

De qualquer modo, os argumentos apresentados são demonstrativos de que a SREST encarou e contabilizou os encargos com as SCUT na perspectiva contabilística da concessionária, e não à luz da obrigação para ela decorrente do ponto 35.1. do CC, ou seja, a de proceder ao pagamento das portagens à VIALITORAL, em consequência do volume de tráfego registado na via concessionada. De facto, pegando nas explicações da SREST, se o critério é o de se tratar de grandes reparações e obras de manutenção que recaem sobre a concessionária, está bom de ver que estamos perante obrigações decorrentes do contrato e, como tal, da responsabilidade da VIALITORAL, e não da RAM, que concessionou a esta empresa as operações de exploração, conservação e manutenção dos lanços da infra-estrutura, donde emerge uma despesa corrente para a Administração Regional.

Por último, é de referir que o classificador económico das receitas e das despesas públicas, actualmente em vigor (o DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro), permitiu uma desagregação mais detalhada dos códigos de despesa e de receita públicas e a sua adaptação às necessidades inerentes à passagem da óptica da Contabilidade Pública à Contabilidade Nacional, tudo isto no âmbito dos parâmetros rigorosos de prestação de informação orçamental e de consolidação das contas públicas emanados do Sistema Europeu de Contas de 1995 (SEC/95)<sup>89</sup>.

Esta situação coloca em causa o cumprimento da regra da especificação e classificação orçamental das despesas, prevista no art.º 8.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, segundo a qual elas devem ser inscritas no orçamento em conformidade com a sua classificação económica.

#### **4.2.5. Fiscalização e controlo da concessão**

Um dos poderes conferidos à concedente, pela via do CC, é o de fiscalização do cumprimento das obrigações da concessionária, nos termos do ponto 36.1., a ser efectivado pela entidade que tutela o sector das estradas, ou seja, a SREST<sup>90</sup>, através da Direcção Regional de Estradas, competindo-lhe, nesse domínio, “*assegurar o acompanhamento permanente da execução dos planos operacionais referentes às concessões rodoviárias*”<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Cfr. a Circular n.º 1294, Série A, de 15 de Julho de 2002, da Direcção-Geral do Orçamento - Ministério das Finanças.

<sup>90</sup> De acordo com o art.º 1.º do DRR n.º 7/2001/M, de 11 de Maio, diploma que aprovou a respectiva orgânica, posteriormente alterada pelo DRR n.º 11-A/2003/M, de 31 de Março. A SREST é também a entidade que, nos termos do art.º 5.º, n.º 2, alínea b), do mencionado DRR, tutela a participação social da VIALITORAL. Aquele diploma, apesar de revogado pelo DRR n.º 6/2005, de 9 de Março, mantém tais atribuições e a referência aos mesmos artigos.

<sup>91</sup> Cfr. o art.º 56.º, alínea c), do citado DRR [e art.º 54.º, alínea c) da actual orgânica daquela Secretaria Regional].

A SREST, porque a fiscalização da concessão de serviço público exigia “*um corpo técnico especializado, dado as diferentes especificidades do contrato*”<sup>92</sup>, abriu concurso público, nos termos do art.º 80.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, destinado a contratar uma prestação de serviço de “*assessoria técnica no âmbito da concessão da exploração e manutenção da E.R. 101 no troço compreendido entre a Ribeira Brava e Machico*”, por um período de 12 meses, renovável, até ao limite do prazo da concessão, pelo preço anual estimado de € 90.000,00, acrescido do IVA.

Nessa sequência, foi celebrado, a 13 de Dezembro de 2002, entre a RAM, através da SREST, um contrato de assessoria técnica com a sociedade ECGPLAN – Engenharia, Gestão e Planeamento, Lda., pelo preço anual de € 192.360,00, repartido por prestações mensais de € 18.113,90 (inclui IVA à taxa de 13%), perfazendo o valor global anual de € 217.366,80 (com IVA).

Esta despesa, de valor muito superior à inicialmente estimada para o contrato (+ 53%), por envolver mais do que um ano económico, foi objecto de repartição de encargos pela Portaria n.º 189/2002, de 31 de Outubro, conforme o previsto no art.º 22.º do DL n.º 197/99, de acordo com a qual esta despesa seria cabimentada nos orçamentos da SREST de 2002 e 2003<sup>93</sup>, com a designação de projecto *Gestão das infra-estruturas rodoviárias – GSR*, na rubrica *02.03.10 – Aquisição de bens e serviços correntes – Outros serviços*.

A despesa acabou, no entanto, por ser cabimentada e processada pela SREST no orçamento de 2003 naquele projecto, mas em rubrica de classificação económica diferente da constante na citada portaria, ou seja, como *02.02.14 – Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços – Estudos, pareceres, projectos e consultadoria*, com vista a respeitar o novo classificador das despesas públicas aprovado em 2002.

O presente contrato de assessoria gerou a seguinte despesa:

#### Quadro XVIII – Processamento de despesa no âmbito da assessoria técnica

(Em Euros)

Factura				N.º PD
Designação	N.º	Data	Montante a)	
1.ª Prestação	883/03	17-02-03	18.113,90	1488/03
2.ª Prestação	885/03	17-02-03	18.113,90	
3.ª Prestação	892/03	14-03-03	18.113,90	
4.ª Prestação	2/03	14-04-03	18.113,90	2062/03
5.ª Prestação	6/03	14-05-03	18.113,90	2624/03
6.ª Prestação	10/03	18-06-03	18.113,90	2501/03
7.ª Prestação	14/03	14-07-03	18.113,90	2733/03
8.ª Prestação	18/03	14-08-03	18.113,90	3086/03
9.ª Prestação	21/03	15-09-03	18.113,90	4204/03
10.ª Prestação	28/03	14-10-03	18.113,90	4177/03
11.ª Prestação	31/03	14-11-03	18.113,90	4521/03
12.ª Prestação	34/03	15-12-03	18.113,90	266/04
<b>Total processado</b>			<b>217.366,80</b>	

a) Inclui IVA à taxa de 13%.

<sup>92</sup> Cfr. a informação interna da Direcção de Serviços de Conservação, dirigida ao Director Regional de Estradas, de 4 de Julho de 2002, sobre a qual recaiu despacho do Secretário Regional nessa mesma data.

<sup>93</sup> Do seguinte modo: € 18.113,90 para o ano de 2002 e € 199.252,9 para o de 2003.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Por força do contrato, a equipa de assessoria técnica, sob a supervisão de um engenheiro designado pela SREST, estava obrigada a prestar serviços consubstanciados no desenvolvimento de acções de controlo e fiscalização no âmbito da concessão, nomeadamente as seguintes<sup>94</sup>:

- ◆ Planear as vistorias dos lanços em construção, conjuntamente com a concedente e a concessionária;
- ◆ Participar nas vistorias, recepções provisórias e definitivas dos lanços em construção;
- ◆ Verificar o cumprimento dos procedimentos previstos no Plano de Controlo de Qualidade e nos Manuais, o de Manutenção, o de Assistência e o de Segurança;
- ◆ Proceder à análise técnica da correspondência havida entre a concedente e a concessionária e elaborar os correspondentes pareceres e informações;
- ◆ Receber e controlar as informações periódicas prestadas pela concessionária e previstas no CC (estatísticas de tráfego, relatórios e contas, relatórios da condição financeira, entre outras);
- ◆ Apresentar à SREST, nos dez dias subsequentes, relatório mensal com a síntese da actividade desenvolvida.

Por sua vez, o adjudicatário, na sua proposta acolhida pela SREST, especificou determinados elementos inerentes às acções a desenvolver, designadamente:

- ◆ Os relatórios mensais deverão ser exaustivos contendo toda a actividade desenvolvida no relacionado com a execução do contrato, e indicação de eventuais medidas correctivas;
- ◆ A elaboração de relatórios trimestrais de acompanhamento e controlo das condições de segurança das vias concessionadas;
- ◆ A realização de reuniões quinzenais de coordenação geral, com a concedente, para análise da situação geral do contrato;
- ◆ A realização de reuniões quinzenais de coordenação e controlo da execução do contrato, com a concessionária.

Como ilustra o Quadro XVIII, a empresa facturou serviços prestados à RAM desde o início de 2003. Todavia, a empresa demorou 9 meses a apresentar resultados do trabalho de assessoria técnica que desenvolveu, dado o seu primeiro relatório datar de Outubro de 2003, ficando, assim, por identificar e caracterizar relativamente a esse período: as acções de acompanhamento e de controlo entretanto realizadas, a respectiva periodicidade, a natureza e forma das intervenções, a fiabilidade e credibilidade do tráfego registado<sup>95</sup>, as eventuais sugestões e correcções à actuação da concessionária, e demais medidas propostas, de modo a informar a concedente sobre as condições de segurança e de utilização da via concessionada para os utentes e outros aspectos relacionados com o desempenho daquela.

Apesar de solicitados durante os trabalhos de campo, os elementos sobre o desempenho da assessoria técnica em tal período, bem como o plano/programa de acompanhamento e controlo elaborado pela sociedade ECGPLAN – Engenharia, Gestão e Planeamento, Lda., para os anos de 2002 e 2003<sup>96</sup>, tais documentos não foram facultados, tendo a SREST informado que não ocorreram quaisquer pagamen-

---

<sup>94</sup> Nas condições constantes do respectivo caderno de encargos e na prossecução do objectivo subjacente a esta prestação de serviços, o da “*constituição e a gestão de um sistema de informação, fiscalização e controlo que garanta o cumprimento do contrato de concessão da exploração e manutenção da E.R. 101 no troço compreendido entre a Ribeira Brava e Machico*”.

<sup>95</sup> Sabendo-se que, a haver desajustamentos na fiabilidade da contagem de tráfego, a RAM poderá suportar os custos.

<sup>96</sup> Cfr. o ofício n.º 01232, de 14 de Junho de 2004, da SRMTC.

tos até ao final do ano de 2003, no âmbito desta prestação de serviços, “*devido a insuficiente liquidez de tesouraria*”<sup>97</sup>.

Sobre esta questão, a SREST esclareceu que a ECGPLAN, “*(...) à data da assinatura do contrato, mobilizou a equipa de assessoria técnica prevista, tendo a mesma iniciado de imediato as suas funções (...) consagradas nos documentos contratuais (...)*”, e procedido “*à compatibilização das suas obrigações com os procedimentos previstos e implementados pela Concessionária*”, na sequência do que “*(...) surgiu o «Manual de Procedimentos de Inspeção e Ensaio» (...) aprovado pela concedente em 14 de Janeiro de 2003 (...)*”, o qual foi agora remetido<sup>98</sup>, conjuntamente com os comprovativos do exercício da fiscalização reportada ao período entre Janeiro e Setembro de 2003.

As fichas agora facultadas contêm as acções de controlo exercidas pela fiscalização, após a sua entrada em funções, nomeadamente, os diários de obra (quanto ao estado geral das vias) e um memorando descritivo das acções realizadas mensalmente, entre Janeiro e Setembro de 2003, envolvendo o controlo de: obras de arte correntes e especiais, túneis, drenagens, segurança das vias, integração paisagística e ambiental (limpeza e vedação), iluminações, telecomunicações e monitorizações.

No entanto, os elementos disponibilizados não permitiram confirmar a execução de determinado tipo de actividades de inspecção igualmente previstas no manual, em particular as relacionadas com: os dispositivos de drenagem, as guardas de segurança, a limpeza da via, a iluminação, os equipamentos de comunicação via rádio (neste caso, são 3 vezes ao dia) e a monitorização do sistema de vigilância de circuito fechado de TV, que prevêem uma frequência diária<sup>99</sup>.

No tocante ao efectivo exercício dos poderes de fiscalização da concessão no período anterior, a SREST contra argumentou que “*o Concedente exerceu desde o início da exploração (Julho de 2000) os seus poderes de fiscalização, através da SRES/DRE/DSC, que não se esgotam na actividade da assessoria técnica, estando permanentemente atenta à actividade desenvolvida pela Concessionária no cumprimento do CC, velando pela boa realização do mesmo, tendo em vista a segurança e interesse públicos de que é garante*”. Nesta sede, não se contestam tais afirmações, mas tão-somente o facto de a concedente não ter mencionado, nem tão pouco demonstrado, em que moldes exerceu essa fiscalização.

Neste quadro, e tendo em consideração que a VIALITORAL começou a operar os lanços concessionários entre Julho de 2000 e Janeiro de 2001 e que, em 2002, já estava em vigor o regime das portagens SCUT, resta concluir que, até à data da celebração do contrato de assessoria técnica, a concedente não terá exercido adequadamente os respectivos poderes de fiscalização, como seria exigível em defesa do interesse público regional (ver o ponto 36.1. do CC).

## **4.2.6. Outros custos com a concessão**

### **4.2.6.1. Assessoria financeira**

Com o intuito de “*esclarecer determinadas questões de âmbito financeiro decorrentes do respectivo Contrato de Concessão*”, a SREST recorreu a uma entidade externa, o Banco Efisa, para prestar serviços de assessoria financeira nessa matéria, tendo em vista garantir que o CC fosse “*devidamente cumprido*”. O procedimento adoptado foi o ajuste directo, fundamentado na alínea b) do n.º 3 do art.º 81.º

---

<sup>97</sup> Cfr. o of. n.º 8891, ref.ª 7.12.1316, de 9 de Julho de 2004.

<sup>98</sup> O Manual de Procedimentos de Inspeção e Ensaio, elaborado pela ECGPLAN, Ld.ª, contém as acções de controlo da qualidade a implementar, por forma a assegurar o cumprimento do contrato de concessão.

<sup>99</sup> Por exemplo, não existem comprovativos da fiscalização exercida em determinados meses do ano de 2003, uma vez que os diários de obra apresentados respeitam a 5 dias de Maio, 4 dias de Junho e Julho, 7 dias de Agosto e 11 dias de Setembro.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, por se tratar de “serviços de carácter intelectual e de serviços financeiros” e pelo facto de “a sua natureza não permitir à entidade contratante definir previamente no contrato as especificações necessárias”, “com dispensa de consulta e sem celebração de contrato escrito, nos termos da alínea a), do n.º 1, do art.º 59.º do referido diploma legal”<sup>100</sup>.

Da proposta apresentada pelo Banco Efisa, datada de 9 de Janeiro de 2001<sup>101</sup>, apenas consta a tabela de honorários para a prestação de trabalho intelectual no âmbito da concessão (à taxa horária), a periodicidade da facturação (mensal), o prazo de pagamento (devido no prazo de 30 dias a contar da data de emissão da factura) e eventuais despesas relativas a deslocações, estadias ou outras, não fazendo referência a determinados elementos considerados importantes e fundamentais para a formação da decisão de contratar, designadamente, a descrição e caracterização dos serviços a prestar e a duração do contrato<sup>102</sup>.

Na documentação analisada, identifica-se o despacho do Chefe do Gabinete do Secretário Regional com o seguinte teor:

“DSOC  
Para efeitos de processamento. 2002-05-22”.

Para a prestação de serviços de 2003, em 21 de Fevereiro desse ano, a pedido da SREST<sup>103</sup>, o Banco Efisa apresentou nova proposta, com actualização dos honorários. Desta feita, o Chefe do Gabinete do Secretário Regional proferiu despacho no sentido de que a referida proposta fosse encaminhada da seguinte forma:

“GEP/GEPJ/DRE/DSOC  
Para informar  
2003-03-10”<sup>104</sup>.

No quadro seguinte, discriminam-se os pagamentos realizados, nos anos de 2002 e 2003, por conta desta assessoria:

**Quadro XIX – Pagamentos no âmbito da assessoria financeira**

(Em Euros)

Factura				Data de Pagamento	N.º PD
Designação	N.º	Data	Montante a)		
Serviço prestado nos meses de Agosto a Outubro de 2001	2885	26-11-01	22.409,99	16-05-02	1132/02
Serviço prestado nos meses de Novembro e Dezembro de 2001	2898	31-12-01	17.361,91		
Serviço prestado nos meses de Julho e Agosto de 2002	0140	03-02-03	35.691,05	13-11-03	1913/03
Serviço prestado nos meses de Setembro e Outubro de 2002, no âmbito da extensão da concessão	0153	20-03-03	23.979,83	15-12-03	1911/03
<b>Total pago</b>			<b>99.442,78</b>		

a) Inclui IVA à taxa de 17%, em 2002, e de 19%, em 2003.

<sup>100</sup> Cfr. a Informação do Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos (GEPJ), com a ref.ª GEPJ - 138/01, de 17 de Maio, dirigida ao Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes.

<sup>101</sup> Na sequência e “conforme conversa telefónica havida” (cfr. comunicação do Banco Efisa, nessa data, ao Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes).

<sup>102</sup> Cfr. o art.º 47.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

<sup>103</sup> Cfr. o fax com a ref.ª 113/2003, do Chefe do Gabinete do Secretário Regional, solicitando a apresentação de pareceres sobre: a facturação da concessionária relativa ao 1.º pagamento por conta de 2003 e à reconciliação de 2002, a projecção financeira do Caso Base resultante da extensão da concessão e a actualização das tarifas das portagens para 2004.

<sup>104</sup> Exarado na comunicação do Banco Efisa endereçada ao Chefe do Gabinete do Secretário Regional, de 21 de Fevereiro de 2003.

A presente assessoria financeira, cujo início remonta ao ano de 2001<sup>105</sup>, e que, de acordo com a SREST<sup>106</sup>, a 1.ª factura, no valor de € 3.519,52 (inclui IVA), é relativa *“ao trabalho realizado nos meses de Janeiro e Fevereiro”*, ascendendo assim a despesa correspondente a € 102.962,30, atenta a finalidade subjacente à realização da despesa, é crível que esta aquisição tenha por objecto a prestação de serviços ao longo da concessão. Sendo assim, deveria ter sido levado em conta no processo administrativo atinente à sua realização, designadamente quanto à escolha do procedimento, à delimitação do seu objecto, à sua duração, à forma de apresentação das prestações e respectivo suporte e à dispensa de celebração de contrato escrito, bem como à determinação da entidade competente para o efeito, seguindo as regras jurídicas contidas no DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e no DLR n.º 22-A/2001, de 20 de Dezembro.

Confrontada com esta factualidade, a SREST, depois de mencionar que, nos anos de 2002 e 2003, foram feitas novas contratações com este prestador de serviços e que as adjudicações ao Banco Efisa (desde 2001) têm uma base anual, argumentou que a opção por este Banco derivou *“do facto desta entidade deter reconhecida capacidade na matéria e não estar directa ou indirectamente relacionada com a estrutura da accionista ou financiadora da Concessionária”*, o qual *“vem assessorando o Governo da República (...) em seis das sete concessões SCUT adjudicadas”* (a da Beira Interior, do Algarve, do Interior Norte, das Beiras Litoral e Alta, do Grande Porto e da Costa de Prata), *“pelo que detém conhecimento e experiência das questões que se colocam (...) em termos de acompanhamento financeiro de uma concessão rodoviária, designadamente das actividades associadas à fase sempre crítica de arranque das concessões”*.

Alega ainda que, quanto às despesas envolvidas, *“enquadram-se nas contratações feitas nos anos de 2001 e 2002”* e *“não ultrapassaram o limite do valor da alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º (dispensa de contrato escrito) do diploma em apreço, nem os limites para efeitos de determinação da entidade competente para autorização da despesa”*, estabelecidos nos OR para os anos em causa.

Em relação às referências sobre a capacidade técnica da assessoria, há que dizer que a mesma não foi objecto de alteração na auditoria, estando apenas em causa as questões relacionadas com o procedimento de contratação desencadeado e com a competência da entidade que o autorizou, as quais permanecem por esclarecer, bem como o aspecto associado ao período de duração destes serviços, os quais, pelo simples facto de se consubstanciarem no exercício de prestações relacionadas com o cálculo das tarifas das portagens e as facturações da concessionária, apresentam a susceptibilidade de perdurar no tempo até ao findar da concessão.

Neste contexto, a SREST deveria ter desencadeado o procedimento aconselhado pelo DL n.º 197/99, em função do valor provável da despesa. Conforme, de resto, agora admite quando alude a que *“dispõe nesta data, de um maior conhecimento sobre a frequência e complexidade das questões decorrentes do acompanhamento financeiro da concessão, o que não acontecia obviamente nos anos de arranque da concessão, que lhe permite determinar com mais segurança, o objecto, a especificação dos serviços de assessoria financeira de que necessita, a sua duração, bem como a estimativa do seu valor, por forma a poder adoptar uma contratação com recurso a outros tipos de procedimentos, em consonância com as disposições previstas no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho”*.

Acresce que a despesa paga em 2002, no valor de € 39.771,90 (PD n.º 1132/02), foi efectuada por conta do projecto *Gestão de infra-estrutura rodoviárias – GSR*, através da rubrica *orçamental 02.03.10 – Aquisição de bens e serviços correntes – Aquisição de serviços – Outros serviços*, do orçamento da SREST, o que significa que não foi objecto de adequada classificação económica, uma vez que, por estar relacionada com a prestação de serviços particulares de consultadoria, de natureza económico-

---

<sup>105</sup> De acordo com a comunicação do GEPI ao Secretário Regional, com a ref.ª GEPI-59/02, de 13 de Março de 2002, a primeira facturação dos serviços de assessoria é anterior à factura n.º 2885 (de 26/11/2001).

<sup>106</sup> Conforme alegado em contraditório, embora não tenha sido acompanhada da correspondente documentação de suporte.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

financeira, deveria ter sido contabilizada na rubrica 02.02.13 – *Aquisição de serviços – Estudos, pareceres, projectos e consultadoria.*

Esta situação, a par de não se conformar com o disposto no DL n.º 562/99, de 21 de Dezembro, coloca em causa o cumprimento da regra da especificação e classificação orçamental das despesas, prevista no art.º 8.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, segundo a qual elas devem ser inscritas no orçamento em conformidade com a sua classificação económica.

#### 4.2.6.2. Assessorias jurídicas

Com o propósito de proceder ao acompanhamento do processo sobre a extensão do objecto da concessão, a SREST recorreu a serviços jurídicos externos, cujas despesas, no valor de € 114.148,57, relacionadas com os honorários em 2001 e 2002, só foram pagas por conta do orçamento da SREST de 2003, conforme mostra o quadro infra:

**Quadro XX – Pagamentos no âmbito da assessoria jurídica**

(Em Euros)

Factura				Data de Pagamento	N.º PD
Prestador de Serviço	N.º	Data	Montante		
LINKLATERS – Sociedade de Advogados a)	253	31-10-02	23.229,67	03-09-03	4442/02
BSG – Sociedade de Advogados b)	43	04-12-02	6.618,79	02-04-03	4432/02
Miguel Catela c)	-	-	50.400,00	13-10-03	4472/02
Miguel Catela d)	-	-	33.900,00	09-04-03	4486/02
<b>Total pago</b>			<b>114.148,46</b>		

**Nota:** nos PD n.ºs 4472/02 e 4486/02 apenas consta a nota dos honorários dos serviços prestados, não existindo nem sendo feita qualquer menção à respectiva facturação.

- a) Honorários devidos pelos trabalhos prestados, entre Março e Outubro de 2002, atinentes à negociação e celebração de contratos, no âmbito da extensão da concessão<sup>107</sup>.
- b) Honorários devidos pelos trabalhos prestados, até 28 de Fevereiro de 2002, relativos à extensão da concessão (elaboração da minuta de aditamento ao CC e análise e revisão dos contratos de financiamento).
- c) Honorários devidos pelos trabalhos prestados, entre Fevereiro e Dezembro de 2001, envolvendo a negociação e celebração de contratos no âmbito da extensão da concessão, relativamente aos quais não consta do processo a respectiva factura<sup>108</sup>.
- d) Honorários devidos pelos trabalhos prestados, desde Janeiro a Julho de 2002, respeitantes ao acompanhamento das negociações com os accionistas no âmbito da alteração ao CC, cuja factura não instrui o processo<sup>109</sup>.

O tipo de procedimento seguido nas três prestações de serviços foi o ajuste directo, com dispensa de consulta e de celebração de contrato escrito, nos termos dos art.ºs 81.º, n.º 3, alínea b), e 59.º, n.º 1, alínea a), ambos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, por se tratarem de “*serviços de carácter intelectual*” de natureza que “*não permitia à entidade contratante definir previamente no contrato as especificações necessárias à sua adjudicação*”.

<sup>107</sup> Cfr. a Informação do GEPJ, ref.ª GEPJ-104/2002, de 12 de Junho, dirigida ao Secretário Regional, que obteve despacho Chefe do Gabinete do Secretário Regional, nessa mesma data, onde é referida a “*necessidade de acompanhamento do processo*” com a extensão da Concessão com recurso ao Dr. Pedro Siza Vieira pelos serviços que por ele “*vieram a ser prestados*” no âmbito do lançamento desta parceria.

<sup>108</sup> Cfr. a Informação do GEPJ, com a ref.ª GEPJ-82/2002, de 19 de Abril, dirigida ao Secretário Regional, sobre a qual recaiu despacho do Chefe do Gabinete, nesse mesmo dia.

<sup>109</sup> Cfr. a Informação do GEPJ, com a ref.ª GEPJ-200/2002, de 6 de Dezembro, segundo a qual, o aditamento ao CC “*embora previsto para vigorar em 2001, por força das circunstâncias, veio a ser prorrogado para o decurso de 2002*”, que obteve o despacho do Chefe do Gabinete, no dia 9 desse mês.

No entanto, o recurso sucessivo a diversos prestadores de serviços jurídicos pela SREST, sem que os elementos de suporte aos procedimentos desencadeados especifiquem os serviços pretendidos e referenciem às entidades consultadas/concorrentes, o âmbito temporal das assessorias, os custos prováveis e a eventual redução a escrito das obrigações contratuais, mostra-se passível de ofender a disciplina imposta pelo DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e, por consequência, questionar a legalidade das despesas realizadas.

A este propósito, a SREST esclareceu que, “(...) *para efeitos de acompanhamento do CC e Aditamento, (...) entendeu ser necessário recorrer a uma assessoria jurídica*” junto de um prestador de serviços que havia “*acompanhado o processo da concessão ab initio*”, a qual “(...) *vigorou até Outubro de 2002*”.



## 5. OS FLUXOS FINANCEIROS DO CONTRATO DE CONCESSÃO E O PEC<sup>110</sup>

### 5.1. A concessão à luz dos critérios do PEC

Importa agora apreciar os fluxos financeiros resultantes do CC à luz das regras de registo definidas pelo SEC 95, procurando identificar as suas resultantes sobre os valores do défice orçamental e da dívida pública. Para o efeito, segue-se o método de abordagem sugerido pelo “*Manual do SEC 95 sobre o défice orçamental e a dívida pública*”.

- A) Recorde-se que a empresa VIALITORAL foi criada pelo DLR n.º 21-A/99/M, de 24 de Agosto, sob a forma de uma sociedade anónima, com capitais exclusivamente públicos, mas admitindo o invocado diploma regional a abertura do respectivo capital social a entidades privadas, desde que a RAM mantivesse uma participação de percentagem não inferior a 20%. Esta abertura aos capitais privados foi concretizada logo no ano seguinte, com respeito pelo limite atrás referido.

A sociedade tem por objecto específico a concessão, pelo prazo de 25 anos (a contar da data da assinatura do contrato), em regime de exclusividade e de portagem SCUT, da exploração e manutenção do troço rodoviário da ER 101, compreendida entre a Ribeira Brava e Machico, estendido mais tarde até ao Caniçal, através do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril.

A concessão atribuiu à concessionária o direito a, receber da RAM, uma determinada importância anual (a partir do período inicial da concessão, que se prolongou até 31 de Dezembro de 2001), em função dos volumes de tráfegos registados. As tarifas de portagem SCUT são fixadas anualmente, no mês de Janeiro.

Os Relatórios e Contas da VIALITORAL, bem como as previsões do Caso Base<sup>111</sup>, mostram que as vendas cobrem em mais de 50% os custos de produção. Cumprindo a exploração com o critério dos preços economicamente significativos, podemos afirmar estarmos perante uma produção de natureza mercantil.

Logo, a sociedade concessionária, após a dispersão do seu capital social, configura uma unidade institucional não pública que exerce uma actividade de natureza mercantil, devendo, por conseguinte, estar registada no SEC como entidade pertencente ao sector institucional das sociedades não financeiras.

- B) Identificada a natureza institucional da unidade concessionária, impõe-se delimitar, a partir dos critérios do SEC, a natureza económica das operações financeiras inerentes ao CC e apurar os seus efeitos sobre o endividamento público.

A situação enquadra-se na temática relativa às parcerias público-privadas (PPP), embora não constitua um exemplo modelo. Com efeito, a concessão atribuída à VIALITORAL envolve tão-somente a exploração e manutenção de uma via, cuja concepção e construção foi desenvolvida pela RAM. Num modelo puro de PPP, as administrações públicas recorreriam a uma

---

<sup>110</sup> Para mais desenvolvimentos, em concreto o enquadramento desta matéria, ver o Anexo II.

<sup>111</sup> Integra o CC um modelo com o conjunto de pressupostos e as projecções económico-financeiras do negócio, denominado de Caso Base (cfr. o Anexo 2 do contrato). Este modelo, para além de procurar reproduzir as condições normais de exploração (devendo ser actualizado semestralmente), representa também a equação financeira com base na qual será eventualmente efectuada a reposição do equilíbrio financeiro, sempre que ocorram as situações previstas no contrato, que prejudicariam a viabilidade, ou a própria continuidade, da concessão.

unidade institucional do sector das sociedades para financiar, construir e operar infra-estruturas públicas.

Prosseguindo com a linha de orientação escolhida, observa-se que o Manual<sup>112</sup> acolhe tal temática na sua Parte IV, sob a epígrafe “*Locação, licenças e concessões*”, apresentando esta uma exposição distribuída por quatro pontos, a saber: 1. Aspectos gerais; 2. Atribuição de licenças para a rede de telefones móveis; 3. Venda seguida de locação; e 4. Infra-estruturas públicas financiadas e exploradas pelo sector das sociedades. A atenção centrar-se-á, predominantemente, sobre os pontos 1 e 4, com especial incidência neste último, uma vez que são esses os conteúdos que enquadram a situação em estudo<sup>113</sup>.

O Manual, no ponto 4 da Parte IV, trata do assunto das PPP, ilustrando as questões relativas ao registo no SEC 95 com dois casos base: um primeiro, onde a infra-estrutura, depois de construída pela sociedade, é utilizada para o fornecimento de serviços que representam despesas de consumo final das administrações públicas (i.e., há pagamentos regulares a uma sociedade); um segundo, em que o pagamento da obra executada constitui encargo dos seus utilizadores, entidades que não são administrações públicas.

O contrato com a VIALITORAL subsume-se claramente na situação apresentada em primeiro lugar. A concessão aponta, como obrigação da RAM, o pagamento à concessionária, durante o período da concessão, de uma taxa anual, calculada em função do número de veículos que utilizam a via concessionada. Para casos semelhantes, o Manual equipara o conteúdo económica das operações a um contrato de *leasing*, procurando, na sequência, distinguir se o mesmo corresponde a uma locação operacional ou, se pelo contrário, constitui uma locação financeira.

E, neste particular, a opção é pela locação operacional. Isto porque, estando a VIALITORAL exposta à maioria dos riscos e das vantagens ligadas à propriedade durante o período da exploração, diz o Manual que, perante essas circunstâncias, o contrato entre as administrações públicas e a sociedade tem a característica de uma locação operacional. Devendo a infra-estrutura ser registada como constituindo património da sociedade, como de facto assim acontece na contabilidade da VIALITORAL (a transferência da via foi registada como equipamento básico da concessionária).

No entanto, interessa precisar, que a concessão atribuída à VIALITORAL não encontra retrato fiel num dos casos apresentados no Manual<sup>114</sup>, porquanto a sociedade não financiou nem construiu a infra-estrutura (estas fases constituíram encargo da RAM). A via, só depois de construída e considerada operacional, é que foi transferida para a concessionária, tendo a empresa pago por esta operação a importância de 324,2 milhões de euros, valor que se estima corresponder a aproximadamente 40% do custo de construção<sup>115</sup>.

Não obstante tais elementos diferenciadores, o contrato de concessão é passível de enquadramento na natureza económica do exemplo base exposto no Manual. Ou seja, a exploração das

---

<sup>112</sup> Reportamo-nos à sua última edição, de que apenas dispomos uma versão em língua inglesa. Procuraremos, no entanto, sempre que nos for possível e se verificar oportuno, reproduzir o seu conteúdo para o português.

<sup>113</sup> Os casos desenvolvidos nos pontos 2 e 3 saem fora do âmbito do nosso problema. Relativamente ao ponto 2 a questão da sua exclusão é óbvia. Já quanto à relocação (venda seguida de locação ou “*sale and leaseback*”), a operação em causa não se apresenta de forma a poder ser reconduzida àquela figura.

<sup>114</sup> Embora o Manual sugira a possibilidade deste conteúdo poder ser utilizado, de igual forma, para casos semelhantes ao nosso, quando para o outro Caso Base apresentado, que não aquele que enquadra no nosso, diz “*Caso 2: Uma sociedade constrói e/ou opera uma infra-estrutura pública (...)*” (o sublinhado é nosso).

<sup>115</sup> O valor global da via concessionada foi estimado tendo por base os custos reais obtidos para os três lanços (600,76 milhões de euros abrangendo 32,42 km de via), os únicos disponibilizados pela SREST, a partir do qual foi calculado o valor proporcional equivalente do custo/km para o total da via. Cfr. ainda os pontos 4.1.1. e 4.2.2. do presente Relatório.



vias pela concessionária, e o fluxo conexo dos pagamentos anuais efectuados pela RAM, com base no volume de tráfego gerado, reflecte também uma locação operacional, devendo, por isso, os correspondentes encargos serem considerados despesa pública de consumo corrente, porque remuneram o serviço prestado pela sociedade. Contudo, deixa em aberto o problema do pagamento dos 324,2 milhões de euros pela concessionária à RAM.

A forma como esta questão deve ser encarada está já implícita à apreciação anterior. Isto é, em conformidade com os critérios do SEC, há que proceder a uma cisão<sup>116</sup> no conteúdo do contrato, para melhor reflectir a natureza económica das operações subjacentes. Em resultado desse reagrupamento, teríamos: de um lado, uma operação constituída pela exploração da via e o seu pagamento (cujo registo no SEC se processaria, em princípio, da forma apresentada no parágrafo anterior), e, de outro, uma segunda operação relacionada com a transferência da via e o correspondente contra-valor. Quanto a esta última, o seu ajustamento ao SEC, encontra fundamento no ponto 1 da Parte IV do Manual, na parte que aborda a questão do tratamento, nas contas nacionais, das receitas obtidas pelas administrações públicas por conta da cedência da utilização de activos produzidos.

Ainda de acordo com o Manual, se o pagamento<sup>117</sup> fizer parte de um contrato que permita a utilização de um activo por um período superior a um ano, mas inferior ao da sua vida económica, a operação deve ser encarada na perspectiva de um *leasing*. E acrescenta, quando for a unidade compradora a assumir os riscos e vantagens da propriedade durante o período do contrato poderá ser apropriado encarar a operação como uma locação financeira. Esclarecendo, mais à frente, no sub ponto relativo à fundamentação dos critérios<sup>118</sup>, que esta opção pela locação financeira será a mais acertada se a operação cobrir um predeterminado e prolongado período de tempo e, particularmente quanto aos riscos e vantagens, quando o custo de manutenção for transferido para o locatário.

E, na realidade, estes pressupostos combinam com a operação de transferência da via. De facto, o contrato vigorará por um período longo e determinado (25 anos) e a responsabilidade pela manutenção da via é da concessionária. Todavia, esta leitura (a de considerar a locação como financeira) entraria em contradição com a interpretação relativa à primeira operação, que recorde-se apontava para uma locação operacional<sup>119</sup>. E mais, contradiz a própria realidade económica da operação, já que, de acordo com o próprio Manual<sup>120</sup>, esta não se coaduna com a figura de um empréstimo concedido pelo locador ao locatário, permitindo a este último comprar um bem durável, pelo qual o mesmo se apresenta como sendo o proprietário de facto.

Mas, logo no parágrafo seguinte, é o próprio Manual que sugere que, nos casos de concessão (de financiamento e exploração)<sup>121</sup> de infra-estruturas públicas, se dê atenção ao Ponto 4, da Parte IV, propondo, de igual forma, para uma diferenciação mais precisa entre locação operacional e financeira, um conjunto de factores distintivos apresentados no anexo<sup>122</sup> a esse ponto.

---

<sup>116</sup> Em conformidade com a regra de reagrupamento de operações.

<sup>117</sup> Independentemente do seu valor ser inferior, igual ou superior ao custo de produção.

<sup>118</sup> Cfr. o sub ponto 3 do ponto 1.

<sup>119</sup> O que implicaria a indicação de registos contraditórios para o mesmo activo – as vias concessionadas - em termos de SEC. Se de acordo com a primeira operação o activo deveria ser registado na conta da VIALITORAL, subsector das sociedades não financeiras. Já quanto à interpretação associada à operação de transferência, a mesma implicaria registar o activo no sector das administrações públicas, considerando-o como um activo financeiro.

<sup>120</sup> Quando este procura elucidar a natureza económica que subjaz ao *leasing* financeiro.

<sup>121</sup> Ou apenas exploração, dizemos nós. Veja-se, neste sentido, a nota de rodapé n.º 67.

<sup>122</sup> Suportado no Anexo II do SEC 95, denominado “*Locação e financiamento da venda a prestações de bens duradouros*”. Neste, define-se a locação da seguinte forma: “*Quando uma unidade institucional A possui um bem duradouro e cede o direito à sua utilização a uma unidade B, diz-se que A é o “locador” e B o “locatário”. Os pagamentos efectuados por B*

Da aplicação dos critérios aí explicitados, infere-se que a contrapartida pela transferência da via configura uma locação operacional. Isto porque sobre a sociedade concessionária recai a exclusiva responsabilidade pela forma de exploração do activo, pelos reembolsos do financiamento contraído para o exercício da actividade e pelo risco ligado à procura, para além da própria manutenção. Igualmente, em razão do facto dos pagamentos da RAM reflectirem a qualidade dos serviços prestados e não estarem associados aos custos de manutenção suportados pela concessionária. E, por fim, porque à VIALITORAL não lhe assiste o direito de opção de obter o direito de propriedade sobre o activo, no final do contrato – o mesmo reverte para a RAM.

Por consequência, o tratamento a dar, em termos de SEC, à receita obtida pela RAM, implicaria reconfigurá-la num valor equivalente de rendas, a distribuir pelos anos da concessão. O valor obtido da renda, para cada um dos anos, seria registado como produção de serviço do ano respectivo (P.11). Quanto às rendas vincendas, estas seriam registadas como um adiantamento financeiro (F.7), originando um acréscimo do passivo financeiro correspondente - “AF.7 – Outros débitos e créditos”.

Identificado o código de nomenclatura SEC 95 da operação financeira implícita à transferência da VIALITORAL, e cruzando este dado com a definição de “dívida pública”<sup>123</sup> incluída no Regulamento (CE) n.º 3605 do Conselho, de 22 de Novembro, nos termos da alteração introduzida pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000, de 28 de Fevereiro, fácil é de concluir que, embora a mesma seja considerada pelo sistema de contas nacionais da União Europeia um passivo financeiro de longo prazo, o citado Regulamento não inclui aquela categoria (AF.7) no cômputo da dívida pública.

## 5.2. A concessão à luz dos critérios da Contabilidade Pública

Na perspectiva contabilístico-financeira da RAM, é de reter que as disposições relativas ao PEC foram desenvolvidas e enunciadas sob a forma de regulamentos do Conselho. Este tipo de acto comunitário, equiparável às leis nacionais no que respeita à sua generalidade e abstracção, é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-membros<sup>124</sup>.

Observa-se, no entanto, que, no quadro do ordenamento jurídico nacional, não obstante as regiões insulares constituírem entidades territoriais dotadas de autonomia alargada<sup>125</sup>, com capacidade legislativa e órgãos de governo próprio, elas estão integradas num Estado unitário, caracterizado pela existência de um só poder constituinte. E neste quadro de organização de poderes, até à última revisão constitucional<sup>126</sup>, a transposição de normas comunitárias era matéria da exclusiva competência da

---

a A em contrapartida de cedência dos direitos de utilização são designados por “rendas”. (...). Sendo apresentado, de seguida, a distinção entre a locação financeira e a operacional.

<sup>123</sup> De acordo com o n.º 5 do Regulamento:

“A «dívida pública» é o valor nominal da totalidade das responsabilidades brutas em curso no final do ano do sector «administrações públicas» (S.13), com a excepção das responsabilidades cujos activos financeiros correspondentes são detidos pelo sector «administrações públicas» (S.13).

A dívida pública é constituída pelas responsabilidades das administrações públicas nas categorias seguintes: numerário e depósitos (AF.2), títulos excepto acções, excluindo derivados financeiros (AF33) e empréstimos (AF.4), de acordo com as definições do SEC 95 (...).”

<sup>124</sup> No entanto, como explicam João Mota de Campos e João Luiz Mota de Campos na sua obra “Manual de Direito Comunitário”, a aplicabilidade directa não significa aplicabilidade imediata, pois a sua aplicação efectiva pode requerer a adopção de medidas complementares de execução, como, por exemplo, a adopção de providências administrativas ou financeiras destinadas a possibilitar, na prática, o cumprimento das disposições regulamentares.

<sup>125</sup> Beneficiando de um Estatuto Político-Administrativo outorgado pelo Estado.

<sup>126</sup> Consagrada pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Assembleia da República<sup>127</sup>. A partir da entrada em vigor da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, a RAM passou a dispor do poder de “(...) *transpor actos jurídicos da União, nos termos do artigo 112.º*”<sup>128</sup>.

Neste contexto, verifica-se que anteriormente à entrada em vigor da Lei da Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto), que desenvolveu a disposição do art.º 14.º, alínea b), da LEO<sup>129</sup>, e estendeu aos Orçamentos das Regiões Autónomas a necessidade de respeitarem as obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia, não havia um quadro legal que sujeitasse a RAM, na sua execução orçamental, às regras do PEC, estando os poderes regionais impedidos, como se viu, de tomarem quaisquer iniciativas legislativas nesta matéria.

As únicas disposições consagradas à matéria da consolidação orçamental do sector público administrativo, eram as constantes dos vários decretos de execução do OE, publicados a partir do exercício de 1999, no âmbito dos quais imperou o dever de os municípios e as Regiões Autónomas remeterem à Direcção-Geral do Orçamento os seus orçamentos e contas<sup>130</sup>, assim como o de prestarem informação “(...) *sobre a dívida por elas contraída e sobre os activos expressos em títulos da dívida pública, até 31 de Janeiro e 31 de Julho, avaliados ao valor nominal de acordo com o Regulamento Comunitário n.º 3605/93, bem como sobre os contratos de locação financeira (...)*”.

Assim, neste quadro normativo, os subsectores do Estado apenas estavam sujeitos a um dever de informação sobre os montantes que poderiam constituir dívida face aos critérios do PEC, cujo conceito de dívida não era de todo coincidente com aquele que vigorava na ordem jurídica interna<sup>131</sup>, não abrangendo, nomeadamente, as operações de locação financeira.

Consequentemente, o registo da execução orçamental de uma operação susceptível de ser reconduzida, de acordo com o PEC, por exemplo, à figura de uma locação financeira, estaria apenas subordinado, em cumprimento do princípio da legalidade, às regras próprias da contabilidade pública. Não reflectindo essas regras a aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, o registo da operação não poderia corresponder ao entendimento preconizado pelo SEC 95.

Só mais tarde, com a aprovação da nova LEO<sup>132</sup>, aplicável a partir de 2002, não apenas as regras acima enunciadas foram reflectidas no articulado desta lei<sup>133</sup>, como ainda se assistiu ao reforço, com a revisão operada pela Lei da Estabilidade Orçamental, dos poderes do Estado, relativamente às matérias referentes ao endividamento das entidades infra estaduais, ao ponto de permitir a derrogação de normas consagradas na Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA)<sup>134</sup>.

Nessa medida, observa-se, no ordenamento jurídico português, uma mudança qualitativa nos mecanismos de defesa dos compromissos decorrentes do PEC. Com efeito, doravante, quando realizadas operações que gerem efeitos sobre o cômputo da dívida na asserção do PEC; os diversos subsectores

---

<sup>127</sup> Asserção que se obtém da conjugação dos poderes dos órgãos próprios da Região, com a previsão incerta no n.º 9 do art.º 112.º da CRP, sob a epígrafe “*Actos normativos*”, onde se diz “*A transposição de directivas comunitárias para a ordem jurídica interna assume a forma de lei ou de decreto-lei, conforme os casos*”. Interpretação, aliás, que sai reforçada com a nova redacção dada àquele número, com a última revisão constitucional. Na nova redacção diz-se: “*A transposição de actos jurídicos da União Europeia para a ordem jurídica interna assume a forma de lei, decreto-lei ou, nos termos do disposto no n.º 4, decreto legislativo regional*” (o sublinhado é nosso).

<sup>128</sup> Cfr. o aditamento à alínea x) do n.º 1 do art.º 227.º, “*in fine*”, na redacção introduzida pela última revisão constitucional.

<sup>129</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

<sup>130</sup> As contas trimestrais e anuais, nos 30 dias subsequentes à sua aprovação e ao período a que respeitam.

<sup>131</sup> De acordo com o estabelecido na Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, em especial o estatuído no seu art. 11.º.

<sup>132</sup> E a revisão dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, operada pelo DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

<sup>133</sup> Cfr. o art.º 64.º da LOE.

<sup>134</sup> Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro.

administrativos estão sujeitos ao dever de informação previsto no art.º 88.º da LEO e de submissão dessas operações à apreciação do Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo<sup>135</sup> (art.º 82 da mesma Lei).

Para além disso, a adaptação do classificador económico das receitas e despesas públicas às exigências do SEC 95 e a sua uniformização para todos os subsectores do SPA, assim como a aplicação do princípio da estabilidade orçamental<sup>136</sup>, estabelecido pela LEO, possibilitam quer o controlo das políticas com impacto nas metas de estabilidade orçamental, quer a tomada de eventuais medidas correctivas pelo Governo da República.

---

<sup>135</sup> Este órgão, criado junto do Ministério das Finanças, de natureza consultiva e apresentando uma composição marcadamente política, tem exactamente por missão apreciar a adequação das políticas e das medidas, com impacto financeiro, desenvolvidas pelos diversos subsectores administrativos, à evolução da economia e às obrigações de estabilidade assumidas pelo Estado Português.

<sup>136</sup> Diz o n.º 2 do art.º 81.º da LEO, após a revisão fixada pela Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto, “*A estabilidade orçamental consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas condições estabelecidas para cada um dos sectores*”.



## **6. DETERMINAÇÕES FINAIS**

Nos termos conjugados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, e ainda ao abrigo do art. 9.º, n.º 4, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria.
- b) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
  - ◆ A Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças;
  - ◆ A Sua Excelência o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes;
  - ◆ Ao Exm.º Senhor Administrador Delegado da VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A..
- c) Determinar a remessa de um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4 e 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- d) Fixar os emolumentos devidos pela Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes e pela VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A., em respectivamente, € 1.585,80 e € 15.858,00, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. as notas constantes dos Anexos III e IV).
- e) Mandar divulgar o presente relatório no *site* do Tribunal de Contas na *Internet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 18 de Junho de 2005.

***O Juiz Conselheiro,***

*(Manuel Roberto Mota Botelho)*

***O Assessor,***

*(José Emídio Gonçalves)*

***O Assessor,***

*(Rui Águas Trindade)*

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

*(Orlando de Andrade Ventura da Silva)*





## **ANEXOS**





## ANEXO I – CARACTERÍSTICAS DA CONCESSÃO

Aspectos	Definição
<b>Concretização</b>	Atribuída por DLR.
<b>Forma</b>	Através de contrato de concessão, celebrado, em 28/01/00, entre a RAM e a VIALITORAL.
<b>Objecto</b>	Concessão de serviço público de exploração e manutenção do troço rodoviário da ER 101 compreendido entre a Ribeira Brava e Machico, em regime de concessão de serviço público, de exclusividade e de portagem sem cobrança aos utilizadores (SCUT) <sup>137</sup> .
<b>Processo</b>	Transferência dos troços construídos <sup>138</sup> , mediante o pagamento de contrapartidas financeiras.
<b>Concessionária</b>	Inicialmente, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos. Na sequência da subscrição de um aumento do capital social, entidades privadas participam no capital da VIALITORAL <sup>139</sup> . A participação da accionista RAM não pode ser inferior a 20%.
<b>Prazo</b>	25 anos. Prorrogável, mediante acordo entre a concessionária e a concedente. Reversão dos bens e direitos para a concedente no termo da concessão.
<b>Fiscalização</b>	Pela RAM, através da Secretaria Regional que tutela o sector das estradas, a SREST.
<b>Bens afectos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Bens móveis e imóveis e quaisquer outros bens afectos ao funcionamento, exploração e manutenção do serviço concessionado.</li><li>▪ Relações jurídicas inerentes à concessão (laborais, de prestação de serviços, de empreitada, de locação financeira, entre outras).</li></ul>
<b>Caso Base</b>	Projecção sobre a expectativa de receita.
<b>Contratos de financiamento</b>	Contratos celebrados, entre a Concessionária e várias entidades bancárias, para financiar as actividades objecto da concessão, as contrapartidas da concedente e a prestação de garantias (constam do anexo ao contrato).
<b>Contrato de Garantia</b>	Assegura o cumprimento cabal e atempado pela concessionária das obrigações assumidas no CC, através de caução.
<b>Contrato de Seguro</b>	Garante a cobertura dos riscos inerentes ao desenvolvimento da actividade concessionada.
<b>Assunção de riscos</b>	Contempla a possibilidade de as partes envolvidas nesta concessão assumirem individualmente as responsabilidades inerentes aos riscos associados à actividade concessionada.
<b>Regras e condições</b>	As relativas à manutenção e operacionalidade dos troços concessionados. Constam do Plano de Controlo e Qualidade e do Manual de Operação e Manutenção.

<sup>137</sup> Cfr. o art.º 1.º, n.º 1, do DLR n.º 21-A/99/M, de 24 de Agosto.

<sup>138</sup> A concessão não abrange a construção das vias concessionadas.

<sup>139</sup> A composição accionista da VIALITORAL, reportada a 31 de Dezembro de 2003, figura no ponto 3.3. do presente relatório.





## **ANEXO II – A QUESTÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS DO CONTRATO DE CONCESSÃO NO PEC/ENQUADRAMENTO**

### **O quadro jurídico de referência**

Com a alteração da LFRA, a partir da entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto<sup>140</sup>, a aprovação e execução do orçamento da RAM ficaram subordinadas ao cumprimento dos princípios e procedimentos específicos em matéria de estabilidade orçamental consagrados naquele diploma.

A citada Lei Orgânica, operou, num primeiro plano, uma alteração à lei de enquadramento do orçamento do Estado em vigor (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), introduzindo-lhe um novo título (o Título V), denominado precisamente de “*Estabilidade orçamental*”. Esta alteração reflectiu, na disciplina orçamental de cada um dos subsectores públicos administrativos, as obrigações decorrentes do art.º 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, reforçando assim o empenho de Portugal no cumprimento das metas traçadas para a política orçamental dos Estados-membros.

No caso específico das Regiões Autónomas, a alteração da LFRA consubstanciou-se no aditamento de um novo artigo, o art.º 48.º - A, que determina “*a presente lei não exclui a aplicação das normas do novo título V da Lei de Enquadramento Orçamental, até à plena realização do Programa de Estabilidade e Crescimento.*”

### **O PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO – ENQUADRAMENTO COMUNITÁRIO**

O Tratado de *Maastricht*<sup>141</sup>, define, como missão da União Europeia, a promoção de um desenvolvimento económico harmonioso, equilibrado e sustentado, orientado para, entre outros fins, garantir um elevado nível de emprego, a estabilidade dos preços e a convergência económica dos Estados-membros.

Na prossecução de tais metas, foi dada prioridade à coordenação das políticas económica e monetária entre os diversos Estados, com particular enfoque nas matérias relativas à política orçamental, tendo sido estabelecido, designadamente no n.º 1 do art.º 104.º do Tratado, que “*os Estados membros devem evitar défices orçamentais excessivos*”. Neste contexto, foi atribuída à Comissão Europeia a responsabilidade de acompanhar a evolução da situação orçamental dos Estados-membros, tendo em especial atenção os dados relativos ao défice orçamental e à dívida pública, por comparação com determinados valores de referência.

O Protocolo sobre o Procedimento Relativo aos Défices Excessivos, anexo ao Tratado, concretizou que os valores de referência, mencionados no n.º 2 do citado art.º 104.º, seriam de 3% e 60% para, respectivamente, as relações entre o défice orçamental e a dívida pública e o PIB a preços de mercado. O referido Protocolo indica também que o apuramento daqueles valores deve ser executado de harmonia com o Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas.

---

<sup>140</sup> Denominada de Lei da Estabilidade Orçamental e cujo universo de aplicação se estende, para além das Regiões Autónomas, a todo o restante sector público administrativo – Estado Central, Administração Autárquica e Segurança Social.

<sup>141</sup> Assinado em *Maastricht* em 7 de Fevereiro de 1992, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 63/92, de 30 de Dezembro. Este Tratado, bem como os Tratados que instituem as Comunidades Europeias, foram posteriormente alterados pelo Tratado de Amesterdão, assinado em 2 de Outubro de 1997, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 65/99, de 19 de Fevereiro e pelo Tratado de Nice.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) nasce com o propósito de aprofundar os princípios enunciados no Tratado, nomeadamente no respeitante à necessidade de serem asseguradas a disciplina orçamental e a estabilidade das finanças públicas. Inicialmente, estes objectivos estiveram associadas ao cumprimento da terceira fase da União Económica e Monetária, i.e., a adopção de uma moeda única na UE. Contudo, a pertinência dos mesmos vai para além desta fase, constituindo um objectivo permanente para os Estados-membros, no sentido de serem garantidos a estabilidade dos preços, o desenvolvimento sustentado e a convergência das economias<sup>142</sup>.

Concretamente, o PEC é normalmente identificado por um pacote constituído por uma Resolução do Conselho Europeu, adoptada em Amesterdão, em 17 de Junho de 1997, que fornece orientações políticas firmes sobre o funcionamento rigoroso e atempado do Pacto, e dois Regulamentos do Conselho de 7 de Julho de 1997, que precisam as respectivas normas técnicas. Estes dois últimos textos são o Regulamento (CE) n.º 1466/97, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, e o Regulamento (CE) n.º 1467/97, referente à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, ambos publicados no JOCE n.º L 209, de 2 de Agosto de 1997.

Para efeitos do exercício, pelo Conselho, da supervisão das situações orçamentais, o correspondente Regulamento determinou que cada Estado membro participante (Estado que adoptou a moeda única) apresentasse, à Comissão e ao Conselho, um Programa de Estabilidade de base anual, abrangendo, para além do ano em curso e do ano precedente, os três anos seguintes, de onde devem constar os pressupostos e os objectivos e medidas das suas políticas orçamental, financeira e económica, incluindo os relativos ao défice e à dívida pública.

O segundo Regulamento, contendo as disposições aplicáveis ao procedimento por défice excessivo, visa clarificar a forma de decisão relativa à verificação do défice excessivo e acelerar o procedimento subsequente no sentido de, numa primeira fase, recomendar aos Governos a tomada de medidas mais eficazes para a correcção do défice, ou, posteriormente, não existindo acções correctivas, serem fixadas as sanções correspondentes.

Para além dos Regulamentos atrás mencionados, convém ter ainda trazer à colação dois outros regulamentos, também do Conselho. O Regulamento (CE) n.º 2223/96, de 25 de Junho<sup>143</sup>, que instaurou o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na Comunidade (SEC 95), e cujo texto integra o seu anexo A. Este sistema constitui a versão em vigor do Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC) a partir do qual, de acordo com o Protocolo sobre o Procedimento Relativo aos Défices Excessivos, são determinados os valores dos rácios relativos ao défice orçamental e à dívida pública<sup>144</sup>.

E, por último, o Regulamento (CE) n.º 3605/93, de 22 de Novembro<sup>145</sup>, onde, para efeitos de aplicação do aludido Protocolo, nomeadamente em relação ao exercício dos poderes de acompanhamento atribuídos à Comissão, foi concretizada a definição de dívida por referência aos códigos de nomenclatura do SEC, através da clarificação dos conceitos: “orçamental”, “défice (excedente) orçamental”, “investimento público”, “dívida pública” e “produto interno bruto”.

---

<sup>142</sup> Os considerandos atrás expressos surgem das apreciações e orientações emanadas das reuniões do Conselho Europeu de Madrid, em Dezembro de 1995, e Dublin, em Dezembro de 1996.

<sup>143</sup> Publicado no JO L 310, de 30 de Novembro de 1996. Alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2558/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Dezembro.

<sup>144</sup> No mesmo sentido se conclui pela conjugação das proposições insertas no n.º 2 dos art.ºs 1.º e 8.º do citado Regulamento.

<sup>145</sup> Publicado no JO L 332, de 31 de Dezembro de 1993. Alterado pelos Regulamentos (CE) n.º 475/2000 do Conselho, de 28 de Fevereiro, de forma a adaptá-lo ao SEC 95 (e aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2000), e n.º 351/2002, de 25 de Fevereiro, de forma a actualizá-lo em relação à alteração introduzida no SEC 95 pelo Regulamento n.º 2558/2001.



## O SISTEMA EUROPEU DE CONTAS NACIONAIS E REGIONAIS (SEC 95)

O SEC 95 (ou simplesmente SEC) corporiza<sup>146</sup> “*um quadro contabilístico aplicável a nível internacional com o objectivo de descrever de forma sistemática e pormenorizada o total de uma economia (isto é, uma região, país ou grupo de países), seus componentes e suas relações com outras economias.*”. Embora compatível com as directrizes mundiais relativas à contabilidade nacional<sup>147</sup>, o SEC incide mais nas circunstâncias e dados necessários à UE.

Das diversas utilizações permitidas pelo SEC – a análise da estrutura da(s) economia(s), a sua evolução no tempo, a comparabilidade interna e externa – é de destacar o importante papel desempenhado pelo sistema na formulação e acompanhamento das políticas sociais e económicas da UE e dos seus Estados-membros. E, neste particular, o seu contributo para o controlo e orientação da política monetária, mais concretamente, enquanto fonte estatística utilizada na definição dos critérios de convergência da união monetária europeia para os valores do défice orçamental, da dívida pública e do PIB<sup>148</sup>.

Sendo o SEC 95 um quadro extenso e complexo e, de igual forma, constituindo a fonte de referência conceptual e juridicamente vinculativa na União Europeia para o cálculo do défice orçamental e da dívida pública, o *Eurostat*, com o objectivo de facilitar a sua aplicação, fez publicar, em Janeiro de 2000, o “*Manual do SEC 95 sobre o défice orçamental e a dívida pública*”, posteriormente objecto de uma segunda edição actualizada em Abril de 2002.

Não obstante, no caso concreto da presente concessão, a aplicação da metodologia do SEC se faça com recurso ao citado Manual, importa ainda explicitar, no ponto seguinte, alguns dos princípios, regras e conceitos que enformam o Sistema Europeu de Contas em vigor, visando tornar mais facilmente compreensível a análise desta matéria.

### ALGUNS PRINCÍPIOS, REGRAS E CONCEITOS DO SEC 95

O SEC 95 é um sistema integrado e coerente de contas onde se registam dois tipos básicos de informação: os fluxos económicos entre as diferentes unidades institucionais e os stocks<sup>149</sup>.

Uma unidade institucional é todo o centro elementar de decisão económica que goze de autonomia de decisão (no exercício da sua função principal) e disponha de uma contabilidade completa (ou que seja possível ou significativo, tanto jurídica como economicamente, elaborar a contabilidade completa, se tal for necessário). As unidades institucionais encontram-se agrupadas em cinco sectores, mutuamente exclusivos, identificados como: sociedades não financeiras, sociedades financeiras, administrações públicas, famílias e instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias.

O sector das sociedades não financeiras abrange o conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica públicas ou privadas que são produtoras mercantis e cuja actividade principal consiste em produzir bens e serviços não financeiros. Inclui também as entidades que não possuem personalidade jurídica, mas de actividade semelhante ao atrás descrito.

---

<sup>146</sup> Cfr. o ponto n.º 1.01 do SEC.

<sup>147</sup> Sistema de contas nacionais (SNC 93). Directivas elaboradas sob a responsabilidade conjunta das Nações Unidas, FMI, Comissão das Comunidades Europeias, OCDE e Banco Mundial.

<sup>148</sup> Cfr. o ponto 1.04, alínea a).

<sup>149</sup> Os fluxos reflectem a dinâmica de uma economia ao longo de um dado período de tempo, enquanto os *stocks* espelham o conjunto dos activos e passivos detidos num determinado momento (são registados no início e no fim de cada período contabilístico e estão reflectidos nas “Contas de património”).

Por sua vez, o sector das administrações públicas inclui todas as unidades que são outros produtores não mercantis cuja produção<sup>150</sup> se destina ao consumo individual ou colectivo, principalmente financiadas por pagamentos obrigatórios feitos por unidades pertencentes a outros sectores e ou todas as unidades institucionais principalmente ligadas à redistribuição do rendimento e da riqueza nacional.

Os fluxos económicos, que reflectem a criação, transformação, troca, transferência ou extinção de valor económico, podem ser de dois tipos: as operações e as outras variações de activos.

As operações resultam, em regra, de uma interacção entre unidades institucionais. Pode, no entanto, haver uma acção, no âmbito da mesma unidade, que é útil tratar como uma operação (como é o caso do consumo de capital fixo). As mesmas dividem-se em quatro grupos principais: operações sobre produtos, de distribuição, financeiras e outras operações.

Para além de se registarem entre unidades ou se verificarem no interior de uma unidade, as operações têm mais estas propriedades: são de natureza monetária ou não monetária, efectuam-se com ou sem contrapartida e podem ser (ou não) reagrupadas. Relativamente a esta última propriedade, cumpre observar que a maioria das operações são registadas tal como se apresentam na prática. No entanto, algumas delas, para melhor explicitar as relações económicas subjacentes, podem ser reagrupadas. Uma das possíveis formas de reagrupamento é a cisão<sup>151</sup> – uma interacção que se apresenta às partes envolvidas como uma única operação, mas é registada como duas ou mais operações, classificadas de forma diferente.

Como ficou acima expresso, um aspecto fundamental para classificação de uma unidade institucional nos sectores ou das administrações públicas ou das sociedades não financeiras é o da sua produção ter ou não natureza mercantil. Um dos principais critérios utilizados nessa distinção resulta da noção de preço economicamente significativo<sup>152</sup>. Se uma produção é vendida a preços economicamente significativos, ela tem natureza mercantil.

Completamos esta abordagem com a invocação de alguns dos princípios e uma das regras de classificação mais importantes para a compreensão do SEC 95.

Uma das características do Sistema é a sua compatibilidade a nível internacional<sup>153</sup>. Para os Estados-membros da UE, o SEC é a norma para apresentar os dados da contabilidade nacional a todas as organizações internacionais.

A necessidade de compatibilização com as normas internacionais de contabilidade nacional, bem como de harmonização com outras estatísticas sociais e económicas e o reforço da coerência interna do SEC, determina que os registos procurem dar primazia à realidade económica, independentemente da forma jurídica apresentada pelas operações.

Ou seja, independentemente da atenção cuidadosa que deva ser dada ao enquadramento jurídico das unidades e operações para efeitos de classificação, é por vezes importante olhar além da sua forma jurídica e registar a sua realidade económica. O Manual do SEC 95 designa esta característica inerente ao sistema de “coerência económica”, especificando “*Quando as operações se verificam de tal forma que o seu aspecto jurídico contradiz a realidade económica (o efeito económico real das operações), é*

---

<sup>150</sup> A produção, que é constituída pelos produtos criados durante o período contabilístico, pode ser de três tipos: mercantil, destinada a utilização final própria e outra não mercantil.

<sup>151</sup> As outras formas de reagrupamento são a reclassificação e a identificação do interveniente principal numa operação.

<sup>152</sup> Uma produção é vendida a preços economicamente significativos quando mais de 50% dos custos de produção forem cobertos pelas vendas.

<sup>153</sup> Os conceitos do SEC são, em todos os aspectos, compatíveis com as directrizes mundiais relativas à contabilidade nacional, isto é o SNC.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

*preferível registar nas contas nacionais a realidade económica”, suportando tal disposição em normas do IASC (Internacional Accounting Standards Committee, norma 1). A este propósito afirma também que “Ao classificar uma operação nas contas nacionais, não se fica necessariamente preso à denominação que a operação possa ter nas contas públicas ou na contabilidade das empresas”<sup>154</sup>.*

Relativamente às regras de contabilização, é de destacar que as transacções são registadas em contas, em que do lado direito são relevados os “recursos”, que aumentam o valor económico de uma unidade (ou sector), e do lado esquerdo os “empregos”, com o significado contrário. As contas nacionais baseiam-se no princípio da dupla entrada – a cada operação corresponde sempre um duplo registo dentro de uma mesma unidade (ou sector), um como emprego e outro como recurso.

---

<sup>154</sup> Cfr. o Manual do SEC 95, 1.ª edição, Ano 2000, na Parte II, Cap. 1, Ponto 1, Sub pontos 2 e 3 (II.1.1., Sub pontos 2 e 3), pág. 25 e 26.





### ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>155</sup>

**ACÇÃO:** Auditoria concessão RAM/VIALITORAL – 2002 e 2003

**ENTIDADE FISCALIZADA:** ➤ Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes  
➤ VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.

**SUJEITO PASSIVO:** Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	318	28.076,22 €
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>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):</b>	<b>5 x VR (b)</b>		-
<p><b>a)</b> Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p><b>b)</b> Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 317,16, pelo n.º 1 da Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro.</p>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		<b>28.076,22 €</b>
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	15.858,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.585,80 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS:</b>		<b>1.585,80 €</b>
	<b>OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)</b>		-
<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		<b>1.585,80 €</b>	

<sup>155</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.





## ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>156</sup>

<b>ACÇÃO:</b>	Auditoria concessão RAM/VIALITORAL – 2002 e 2003
<b>ENTIDADE FISCALIZADA:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes</li> <li>➤ VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.</li> </ul>
<b>SUJEITO PASSIVO:</b>	VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	318	28.076,22 €
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>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):</b>	<b>5 x VR (b)</b>		-
<p>c) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>d) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 317,16, pelo n.º 1 da Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro.</p>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		<b>28.076,22 €</b>
	<b>LIMITES (b)</b>	MÁXIMO (50xVR)	15.858,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.585,80 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS:</b>		<b>15.858,00 €</b>
	<b>OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)</b>		-
<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		<b>15.858,00 €</b>	

<sup>156</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.