



Handwritten signature and date: 47

DECISÃO N.º 1/FP/2011

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 3 de Fevereiro de 2011, da Secção Regional da Madeira, apreciou a minuta do contrato-programa a celebrar entre a AMRAM – Associação de Municípios da Madeira e a EIMRAM – Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira – Investimentos e Serviços, no montante de € 700 000,00.

I – Os Factos

Para efeitos da análise e da decisão a proferir no correlativo processo, dão-se por assentes os seguintes factos:

- a) A EIMRAM – Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira – Investimentos e Serviços, doravante designada por EIMRAM, constituída por escritura pública datada de 2 de Dezembro de 1999, reveste a natureza de empresa intermunicipal, sendo o seu capital integralmente detido pela AMRAM – Associação de Municípios da Madeira (AMRAM).
- b) Goza de personalidade jurídica, capacidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos do artigo 1.º dos respectivos Estatutos, regendo-se pelo disposto no Capítulo VII da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, pelos respectivos Estatutos e, subsidiariamente, pelas restantes normas da Lei n.º 53-F/2006, pelo regime do sector empresarial do Estado e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais (vide o artigo 2.º dos mesmos Estatutos).
- c) Do artigo 4.º dos Estatutos em referência resulta que à EIMRAM cabe prosseguir a execução das actividades aí elencadas, de carácter intermunicipal, na Região Autónoma da Madeira (RAM), de onde cabe destacar a recolha e tratamento de sucata e de resíduos sólidos, o desenvolvimento de infra-estruturas respeitantes a saneamento básico, campanhas e acções de formação para a sensibilização de preservação do meio ambiente, e o desenvolvimento de projectos e de actividades e a prestação de serviços às autarquias e à AMRAM, no âmbito das respectivas atribuições e competências [vide as alíneas a), d), e), h) e k)].
- d) Em 11 de Dezembro de 2001, foi outorgado um protocolo entre a RAM, através da Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF), e a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD,



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Handwritten signature and initials:
Z... 48
M...
M...

- S.A.), para a concessão de crédito bonificado às autarquias locais, associações de municípios ou empresas concessionárias destas para financiamento de projectos comparticipados pelo III Quadro Comunitário de Apoio.
- e) Por sua vez, em 31 de Dezembro de 2001, foi assinado pela RAM, através da mesma Secretaria Regional, e pela EIMRAM, um acordo de colaboração para o acesso à linha de crédito bonificado criada pelo artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, que aprovou o Orçamento Regional para 2001, na redacção dada pelo artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2001/M, de 13 de Novembro¹, tendo por objecto a definição das condições de acesso da EIMRAM àquela linha de crédito, e dos demais procedimentos inerentes à sua aplicação.
- f) Nessa sequência, foi aprovado pelo Conselho de Administração da EIMRAM, a 13 de Março de 2002, a proposta de empréstimo n.º 9015/000541/887/0019, apresentada pela CGD, S.A., com a seguinte ficha técnica:

NATUREZA DO EMPRÉSTIMO:	Abertura de crédito.
MONTANTE:	Até € 3 341 945,91.
FINALIDADE:	Financiamento complementar da componente não comunitária das despesas elegíveis dos seguintes projectos de investimento comparticipados pelo FEDER no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio, para o período 2000-2006, e enquadrados no acordo de colaboração celebrado com a Região, acima referenciado: A) Sensibilização para a defesa e conservação do meio ambiente; B) Aquisição de equipamentos de resíduos sólidos e limpeza urbana da RAM – 2.ª fase; C) Ampliação e modernização do parque de sucata e viaturas apreendidas da RAM.

¹ Passando a rezar assim:

"1- Nos termos do n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, fica o Governo Regional autorizado, através do Secretário Regional do Plano e Finanças, a celebrar protocolos com instituições financeiras com vista à criação de uma linha de crédito bonificada, até ao montante de 7 milhões de contos, a favor das autarquias locais, associações de municípios ou empresas concessionárias destes, destinada ao financiamento complementar dos projectos de investimento de natureza municipal e intermunicipal comparticipados pelo FEDER e aprovados no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio.

2 - O Governo Regional comparticipará até 70% do valor dos juros a suportar no âmbito da linha de crédito a que se refere o número anterior.

3 - Os empréstimos referidos no n.º 1 deste artigo estão sujeitos às seguintes condições:

- O prazo dos empréstimos a contrair no âmbito da linha de crédito referida no n.º 1 deste artigo não poderá exceder 15 anos, contados da data da primeira utilização do capital, admitindo-se um período de carência até 7 anos;
- O período de utilização do capital não poderá exceder três anos, contados da data da primeira utilização;
- Os juros serão contados sobre o capital em dívida, à taxa de juro contratual, e calculados e pagos trimestral e posteriormente pelo método das taxas equivalentes. Durante o período de utilização, os juros serão contados dia a dia sobre o capital efectivamente utilizado;
- O reembolso dos empréstimos será efectuado em prestações trimestrais, iguais e sucessivas, de capital e juros, determinadas pelo método das taxas equivalentes.

4 - As condições de acesso bem como as condições dos empréstimos e da atribuição das bonificações serão definidas através de decreto regulamentar regional.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

49
Z...
M...
A...

PRAZO GLOBAL:	10 anos a contar da data da primeira utilização de verbas.
PERÍODO DE UTILIZAÇÃO:	Os primeiros 36 meses do prazo.
PERÍODO DE DIFERIMENTO:	Os primeiros 60 meses do prazo, incluindo o período de utilização.
UTILIZAÇÃO:	A libertação das verbas será feita por parcelas, processando-se de acordo com as despesas de investimento realizadas e as necessidades de financiamento do(s) projecto(s), na proporção da comparticipação regional.
TAXA DE JURO CONTRATUAL:	O empréstimo vence juros a uma taxa nominal variável correspondente à "EURIBOR a 3 meses" (base 360 dias), acrescida do <i>spread</i> de 0,875%, em vigor no segundo dia útil anterior ao início de cada período de contagem de juros, podendo o referido <i>spread</i> ser revisto de dois em dois anos, por acordo entre as partes, com o limite máximo de 1,25%, e este limite máximo ser revisto decorridos 7 anos sobre a assinatura do acordo de colaboração, desde que verificada a concordância das suas subscritoras.
COMPARTICIPAÇÃO DA RAM /BONIFICAÇÃO:	A RAM, através da SRPF, comparticipará o pagamento de 70% dos juros devidos. Por outro lado, a CGD, S.A., comunicará àquela Secretaria/RAM e à EIMRAM, com a antecedência mínima de 15 dias em relação à data de cada prestação, o montante do serviço da dívida a suportar por cada entidade (RAM – 70% dos juros; EIRAM – 30% dos juros e amortização), o capital em dívida e a taxa de juro aplicada.
PAGAMENTO DE JUROS E REEMBOLSO DE CAPITAL:	No período de utilização e de diferimento do capital, os juros serão calculados dia a dia sobre o capital em dívida e pagos em 20 prestações trimestrais, calculadas segundo o método das taxas equivalentes, vencendo-se a primeira três meses após a primeira utilização de capital. Após o período de utilização e diferimento, o capital e os juros serão pagos em 20 prestações trimestrais, iguais e sucessivas, também determinadas pelo método das taxas equivalentes, vencendo-se a primeira 3 meses após o termo do período do diferimento.
FORMA DOS PAGAMENTOS:	Todos os pagamentos que forem devidos pela EIMRAM serão efectuados por débito na conta titulada por esta entidade. O pagamento dos juros a cargo da SRPF será efectuado na conta titulada pela RAM/SRF.
GARANTIA:	O cumprimento pela EIMRAM de todas as responsabilidades para si emergentes do contrato fica especialmente garantido pelas suas receitas, designadamente, dotações, subsídios e indemnizações compensatórias, a que aludem os artigos 27.º e 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

- g) Em 23 de Dezembro de 2010, a AMRAM sujeitou à fiscalização prévia deste Tribunal a minuta de um contrato-programa, com fundamento no artigo 23.º dos Estatutos da EIMRAM, com o escopo de fixar uma subvenção a conceder a esta Empresa destinada à cobertura dos encargos (capital e juros, impostos e comissões bancárias) resultantes do empréstimo por ela contratado com a CGD, S.A., nas condições acima aludidas.
- h) Nos termos do contrato-programa *sub judice*, a comparticipação financeira a cargo da AMRAM ascende a € 700 000,00, destinando-se à cobertura das prestações trimestrais do capital e dos juros cujo vencimento ocorrerá em 05/04/2011, 05/07/2011, 05/10/2011 e 05/01/2012, pelo que tal montante será pago em quatro prestações de € 175 000,00 cada (vide a cláusula 3.ª).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

50
MSF
M

- i) O processo remetido a fiscalização prévia encontra-se instruído com uma cópia do orçamento de despesa da AMRAM para o ano de 2011, demonstrativo de que para o corrente ano, na rubrica 05010101 (empresas públicas municipais e intermunicipais) está previsto o valor de € 1 120 000,00, suficiente para cobrir a despesa emergente do contrato-programa a outorgar com a EIMRAM.

II – O Direito

A factualidade exposta encerra três questões de direito que cumpre apreciar:

1. A minuta do contrato-programa ora sujeita a visto tem por objecto a fixação de uma subvenção a conceder pela AMRAM à EIMRAM destinada à cobertura dos encargos (capital e juros, impostos e comissões bancárias) decorrentes de uma operação de endividamento realizada pela EIMRAM.

Por força da cláusula 10.4 do contrato de empréstimo celebrado com a CGD, S.A., aquela empresa intermunicipal comprometeu-se ao pagamento de 30% dos juros e da amortização do capital em causa, pelo que se impõe saber qual o fundamento legal permissivo para que a AMRAM venha, agora, via contrato-programa, suportar estes encargos.

Quando questionada sobre essa matéria, a AMRAM alegou, em suma, que:

- O empréstimo em referência foi contraído pela EIMRAM para desenvolver o projecto denominado *“Aquisição de equipamentos de recolha e deposição de resíduos sólidos e limpeza urbana – 2.ª fase”*;
- *“O projecto desenvolvido foi de indubitável importância para os Municípios da Região, pois permitiu dotar as Câmaras Municipais da Região Autónoma da Madeira de equipamentos móveis e estacionários para poderem exercer a sua actividade de recolha de lixos em condições de eficácia e eficiência (...)” e “ (...) não teve uma perspectiva de exploração económica dos bens e como tal não constituiu uma fonte geradora de receitas próprias para a empresa, salvo as que resultaram dos apoios FEDER obtidos”*;
- A Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, prevê que as empresas apresentem resultados anuais equilibrados *“ (...) pelo que não sendo a EIMRAM financeiramente auto-suficiente, cabe aos sócios diligenciar no sentido de proporcionar o necessário equilíbrio das contas”*.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

51
2005
Maff
M

Como foi já mencionado, a EIMRAM é uma pessoa de direito público cujo capital social é integralmente detido pela AMRAM, pelo que, apesar de se tratarem de pessoas jurídicas distintas, existe uma especial relação entre estas duas entidades.

Com efeito, entre as entidades que integram o sector empresarial local e as respectivas autarquias ou associações de municípios existe uma forte interligação que decorre quer da lei quer dos respectivos Estatutos.

Nesta matéria sobressai, desde logo, o disposto no artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que aprova o regime jurídico do sector empresarial local, quando define as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas como “ (...) *as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, respectivamente, possam exercer, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude de uma das seguintes circunstâncias:*

- a) *Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;*
- b) *Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização.”*

Por outro lado, o n.º 2 do artigo 5.º do mesmo diploma determina que “*Não podem ser criadas, ou participadas, empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou metropolitano cujo objecto social não se insira no âmbito das atribuições da autarquia ou associação de municípios respectiva.*”

E no mesmo sentido vai a norma do n.º 1 do artigo 32.º, ainda da Lei n.º 53-F/2006, quando estatui, em consonância com a alínea b) do n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), que “*Os empréstimos contraídos pelas empresas relevam para os limites da capacidade de endividamento dos municípios em caso de incumprimento das regras previstas no número anterior*”.

No caso concreto da EIMRAM, o artigo 15.º dos seus Estatutos, sob a epígrafe *Tutela e Superintendência do Conselho Directivo da AMRAM*, vem dispor o seguinte:

“1. A tutela económica e financeira da EIMRAM é exercida pela AMRAM e abrange:

- a) *A aprovação dos planos estratégicos e de actividade, orçamento e contas, assim como as dotações para capital, subsídios e indemnizações compensatórias;*



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

52
Zw
Ruff
M

b) A homologação de preços ou tarifas.

2. O conselho directivo da AMRAM exerce, ainda, o poder de superintendência sobre a EIMRAM, e os poderes para:

a) Emitir directivas e instruções genéricas ao conselho de administração no âmbito dos objectivos a prosseguir;

b) Autorizar as alterações estatutárias;

c) Aprovar os instrumentos de gestão previsional;

d) Aprovar o relatório do conselho de administração, as contas do exercício e a proposta de aplicação dos resultados, bem como o parecer do fiscal único;

e) Autorizar a aquisição de participações no capital de sociedades;

f) Autorizar a celebração de empréstimos a médio e longo prazo;

g) Definir o estatuto remuneratório dos membros do conselho de administração;

h) Determinar a realização de auditorias e averiguações ao funcionamento da EIMRAM;

i) Pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para a EIMRAM, podendo emitir as recomendações que considerar convenientes;

j) Aprovar preços e tarifas; e

k) Exercer outros poderes que lhe sejam conferidos pela lei ou pelos Estatutos.”

É a partir deste enquadramento que há que encontrar um fundamento legal ou estatutário para a atribuição da comparticipação financeira subjacente ao contrato-programa que se pretende celebrar.

A AMRAM alicerça, então, a concessão do presente auxílio no artigo 23.º dos Estatutos da EIMRAM, o qual preceitua que “Sempre que a AMRAM ou qualquer outra entidade pública pretenda que a EIMRAM deva assegurar a promoção do crescimento económico local ou regional, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social local ou regional, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência, deve o conselho de administração da EIMRAM celebrar contratos-programa onde se defina pormenorizadamente o seu objecto e missão, bem como as funções de desenvolvimento económico local e regional a desempenhar”, contratos-programa a que serão aplicáveis, ex vi do n.º 2 do mesmo artigo 23.º, o



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

53
[Handwritten signature]

n.º 2 do artigo 22.º, quanto à exigência de definição pormenorizada dos seguintes aspectos:

- a) Fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual;
- b) Finalidade da mesma relação;
- c) Eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma relação, concretizados num conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objectivos sectoriais.

Ora, o que a norma do artigo 23.º acima citada visa é facultar à AMRAM, ou a qualquer outra entidade pública, a possibilidade de conceder auxílios financeiros à EIMRAM, mas apenas com o escopo de esta prosseguir a parte do interesse público que lhe foi cometida, não se vislumbrando que nesta norma caibam, quer por inferência directa quer por inferência indirecta, a subsidiação de encargos resultantes do endividamento da EIMRAM, ainda que contraído com o fim de realizar investimentos reconduzíveis às suas atribuições e, em última análise, à prossecução do interesse público.

A reforçar esse entendimento, também a disposição do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, sob a epígrafe *Viabilidade económico-financeira e racionalidade económica*, reserva a atribuição de subsídios ou outras transferências financeiras provenientes das entidades participantes no capital social através da celebração de contratos-programa, quando o seu objecto se integre no âmbito da função de desenvolvimento local ou regional, situação que claramente não se verifica com o título contratual em causa.

Com efeito, a subvenção em análise, consubstanciada numa disponibilização financeira sem contrapartida equivalente, e que nitidamente não abrange a restituição e a remuneração do capital recebido numa operação de crédito, em que a EIMRAM, como mutuária, beneficiou de uma transmissão de meios de liquidez por parte de uma instituição financeira (CGD, S.A.), não encontra expressão nem na letra, nem na teleologia, daquela disposição estatutária.

Parece, assim, ficar demonstrado que a comparticipação financeira subjacente ao contrato-programa em análise não encontra suporte legal na previsão do artigo 23.º dos Estatutos da EIMRAM, norma que, na medida em que protege o interesse financeiro público, deve ser qualificável como norma financeira, o que implica que a ilegalidade decorrente



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

54
~~200~~
Maff
4

da sua violação integra o fundamento de recusa de visto enunciado na parte final da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Uma última palavra à referência feita pela AMRAM ao facto de a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Novembro, estatuir que as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas devem apresentar resultados anuais equilibrados, nomeadamente no seu artigo 31.º, n.º 1, o que obrigaria a que, no caso em concreto, tendo os sócios se deparado com uma empresa que não era financeiramente auto-suficiente, tivessem diligenciado no sentido de proporcionar o necessário equilíbrio das contas.

Com efeito, os artigos 7.º e seguintes da aludida Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, dispõem sobre os princípios de gestão que se impõem ao sector empresarial local, nomeadamente quanto à necessidade de assegurar a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro destas empresas e é precisamente neste contexto que surge o artigo 13.º, de acordo com o qual *“Não são admissíveis quaisquer formas de subsídios à exploração, ao investimento ou em suplemento a participações de capital que não se encontrem previstos nos artigos anteriores”*.

Donde que, porquanto a situação que se pretende acautelar com o contrato-programa em apreciação não é reconduzível a nenhuma das normas que visam o restabelecimento do equilíbrio financeiro das empresas de âmbito intermunicipal, como é o caso da EIMRAM, consagradas na Lei n.º 53-F/2006, a AMRAM incumpriu, de igual modo, a determinação ínsita ao artigo 13.º, norma também dotada de cariz financeiro.

2. O documento que a AMRAM submeteu a fiscalização prévia foi a minuta de um contrato-programa a celebrar com a EIMRAM.

Todavia, para que o documento a submeter a visto seja uma minuta têm de se encontrar reunidos os pressupostos enunciados na alínea c) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a saber:

- ✓ O contrato a celebrar ter valor igual ou superior a € 350 000,00;
- ✓ Os encargos resultantes da celebração do contrato, ou parte deles, terem de ser satisfeitos no acto da sua celebração.

No caso, estamos na presença de uma minuta de um contrato-programa de valor superior a € 350 000,00, mas os elementos que instruem o correlativo processo pressupõem



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

55
Muff
4

que não ocorrerão pagamentos no momento da respectiva celebração. Pelo contrário, da cláusula 3.^a da referida minuta resulta que o primeiro pagamento apenas deverá acontecer em 5 de Abril de 2011, pelo que o documento a remeter a este Tribunal deveria ter sido o contrato-programa devidamente assinado pelas partes nele intervenientes.

Por essa razão, foi solicitado à AMRAM o envio do referido contrato, tendo este serviço se limitado a informar, nessa sequência, que "(...) a assinatura do aludido contrato-programa ocorrerá após a obtenção do Visto do Tribunal de Contas" (cfr. o ofício com a referência 034/11, de 18.01.2011).

Porém, face ao disposto no referenciado artigo 46.^o da Lei n.^o 98/97, de 26 de Agosto, não está na disponibilidade das entidades sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas a opção pela forma que reveste o documento a submeter a visto, existindo, pelo contrário, uma imposição legal nessa matéria.

3. A AMRAM aduziu como documento demonstrativo da existência de cabimento orçamental para suportar a despesa emergente da outorga do presente contrato-programa uma cópia do respectivo orçamento da despesa para o ano de 2011, onde consta prevista, na rubrica 05010101 (Empresas públicas municipais e intermunicipais) uma dotação global de € 1 120 000,00.

Instada a prestar uma informação sobre o cabimento de verba, a AMRAM remeteu um outro documento denominado "*proposta de cabimento*", sobre o qual recaiu um despacho autorizador do Presidente do Conselho Directivo da AMRAM, de 3 de Janeiro último, o qual não contém, todavia, toda a informação exigida conforme o mapa I anexo às Instruções relativas à organização e instrução dos processos sujeitos a fiscalização prévia da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, não se encontrando, por esse motivo, apto a demonstrar que existe cabimento orçamental para suportar a despesa em análise.

III – Decisão

Face ao exposto, decide-se, com os pareceres favoráveis da Digníssima Magistrada do Ministério Público e dos Excelentíssimos Assessores, **recusar o visto** à minuta do contrato-programa em apreço.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Prazo para a interposição do recurso: 15 dias contados da notificação da presente decisão, nos termos do n.º 1 do artigo 97.º, conjugado com o artigo 109.º, ambos da Lei n.º 97/98, de 26 de Agosto.

São devidos emolumentos, no montante de € 21,00.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 3 de Fevereiro de 2011.

O JUIZ CONSELHEIRO,

(Alberto Fernandes Brás)

A ASSESSORA,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O ASSESSOR,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta,

(Joana Marques Vidal)