

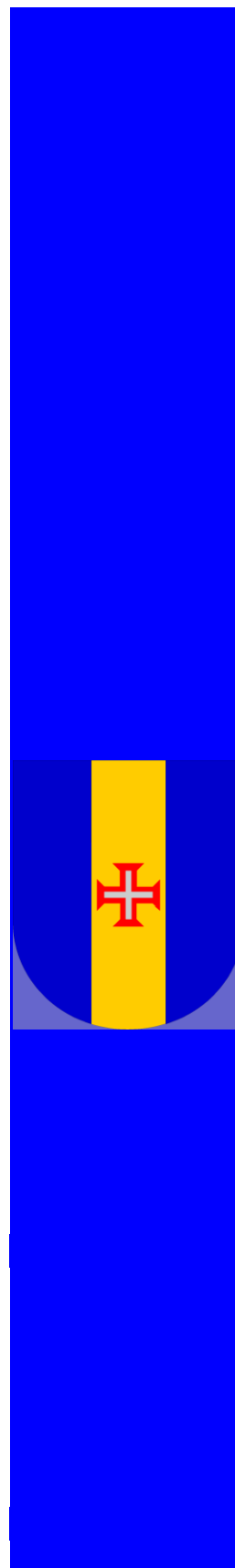


Relatório n.º 2/2010-FS/SRMTC

**Auditoria aos contratos de sub-rogação
de créditos celebrados pela RAM**

Processo n.º 08/09-Aud/FS

Funchal, 2010





**Auditoria aos contratos de sub-rogação de créditos
celebrados pela RAM**

RELATÓRIO N.º 2/2010-FS/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Janeiro/2010



ÍNDICE

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	3
1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	6
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	6
2. INTRODUÇÃO	7
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS	7
2.2. METODOLOGIA	7
2.3. ENTIDADE(S) AUDITADA(S).....	8
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2.5. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	8
2.6. ENQUADRAMENTO.....	9
2.6.1. <i>Enquadramento normativo do recurso ao crédito pela RAM</i>	9
2.6.2. <i>Instrumentos creditícios tradicionais</i>	11
2.6.2.1. Dívida pública e recurso ao crédito	11
2.6.2.2. Empréstimo público	11
2.6.3. <i>Formas atípicas de recurso ao crédito</i>	12
2.6.3.1. Regime jurídico da sub-rogação de créditos pelo devedor	12
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	15
3.1. OPERAÇÕES DE SUB-ROGAÇÃO DE CRÉDITOS CONTRATUALIZADAS PELA RAM	15
3.2. CUSTOS COM A MONTAGEM DAS OPERAÇÕES	17
3.2.1. <i>Custos previstos</i>	17
3.2.2. <i>Custos suportados</i>	17
3.3. OPERAÇÃO DE SUB-ROGAÇÃO DE CRÉDITOS DE CONCESSÕES SCUT	19
3.3.1 <i>Aspectos específicos do programa de sub-rogação de créditos</i>	19
3.3.2 <i>Montante dos créditos sub-rogados</i>	20
3.3.3 <i>Contratos de swap</i>	20
3.3.4 <i>Pagamento de juros</i>	21
3.3.5 <i>Impacto das operações realizadas no Orçamento e na Conta da RAM</i>	21
3.3.6. <i>Apreciação da conformidade legal das operações realizadas</i>	22
3.3.7. <i>Reflexos adicionais associados à reestruturação das dívidas</i>	27
3.4. OPERAÇÃO DE SUB-ROGAÇÃO DE CRÉDITOS EMERGENTES DE EXPROPRIAÇÕES	27
4. EMOLUMENTOS	28
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	29
ANEXO I – SÍNTESE DOS PRINCIPAIS FACTOS ASSOCIADOS ÀS OPERAÇÕES	33
ANEXO II – ALEGAÇÕES.....	35
ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	43

FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditor-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Alice Ferreira	Téc. Verificador Superior
Gilberto Tomás	Téc. Verificador Superior



RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
AP	Autorização de Pagamento
BESI	Banco Espírito Santo de Investimento, S.A.
CC	Código Civil
CE	Classificação Económica da despesa
Cfr.	Confrontar
CG	Conselho de Governo
CO	Classificação Orgânica da despesa
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRF	Direcção Regional de Finanças
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DRR	Decreto Regulamentar Regional
EANP	Encargos assumidos e não pagos
EPA	Estatuto Político-Administrativo
EPARAM	Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira
FS	Fiscalização sucessiva
GR	Governo Regional
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
LFRA	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
LEOE	Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado
LEORAM	Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM
LOE	Lei do Orçamento do Estado
OE	Orçamento do Estado
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PG	Plenário Geral
RA	Regiões Autónomas
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho de Governo
SCUT	Sem Custo para os Utilizadores
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças/Secretário Regional do Plano e Finanças
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de apoio Técnico
Viaexpresso	Concessionária de Estradas Viaexpresso da Madeira, S.A.
Vialitoral	Vialitoral – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente relatório integra os resultados da *Auditoria aos contratos de sub-rogação de créditos celebrados pela RAM*, efectuada junto da Secretaria Regional do Plano e Finanças, no período compreendido entre 26 e 27 de Agosto de 2009, em conformidade com o despacho do Exmo. Juiz Conselheiro da SRMTC, de 25 de Junho de 2009¹, que determinou a sua inclusão no Programa Anual de Fiscalização desta Secção Regional, de modo a ser dada concretização ao previsto acerca desta matéria nas conclusões do Parecer sobre a Conta da RAM de 2007.

Com a realização desta auditoria, pretendeu-se que os respectivos resultados contribuíssem para a elaboração do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM relativa a 2008, no domínio da dívida.

1.2. Observações

Tendo por base os resultados desta acção de fiscalização, apresentam-se as seguintes observações, que procuram sintetizar os principais aspectos da matéria exposta ao longo do presente documento:

1. Em 2006, a Região Autónoma da Madeira contratou com o Banco Espírito Santo de Investimento, S.A. (BESI) duas operações de sub-rogação de créditos, uma relativa a processos de expropriações, no montante máximo de 75 milhões de euros, e outra às concessões de infra-estruturas rodoviárias, no valor máximo de 260 milhões de euros, a que foi associada, *ab initio* e em ambos os casos, uma operação de *swap* de taxa de juro (cfr. o ponto 3.1.);
2. Os custos com a montagem daquelas operações ascendiam, no final de 2008, a 925 mil euros (cfr. o ponto 3.2.2.);
3. Diferentemente do que sucedeu com a operação de sub-rogação de créditos respeitante aos processos de expropriações que não teve execução, o valor dos créditos das concessionárias de estradas sub-rogados ao BESI até 31 de Dezembro de 2008 totalizou cerca de 112 milhões de euros, perfazendo o montante dos juros pagos naquele ano 5,4 milhões de euros (cfr. os pontos 3.1., 3.2.1., 3.2.2, 3.3.2. e 3.3.4.);
4. Os encargos correspondentes aos créditos sub-rogados ao BESI deixaram de ter expressão nas Contas da RAM e nas correlativas listagens de encargos assumidos e não pagos de 2007 e de 2008, apesar da Região ter continuado devedora daquelas importâncias, o que prejudicou a clareza e a exactidão da prestação de contas daqueles anos.

Sem embargo, aqueles encargos foram inscritos no *Mapa XVII – Responsabilidades contratuais plurianuais*, anexo ao Orçamento da RAM para 2009 (cfr. o ponto 3.3.5);

5. A associação da sub-rogação de créditos à operação de *swap* implicou a alteração da natureza e das condições da dívida inicial, consubstanciando globalmente uma operação de financiamento que permitiu à RAM obter liquidez imediata para se desobrigar perante as concessionárias e projectar no tempo o cumprimento das obrigações transferidas para o BESI (cfr. os pontos 3.3.6. e 3.3.7.);
6. A operação de financiamento em análise não se enquadra nas finalidades previstas e admitidas no regime de recurso ao crédito pelas Regiões Autónomas, concretamente no art.º 28.º da LFRA, e no art.º 23.º, n.º 2, da anterior Lei n.º 13/98, concluindo-se que a mesma está ferida de ilegalidade, por violação directa daquelas normas (cfr. o ponto 3.3.6.).

¹ Exarado na Informação n.º 20/09 – UAT II, da mesma data.

1.3. Responsabilidade financeira

Os factos anteriormente descritos e sintetizados no n.º 6 do ponto 1.2. são susceptíveis de tipificar eventuais ilícitos geradores de responsabilidade financeira sancionatória, resultantes da utilização de financiamento público em finalidade diversa da legalmente prevista [cfr. o art.º 65.º, n.º 1, al. b), e f) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto].

Contudo, na situação em apreço, a matéria de facto apurada fornece um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, por se encontrarem preenchidos os requisitos enunciados nas alíneas a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

1.4. Recomendações

Face às observações que antecedem, o Tribunal de Contas recomenda à Secretaria Regional do Plano e Finanças, na qualidade de órgão responsável pela coordenação das operações relativas à emissão e gestão da dívida pública regional, que na preparação de futuras operações de financiamento, qualquer que seja a sua forma:

1. Providencie pelo estrito cumprimento do regime legal do recurso ao crédito aplicável à Região, com destaque para a regulação emergente do art.º 28.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, que define as condições específicas de contracção de dívida fundada;
2. A Conta da Região deve ser acompanhada de toda a informação relevante para a respectiva análise económico-financeira, em observância aos princípios que devem presidir à apresentação deste documento, constantes do n.º 1 do art.º 26.º da LEORAM, nomeadamente no que se refere à renegociação de encargos assumidos e não pagos.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Fundamento, âmbito e objectivos

Por despacho do Exmo. Juiz Conselheiro da SRMTC, emitido em 25 de Junho de 2009, foi incluída no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2009², a auditoria orientada denominada *Auditoria aos contratos de sub-rogação de créditos celebrados pela RAM*.

A auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2008-2010 e com a sua realização pretendeu-se acompanhar a execução do Orçamento da RAM sob a vertente do controlo de domínios com impacto no défice público, estabelecendo-se, como principais objectivos, a análise da legalidade, regularidade e correcção financeira das operações inerentes aos contratos de sub-rogação de créditos celebrados pela Região, face ao enquadramento normativo vigente.

2.2. Metodologia

A metodologia adoptada na realização da presente acção englobou três fases distintas - planeamento, execução e avaliação dos resultados -, tendo-se seguido, para o seu desenvolvimento, os métodos e procedimentos definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*³.

A) Fase de Planeamento

- ✓ Recolha de elementos e informações disponíveis na SRMTC;
- ✓ Solicitação de elementos e análise dos respectivos conteúdos informativos;
- ✓ Estudo da legislação pertinente e dos normativos e orientações aplicáveis;
- ✓ Elaboração do Plano Global e do Programa de Auditoria⁴, onde se:
 - Definiram e aprovaram, entre outros elementos, os procedimentos de auditoria a adoptar e as acções a realizar;
 - Determinou o universo a analisar.

B) Fase de Execução

- ✓ Apresentação da equipa de auditoria aos responsáveis da SRPF/DRF, informando-os do âmbito e do objectivo da acção de fiscalização;
- ✓ Realização de reuniões com responsáveis dos serviços intervenientes;
- ✓ Análise dos documentos integrantes do processo respeitante às sub-rogações de créditos promovidas pela RAM;
- ✓ Análise dos procedimentos subjacentes à concretização das referidas sub-rogações de créditos e dos demais actos e mecanismos a elas associados;
- ✓ Recolha de evidências de auditoria.

² Aprovado pelo Plenário Geral do TC, em sessão de 17/12/2008, através da Resolução n.º 05/08-PG.

³ Aprovado por deliberação do Plenário da 2.ª Secção do TC, de 28/01/1999, e adoptado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15/11/2001.

⁴ Aprovado pelo Exmo. Juiz Conselheiro desta Secção Regional, através de Despacho de 10/08/2009, apostado na Informação n.º 29/2009 – UAT II.

C) Avaliação dos resultados

- ✓ Tratamento da informação recolhida, com vista à elaboração do relatório de auditoria.

2.3. Entidade(s) Auditada(s)

Os trabalhos da presente acção incidiram sobre a Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF), uma vez que, nos termos da al. a) do art.º 2.º da respectiva orgânica, aprovada pelo DRR n.º 2/2008/M, de 15 de Fevereiro⁵, constituem atribuições deste departamento “*definir e controlar a execução da política financeira da Região Autónoma da Madeira (...)*”.

Na perspectiva da estrutura geral da Secretaria, o Serviço directamente visado por esta acção foi a Direcção Regional de Finanças⁶ (DRF), cuja missão consiste nomeadamente em “*executar a política regional no sector das finanças e controlar as acções necessárias ao domínio da actividade financeira da Região Autónoma da Madeira*”⁷, cabendo-lhe, em particular, “[*c*]ontribuir para a definição e controlo da política financeira regional, estudando e propondo as medidas necessárias à sua execução” e “[*c*]oordenar as operações relativas à emissão e gestão da dívida pública regional directa”⁸.

A presente acção abrangeu ainda a acção da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade (DROC), face às competências detidas por este Serviço da SRFP, mormente ao nível da análise, acompanhamento e controlo da execução orçamental, da centralização e coordenação da escrituração e da contabilização das receitas e despesas públicas, bem como da liquidação e autorização do pagamento das despesas⁹.

2.4. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

Salienta-se a boa colaboração e disponibilidade demonstradas pelos responsáveis e funcionários que contactaram com a equipa no decurso dos trabalhos realizados¹⁰.

2.5. Princípio do Contraditório

Para efeitos do exercício do contraditório, em observância do preceituado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pelo art.º 1 da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, procedeu-se à audição dos membros do Governo Regional presentes nas reuniões do Conselho do Governo de 20 de Julho de 2006, de 9 de Agosto de 2007 e de 20 de Dezembro do mesmo ano, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria¹¹.

⁵ Diploma que aprovou a orgânica da SRPF, já elaborada em conformidade com os novos princípios e normas da organização da administração directa e indirecta da RAM, estabelecidos pelo DLR n.º 17/2007/M, de 12/11.

⁶ Vd. os art.ºs 4.º e 6.º, n.º 2, do DRR n.º 2/2008/M.

⁷ Conforme resulta do disposto no n.º 1 do art.º 2.º da correspondente orgânica, constante em anexo ao DRR n.º 5/2008/M, de 26/03.

⁸ Vd. o art.º 15.º, n.º 1, do DRR n.º 2/2008/M, e o art.º 2.º, n.º 2, al. a) e h), do DRR n.º 5/2008/M.

⁹ Vd. as al. h), i) e p) do n.º 2 do art.º 2.º da orgânica da DROC, constante em anexo ao DRR n.º 19/2003/M, de 18/08.

¹⁰ A necessidade de esclarecer alguns aspectos da matéria auditada obrigou, no entanto, à solicitação de elementos complementares à DROC em sede de elaboração do relato, o que se reflectiu no prazo de conclusão do documento.

¹¹ Cfr. os ofícios n.ºs 1745 a 1754, de 16/11/2009.



Dentro do prazo fixado para o efeito¹², deram entrada na SRMTC as alegações apresentadas pelo Secretário Regional do Plano e Finanças em nome de todos os membros do Governo Regional^{13 14}, as quais foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se transcritas e/ou sintetizadas nos pontos pertinentes do texto e acompanhadas dos comentários considerados adequados, para além de terem sido integralmente reproduzidas no Anexo II.

2.6 Enquadramento

2.6.1. Enquadramento normativo do recurso ao crédito pela RAM

A autonomia financeira constitui um dos pressupostos fundamentais da existência e organização das RA, devendo ser exercida em obediência a um conjunto de princípios, com enfoque para o princípio da legalidade¹⁵, que constitui a base e define os limites de actuação dos órgãos governativos regionais neste domínio.

Actualmente, o regime financeiro das RA, delineado pela CRP e pelos respectivos EPA¹⁶, encontra-se plasmado na Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro (Lei de Finanças das Regiões Autónomas), que revogou a Lei 13/98, de 24 de Fevereiro.

Entre outras matérias, a LFRA fornece o quadro normativo disciplinador do recurso ao endividamento público regional^{17 18}, que emerge igualmente da Lei Fundamental, dos EPA e do DL n.º 336/90, de 30 de Outubro, e é complementado por normas inseridas nos diplomas que anualmente aprovam o OE e os Orçamentos de cada uma das RA.

Na perspectiva que interessa à presente auditoria, sobressai deste regime específico^{19 20} que:

- A RAM pode, nos termos do correspondente EPA e da LFRA, contrair dívida pública fundada (de médio e longo prazo) e flutuante (de curto prazo)²¹ (art.º 27.º, n.º 1);
- A contracção de dívida fundada pela RAM destina-se exclusivamente a financiar investimentos ou a substituir e a amortizar empréstimos anteriormente contraídos, obedecendo aos limites fixados de harmonia com o disposto na LFRA (art.º 28.º).

¹² Na sequência do ofício n.º 1872, de 26/11/2009, do Gabinete do Secretário Regional do Plano e das Finanças foi deferido o pedido de prorrogação do prazo inicialmente fixado para o exercício do contraditório, por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC do mesmo dia.

¹³ Por despacho do Presidente do Governo Regional, trazido ao conhecimento do Juiz Conselheiro da SRMTC através do ofício n.º 3261, de 17/11/2009, do Gabinete da Presidência, a SRPF foi incumbida de apresentar alegações em nome de todos os membros do Governo Regional.

¹⁴ As referidas alegações constam do ofício ref.ª SAI04426/09/SRP, de 09/12/2009, da SRPF.

¹⁵ Vd. a referência expressa constante dos art.ºs 3.º, al. a), e 4.º, da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19/02, que enquadram o exercício da autonomia financeira regional nos limites definidos pela CRP, pelos correlativos EPA, pela Lei em questão e pela demais legislação complementar.

¹⁶ O EPARAM consta da Lei n.º 13/91, de 05/06, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 130/99, de 21/08, e 12/2000, de 21/06.

¹⁷ Este diploma contém a definição dos regimes de endividamento e de financiamento dos défices das RA.

¹⁸ Neste domínio, a nova LFRA acolheu genericamente as normas contempladas na lei revogada.

¹⁹ Constante dos art.ºs 26.º a 36.º da LFRA.

²⁰ Vd. igualmente os art.º 113.º a 115.º do EPARAM.

²¹ Para efeitos de concretização de conceitos importa atentar, neste contexto, no art.º 3.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que aprovou o regime geral de emissão e gestão da dívida pública directa do Estado, que qualifica como **dívida pública flutuante** a “dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada”, e como **dívida pública fundada** a dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada”, o que quer dizer que o respectivo prazo de reembolso é superior a um ano.

Anote-se, neste âmbito, que a anterior LFRA (Lei n.º 13/98, de 24/02) impunha idênticas restrições qualitativas em matéria de contracção de empréstimos a longo prazo, conforme ressaltava do n.º 2 do seu art.º 23.º;

- A contracção de dívida fundada pela Região carece de autorização da ALM, nos termos do respectivo EPA (art.º 28.º)²²;
- A RAM pode emitir dívida flutuante para fazer face a necessidades de tesouraria (art.º 29.º);
- Com vista a assegurar a coordenação efectiva entre as finanças do Estado e da RAM e o cumprimento do princípio da estabilidade orçamental, são definidos anualmente na LOE limites máximos de endividamento líquido regional, compatíveis com os conceitos utilizados em contabilidade nacional (art.º 30.º, n.º 1)²³.

Do enquadramento traçado resulta que o recurso ao crédito por parte da RAM apenas é possível nas situações expressamente admitidas na lei e dentro dos pressupostos e limitações nela definidos, de cujo elenco faz parte a tipificação da finalidade dos empréstimos²⁴.

No caso dos empréstimos de médio e longo prazo - ou de operações de crédito de natureza similar -, isso significa que só podem ser concretizados pela RAM se se destinarem ao financiamento de investimentos ou à substituição e amortização de empréstimos anteriormente contraídos, ficando excluída a hipótese de serem direccionados para a consolidação e pagamento de dívidas de curto prazo, salvo em situações excepcionais legalmente consagradas²⁵.

As restrições normativas existentes neste domínio estão associadas à necessidade de controlo e contenção da dívida das Administrações Públicas, nos termos definidos pelo SEC95²⁶, constituindo igualmente uma decorrência do princípio da equidade intergeracional, enunciado no art.º 10 da LEOE²⁷, que obriga à apreciação da projecção geracional dos encargos emergentes do recurso ao crédito, cujo reflexo orçamental deve constar nomeadamente, e no que concerne à Região, das medidas e acções inscritas no *Mapa XVII* anexo ao ORAM.

²² A exigência da apreciação e autorização política e legal daquele órgão de representação democrática está essencialmente associada ao facto de a contracção de dívida fundada constituir uma fonte de receita no momento da sua emissão, mas representar a criação de encargos que vão onerar gerações futuras, projectando-se nas responsabilidades dos futuros cidadãos contribuintes.

²³ Para efeitos de apuramento da capacidade de endividamento regional, os diplomas que anualmente aprovam o OE tem vindo a consagrar nos últimos anos que “[o] montante de endividamento líquido regional, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), é equivalente à diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria” (v.g. os art.ºs 125.º, n.º 3, da Lei n.º 53-A/2006, de 29/12, e 117.º, n.º 3, da Lei n.º 67-A/2007, de 31/12, e, no mesmo sentido o art.º 89.º, n.º 3, da Lei n.º 60-A/2005, de 30/12).

²⁴ Entende-se que esta referência não se restringe aos empréstimos públicos, abrangendo também outras formas de financiamento similares que consubstanciem operações de crédito geradoras de dívida pública fundada.

²⁵ Registe-se, a este propósito, que o Estado criou recentemente, por via legislativa, dois programas específicos e com carácter excepcional, destinados a permitir às RA o recurso ao financiamento de médio e longo prazo, através da contracção de empréstimos, direccionados ao pagamento de dívidas de curto prazo a fornecedores, que, correspondem, neste contexto, aos encargos assumidos e não pagos a fornecedores de bens e serviços correntes e de capital.

²⁶ O SEC95 fornece as definições de défice e dívida das Administrações Públicas relativas à aplicação do *Protocolo sobre o Procedimento Relativo aos Défices Excessivos*, tornadas vinculativas em matéria de défice público pelo Regulamento (CE) n.º 3605/93, do Conselho, de 22/11/1993.

²⁷ Concretamente, a Lei n.º 91/2001, de 20/08, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24/08, e aplicável nesta parte à RAM por força do disposto no n.º 5 do seu art.º 2.º.



2.6.2. Instrumentos creditícios tradicionais

2.6.2.1. DÍVIDA PÚBLICA E RECURSO AO CRÉDITO

Tomando por base o entendimento do Prof. Sousa Franco, a definição de dívida pública compreende o conjunto das situações passivas que resultam para as entidades públicas do recurso ao crédito, abrangendo, *em sentido restrito*, as situações passivas de que estas são titulares em virtude da contracção de empréstimos (dívida financeira), e *em sentido amplo*, o conjunto de situações passivas derivadas, não só da contratação de empréstimos, mas também da prática de outras operações de crédito, como, por exemplo, os débitos que resultam do crédito administrativo²⁸.

2.6.2.2. EMPRÉSTIMO PÚBLICO

À escala regional entende-se por crédito público o conjunto de operações praticadas pela RAM com vista à obtenção, em regra junto da Banca, de meios de liquidez para satisfazer as suas obrigações numa situação em que as receitas correntes se mostram insuficientes para cobrir as despesas públicas programadas, e de que resultam deveres de natureza pecuniária²⁹.

O empréstimo constitui a mais significativa daquelas operações, qualificando-se como o contrato de natureza obrigacional pelo qual a RAM “*beneficia de uma transferência de meios de liquidez*”, gerando-se na respectiva esfera jurídica, “*em princípio, e como contrapartida típica*”:

- a “*obrigação de reembolso ou restituição*” do capital, vinculando-se esta “*ao pagamento do capital que lhe foi emprestado*”;
- a obrigação de “*remuneração do capital*”, comprometendo-se a mesma “*a remunerar o capital que lhe foi transmitido mediante o pagamento de juros*”.

São ainda elementos essenciais do empréstimo o prazo e as condições de pagamento³⁰, assentes na ideia de pagamento diferido³¹.

Entre as formas tradicionais de empréstimos avultam os empréstimos de curto prazo, destinados em regra a fazer face a défices momentâneos de tesouraria, e que são reembolsados até ao termo do período financeiro da sua celebração ou no período de um ano, e os empréstimos de médio e de longo prazo, cujo reembolso ocorre em períodos financeiros subsequentes ao da sua contratação - no primeiro caso, num prazo até cinco anos e, no segundo, num prazo superior a cinco anos -, direccionando-se essencialmente à cobertura do défice do orçamento^{32 33}.

Por seu turno, nas modalidades recentes de empréstimos ganham ênfase as aberturas de crédito, que permitem à Administração efectuar saques sobre a instituição de crédito até um determinado montante máximo e ao longo de um prazo previamente fixado.

²⁸ *In Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, Coimbra, 1987, pág. 515.

²⁹ *Op.cit.*, pág. 266, 267 e 564.

³⁰ Relacionadas com a amortização de capital e de pagamento de juros.

³¹ Vd. *Op.cit.* pág. 508, 519 e 536.

³² Vd. *Op.cit.* pág. 515, 519, 528 e 557.

³³ Vd. José Teixeira Ribeiro, *in Lições de Finanças Públicas*, 5.ª Edição, Coimbra editora, 1997, págs. 185 e ss..

2.6.3. Formas atípicas de recurso ao crédito

A necessidade de obtenção de meios de liquidez para satisfação de obrigações assumidas, aliada às restrições legalmente impostas de contracção de empréstimos tem levado as Administrações Públicas a recorrer a operações financeiras nem sempre expressamente contempladas na lei, as quais envolvem a prática de diferentes negócios jurídicos que, individualmente considerados, não constituem instrumentos tipificados de recurso ao crédito.

Entre as figuras jurídicas que, encaradas de *per si*, representam meras formas legais de transmissão de obrigações³⁴ mas, quando associadas a outros actos e contratos conexos formalizados com instituições financeiras, configuram verdadeiras operações de crédito contam-se a cessão de créditos e a sub-rogação de créditos pelo devedor.

Face à importância que reveste no contexto da análise a realizar adiante neste documento, importa fazer uma breve caracterização da última destas figuras.

2.6.3.1. REGIME JURÍDICO DA SUB-ROGAÇÃO DE CRÉDITOS PELO DEVEDOR

A sub-rogação pelo devedor, prevista e regulada no art.º 590.º do CC³⁵, constitui uma forma de transmissão de créditos³⁶ que opera a favor do terceiro que cumpre a obrigação e o investe na titularidade do direito de crédito que pertencia ao credor inicial³⁷, ainda que limitado aos termos do cumprimento, o que significa que a sub-rogação apenas se efectiva quando o sub-rogado tenha, de facto, cumprido a obrigação do devedor, não se verificando em relação a prestações futuras.

De acordo com o preceituado nos art.ºs 590 a 592.º do CC, a sub-rogação diz-se voluntária directa pelo devedor quando derive de um acordo expresso nesse sentido, firmado entre aquele e o sub-rogado, constituindo requisitos essenciais desta modalidade de sub-rogação³⁸:

- o cumprimento de uma obrigação por terceiro (o sub-rogado);
- a vontade de sub-rogar, expressamente manifestada pelo devedor;
- a manifestação dessa vontade até ao cumprimento da obrigação.

Acerca dos efeitos da sub-rogação, determina o n.º 1 do art.º 593.º do CC que o sub-rogado adquire, na medida da satisfação dada ao direito do credor, os poderes que a este cabiam³⁹, mantendo-se a dívida inalterada relativamente ao devedor⁴⁰.

³⁴ De acordo com o Prof. António Menezes Cordeiro, in *Direito das Obrigações*, 2.º Vol., AAFDL, 1987, pág. 77, “[e]m sentido amplo, uma situação jurídica transmite-se quando, produzindo ela, em determinado momento, efeitos em relação a uma pessoa, passe, num segundo momento, a produzir efeitos em relação a outra”, falando-se, em sentido restrito, “em transmissão dos direitos subjectivos”, a qual se verifica “quando uma permissão normativa de aproveitamento de determinados bens, dirigida a um sujeito, passe a ser reportada a outro”. “Quando o bem em causa seja uma prestação, deparamos com a transmissão dum crédito”, correspondendo, “a transmissão do débito” “à ocorrência pela qual o dever de prestar que assistia a uma pessoa passe a assistir a outra”.

³⁵ Dispõe aquele normativo que “[o] terceiro que cumpre a obrigação pode ser (...) sub-rogado pelo devedor até ao momento do cumprimento, sem necessidade do consentimento do credor” (n.º 1), devendo a “[a] vontade de sub-rogar” ser “expressamente manifestada” (n.º 2).

³⁶ O crédito consiste aqui no direito a uma prestação (despersonalizada) susceptível de ser tomada e valorizada em sentido objectivo, ou seja, tomada como um bem, traduzido num valor patrimonial e, como tal, susceptível de circulação.

³⁷ O credor inicial não participa no acto sub-rogatório (o qual é negociado exclusivamente entre o devedor e o sub-rogado), vendo satisfeita a sua prestação, ou parte dela, através do sub-rogado, que é investido no crédito por via transmissiva.

³⁸ Vd. Prof. António Menezes Cordeiro, *Op. cit.*, pág. 103.



Consoante o âmbito que reveste, a sub-rogação pode ser total, na eventualidade de o sub-rogado cumprir a totalidade do débito em questão, dando lugar à transmissão da globalidade do crédito, ou parcial, caso em que apenas ocorre a transmissão da parte cumprida (art.º 593.º, n.º 1, do CC).

Quando associada a outros negócios conexos formalizados com instituições financeiras, que operam o diferimento do pagamento da dívida, assim como a fixação de juros remuneratórios, a sub-rogação de créditos assume novos contornos, passando a consubstanciar uma operação financeira com as características substanciais de um empréstimo, na medida em que, por um lado, se assiste a uma disponibilização de activos financeiros pela Banca e, por outro, a entidade devedora obriga-se ao reembolso do capital, assim como ao pagamento de juros devidos pela remuneração desse capital.

³⁹ A sub-rogação envolve a transmissão para o sub-rogado, conjuntamente com o crédito, das suas garantias e outros acessórios do direito transmitido (vd. o art.º 582.º do CC, aplicável por força do art.º 594.º do mesmo Código).

⁴⁰ Conforme menciona o Prof. António Menezes Cordeiro, *in Op. Cit., págs. 77 e 99 a 109*, uma vez que o cumprimento efectivo das prestações devidas envolve a intervenção do devedor, no caso da sub-rogação de créditos, a obrigação não se extingue na esfera jurídica deste último, subsistindo o débito e, nessa medida, também o crédito.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

3.1. Operações de sub-rogação de créditos contratualizadas pela RAM

Por ofício datado de 16 de Junho de 2006⁴¹, e ao abrigo da RCG n.º 690/2006, de 25 de Maio, a SRPF convidou o Banco Espírito Santo de Investimento, S.A. (BESI) a apresentar propostas para duas operações de reescalonamento de encargos, uma relativa a expropriações e outra às concessões SCUT, com o objectivo comum de solver essas responsabilidades e, ao mesmo tempo, diferir no tempo os efeitos daí decorrentes, o que, de acordo com o executivo regional, permitiria prosseguir a política de investimentos públicos e impulsionar a economia da RAM.

O BESI foi a única instituição financeira contactada no domínio deste processo por a SRPF ter assumido o entendimento que a situação vertente beneficiava do enquadramento dado pela al. d) do n.º 1 do art.º 77.º do DL n.º 197/99, de 08/06, que exceptionava da aplicação dos procedimentos de adjudicação previstos no diploma os contratos “[d]e aquisição de serviços financeiros relativos à emissão, compra, venda ou transferência de títulos ou outros produtos financeiros (...)”.

De acordo com o ofício-convite dirigido ao Banco, as referidas operações de reajustamento de responsabilidades deveriam revestir a seguinte configuração:

Quadro 1 – Caracterização das operações a contratar

Item	Expropriações	Concessões SCUT
Montante	Até 75 milhões de euros , a utilizar até 2008 , de acordo com um calendário a definir	Até 260 milhões de euros , a utilizar até 2008 , de acordo com um calendário a definir
Prazo	Até 10 anos	Até 15 anos
Amortização	Em prestações semestrais a partir do ano 2010 , com possibilidade de reembolso antecipado	Em prestações semestrais a partir do ano 2010 , com possibilidade de reembolso antecipado
Pagamento de juros	Semestral	Semestral

Na sequência da recepção das propostas elaboradas pelo Banco⁴², e em cumprimento do determinado na RCG n.º 999/2006, de 20 de Julho, foram celebrados, em 31 de Julho de 2006, entre a RAM e o BESI, dois contratos de mandato^{43 44} para a definição da estrutura, organização e execução de duas operações de sub-rogação de créditos, sendo uma delas, tal como foi inicialmente afluído, relativa a encargos resultantes de processos expropriativos, e a outra referente a encargos com infra-estruturas rodoviárias em regime de concessão de serviço público e de portagem SCUT, tendo por montantes máximos os valores acima referidos.

⁴¹ Vd. o ofício ref.ª SAI01276/06.

⁴² Ambas datadas de 27/06/2006.

⁴³ Nos termos estritos do conceito fornecido pelo art.º 1157.º do CC, “[m]andato é o contrato pelo qual uma das partes se obriga a praticar um ou mais actos jurídicos por conta da outra”.

⁴⁴ A celebração de ambos os contratos de mandato com o BESI foi igualmente fundamentada no art.º 77.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99.

De forma mais particularizada, emerge do teor dos mandatos que os créditos elegíveis para a primeira operação decorriam de expropriações por utilidade pública realizadas pelo GR, resultando, no caso da segunda operação, de facturas emitidas pelas concessionárias de infra-estruturas rodoviárias em regime de concessão de serviço público *Vialitoral, Concessões Rodoviárias, S.A.* e *Concessionária de Estradas Viaexpresso da Madeira, S.A.*.

Ainda de harmonia com aqueles instrumentos contratuais, a aquisição dos créditos pelo Banco deveria efectivar-se com base no mecanismo da sub-rogação pelo devedor, tendo ficado estabelecido em ambas as situações que o processamento operacional da sub-rogação deveria ser consubstanciado num Acordo Quadro a celebrar nesse encadeamento.

No âmbito de cada um dos mandatos e em associação à aquisição de tais créditos foram também acordados os termos e condições de uma operação financeira de *swap*⁴⁵ de taxa de juro, com vista à cobertura da exposição da RAM à taxa de juro implícita nos créditos em causa, assim como à estabilização dos fluxos financeiros ao longo de um período de 10 e 15 anos, respectivamente, contados a partir da data da primeira sub-rogação.

No clausulado dos contratos ficou ainda expressamente consagrada a possibilidade de os créditos sub-rogados ao Banco, bem como a posição contratual da instituição nos contratos de *swap* que lhe estavam associados, virem a ser transmitidos a outras entidades financeiras, nomeadamente bancos, fundos de investimento ou veículos de titularização de créditos.

Nos termos decorrentes dos ditos mandatos, foram posteriormente formalizados em 6 de Setembro de 2006, entre a RAM e o BESI, os Acordo Quadro definidores do processamento operacional das sub-rogações a efectivar.

Ao abrigo do programa de sub-rogação ali traçado⁴⁶ o Banco dispôs-se a cumprir as obrigações da RAM até ao limite máximo fixado em cada caso, mediante as solicitações dirigidas pela RAM, ficando sub-rogado nos créditos respectivos na medida desse cumprimento.

O Acordo Quadro respeitante a créditos emergentes dos contratos de concessão de infra-estruturas rodoviárias viria a ser posteriormente modificado, através da outorga de um acordo de alteração assinado pelas partes em 19 de Dezembro do mesmo ano e com efeitos reportados à data do Acordo Quadro inicial.

Neste contexto, importa desde já assinalar que não existem evidências documentais de que tenha sido dada execução ao Acordo Quadro relativo aos processos expropriativos, havendo os responsáveis contactados no âmbito da auditoria informado que a Administração Regional desistiu de colocar em prática aquele programa de sub-rogação.

Assinala-se também que todos os actos e contratos celebrados no âmbito da RCG n.º 999/2006, de 20 de Julho, foram objecto de ratificação pela RCG n.º 844/2007, de 9 de Agosto, e subsequentemente pela RCG n.º 1419/2007, de 20 de Dezembro.

⁴⁵ Neste contexto, o *swap* (que em português significa “*permuta*”) de taxa de juro consiste num acordo mediante o qual o Banco e a RAM negociaram uma troca da taxa de juros pré-fixada nos contratos de concessão por uma taxa de juro diversa, mais favorável à Região.

⁴⁶ E legalmente fundamentado com invocação do art.º 590.º do CC.



3.2. Custos com a montagem das operações

3.2.1. Custos previstos

Conforme decorre da cláusula quarta do mandato e da respectiva proposta apresentada pelo BESI, a remuneração prevista para o estudo e montagem da operação relativa aos créditos resultantes de processos expropriativos era a seguinte:

Quadro 2 – Custos previstos com a montagem da operação relativa às expropriações

Item	<i>upfront</i>	Periódicos
(1) Operação de sub-rogação	Sem encargos	Sem encargos
(2) Operação de <i>swap</i>	0,15% sobre o montante nominal máximo	0,20% por cada tranche até perfazer o montante nominal máximo
(3) Advogados	€ 50.000	€ 25.000 a cobrar nos acréscimos de montante nominal
(4) Outros custos fixos	€ 30.000	€ 65.000
(5) Outros custos variáveis	-	0,02% a.a. (sobre o montante nominal)

No que toca à operação relativa aos créditos emergentes dos contratos de concessão (SCUT), os custos previstos para o respectivo estudo e montagem, indicados na proposta e definidos na cláusula quarta do mandato, posteriormente revista através de um aditamento, assinado entre as partes a 20 de Maio de 2008, ao abrigo da RCG n.º 1419/2007, de 20 de Dezembro, traduzem-se no seguinte:

Quadro 3 – Custos previstos com a montagem da operação respeitante às concessões SCUT

Item	Montante
(1) Operação de sub-rogação	Sem encargos
(2) Operação de <i>swap</i>	Remuneração <i>upfront</i> de 0,15% sobre o montante nominal máximo e uma comissão de 0,20% por cada tranche até perfazer o montante nominal máximo
(3) Custos com assessoria jurídica	140 mil euros (mais IVA e despesas)
(4) Custos com posteriores operações de consolidação	Assessoria jurídica, no valor 20 mil euros, por cada operação de consolidação (mais IVA e despesas), e serviços jurídicos independentes, no valor de 15 mil euros, por cada operação de consolidação (mais IVA e despesas)
(5) Despesas de agenciamento no âmbito da montagem da operação de consolidação inaugural	76 mil euros

3.2.2. Custos suportados

Os custos suportados pela RAM no âmbito da montagem da operação referente aos contratos de concessão atingiram 865 mil euros, dos quais 390 mil foram pagos no ano de 2007 e o remanescente em 2008. Por seu turno, os serviços jurídicos prestados no âmbito da montagem da operação relativa aos processos expropriativos atingiu um montante próximo dos 60 mil euros, correspondendo a honorários, no valor de 50 mil euros, acrescidos de despesas e IVA.

Quadro 4 – Custos suportados com a montagem das operações

(em euros)

Beneficiário	Designação da despesa	Montante	Data de pagamento	A.P.	C.O. / C.E.
BESI, S.A.	Remuneração <i>upfront</i> de 0,15% sobre o montante nominal máximo	390.000,00	09-05-2007	14209/07	09.01.01.00/02.02.25
BESI, S.A.	Comissão 0,20% sobre o montante dos créditos sub-rogados	78.291,60	28-01-2008	530/08	08.01.01.00/02.02.25
BESI, S.A.	Comissão 0,20% sobre o montante dos créditos sub-rogados	145.625,19	28-01-2008	530/08	08.01.01.00/02.02.25
BESI, S.A.	Despesas de agenciamento e serviços jurídicos independentes no âmbito da operação inicial	67.500,00	17-07-2008	17938/08	08.01.01.00/02.02.25
BESI, S.A.	Serviços jurídicos independentes e despesas	15.730,00	17-07-2008	17938/08	08.01.01.00/02.02.25
Linklaters LLP	Honorários por serviços jurídicos prestados	168.010,15	05-08-2008	17945/08	08.01.01.00/02.02.25
Total "contratos de concessão SCUT"		865.156,94			
Linklaters LLP	Honorários por serviços jurídicos prestados	59.990,93	05-08-2008	17945/08	08.01.01.00/02.02.25
Total "processos expropriativos"		59.990,93			

Observa-se ainda que, dos encargos associados à operação relativa aos contratos de concessão, cerca de 613,9 mil euros respeitam a comissões devidas no âmbito da operação *swap*, perto de 168 mil euros correspondem a custos com a assessoria jurídica, enquanto o remanescente (cerca de 83 mil euros) diz respeito a agenciamentos, despesas e outros serviços jurídicos.

Neste particular cumpre destacar o facto de, em ambos os casos, as despesas com a prestação de serviços de assessoria jurídica haverem sido facturadas pela sociedade *Linklaters LLP* e de a RAM ter efectuado os pagamentos directamente a esta entidade.

Não se conhece, no entanto, qualquer fundamento para ter sido a Região a saldar aqueles pagamentos junto da mencionada sociedade de advogados, tendo em conta que tais custos estavam inseridos no âmbito da execução dos mandatos anteriormente referidos, contratados entre a RAM e o BESI com dispensa dos procedimentos de adjudicação previstos no DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

Com efeito, embora a *Linklaters LLP* tivesse sido identificada nas propostas do BESI como a entidade prestadora dos serviços de assessoria jurídica necessários à montagem e execução das operações, os encargos daí resultantes correspondem a custos que, sendo da responsabilidade da Região, reportam-se exclusivamente ao relacionamento jurídico estabelecido por via contratual entre esta última e o Banco.

Relativamente às despesas identificadas no quadro anterior, há ainda a registar a circunstância de todas elas terem sido cabimentadas e pagas através da dotação da rubrica orçamental de classificação económica “02.02.25 - *Aquisição de bens e serviços - Aquisição de serviços - Outros serviços*”, a que o classificador económico, constante em anexo ao DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, atribui um carácter residual no contexto das aquisições de serviços⁴⁷.

Atendendo a que estão essencialmente em causa despesas relacionadas com a prestação de serviços de apoio técnico e de consultadoria, a classificação orçamental mais adequada seria a da rubrica “02.02.14 - *Aquisição de bens e serviços - Aquisição de serviços - Estudos, pareceres, projectos e*

⁴⁷ Segundo as notas explicativas ao classificador económico, “só lhe devem ser afectas as despesas que, de modo algum, não possam ser classificadas nas rubricas tipificadas do respectivo subagrupamento”.



consultadoria”⁴⁸, o que significa que, nas situações identificadas, não terá sido integralmente observado o princípio da especificação orçamental das despesas, consagrado nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

Refira-se, a este propósito, que a incorrecta classificação das despesas facturadas pela empresa *Linklaters LLP* havia sido já detectada no âmbito da *Auditoria à utilização do produto dos empréstimos contraídos pela Administração Regional Directa no âmbito do Programa “Pagar a Tempo e Horas”*, tendo a SRMTC chamado à atenção da SRPF, através do Relatório n.º 11/2009 - FS/SRMTC, para a necessidade de *“observância rigorosa das normas legais e regulamentares que disciplinam a execução do orçamento das despesas, mais concretamente no que respeita à sua adequada cabimentação”*⁴⁹.

Do mesmo modo, cumpre registar que no contraditório exercido naquela sede os responsáveis ouvidos admitiram *“que (...) a classificação económica 02.02.14 é a mais adequada à despesa contraída”*, tendo também informado *“que já foram adoptadas as medidas internas adequadas à correcção do enquadramento orçamental das despesas que revestem esta natureza”*⁵⁰.

Pronunciando-se sobre esta questão no âmbito da presente auditoria, o Secretário Regional do Plano e Finanças frisou, em síntese, que a mesma *“já foi (...) oportunamente explicada a”* ao *“Tribunal, mantendo-se (...) as razões então aduzidas”*, voltando a destacar o facto de já terem sido definidos *“procedimentos”* tendentes a ultrapassar as deficiências apontadas.

3.3. Operação de sub-rogação de créditos de concessões SCUT

Neste ponto procede-se a uma análise mais detalhada da montagem e dos resultados da execução conjugada da operação de sub-rogação de créditos das concessões SCUT e da operação *swap* de taxa de juro.

3.3.1 Aspectos específicos do programa de sub-rogação de créditos

O Acordo Quadro relativo a créditos emergentes dos contratos de concessão SCUT, assinado entre a RAM e o BES1 em 6 de Setembro de 2006, e posteriormente alterado, tem por objecto um programa de sub-rogação de créditos, legalmente fundamentado no art.º 590.º do CC, através do qual aquela instituição de crédito se dispôs a proceder ao cumprimento de um conjunto de obrigações da RAM, emergentes dos encargos com os contratos de concessão da Vialitoral e da Viaexpresso, num montante máximo de 260 milhões de euros.

Do clausulado daquele Acordo Quadro sobressai que:

- o programa de sub-rogação teria um período máximo de vigência de 3 anos⁵¹, podendo ser prorrogado por mais um ano, mediante acordo escrito, mas sem alteração do montante máximo fixado (cláusula 2.3);

⁴⁸ De harmonia com as notas explicativas ao classificador económico, nesta rubrica *“incluem-se as despesas relativas a estudos, pareceres, projectos e consultoria, de organização, apoio à gestão e serviços de natureza técnica prestados por particulares ou outras entidades”*, devendo *“ser classificados nesta rubrica, de entre outros, os encargos com estudos de organização de projectos informáticos e estudos económico-financeiros”*.

⁴⁹ Idênticas situações de inadequada cabimentação das despesas foram igualmente identificadas no domínio da *Auditoria às despesas com a aquisição de estudos/pareceres/projectos e consultoria – 2006*, cujos resultados constam do Relatório n.º 17/2007-FS/SRMTC, tendo sido aí também recomendada à SRPF a correcção deste tipo de situações.

⁵⁰ Cfr. os ofícios n.ºs 969, 970 e 971, de 22 de Junho de 2009, da SRMTC, arquivados no Processo da respectiva auditoria.

⁵¹ A contar da data de entrada em vigor do Acordo Quadro.

- a satisfação daquelas obrigações por parte da instituição financeira processar-se-ia mediante solicitação da RAM, através da entrega de um pedido de realização de pagamento, traduzido na remessa da factura do credor acompanhada da respectiva declaração de sub-rogação, podendo a RAM apresentar solicitações até ao termo do período de vigência do programa (cláusula 5.1);
- o Banco poderia livremente ceder, total ou parcialmente, a sua posição contratual no Acordo Quadro, após notificação e acordo da RAM, podendo igualmente ceder os créditos a qualquer terceiro mediante notificação à RAM (cláusula 9).

3.3.2 Montante dos créditos sub-rogados

À data da realização dos trabalhos de campo da auditoria, o montante global dos créditos objecto de sub-rogação atingia quase 112 milhões de euros.

Quadro 5 - Créditos sub-rogados

Fornecedor	Factura				Emissão da declaração de sub-rogação
	Número	Emissão	Valor (c/ IVA)	Vencimento	
VIALITORAL	1/2006	30-01-2006	24.424.067,47	30-03-2006	22-06-2006
	11/2006	02-08-2006	32.822.434,81	02-10-2006	22-12-2006
	1/2007	30-01-2007	25.036.785,96	30-03-2007	26-07-2007
Total Vialitoral			82.283.288,24		
VIAEXPRESSO	10/2006	25-05-2006	15.566.091,28	31-07-2006	22-12-2006
	13/2007	29-01-2007	14.109.014,79	30-01-2007	26-07-2007
Total Viaexpresso			29.675.106,07		
Total			111.958.394,31		

Verifica-se assim que, face à situação existente em 31 de Dezembro de 2007, o valor dos créditos sub-rogados manteve-se inalterado, não tendo ocorrido qualquer utilização do *plafond* remanescente do montante máximo fixado no Acordo Quadro.

3.3.3 Contratos de swap

No âmbito do mandato foram acordadas as condições de uma operação de *swap* de taxa de juro, tendo em vista a cobertura da exposição da RAM à taxa de juro de mora inerente aos créditos sub-rogados.

Nesta conformidade, foram celebrados, entre a RAM e o BESI, dois contratos de *swap* de taxa de juro, o primeiro formalizado a 3 de Abril de 2007 e o segundo em 21 de Dezembro do mesmo ano, tendo cada um deles o montante nominal dos créditos que foram objecto de sub-rogação em 2006 (€ 72.812.593,56) e em 2007 (€ 39.145.800,75), respectivamente.

Por meio daqueles contratos de *swap* foi convencionada, entre a RAM e o BESI, a troca da remuneração devida ao credor original⁵² pela remuneração correspondente à *Euribor* a 6 meses acrescida de um *spread* de 0,40%.

Os contratos de *swap* apresentam um período de vigência de 15 anos⁵³, com início em 2007 e última liquidação prevista para 5 de Abril de 2022, sendo os juros calculados e pagos semestralmente.

⁵² Por via da mora nos créditos estavam em causa as seguintes taxas de juro: *Euribor* a 6 meses + 2% na Vialitoral e a taxa de juro remuneratória prevista no contrato de financiamento + 2% na Viaexpresso.



O plano de reembolso do capital definido nos contratos de *swap*, contemplou um período de carência de três anos, compreendendo vinte e quatro prestações constantes, de periodicidade semestral, com início em 5 de Outubro de 2010.

3.3.4 Pagamento de juros

No ano 2008, os juros pagos pela RAM referentes aos dois contratos de *swap* atingiram o montante global de 5,4 milhões de euros, conforme resulta do quadro abaixo:

Quadro 6 – Pagamento de juros em 2008

(em euros)					
Contrato <i>swap</i>	Período	Montante	Data de pagamento	RCG	C.O. / C.E.
2.º contrato	27/12/07 a 07/04/08	573.975,30	07-04-2008	320/2008	08.01.01.00/03.01.01
1.º contrato	05/10/07 a 07/04/08	1.926.631,34	07-04-2008	321/2008	08.01.01.00/03.01.01
1.º contrato	07/04/08 a 06/10/08	1.893.548,13	06-10-2008	996/2008	08.01.01.00/03.01.01
2.º contrato	07/04/08 a 06/10/08	1.018.017,00	06-10-2008	1017/2008	08.01.01.00/03.01.01
Total		5.412.171,77			

Os pagamentos tiveram como destinatários o DEPFA Bank plc (1.º Contrato de *swap*) e o DEPFA ACS Bank (2.º Contrato de *swap*) porque os créditos foram cedidos pelo BESI, ao abrigo da cláusula 10 dos contratos de *swap*, do art.º 577.º do CC⁵⁴, e dos termos do mandato e do Acordo Quadro.

3.3.5 Impacto das operações realizadas no Orçamento e na Conta da RAM

Relativamente aos encargos envolvidos na operação de sub-rogação, no valor de € 111.958.394,31, identificados no Quadro 5, e que correspondiam inicialmente a dívidas facturadas pelas concessionárias, constata-se que:

- o montante de € 72.812.593,56 respeita aos encargos que haviam transitado de 2006 para 2007, na rubrica orçamental “*Utilização de infra-estruturas de transportes*” (C.O.: 06.50.04.90 e C.E.: 02.02.21);
- o valor remanescente (€ 39.145.800,75) corresponde ao montante dos encargos assumidos em 2007 que ficaram por pagar, tendo transitado para 2008, na referida rubrica (C.O.: 06.50.51.25 e C.E.: 02.02.21).

Verifica-se, também, que por via da operação de sub-rogação de créditos, a que foi associada a operação de *swap*, os encargos que tinham transitado de 2006, na rubrica em causa, deixaram de ter expressão financeira na Conta da RAM de 2007 (ou na listagem dos EANP que a complementa), sem que, a Região tenha procedido ao seu efectivo pagamento.

De forma análoga, os encargos transitados de 2007 para 2008, na citada rubrica, deixaram de ter reflexo financeiro na Conta da RAM de 2008 (ou na respectiva listagem de EANP).

⁵³ O primeiro com início em 5 de Abril de 2007 e o segundo em 27 de Dezembro do mesmo ano.

⁵⁴ Nos termos do n.º 1 do art.º 577.º do CC, “[o] credor pode ceder a terceiro uma parte ou a totalidade do crédito independentemente do consentimento do devedor, contanto que a cessão não seja interdita por determinação da lei ou convenção das partes e o crédito não esteja, pela própria natureza da prestação, ligado à pessoa do credor”.

Na prática, e numa primeira abordagem, tal situação resulta na omissão de informação que se reputa de relevante para a análise da situação financeira da Região, a qual, dada a natureza da prestação de contas vigente, só pode ser suprida através da inclusão dos respectivos elementos informativos no Relatório e Anexos que acompanham a Conta da Região.

Todavia, compulsada a documentação junta à Conta da RAM de 2007 e de 2008, constata-se que aqueles documentos não fornecem quaisquer dados acerca das operações em causa, nem tampouco sobre os seus efeitos ao nível do stock de dívida da RAM, a 31 de Dezembro de cada um daqueles anos, constituindo as referências ao pagamento dos juros o único elemento informativo disponível sobre esta matéria.

Tal circunstancialismo prejudica gravemente a clareza e a exactidão que devem presidir à apresentação da Conta da Região, representando um afastamento dos princípios fundamentais definidos no n.º 1 do art.º 26.º da LEORAM.

Sem embargo, a análise aos elementos apresentados pela DROC⁵⁵ que suportaram a elaboração *Mapa XVII – Responsabilidades contratuais plurianuais* do Orçamento da RAM para 2009 permite concluir que os encargos em apreço foram inscritos no dito mapa, nos anos 2010, 2011 e seguintes, com a classificação orgânica 05.50.51.25⁵⁶ e que os valores inscritos são consistentes com os planos de reembolso definidos nos contratos de *swap*.

3.3.6. Apreciação da conformidade legal das operações realizadas

A análise que incidiu sobre os factos anteriormente enunciados e sintetizados no Anexo II ao presente documento evidencia que os créditos sub-rogados pela RAM ao BESI no âmbito do Acordo Quadro formalizado entre as duas entidades correspondiam a créditos originariamente detidos pelas empresas concessionárias Viaexpresso e Vialitoral⁵⁷, constituindo dívida administrativa da RAM, classificada e escriturada no orçamento regional como dívida de curto prazo.

Encaradas de *per si*, as sub-rogações realizadas ao abrigo daquele Acordo Quadro representam uma modalidade típica de transmissão de créditos, prevista e admitida no art.º 590.º do CC, de que não resultou qualquer alteração ao nível da natureza e pressupostos da dívida inicial.

Porém, e tal como decorre do mandato e da respectiva Resolução autorizadora, constatou-se que a RAM associou a operação de sub-rogação de créditos à contratação, igualmente junto do BESI, de uma operação de cobertura do risco de taxa de juro (*swap*) - onde foram definidas novas condições de pagamento da dívida, traduzidas no reajustamento da taxa de juro e na fixação de novos prazos de pagamento - com o objectivo expresso de consolidar e reescalonar aquela dívida.

Esta lógica de resultado evidencia que a associação necessária da operação de *swap* à operação de sub-rogação de créditos alterou a natureza, os pressupostos e as condições da dívida inicial em relação à entidade devedora, consubstanciando globalmente uma operação de crédito que permitiu saldar as rendas devidas pela RAM às concessionárias e projectar no tempo os pagamentos ao BESI.

⁵⁵ Através dos ofícios n.ºs 2833/09, de 09/09/2009, 2983/09, de 23/09/2009 e 3059/09, de 07/10/2009.

⁵⁶ Esta subdivisão corresponde ao projecto “*Modernização, Construção e Gestão de Infraestruturas Rodoviárias*”, a cargo do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social.

⁵⁷ Mais concretamente a rendas devidas pela RAM no âmbito dos contratos de concessão tituladas por facturas vencíveis a um mês.



De acordo com os contornos descritos, pode inclusive afirmar-se que esta operação de financiamento bancário configura materialmente um empréstimo amortizável de longo prazo, na modalidade de abertura de crédito⁵⁸, que envolveu a substituição de dívida administrativa (resultante da execução dos contratos de concessão e exigível a curto prazo) por dívida financeira contraída junto do BESI e exigível a longo prazo, por força da fixação de novos prazos de reembolso (que diferiram e fraccionaram o pagamento até 2022, fazendo com que as amortizações deixassem de ter uma relação directa com a natureza dos créditos) e da definição de uma taxa de remuneração do capital⁵⁹.

Neste domínio é irrelevante o facto de o montante emprestado transitar da entidade bancária para os credores sem passar pelos cofres da RAM, uma vez que a Região assumiu essa dívida como sua e se comprometeu perante o Banco a pagá-la e a remunerar o capital.

De facto, tendo em conta que as empresas concessionárias receberam os montantes equivalentes aos créditos sub-rogados, que passaram a integrar a esfera jurídica do Banco por via da disponibilização de fundos para satisfação de obrigações da RAM, ficando esta obrigada a restituir os valores em dívida à instituição de crédito ao longo de vários anos, bem como ao pagamento de juros remuneratórios, negociados através do contrato de *swap*.

Atenta a conclusão de que os vários negócios formalizados entre a RAM e o BESI correspondem substancialmente a um processo indirecto de financiamento bancário de longo prazo para saldar dívida de curto prazo, importa agora aferir acerca da sua conformidade com o quadro legal que disciplina esta matéria, apurando nomeadamente se, no caso concreto, estavam verificados os pressupostos gerais de que depende o recurso ao crédito por parte da RAM, em particular os definidos no art.º 28.º da LFRA⁶⁰
⁶¹.

Ora, analisando a situação vertente à luz do quadro normativo aplicável constata-se que a operação contratada pela RAM corresponde substancialmente a um empréstimo de longo prazo, não sendo enquadrável em nenhuma das finalidades legalmente previstas em matéria de regime de crédito público das RA, nomeadamente as elencadas no art.º 28.º da LFRA, que apenas permite a contracção de dívida fundada para aplicação em investimentos e para amortização de empréstimos anteriormente contraídos, nem, tão-pouco, em qualquer outro instrumento creditício admitido por lei⁶².

⁵⁸ Esta modalidade de empréstimo envolve a disponibilização, por parte da entidade financiadora, ao cliente, por certo prazo e até um montante máximo determinado, de um crédito que este utilizará à medida das suas necessidades. Note-se que a abertura de crédito não corresponde desde logo a um crédito, o qual apenas surge por via potestativa e em execução do contrato.

⁵⁹ Relativamente a este último aspecto, importa salientar que o contrato de *swap* acordado entre as partes não pode ser encarado como uma simples operação de gestão de dívida pública regional, antes representando um elemento constituinte da operação de crédito subjacente aos vários negócios celebrados entre a RAM e o Banco.

⁶⁰ Embora a relação jurídica constituída ente a RAM e o Banco no âmbito da operação de sub-rogação seja de direito privado, o que faz com que a actuação administrativa apenas tenha de ser compatível com a lei, a negociação da agregação e reprogramação da dívida deve ser apreciada à luz dos poderes derivados da autonomia financeira regional e tendo igualmente em conta os limites legais ao seu exercício, os quais se encontram essencialmente densificados na LFRA.

⁶¹ Conforme foi oportunamente sublinhado no ponto 2.5.1., de acordo com aquele normativo, a contracção de dívida fundada (dívida de médio/longo prazo) carece de autorização da ALM, nos termos consagrados no EPARAM, destinando-se exclusivamente a financiar investimentos ou a substituir e a amortizar empréstimos anteriormente contraídos, obedecendo aos limites fixados por lei.

⁶² Com efeito, só ao abrigo de mecanismos excepcionais de recurso ao crédito criados por legislação especial seria possível à Região consolidar passivos e satisfazer pagamentos a fornecedores, negociando a ampliação dos prazos de pagamento, como veio, aliás, a acontecer recentemente no contexto do *Programa Pagar a Tempo e Horas* e do *Programa Extraordinário de Regularização de Dívidas*.

Esta operação não era igualmente possível no âmbito de vigência da anterior LFRA⁶³, que no n.º 2 do seu art.º 23.º vedava a contracção de empréstimos a longo prazo para consolidar e saldar dívida administrativa.

Tendo em conta que os poderes em que assenta a autonomia financeira da RAM devem ser obrigatoriamente exercidos dentro dos limites definidos pela lei e que a referida operação financeira, com os contornos descritos, não se enquadra nos fins delineados pela LFRA para o endividamento regional, entende-se que a mesma está ferida de ilegalidade, por violação directa, quer do citado art.º 28.º da LFRA, quer do art.º 23.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro.

Com efeito, a partir dos dados consultados, sobressai a ideia de que a RAM pretendeu, por via da articulação de vários negócios, ou seja, através de um processo indirecto de financiamento, contornar as restrições legais que resultam do regime do recurso ao crédito das RA, o que se revelou uma actuação contrária ao direito aplicável⁶⁴.

Nos termos da al. b) e f) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, as situações descritas configuram infracções financeiras passíveis de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória imputável aos membros do Governo da RAM presentes nas reuniões do Conselho do Governo de 20 de Julho de 2006⁶⁵, de 9 de Agosto de 2007⁶⁶ e de 20 de Dezembro desse mesmo ano⁶⁷.

Ouvido em sede de contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças manifestou a sua discordância relativamente ao entendimento acima expandido, fundamentando tal posição nos seguintes argumentos:

- A *“transmissão dos créditos”* efectuada *“por via da sub-rogação”* apenas operou a substituição do titular dos mesmos, continuando a Região a ser *“responsável pelo seu pagamento”* nos *“termos e condições”* inicialmente acordados com as concessionárias, em que se incluía o *“direito a juros”* por parte da entidade credora.

“[D]urante todo o período de detenção dos Créditos por parte do Banco estes encontravam-se vencidos, sendo portanto devidos os respectivos juros de mora (...) previstos (...).

Com o objectivo de conferir protecção para a Região contra o risco de liquidez resultante da natureza imediatamente exigível dos créditos, foram contratadas operações de swap com vista a trocar as taxas de juro contratadas com as concessionárias por taxas de juro a preços de mercado, logo mais benéficas e economicamente mais vantajosas”.

“[O] Contrato de Swap tem na sua essência a vantagem de manter inalteradas as características dos créditos originais, assim como as regras para eles legalmente previstas em caso de mora (...), daí não se poder afirmar que com a sua celebração se alterou a natureza original dos créditos comerciais e conseqüentemente se transformou a dívida daí resultante de comercial em financeira”.

⁶³ Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro.

⁶⁴ Refira-se que, no âmbito do Parecer sobre a Conta da RAM de 2007, o TC chamou à atenção para a utilização indevida deste expediente, através do qual a RAM contornou a proibição de contracção de dívida fundada com aquela finalidade.

⁶⁵ Nesta reunião estiveram presentes o Presidente do Governo Regional da Madeira, o Vice-Presidente do Governo e os Secretários Regionais dos Recursos Humanos, do Turismo e Cultura, do Equipamento Social e Transportes, dos Assuntos Sociais, de Educação, do Plano e Finanças e do Ambiente e dos Recursos Naturais (IX Governo Regional).

⁶⁶ Nesta reunião estiveram presentes o Presidente do Governo Regional da Madeira e os Secretários Regionais dos Recursos Humanos, do Equipamento Social, de Educação e Cultura, do Plano e Finanças, do Ambiente e dos Recursos Naturais e dos Assuntos Sociais (X Governo Regional).

⁶⁷ Nesta reunião estiveram presentes o Presidente do Governo Regional da Madeira, o Vice-Presidente do Governo e os Secretários Regionais dos Recursos Humanos, do Equipamento Social, do Turismo e Transportes, de Educação e Cultura, do Plano e Finanças, do Ambiente e dos Recursos Naturais e dos Assuntos Sociais (X Governo Regional).



“Face ao exposto, (...), não podemos considerar que estamos já perante uma operação com características de dívida fundada”, o que afasta a hipótese da mesma ser tida como ilegal “por violação directa quer do artigo 28.º da Lei Orgânica n.º 1/2007 (...), quer do artigo 23.º da Lei n.º 13/98”.

- *“[M]esmo que se entendesse (...) que a associação da sub-rogação de créditos efectuada pela Região à operação de swap de taxa de juro posteriormente realizada, a transformaria numa operação financeira com as características de um empréstimo (...), não poderia esse Tribunal atribuir por esse facto responsabilidades ao Conselho do Governo Regional, pelo cometimento dessa ilegalidade”, isto porquanto “[à] data da realização da operação (...) os pagamentos ao abrigo de contratos de swap tinham o tratamento contabilístico de operações de derivados, sendo que os critérios contabilísticos se mostram indiferentes à associação de um determinado contrato de swap ao activo subjacente”, pelo que, “[s]endo este o enquadramento da operação à data da sua realização, nunca podia o Conselho do Governo configurar que a mesma consubstanciava uma operação de contracção de dívida. Pura e simplesmente porque as normas contabilísticas obrigavam a considerá-la uma operação de derivados e (...) a não considerar a sua relação com o activo subjacente”.*

Daí não estar “preenchido um dos pressupostos típicos da infracção imputada (...)”, já que, “em (...) Setembro de 2006 a RAM não contraiu dívida pública fundada”, não sendo “aplicáveis a esta operação as normas relativas à finalidade dos empréstimos públicos”, não podendo o Conselho do Governo ser sancionado “com base no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f)”, o que, a ocorrer, significaria “pôr em causa a boa-fé dos Membros do Governo aquando da aprovação desta operação”.

- *Na hipótese – não subscrita pelos responsáveis ouvidos – “de que a operação configura um empréstimo de médio e longo prazo, não se poderia considerar que existiu uma violação do artigo 28.º da Lei Orgânica n.º 1/2007 (...) ou do art.º 23.º da Lei n.º 13/98 (...), já que a operação teve como finalidade a regularização de despesas inscritas no PIDDAR, mais concretamente no capítulo 50 (investimentos do Plano)”.*
- *“(...) [E]sta operação foi já objecto de apreciação quer por esse Tribunal quer pela Assembleia Legislativa da Madeira (...) aquando da análise da Conta da Região de 2007, tendo sido objecto de aprovação por aquela Entidade, que nos termos do artigo 24.º da Lei n.º 28/92 (...), teve aí a sua oportunidade de, se assim o entendesse, proceder à efectivação das responsabilidades eventualmente existentes”.*

A análise das alegações apresentadas ao Tribunal de Contas não permite, no entanto, afastar as conclusões inicialmente extraídas acerca das operações em questão, em especial porquanto:

- O quadro factual apurado, cuja sequência temporal foi oportunamente enunciada, não permite dissociar a operação de sub-rogação de créditos da operação de swap, que envolveu a definição, por acordo entre a RAM e a Instituição de Crédito, de novas condições de pagamento da dívida, traduzidas nomeadamente na fixação de prazos de pagamento de tal modo dilatados que deixaram de ter uma relação directa com a natureza original dos créditos;
- A circunstância de os contratos de swap, enquanto activos financeiros derivados, serem autónomos do activo subjacente, não afasta, por si só, o entendimento de que a execução conjugada daquelas operações configura substancialmente um empréstimo de longo prazo;
- Embora as despesas a regularizar se encontrem inscritas *Capítulo 50 – Investimentos do Plano*, , segundo o classificador económico aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14 de

Fevereiro, as mesmas correspondem a despesas correntes, resultantes da aquisição de serviços associados à utilização de infra-estruturas de transportes (C.E. 02.02.21)⁶⁸.

De acordo com as notas explicativas ao mesmo classificador, aquela componente engloba “as despesas relacionadas com pagamentos de compensação às empresas concessionárias de infra-estruturas de transportes”, consubstanciando, no caso concreto, as rendas devidas pela RAM às concessionárias de estradas por força dos contratos de concessão previamente celebrados;

Assim, e face à natureza económica destas despesas, não se afigura que as mesmas possam ser qualificadas como despesas de investimento⁶⁹ para os efeitos previstos e admitidos pelo art.º 28.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, ou anteriormente pelo n.º 2 do art.º 23.º da Lei n.º 13/98;

- Nas conclusões do Parecer sobre a Conta da RAM de 2007⁷⁰ ficou expressamente salvaguardada a necessidade de, em sede de fiscalização sucessiva, ser efectuada uma análise aprofundada a esta matéria, em virtude da sua complexidade.

A ponderação dos dados coligidos evidencia, contudo, que os factos passíveis de constituírem eventuais infracções financeiras apenas podem ser imputados aos membros do Governo Regional a título de negligência.

Esta particularidade, conjugada com a ausência de anterior recomendação do Tribunal de Contas para a correcção da actuação adoptada, assim como com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os respectivos autores pela sua prática, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que se encontram reunidos os pressupostos definidos pelo n.º 8, al. a) a c), do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

⁶⁸ Cfr. também a alínea k) do ponto 1.2.1. do Relatório n.º 9/2005, da auditoria à “Concessão RAM / VIALITORAL – 2002 e 2003”, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/audit-srmtc-rel009-2005-fs.pdf, em que se conclui que na óptica económica “[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.”

⁶⁹ Para o Prof. Sousa Franco, in *Op.cit.*, pág. 430, integram o conceito de despesas de investimento as despesas “que consistem na formação de capital (técnico) do Estado”.

Nesse mesmo sentido, no citado Relatório da auditoria à “Concessão RAM / VIALITORAL – 2002 e 2003”, em resposta às alegações da SREST que defendia a classificação das rendas a pagar à VIALITORAL em rubricas do agrupamento de capital, o Tribunal contrapôs que “(...) 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 [Contrato de Concessão], 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 infraestrutura, donde emerge uma despesa corrente para a Administração Regional”.

⁷⁰ Designadamente na Conclusão 26. em que é referido o seguinte:

“26. Em resultado da sub-rogação de créditos emergentes dos contratos de concessão da Vialitoral e da Viaexpresso, no montante de quase 112 milhões de euros os encargos deixaram de ter expressão financeira na Conta da RAM de 2007 (ou na listagem dos EANP que a complementa), sem que, contudo, a Região tenha procedido ao seu efectivo pagamento.

O recurso a tais mecanismos, que visam projectar no tempo EANP, transformando-os em encargos futuros, resulta, na prática, na transformação de uma dívida de curto prazo em dívida de médio e longo prazo, sem a sujeitar à disciplina normativa aplicável neste domínio e na não evidenciação desses encargos nos mapas de prestação de contas (cfr. ponto 7.4).

Dada a complexidade da operação, o Tribunal procederá a uma análise mais aprofundada no âmbito da fiscalização sucessiva.” (negrito nosso).



3.3.7. Reflexos adicionais associados à reestruturação das dívidas

O efeito conjugado das operações realizadas, mais concretamente, a associação entre a operação de sub-rogação dos créditos e a operação de *swap*, consubstancia um mecanismo que visou projectar no tempo EANP, transformando-os em encargos futuros, o que, na prática, se traduziu na transformação de uma dívida de curto prazo, resultante da execução dos contratos de concessão, em dívida de médio e longo prazo, ou seja, em dívida financeira à Banca.

Indo além da análise da estrita legalidade da reestruturação negociada, a constituição de dívida financeira, que alterou a relevância e a leitura contabilística da dívida inicial, coloca uma questão adicional, que se prende com os efeitos da projecção e transferência desses encargos e, consequentemente, do ónus do pagamento do capital e dos juros devidos, para anos futuros, fazendo com que incida sobre governações futuras.

Esta problemática remete para a necessidade deste tipo de opções ser objecto de uma estrita ponderação, tanto mais que se verifica que a RAM está vinculada à observância do princípio da equidade intergeracional, legalmente consagrado no art.º 10.º da LEOE, e aplicável à Região por força do disposto no art.º 2.º, n.º 5, do mesmo diploma, que impõe a apreciação da projecção geracional dos encargos emergentes do recurso ao crédito, cujo reflexo orçamental deve constar nomeadamente das medidas e acções inscritas no Mapa XVII⁷¹.

Com efeito, a opção pela dilação temporal das dívidas, mesmo quando permitida por lei, não pode significar uma hipoteca do futuro à custa do presente, obrigando ao respeito pela ética de responsabilidade inter-geracional inerente a um justo exercício da cidadania.

Daí a essencialidade do registo completo, exaustivo e transparente dessas responsabilidades ao nível do orçamento e da conta, a que se associa a exigência de transparência na informação financeira prestada de forma a permitir conhecer quais as verdadeiras restrições orçamentais existentes, assim como as hipotecas constituídas sobre o futuro colectivo.

Dentro da mesma linha, o diferimento temporal da dívida mostra-se também relevante na perspectiva da sustentabilidade das finanças públicas, a que está associada a necessidade de contenção do défice e a redução da pressão que a dívida pública exerce sobre as finanças públicas.

3.4. Operação de sub-rogação de créditos emergentes de expropriações

Tal como referido nos antecedentes pontos 3.1., 3.2.1. e 3.2.2, no tocante à operação de sub-rogação dos créditos emergentes de processos expropriativos, a informação disponível aponta do sentido de que o respectivo programa não teve execução, reportando-se os custos incorridos pela RAM neste domínio aos serviços jurídicos, num montante próximo dos 60 mil euros, prestados pela *Linklaters LLP*.

⁷¹ Relativo às responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupadas por secretarias.

4. EMOLUMENTOS

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio⁷², são devidos emolumentos pela Secretaria Regional do Plano e Finanças no montante de € 1.716,40 (cfr. Anexo III).

⁷² Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art. 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Remeter um exemplar deste relatório aos membros do Governo Regional ouvidos em sede de contraditório;
- c) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- d) Fixar os emolumentos devidos em € 1.716,40, conforme a nota constante do Anexo III;
- e) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação aos membros do Governo Regional a quem foi enviado o relato para contraditório.

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

O Juiz Conselheiro,

(Alberto Fernandes Brás)

O Assessor,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

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

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



ANEXOS



ANEXO I – SÍNTESE DOS PRINCIPAIS FACTOS ASSOCIADOS ÀS OPERAÇÕES

No âmbito das operações formalizadas pela RAM destacam-se os seguintes elementos de facto:

- Tendo por objectivo a reestruturação da dívida emergente dos contratos de concessão celebrados com as empresas concessionárias de infra-estruturas rodoviárias, a RAM solicitou ao BESI a apresentação de uma proposta para a montagem e execução de uma operação de sub-rogação de créditos, composta e complementada por um acordo de pagamentos;
- Os créditos em causa reportavam-se a facturas com uma data de vencimento de 30 dias, correspondendo a dívida de curto prazo;
- Em concretização daquele propósito, a RAM e o BESI celebraram um contrato que fixou os termos e condições nos quais a Região mandou o Banco para a definição, organização e execução da referida operação de sub-rogação de créditos, assim como da operação financeira de swap, destinada à cobertura das responsabilidades da RAM face à taxa de juros implícita nos créditos;
- Com vista a definir o processamento operacional da sub-rogação, as partes celebraram um acordo quadro onde, entre outros aspectos, foram fixadas as condições de efectivação das sub-rogações, para as quais foi estabelecido um valor máximo;
- Após a outorga deste acordo foram formalizados dois contratos de swap, consubstanciados numa operação de cobertura de riscos, que implicou a definição de uma nova taxa de juro e do plano de pagamentos da dívida por parte da RAM;
- O plano de pagamentos negociado entre as partes envolveu o diferimento até 2022 do pagamento dos créditos sub-rogados;
- A montagem e execução das operações descritas gerou custos, correspondendo a maior parte daquele montante a despesas com comissões e assessoria jurídica e financeira;
- Em 2006 e 2007 foi sub-rogado um conjunto de créditos, titulados por facturas emitidas pelas concessionárias de infra-estruturas rodoviárias;
- Até ao final de 2008 a RAM pagou juros remuneratórios ao Banco, nos termos acordados.



[Handwritten signature]

ANEXO II – ALEGAÇÕES



SRMTC 09-12-09 ENT.CORR. 02885

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
 GOVERNO REGIONAL
 SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS
 GABINETE DO SECRETÁRIO

Exmº Senhor
 Juiz Conselheiro da Secção Regional da
 Madeira do Tribunal de Contas
 Palácio da Rua do Esmeraldo
 Rua do Esmeraldo, nº 24
 9000 – 051 Funchal

10 DEZ. 2009
[Handwritten signature]

Sua Referência
 1751

Sua comunicação de:
 16-11-2009

Sec. Reg. do Plano e Finanças
 Gabinete do Secretário
SAIDA
SAI04426/09/SRP 09/12/09
 Proc:

T.C.
11-12-2009

ASSUNTO: **AUDITORIA AOS CONTRATOS DE SUB-ROGAÇÃO DE CRÉDITOS CELEBRADOS PELA RAM – PROCESSO Nº 08/09 – AUD/FS – CONTRADITÓRIO**

Excelência

Notificado do **Relato da Auditoria aos Contratos de Sub-rogação de Créditos celebrados pela RAM** e ao abrigo do disposto nos artigos 13º e 87º nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pelo nº 1 da Lei nº 48/2006, na qualidade de responsável e em nome de todos os Membros do Governo Regional, junto envio a Vossa Excelência, a nossa pronuncia sobre o conteúdo do mesmo.

Apresento a Vossa Excelência os meus cumprimentos. *[Handwritten signature]*

O Secretário Regional do Plano e Finanças,

[Handwritten signature of José Manuel Ventura Garcês]

José Manuel Ventura Garcês

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



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

**Relato da Auditoria aos Contratos de Sub-rogação de Créditos celebrados pela
RAM**

CONTRADITÓRIO

A) Quanto ao facto das despesas advenientes da prestação de serviços de assessoria jurídica no âmbito do Acordo Quadro terem sido facturadas pela Sociedade Linklaters LLP à RAM tendo esta última efectuado pagamentos directamente aquela Sociedade (ponto 3.2.2 do relatório)

A questão aqui em causa já foi, noutras ocasiões e no âmbito de outras auditorias oportunamente explicada a esse Tribunal, mantendo-se agora as razões então aduzidas.

Com efeito os pagamentos feitos pela Região directamente à Sociedade de Advogados "Linklaters, LLD" no âmbito da operação aqui em causa, resultaram da celebração do contrato de serviços financeiros celebrado entre a Região e o Banco Espírito Santo de Investimento. Por outras palavras, os honorários da Linklaters eram-lhes devidos pelo Banco, que foi contratado pela Região no âmbito da montagem da presente operação.

No entanto, os custos incorridos pelo Banco com aqueles honorários seriam sempre, nos termos da carta mandato assinada, repercutidos na Região, pelo que, na perspectiva da Região, consubstanciam custos decorrentes da prestação de serviços pelo próprio Banco.

Assim, sempre foi o Banco o cliente daquela Sociedade e o destinatário dos seus serviços. Por esta mesma razão se esclarece, na cláusula Terceira, n.º 3, da Carta de Mandato, que o Banco Espírito Santo de Investimento (BESI) não é responsável pela prestação ou obtenção por conta da Região de qualquer aconselhamento jurídico com respeito à Operação. A circunstância de os custos com a prestação desses serviços



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

serem suportados pela Região resulta apenas dos termos concretos em que a carta mandato disciplinou o pagamento dessas despesas.

Apenas por conveniência das várias partes envolvidas e uma vez que, nos termos da carta mandato, o valor daqueles honorários seria repercutido pelo Banco na Região, aquelas facturas foram directamente enviadas a esta última. Ou seja, foram enviadas ao cliente do Banco, que em última análise suportaria o valor desses honorários como custo do serviço que o Banco lhe prestou. Trata-se de uma prática consagrada neste tipo de operações, por introduzir transparência quanto aos custos efectivamente suportados pela Região, a qual não acarretou qualquer custo adicional para o erário público.

Em conclusão, a contratação desta sociedade de advogados não foi efectuada pela Região, mas pelo Banco, que foi o destinatário dos seus serviços. O Banco foi contratado pela Região para prestar determinados serviços financeiros, ao abrigo do art. 77º, nº 1, al. d) do Decreto-Lei 197/99. A circunstância de a Região suportar o valor daqueles honorários dependeu apenas do modo como o Banco e a Região ajustaram a remuneração do Banco - estabelecendo-se que o Banco teria direito a uma remuneração pelos seus próprios serviços e ainda a ser reembolsado das despesas em que incorresse em resultado da operação.

Sem prejuízo do referido anteriormente, na sequência da Auditoria às despesas com a aquisição de estudos/pareceres/projectos e consultadoria – 2006 (Processo 08/09-Aud/FS), foram adoptados procedimentos tendentes a corrigir as situações identificadas por esse Tribunal, entre as quais as elencadas neste ponto.

B) APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE LEGAL DAS OPERAÇÕES REALIZADAS
(Ponto 3.3.6. do relatório)

1. Quanto ao entendimento dado por esse Tribunal aos contratos de sub-rogação de créditos celebrados pela Região relativos aos encargos com as concessões de infra-estruturas rodoviárias com a Vialitoral e a Viaexpresso, salvo o devido respeito, não podemos concordar de todo com o mesmo.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

Com efeito, a Região Autónoma da Madeira contratou com o BESI em 31 de Julho de 2006, um conjunto de operações de sub-rogação de créditos emergentes de contratos de concessão de estradas em regime sem custos para o utilizador.

Esta aquisição de créditos pelo Banco processou-se com base no enquadramento jurídico da sub-rogação pelo devedor, a qual corresponde à substituição do credor primitivo (concessionárias) por um terceiro (Banco) na titularidade de um direito resultante do facto do terceiro efectuar o cumprimento dos pagamentos em lugar do devedor (Região).

Não foram por isso alterados os normais mecanismos de pagamentos do Governo Regional às concessionárias, tanto assim que a sua concretização não dependeu de qualquer manifestação de vontade ou acordo daquelas.

Assim, o Banco pagou directamente às concessionárias o valor correspondente aos encargos a incorrer pelo Governo Regional pelas portagens SCUT, ficando sub-rogado nos créditos daquelas sobre a Região Autónoma da Madeira.

Dado que a transmissão dos créditos se efectuou por via da sub-rogação, estes não foram modificados, mantendo-se inalterados os seus montantes, as suas maturidades e os demais termos e condições a que estavam sujeitos. Por outras palavras, a Região ficou responsável pelo seu pagamento nos mesmos termos e condições que teriam existido caso não houvesse sub-rogação.

Não houve pois extinção da obrigação nem constituição de nova obrigação da Região perante o Banco, existindo única e exclusivamente a substituição do titular do crédito (conforme aliás o confirma esse Tribunal no ponto 2.5.3.1. do seu Relatório).

Com a transmissão das obrigações referidas transmitiram-se também os direitos acessórios a elas inerentes, nomeadamente o direito a juros.

Ora, durante todo o período de detenção dos Créditos por parte do Banco estes encontravam-se vencidos, sendo portanto devidos os respectivos juros de mora contratualmente previstos nos respectivos contratos de concessão.

Subsequentemente, e com o objectivo de conferir protecção para a Região contra o risco de liquidez resultante da natureza imediatamente exigível dos créditos, foram contratadas



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

operações de *swap* com vista a trocar as taxas de juro contratadas com as concessionárias por taxas de juro a preços de mercado, logo mais benéficas e economicamente vantajosas.

Entende-se por Contrato de Swap o contrato que consiste na troca de um fluxo fixo por um fluxo variável, normalmente uma taxa de juro fixa por uma taxa de juro variável (normalmente acrescida de um *spread*; p.e. Euribor +/- *spread*).

Os Swaps de taxas de juro envolvem a troca de pagamentos de juros de diferente carácter, por exemplo, taxa fixa contra taxa flutuante, duas taxas flutuantes diferentes, taxa fixa numa moeda e taxa flutuante noutra, etc.

Por outro lado, o Contrato de Swap tem na sua essência a vantagem de manter inalteradas as características dos créditos originais, assim como as regras para eles legalmente previstas em caso de mora (p.e. aplicação da taxa legal), daí não se poder afirmar que com a sua celebração se alterou a natureza original dos créditos comerciais e consequentemente se transformou a dívida daí resultante de comercial em financeira.

É pois possível, através do Contrato de Swap, refixar os termos e condições dos acessórios dos créditos mantendo estes o seu perfil inicial de dívida comercial.

Face ao exposto, não pode esse Tribunal considerar haver uma ilegalidade nesta operação por violação directa quer do artigo 28.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro quer do artigo 23.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, pois, tendo em conta as respectivas características, não podemos considerar que estamos já perante uma operação com características de dívida fundada.

2. No entanto, mesmo que se entendesse, como o fez esse Tribunal, que a associação da sub-rogação de créditos efectuada pela Região à operação de *swap* de taxa de juro posteriormente realizada, a transformaria numa operação financeira com as características de um empréstimo, entendimento que julgamos ter afastado com a argumentação supra, não poderia esse Tribunal atribuir por esse facto responsabilidades ao Conselho do Governo Regional, pelo cometimento dessa ilegalidade.

Senão vejamos:



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

A apreciação da conformidade legal das operações realizadas, constante do ponto 3.3.6 do Relatório desse Tribunal, assenta no pressuposto de que as sub-rogações realizadas ao abrigo do Acordo Quadro celebrado entre a RAM e o BESI representam uma modalidade típica de transmissão de créditos, nos termos do artigo 590.º do Código Civil, de que não resultou qualquer alteração ao nível da natureza e pressupostos da dívida inicial.

Quer isto dizer que a sub-rogação de créditos, em si mesma considerada, representa uma mera forma legal de transmissão de obrigações. Conforme ponto 2.5.3 do Relato, só a associação da sub-rogação de créditos a outros actos e contratos conexos formalizados com instituições financeiras pode consubstanciar uma operação de crédito.

No caso concreto, a operação de sub-rogação de créditos foi associada à contratação de uma operação de cobertura do risco de taxa de juro (*swap*). Também de acordo com o Vosso relatório, foi a associação a este *swap* – com o objectivo de consolidar e reescalonar a dívida – que implicou a definição de novas condições de pagamento da dívida, traduzidas no reajustamento da taxa de juro e na fixação de novos prazos de pagamento.

Este pressuposto de que parte esse Tribunal é fundamental para inquirir as conclusões retiradas no presente Relatório a propósito da ilegalidade das operações realizadas.

É que se foi a associação a uma operação de *swap* que alterou a natureza, os pressupostos e as condições da dívida inicial em relação à entidade devedora, e é esse facto que faz o Tribunal concluir pela existência de um empréstimo amortizável de longo prazo, é do contrato de *swap* que temos de partir para analisar a conduta do Conselho do Governo.

À data da realização da operação era inequívoco que os pagamentos ao abrigo de contratos de *swap* tinham o tratamento contabilístico de operações de derivados, sendo que os critérios contabilísticos se mostram indiferentes à associação de um determinado contrato de *swap* ao activo subjacente. Ou seja, para as normas contabilísticas relevantes é indiferente que o contrato de *swap* tenha sido celebrado para cobertura de risco ou



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

como aquisição de um produto financeiro. Tal consideração veio aliás a ser considerada a única que para fins contabilísticos levaria a uma correcta representação da posição do sector público no que ao endividamento diz respeito.

Sendo este o enquadramento da operação à data da sua realização, nunca podia o Conselho do Governo configurar que a mesma consubstanciava uma operação de contracção de dívida. Pura e simplesmente porque as normas contabilísticas obrigavam a considerá-la uma operação de derivados e, conforme referido, a não considerar a sua relação com o activo subjacente. Nem se pode alegar que a Região deveria adoptar, na classificação das operações por si realizadas, uma classificação como dívida, para feitos de aplicação da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e outra classificação, como derivado, na sua contabilidade pública.

Assim sendo, não está preenchido um dos pressupostos típicos da infracção imputada no Vosso Relatório: em 6 de Setembro de 2006 a RAM não contraiu dívida pública fundada. Consequentemente, não são aplicáveis a esta operação as normas relativas à finalidade dos empréstimos públicos, pelo que não pode esse Tribunal sancionar o Conselho do Governo com base no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f).

Até porque ao fazê-lo estaria esse Tribunal a pôr em causa a boa-fé dos Membros do Governo aquando da aprovação desta operação.

Não pode pois, agora, esse Tribunal pretender sancionar os Membros do Governo por ter um entendimento diferente do enquadramento da operação, enquadramento esse com o qual tais Membros não podiam conformar a sua actuação à data da tomada de decisão relevante, sob pena de violação do princípio da irretroactividade da lei penal.

Nem pode esse Tribunal fundamentar responsabilidade contra-ordenacional de responsáveis que, à data da tomada de decisão, só podiam contar com a configuração da operação como sendo uma operação de derivados, e não como uma operação de contracção de dívida fundada.

3. Por outro lado, e voltando à hipótese – que não subscrevemos – de que a operação configura um empréstimo de médio e longo prazo, não se poderia considerar que existiu



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

uma violação do artigo 28.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, ou do artigo 23.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, já que a operação teve como finalidade a regularização de despesas inscritas no PIDDAR, mais concretamente no capítulo 50 (investimentos do Plano).

4. Finalmente, não podemos deixar de acrescentar que esta operação foi já objecto de apreciação quer por esse Tribunal quer pela Assembleia Legislativa da Madeira (entidade com competência para aprovar qualquer empréstimo a longo prazo a efectuar pelo Governo Regional, assim como para sancionar a sua falta, conforme alínea b) do n.º 1 do art.º 36.º, art.º 38.º e art.º 113.º do Estatuto Político Administrativo da RAM), aquando da análise da Conta da Região de 2007, tendo sido objecto de aprovação por aquela Entidade, que nos termos do artigo 24.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, teve aí a sua oportunidade de, se assim o entendesse, proceder à efectivação das responsabilidades eventualmente existentes:

Termos em que deverão ser tidos em devida consideração, para os legais efeitos, os esclarecimentos ora prestados e as razões aduzidas quanto ao teor do Relato da Auditoria do Tribunal de Contas, concluindo-se pela regularidade do processo em causa.

O SECRETÁRIO REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS,

(José Manuel Ventura Garcês)



ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO: Auditoria aos contratos de sub-rogação de créditos celebrados pela RAM

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Secretaria Regional do Plano e Finanças

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

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	97	8.564,13€
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		8.564,13€
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS		1.716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.716,40 €

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